

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS



LA GESTION PARA RESULTADOS A NIVEL LOCAL:
AVANCES Y RETOS PARA EL MUNICIPIO DE MEXICALI

Directora de Tesis:

Loreto María Bravo Zanoguera

T E S I S

Que para obtener el Grado de
Doctor en Ciencias Administrativas

P R E S E N T A

ALBERTO VILLALOBOS PACHECO

Septiembre de 2017 Campus Mexicali



DEDICATORIA

Este estudio es el resultado del esfuerzo y la colaboración de varias personas e instituciones que rodean mi vida y mi desarrollo profesional. Entre todo este apoyo tengo que agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), por su incentivo para realizar esta investigación; a la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), por la transmisión del conocimiento y la oportunidad de vivir la investigación y desarrollo científico con grandes catedráticos e investigadores.

Agradezco la guía que me ofrecieron los investigadores y amigos que me acompañaron en la construcción de este documento, a la Dra. Loreto María Bravo Zanoguera, quien fue mi directora de tesis y quien guio este proyecto por buen camino. Gracias a su entusiasmo y a sus enseñanzas, pude comprender la mejora continua de mi propio argumento y a confrontar mis ideas con las realidades de la disciplina. A mis grandes amigos, al Dr. José María Ramos García, al Dr. Félix Acosta Díaz y al Dr. Agustín Sandez Pérez, agradecerles el apoyo en mi formación académica y científica. Así mismo agradezco a la Dra. Blanca Esthela Córdova Quijada, por guiarnos en la fase final de este doctorado y brindarnos todo el apoyo para concluir este gran reto. A mis maestros del Doctorado, que, con su amplio conocimiento, nos brindaron aprendizajes que nos servirán durante el largo camino de la academia y la investigación.



AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi mamá, quien me ha apoyado desde mi infancia y quien me ha visto crecer y desarrollarme, quien me ha acompañado en momentos tristes y alegres, quien ha sido una fortaleza en mi vida y que, junto a mi Padre, me brindaron la herramienta principal que todo ser humano debe tener: valores. Agradezco también a mis hermanos quienes fueron una motivación para buscar superarme, quienes han sido grandes amigos en mi vida, con quienes he compartido momentos difíciles, pero también maravillosos, y con quienes he emprendido grandes proyectos personales y profesionales, mil gracias por su apoyo.

Agradezco a mi esposa, quien me ha apoyado en todo momento y quien ha sido el motor de empuje para este proyecto, con quien he sufrido pérdidas, y con quien he gozado triunfos y grandes momentos de felicidad, quien me ha dado los mejores momentos de mi vida. Le doy gracias a mi familia, amistades y colegas, por todo su apoyo antes, durante y después de todo este proceso que ha sido exhaustivo y me exigió más allá de mis capacidades, pero que con todo este apoyo y ánimos, se pudo lograr. Como reconocimiento particular, deseo dedicar esta tesis y este trabajo a mis hijos, que quienes día con día, son la fuerza que me hace falta, la sonrisa que me llega, la felicidad que me acompaña; que son y serán, junto con mi familia, mi todo.

A mi nana *Chuy*, quien ha sido una guerrera de la vida y me ha dado grandes ejemplos de fortaleza. Por último, agradecer y reconocer a mis dos ángeles que se me adelantaron en el camino, el *C.P. Ricardo Villalobos*, mi Padre, y *Amalia López*, mi abuela, quienes han sido una gran inspiración para mí y me enseñaron desde muy temprana edad los grandes valores como ser humano.



DATOS BIBLIOGRÁFICOS

Alberto Villalobos Pacheco, tiene estudios de Maestría en Administración Pública, en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC; es Licenciado en Contabilidad por la Universidad de Tijuana. Actualmente es empresario y se ha dedicado a la consultoría pública; igualmente ha sido catedrático de la UABC, impartiendo cursos a nivel de licenciatura y maestría en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, de la UABC.

Ha sido distinguido por el Premio Nacional de Administración Pública por el INAP en 2010 con su Libro “El Sistema de Evaluación del Desempeño en México: Una propuesta para los Gobiernos Locales” Primera Edición, publicado en 2009. Fue Director General del Centro de Alta Dirección Pública (CADP) en 2012. Se ha desempeñado como Asesor del INAFED en 2011; y en ese mismo año, fue Director de Logística de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Gobernación (SEGOB); fue además Coordinador administrativo de la Dirección de Bomberos de Mexicali en 2003.

Ha publicado diversos libros y capítulos en materia de políticas públicas, gestión municipal y evaluación del desempeño para instituciones como El Colegio de la Frontera Norte, la UABC, el Instituto de Investigación Ortega y Gasset de Madrid, España; el Instituto Publix de Brasil y la Fundación Konrad Adenauer, de Alemania.



LA GESTION PARA RESULTADOS A NIVEL LOCAL: AVANCES Y RETOS PARA EL MUNICIPIO DE MEXICALI

RESUMEN

La gestión para resultados tiene como principal objetivo el generar valor público y resultados medibles, lo que conlleva a buscar una medición del desempeño, para determinar si una política pública ha concretado los objetivos planteados. Cabe señalar que la Gestión para Resultados provoca el incremento constante de la eficiencia de los proyectos, orientando así las políticas a tener mejor impacto con menor costo.

Luego de un largo periodo de desarrollo en el Municipio de Mexicali como una organización con “sus propios métodos y metas”, durante la última década, la presión pública del ciudadano al ayuntamiento, por saber qué se hace con los recursos públicos, se ha incrementado. En paralelo, se han proliferado las metodologías para explicar e implementar estos sistemas en el Municipio. Sin embargo, para el seguimiento de éstos, la administración pública municipal debe contar con ciertas capacidades institucionales con las cuales se pueda implementar el modelo de gestión para resultados.

En esta tesis se busca exponer el modelo de gestión que se considera más adecuado, basado en gran parte, en la situación existente en el municipio de Mexicali, así como de la priorización de algunos temas que pueden mejorar la comprensión y capacidad de implementación del modelo en el Municipio.

PALABRAS CLAVE

Gestión, Planeación, Resultados, Evaluación, Desempeño.

ABSTRACT

Result-based management main goal is it to generate public value and measurable results, it leads to a performance measurement, and to determinate if a policy provides the results planed. It should be noted that Result-based Management causes the constant increase of the efficiency of the projects, guiding to have better impacts at lower cost.

After a long period of development of the Municipality of Mexicali as an organization with "its own methods and goals", over the last decade, public pressure of the citizen to the town hall, intends to know what does with the public resources, has increased. In parallel, the methodologies have proliferated to explain and implement these systems in the municipality. However, to follow these systems, the municipal public administration must have certain institutional capacities with which to implement the management model for results.

This thesis aims to expose the management model that is considered most appropriate, based in great part on the existing situation in the municipality of Mexicali, as well as the prioritization of some topics that can improve the understanding and capacity of implementation of the model in the town.

KEYWORDS

Management, Planning, Results, Evaluation, Performance.



ÍNDICE

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS

DATOS BIBLIOGRÁFICOS

RESUMEN/ABSTRACT

LISTA DE CUADROS

LISTA DE FIGURAS

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

I. INTRODUCCIÓN..... xvi

- 1.1. Antecedentes xxi
- 1.2. Planteamiento del problema xxiv
- 1.3. Preguntas de investigación xxvi
- 1.4. Hipótesis de investigación xxvi
- 1.5. Objetivo general xxvii
- 1.6. Objetivos específicos xxvii
- 1.7. Justificación e importancia del estudio xxviii
- 1.8. Alcance de la investigación xxxii

II. MARCO TEÓRICO 35

**2.1 DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA A LA GOBERNANZA POR RESULTADOS:
UN ACERCAMIENTO TEÓRICO 35**

- 2.1.1 Introducción 35
- 2.1.2. Antecedentes y evolución de la Nueva Gestión Pública 39
- 2.1.3. De lo privado a lo público: la inmersión de las prácticas y herramientas de la empresa al gobierno 46
- 2.1.4. La gestión estratégica y la gestión para resultados. 55
- 2.1.5. Planeación estratégica para el sector público..... 76
- 2.1.6. Programación y presupuesto: un análisis comparado..... 84

**2.2 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE GESTIÓN PARA RESULTADOS: AVANCES Y
RETOS PARA EL ESTADO MEXICANO. 90**

- 2.2.1 Primeros antecedentes de la Gestión para Resultados..... 90
- 2.2.2 Organismos internacionales en el marco de la Gestión para Resultados..... 94
- 2.2.3 Grado de avance de la GpR en los países Latinoamericanos 97
- 2.2.4. Antecedentes en un contexto latinoamericano: Colombia y Chile. 100



2.2.5.	Contexto de Brasil.	105
2.2.6.	Principales lecciones para los gobiernos municipales mexicanos.	111
2.2.7.	El sistema de evaluación del desempeño en México.	116
2.2.8.	Algunas consideraciones finales	127
III.	METODOLOGÍA	132
3.1.	Metodología de la investigación	132
3.2.	Estrategia Cuantitativa.....	134
3.3.	Estrategia Cualitativa.....	145
IV.	RESULTADOS Y DISCUSIÓN	149
4.1	DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE GESTIÓN PARA RESULTADOS: LA EXPERIENCIA MEXICANA.	149
4.1.1	Esfuerzos institucionales en México: antecedentes históricos.	149
4.1.2	Transición política en México: 2000 – 2006.....	152
4.1.3	Esfuerzos institucionales en la materia: 2006 – 2012	157
4.1.4	Avances y retos en gestión para resultados: 2012 - 2014	162
4.1.5	Retos institucionales para el municipio de Mexicali en el marco de la gestión para resultados.	173
4.2	DIAGNÓSTICO: AVANCES Y RETOS DE GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL MUNICIPIO DE MEXICALI B.C: 2007 – 2014.	185
4.2.1	Antecedentes históricos.	185
4.2.2	Marco normativo e institucional del gobierno municipal.....	190
4.2.3.	Estructura organizacional y funcional del municipio.....	194
4.2.4.	Proceso de planeación, programación, presupuesto y monitoreo.....	195
4.2.5.	Avances en materia de gestión para resultados.....	204
4.2.6.	Principales retos institucionales para impulsar un gobierno con orientación a resultados.	210
4.3	ÍNDICE DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL MUNICIPIO DE MEXICALI, B.C: RESULTADOS Y PROPUESTAS.....	218
4.3.1.	Resultados descriptivos: perfil académico y profesional	218
4.3.2.	Resultados de los Reactivos	223
4.3.2.1.	Grado de desarrollo de la gestión para resultados	223
4.3.2.2.	Gestión pública	224
4.3.2.3.	Planeación estratégica.....	229



4.3.2.4. Programación y Presupuesto	232
4.3.2.5. Monitoreo y evaluación	235
4.3.2.6. Cultura de gestión para resultados	237
4.3.2.7. Capacidades técnicas	240
4.3.2.8. Participación ciudadana, Transparencia y rendición de cuentas	241
4.3.3. Resultados inferenciales: Matriz de resultados	247
4.3.4. Resultados significativos	255
4.3.5. Índice de capacidades institucionales en Mexicali.....	252
4.3.6. Índice de capacidades institucionales para la implementación de la gestión para resultados	259
4.3.7. Lineamientos de Gestión para resultados para el municipio de Mexicali	263
4.3.8. Conclusiones Generales.....	277
V. CONCLUSIONES FINALES.....	281
VI. PRINCIPALES RESULTADOS Y RECOMENDACIONES FINALES	291
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	296
ANEXOS	
ANEXO 1. Guion de entrevistas.	307
ANEXO 2. Instrumento de medición.....	313
ANEXO 3. Nota técnica 1. Propuesta para índice de capacidades institucionales para los ayuntamientos.	320
ANEXO 4. Notas técnicas 2. Propuesta para análisis de los flujos de información en las organizaciones.....	330
ANEXO 5. Estructura estratégica del Programa transversal Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.....	333



LISTA DE CUADROS

No.	Título	Pág.
1	Comparativo de enfoque de gestión a nivel municipal: el caso del municipio de Mexicali	xxiii
2	Administración pública Nueva Gestión Pública	xxxiii
3	Cambios estructurales de la Administración Pública Mexicana, 1980-2012	37
4	Teorías que dan origen a la NGP	40
5	Ejemplos relacionados a los contenidos de la NGP	45
6	Grado de adecuación de las técnicas de Gestión Empresarial a la Administración Pública	49
7	Las seis configuraciones de la organización según Mintzberg y su relación con los factores de contingencia y los parámetros de diseño	54
8	Documentos técnicos para el seguimiento y mejora de la gestión en México	59
9	Principales funciones de la unidad de evaluación de la gestión y desempeño gubernamental	67
10	Sistemas de seguimiento de la gestión pública según su uso y grado de institucionalización en 2013	98
11	Productos principales del SYE en Chile	102
12	Vinculación de Evaluación - Gestión, Planeación, Programación y Presupuesto	120
13	Comparación de las etapas de investigación de los procesos cuantitativo y cualitativo	133
14	Alineación de los objetivos y estrategias del programa a las temáticas de la NGP	170
15	Alineación estratégica de las políticas públicas del PMD 2014-2016 con los ODS	174
16	Alineación estratégica de las políticas públicas del PMD 2014-2016 con la Agenda XXI	174
17	Estrategias y líneas de acción de la 1ª política pública del PMD 2014-2016	175
18	Comparativo estrategias del PMD Mérida 2015-2018 y líneas de acción del PMD Mexicali 2014-2016	179
19	Resultados en materia de GPR en el ayuntamiento de Mexicali	182
20	Relación del gobierno del estado con el BID en materia de GPR	186
21	La GPR en los PMD 2008-2010 y 2011-2013 del municipio de Mexicali	188
22	Dependencias centralizadas y descentralizadas del xxi ayuntamiento de Mexicali	196
23	Avances en materia de GPR en el municipio de Mexicali	204
24	Avances en las líneas de acción del XXI Ayuntamiento de Mexicali en sus líneas de acción 2015	206
25	Diez primeros municipios más eficientes en servicios en web	214
26	Encargados del seguimiento en Mexicali	228



LISTA DE TABLAS

No.	Título	Pág.
1	Evolución de los pilares de la GPRD de Latinoamérica y México entre 2007 y 2013	98
2	Puntaje de Chile, Brasil, Colombia y México en cada pilar de la GPRD en el periodo 2007-2013	100
3	Acotación del universo	139
4	Marco muestral	140
5	Estratificación requerida por la muestra	141
6	Características de la muestra	141
7	Afijación de la muestra	142
8	Contenidos del instrumento para la recolección de datos	142
9	Análisis de Cronbach	143
10	Resultados de programas para el desarrollo en GpR en México 2009 – 2013	168
11	Distribución de la muestra según dependencia	218
12	Distribución de la muestra según departamento	219
13	Distribución de la muestra por puesto laboral	220
14	Distribución de la muestra por tipo de empleado	220
15	Distribución de la muestra por escolaridad	222
16	Reactivo: ¿Identifica usted la normatividad municipal en materia de planeación, programación, presupuesto y evaluación del desempeño que rige al gobierno municipal?	224
17	Reactivo: ¿Cuál es la unidad administrativa que se encarga de dar seguimiento a las acciones públicas y evaluarlas?	225
18	Reactivo: ¿Conoce el procedimiento a seguir para elaborar un diagnóstico FODA?	229
19	Reactivo: ¿Usted ha participado en la elaboración del diagnóstico FODA de alguno de los programas con los que cuentan?	229
20	Reactivo: ¿Identifica usted el marco normativo que permita integrar la planeación estratégica de sus programas con el PMD?	230
21	Reactivo: ¿Los programas de su dependencia cuentan con metas y objetivos medibles y alcanzables?	230
22	Reactivo: En base a la disponibilidad presupuestal de su dependencia, ¿cuenta con la capacidad para realizar evaluaciones externas de sus programas?	232
23	Reactivo: ¿Conoce el procedimiento para evaluar el presupuesto de una dependencia?	232
24	Reactivo: En caso de que el presupuesto de su dependencia haya sido evaluado, ¿ha participado?	233



25	Reactivo: ¿Considera importante implementar gradualmente modelos de programación y presupuesto en su dirección que estén orientados a resultados?	233
26	Reactivo: ¿Conoce el procedimiento para realizar un monitoreo programático?	235
27	Reactivo: En caso de que se haya realizado un monitoreo programático dentro de su dependencia, ¿Ha participado en él?	235
28	Reactivo: ¿Quién se encarga de esta actividad?	236
29	Reactivo: ¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha recibido capacitación en materia de gestión para resultados?	237
30	Reactivo: ¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha organizado alguna capacitación en materia de evaluación de programas y/o políticas públicas?	237
31	Reactivo: ¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha impartido alguna capacitación en materia de gestión para resultados?	238
32	Reactivo: ¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha solicitado alguna capacitación en materia de gestión para resultados?	238
33	Reactivo: ¿Identifica usted la diferencia que se tiene entre la auditoría gubernamental y la evaluación del desempeño?	238
34	Reactivo: ¿Cuenta con el apoyo de otra dependencia del ayuntamiento para impulsar procesos de modernización administrativa o evaluación?	240
35	Reactivo: ¿Se cuenta con el personal suficiente y calificado para llevar a cabo los procesos de modernización y evaluación institucional?	241
36	Reactivo: ¿En qué grado considera importante la integración de mayores sectores ciudadanos que fortalezcan los procesos de gestión en su institución?	242
37	Reactivo: En el caso de su área gubernamental, ¿qué tan transparente la considera?	242
38	Reactivo: ¿Identifica usted la normatividad vigente en materia de transparencia y rendición de cuentas?	243
39	Resultados de prueba chi cuadrado. Parte 1	245
40	Resultados de prueba chi cuadrado. Parte 2	246
41	Resultados de prueba chi cuadrado al reactivo: ¿Cómo calificaría usted el grado de avance de la implementación de la GPR en la administración municipal de Mexicali? (agrupado por dependencia)	247
42	Resultados de prueba chi cuadrado al reactivo: ¿En materia de gestión el área a la que pertenece genera consultas de opinión o considera recomendaciones para mejores procesos de gestión institucional en el área? (agrupado por dependencia)	248
43	Resultados de prueba chi cuadrado al reactivo: ¿Identifica usted al marco normativo que permita integrar la planeación estratégica de sus programas con el pmd? (agrupado por dependencia)	249



44	Resultados de prueba chi cuadrado al reactivo: ¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha organizado alguna capacitación en materia de evaluación de programas y/o políticas públicas? (agrupado por dependencia)	250
45	Resultados de prueba chi cuadrado al reactivo: ¿Se cuenta con el personal suficiente y calificado para llevar a cabo los procesos de modernización y evaluación institucional? (agrupado por dependencia)	250
46	Resultados de prueba chi cuadrado al reactivo: ¿Conoce el procedimiento para realizar un monitoreo programático? (agrupado por puesto)	251
47	Resultados de prueba chi cuadrado al reactivo: ¿Cómo calificaría usted el grado de avance de la implementación de la GPR en la administración municipal de Mexicali? (agrupado por años de experiencia en la administración pública)	252
48	Resumen de ponderadores por dimensión	253
49	Homogeneidad de la información según dependencia. Parte 1	257
50	Homogeneidad de la información según dependencia. Parte 2	258

LISTA DE FIGURAS

No.	Título	Pág.
1	Principales elementos para un gobierno para resultados	xxix
2	Etapas de la planeación estratégica	78
3	Niveles de planeación	81
4	Estructura de los programas en el PND	86
5	Elementos de los programas federales	87
6	Fases de la gestión para resultados del BID	96
7	Proceso de planeación nacional	112
8	Etapas del proceso de planeación	112
9	Principales aspectos que centra la transversalidad en los municipios	115
10	Proceso del PBR-SED	126
11	Operacionalización de variables	138
12	Logros de mejoramiento administrativo durante el periodo 2000-2006	154
13	Elementos del SED 1ª versión	159
14	Estrategias transversales para el desarrollo nacional	162
15	Formación del CGPR a nivel municipal	211
16	Conceptos básicos	261
17	Elementos básicos de la GpR	262
18	Modelo de Gestión para Resultados	266
19	Fases del proceso de implementación del MGPR en el ayuntamiento Mexicali	270



20	Etapas del proceso presupuestario en base a resultados	275
21	Elementos y objetivos del SED	276

LISTA DE GRÁFICAS

No.	Título	Pág.
1	Resultado por sección de la ADM 2014	75
2	Resultados del Eje a.4 Desarrollo Institucional del ADM 2014	75
3	Resultados del Índice de GPR 2010 – BID	165
4	Distribución de la muestra por antigüedad en el puesto (porcentajes)	221
5	Distribución de la muestra por experiencia en la administración pública (porcentajes)	221
6	Reactivo: ¿Cómo calificaría usted el grado de avance de la implementación de la GpR en la Administración Pública Municipal de Mexicali? (porcentajes)	223
7	Reactivo: En materia de gestión, ¿El área a la que pertenece genera consultas de opinión o considera recomendaciones para mejores procesos de gestión institucional en el área? (porcentajes)	226
8	Reactivo: ¿Cómo considera usted la gestión intergubernamental de su dependencia con las áreas de planeación y presupuesto? (porcentajes)	228
9	Reactivo: ¿En qué escala de valoración considera que la planeación estratégica de su dirección está vinculada o alineada con otros órdenes de gobierno (gobierno federal - gobierno estatal)? (porcentajes)	231
10	Reactivo: ¿En qué grado la autorización del presupuesto de su dependencia, es dirigida por decisiones políticas?	233
11	Reactivo: ¿En qué grado está de acuerdo a que el recurso de su dependencia sea planeado con mayor participación y un enfoque a resultados?	234
12	Avance en la Cultura de Gestión para Resultados en el Municipio de Mexicali, 2016	239
13	Índices de Capacidades Institucionales	254

LISTA DE IMÁGENES

No.	Título	Pág.
1	Portal de Seguimiento a Indicadores del GOBBC	268



GLOSARIO DE ABREVIATURAS

- ADM: Agenda para el Desarrollo Municipal.
- AP: Administración Pública.
- APF: Administración Pública Federal.
- APM: Administración Pública Municipal.
- BID: Banco Interamericano del Desarrollo.
- BM: Banco Mundial.
- BSC o CMI: Balanced Scorecard o Cuadro de Mando Integral.
- CDEM: Consejo de Desarrollo Económico de Mexicali.
- CDI: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CIMPG: Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
- CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- CONAC: Consejo Nacional de Armonización Contable.
- CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- GPR: Gestión para Resultados.
- GPRD: Gestión para Resultados del Desarrollo.
- IDH: Índice de Desarrollo Humano.
- IDHM: Índice de Desarrollo Humano Municipal.
- ILPES: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.
- IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
- INAFED: Instituto Nacional para el Federalismo.
- INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- INDES: Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social.
- LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- MGR: Modelo de Gestión para Resultados.
- MIR: Matriz de Indicadores de Resultados.
- NGP: Nueva Gestión Pública.
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- OIDH: Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano.
- ONU: Organización de las Naciones Unidas.



- PBR: Presupuesto basado en Resultados.
- PE: Planeación Estratégica.
- PIB: Producto Interno Bruto.
- PMD: Plan Municipal de Desarrollo.
- PND: Plan Nacional de Desarrollo.
- Pp: Programa Presupuestal.
- PpR: Presupuesto por Resultados.
- PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación.
- PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad.
- SECOGEF: Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- SED: Sistema de Evaluación del Desempeño.
- SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social.
- SEI: Sistema Estatal de Indicadores.
- SEP: Sistema de Evaluación Prodev.
- SFP: Secretaría de la Función Pública.
- SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SINERGIA: Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública.
- SNGP: Sistemas Nacionales de Gestión Pública.
- SyE: Seguimiento y Evaluación.
- UCEGP: Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública.



I. INTRODUCCIÓN

Ante un inminente agotamiento de las estructuras tradicionales de los gobiernos centrales, en los años 70s y 80s, los países necesitaron de un cambio acorde a las nuevas tendencias administrativas, frente a las necesidades que la crisis fiscal presentó junto con una ciudadanía que demandaba resultados; surgió como respuesta, la Nueva Gestión Pública (NGP), y como herramienta de la misma, inicia la Gestión para Resultados (GpR). La cual en un principio surgió como una solución al déficit fiscal con una connotación económica, pero después evolucionó a un tinte más social; en donde pasó a ser el modelo por el cual se pudo lograr el desarrollo en países en vías de desarrollo, tomando otra concepción paralela y más compleja, la Gestión para Resultados para el Desarrollo (GpRD).

Son los países de América Latina principalmente, los que aplicaron este nuevo modelo de la GpRD, de los cuales se encontraron diversas experiencias, cada una con su contexto distinto, pero siempre con algo común. La apertura comercial y los distintos procesos de privatización, fueron fenómenos que reorientaron las estrategias de los gobiernos nacionales y buscaron hacerlos más competitivos en sus agendas de políticas públicas. Ya sea en el caso de Chile, Colombia y Brasil, que presentaron desarrollos distintos de la GpR, realizaron acciones similares para promover la privatización, el adelgazamiento de la administración pública y enfocaron sus políticas públicas a los resultados y a la creación de valor público.

En México, el proceso de implementación de la NGP inicia formalmente para el año 2000, cuando sucedió la alternancia política para presidente de la república del sexenio 2000-



2006, lo que trajo consigo una serie de reformas administrativas que dieron lugar a cambios de gran magnitud en la gestión administrativa del gobierno.

En la presente tesis doctoral, se hizo un análisis del grado de avance que guarda la GpR en el Municipio de Mexicali, así mismo se identificaron y se analizaron los obstáculos y las oportunidades que presenta el gobierno municipal, con la finalidad de promover la mejora continua de sus servicios públicos, ingresos, egresos, etc., desde un panorama de este modelo. Desde esta perspectiva, se hizo un estudio descriptivo del caso Mexicali, de lo general a lo específico, que se analizó a lo largo de 7 capítulos, como se describen a continuación.

En el Segundo capítulo, referente al marco teórico del que se nutre la tesis, se analizó el acercamiento teórico al tema central del estudio: la Gestión para Resultados (GpR). Donde se presentaron los principales antecedentes que dieron origen a este modelo de cultura organizacional y la evolución que ha presentado desde su creación hasta la actualidad; además, en este subtítulo, se plasmó el enfoque estratégico que requiere tomar la GpR y las administraciones de los diversos órdenes de gobierno, mostrando cuáles fueron los avances que México presentó a nivel federal y demostrando los beneficios que el enfoque de la GpR trajo a los nuevos escenarios de la administración pública mexicana. En este sentido se hizo el análisis de la situación que guardan los gobiernos municipales y los instrumentos de gestión que tienen disponibles para mejorar sus procesos, su prestación de servicios públicos, su recaudación, etc. Aunado a esto, se presenta el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM) el cual, representó la atención que el Gobierno federal tuvo sobre el desarrollo organizacional de los gobiernos municipales. Por otra parte, en este capítulo se presentan el entorno internacional que existe en torno a la GpR, describiendo la participación



de organismos internacionales que promueven el desarrollo de los países en América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); así como algunas experiencias que otros países han presentado en la implementación de la GpR y los retos y oportunidades que se presentan para México y sus municipalidades.

En el Capítulo 3 Marco metodológico, se presentaron los antecedentes y el planteamiento del problema que se buscó solucionar con el estudio teórico; posteriormente, siguiendo la metodología de Sampieri, Et. Al. (2014), se presentan las preguntas de investigación que fueron las que guiaron el desarrollo del contenido del mismo, siendo las que se respondieron con el presente estudio; aunado a esto, se muestra la hipótesis, la cual al finalizar el estudio, se dará en la conclusión la aprobación o desaprobación de la misma; siguiendo con el objetivo general y los objetivos específicos que persigue la investigación, así como una justificación resaltando la importancia del estudio. También se presenta en este capítulo el alcance de la investigación y la metodología a seguir, presentando las principales estrategias para la recopilación de información tanto cualitativa como cuantitativa, reflejando en la primera lo referente a la revisión bibliográfica, marco legal a analizar, diagnósticos estratégicos, etc.; mientras que en la segunda, se presenta el diseño de la investigación, la operacionalización de las variables para el análisis y la selección de la muestra objeto de este estudio.

En el capítulo referente al Desarrollo administrativo en materia de gestión para resultados (Capítulo 4), se identificaron y se analizaron los esfuerzos institucionales que México realizó para consolidar la GpR, donde se hizo un análisis de la transición política y las acciones de privatización que sucedieron durante el Gobierno de Carlos Salinas de



Gortari; tomados en cuenta como promotores iniciales de una gestión orientada a resultados, que (como en otros países de Latinoamérica) tuvo una connotación económica, que con el tiempo cambió a un enfoque social, reflejada en la atención a diversas características de la misma, como son: la creación de un Sistema de Evaluación del desempeño gubernamental, nuevas organizaciones públicas garantes de transparencia y acceso a la información gubernamental (con la creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI), el fortalecimiento de organizaciones públicas enfocadas a la evaluación de la política social (se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL) y la operación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Además de este análisis de los avances en la mejora de la GpR en México, se explicó la importancia que tuvo la Transición política para el logro de esta mejora administrativa en el país y cómo, ese cambio institucional, derivó en una serie de reformas administrativas para la consecución de la GpR en México.

Igualmente en el capítulo cuarto, se presentaron los antecedentes históricos que tiene el desarrollo de la GpR en el Municipio de Mexicali, comenzando una relatoría desde el inicio de la GpR en México en los 80s, llegando al 2000 con los trabajos iniciales para la instauración de un Sistema Nacional de Indicadores. En este sentido, se retomaron los planes de desarrollo de Mexicali para observar la transición y la diferencia que ha presentado la mejora administrativa del gobierno, en la agenda pública del ayuntamiento. Así mismo, se retomó el caso de la cooperación técnica entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Estado de Baja California, en materia de efectividad en el desarrollo. Se atendió además, el marco normativo e institucional existente en la localidad para la aplicación de la Gestión



para Resultados, la estructura organizacional y funcional, así como los procesos de planeación, programación, presupuestación y monitoreo que desarrolló el municipio. Así mismo, se mostraron los avances que presentó el Municipio de Mexicali en sus informes de gobierno y los principales retos institucionales y organizacionales que aún se presentan para la implementación de un modelo de GpR.

Por último, en el capítulo cuarto como parte del subcapítulo 4.3, se presentaron los resultados del instrumento de investigación cualitativa de una muestra de 66 entrevistados académicos y funcionarios públicos del Gobierno de Mexicali 2014-2016, en donde se destaca la percepción de los mismos frente al desarrollo de la GpR y los resultados de los informes de gobierno correspondientes. Derivado de estos resultados, y en relación con el objetivo principal de esta investigación, se presentó la propuesta estratégica para superar los retos institucionales presentados en el subcapítulo 4.2, mediante la aplicación de diversas herramientas para la aplicación de la GpR en un gobierno local.

Por último, después que se presentó el análisis de la información referente a las nuevas corrientes administrativas (NGP, GpR y GpRD), este estudio se enfocó a identificar las oportunidades actuales que tiene el Gobierno municipal de Mexicali para generar políticas públicas de mayor impacto mediante la implementación de la GpRD y las herramientas de la NGP, donde se identificaron las principales recomendaciones y conclusiones que derivaron de este estudio, para así determinar el cumplimiento de la hipótesis y presentar las acciones a seguir para cumplir con las disposiciones de este modelo de cultura organizacional.



1.1. ANTECEDENTES

Los enfoques actuales de la administración pública (AP) enfatizaron la necesidad de orientar las actividades de los gobiernos, a la generación de resultados e impactos sociales. Los principales organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM), destacaron diversos elementos que buscaron guiar a la AP a dichos objetivos.

Esta filosofía de gestión, que sugirió un avance de la gestión burocrática a la gestión gerencial, ha sido analizada por diversos estudiosos del fenómeno en más de una región del mundo (Aguilar, 2006; CLAD, 1998; CEPAL, 1998) y fue conceptualizada como neo-gerencialismo o Nueva Gestión Pública (NGP). Este enfoque inició en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, y luego se desarrolló con matices diferentes en los Estados Unidos, aunque también influenció en las prácticas de gestión de diversos países en otras áreas geográficas y de otros niveles de desarrollo como: Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Singapur, Chile, Colombia, Brasil, y recientemente, en México (Banco Mundial, 2007).

Sus principales elementos constitutivos son la asignación y el ejercicio racional de los recursos públicos, además de la adopción de mecanismos de evaluación de la gestión y de las políticas públicas. A lo largo del mandato de Margaret Thatcher como primer ministra del Reino Unido (1979-1990), la gestión del sector público sufrió una serie de reformas que se dieron paulatinamente, las cuales se pueden enmarcar en dos grandes iniciativas: la Iniciativa de la Administración Financiera en 1982 (Financial Management Initiative, FMI); y el Mejoramiento de la Administración del Gobierno (Improving Management in Government: the Next Steps) en 1988. Cada reforma implicó nuevos requerimientos de datos



y documentos; así, las organizaciones del gobierno central se vieron en la necesidad de negociar, informar resultados según sus objetivos preestablecidos y planear la entrega periódica de reportes financieros. Igualmente, buscaron desarrollar mecanismos para la evaluación de resultados y generar medios para la rendición de cuentas de la administración pública.

En este mismo contexto se encuentra el caso de los Estados Unidos con la *National Performance Review*, encabezada por el entonces presidente William Clinton, quien mediante este proceso obligó a que las dependencias gubernamentales desarrollaran e implementaran un sistema de responsabilidad a través del cual, se midieran los resultados, se establecieran objetivos y metas, y se midieran sus avances. En el contexto latinoamericano se destaca el gobierno chileno, mediante el esfuerzo del ejecutivo para modernizar la gestión asumido en 1994, por el ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), iniciando en 1997 con la evaluación de programas gubernamentales en un contexto nacional (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 1999; Banco Mundial, 2007; Gore, 1994; Muñoz, 2005; Ríos 2007). En el Cuadro 1, se muestran los elementos y los cambios en los que se está trabajando, y otros que deben ocurrir al transitar desde una administración tradicional a una de GpR.

En el caso mexicano, la reforma administrativa de transición a una Gestión para Resultados en este modelo de Nueva Gestión Pública, sucede durante la administración federal del presidente Felipe Calderón (2006-2012), quien impulsó estos enfoques. Resaltando como uno de sus primeros esfuerzos, la reforma de un conjunto de leyes, las cuales buscarían orientar al gobierno hacia la generación de resultados. Para este propósito, el 7 de mayo de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la reforma



constitucional en materia de gasto público y fiscalización, la cual forma parte de la *Reforma hacendaria por los que menos tienen*, aprobada por el H. Congreso de la Unión en el 2007.

CUADRO 1. COMPARATIVO DE ENFOQUE DE GESTIÓN A NIVEL MUNICIPAL: EL CASO DEL MUNICIPIO DE MEXICALI

<i>Elementos</i>	<i>Administración Tradicional</i>	<i>Gestión para Resultados</i>
Enfoque de Gestión por Resultados (GpR).	Sin cultura	Prevaleciente
Normatividad hacia resultados.	Algunos elementos	Definida y en constantes cambios
Metodología de Marco Lógico (MML).	Sin utilizarse	Herramienta de gestión
Matriz de Indicadores (MIR).	Sin utilizarse	Herramienta de gestión
Presupuesto basado en Resultados (PbR).	Indicios de su aparición.	Esencia del ejercicio presupuestal
TIC para el monitoreo y control de gestión.	Utilizada.	Frecuentemente en innovación
Transparencia y rendición de cuentas.	Intención de institucionalizarse	Eficaz política de transparencia

Fuente: Elaboración propia en base a planes municipales de desarrollo, programas operativos anuales e informes de gobierno.

En virtud de esta reforma, los tres órdenes de gobierno enfocaron sus esfuerzos para evaluar los resultados que obtengan con los recursos públicos y administrarlos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, a fin de satisfacer los objetivos a los que estén destinados. En este sentido, la reforma a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) lo enmarca en el artículo 134, estableciendo que “los recursos económicos que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.” Como se puede observar, la propia CPEUM define que los tres órdenes de gobierno deben cumplir con este tipo de gestión orientada a resultados.



En cuanto a las reformas que impactan directamente en los gobiernos subnacionales de México, se encuentran la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (LFPRH) en su artículo 110, la *Ley de Coordinación Fiscal* (LCF), en su artículo 49, fracción V, la propia Constitución Política en su artículo 49, así como diversos lineamientos expedidos por el gobierno federal entre los que destaca: i) *Lineamientos Generales para la Entrega de los Recursos del Ramo 33*, y ii) *Lineamientos para Informar sobre el Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas*. Así mismo, esta nueva forma de gobernar, se plasma en distintos acuerdos, a saber: 1) *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del SED*, y 2) *Acuerdo por el que se establecen los indicadores de desempeño de los fondos de aportaciones federales del ramo 33*, entre otros¹.

1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Teniendo en cuenta lo que se ha comentado hasta ahora, una pregunta central en esta temática es la siguiente: ¿cuáles son los obstáculos que presenta la implementación de una Gestión para Resultados en las administraciones municipales, qué les impide cumplir con la ley y sobretodo mejorar su gobernanza, a partir de las reformas? Esta interrogante plantea que la reforma administrativa impulsada por el gobierno federal implica un reto importante para los municipios en términos del rediseño de su gestión y su orientación hacia la generación de impactos sociales. Precisamente a nivel municipal, uno de los problemas más frecuentes es la ausencia de capacidades institucionales en diversos procesos administrativos,

¹ Para profundizar acerca de la legislación en este ámbito, véase el DOF (2008a, 2008b y 2000c), y los informes de la SHCP (2008a y 2008b).



destacando la planeación, la gestión administrativa, el presupuesto, la programación, la evaluación y el monitoreo. Es probable que el escaso desarrollo de las capacidades institucionales haya limitado a los gobiernos locales en México, para que asuman con plenitud los criterios de eficiencia y eficacia que caracterizan a la Gestión para Resultados².

Una primera impresión de la implementación de estas reformas en la administración municipal de Mexicali, pareciera indicar que se ha privilegiado el aspecto financiero y el ejercicio del recurso, dejando un poco rezagado lo referente al *qué* y al *cómo* se está haciendo, lo cual podría percibirse como un problema importante, debido a que no orienta a la administración hacia la creación de valor público, de resultados palpables; lo que vuelve imperante que se enfoque primeramente la administración pública municipal al enfoque para resultados, tomando en cuenta en todo momento, la generación del impacto social, ya que de ello deriva la razón de la gestión administrativa. Por ello, esta investigación toma mayor justificación, ya que primeramente, para observar si el municipio genera o no valor público con su gestión, se debe conocer el grado de implementación que tiene la GpR en las acciones gubernamentales. Por otro tema, en cuanto a sus mecanismos de planeación y evaluación, es de reconocer que han brindado énfasis al seguimiento y control de lo planeado, pero actualmente es difícil evaluar el impacto de cada programa si no se cuenta con un diseño adecuado del mismo, es decir, si no es elaborado con el rigor metodológico que se establece en los lineamientos correspondientes. Con base en lo anterior, se puede adelantar que aunque

² Los municipios mexicanos se han caracterizado por debilidades en la gestión de diversos tipos; siguiendo a Cabrero (s/f), se pueden ubicar entre otros, una fragilidad en el marco normativo, persistencia de sistemas administrativos obsoletos, precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, falta de profesionalización de los funcionarios públicos municipales, ausencia de sistemas de planeación municipal y de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local. Es en este sentido que un enfoque de gestión orientado a resultados, sería la agenda pendiente de implementar para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales en México.



el municipio de Mexicali ha buscado adoptar estrategias con el afán de mejorar su gestión y su gobernanza, al día de hoy tales esfuerzos no se han logrado por completo.

1.3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Para guiar el trabajo de investigación se plantean las siguientes preguntas específicas de investigación:

- 1.- ¿Cuáles son las características de las principales experiencias internacionales en materia de Gestión para Resultados que son útiles para analizar el caso del gobierno del municipio de Mexicali, Baja California?
- 2.- ¿Cuáles son las principales áreas de oportunidad que presenta el proceso de modernización administrativa orientado a resultados en el gobierno municipal de Mexicali?
- 3.- ¿Cuál es el grado de avance en las capacidades institucionales para la implementación de la Gestión para Resultados en el municipio de Mexicali?
- 4.- ¿Qué mejoras específicas se pueden introducir a los procesos de gestión, planeación, programación, presupuestación y evaluación en el gobierno municipal de Mexicali?

1.4. HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

Para contestar las preguntas de investigación previamente planteadas, se genera la siguiente hipótesis: el escaso desarrollo de las capacidades institucionales a nivel municipal ha frenado la implementación de la administración para resultados en el gobierno de Mexicali.



1.5. OBJETIVO GENERAL

De esta manera, habiendo planteado las preguntas y la hipótesis de investigación, el objetivo general de este trabajo consiste en identificar el grado de avance de las metas establecidas en la implementación de la Gestión para Resultados, así como los obstáculos y las oportunidades que se presentan al gobierno del Municipio de Mexicali, con la finalidad de hacer las correspondientes recomendaciones para su mejora.

1.6. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1.- Analizar las principales características de las experiencias internacionales en materia de Gestión para Resultados como referente de buenas prácticas en los gobiernos locales, y su implementación en Mexicali.
- 2.- Caracterizar las principales fortalezas y debilidades administrativas en la experiencia reciente de modernización administrativa orientada a resultados impulsada por el gobierno municipal de Mexicali.
- 3.- Identificar las capacidades institucionales que requieren ser fortalecidas para una adecuada implementación de la gestión para resultados en el gobierno municipal de Mexicali.
- 4.- Identificar áreas de oportunidad en el modelo de Gestión para Resultados en el municipio de Mexicali, con base en el marco constitucional, legal y normativo vigente, y en los elementos institucionales con que cuenta la administración municipal.



1.7. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DEL ESTUDIO

Las necesidades actuales de México, obligan al gobierno mexicano a fomentar una estructura gubernamental capaz de atender eficazmente los diversos problemas sociales del país. Asimismo, en un contexto municipal, los gobiernos locales deben cumplir con lo establecido en el artículo 115 constitucional y generar servicios públicos de calidad e impacto al ciudadano³. Ante lo expuesto y con base en la normatividad federal que exige la evaluación y un ejercicio presupuestal orientado a resultados en los tres órdenes de gobierno, se justifica aún más este cambio institucional en los gobiernos municipales. Los cuales, deberán contemplar en su gestión una cultura organizacional y directiva que oriente su administración hacia resultados, que sean totalmente aceptables por la comunidad para la generación de valor público. Ante este escenario, el tener un gobierno con orientación a resultados sería el primer paso que permitiría mejorar el desempeño gubernamental del municipio y generar mayores beneficios para la sociedad.

Por ello, valdría la pena preguntarse, ¿cuál es la primera justificante para que el municipio de Mexicali pueda rediseñar su gestión y que ésta sea orientada a generar resultados e impacto social? Buscando responder a esta interrogante, sería necesario

³ El artículo 115 constitucional, fracción III, define las funciones y servicios públicos de los municipios, estableciéndose de la siguiente manera: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) alumbrado público; c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines y su equipamiento; h) seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la CPEUM, policía preventiva municipal y tránsito; e i) los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. En base a este último punto, se destaca que los gobiernos locales no solo son responsables de los servicios públicos emanados de la propia CPEUM, sino también de aquellos servicios acordes a la necesidad territorial y colectiva. En este marco, resalta la importancia del buen funcionamiento de la administración pública local para llevar a cabo los servicios públicos de su competencia de manera eficaz, eficiente y efectiva.



argumentar que la misma reside, en el hecho de que las acciones que realizan las dependencias y entidades municipales, son encauzadas a satisfacer demandas sociales, servicios públicos, seguridad, desarrollo económico, desarrollo social, entre otras; y por ello, es necesario conocer además de los resultados que se tienen entre lo programado y lo realizado, el grado de satisfacción que logran en los usuarios, es decir, la capacidad que tiene el gobierno local de satisfacer las demandas que la sociedad expresa (Figura 1).

FIGURA 1. PRINCIPALES ELEMENTOS PARA UN GOBIERNO PARA RESULTADOS



Fuente: Elaboración propia en base en SHCP (2008b).

Se observa en la figura anterior un modelo de gestión orientado a resultados, conformado por diversos elementos: una evaluación de programas/políticas y del desempeño institucional, aunado a un ejercicio presupuestal orientado a impactos sociales. De esta manera se puede reflejar la necesidad que en un ámbito local, rediseñen su actuar y orienten su gestión hacia la creación de valor público. Esto no es excepción en el municipio de Mexicali, ya que a pesar de que en la última década se ha experimentado una alternancia democrática, ésta no ha implicado una mejora en sus procesos de gestión y evaluación con



un enfoque estratégico, integral y transversal, por parte de las distintas administraciones municipales.

Para finalizar este apartado, es importante insistir que el fin principal de las administraciones públicas es el de prestar servicios a la colectividad a título gratuito o semigratuito, por lo que se debe tomar atención primordial a la eficacia y la calidad de los servicios, la correcta administración de los recursos financieros, humanos y/o materiales; ya que es gracias al cuidado de éstos factores, que se genera valor público y no solo se ejerce el presupuesto (Guinart, 2003). De esta manera, se refleja la necesidad de un cambio en la manera de ejercer lo público.

Dentro de las grandes reformas gubernamentales se encuentra sin duda, la creación de sistemas o modelos administrativos que permitan determinar en qué medida los gobiernos son lo suficientemente capaces para realizar de una manera eficiente, eficaz y efectiva sus acciones, y preguntarse si con el desarrollo de tales acciones, realmente se atienden las necesidades sociales prioritarias. El contar con un gobierno moderno y preocupado por la percepción del ciudadano, permite que éste se legitime cada vez más y al mismo tiempo, se tengan ciudadanos satisfechos de los logros alcanzados. Bajo la perspectiva de la *Nueva Gestión Pública* donde la visión de la administración pública se transforma para pasar de un estado tradicionalista concebido como ineficiente, a un estado con resultados concretos y tangibles, donde se hace necesario contar con herramientas y técnicas que pasen del simple análisis de las acciones de gobierno a un modelo estratégico y sistemático de gestión, presupuesto y evaluación para resultados.

Considerando lo anterior, los investigadores de la CEPAL sugieren que la clave para promover una agenda de desarrollo que incluya estabilidad macroeconómica, mayor equidad



y crecimiento económico sostenible, se requiere de una agenda de la modernización del Estado, dentro de la cual se encuentren las reformas administrativas y la instauración de un Sistema de Evaluación del Desempeño, siendo éstos requisitos importantes para su cabal cumplimiento (Ospina, 2000). Vemos con ello que todo Estado debe garantizar la creación de valor público, aplicando el enfoque a resultados desde el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Con base en lo anterior, puede apreciarse que la Gestión para Resultados es una prioridad ya reconocida por los organismos internacionales y que sin duda, no resulta de reciente descubrimiento; si no que por el contrario, es precisamente producto de la evaluación del quehacer gubernamental que va adquiriendo el peso y la importancia en el proceso gubernamental.

Un punto de inicio adecuado para implementar la GpR es la medición de las capacidades institucionales que los gobiernos municipales tienen con respecto a ésta; por ello, se requiere de un esquema que valore adecuadamente las características de los Ayuntamientos que tendrán un impacto sobre la tarea de implementar y consolidar las GpR en los gobiernos municipales del país. De esta manera se podrán desarrollar planes de implementación adecuados para el caso particular de cada gobierno como lo señala Cabrero (S/F) quien versa sobre el uso de “velocidades diferentes” lo que permitiría que cada gobierno recibiera nuevas funciones y responsabilidades de acuerdo con sus propios ritmos y potencialidades⁴. Ahora bien, en un contexto práctico, el gobierno municipal de Mexicali no cuenta con información que le permita medir el ritmo al que hace referencia Cabrero (Ib.), es decir, identificar el grado de avance de su gestión hacia resultados, por lo tanto, imposibilita

⁴ Aunque el autor lo señala haciendo referencia a la descentralización fiscal, no obstante, se utilizará la misma premisa para el caso de las dimensiones relacionadas con la GpR.

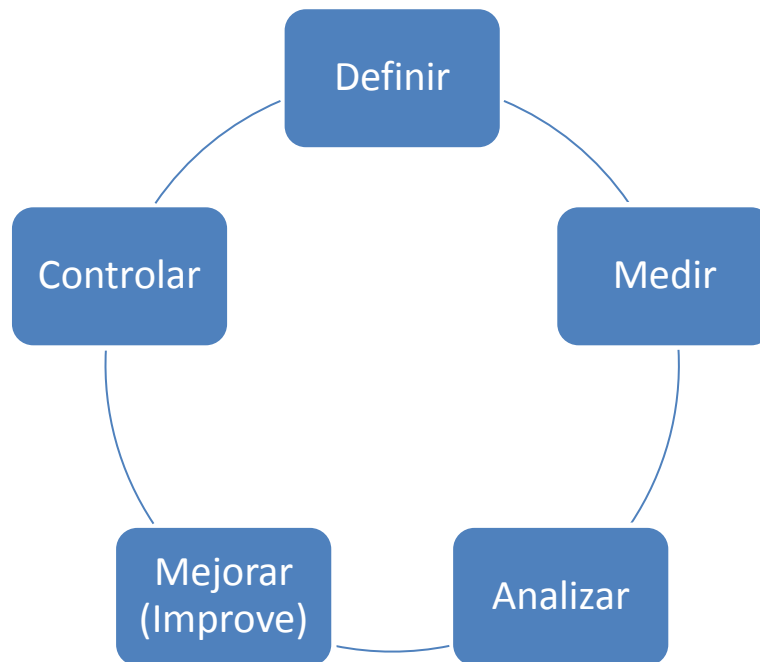


el diseño e implementación de un modelo eficaz de administración orientada a la generación de impactos sociales.

1.8. ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación presenta información de cobertura internacional y nacional, pero enfatizando el papel del gobierno municipal de Mexicali, que se toma como caso de estudio para el modelo a proponer. El objetivo de la investigación se hace teniendo en cuenta la perspectiva de resolución de problemas “DMAIC” (Definir, medir, analizar, mejorar y controlar), desarrollada por Motorola a principios de los 90s; lo que permitió el logro del objetivo de investigación trabajando desde el enfoque cualitativo y cuantitativo; con lo que se pretende obtener resultados de mayor relevancia y contar con información que permita el desarrollo de un modelo con mayores capacidades (Diagrama 1).

Diagrama 1. Perspectiva de Resolución de Problemas DMAIC



Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de Ocampo y Pavón, 2012.

En el apartado cualitativo se realiza una exploración de la situación actual del municipio en cuanto a la implementación de la GpR, además de una evaluación de los retos que existen para que este enfoque se consolide al interior del ayuntamiento. Por otro lado, en el apartado cuantitativo se considera que la investigación posee tintes exploratorios y descriptivos, dado que se espera medir una serie de conceptos relacionados con las capacidades institucionales que las dependencias municipales responsables de estos trabajos poseen para la implementación y consolidación de la GpR⁵, obteniendo con ello una “fotografía” de la situación actual en el Ayuntamiento de Mexicali que será analizada mediante procedimientos estadísticos inferenciales orientados a establecer la significancia y

⁵ Como dependencias responsables de estos trabajos se tiene a: la Tesorería municipal, Sindicatura, Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio (COPLADEMM) y Oficialía Mayor, dado que estas instancias globalizadoras son quienes tienen la responsabilidad normativa de conducir los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación del gobierno municipal de Mexicali.



el grado de asociación entre variables. Los cambios que introdujo la Nueva Gestión Pública, se ven limitados, derivado al cambio de enfoque y de las herramientas tradicionales de la administración pública, como se muestra a continuación en el cuadro:

CUADRO 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Administración Pública	Nueva Gestión Pública
Como racionalidad transdisciplinar de las ciencias sociales.	Como racionalidad transdisciplinar de las ciencias económicas.
Su principio causal es la política.	Su principio causal es la Economía.
Su centro de acción es el desarrollo de lo Público.	Su centro de acción es el desarrollo del Mercado.
Se Focaliza en el Estado. Basa su acción en las relaciones de dominación-sujeción y la prevaecía de lo público sobre lo privado.	Se Focaliza en el Mercado. Basa su acción en las relaciones de intercambio.
Su marco legal y normativo se basa en el derecho administrativo.	Su marco legal y normativo se basa en el derecho mercantil.
Su orientación hacia el ser Humano tiende a lo público.	Su orientación hacia el ser Humano tiende a lo privado.
Su fundamento axiológico es la ética como bienestar público.	Su fundamento axiológico es la eficiencia del individuo.

Fuente: Chica, 2011: 61.

Como se muestra en el cuadro anterior, la NGP ha traído a la administración pública una serie de innovaciones administrativas, las cuales han ampliado principalmente su enfoque, en donde centra sus acciones en el mercado, buscando la eficiencia de los servicios y la racionalidad transdisciplinar de las ciencias económicas; generando así un enfoque a los resultados y la satisfacción ciudadana, en vez de un enfoque predominantemente político bajo una economía centralizada.



II. MARCO TEÓRICO

2.1 DE LA GESTIÓN PÚBLICA A LA GOBERNANZA POR RESULTADOS: UN ACERCAMIENTO TEÓRICO

2.1.1. INTRODUCCIÓN

La Gestión para Resultados (GpR) ha venido a transformar la manera de ejecutar acciones públicas por parte de los distintos órdenes de gobierno; este enfoque desde hace ya algunas décadas, ha propuesto a los gobiernos nacionales formular y aplicar políticas públicas que no solamente cumplan con una obligación constitucional o social, sino que generen valor público entre los ciudadanos mediante políticas públicas con enfoque a resultados. En ese sentido, la GpR tiene como principal característica la medición del desempeño, es decir, conocer los resultados que tuvo la aplicación del recurso presupuestal y las actividades que emanan de las políticas (García y García, 2010) así como el resultado obtenido de dicho ejercicio.

A través de los distintos tipos de evaluación es posible generar información estratégica para el desarrollo de mejores políticas públicas, ya sea a través de diagnósticos, reportes, informes técnicos o recomendaciones. Otro elemento clave de la GpR es el incremento constante de la eficiencia de los proyectos, que de manera progresiva, orienta las políticas a tener mejor impacto y mejorar la estructura programática de la administración pública (Caso, 2011 en Ramos, Sosa y Acosta, 2011). Por último, el intercambio de conocimiento juega un papel sumamente importante, dado que este viene a retroalimentar los procesos de toma de decisiones por parte de los gobiernos.

La medición del desempeño es utilizada por distintas entidades y dependencias públicas para valorar sus acciones, programas y políticas públicas, en donde se usa esta



información de desempeño “para mejorar la toma de decisiones” (Caso, 2011 en Ramos, Sosa y Acosta, 2011); cuyo uso tiene un impacto cada vez mayor en el sector público, no solamente por la obligación normativa que presiona a los distintos órdenes de gobierno a evaluar sus políticas públicas sino por la valoración que los ciudadanos tienen sobre sus administraciones.

En los modelos democráticos, los gobiernos son alternos, cambiantes y apegados a un marco de derecho, y por ello, en la administración pública es importante mantener rutas constantes y permanentes para el desarrollo de sectores claves de una sociedad, es decir, más allá de generar resultados para el gobierno en turno, la ciudadanía espera del Estado una ruta objetiva de desarrollo a largo plazo y mejora continua de los servicios públicos. Por ello la importancia de la Evaluación del Desempeño, ya que se vuelve el instrumento para generar la mejora continua del sector público.

En este sentido, como primer punto de análisis, cabe plantearse entre otros cuestionamientos, lo siguiente: ¿cómo los actuales gobiernos han trabajado para la implementación de enfoques como la gestión estratégica y la gestión para resultados? ¿Las acciones y políticas públicas actuales están sustentadas en los procesos de planeación estratégica? ¿Se tienen en cuenta métodos eficientes de gasto a través de nuevos modelos de programación y presupuesto? ¿Cómo evalúa el gobierno actualmente su desempeño? ¿Qué herramientas se han implementado en los últimos años en México en materia de evaluación? Y finalmente ¿Cómo participa la ciudadanía en la retroalimentación de las políticas públicas?

En el caso mexicano, los cambios en la estructura de la administración pública se han enfrentado con distintos contratiempos y dificultades como se observa en el Cuadro 3.

CUADRO 3. CAMBIOS ESTRUCTURALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA, 1980-2012



Temporalidad	Suceso
80s	Surge en el ámbito internacional un movimiento global de reforma donde se exige un cambio radical de valores en el sector público.
90s	Los organismos internacionales como el Banco Mundial, la ONU y la OCDE, entre otras, hacen énfasis en el tema de gobernanza, y a México se le recomienda complementar su reforma estructural con acciones que elevarían sus estándares de rendición de cuentas, y fomentarían una mayor participación de los ciudadanos.
Gobierno de la República de Ernesto Zedillo, 1994-2000.	Se diseña el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), un programa orientado a la innovación de la administración federal, cuya finalidad según Pardo (2003), era la medición y evaluación de la gestión pública y la dignificación, profesionalización y ética de los servidores públicos. Durante este periodo, se hizo un gran esfuerzo para vincular la Nueva Estructura Programática y el SED.
Gobierno de la República de Felipe Calderón Hinojosa, 2006-2012	La evaluación de la gestión toma mayor relevancia, las distintas reformas administrativas difícilmente consideraron un modelo integral de evaluación, y entre muchos de los retos de gran magnitud que asumió el gobierno de Felipe Calderón, se encuentra el desarrollo y la consolidación de un sistema de evaluación que permita conformar una política sistemática de valoración de los resultados de la nación pública, por lo menos en lo correspondiente a las dependencias y programas federales (González y Hernández, 2010).

Fuente: Elaboración propia.

El segundo punto de análisis está orientado a analizar los elementos teóricos de la gestión estratégica y la GpR; por ello, se hace una descripción del origen y desarrollo de la misma en México, y cómo estas técnicas y enfoques fueron gestándose al interior del Estado Mexicano a través de distintos sistemas, propuestas de ley y normatividades que hicieron posible que la Gestión para Resultados fuera una realidad en muchas de las dependencias del orden federal, reconociendo la ausencia de estas técnicas para el caso de los gobiernos municipales.

Como tercer punto, es la aplicación de la Planeación Estratégica en el sector público; en este apartado se analizan los distintos enfoques de planeación en el Gobierno; si bien es comprensible que los Planes de Desarrollo son la guía principal de toda administración para



justificar programas sectoriales, institucionales o distintas acciones encaminadas hacia una problemática emergente; no obstante el debate que se desarrolla es acerca de ¿cómo las evaluaciones gubernamentales hacen que se tenga una mejor planeación estratégica? ¿En qué medida los gobiernos son capaces de desarrollar a través de la planeación, mejores métodos de evaluación?

Por último, se revisa de forma técnica y descriptiva, las distintas definiciones asociadas a los conceptos de programación y presupuestación, y cómo estos procesos administrativos implican que un gobierno tenga o no, mejores resultados en sus acciones.

Una vez definido el marco teórico anteriormente planteado, será posible iniciar el debate sobre la evaluación del desempeño en México, con muchos más elementos teóricos importantes; a lo cual cabe destacar que en estos tres últimos puntos, no solo se documenta el enfoque de la evaluación desde una perspectiva técnica, como lo podrían definir los portales gubernamentales (por ejemplo el de la SHCP), sino que se discuten los distintos retos y oportunidades que ésta presenta para convertirse en un esquema permanente de actuación en todos los gobiernos; y especialmente para las administraciones municipales, donde los principios de la GpR vendrían a ayudar a implementar mecanismos que hicieran mucho más eficientes sus funciones sustantivas y adjetivas, como la recaudación efectiva de rentas, la ejecución de mejores obras públicas, la prestación de servicios de calidad así como el constante monitoreo y la evaluación de sus acciones; esto último, cabe mencionar, es una práctica muy poco usada en el orden municipal.



2.1.2. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

El enfoque de la NGP se deriva de dos tendencias en la administración pública contemporánea: i) la revalorización de la naturaleza pública del gobierno y de la administración, que se caracteriza por la revalorización del estado de derecho y la democratización del régimen, y ii) la renovación de la capacidad administrativa del gobierno y de la administración pública. Sus antecedentes principales son la crisis fiscal y administrativa del Estado, la liberalización de la economía, la globalización, la nueva economía y la agudización de los impactos sociales (Aguilar, 2006).

La NGP nace como respuesta al agotamiento de estructuras tradicionales de gobierno que si bien mostraban aspectos y cualidades importantes, necesitaban de un cambio acorde a las nuevas tendencias; requerían de una nueva fisonomía que las hiciera más funcionales a un nuevo papel del Estado y a una sociedad más demandante, tratando de solucionar los problemas que siempre han existido, pero de una manera que garantizara resultados (Cabrero, 2003). Una característica de la Administración Pública (AP) en los últimos años ha sido el crecimiento del sector público en términos de sus escalas y diversidad de actividades, es decir, no solamente se ha apostado en el mejoramiento de las finanzas públicas como fue el objetivo principal en las reformas administrativas y financieras de la década de los ochenta, sino que ahora, esta diversidad de actividades en la administración pública está orientada a otros temas de relevancia social, como son los nuevos mecanismos de participación ciudadana, de transparencia y rendición de cuentas. Existe una creciente importancia en este último aspecto, resaltando tanto la responsabilidad por los resultados de las políticas y sus



programas, como la necesidad de disponer de mecanismos e instrumentos que evalúen el desempeño de las instituciones (Guzmán, 2005).

Es así que la NGP nace a partir de las siguientes teorías administrativas:

CUADRO 4. TEORÍAS QUE DAN ORIGEN A LA NGP

Teoría	Descripción de aplicación en la Administración Pública
Public choice:	Es el estudio económico de las decisiones que se adoptan al margen del mercado, en otras palabras, es la aplicación de la Economía en la Ciencia Política. Busca aumentar la eficacia y evitar las ineficiencias de la burocracia, mediante la introducción de mecanismos de mercado como la competitividad, ya que parte de la premisa que el Ciudadano así como un cliente, elige en base a la calidad del servicio (en un mercado político donde puede elegir a otro partido que administre). Esto se traduce como: • Más competencia en el desarrollo de los servicios públicos, • Privatización o contratación externa para reducir el gasto, • Mayor información sobre la viabilidad de las alternativas de los servicios públicos ofertados con bases competitivas, y • Controles más estrictos sobre la burocracia.
Costes de transacción:	Williamson (1975) asocia los costes de transacción asociados a la firma de los contratos, el control de resultados y comportamiento de las partes contractuales; éstos varían por un lado, con las características de las decisiones de los gestores. Cuantos mayores sean los costes de las transacciones externas, mejor será la producción dentro de la administración.
Neo-tailorismo:	Para esta teoría, el carecer de un sistema de gestión adecuado y el perfil tradicional de los gestores públicos, son factores importantes que impiden la consecución de la eficiencia. Se habla de reinención del gobierno, haciendo alusión a la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para producir mejoras en cuanto a su eficiencia, adaptabilidad y su capacidad para innovar. Así propone: separación entre política y gestión, reducir las normas de actuación, incrementar los controles económicos e introducir mecanismos incentivadores para premiar logros y sancionar fallos.
Teoría de la gerencia:	Esta teoría entiende a cualquier ente como un conjunto de contratos entre un individuo (principal) que contrata a otro (agente) delegando a él la ejecución de una determinada tarea, que viene definida por la divergencia entre las funciones de utilidad de cada una de las partes del contrato. En el ámbito público, las relaciones de agencia se encuentran en dos niveles:



	a) la provocada por la delegación sucesiva de responsabilidad que representa la cadena: Ciudadanos-Políticos- Gestores. b) La relación interadministraciones o intersectoriales.
--	--

Fuente: Elaboración propia con información de García, 2007.



En este sentido, la AP ha intentado evolucionar en procedimientos para mejorar la transparencia, la gestión institucional y los resultados del uso de los recursos (enfocados a generar valor público), pero sobre todo, en la mejora constante de las capacidades institucionales de los distintos órdenes de gobierno. La necesidad de definir el futuro a seguir para la construcción de un Estado acorde a las características del nuevo siglo, ha dado lugar a todo un cuerpo teórico conocido como *Nueva Gestión Pública (NGP)*; sin embargo, este nuevo modelo, tuvo que pasar una serie de distintos escenarios sociales, políticos y económicos experimentando cambios radicales, que obligaron a cambiar las formas de administrar, en un entorno global en constante movimiento.

La NGP propone un enfoque gerencial de la AP, cuya propuesta esencial es dar forma a una estructura administrativa descentralizada y desregulada, que fomente la iniciativa del personal y su compromiso con el logro de resultados, para lo cual se otorga al personal la capacidad de decisión y se le responsabiliza por el resultado. Su tesis central es que la descentralización y la eficiencia son interdependientes, lo cual es contrario a la idea de que la centralización jerárquica y la reglamentación precisa, son las condiciones de la eficiencia; cabe destacar que legalidad y eficiencia se distinguen, y en algunos casos, se distancian.

En sus configuraciones específicas, la NGP se caracteriza por generar organizaciones orientadas a resultados más que a procedimientos (por procesos más que por funciones) y hacia los ciudadanos-clientes más que hacia los superiores inmediatos; enfocándose, hacia el costo-eficiencia de las operaciones, el presupuesto en base a resultados, el establecimiento de agencias ejecutivas autónomas para fines públicos específicos, la contratación de organizaciones privadas y sociales para la prestación de determinados servicios públicos, el establecimiento de contratos particulares entre el superior y los funcionarios en sustitución



de normas generales, los sistemas de medición y evaluación del desempeño, y el gobierno digital (Aguilar, 2006).

En el caso de México, es interesante analizar las tendencias de cambio en la administración pública siguiendo la lógica que establece Aguilar (2006); por ello, el país antes de llegar a un cambio democrático sólido o bien a una transición real en el caso del poder ejecutivo federal en el 2000, primero tuvo que pasar por distintas reformas económicas que liberaron su mercado, privatizaron una serie de entidades paraestatales y reformaron distintos marcos normativos relacionados a la administración pública; sin embargo, no fue hasta que se dio la alternancia política que fue posible, una vez se incluyeran las tendencias hacia los principios del buen gobierno y se diera la participación real de otros actores en la agenda pública, para que se iniciara formalmente la GpR.

Este agotamiento de las instituciones en el caso de México, no solo abrió camino a distintas reformas gubernamentales desde el orden central o paraestatal, sino que las propias demandas ciudadanas y de los distintos sectores de la oposición, lograron la creación de institutos autónomos que hoy rigen la vida democrática del país o bien, coadyuvan a la defensa de los derechos sociales y políticos, como es el caso del Instituto Nacional Electoral o la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En diferentes contextos existen diversas definiciones de la NGP, por lo tanto, es importante mencionar algunos enfoques de este término para facilitar su comprensión. De esta manera, Hood (1989), establece siete componentes que fundamentan el concepto de evaluación dentro de la estructura gubernamental: 1) La búsqueda de una administración profesional y proactiva de las organizaciones; 2) La creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño; 3) El mayor énfasis en el control de productos y menor en



el de insumos y procesos; 4) El impulso a la desagregación y descentralización de las entidades administrativas; 5) La mayor competencia en el sector público; 6) Impulso a los estilos gerenciales provenientes del sector privado y 7) Una mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos.

Como se puede observar, desde esta teoría se destaca la importancia de medir los resultados con base a indicadores claros de desempeño. En este sentido, se confirma la importancia que la NGP brinda a una de las características principales de la GpR, que es la medición y las evaluaciones; sobre todo por la información que genera para la toma de decisiones de organizaciones públicas. Si bien estas tendencias tienen un antecedente claro en países anglosajones, las nuevas corrientes de la gestión pública se encuentran con grandes retos en muchos de los países de América Latina, sobre todo por el factor de la cultura organizacional, la resistencia al cambio y la ausencia de mecanismos democráticos reales.

En este sentido y siguiendo lo dispuesto por Echevarría (2000), se documenta que la tendencia de la NGP considera como contenidos los siguientes elementos:

- i. Fortalecer las funciones estratégicas de los gobiernos (coordinación, gestión transversal, control y evaluación de resultados).
- ii. Descentralizar y orientar a resultados flexibilizando las estructuras y los procedimientos (agencias, sistemas presupuestarios, gestión del rendimiento, delimitación política y gestión).
- iii. Crear competencia y capacidad de elección (mercados internos, contratación de servicios, cobro por prestaciones, privatización y externalización de servicios).
- iv. Proporcionar servicios de calidad (mejorar la accesibilidad y participación, establecer estándares de servicio e indicadores de desempeño, reducir las barreras



administrativas).

- v. Mejorar la gestión de los recursos humanos (descentralización de la gestión, flexibilizar las condiciones de trabajo).
- vi. Optimizar el uso de las tecnologías de la información (comunicación electrónica interna y externa, gestión de procedimientos y automatización de oficinas, información de gestión).

Es de destacar la manera en que los puntos anteriores se engloban en un marco general orientado a resultados, en el entendido de que los gobernantes cuentan con el interés de fortalecer la visión estratégica del Estado, mediante una eficaz coordinación intergubernamental, transversal y con el mejoramiento del capital humano. Aunado a mejorar la calidad del servicio público mediante el acreditamiento de estándares e indicadores de desempeño, que en conjunto, conllevan a una gestión pública orientada a impactos sociales.

Sin lugar a dudas, el enfoque de la NGP debe de ser parte fundamental de todo gobierno y de toda acción de gobierno. La articulación entre gestión, políticas y evaluación, es una triangulación que busca el mejoramiento de las instituciones, acciones y del impacto que generan, lo cual, debe ser una tarea intergubernamental y no exclusiva del orden federal, sino inherente a la gestión de los tres órdenes de gobierno y de manera transversal. Retomando los contenidos expresados por Echeverría (2000) respecto a la Nueva Gestión Pública, el siguiente cuadro muestra la evolución de su implementación en el caso mexicano:

CUADRO 5. EJEMPLOS RELACIONADOS A LOS CONTENIDOS DE LA NGP

Contenido	Ejemplo relacionados en México.
Fortalecer las funciones estratégicas de los gobiernos	Puesta en marcha del Sistema de Evaluación del Desempeño a partir del 2007.



Descentralizar y orientar a resultados flexibilizando las estructuras y los procedimientos	Expedición de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006.
Crear competencia y capacidad de elección	Expedición de la Ley para la Reforma del Estado en 2007.
Proporcionar servicios de calidad	Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad y el Modelo Intragob durante la administración de Vicente Fox.
Mejorar la gestión de los recursos humanos	Expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada.

Fuente: Elaboración Propia en base a los contenidos de la NGP de Echeverría (2000).

Si bien existe un marco normativo sólido en muchos de los contenidos antes mencionados, el principal objetivo sería conocer cuáles son los mecanismos técnicos para llevar a cabo de manera efectiva, un modelo estratégico de innovación para conocer el alcance que tienen los tres órdenes de gobierno en materia de NGP, principalmente en los gobiernos locales.

Si bien el modelo, tiene ya un largo recorrido y aplicación en muchos gobiernos nacionales en el mundo, en el caso del Estado Mexicano es muy interesante, dado que, si bien han existido indudables avances en materia de mejores instrumentos para la medición del desempeño, entre los que destacan normatividades y guías sólidas para la formulación de políticas públicas y metodologías para la evaluación precisa de políticas sociales. Sin embargo, esto únicamente se ha dado a nivel federal, realmente son pocas las entidades federativas que han impulsado la GpR como una plataforma para mejores acciones públicas, y aún más, éstas son prácticamente nulas a nivel municipal; siendo éstos en los que se hace necesario mejorar sus mecanismos de gestión, porque sus servicios son los más cercanos a la sociedad. Los elementos de la NGP y de la GpR, ofrece a los municipios mexicanos una opción eficiente de construir mejores planes de gobiernos, mejores programas sociales,



eficientes sistemas recaudatorios, innovación y profesionalización constante como otras tantas ventajas palpables y de gran valor público.

2.1.3 DE LO PRIVADO A LO PÚBLICO: LA INMERSIÓN DE LAS PRÁCTICAS Y HERRAMIENTAS DE LA EMPRESA AL GOBIERNO

El principal motor para la modernización administrativa del gobierno central, primeramente; fue la pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano, derivado de la crisis fiscal; obligando a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia. Como dice García (2007), en la década de los 70 del siglo XX, comienza la preocupación por las ineficacias detectadas en la ejecución de los programas públicos, surgiendo el planteamiento de los fallos de la intervención del estado en la economía, asociados a la burocracia, la competencia política o derivados de la propia naturaleza de los bienes públicos. Es en este contexto, nace en Gran Bretaña, bajo las premisas de la mano invisible del mercado, *dejar hacer, dejar pasar*, corrientes opuestas al intervencionismo del Estado y su injerencia administrativa, la empresa pública a principios del siglo XX (Guerrero, 2012).

La nueva gerencia es un matrimonio, en palabras de Hood (1991, pp. 5-6) entre el Nuevo institucionalismo y la gerencia profesional (García, 2007). La cual en sus inicios buscaba recrear en los gobiernos, condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados, a lo cual se comenzó a desarrollar las tecnologías que generan las empresas del sector privado frente a las exigencias del mercado, en el ámbito público; preocupaciones tales como la tasa de rentabilidad, obtención de resultados, costos, inversiones, grado de competitividad, orientación al cliente (en el ámbito público, el ciudadano visto como cliente), y la preocupación por la eficiencia (López, 2002); hoy en día se ha encontrado dentro de la



NGP, el modelo organizacional de la GpR y su herramienta el PbR, como promotores del desarrollo dando respuesta a todas estas preocupaciones de los gobiernos modernos.

A esto podemos añadir que el neo-gerencialismo, nace a partir de la visión de una gerencia profesional, definida a partir de las ideas Neo-tayloristas, centradas en el estudio de la organización burocrática interna de la administración, así como la teoría de la agencia, en donde se entiende a la administración pública, como un conjunto de contratos entre un individuo (principal) que contrata otro (agente), delegando al segundo la ejecución de determinada tarea (García, 2007).

Para el *management* privado, nos dice López (2002), le resulta prioritario el uso de técnicas inclinadas hacia el cálculo, la cuantificación y la elaboración de indicadores, clasificadas en tres grandes grupos:

- **Las técnicas de dirección general de la organización:** son las que consideran a la organización en su conjunto, centradas en la capacidad de anticiparse y adaptarse a los cambios del entorno (perspectiva estratégica), y garantizar tanto el buen desarrollo de las operaciones como el logro de las metas establecidas (perspectiva operativa). Las herramientas son: planificación estratégica, gestión de procesos de cambio organizativo, dirección por objetivos (DPO) y dirección de proyectos.
- **Las técnicas correspondientes a las funciones de una empresa:** Se encuentran técnicas como: Marketing, dirección de operaciones, diseño organizativo, dirección de recursos humanos, gestión de servicios, gestión financiera y control de gestión.
- **Las técnicas de desarrollo de habilidades directivas de relevancia práctica:** En este grupo se evidencia un proceso de reconversión desde la capacitación para ejercer la función directiva a la capacitación para el liderazgo del cambio organizacional.



Estas técnicas apuntan a desarrollar habilidades de toma de decisiones, negociación y gestión del conflicto, liderazgo, innovación y capacidad de asumir la complejidad, la ambigüedad y la incertidumbre.

Fuente: López, 2002.

De esta manera dice la misma autora, que Echevarría y Mendoza (1999), partieron del nivel de análisis de Eliassen y Kooiman (1987) proponiendo abordar el estudio de la innovación de las administraciones públicas, en tres grupos: *aplicación directa*, *adaptación creativa* y *necesidad de reconceptualización*. Estos tres grupos, se describen en palabras de Gunn (1987), como sigue (Cuadro 6):

- **Aplicación directa:** La administración pública actúa en condiciones singulares, en consecuencia, difiere de la realidad del sector privado.
- **Adaptación creativa:** Las técnicas de la gestión privada son útiles en el sector público solo para casos puntuales y de escasa importancia. Entre ambas, sólo pueden encontrarse aparentes coincidencias funcionales.
- **Necesidad de reconceptualización:** La gestión pública puede beneficiarse de las enseñanzas de la gestión empresarial, no obstante, deberá desarrollar un paradigma integrador del *management* público, incorporando sus propios conceptos y categorías. Por ejemplo, la reconceptualización del ciudadano visto como un cliente, que espera resultados y que toma decisiones en base a dichos resultados, enfocando la acción pública en la satisfacción de la sociedad.

CUADRO 6. GRADO DE ADECUACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN EMPRESARIAL A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Técnica de gestión considerada	Aplicación directa	Adaptación creativa	Reconceptualización
Planificación estratégica			
Gestión del cambio organizativo			
Dirección por objetivos			
Dirección de proyectos			
Gestión de servicios			
Marketing			
Dirección de operaciones			
Diseño organizativo			
Dirección de recursos humanos			
Gestión financiera			
Sistemas de información			
Control de gestión			

Fuente: Retomado de López, 2002. Echevarría y Mendoza, 1999.

Con base en el cuadro anterior (López, 2002), algunas técnicas de la gestión privada requieren de un mayor nivel de ajuste para su aplicación en la administración pública, así como la dificultad que representa para su inmersión en la cultura organizacional de las dependencias y entidades. Siendo algunas innovaciones administrativas de aplicación directa en las cuales la administración pública no difiere de la privada, es decir, técnicas y términos básicos administrativos; mientras que otras requieren de un grado mayor de adaptación con base en una reconceptualización.



A continuación se explican las técnicas de la administración privada que han generado mayor impacto en la gestión pública, para aclarar su importancia en la actuación gubernamental.

Técnicas de la Administración Privada en la Administración Pública

Planificación estratégica

La planificación estratégica tiene su antecedente con Peter Drucker en 1954, en los primeros esbozos del concepto de planeación a largo plazo; si bien el término estrategia ya se utilizaba desde Sócrates en un plano de estrategia militar, pero no fue hasta Von Neumann y Morgenstern (2007), que se enlazó a la estrategia con los negocios, en sus publicaciones sobre teoría de juegos y el comportamiento de la economía en 1944. En este sentido, nos dice Charles W. Hofer y Dan Schendel (1978), que las organizaciones necesitan enfocarse en los cambios exógenos y prepararse a ser más efectivas para sobrevivir; frente a este paradigma de supervivencia, las empresas buscaban perpetuar su crecimiento en orden de cumplir con objetivos cada vez más altos, lo que los volvía competitivos en un entorno turbulento.

Años más tarde, surge como instrumento de apoyo a la gestión pública en el marco de iniciativas de la NGP, a mediados de los 80s en los países de la OCDE; como ejemplo está Estados Unidos con la publicación de la Ley de Eficacia y Rendimiento del Gobierno (o Government Performance and Results Act) en 1993, donde obligaba a las agencias a desarrollar planes estratégicos, planes anuales de desempeño, y reportes anuales del ejercicio fiscal, para presentar al congreso los proyectos presupuestales de gestión del año fiscal (CEPAL, 2009b).



De esta manera la CEPAL y el ILPES en 2003, publica el libro *Planificación y gestión pública por objetivos*, con la intención de promover cambios sustantivos en los estilos de gestión pública, argumentando la inexistencia de un nexo entre la planificación estratégica y la operatividad de la gestión pública, es decir, se buscaba con la publicación, la implantación del buen gobierno en América Latina. Posteriormente la CEPAL (2009), publica el *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*, a manera de consolidación de la vinculación entre la planificación estratégica y otras herramientas e instrumentos propios de la administración privada para su aplicación en el sector público.

Por ello, esta herramienta tiene mucho que aportar a la administración pública, ya que da respuesta a los contextos cambiantes, buscando generar mayor competitividad en los resultados, mayor eficiencia y eficacia, planeación a largo plazo y consecución de objetivos cada vez más ambiciosos; características necesarias de la gestión pública para lograr el desarrollo. Actualmente esta herramienta es utilizada de manera práctica en los planes de desarrollo de México, en su gobierno nacional y subnacionales, así mismo, la transversalidad es una derivación o modificación de ésta; donde los gobiernos locales ya la han adoptado, realizando planes estratégicos a largo plazo con un periodo de 15 años.

Dirección por objetivos

La dirección por objetivos (DPO) fue conceptualizada por Drucker (1954), donde expresa que la DPO actúa como una brújula en acción, en donde existe segmentación por departamento, se establecen objetivos en conjunto, y a su vez, los departamentos y sectores de la empresa tienen sub-metas que deben cumplir para sus resultados. Señala también que



los objetivos son necesarios en cada área estratégica, en donde sus resultados influyen e impactan directamente en la prosperidad del negocio.

Para Drucker, la aplicación de este sistema por objetivos, permitiría:

1. Manejar la empresa con principios muy simples.
2. Poner a prueba dichos principios.
3. Predecir comportamientos.
4. Tomar decisiones, donde sus consecuencias serían observadas durante el proceso, lo que permite tomar acciones correctivas antes de culminar el ciclo.
5. Definir cómo compensar a los distintos gerentes.
6. Mejorar las actuaciones futuras de los gerentes como resultado de un análisis de las experiencias pasadas.

Fuente: Drucker, 1954.

En la administración pública, esta dirección por objetivos se observa en el Plan de Desarrollo, Planes Sectoriales, y a nivel operativo, en el Plan Operativo Anual, donde se establecen las metas a lograr en cada área gubernamental, en cada unidad administrativa de las dependencias y entidades del gobierno; cuya consecución de metas logra los objetivos de los documentos rectores de la planeación hasta llegar en un esquema transversal, al cumplimiento de objetivos estratégicos en el ejercicio fiscal y del gobierno en turno.

Diseño organizativo

El diseño organizativo se entiende como el proceso de elegir una estructura de tareas, responsabilidad y relaciones de autoridad dentro de una organización. Para esto hay que retomar el concepto de organización en palabras de Barnard (1938), como un sistema



conscientemente coordinado de actividades o fuerzas de dos o más personas, aludiendo a que las organizaciones requieren de comunicación, disposición a contribuir, y formular un propósito común. Asimismo, se retoma la definición de Hamitai Etzioni (1964) donde entiende a la organización como unidad social deliberadamente construida para alcanzar objetivos específicos.

El diseño organizacional al que se refiere el presente subtema, es en cuanto a la forma o modelo de organizar la agrupación de personas y coordinar esos esfuerzos hacia el objetivo que persiguen todos los miembros de la organización. Ante esto, Henry Mintzberg presente en su libro *The structuring of Organizations* (1979), los tipos de esquemas organizacionales respecto sus objetivos y su nivel de formalización.

En seguimiento a lo que establece el cuadro 7, se puede determinar entonces que las dependencias y entidades de la administración pública están en transformación, pasando de una Organización máquina a una Organización profesional y diversificada, donde se tienen dos mecanismos de coordinación: estandarización de habilidades por una parte, y de resultados, por la otra.



CUADRO 7. LAS SEIS CONFIGURACIONES DE LA ORGANIZACIÓN SEGÚN MINTZBERG Y SU RELACIÓN CON LOS FACTORES DE CONTINGENCIA Y LOS PARÁMETROS DE DISEÑO

Configuración	Entorno	Internos	Elemento clave de la organización y tipo de descentralización	Mecanismos de coordinación clave
Organización empresarial o estructura simple	Simple/Dinámico o hostil	Pequeña Joven Tareas simples Control del director general	Ápice estratégico/ centralización horizontal y vertical	Supervisión directa
Organización máquina o burocracia mecánica	Simple/estático	Vieja Grande Tareas reguladas Control tecnócrata	Tecnoestructura/ Descentralización horizontal limitada	Estandarización del trabajo
Organización burocracia profesional	Complejo/ Estático	Sistemas simples Control profesional	Núcleo de operaciones/ Descentralización horizontal	Estandarización de habilidades
Organización diversificada	Simple/estático Diversidad	Vieja Muy grande Tareas divisibles Control de la línea media	Línea de media / Descentralización vertical limitada	Estandarización de resultados
Organización innovadora o adhocracia	Complejo/ Dinámico	A menudo joven Tareas complejas Control de expertos	Núcleo de operaciones Staff de apoyo/ Descentralización selectiva	Adaptación mutua
Organización misionera	Simple/ Estático	Edad media A menudo “enclaves” Sistemas simples Control ideológico	Ideología/ Descentralización	Estandarización de normas

Fuente: Retomado de Castillo, 2006. H. Mintzberg, 1979, modificado por Morales Calderón, José, 2004.

Esta teoría proveniente de la administración privada, recae en la administración pública como una reestructuración administrativa novedosa, ya que no existía antes de los años 80s, un enfoque a resultados y a la eficiencia y eficacia administrativa del gobierno como el existente ahora, ni siquiera se formulaban las dependencias y entidades, una misión y una visión⁶, lo cual limitaba su capacidad de acción. Frente a este rediseño organizacional, los gobiernos centrales comenzaron a especializar su organización, a departamentalizar, a sectorizar la administración pública; con el fin de atender las principales necesidades y demandas de la sociedad. Ante esto, se observa que México, antes del periodo revolucionario

⁶ A esto se añade, la inexistencia de manuales de organización, procedimientos ni servicios (Quiroga, 2010).



ejecutaba políticas a través de estructuras administrativas tradicionales, desde las dependencias y entidades del Estado; mientras que en la actualidad se ejecutan con nuevas formas de organización, buscando la descentralización de la administración pública y enfocando su labor a la consecución de los resultados (Quiroga Leos, 2013).

La innovación de la gestión administrativa del gobierno, ya descrita por la OCDE y la CEPAL; corresponde a la respuesta de los gobiernos, frente a las demandas sociales crecientes en un contexto de ineficacia y crisis fiscal del Estado. Esto derivó en una búsqueda de herramientas para la innovación administrativa con la finalidad de dar atención a estas demandas y a los objetivos estratégicos para lograr el desarrollo, haciendo frente a la crisis fiscal y de gobernabilidad de coyuntura, junto con otras herramientas de gestión y de enfoque a resultados.

2.1.4. LA GESTIÓN ESTRATÉGICA Y LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

La estrategia tiene un sin número de teorías y ámbitos de aplicación. Desde la lógica militar hasta los enfoques empresariales; sin embargo, en el ámbito del sector público se encuentra ante otro entorno organizacional distinto y con ello, algunos obstáculos como la rutina de las burocracias, la falta de claridad sobre los mandatos institucionales, temor ante los riesgos, etc.; que limitan su actuación. Esta necesidad de generar una visión estratégica en el gobierno surge precisamente de un nuevo papel del Estado ante cambios de una sociedad contemporánea que es variable junto con sus problemas; es por ello que se busca transitar hacia nuevas formas de gobernanza (governance), el aprovechamiento de los recursos,



conocimiento y potencialidades sociales de forma más eficiente, que sean eficaces e innovadoras (OCDE, 2014).

La gestión como proceso administrativo clave de cualquier gobierno, se ve reflejada en distintos aspectos de la agenda pública y va desde la gestión de recursos federales hasta la gestión de apoyos sociales de tipo asistencial o de desarrollo para sectores vulnerables de la sociedad; sin embargo cabría preguntarse acerca de qué tan efectivos son estos gobiernos cuando se trata de gestionar estratégicamente; es decir, si son efectivos en sus acciones diarias (internas y externas) y cómo se puede medir la calidad de la gestión gubernamental; evidentemente esto se vuelve relevante debido a que los ciudadanos no solamente demandan constantemente mejores obras y servicios, sino también, una mayor calidad en los mismos.

De acuerdo a Moyado (2011), los gobiernos y las administraciones públicas se enfrentan cada vez más a la necesidad imperiosa de mejorar la prestación de servicios públicos fundamentales para el desarrollo y funcionamiento de la sociedad, servicios que muestran una demanda creciente por una provisión de calidad a la altura de las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

La gestión entonces no solo se entiende como un mero proceso técnico, sino que éste, va orientado a tener impacto y valor social entre los ciudadanos, es decir, está enfocado a la creación de valor público. La gerencia se puede caracterizar como estratégica en la medida en que todos los que colaboran en su ejercicio estén comprometidos con una perspectiva particular de cómo la organización crea este valor, e implementen un conjunto de actividades particulares que se llevan a cabo para alcanzar sus objetivos (Mokate y Saavedra, 2006).

El marco estratégico requiere de una delimitación de las áreas de acción donde se fijarán objetivos de los esfuerzos organizacionales (y por ende, de la gerencia) y se



enmarcarán las distintas actividades. El desarrollo de la estrategia en el sector público inicia con la misión y visión de la organización, la que especifica el valor público que la organización busca producir para las partes afectadas y para la sociedad en general. A su vez, la especificación de la misión y visión parten de los mandatos organizacionales, los cuales son formales e informales. Los mandatos formales están representados por requerimientos, leyes, ordenanzas, artículos constitucionales, decretos, estatutos y otros similares; mientras que los mandatos informales son todos aquellos que recaen sobre la organización y que no han sido traducidos a norma, como pueden ser: lo que se prometió en la campaña, las expectativas del gabinete y el presidente sobre los programas, así como las expectativas de los agentes financiadores, los beneficiarios y otros actores clave (Bryson, 1995). Los mandatos formales son tan importantes como los informales y se debe tener cuidado al tomar en cuenta ambos una vez que se definan los objetivos y metas de la organización. Por lo que, para no limitar la gestión pública al simple cumplimiento de los mandatos, es necesario revisarlos e interpretarlos de manera que sirvan como plataforma para definir la misión y visión que permita instrumentar la propuesta de creación de valor público. Está demás decir que cualquier propuesta de misión/visión debe ser coincidente con los mandatos formales y que éstos se deben cumplir en un esquema de planeación estratégica.

La mayoría de los modelos de estrategia se limitan a la forma en cómo se entrega valor a los usuarios o beneficiarios mediante políticas, programas o proyectos, descuidando otras áreas que son fundamentales en la gestión pública, tales como las fuentes de legitimidad, el apoyo político y la capacidad organizacional. Es en este sentido que se propone un marco conceptual que incorpore las siguientes tres áreas de acción: gestión política, gestión programática y gestión organizacional; con una conciencia clara y una



comprensión del entorno político, económico, social e institucional, creando una capacidad de navegar en dicho entorno y, en la medida que sea posible, manejarlo.

A nivel conceptual, este modelo no es muy exigente. Todo lo que establece es que para que una estrategia sea buena, tiene que estar centrada en una propuesta de creación de valor público, expresado a partir de un mandato, y ampliado a través de un enunciado de misión y visión y que las responsabilidades de los que ejercen gerencia social requieren de trabajo en las tres áreas complementarias de gestión: programática, política y organizacional.

Por otro lado, si se tiene en cuenta que la gestión, desde la lógica de la conformación de políticas públicas puede verse con la importancia de obtener el mejor diseño de estas acciones de gobierno, ¿cómo es posible obtener este enfoque de calidad? ¿Cómo saber que el Estado gestiona políticas con una calidad en su diseño?; sin duda gran parte de este reto se encuentra en la generación de diagnósticos objetivos sobre la problemática social que va a cubrir la acción gubernamental, apostando en cierta forma por el pensamiento gerencial y en ese sentido, para Moore (1998), una de las preocupaciones centrales de la gestión estratégica es definir cuál es la forma de mejorar la gestión para incrementar su calidad y el diseño de las políticas. Se considera que la mejora en la práctica y en el pensamiento gerencial, es fundamental para promover la eficacia en las organizaciones.

Con ello, se asume que tiene mayor prioridad la mejora en la gestión administrativa, y en un segundo término, la reforma de las instituciones. En otras palabras, cualquier cambio en las organizaciones deriva de la manera de pensar y de gestionar el cambio. Como se puede apreciar, para Moore (1998), la mejora en la gestión administrativa es primordial en el diseño de políticas y en la reforma institucional. El definir estos ámbitos gerenciales rompe con viejos paradigmas tecnocráticos, administrativos y burocráticos, indicando campos concretos



en que los gerentes pueden y deben trabajar para lograr resultados de impacto. El trabajo coordinado en las tres áreas aporta la verdadera dimensión estratégica de la gerencia social. En este sentido, en el caso del gobierno mexicano, se ha trabajado en términos de gestión mayoritariamente en el orden federal, como ejemplo se tienen los distintos documentos técnicos emitidos por la SHCP y por la SFP, muchos de estos en colaboración con órganos autónomos de evaluación como lo es el CONEVAL; como se observa en el Cuadro 8:

CUADRO 8. DOCUMENTOS TÉCNICOS PARA EL SEGUIMIENTO Y MEJORA DE LA GESTIÓN EN MÉXICO

Documento	Dependencia emisora	Descripción
Guía para Indicadores Estratégicos (2010)	SHCP - CONEVAL	El documento tiene una serie de recomendaciones metodológicas que muestran de manera simplificada, esquematizada y homogénea los conceptos metodológicos básicos para la construcción de los indicadores estratégicos en la APF.
Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (2010)	SHCP-SFP- CONEVAL	El documento representa una Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados. En el mismo se realiza una propuesta de recomendaciones que muestra de manera simplificada, esquematizada y homogénea los conceptos metodológicos básicos para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios.
Programa de Mejoramiento de la Gestión (2008)	SFP	El documento representa los esfuerzos de la SFP como responsable de organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF).

Fuente: Elaboración propia en base a los portales oficiales de la SHCP y la SFP 2015.

Del cuadro anterior se observa que los dos primeros documentos técnicos emitidos por la SHCP tienen una mayor orientación al seguimiento y la medición objetiva de los programas y políticas públicas del gobierno federal, las cuales son guías metodológicas que



permiten a las políticas de gobierno tener objetivos y metas fijas, así como medir el desempeño que estas acciones tengan; por otro lado, el tercer documento por parte de la SFP es una propuesta mucho más general para todas las dependencias del orden central del gobierno federal, donde se proponen ciertas estrategias para la mejora de la gestión.

Ahora bien, respecto a la GpR, puede observarse que el mundo actual presenta constantes transformaciones y nuevas situaciones que demandan organizaciones con capacidad de adaptarse al medio ágilmente. Resulta necesario, por ende, introducir cambios en la gestión de las organizaciones públicas para hacer posible que éstas respondan con calidad y efectividad a las nuevas demandas sociales. En este contexto, la gestión de las organizaciones públicas tiene como misión profundizar el proceso de innovación, aumentar la calidad de su desempeño y afirmarse como protagonistas del cambio para que a partir de este nuevo direccionamiento, favorezcan al cambio y fortalecimiento del mismo pensamiento de los de su entorno.

El modelo de gestión administrativa actual en los gobiernos municipales está agotado, lo que en buena medida es el resultado de una planificación estratégica ritual e ineficaz y sujeta a rutinas operativas morosas y de baja calidad. Esta debilidad del contexto institucional ha estado acompañada por un rol poco preponderante de la planificación como herramienta de gestión de los organismos públicos que no se vinculan con los planes estratégicos. Como consecuencia, la planeación no toma en cuenta los objetivos estratégicos de la organización ni incluye la participación de los demás agentes de la sociedad; en este sentido, la planificación se reduce, en la mayoría de los casos, a un ejercicio sólo normativo y administrativo (Ruiz, 2009). La idiosincrasia conduce a los directivos, dejándoles un margen muy pequeño de autonomía para la acción creativa e innovadora. Éstos se enfocan casi



exclusivamente a la administración de los problemas cotidianos sin poder atender los aspectos estratégicos.

El interés por asegurar la eficiente utilización de recursos en el sector público no es un tema nuevo, sin embargo si es un tema novedoso, en cuanto a la necesidad de que la eficiencia se vea reflejada en resultados medibles y articulados a las políticas públicas (Whittingham, y Ospina, 2000). La GpR puede definirse entonces como el modelo cultural que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad (OCDE, 1995).

El CLAD y el BID generaron el Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público donde se plantean tres tipos de consideraciones para la Administración de este sector con un enfoque desde la GpR (Emery, 2005):

- Constitucionales: la mayoría de las constituciones regulan el uso de los fondos públicos por parte de las autoridades en el cumplimiento de su mandato.
- Políticas: las autoridades deben responder sobre sus acciones y sobre los contenidos de sus programas electorales, de acuerdo al principio de la responsabilidad en el cargo.
- Ciudadanas: de acuerdo al principio de delegación democrática, los ciudadanos confían en las autoridades electas y les delegan la gestión de los fondos públicos, producto del pago de sus impuestos.



Demostrando así los beneficios que el enfoque de la GpR trae a los nuevos escenarios de la administración pública. Mediante la implementación de esta forma de gestión, se tiende a dotar a la Administración Pública de un conjunto de metodologías y técnicas para alcanzar consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos y los planes de cada uno de los organismos o entidades de los sectores productivos desde una visión estratégica. La GpR propone medir los resultados, sin embargo, esta medición es una de las cuestiones institucionales más complejas; para analizar la gestión operativa es preciso medir productos (muchas veces servicios intangibles), para analizar la gestión estratégica es necesario medir los resultados que estos productos generan y hacia quiénes se destinan, mientras que para analizar las políticas, es preciso conocer los efectos e impactos que se logran sobre la sociedad. Para todo ello es preciso construir y aplicar indicadores válidos y legítimos, pues estos son la visión compartida de la forma en que se logran los fines.

Los resultados deben lograrse centralmente en un entorno de productividad en los cuales la eficiencia y la eficacia se fusionen para asegurar una entidad altamente productiva, con un uso racional de los recursos, generadora de nuevos ingresos que aseguren la sostenibilidad organizacional y aumenten el valor público; aunque en algunos países desarrollados este tipo de reformas tienen sus antecedentes en los años ochenta, por lo que su introducción es de reciente cuño en Latinoamérica. En el caso de México, aun cuando en los años noventa se apuntaba hacia la introducción del paradigma de orientación a resultados en la AP, no cobró fuerza sino hasta los años de 2004 a 2007, con la introducción de un conjunto de reformas legales y ordenamientos administrativos secundarios que alcanzaron su punto culminante con la reforma hacendaria impulsada por el Ejecutivo Federal a finales de 2007.



Ante la necesidad de cobrar más impuestos, el gobierno se vio obligado a asumir compromisos de mayor austeridad y de un uso racional y productivo del gasto público al vincularlo directamente a los resultados de sus programas. Con ello, México entraba completamente, por la vía del proceso presupuestario, a la introducción de una gestión pública con un enfoque a resultados (González, 2008). Dado que el modelo pone en el centro de la discusión la medición del desempeño de la gestión pública, adquiere relevancia una distinción conceptual que hace la naturaleza de la producción pública, es decir, los productos y resultados que se generan de esta gestión. Los organismos públicos, responsables de una determinada producción pública utilizan insumos financieros, humanos y materiales, asignados a través del presupuesto para la producción de bienes y servicios (productos) destinados a la consecución de objetivos de las políticas públicas (resultados). Los sistemas de evaluación de productos y de resultados, consecuentemente, tienen distintas connotaciones; así, mientras que la medición de productos puede asociarse a un proceso continuo, al interior de las organizaciones, la evaluación de resultados tiene consecuencias que trascienden el ámbito de una institución.

Lo anterior resalta la necesidad de ordenar y focalizar las prioridades de una institución, identificando y jerarquizando procesos, productos y beneficiarios, como una actividad metodológica de apoyo a la definición de indicadores de desempeño gerencial. Así aparece la conveniencia de utilizar la planificación estratégica situacional como un ejercicio sobre el cual se base la implantación de un modelo de GpR, ya que permite elaborar acciones estratégicas, indicadores de resultado y colocar a la gerencia operativa bajo un punto direccional claro y de mediano plazo.



Por otro lado, la implantación de un sistema de evaluación generalmente requiere una adecuación de los procesos internos, detectando inconsistencias entre los objetivos de la institución y su operación diaria. Como consecuencia, suele ser necesario analizar procedimientos, rutinas operativas e instancias de coordinación entre distintas áreas de una organización pública. Este conjunto de actividades, conocidas usualmente como reingeniería de procesos, es el otro pilar en el que descansa la implantación de este nuevo modelo de gestión. Permite introducir cambios en las prácticas de trabajo a partir del análisis de los procedimientos y circuitos administrativos y de rediseños que involucren mejoras de eficiencia. En conjunto, posibilita orientar los procesos internos al logro de los productos identificados como prioritarios en el Plan Estratégico.

La GpR implica una administración correcta de las organizaciones públicas focalizadas en la evaluación del cumplimiento de acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en el incremento de la eficiencia en los proyectos generando impactos con valor público así como una constante retroalimentación para la toma de decisiones. Este modelo incentiva una fuerte descentralización en la toma de decisiones de gestión para que la Administración Pública pueda responder a las demandas sociales eficiente y eficazmente, sin renunciar a la transparencia de la gestión. Esta descentralización se apoya en un Plan Estratégico formulado con estrecha vinculación con el presupuesto del organismo y precisa de un conjunto de indicadores medibles y de un sistema de incentivos racional para su cumplimiento.

La medición del desempeño, como ya se ha mencionado, es un elemento clave de la GpR; un ejemplo claro de un área de gobierno que se encargue de estos asuntos a nivel federal es la Secretaría de la Función Pública (SFP); la cual, a través de la Unidad de Evaluación de



la Gestión y el Desempeño Gubernamental, realiza la función (como lo establece en su objetivo), de monitorear la gestión y el desempeño gubernamental en la Administración Pública Federal que contemple la emisión y publicación de directrices, criterios generales, mecanismos de coordinación sistemáticos y permanentes, que permitan establecer una cultura de la evaluación pública; que en este sentido, una institución que abona a la evaluación del desempeño de las políticas públicas, es el CONEVAL, quien emite los lineamientos para su evaluación en distintos tiempos y dimensiones.

Gobiernos municipales y los instrumentos de gestión.

Se ha mencionado con anterioridad la importancia de un gobierno orientado a resultados, que integre en su gestión y en su cultura, la práctica de evaluar su desempeño; sin embargo, es de destacarse que el nivel de gobierno más cercano a la comunidad (el municipio) ha carecido de modelos de gestión eficientes que fortalezcan sus capacidades institucionales, no solo en México, sino en América Latina. Es en esta vertiente que la problemática municipal ocupa un lugar central en la agenda internacional.

Aparecen como áreas fundamentales un conjunto de temas que van desde la reforma del Estado, relaciones intergubernamentales, federalismo, descentralización y los límites de la acción gubernamental, así como lo relativo a cuestiones de eficiencia y eficacia de la actividad local. Por lo tanto, es importante precisar cómo inició en esta temática la importancia de una GpR en un contexto local; debido, entre otras cosas, a la plena necesidad de que los gobiernos municipales fortalezcan sus capacidades institucionales y sean parte del crecimiento y desarrollo del país.

En un marco integral de la gestión del gobierno municipal, es preciso mencionar dos aspectos en los cuales, debe de incluirse la GpR como pilar y cultura de un gobierno local.



Los cuales, en el futuro deberán de contar dentro de su organización, los siguientes elementos de gestión:

- Capaces de satisfacer al ciudadano con calidad (Gestión de calidad).
- Transparentes (Rendición de cuentas).
- Gobierno electrónico (Uso de Tecnologías de Información y Comunicación).
- Gestión estratégica en la organización (Visión a largo plazo).
- Generadoras de resultados a bajo costo (Eficientes).
- Cumplir con objetivos, metas y resultados planteados (Eficaces).
- Servidores públicos con visión gerencial (Servicio Profesional de Carrera).
- Presupuesto basado en Resultados (Orientación Presupuestal hacia Resultados).
- Gestión transversal (Eficaz Gestión Intergubernamental).
- Evaluación del Desempeño Gubernamental (Evaluar la Institución).

Estas funciones las llevaba principalmente la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental de la Secretaría de la Función Pública, la cual se derogó en la reforma al Reglamento Interior de la SFP en 2015, pasando sus atribuciones a la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública, quedando como sigue (Cuadro 9):

CUADRO 9. PRINCIPALES FUNCIONES DE LA UNIDAD DE CONTROL Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA SFP

I.	Establecer, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación de la gestión gubernamental a cuyo efecto realizará las acciones que en dichas materias le encomiende el Secretario, así como diseñar y proponer a su superior jerárquico, proyectos de políticas y estrategias que permitan el fortalecimiento del control interno en las dependencias, en las entidades y en la Procuraduría;
II.	Establecer sistemas de seguimiento y evaluación de la observancia de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables en materia de planeación, programación y presupuesto; administración de recursos humanos,



CUADRO 9. PRINCIPALES FUNCIONES DE LA UNIDAD DE CONTROL Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA SFP

financieros y materiales y de adquisición de bienes, contratación de arrendamientos, servicios y de obras públicas, lo anterior con la participación que corresponda a otras unidades administrativas de la Secretaría;

III.	Proponer al Secretario, en el ámbito de su competencia, la emisión de normas, lineamientos, políticas, estrategias, instrumentos y procedimientos, de carácter general, que rijan el funcionamiento del sistema de control y evaluación de la gestión gubernamental en las dependencias, en las entidades y en la Procuraduría;
IV.	Establecer criterios, metodologías o modelos en materia de control y evaluación de la gestión gubernamental;
V.	Administrar la información que en materia de control y evaluación se genere; realizar el análisis de la misma y formular las recomendaciones respectivas, así como proporcionar a las unidades administrativas competentes de la Secretaría la información correspondiente;
V bis.	Integrar y actualizar el registro único de los beneficiarios de donativos en dinero otorgados por la Federación, así como proponer al Secretario, a través del Subsecretario, la emisión de las disposiciones generales para que las dependencias, las entidades y la Procuraduría proporcionen la información relacionada con las instituciones beneficiarias y el cumplimiento de éstas a los contratos correspondientes;
V ter.	Diseñar, en el ámbito de competencia de la Secretaría, las herramientas que auxilien a la estandarización y homologación de los datos e información de los beneficiarios de programas a cargo del Gobierno Federal, propiciando el eficiente ejercicio de los recursos públicos, con el objetivo de vigilar y transparentar la entrega, manejo, operación y control de servicios, subsidios y transferencias otorgados con recursos públicos federales;
VI.	Llevar a cabo las investigaciones, estudios y análisis necesarios en las materias de su competencia;
VII.	Encauzar las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales en materia de control y evaluación de la gestión gubernamental;
VIII.	Formular e integrar, previamente a su expedición, la opinión de la Secretaría sobre los proyectos de normas de control en materia de programación y presupuestación, de recursos materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
IX.	Llevar el control y dar seguimiento a la determinación y atención de las observaciones y acciones de mejora derivadas de las auditorías y revisiones de control que realicen las diversas instancias fiscalizadoras, así como del registro de las recuperaciones, ahorros, reducción de costos, generación de ingresos adicionales u otros logros derivados de la intervención de los órganos internos de control;
X.	Proporcionar apoyo y asesoría jurídicos en materia de control y evaluación de la gestión gubernamental a los delegados, subdelegados y comisarios públicos, a las unidades administrativas y a los órganos internos de control de las dependencias, de las entidades y de la Procuraduría, cuando éstas lo soliciten;
XI.	Formular y someter a la consideración del Secretario, a través del Subsecretario y previa opinión de las unidades administrativas competentes, los lineamientos generales para la elaboración y presentación de los informes y reportes que en materia de auditoría y control deban registrar los órganos internos de control en el sistema de información que al efecto se establezca;
XII.	Coordinar con las demás unidades administrativas de la Secretaría y los órganos internos de control, los procedimientos que les permitan proporcionar la información y documentación para atender los requerimientos de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, así como coadyuvar con dicho ente fiscalizador para el adecuado cumplimiento de sus respectivas atribuciones;
XIII.	Fungir como enlace operativo con la Auditoría Superior de la Federación, para el seguimiento de los compromisos asumidos por la Secretaría y el propio órgano superior de fiscalización en los convenios de colaboración que suscriban;
XIV.	Coordinar con la participación de las unidades administrativas competentes de la Secretaría, la integración de las opiniones sobre los asuntos a tratar en la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación;
XV.	Diseñar y operar los mecanismos de control y seguimiento a proyectos y programas específicos que le sean encomendados por la superioridad;



CUADRO 9. PRINCIPALES FUNCIONES DE LA UNIDAD DE CONTROL Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA SFP

XVI.	Proponer al Secretario, a través del Subsecretario, las etapas mínimas que deberán contemplarse en la metodología de administración de riesgos que adopten las dependencias, las entidades y la Procuraduría;
XVII.	Solicitar a las dependencias, a las entidades y a la Procuraduría la información que resulte necesaria para el ejercicio de sus atribuciones;
XVIII.	Integrar los informes derivados de las evaluaciones realizadas sobre la gestión de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como realizar el análisis de las mismas para llevar a cabo la evaluación que compete a la Secretaría y difundir sus resultados;
XIX.	Promover y coordinar, en el ámbito de competencia de la Secretaría, con la participación de las unidades administrativas que correspondan, las acciones de concertación que se realicen con las dependencias, las entidades y la Procuraduría, en relación con los indicadores de gestión;
XX.	Establecer criterios de evaluación, así como metodologías o modelos en esa materia que permitan la operación del sistema de control y evaluación de la gestión gubernamental, y
XXI.	Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomiende el Secretario.

Fuente: Reglamento interior de la SFP 2015.

En estos términos, pueden destacarse diversos elementos que la NGP expresa en sus diversos enfoques; siendo aspectos que fortalecen a las organizaciones municipales, brindándoles una mayor capacidad y legitimidad por los resultados que presentan ante el ciudadano. Uno de los aspectos principales para la implementación de lo anterior es la *visión y voluntad política* del servidor público municipal, en el sentido de que contemplen esta visión gerencial y estratégica que permitan demostrar su real vocación de servicio mediante resultados hacia la sociedad y el mejoramiento de la gestión. Por consecuencia, se plantea la importancia que el presidente municipal, visualice al municipio que plantea construir durante su administración y considere un nuevo enfoque de administración pública local que perdure en administraciones subsecuentes.

Un segundo aspecto se deriva de las competencias y actuación externa de los municipios mediante la creación de *programas y políticas públicas locales*. Donde la visión a futuro del gobierno local debe ser el generar valor público en su actuación como gobierno, contemplando para ello los siguientes elementos:



- Planeación estratégica (visión a largo plazo).
- Gestión asociada (participación social).
- Presupuesto en base a Resultados (orientación presupuestal hacia resultados).
- Evaluación de programas y políticas (evaluaciones de impacto social).
- Evaluación transversal (gestión y evaluación transversal entre instituciones).

Ante la inminente necesidad de generar gobiernos locales capaces y aptos para generar un desarrollo en la región, se requiere cambiar la manera tradicional de planeación y presupuestación municipal (normativo, sin consenso, sin metodología), por una gestión municipal con visión a largo plazo, estratégica, contemplando conceptual y operativamente una gestión y un presupuesto orientados a resultados que fomente un mayor desarrollo.

En este sentido se puede apreciar la importancia y la utilidad de los sistemas de evaluación en el sector público; destacando, las grandes ventajas de contar con esas medidas de gestión en las organizaciones públicas para orientar sus acciones directamente a resultados; es decir, en acciones socialmente aceptadas por el ciudadano (valor público). Se ha definido en la actuación municipal (institucional y en la formulación de programas y políticas) una imperante necesidad de rediseñar al gobierno municipal tradicional, aquel gobierno visto como una organización pobre, sin fortaleza de gestión e incapaz de realizar acciones de valor; para llegar a un gobierno con visión estratégica, competente, generador de valor público. En ambas modalidades de actuación se refleja la necesidad de medir lo que se está haciendo, conocer si realmente la gestión administrativa actual del municipio es eficiente, eficaz, y si los programas y las políticas públicas están generando o no impacto en



la comunidad. Por lo tanto, la NGP municipal requiere de ese elemento fundamental de la GpR, el enfoque de una cultura de evaluación gubernamental.

En el escenario actual municipal, referente a los impactos negativos del centralismo del gobierno federal, generan una gran dependencia tanto económica como de gestión a las disposiciones de niveles más altos de gobierno. Por lo tanto, impide que el municipio fomente un mayor crecimiento con sus capacidades gubernamentales propias, por ejemplo para un convenio trasnacional, se requiere de la aprobación y la presencia del orden federal de gobierno y es, a través de éste, que se realiza dicho convenio.

Los municipios mexicanos se han caracterizado por debilidades de gestión de diversos tipos, en términos de Cabrero (s/f) se pueden identificar como la fragilidad en el marco normativo, la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, la precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, falta de profesionalización de los funcionarios públicos municipales, ausencia de sistemas de planeación municipal y la ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local.

Es en este sentido que un enfoque de gestión orientado a resultados, sería la agenda pendiente de implementar para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales en México. Sin embargo, los municipios, por ser el nivel de gobierno con menos fortaleza económica y con una menor estructura organizacional, han dependido enormemente de las decisiones del gobierno central, con énfasis en los recursos; sin embargo, para realizar iniciativas y cambios en sus enfoques de gestión es necesario fortalecer las capacidades desde lo local, es decir, tener mejor personal que logre gestionar recursos de manera eficiente, mejores esquemas de evaluación y seguimiento a las acciones públicas, mejora en los sistemas recaudatorios, etc.



El reto actual del gobierno federal mexicano es visualizar al gobierno local como un factor elemental para el desarrollo de la nación. En esta vertiente, se plantea la necesidad de una gestión intergubernamental efectiva que promueva mayores capacidades de los municipios en México. Lo cual, no es solo trabajo del gobierno local, sino también implica una gobernanza más eficaz del gobierno federal. Se vuelve urgente un cambio institucional para las municipalidades, dentro del cual, se identifica como prioritario el utilizar mecanismos de evaluación del desempeño (institucionales, programas y políticas), buscando principalmente el fomentar gobiernos locales eficientes y con alta capacidad institucional, buscando fomentar las acciones municipales con una perspectiva hacia el largo plazo y visión hacia el desarrollo local.

Ante esta situación, el Gobierno Federal continúa con el Programa ADM publicado el 29 de febrero del 2016 (iniciado en 2014), donde establece como su principal objetivo el “fortalecer las capacidades institucionales de los municipios a partir de un diagnóstico de la gestión, así como la evaluación del desempeño de sus funciones constitucionales, con el fin de contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población” (INAFED, 2016). Esta agenda busca de forma específica lo siguiente:

- Conocer el estado que guarda la administración pública municipal a través de un autodiagnóstico que identifique las áreas de oportunidad en materia normativa (estructura regulatoria), administrativa (estructura organizacional, recursos humanos, materiales y financieros), programática (programa y acciones) y en materia de vinculación.
- Fortalecer las capacidades institucionales de la administración municipal a partir del diseño y ejecución de un programa de mejora de la gestión.



- Promover la vinculación con otras instancias de los sectores público, privado y social en el proceso de mejora de la gestión.
- Evaluar y reconocer los resultados del desempeño de las funciones constitucionales de los municipios, a través de indicadores cuantitativos que midan la eficiencia, eficacia y calidad de las acciones realizadas.
- Promover la adopción de buenas prácticas municipales mediante su análisis y difusión en foros nacionales e internacionales.

Fuente: ADM, INAFED, 2016.

Se compone de dos secciones: 1) agenda básica y 2) agenda ampliada. En la primera se evalúan los temas fundamentales a cargo de los municipios, es decir, de las funciones establecidas en el artículo 115 constitucional, así como de los rubros que garantizan su debido cumplimiento, tales como: planeación del territorio, servicios públicos, seguridad pública y desarrollo institucional. Mientras que la segunda sección, mide los temas en los que los municipios participan en coordinación con otros órdenes de gobierno, como: desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo ambiental.

Con la elaboración e implementación de esta agenda, el gobierno federal busca mitigar todas aquellas debilidades que presentan los gobiernos locales y fortalecer sus capacidades para generar mayores impactos en la ciudadanía y la sociedad, con su acción gubernamental y las políticas públicas que desarrollen. Es de destacarse que esta agenda se ve inmersa en un umbral de Nueva Gestión Pública, donde contempla en el tema de Desarrollo Institucional de su agenda básica, la atención a temas como: transparencia y acceso a la información pública, ingresos propios, participaciones y aportaciones federales, egresos, deuda, organización, planeación y control interno, capacitación y



profesionalización, tecnologías de la información, y armonización contable y rendición de cuentas; lo que implica la priorización que deben tomar los municipios sobre la planeación, la gestión de los recursos públicos y la transparencia y rendición de cuentas. Además, como principal beneficio se tiene que el programa incentiva la cultura de la evaluación y mejora continua en las administraciones municipales, bajo la premisa que lo que se mide se puede mejorar, con el fin de lograr resultados óptimos.

Con esta agenda, los municipios cuentan con una herramienta que les permite:

- Conocer el estado que guarda su administración.
- Contar con un diagnóstico actualizado de los principales temas de la agenda de gobierno.
- Focalizar los esfuerzos del gobierno municipal en las funciones y servicios públicos que la Constitución le encomienda.
- Diseñar acciones específicas para la atención de sus áreas de oportunidad y rezagos (indicadores detectados en “rojo” o “amarillo”).
- Priorizar la aplicación de sus recursos de acuerdo con las necesidades detectadas.
- Documentar y sistematizar las acciones de gobierno.
- Generar espacios para la participación de diversos actores sociales.
- Alentar la coordinación de acciones con otros municipios, con el gobierno estatal, el gobierno de la República, instituciones de educación superior y la sociedad en general.
- Medir la gestión del personal de la administración municipal.
- Evaluar objetivamente los resultados del gobierno municipal en su conjunto, a través de indicadores cuantitativos que miden la eficiencia, eficacia y calidad de las acciones realizadas.
- Ser reconocido en foros nacionales e internacionales por las buenas prácticas realizadas.

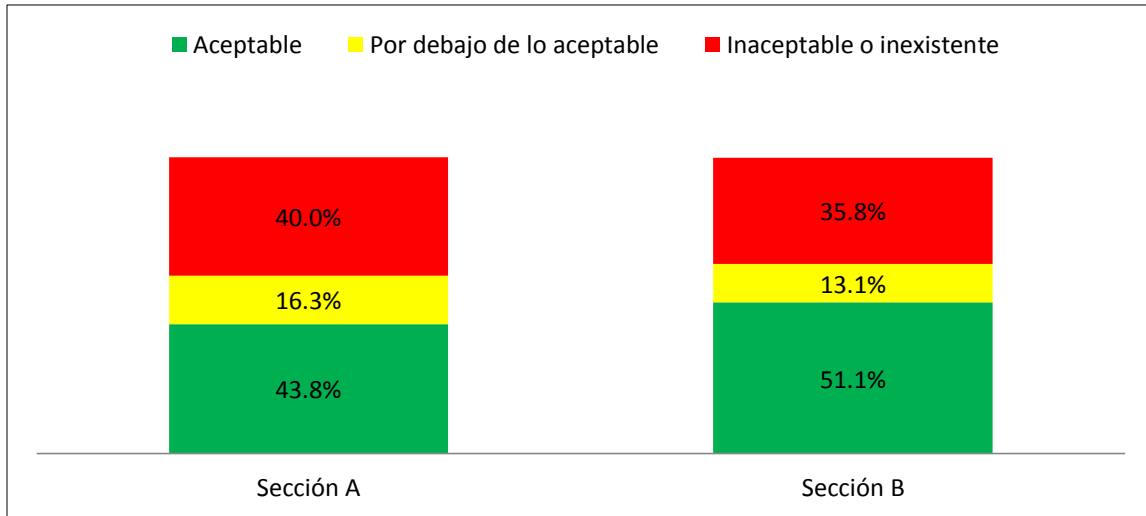
Fuente: ADM, 2016.



En cuanto a los resultados obtenidos en 2014: participaron 863 municipios de 30 entidades federativas, donde 734 concluyeron el proceso y fueron verificados, es decir, el 30% de los municipios del país. Los municipios participantes obtuvieron resultados en su mayoría aceptables, teniendo como resultado general que el 46% de los municipios se encuentran con resultados aceptables, el 15% por debajo de lo aceptable y el 39% en inaceptable o inexistente. Por categoría los resultados se comportaron como lo muestra la siguiente gráfica.



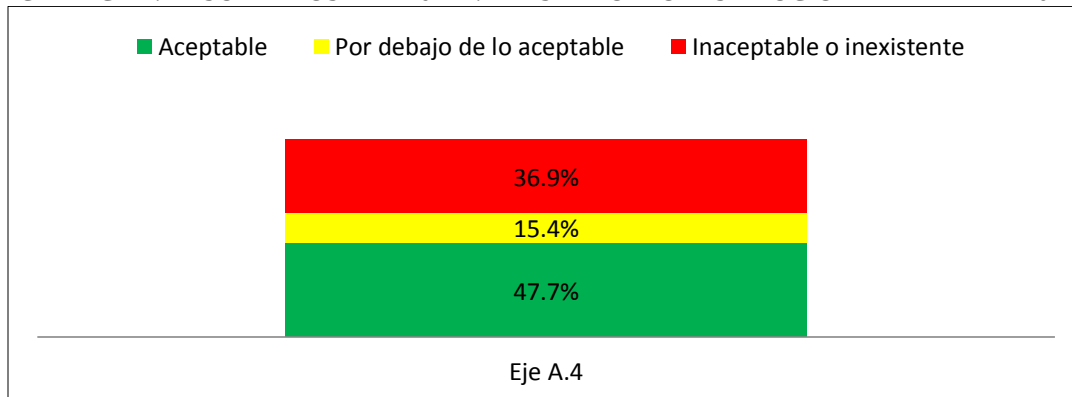
GRÁFICA 1. RESULTADO POR SECCIÓN DE LA ADM 2014



Fuente: Resultados del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2014, INAFED, 2014.

Como se observa en la gráfica, es en la sección A donde obtuvieron menor porcentaje de resultados aceptables, específicamente en el eje A.4 de Desarrollo Institucional, se encuentra que obtuvo los siguientes resultados.

GRÁFICA 2. RESULTADOS DEL EJE A.4 DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ADM 2014



Fuente: Elaboración propia con información Resultados del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2014, INAFED, 2014.

Estos resultados se encuentran relacionados con el grado de atención que se tiene a las temáticas que atiende el Eje, siendo así que el 47.7% de los municipios de México, obtuvieron resultados aceptables en cuestión del Desarrollo Institucional, es decir,



demonstraron mejoras administrativas en cuestión de transparencia, capacitación, ingresos, egresos, deuda, etc. En cuanto a los resultados de 2015, se registra que participaron 591 municipios, de los cuales en su totalidad se encuentran en inicio de la transformación.

La Agenda representa un paso hacia la aplicación efectiva de la NGP y GpR en los gobiernos locales; y observando los resultados de los ADM 2014 y 2015, se puede definir que existe un rezago en la aplicación del programa del 70%, ya que al respetar la autonomía de gestión de las municipalidades estipulada en el artículo 115, es a decisión de cada ayuntamiento el participar en el programa o no, sin embargo es una decisión de suma importancia ya que derivado de este programa, se puede tener una mejor gestión.

No obstante, queda como agenda pendiente la aplicación de una Agenda de gestión estratégica donde se incluyan como temas prioritarios, el mejorar la planeación a largo plazo y la alineación de las políticas públicas a beneficios de alto impacto y valor público, así como medir las capacidades institucionales que tiene cada municipio para la implementación de la GpR.

2.1.5. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL SECTOR PÚBLICO.

La planeación puede sobreentenderse desde un enfoque técnico, como una más de las fases del proceso administrativo; en cualquier entidad sea esta privada o pública, ayuda a definir y consolidar las metas y objetivos que persigue la entidad con las acciones o actividades. Desde la iniciativa privada, se interpreta la planeación como uno de los cimientos de un plan de negocios, que hace un diagnóstico, estudio de mercado, factibilidades, riesgos y oportunidades del negocio, etc.; sin embargo no se limita a ser una fase estática, ya que el mercado, al ser dinámico y constante, obliga a las personas de negocios a reconfigurar sus



metas y sus estrategias, es decir a replantear la planeación del negocio, obligando a la constante innovación del mismo. En el sector público, sucede algo parecido, pero no solo cambia la perspectiva de población objetivo (*mercado*, en el sentido empresarial), sino que influyen otras variables externas y poco controlables por la gestión pública; es entonces que la planeación resulta más compleja, lo que obliga al funcionario o gerente público, a ser mucho más innovador y preciso al realizar la planeación.

Ante este tipo de escenarios sociales, políticos y económicos a los que se enfrenta día con día los distintos gobiernos, es importante plantear acciones y políticas con un enfoque estratégico, es decir planear estratégicamente; pero, ¿qué se entiende por Planeación Estratégica? La planeación estratégica es una herramienta técnica de diagnóstico y análisis alrededor de un tema sectorial específico, donde se fijan las metas y estrategias que deben de seguirse a futuro, adecuándose en todo momento a los distintos cambios y demandas que los entornos sociales colocan en la agenda.

En la publicación número 69 de la Serie Manuales de la CEPAL, define a la planificación estratégica (PE) como una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se proveen. Consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción o estrategias (Armijo, 2011).

Esta definición plasma la prioridad que los gobiernos deben formular una visión a largo plazo con el objetivo principal de formular acciones y estrategias con mayor eficiencia,



eficacia y calidad; así como la de retroalimentación de la toma de decisiones, característica de la gestión estratégica.

Este mismo documento de la CEPAL⁷, indica que el proceso de planeación debe ser la base para la articulación de los objetivos institucionales con las metas sectoriales y nacionales, el propósito general de la planeación estratégica es el de hacer frente de manera eficaz ante las oportunidades y amenazas del entorno, a partir de las fortalezas y debilidades de la organización o entidad administrativa; sin embargo, este elemento no es el único necesario, se identifica también la necesidad de un mejor desempeño dentro de los órganos gubernamentales, sino que la gestión y la dirección estratégica son clave para que se lleve de manera efectiva la planeación. Desde el enfoque privado se tiene que la planeación estratégica cuenta con cuatro etapas, según el Profesor David Garvín de la Escuela de Negocios de Harvard, como se ve en la siguiente representación.

FIGURA 2. ETAPAS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA



Fuente: Elaboración propia en base a las Etapas de la Planeación, 2014.

⁷ CEPAL, (2012) Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público.



Por otro lado, de acuerdo a la *Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, menciona como características principales de la planeación estratégica, las siguientes:

- Persigue objetivos de alto impacto.
- Se enfoca en una meta clara y firme de largo plazo.
- Existe el sentido de un propósito compartido por los implementadores de la política.
- Es sensible a los cambios contextuales.
- Está orientada a resultados, pues no sólo se busca que las acciones se ajusten a los planes programados, sino que generen los resultados esperados.
- Establece un proceso inclusivo de planeación, ya que no sólo los expertos participan en la definición de objetivos.

Además, la planeación estratégica o su enfoque estratégico, genera lo siguiente:

- Visión hacia el futuro y hacia las acciones requeridas para construirlo.
- Comprensión de un entorno inestable, conflictivo y adverso, así como la limitada capacidad de control sobre las variables cruciales del entorno.
- Orientación hacia las oportunidades y adversidades del entorno, que a las necesidades y problemas de la operación.
- Voluntad de superioridad.
- Entendimiento no lineal de la realidad.
- Conciencia de las interdependencias entre organización y elementos de su entorno.
- Perspectiva racionalista delimitando una cadena de medios-fines, que rechaza la visión lineal de la planeación tradicional, donde se observa una ilusión de control.



- Una visión integral de la organización y compartamentalizada en sus componentes funcionales o unidades administrativas.

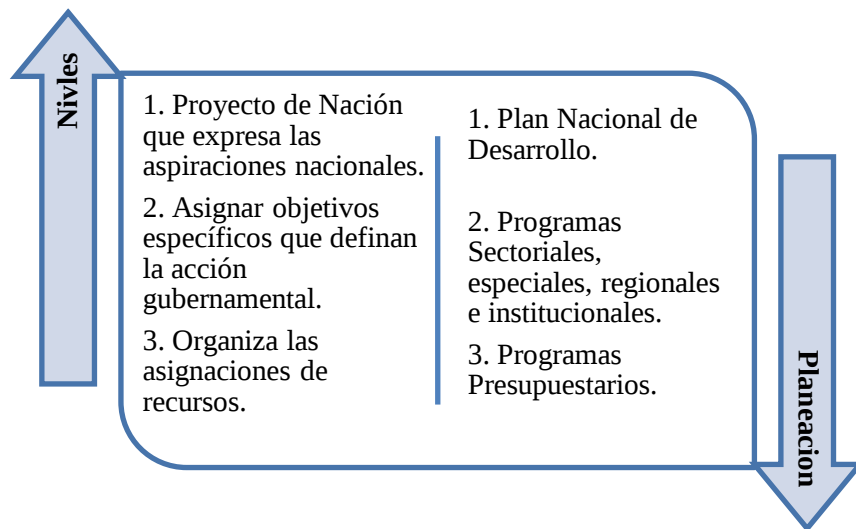
Fuente: Velasco, 2010.

Por tanto esta definición, las características y enfoques de Planeación Estratégica se pueden aplicar directamente a la agenda de gobierno a través de la Planeación Nacional, que está conformada por tres grandes niveles, según el actual PND:

1. Proyecto de Nación: muestra las aspiraciones nacionales, que se quiere ser y a donde se quiere llegar y queda plasmado específicamente en la Constitución Política de la República y el PND.
2. La vinculación de los programas (Sectoriales, institucionales, etc.), derivados del PND a través de objetivos específicos que definan la acción gubernamental.
3. Organización de las asignaciones de recursos de los programas federales para el cumplimiento de los objetivos y metas, representado por los programas presupuestales.

La única limitante de los anteriores tres puntos es que no se contempla una vinculación o acciones de mejora gubernamental para los gobiernos locales. De alguna forma la planeación sigue orientada a un enfoque plenamente nacional y no ha contemplado la alineación estratégica entre los distintos órdenes de gobierno. Si se retoma el punto número 2, relacionados a la vinculación, inmediatamente es necesario analizar los distintos niveles de planeación que existen en el gobierno federal como lo muestra la siguiente figura.

FIGURA 3. NIVELES DE PLANEACIÓN



Fuente. Unidad de evaluación de desempeño, SHCP, 2014.

De esta forma la planeación toma su sentido máximo a través del PND, que en su formato actual tiende a interpretar los distintos objetivos con enfoques de tipo transversal. En este sentido, se entiende como el principal instrumento de planeación, ya que precisa las prioridades nacionales que se buscan alcanzar con las acciones de gobierno mediante objetivos, estrategias y líneas de acción, aunque en este último plan se le agrega el elemento transversal, con tres programas especiales transversales:

1. Democratizar la productividad;
2. Gobierno cercano y moderno; y
3. Perspectiva de género.

Aquí se empieza a analizar otro elemento clave de los procesos de gestión: los programas; aunque este tema requiere ser explicado junto con la presupuestación, lo cual se desarrollará en el siguiente punto.

En este sentido, como conclusión del presente, se encuentra que:



1. El gobierno federal sigue teniendo la pauta en innovación estratégica dentro de sus formas de planear políticas.
2. Los gobiernos locales deben apostar más a formular planes estatales de desarrollo orientados a resultados y con un enfoque transversal.
3. El caso de los gobiernos municipales es muy importante, dado que planes mejor diseñados y realistas permitiría hacer frente a problemas tan duros para este orden de gobierno como son las finanzas públicas.
4. La planeación en México debe tener un mayor grado de participación de actores sociales y económicos.
5. La planeación en México debe estar en constante relación con estudios y análisis académicos que otorgarán un enfoque permanentemente científico a las acciones de gobierno.
6. El desempeño gubernamental en México únicamente se ha evaluado con mayor seriedad desde el orden federal, lo que obliga a los gobiernos locales a innovar e instrumentar mejores herramientas y técnicas para la evaluación del desempeño en sus administraciones.

En términos generales sobre la aportación que da la planeación estratégica a los procesos de gestión, se tiene que:

1. Las gestiones en los distintos sectores públicos no tendrían resultados efectivos sin un buen diagnóstico estratégico, resultado de la propia planeación.
2. La planeación estratégica aporta a la gestión, el análisis de variables que pueden afectar las acciones a tomar sobre una política.



3. Los análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) representan un instrumento práctico de la planeación hacia la gestión.
4. La planeación estratégica impacta en las distintas fases de una gestión, dado que sin ésta, las acciones no tendría objetivos ni metas fijas, así como las vías y mecanismos más eficientes a ejecutar.

La planeación estratégica como herramienta técnica universal tiene elementos muy importantes para ser ejecutados dentro de los gobiernos locales, sobre todo en los Municipales. Éstos reflejan colectividades sociales a las cuales se les tiene que brindar servicios públicos básicos y de calidad, desde los servicios de limpieza, alumbrado público en las calles, mantenimiento de áreas recreativas, espacios deportivos y culturales, entre otros tantos; son actividades que se deben de realizar diariamente y con ello viene el reto de que sean acciones eficientes y con un valor publico considerable. Es donde la planeación estratégica dota a los municipios de herramientas y metodologías para tener un diagnóstico crítico y delimitar hacia dónde se quiere ir.

Por lo tanto en el ámbito municipal la planeación estratégica aporta a los municipios, lo siguiente (Cabrero, 1995):

1. Precisa mejor los recursos técnicos, humanos, financieros y materiales, el tiempo de ejecución de las acciones y clarifica los resultados que se esperan lograr.
2. Organiza las soluciones a los problemas planteados con un alto nivel de precisión entre autoridades y servidores municipales.
3. Define adecuadamente los recursos financieros que se requieren para combatir los distintos problemas sectoriales.



4. Coadyuva a que el personal de los ayuntamientos trabaje con mayor claridad en las metas establecidas en los planes y programas.
5. Mejora las capacidades de gestión técnica en los ayuntamientos.
6. Establece controles internos para el adecuado manejo de personal, recursos financieros entre otros.
7. Examina, analiza y discute sobre las diferentes alternativas posibles en un problema público.

La planeación estratégica por tanto viene a convertirse en una propuesta metodológica permanente y pertinente para los gobiernos locales, siendo una forma de reorganizar las acciones municipales en base a diagnósticos bien definidos y escenarios bien establecidos; por lo tanto los gobiernos locales deben de invertir y apostar por la adopción de estos mecanismos dentro de sus gestiones para el impacto de los puntos antes establecidos, además de una adecuada capacitación y profesionalización del personal y los servidores públicos.

2.1.6. PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO: UN ANÁLISIS COMPARADO

Hoy se sabe que todo orden de gobierno cuenta con un plan de desarrollo que guía objetiva y estratégicamente sus acciones públicas, la parte tangible y práctica de estas políticas se ve reflejado en los programas de gobierno, pero ¿Qué se entiende por programa gubernamental? ¿Cuál es la clasificación más común de los programas en México? ¿Qué marco normativo y técnico, guía la estructura programática en México? ¿Cuáles son los principales programas



federales actualmente? ¿Cuál es la relación de estos programas federales con los órdenes locales?

Un programa de gobierno es un proyecto político e institucional, un plan de trabajo estratégico por un periodo de tiempo para establecer las políticas públicas que dirigirán las acciones de una administración, mismo que los gobernantes presentan a consideración de sus electores, representando un compromiso respecto a las soluciones que se propondrán para resolver problemas de la agenda pública (Borja, 2012). El programa por lo tanto no solo tiene una connotación técnica sino que se trata de un pacto social que contraen los aspirantes a gobernar, con la comunidad y la sociedad de un país o región. El presentar este programa, toma tal importancia ya que permite a los ciudadanos con derechos políticos no votar sin propuesta alguna, sino conociendo y estudiando las diferentes propuestas de las plataformas políticas, sin embargo estas acciones no serían posibles sin el ejercicio del recurso público.

Pero ¿cómo estas políticas públicas establecidas en un Programa se financian? ¿Mediante qué mecanismos técnicos los programas de un gobierno son presupuestados anualmente? ¿Estos mecanismos son eficientes y eficaces al momento de ejercer el gasto?

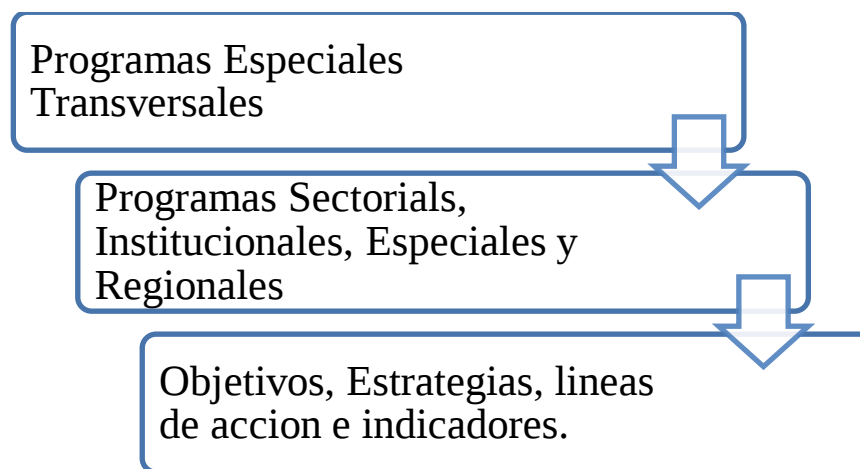
El presupuesto siempre se ha convertido en un tema de controversias entre los distintos órdenes de gobierno; las administraciones locales demandan anualmente una mayor cantidad de recursos federales para solventar obras y servicios públicos, además que carecen de personal capacitado para la administración de fondos federales; asimismo los gobiernos centrales desconocen distintas formas de gestionar mayores recursos internacionales ante organismos internacionales. Cabe destacar que muchas de las veces, los recursos presupuestarios no están vinculados con los ejercicios de planeación estratégica, lo que se



presenta una ausencia en el cumplimiento de los objetivos estratégicos y de impacto en la sociedad.

De esto resalta conocer en el Estado Mexicano, ¿cómo se crean los programas federales y con base en qué consideraciones? ¿Cuáles son los criterios básicos que se tienen que seguir para alcanzar una ejecución más efectiva? En la actualidad y derivado del Artículo Segundo transitorio del Decreto del PND, la SHCP, emitió el Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del PND 2013-2018 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2013, en los cuales se establecen los elementos y características que deberán contener los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales que deriven del propio PND.

FIGURA 4. ESTRUCTURA DE LOS PROGRAMAS EN EL PND



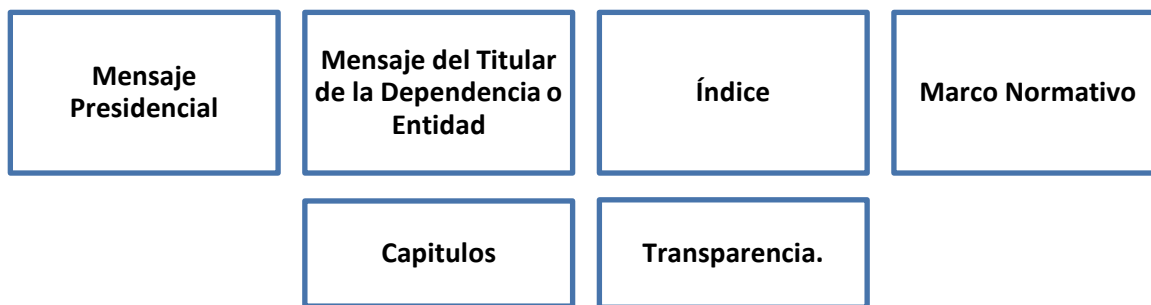
Fuente. Unidad de evaluación de desempeño de la SHCP, 2015.

Los programas transversales tiene como fin seguir los objetivos alineados y vinculados a las estrategias transversales establecidas en el PND; en los programas sectoriales los objetivos están vinculados a metas nacionales y por último, se tienen los



programas de tipo institucionales, regionales y especiales, así como los objetivos para cada programa que retoman objetivos sectoriales o que se deriven de ellos. Según la Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del PND, se deben de cumplir con los siguientes elementos:

FIGURA 5. ELEMENTOS DE LOS PROGRAMAS FEDERALES



Fuente: Elaboración propia, 2014.

Así también dentro de los puntos de esta guía técnica se recomienda que en la elaboración de programas derivados del PND, se tome en consideración a todos los actores involucrados en su implementación, es decir, tiende a una lógica gerencial y corporativa, donde la integración de los participantes es sumamente importante. La implementación de los programas es entonces un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas. Lo anterior sirve como muestra o modelo para que los gobiernos locales instrumenten estos mecanismos para la evaluación del desempeño; como bien se ha comentado, son los gobiernos locales los que no han apostado a implementar estos mecanismos.

Según Parsons (2012), la implementación de las políticas desde un marco gerencial ha llegado a constituir el paradigma operacional dominante dentro de la administración de las políticas. A medida que la administración del sector público se ha empeñado en tornarse



más empresarial, éste ha adoptado técnicas que alguna vez se pensaron como métodos propios del sector privado; es entonces posible considerar dichas técnicas empresariales a partir de tres tipos de enfoques:

- A. Gestión Operacional
- B. Gestión Corporativa
- C. Gestión de Personal

De esta forma, lo que establece la guía técnica sobre la implementación de los distintos programas tiene una orientación al enfoque corporativo, una corriente que llegó al sector público a través de la puerta que dejaron abierta las reformas al proceso presupuestario de las pasadas décadas; sin embargo, todas estas acciones enmarcadas en los distintos programas, tienen un sustento económico con lo cual será posible costear cada acción.

El Presupuesto Público es un instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados de la población, a través de la prestación de servicios y logros de metas de cobertura con equidad, eficacia y eficiencia por las entidades públicas (Ministerio de Economía y Finanzas de Perú); en éste, se establecen los límites de gastos durante el año fiscal, por cada una de las Entidades del Sector Público, así como los ingresos que lo financian acorde con la disponibilidad de los Fondos Públicos con la finalidad de mantener un equilibrio fiscal.

Esta es la concepción que tiene el Ministerio de Economía de Perú, mostrando una visión orientada a la eficiencia de los recursos, sin embargo este es el gran reto en todos los gobiernos: mantener un adecuado equilibrio fiscal. En diversas ocasiones los gobiernos pueden generar más obra pública, pero no en base a recaudaciones eficientes sino a préstamos, incrementando la deuda pública; o a recursos federales limitados.



Los programas y la presupuestación en el caso de los municipios, es muy dependiente del recurso asignado anualmente por los congresos locales; las estimaciones de gasto siguen basándose en esquemas tradicionales de presupuestación, lo que vuelve pertinente la aplicación de la planeación estratégica, la cual puede también lograr al interior de los gobiernos locales (Cabrero, 1995):

1. Mejor diseño de programas municipales enfocados a atender obras y servicios básicos.
2. Programas de mejora constante en la prestación de servicios por parte de los funcionarios públicos municipales.
3. Mejores sistemas recaudatorios, dado que este es otro gran problema la ausencia de recaudación eficiente por parte de los gobiernos y la constante dependencia de fondos y recursos de tipo federal.
4. Metodologías más eficientes para la elaboración de presupuestos por parte de las tesorerías municipales.
5. Mejoramiento constante de los tres principales tipos de presupuesto de egresos en el Municipio: Por objeto del gasto, Institucional administrativo y por Programas.
6. Técnicas para la medición de desempeño de los programas municipales y la retroalimentación de los mismos.

Es así que, para la programación y presupuestación de las políticas públicas de los gobiernos locales, se requiere de un enfoque a resultados, cuyo marco de acción es la GpR; sin embargo, la implementación efectiva de este modelo organizacional, tiene como requisito



contar con servidores públicos con diversas capacidades técnicas. Esto se analizará en el siguiente apartado, desde los organismos internacionales.

2.2 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE GESTIÓN PARA RESULTADOS: AVANCES Y RETOS PARA EL ESTADO MEXICANO

2.1.1 PRIMEROS ANTECEDENTES DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

Según García López y García Moreno (2010), la NGP propuso reemplazar el modelo tradicional de organización y prestación de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia administrativa basada en una racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia. En otras palabras, promovió ir de la administración pública a la gerencia pública. Principalmente, la GpR nació en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras, y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado, pero el enfoque cambió cuando se tropicalizó a países en vías de desarrollo, cuyo objetivo tuvo como principal fin, el acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor, por lo que en Latinoamérica se comenzó a hablar de GpRD (García y García, 2010).

El BID y el CLAD (2007), definieron a la GpR como un marco de referencia cuyo objetivo era el de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora de sus instituciones.



En este escenario, los países de Latinoamérica comenzaron con un gran reto en la aplicación de acciones basadas en la GpR, donde se realizaron acciones orientadas precisamente al abatimiento de los índices de pobreza, desigualdad y para la creación de mejores oportunidades de desarrollo, mediante la descentralización administrativa, gestión por objetivos y todo el bagaje conceptual, técnico y metodológico que trajo consigo la NGP.

Un componente de la GpR se encuentra en la descentralización administrativa, la cual, fue punto focal de las primeras reformas estructurales del Estado a finales de la década de los 80's. Lo que destacó Finot (2003), quien dijo que la descentralización es una forma de organización adecuada para implementar un nuevo paradigma de políticas públicas que se basaran en la complementariedad entre los sectores público y privado. Esta nueva forma de organización dio cuenta de tres objetivos:

1. Facilitar la competitividad.
2. Generar una mejor redistribución social.
3. Fortalecer la gobernabilidad promoviendo la participación ciudadana y reduciendo la corrupción.

En este sentido Finot (2003) expuso que la descentralización contribuirá a mejorar la competitividad a través de tres mecanismos:

- a. Desconcentrando las actividades productivas.
- b. Aumentando la eficiencia en la prestación de servicios y;
- c. Aumentando la participación local en los ingresos fiscales.

La descentralización representa, en primer término, un antecedente contextual que da forma a una definición posterior de la GpR, sobre todo porque realzó objetivos prioritarios



de la gestión pública, como la mejor redistribución social y el aumento de la eficiencia en la prestación de servicios.

El proceso de descentralización, para el caso de América Latina, se dividió en dos ciclos; uno más impulsado por preocupaciones económicas y el otro con énfasis en aspectos políticos y sociales. El primero se desarrolló a partir de los ochenta, en el contexto de la crisis de la deuda y el consecuente ajuste estructural, el cual buscó reducir el tamaño del Estado, eliminar el déficit fiscal y potenciar el mercado; donde los gobiernos centrales privatizaron la prestación de algunos servicios y transfirieron otros a los Gobiernos Subnacionales. El segundo ciclo se inició a fines de la década de los noventa, en el contexto de la crítica a las políticas neoliberales, este periodo integró estrategias orientadas a la redistribución del ingreso, la participación ciudadana y la profundización de la democracia (Rosales y Valencia, 2008).

En este segundo ciclo es cuando la GpR tomó un papel prioritario en la generación de acciones con valor público e impacto en los sectores a los que se dirigió la política de gobierno, ya que este nuevo enfoque no solamente buscó la solvencia tradicional de las obligaciones del Estado, sino que estas acciones debían tener un enfoque transversal.

Así, la GpR tuvo un origen desde dos enfoques, el primero de ellos orientado a tratar de solventar problemáticas de tipo financiero y económico, mientras que el segundo, se enfocó a solventar problemáticas y temas dentro de la agenda social, buscando abatir el rezago social.

Según García López, Roberto y Mauricio García Moreno (2010), el objetivo último de la GpRD era el de habilitar a las organizaciones públicas para que logre, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos



del programa de gobierno. La noción de resultado en la GpRD estuvo asociada al cambio social producido, derivado de la acción del Estado y no solamente a las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio, con frecuencia fueron tomados como parámetros para evaluar la acción gubernamental.

El BID (2015) resalta el valor de la GpRD no solamente como instrumento o herramienta de la NGP para la mejora en los procesos de ejecución de políticas de gobierno, sino como generador de valor público y, a diferencia del GpR, de un cambio social. Por ejemplo, el resultado de una gestión -en materia de prevención del delito-, no solamente se mide la cobertura de programas existentes en escuelas públicas que tengan como fin concientizar a estudiantes y padres de familia sobre el peligro de las drogas, sino en el impacto de las actividades, que se ven plasmadas en la reducción de índices de violencia en el largo plazo; por tanto, dirige sus objetivos en los escenarios deseados, además que en lo comúnmente programado.

La implementación de la GpRD no solamente fue con los sectores sociales productores de bienes y servicios, sino también en las áreas de planeación y finanzas, dado que estos organismos públicos eran los encargados de regir el funcionamiento de los SNGP que realizaron procesos relevantes para la creación de valor público.

De manera resumida se entiende que en cuanto al antecedente de la GpR, hay un claro desglose del término con base en los objetivos fundamentales de la NGP, resultante de las reformas estructurales del Estado en la década de los 80's, primero teniendo un objetivo fundamental de resanar el mal funcionamiento financiero económico de los Estados occidentales, apostando por la privatización y el adelgazamiento del aparato burocrático; y por otro lado, la atención de las necesidades sociales de los países en vías de desarrollo



principalmente, de la región latinoamericana, la cual se enfocó la gestión orientada a resultados en la generación de valor público en el diseño y ejecución de políticas públicas sociales, encaminando su gestión a la GpRD, viendo la actuación del gobierno como generador de valor público y gestor del desarrollo.

2.2.2 ORGANISMOS INTERNACIONALES EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

La participación de los organismos internacionales en la agenda pública de los gobiernos nacionales, buscó el saneamiento financiero de las arcas nacionales dando inicio al adelgazamiento estatal y a la adopción de políticas económicas restrictivas en el gasto, pero obligó a los Estados, sobre todo a aquellos en vías de desarrollo, a cambiar sus condiciones políticas y normativas para tener acceso a créditos de desarrollo ofertados en organismos claves como el BID, la CEPAL, el CLAD, entre otros. Por tanto, estos organismos crearon documentos de difusión científica que generaran las condiciones necesarias para que los gobiernos nacionales y subnacionales tuvieran acceso a las nuevas herramientas de la administración pública.

El BID, se enfocó además de financiar, a generar capital intelectual con el principal objetivo de mejorar la calidad de vida en América Latina y el Caribe, como un fin de lograr el desarrollo sostenible y sustentable, mediante la difusión de temas actuales referentes a la capacidad institucional de los gobiernos nacionales y subnacionales, en donde se encuentran el desarrollo teórico y conceptual de la GpRD.

Dentro del documento *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público* (BID y CLAD, 2007) se conceptualizó a la GpRD como un modelo de gestión organizativa, pública o privada, en el que el factor resultado, se convierte en la referencia



clave. En otro punto, este modelo conduce a que todos los resultados, sean parciales o finales, se vuelvan relevantes y parte de un sistema de mejoramiento de la calidad.

De acuerdo con Emery (2005), la GpR conlleva tres tipos de consideraciones para la administración del sector público:

1. **Constitucionales:** La mayoría de las constituciones regula el uso de los fondos públicos por parte de las autoridades en el cumplimiento de su mandato.
2. **Políticas:** Las autoridades deben responder sobre sus acciones y sobre los contenidos de sus programas electorales, de acuerdo al principio de la responsabilidad en el cargo.
3. **Ciudadanas:** De acuerdo al principio de delegación democrática, los ciudadanos confían en las autoridades electas y les delegan la gestión de los fondos públicos, producto del pago de sus impuestos.

Un esquema más claro de la GpR lo muestra el BID (2012), donde describió los cinco pilares del ciclo de gestión que examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados (Figura 6). Estos elementos se ordenan en: componentes, indicadores y requisitos mínimos o variables.



FIGURA 6. FASES DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS DEL BID



Fuente: Adaptado de BID, 2012.

Otra definición se encuentra en García López y García Moreno (2011); donde se definió a la GpR como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo hacia la generación del mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que deben implementar las organizaciones públicas subnacionales para generar mejoras sostenibles en la calidad de vida de la población. En este sentido, expusieron los autores, para que se logre la implementación de este modelo, el gobierno nacional debe tener una serie de condiciones institucionales y financieras que le permitan actuar con legitimidad y autonomía:

1. La autoridad política ejecutiva debe ser elegida por el voto popular.
2. Debe administrar y ejecutar un presupuesto para la prestación de algún servicio público a los ciudadanos.



3. Debe disponer de por lo menos de un 10% de flexibilidad presupuestaria, es decir, que al menos ese porcentaje del gasto pueda ser asignado autónomamente por las autoridades locales, independientemente del origen de los recursos (transferencias o recursos propios).

Fuente: García y García, 2011

El papel de los organismos internacionales en el entendimiento y análisis de la GpR toma una relevancia estratégica como coordinadores del conocimiento de las nuevas tendencias de la administración pública, las cuales se traducen en guías de acción para los gobiernos nacionales y subnacionales en la construcción de un modelo de GpRD, dotando así un bagaje conceptual e innovador de la ciencia de la administración pública moderna.

2.2.3 GRADO DE AVANCE DE LA GPR EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

En Latinoamérica se generó un avance en el Índice General de la GpRD del 2007 al 2013, siendo una variación de 0.4 puntos porcentuales, quedando en 2.4% en general; según el comunicado de Prensa del BID (09-jun-2015). Este aumento reflejó que todos los países mejoraron sus índices, con variaciones en la magnitud pero con resultados favorables. En el mismo lapso de tiempo y a manera de comparación, México logra un progreso de 0.8 puntos porcentuales del Promedio General del índice de GpRD pasando de 3.2 en 2007 a 4.0 en 2013, cuyo resultado más significativo fue en el área de Presupuesto por Resultados y el Sistema de Seguimiento y Evaluación, siendo esto un resultado por encima del promedio en Latinoamérica (Tabla 1).



TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LOS PILARES DE LA GPRD DE LATINOAMÉRICA Y MÉXICO ENTRE 2007 Y 2013 (COMPARACIÓN)

Pilar de la GpRD	Latinoamérica		Variación	México		Variación
	2007	2013		2007	2013	
Planificación orientada a resultados	2.3	2.8	0.5	3.4	4.1	0.7
Presupuesto por resultados	1.5	1.9	0.4	2.5	3.9	1.4
Gestión financiera pública	2.5	2.9	0.4	4.0	4.5	0.5
Gestión de programas y proyectos	1.9	2.3	0.4	2.7	3.5	0.8
Sistemas de seguimiento y evaluación	1.6	1.9	0.3	3.3	4.2	0.9
Índice general de GpRD	1.9	2.4	0.5	3.2	4.0	0.8

Fuente: BID, 2015.

Respecto lo que se observa en la tabla anterior, los países mostraron mayores avances en el área de planificación, presupuesto por resultados y gestión financiera pública. En el caso del seguimiento y la evaluación, hubo avances mínimos, representados por 4 de los 24 países del estudio, los cuales tienen sistemas maduros de seguimiento de desempeño y de evaluación: Chile⁸, Brasil, Colombia y México (BID, 2015; Cuadro 10):

CUADRO 10. SISTEMAS DE SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA SEGÚN SU USO Y GRADO DE INSTITUCIONALIZACIÓN EN 2013

Uso del sistema de seguimiento	Alto Se usa para tomar decisiones técnicas, administrativas y presupuestarias.	----	----	Chile
	Medio Se usa para tomar decisiones de alto nivel.	----	Costa Rica, Ecuador	Brasil, Colombia, México
	Bajo	El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras,	Argentina, Uruguay	----

⁸ Destaca Chile como un país maduro en su sistema de seguimiento, ya que en la categoría del BID 2015, cuenta con un Alto Grado de uso del sistema de seguimiento y un Alto Grado de institucionalización del mismo, lo que refleja su atención legal y seguimiento duradero.



	No se usa, o se usa poco, para analizar y corregir el cumplimiento de metas.	Jamaica, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago		
		Bajo El sistema está empezando a implementarse.	Medio El sistema está institucionalizándose y se están elaborando los instrumentos y las metodologías.	Alto El sistema está institucionalizado y cuenta con metodologías e instrumentos debidamente formalizados.
		Grado de institucionalización del sistema de seguimiento		

Fuente: BID, 2015.

Es así que para efecto del presente análisis, se tomaron aquellos países que se encuentran en mayor grado de avance de la GpRD, cuyos resultados promedio oscilan entre 3.2 y 4.2 (Tabla 2).



TABLA 2. PUNTAJE DE CHILE, BRASIL, COLOMBIA Y MÉXICO EN CADA PILAR DE LA GPRD
EN EL PERIODO 2007-2013

Pilares	Chile		Brasil		Colombia		México	
	2007	2013	2008	2013	2007	2013	2007	2013
Planificación orientada a resultados	2.7	3.1	4.2	4.2	3.8	4.0	3.4	4.1
Presupuesto por resultados	4.4	4.7	3.8	3.8	1.7	1.8	2.5	3.9
Gestión financiera pública	4.5	4.7	4.0	4.3	3.5	3.7	4.0	4.5
Gestión de programas y proyectos	3.5	3.9	3.0	3.0	3.5	3.7	2.7	3.5
Sistemas de seguimiento y evaluación	4.5	4.6	3.9	4.0	3.7	3.9	3.3	4.2
Promedio	3.9	4.2	3.8	3.9	3.2	3.4	3.2	4.0

Fuente: Elaboración propia con datos del BID 2015.

Sin embargo, pese a que estos resultados son favorables, fueron medidas globales a nivel nacional, por lo que queda por revisar las experiencias de los gobiernos locales que presentó cada país, de donde se puede aprender y contextualizar para su aplicación en el Ayuntamiento de Mexicali.

2.2.4 ANTECEDENTES EN UN CONTEXTO LATINOAMERICANO: COLOMBIA Y CHILE

Las circunstancias en las que se dieron los primeros cambios de la administración pública en América Latina, no fueron bajo un gobierno democrático, sino durante los gobiernos de carácter autoritario; como el caso de Chile con Pinochet. Una situación de carácter social que



motivó la administración pública chilena a enfocar sus acciones a resultados, que a finales de la década de los años 90's, se volvió punta de lanza de la GpR (Villalobos, 2010).

La GpR en Latinoamérica se puede analizar desde dos enfoques, el primero, de tipo de evaluación de las acciones del Estado y el segundo en adjetivo de la GpRD, en Villalobos (2010) *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los gobiernos locales*, se analizó la GpR como instrumento de evaluación y seguimiento en los casos específicos de Chile y Colombia.

Como uno característico de este modelo es el caso de Colombia, en el que generaron políticas enmarcadas dentro de un mandato constitucional a partir de la reforma de 1991, de la cual se creó una oficina especial en el Departamento Nacional de Planeación en 1993 para fines de la gestión orientada a resultados; por otro lado, la experiencia de Chile, nos expone Villalobos (Ibid.), la estrategia que surge como parte del esfuerzo del Ejecutivo para modernizar la gestión, asumido en 1994 por el CIMPG del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Por lo tanto, ambas experiencias dejan en claro elementos fundamentales que soportarán a la gestión pública del futuro: Voluntad política, liderazgo y la institucionalización de la gestión para resultados (Villalobos, 2010).

Según el Banco Mundial (2007), los dos países desarrollaron una serie de actividades que demostraron el compromiso de promover una gestión administrativa orientada a resultados, volviéndola su prioridad para implementar sistemas de medición de los mismos.

Se destaca el sistema de Seguimiento y Evaluación (SyE) utilizado en Chile, puntualizando que se ha elaborado progresivamente a lo largo del tiempo en respuesta a presiones fiscales y como consecuencia del nuevo panorama de reformas del sector público.



Como se ha mencionado anteriormente, la GpR tiene un claro objetivo, y además busca hacer frente a la deficiente gestión de los gobiernos nacionales en sentido de eficientar el gasto y la focalización de prioridades en políticas públicas, como es el caso del gobierno de Chile ante décadas complicadas de hiperinflación, devaluaciones, débil política fiscal, etc.; su implementación obligó a este país a reconsiderar la forma de ejercer la administración pública, de un enfoque de tipo totalmente Estadista a la visión de la Gestión Privada. Ante esto Villalobos (2010), describe históricamente el desarrollo del SyE en Chile, como lo muestra el siguiente cuadro:

CUADRO 11. PRODUCTOS PRINCIPALES DEL SYE EN CHILE

1997	• Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG). • Balances de Gestión Integral (BGI).
1998	• Programas de Mejoramiento de Gestión (PGM), comprometido objetivos expresados en indicadores de desempeño.
2000	• Nuevo impulso a los Balances de Gestión Integral (BGI).
2001	• Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (FCGPG). • Reformulación del (PGM), con la modalidad denominada programa marco, contribuyendo al desarrollo de áreas estratégicas de la gestión pública.
2002	• Modalidad de Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG).
2005	• Adicionalmente al programa marco, se define en los PMG el Programa Marco Avanzado (PMA), consiste en un modelo de acreditación externa de gestión según norma ISO 9001:2000.

Fuente: Adaptado de Ríos, 2007.



Analizando lo anterior, se dedujo que gran parte de los avances que la GpR tuvo en el país sudamericano, está básicamente orientado a temas de creación y ejecución de indicadores de desempeño de los principales programas gubernamentales que ejerció este gobierno nacional, evolucionando del monitoreo interno, a las acreditaciones internacionales como gobierno y como administración; como lo fue el caso del Estado de Jalisco en México, un gobierno local que obtuvo el Primer lugar por el BID en la Categoría Gobiernos Subnacionales Estrategia EVALÚA Jalisco, y el 1er Lugar por el CONEVAL en el Índice de Avance de Monitoreo y Evaluación de Entidades Federativas, ambas en 2015 (Portal Institucional de la SEPAF).

Siguiendo por la vertiente de la creación de Sistemas de SyE, en Colombia, en 1991 se creó el SINERGIA (Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública), cuyas funciones, fueron implementadas a través de una serie de instrumentos que, en este caso, pretendían medir la eficacia y la eficiencia de la administración en cuanto a la formulación y ejecución de políticas y programas sectoriales, además de dar cumplimiento a las metas, calidad, efectos, cobertura e impactos (Ospina y Ochoa, 2003).

Para medir el enfoque al cumplimiento de la agenda del desarrollo, el CLAD, ideó el SEP (2007), que consistió en un modelo que dividía el ciclo de gestión en cinco pilares:

1. Planificación para resultados.
2. Presupuesto por Resultados (PpR).
3. Gestión financiera, auditoria y adquisiciones.
4. Gestión de Programas y Proyectos.
5. Monitoreo y evaluación.

García López, Roberto y Mauricio García Moreno, 2010.



El caso de las experiencias latinoamericanas es un claro ejemplo de la efectividad que tienen las recomendaciones que hacen los organismos internacionales. Cada país retoma un caso muy particular que atiende a su contexto político-social por el que transitó, muchos de estos países que retoman modelos de mejora continua, tienen la voluntad política para generar una mejor administración pública, un enfoque eficaz y un gasto eficiente de los recursos públicos, generando así un ciclo de mejora continua. Sin embargo, los grandes retos en su implementación aún están en las agendas de estos países latinoamericanos, resumiendo algunos de ellos:

1. Fortalecimiento de las organizaciones públicas, civiles y académicas orientadas a la evaluación y monitoreo de los avances que tienen las políticas públicas de los gobiernos nacionales y subnacionales.
2. Continuidad en los sistemas nacionales de evaluación como es el caso del Sistema de Evaluación del Desempeño en México.
3. Mayor adopción de estos mecanismos de mejora y gestión en los gobiernos locales, sobre todo Municipios para el caso de México.
4. Compromiso y voluntad política de la clase gobernante en el fortalecimiento de estos mecanismos en los distintos órdenes.
5. Mayor financiamiento y gestión de recursos de organismos internacionales especializados en la materia hacia los gobiernos subnacionales.



2.2.5 CONTEXTO DE BRASIL

Comenta Moyado (2011), que ha quedado en duda la capacidad directiva de los gobiernos para dirigir a sus sociedades, impulsar acciones y traducirlos en resultados, además que la legitimidad política se ha visto erosionada como consecuencia de los problemas sin respuesta y de las nuevas realidades que enfrenta el Estado. Según Ramos (2013), se plantea la necesidad de reformular el papel del Estado para generar políticas más efectivas para la promoción del desarrollo.

El caso de Brasil es interesante y totalmente paralelo a los modelos de gestión para resultados ejecutados en Chile y Colombia; en éste último, se tuvo como experiencia más esquemas de la iniciativa privada, que fueron orientados a resolver problemas de carácter financiero, pero también como agentes cooperativos para evaluar los programas gubernamentales ejecutados en ese país.

Dice Moyado (2011) que la contradicción de este enfoque, es que existen Estados como en Brasil, China, India y otros, en donde se ha fortalecido el papel del Estado con base en sus capacidades legales, institucionales y financieras, lo que les permitió una capacidad estatal para promover el desarrollo, con base en algunos acuerdos elementales con el sector empresarial, sindicatos y otros grupos de interés; mientras que existen otros que aún implementado dicho modelo, no han logrado el desarrollo.

Por lo tanto, el problema no es la concentración del poder en los Estados, sino la incapacidad de éstos de generar políticas eficaces que disminuyan los problemas de sus sociedades, es decir, los Estados como Brasil, China e India, no solamente concentraron el poder y la responsabilidad en el ente estatal, sino que diseñaron una agenda estratégica y



transversal en participación con otros actores claves de la agenda pública y del sistema político, como empresarios, sociedad civil, sindicatos, organismos privados, partidos políticos, entre otros.

La GpR en el caso práctico de programas gubernamentales en Brasil, se encuentra en el Programa Bolsa Familia que menciona el libro *“Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo”*, donde en 2003, el gobierno de Luiz Ignacio “Lula” da Silva inició un programa integral para estimular el crecimiento y el progreso social. En su aspecto social, el elemento fundamental consistió en una reforma amplia de la red de seguridad social del Brasil: el Programa Bolsa Familia, que aglutinó cuatro programas de transferencias de dinero en un único programa coordinado por un nuevo Ministerio de Desarrollo Social. El programa apoya la formación de capital humano al nivel familiar al condicionar las transferencias a comportamientos como la asistencia escolar de los niños, el uso de las tarjetas de salud y otros servicios sociales (Banco Mundial & OCDE, 2010).

Dicho programa representó un concepto transversal de canalización de recursos a los sectores más vulnerables del país, dado que atendió varios aspectos sensibles de la vida socioeconómica de la sociedad brasileña.

Según el Banco Mundial; en número de beneficiarios, el Programa Bolsa Familia es con mucho, la transferencia de dinero en efectivo condicional más grande en el mundo en desarrollo, donde sus sistemas para la selección de beneficiarios, el monitoreo y la evaluación, el control de calidad, y el incremento tienen implicaciones que van mucho más allá del Brasil; el proyecto del Banco Mundial para apoyar al Programa Bolsa Familia se conceptualizó en un marco de gestión orientada a la consecución de resultados.



Sobre este programa, hubo dos aspectos clave identificados por el Banco Mundial y la OCDE:

- Primero, se crearon mecanismos para regular los desembolsos del préstamo según los resultados –por ejemplo, mediante mejoras técnicas concretas en áreas como la focalización de beneficiarios-. Las actividades emprendidas bajo tres componentes técnicos del préstamo contribuyen acumulativamente al logro de los hitos de desempeño. Cuando estos hitos son alcanzados demostrablemente, desencadenan aumentos de las tasas de desembolsos del préstamo. Los porcentajes de desembolso aumentan del 8 al 9 y al 11 por ciento, según el desempeño.
- Segundo, el proyecto incluye un sistema de monitoreo y evaluación que está centrado en los resultados, y por lo tanto es intrínseco tanto a la arquitectura como a la implementación del programa.

Fuente: Banco Mundial & OCDE, 2010.

No solamente se trató de un programa social enfocado al asistencialismo, sino que buscó generar impactos en distintos aspectos de la situación socioeconómica de las familias más vulnerables en Brasil y fue más allá de convertirse en un programa con enfoque crediticio de parte del Estado hacia los ciudadanos, a ser un programa multiplicador de bienestar público, evolucionando de acuerdo a los resultados de este recurso.

En este contexto se observa el caso de la Prefectura (Municipio) de Curitiba en Brasil, el cual registró la metodología de gobernanza basada en redes y en una gestión gerencial intensiva de resultados. La estrategia de la prefectura de Curitiba, fue elaborar un mapa sintetizado, donde se integró la metodología del Cuadro de Mando Integral (CMI) o Balanced Scorecard (BSC), el cual une el análisis de la gerencia estratégica y la evaluación del



desempeño (ILPES, 2003) y funciona como estrategia para las organizaciones públicas para el acceso y la organización de la información pública (Ramos, Villalobos y Borges, 2013).

Dentro de cada perspectiva del mapa de la prefectura existían objetivos estratégicos que representaron un conjunto correlacionado de prioridades, las cuales esclarecen la estrategia que debió alcanzar para su éxito. Este plano tuvo como gran desafío la meta movilizadora de “Curitiba: la mejor calidad de vida de la capital brasileña”. Esta meta se basó sobre cinco ejes estratégicos, los cuales se presentaron en el plan de gobierno y fungieron como un camino para guiar la estrategia en categorías. Quedando como ejes principales:

- Habitar en Curitiba.
- Aprender en Curitiba.
- Trabajar en Curitiba.
- Cuidar en Curitiba.
- Vivir en Curitiba.

Estos cinco ejes del modelo de gestión de la prefectura, se componían de 18 programas estratégicos que a su vez, fueron integrados por proyectos. En los programas como en los proyectos se utilizaron indicadores y metas, las cuales cumplieron con los distintos elementos del enfoque a resultados, llevando un monitoreo y la evaluación en diferentes tiempos.

Además fue creado un programa transversal de incidencia en todas las áreas estratégicas, denominado Buen Gobierno, cuyos principales objetivos eran:

- Promover la calidad y agilidad de los servicios municipales por medio de uso intensivo de tecnología de la información y comunicación.



- Utilizar con responsabilidad y transparencia la utilización de los recursos públicos.
- Implementar estrategias y prácticas de excelencia de gestión que potencialicen la calidad, la productividad y la innovación, con la participación y el compromiso de todos, para la mejor atención del ciudadano curitibano.
- Formular y aplicar políticas de desarrollo de los funcionarios y servidores públicos que estimulen la comprensión de su papel social y de sus capacidades de articular soluciones para las demandas de la ciudadanía.
- Descentralizar los servicios públicos mediante el perfeccionamiento de las administraciones regionales e instancias de participación local.
- Valorizar el papel de la sociedad, en sus diversos segmentos como participante, parcial, cogestora y fiscalizadora de la administración pública municipal.
- Perfeccionar el marco legal municipal con reglamentaciones equilibradas de las acciones en la ciudad.

Ramos, Villalobos y Borges, 2013.

Con estos ejes transversales y los ejes estratégicos del Plan de Curitiba, se dio prioridad a los resultados de dichos programas, para lograr el desarrollo del municipio, es decir, enfoca la acción pública a la GpRD, donde se busca que los resultados sean de alto impacto y alto valor público para que incidan en diversas áreas del desarrollo local, principalmente en las zonas marginadas.

Curitiba era una ciudad de 1.5 millones de habitantes (Cerca de 2.7 millones si se incluyen los municipios aledaños), que gracias al visionario y consistente esfuerzo de planificación de sus gobernantes locales, quienes enfocaron sus políticas en la infraestructura vial, la reforma del transporte público y el mejoramiento de barrios populares; se convirtió



en un modelo mundial caracterizado por su orden, limpieza, la calidad de los servicios públicos, la integración social y la consecuente calidad de vida que reportaron la mayoría de sus habitantes. Curitiba guarda el índice de homicidios más bajo de todas las ciudades importantes de Brasil, logro que fue por el mejoramiento integral de los barrios populares, en los tugurios o villas-miseria, para sacarlos de sus condiciones de marginalidad e integrarlos en la trama urbana de las ciudades (Paramio, Ludolfo y Revilla, 2006).

En contraste, el Municipio de Mexicali, cuenta con una población total de 1 millón 12 mil habitantes, que en materia de Salud, tiene una tasa de mortalidad infantil de 20.9 en 2000 (CDI, 2000). Un IDH de 0.7869 para los hombres y 0.7901 para las mujeres (OIDH, 2012). Para 2009, tuvo un resultado de 99.13% en capacidad para la dotación de servicios públicos, un 76.62% en capacidades administrativas y un 22.85% en capacidades fiscales, lo cual indica lo siguiente: en el primero es en relación al porcentaje de ocupantes en viviendas con drenaje y sanitaria exclusivo, la cobertura del servicio de recolección de basura y la cobertura del servicio de alumbrado público en la cabecera municipal; el segundo es en relación a la cantidad de personal profesional que tiene en nómina y aquel que tiene experiencia más allá del periodo de gestión política, toma en cuenta la actualización de reglamentación, la planeación municipal (donde se destaca que Mexicali tuvo un 100% de planes evaluados en el 2000), la administración catastral y lo referente a los recursos materiales e informáticos; por último, es referente al porcentaje de los esfuerzos para la recaudación propia y respecto el gasto en obra pública. Existe otro subíndice que compone el ICCI, que es el Subíndice de Capacidad y Rendición de Cuentas, el cual no tuvo un resultado disponible en 2009, pero cuya referencia histórica se remonta al 2004, en donde tuvo un resultado del 68.13%, midiendo la capacidad que tiene el gobierno municipal en tanto



los mecanismos existentes para la participación ciudadana, la incidencia ciudadana en la gestión municipal, y los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia (Sandez, Niño, Villalobos y Rivas, 2015).

2.2.6 PRINCIPALES LECCIONES PARA LOS GOBIERNOS MUNICIPALES MEXICANOS

La SHCP del Gobierno Federal define a la GpR como *un modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone más énfasis en los resultados que en los procedimientos. Aunque también interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público.*

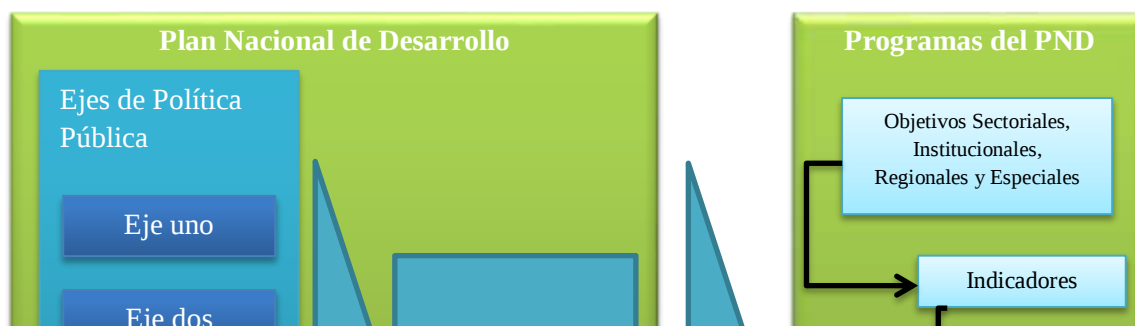
La GpR se fundamenta en cinco principios, y dichos principios resultan cruciales en la determinación de la política pública, durante todo el proceso de gestión y en el arreglo institucional que las hace posibles (SHCP, 2015).

En el caso de la GpR en el gobierno federal tuvo en su implementación un objetivo claramente presupuestal y de eficiencia en la asignación de recursos en sus principales programas sociales, para esto implemento la MIR en la planeación, monitoreo y evaluación de las políticas claves, donde se justificó un sólido establecimiento de la GpR en México a través de los siguientes elementos:

1. Marco jurídico sólido, y
2. Presupuesto basado en Resultados.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015.

FIGURA 7. PROCESO DE PLANEACIÓN NACIONAL

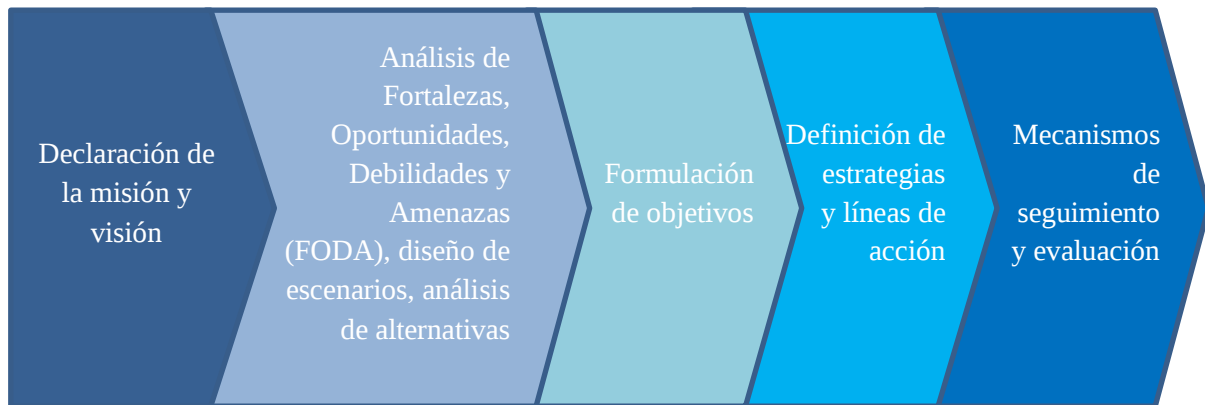




Fuente: SHCP, 2015.

De este proceso de planeación federal, se encontraron cinco etapas, las cuales se desarrollan en un umbral de GpR, implementando herramientas propias de la administración privada trasladadas a la administración pública.

FIGURA 8. ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEACIÓN



Fuente: SHCP-UNAM, 2016.

Otro mecanismo derivado de la GpR, que ha tenido un impacto considerable dentro del orden federal, es el PbR, que la SHCP, lo define como *un proceso basado en consideraciones objetivas sobre los resultados esperados y alcanzados para la asignación*



de recursos, con la finalidad de fortalecer la calidad del diseño y gestión de las políticas, programas públicos y desempeño institucional.

Ante esta modernización administrativa, los Municipios presentaron grandes problemas de gestión sobre todo cuando se hablaba de finanzas, obra pública y servicios públicos, al ser el orden con mayor acercamiento social y el encargado constitucionalmente de prestar la mayor parte de los servicios públicos al ciudadano; es el de mayor relevancia en el desarrollo local y donde aún existen grandes retos que deben atenderse, como los siguientes:

1. Elevar los indicadores de eficiencia y eficacia gubernamental.
2. El aprovechamiento de tecnologías de la información para la difusión y mejoramiento de las atenciones ciudadanas, así como la socialización de los principales logros gubernamentales.
3. Hacer más eficiente los procesos programáticos y de gasto de las dependencias.
4. Profesionalizar el servicio público.
5. Mejorar el rendimiento de las estructuras institucionales.
6. Adoptar un modelo de PbR para el caso de los municipios.
7. Facilitar la rendición de cuentas.
8. Generar incentivos para el cumplimiento de metas.

Como ejemplo se tuvo el caso de Curitiba, donde se implementó el Balanced Scorecard o Cuadro de Mando Integral (CMI) para llevar a cabo el control y la evaluación de las políticas públicas implementadas en sus cinco ejes del plan de gobierno, donde éstos, además de ser impulsores de un cambio social y generadores de valor público, estuvieron medidos por indicadores que guiaron su cumplimiento de manera transversal. No obstante,

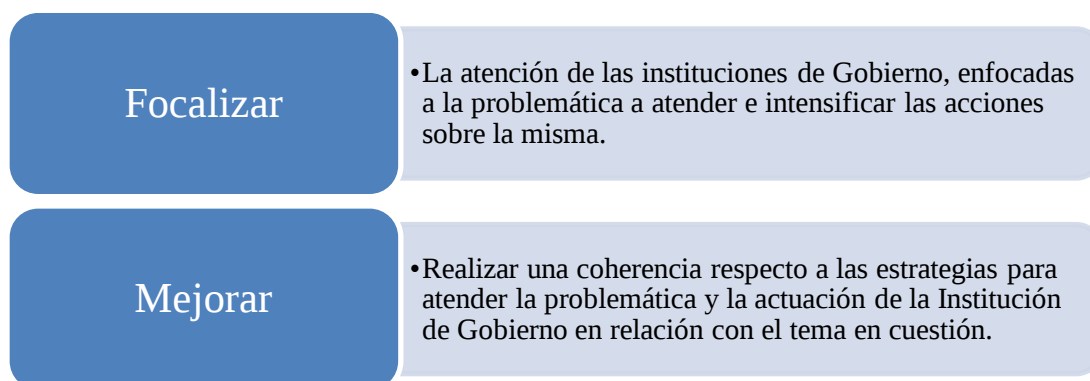


implementó el Programa Transversal Buen Gobierno, el cual fue una serie de objetivos estratégicos de desarrollo institucional que promovieron las prácticas del buen gobierno y representaron un complemento para lograr los objetivos principales del plan (Ramos, Villalobos y Borges, 2013).

También se retomó el tema de transversalidad en las políticas estratégicas del gobierno federal, que coadyuvaron con el Desarrollo local de los gobiernos municipales. Así como lo dice Villalobos y Sandoval (2013) “la transversalidad en la política implica que un problema público sea atendido desde diferentes sectores, de modo que las autoridades clave participen en la solución de los problemas”; desde esta perspectiva, para la solución de problemáticas sociales como la violencia y la delincuencia, bajo un esquema de gobernanza y GpR, la participación se abre a otros actores como Organizaciones de la Sociedad Civil, la ciudadanía, empresas privadas, etc. Bajo este panorama, la transversalidad se lleva en los municipios desde dos aspectos: focalizar y mejorar (Figura 9).



FIGURA 9. PRINCIPALES ASPECTOS QUE CENTRA LA TRANSVERSALIDAD EN LOS MUNICIPIOS



Fuente: Adaptado de Villalobos y Sandoval, 2013.

En este sentido resultó importante que los Gobiernos Locales adoptaran de forma gradual los elementos sustantivos de la GpR, tanto para la mejora de sus esquemas programáticos y financieros como para el seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos por sus políticas. Aún quedan puntos por atender, como lo son:

1. Adecuada gestión de los gobiernos municipales ante el orden federal para mayores o iguales asignaciones anuales de recursos para el desarrollo.
2. Creación de mecanismos de monitoreo de los programas sociales ejecutados con recurso federal.
3. Creación de indicadores diversos para la medición del impacto sobre las poblaciones objetivos.
4. Evaluaciones constantes sobre las políticas ejecutadas por estos fondos federales.

Hay otras capacidades y áreas clave en los gobiernos municipales que es imprescindible trabajar a través de la ejecución de la GpR, como la formación de recurso humano, gestión de recursos materiales, inversión pública, servicios públicos, así como cualquier tema de la agenda pública que genere valor público. Por ende, el Municipio debe



retomar diversas experiencias internacionales y nacionales de los principales promotores de la GpR, el PbR y el SED para su capacitación e implementación local.

2.2.7. EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO

En términos formales, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se define como un “conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión” (SHCP, 2007b: 12).

Un sistema de medición de desempeño puede desarrollarse desde dos perspectivas distintas, las cuales se localizan en distintos niveles y satisfacen distintos objetivos al interior de una organización. La perspectiva más utilizada para apoyar el diseño de sistemas de medición de desempeño en organizaciones públicas, se apoya en la necesidad de dar cuenta a las autoridades superiores, quienes las utilizan para tres fines diferentes: 1) implementar políticas globales de gestión, 2) para disponer de información específica para apoyar políticas de redistribución, e 3) imponer externamente el benchmarking con el fin de introducir una presión competitiva.

En este sentido, la perspectiva menos utilizada para el diseño de sistemas de medición de desempeño en estas organizaciones, es la del mejoramiento. De lo anterior se observa una perspectiva externa y una perspectiva interna en la medición, donde cada una se localiza en distintos niveles de gestión de la organización, según los fines perseguidos, utilizando información específica y comprometiendo en distinto grado a los funcionarios de la



organización. La medición de desempeño por recomendaciones externas, se interesa por los resultados; la medición de desempeño por necesidades internas, se interesa en los procesos.

Medir el desempeño no es algo nuevo y siempre ha estado presente como un mecanismo de verificación y como una importante herramienta para tomar decisiones. En todas las organizaciones públicas siempre ha existido un importante grado de medición del desempeño financiero, debido a la naturaleza y al origen de los fondos presupuestarios dentro de las obligaciones de dar cuenta de ellos de manera transparente.

Últimamente, se ha incorporado en la planificación estratégica con el fin de monitorear todas las acciones de una organización, considerando las claves en el desempeño de su misión, para el cumplimiento de su visión; permitiendo observar si los sucesos que acontecen están de acuerdo al plan, si las condiciones de impacto permanecen, evolucionan o cambian de acuerdo a lo estimado, si se observan nuevos agentes que pueden hacer peligrar el plan, o si se observan nuevas situaciones ventajosas no previstas que podrían ser aprovechadas en beneficio de la misión de la organización. De lo anterior, es posible apreciar que la medición de desempeño es una herramienta útil de apoyo a la planificación, a la toma de decisiones oportunas y al mejoramiento de la gestión (Kaplan et. al. 1996).

Al conocer la importancia de contar dentro del Estado con una gestión administrativa eficaz y orientada a resultados contundentes para el ciudadano, se vuelve relevante explorar el término de evaluación gubernamental, como parte esencial para la medición del desempeño de la gestión y de las propias políticas implantadas. De acuerdo a esto, la evaluación hace referencia a recoger y analizar sistemáticamente alguna información que permita determinar el valor o mérito de algo, siendo estos no sólo un juicio de expertos, sino



que implica un proceso sistemático de elaboración de criterios, recopilación, análisis, interpretación y enjuiciamiento sistemático Stufflebeam y Shinkfield (1987).

La evaluación es un proceso metodológico que requiere de una aplicación de pautas y técnicas sistemáticas. Para Meny y Thoenig (1992), evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental, en un campo específico de la vida social y del entorno físico. Por lo tanto, la evaluación es una ruta de razonamiento asumido por el analista; la apreciación sistemática con base en métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas y de la gestión institucional.

Actualmente, se considera que la evaluación es útil al gobierno para alcanzar un mejor diseño de políticas y también útil a los ciudadanos para controlar al gobierno. La evaluación se vuelve herramienta de formación individual y de participación social, de aprendizaje social, de rendición de cuentas y control parlamentario, de mejoramiento de la gestión administrativa, de la política del gobierno, y de validación del sistema social e ideológico.

En este contexto, una de las tareas, constitucionalmente asignada y no desempeñada durante décadas, la constituye la evaluación del Estado que guarda la Administración Pública Federal y los resultados alcanzados por las políticas públicas. Para cumplirla como actividad permanente de control de compromisos, resultados e impactos, se requiere reactivar dos facultades básicas: los mecanismos formales de evaluación, control y de fiscalización del ejercicio del presupuesto (revisión del gasto público, cumplimiento de metas anuales, entre otros), y los mecanismos para la ejecución de planes, programas y proyectos (logro de objetivos de los programas, eficiencia en el uso de los recursos, entre otros) por parte de la Cámara de Diputados.



Adicionalmente, es necesario innovar los mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, ya que los informes de gobierno ofrecen una imagen positiva de los avances realizados al resaltar cuantitativamente las acciones implementadas en el marco de la planeación, sin embargo no refieren su impacto real en la solución de los problemas. La información es parcial, por lo que no permite una plena evaluación de sus planes y programas.

Frente a situaciones como ésta, las democracias modernas han buscado mecanismos alternativos de participación ciudadana directa que requieren tener acceso a la información gubernamental. El progreso en materia de sistemas de evaluación de las políticas, programas y proyectos públicos, hace un aporte significativo a la mejora en la intervención pública de cada uno de los sectores o dimensiones de la vida social, lo que incide de modo directo en la calidad de la organización que los gestiona y de las instituciones vinculadas. No obstante, es posible fortalecer y expandir esa incidencia a todo el aparato público de producción de políticas, con la incorporación sincrónica de una evaluación transversal de variables vinculadas a la participación social cuya influencia positiva se argumenta en la gobernabilidad.

La creación de mejores condiciones ambientales para viabilizar las políticas públicas es una tarea pendiente en entornos marcados por la discontinuidad y ruptura de políticas, y por la baja credibilidad de las organizaciones públicas. El péndulo de las políticas suele recorrer toda su trayectoria en cada gestión de gobierno, tendencia que puede ser revertida con el involucramiento activo de la sociedad en los objetivos y horizontes planificados, en el desarrollo efectivo de la gestión y sobre todo en su evaluación como base para las correcciones y ajustes que aseguren su continuidad.



Este enfoque se suma a las contribuciones de las instituciones, unidades y áreas que están desarrollando sistemas de evaluación de políticas, porque la sostenibilidad de los éxitos de una determinada política pública está condicionada por la congruencia e interconexión con el plano de políticas que se gestionan contemporáneamente sobre un mismo territorio y desde todos los niveles de gobierno. Fortalecer el crecimiento del capital social e instalar una concepción del desarrollo sostenible, centrada en los recursos, las capacidades y potencialidades de la población, exige organizar la participación ciudadana, considerar los factores que permiten ampliarla y, capitalizar los saberes y nuevos aprendizajes sociales en construir mayor calidad en las intervenciones públicas.

La evaluación del desempeño tiene un claro impacto en los procesos, referente a la gestión, planeación, programación y presupuesto, como se observa en el siguiente cuadro comparativo.

CUADRO 12. VINCULACIÓN DE EVALUACIÓN - GESTIÓN, PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

Proceso	Vinculación
Gestión	Genera información vital para el desarrollo de futuros proyectos o programas de gobierno.
Planeación	A través de los análisis técnicos FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) es posible evaluar distintos escenarios para una planeación eficiente.
Programación	Propone mejoras y recomendaciones al momento de fijar metas, objetivos y estrategias en los distintos programas de gobierno.



Proceso	Vinculación
Presupuesto	Permite medir la eficiencia del gasto público y replantear criterios en la asignación de recursos anualmente.

Fuente: Elaboración propia, 2014.

La evaluación del desempeño y la rendición de cuentas

La evaluación no solamente tiene una constante vinculación con los procesos de gestión, planeación, programación y presupuesto, sino que viene a aportar a otro tema relevante en el ámbito de la NGP, que es: la rendición de cuentas. Esta parece ser un concepto simple de interpretar pero muestra dificultades cuando se analiza con detalle. Se entiende como rendición de cuentas (accountability) a la “relación social en la que un actor siente la obligación de informar en un determinado foro sobre su conducta, proporcionando varios tipos de información acerca del desempeño de sus tareas, productos y procedimientos. Frecuentemente, sobre todo en el caso de presentarse incidentes y fallas, también implica el ofrecer una justificación” (Velasco, 2011: 18).

Esta forma de entender el concepto ofrece suficiente flexibilidad al considerar que los funcionarios pueden sentirse obligados a dar cuentas, tanto porque existen normas que estipulan dicha obligación o por otros factores que trascienden la legalidad vigente. También se plantea la cuestión respecto a que dicha relación es bilateral, ya que existe, además del actor que se supone sujeto obligado, un segundo actor que siente como propio el derecho de llamar a algún individuo en particular o a alguna organización en su conjunto a rendir cuentas. Sin embargo, la rendición de cuentas no es la única manera de generar dichos



comportamientos y en muchas ocasiones no es tampoco la más efectiva, aunque es sin duda un elemento indispensable y distintivo del funcionamiento del sector público (Toledo, 2009).

La preocupación por evitar el abuso del poder está detrás de los procesos y sistemas de rendición de cuentas en los gobiernos contemporáneos. Los mismos se enfocan tanto en asegurar un comportamiento constitucionalmente adecuado, como una ejecución coordinada y eficaz de las políticas por parte del aparato administrativo. Según Toledo (2009), la rendición de cuentas está compuesta por los siguientes elementos básicos que pueden entenderse como interrelacionados o que se refuerzan mutuamente:

- La obligación de presentar información suficiente respecto al comportamiento o desempeño personal u organizativo. Esto puede incluir la presentación de informes o reportes de manera regular, pero también dar respuesta a los requerimientos de información que se hagan y someterse a las investigaciones, revisiones o inspecciones necesarias para verificar dicha información, es decir instrumentos emanados de las propias evaluaciones de los programas de gobierno.
- El derecho de los ciudadanos y sus representantes de hacer una valoración o formarse una opinión sobre la información presentada. Esto requiere que el sujeto de la rendición de cuentas presente argumentos o justificaciones que expliquen su comportamiento pasado. También implica contrastar el comportamiento demostrado contra una serie de parámetros o estándares referidos a lo que se espera por parte de los funcionarios. Esta valoración debe hacerse a partir de un ejercicio de discusión de los méritos de las explicaciones dadas.
- El componente público de la rendición de cuentas democrática implica que esta discusión debe ocurrir a la luz o frente al público ciudadano, de manera abierta a la



participación libre de diferentes grupos y de los ciudadanos en general que deben poder expresar sus puntos de vista sin restricciones. Este proceso debe culminar con la emisión de un juicio respecto de los aspectos meritorios y aquellos negativos identificados en el comportamiento sujeto a revisión.

- Que existan consecuencias como resultado de la valoración realizada de las cuentas entregadas. Es decir, que las dependencias del gobierno, por un lado, reconozcan los comportamientos sobresalientes e identifiquen y sancionen aquellos otros que incurrieron en faltas y, por el otro, se generen cambios que prevengan la recurrencia de los actos perniciosos. De esta manera, un mecanismo de rendición de cuentas debe retroalimentar la forma en que opera la gestión administrativa del gobierno, ya sea mediante la generación de incentivos positivos o negativos, o por medio de mecanismos de rectificación como son la realización de acciones remediales y el otorgamiento de compensaciones a aquellos afectados negativamente por el comportamiento de los agentes públicos.

Respecto sobre qué temas o materias se rinde cuentas, existen diversas alternativas. En general, se puede rendir cuentas sobre el uso probo de los insumos a disposición, relacionado con el hecho de que los funcionarios públicos utilizan recursos de todo tipo, que no son de su propiedad y por los que se les ha dado una responsabilidad fiduciaria. Otra materia por la que se puede rendir cuentas es por el apego o cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos, es decir, rendición de cuentas de “cumplimiento”. También, sobre la calidad de la toma de decisiones, es decir, sobre las fuentes de información utilizadas, los actores consultados y la solidez técnica demostrable del proceso decisorio. Una forma de



rendición de cuentas que se ha vuelto cada vez más intensa se refiere a aquella respecto de los resultados producidos por la acción pública, es decir, respecto de los bienes y servicios generados por la actividad institucional y los cambios en las realidades o problemas sobre los que se deseaba incidir (impactos).

Como puede apreciarse, la rendición de cuentas cumple con una misión fundamental en el desarrollo de los regímenes políticos democráticos; por un lado hace posible la reducción de la incertidumbre del poder, dado que se trata de una institución; y por otro lado, limita la arbitrariedad, previene y remedia el abuso del poder toda vez que lo mantiene dentro de ciertas normas y procedimientos que tienen el reto de no convertirse en camisas de fuerza, sino en instrumentos que lo vuelvan predecible y transparente a la vista de la ciudadanía a la cual sirve. Una labor que no es nada sencilla, pues pareciera que las fuerzas que conducen a la innovación son contrarias a las que llevan a la rendición de cuentas, pues es evidente que los controles limitan la capacidad de adaptación e innovación (Arellano, 1999); en esto radica el reto que tienen los gobiernos locales: en construir mecanismos novedosos y pertinentes de rendición de cuentas.

La rendición de cuentas tiene un papel importante dentro de la Gestión Estratégica porque también representa un claro termómetro de percepción social y ciudadana hacia un gobierno en turno, y al igual que las propias evaluaciones técnicas o documentales, arrojan datos que son prioritarios en la toma de decisiones y la formulación de mejores programas y políticas públicas. En el documento técnico de *Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?*, de Velasco (2011), habla sobre las dimensiones de la rendición de cuentas, las cuales se muestran a continuación:

1. Dar cuentas.



- a. Ofrecer información.
 - b. Elaborar reportes.
 - c. Investigar, verificar, inspeccionar.
2. Debate y valoración.
- a. Contrastar contra estándares aceptados.
 - b. Explicar, justificar.
 - c. Discutir los méritos de la explicación.
 - d. Emisor de una valoración o juicio.
3. Consecuencias.
- a. Asignar recomendaciones y culpas.
 - b. Aplicar acciones de rectificación, remedios y compensaciones.
 - c. Aplicar sanciones.

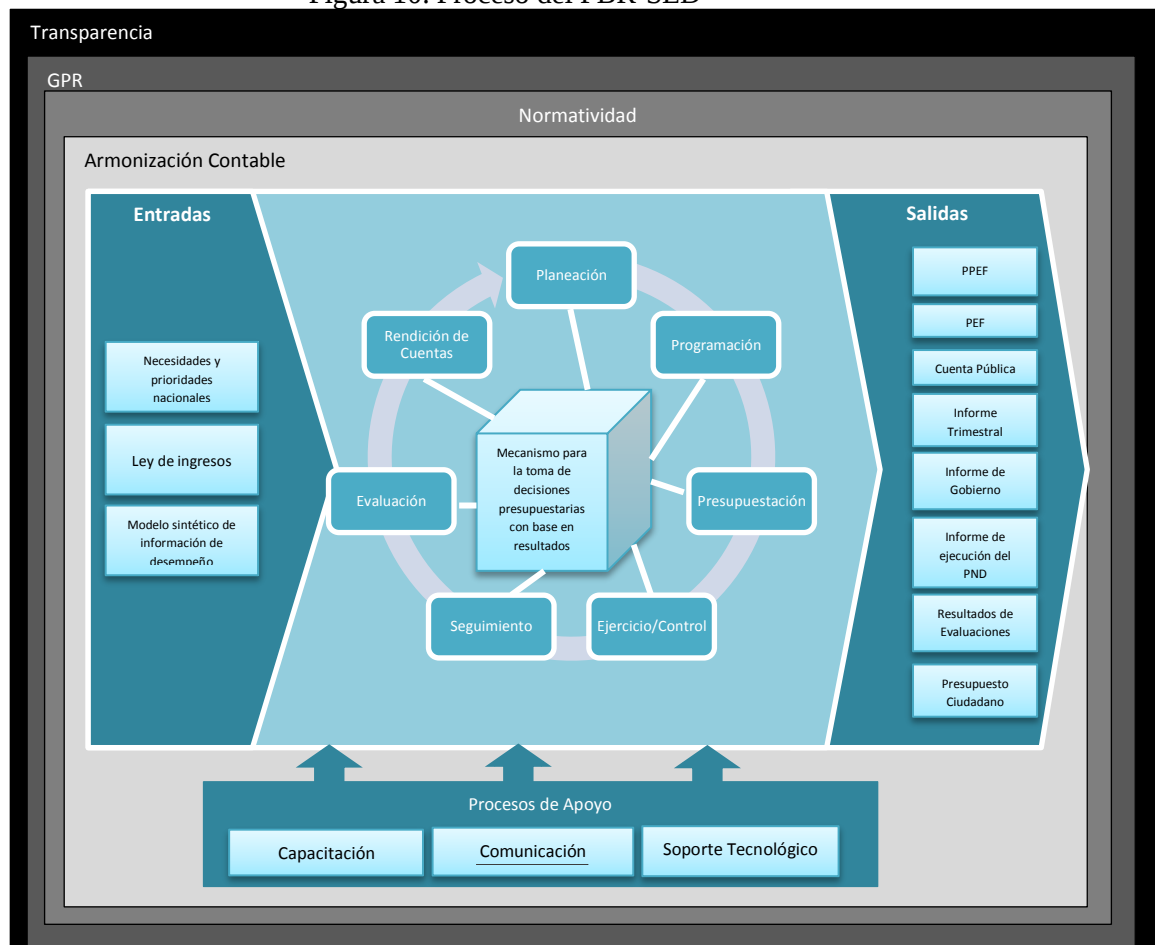
Se destaca que es la dimensión de consecuencias, donde la gestión tendría más aportaciones por parte de la rendición de cuentas, por ser la parte donde las acciones y estrategias para rectificar una política se da de manera práctica, por tanto la gestión recibe una retroalimentación real y objetiva sobre lo que está sucediendo en un gobierno que ejerce de manera poco eficiente una agenda de acciones públicas.



El sistema de evaluación de Desempeño: El caso de México

En el caso mexicano, el Sistema de Evaluación de Desempeño surgió en el 2006, mediante el establecimiento obligatorio para evaluar los resultados de los programas sociales y los logros obtenidos por las entidades federativas y los municipios con recursos federales (Pérez-Jácome, 2012). De esta forma, se institucionaliza el SED en la creación de la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria en 2006, en los artículos 2, 27, 41, y 111; siendo éste último el que le da la institucionalidad al SED directamente, derivado de la responsabilidad que se le atribuye a la SHCP. En México, el proceso del SED, proviene de la herramienta del PbR, siendo el siguiente:

Figura 10. Proceso del PBR-SED



Fuente: SHCP, 2011.



En este sentido, el proceso del SED se encuentra en un marco de la GPR, bajo la normatividad y la armonización contable, en donde las necesidades y prioridades nacionales, que están en el PND; junto con la ley de ingresos y el modelo sintético de información de desempeño, fungen como insumos para el sistema. Produciendo informes financieros y de resultados, tanto de evaluaciones como de avance programático; donde se generan mejoras de asignación presupuestal y de desempeño institucional.

El SED tiene un grado de avance en México sustancial, se encuentra institucionalizado e inmerso en la política nacional de modernización del gobierno, enfocándose a resultados y utilizando las herramientas de control y evaluación para un mejoramiento de la gestión administrativa gubernamental. Es así que los retos y oportunidades que se le presentan al gobierno mexicano en materia del SED, es transferir dicha cultura de la evaluación y del seguimiento, a los gobiernos subnacionales, principalmente los locales, que aunque ya se les obliga a presentar los resultados y las evaluaciones de los recursos federales, se ocupa ampliar dichas responsabilidad y capacidades institucionales de las municipalidades para mejorar la gestión local.

2.2.8. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

El modelo de la NGP ha influido tanto en el cuerpo teórico de la disciplina, como en el ejercicio de la función pública. Su admisión obedece a una decisión tomada por los principales dirigentes gubernamentales, en función de un signo de acoplamiento a los esquemas de gestión y de reforma administrativa impuestos desde el exterior, principalmente de organismos multinacionales, con la finalidad de hacer frente a la crisis de legitimidad del aparato público en general. Por otro lado, implica un cambio de enfoque si se le compara con



el modelo burocrático tradicional, pues se aprecia un traslado de la visión colectivista del gobierno, a una individualista, donde el interés público es sustituido por el interés del cliente-usuario-ciudadano; de ahí que la NGP sea identificada con el liberalismo político y económico.

Como pudo ser apreciado a lo largo del marco teórico, la vinculación entre la NGP y los distintos procesos de gestión, planeación, programación, presupuesto y evolución es visible desde el momento en que la acción gubernamental está orientada por los resultados y esta acción, busca generar un valor público.

La NGP ha venido a tener grandes beneficios y avances en los gobiernos nacionales, sin embargo sus aportaciones en los gobiernos locales serían importantísimos y de gran impacto, dado que los gobiernos municipales han avanzado poco en esta materia, aun cuando sus homólogos federales ya tengan tiempo trabajando temas sobre Nueva Gestión, en el caso de México, siguen existiendo Municipios aislados totalmente de los procesos de innovación y progreso institucional, ya sea por razones de tipo culturales, sociales o políticas, municipios coordinados por personal poco capacitado, infraestructura institucional obsoleta y nulo acceso a herramientas claves como las tecnologías de la información; lo que crea un escenario perfecto para la discrecionalidad total de los asuntos públicos.

Este modelo, puede venir a solventar todos estos problemas sobre todo los de tipo cultural en la forma de observar y ejercer el gobierno, en la profesionalización constante, en la innovación de los procesos de gestión al momento de prestar servicios públicos básicos, en la consolidación de nuevas plataformas de administración presupuestaria, en la retroalimentación constante de las evaluaciones gubernamentales y sobre todo en la innovación institucional de sus áreas claves.



En el caso mexicano, producto de la pérdida de legitimidad del Estado y de su Administración Pública, así como por el acoplamiento a las directrices de los organismos multinacionales, como la OCDE, los gobiernos federal, estatales y municipales; se han emprendido reformas inspiradas en el modelo gerencialista. Una vez quede clara su presencia, faltaría realizar un esfuerzo adicional de investigación, a efecto de medir sus impactos en la resolución de los grandes problemas nacionales como inseguridad, pobreza, marginalidad, desigualdad, entre otras.

La planeación estratégica ha sido otra herramienta que ha permitido a los gobiernos locales formular de manera mucho más objetiva y metódica sus acciones públicas, sus programas y proyectos institucionales; sin la planeación estratégica, los pocos años de gobierno municipal serían respectivamente administraciones sin visión a futuro. Mucho se ha trabajado con la finalidad de tener Municipios, en un largo plazo, con gobiernos eficientes, independientemente del partido en turno; por ello la planeación estratégica va más allá de aspectos partidarios o políticos y trata de implementar formas y mecanismos que permitan a los ayuntamientos a seguir metas y objetivos más allá de los tres años de gobierno común que existe hasta la fecha, con la finalidad de realizar políticas públicas que trasciendan, generando así valor público e impacto en la sociedad más allá de los trienios.

La programación y presupuestación tiene las bases técnicas elementales, para que los Gobiernos Municipales en base a su autonomía, puedan idear metodologías mucho más eficientes al momento de establecer metas y objetivos, estrategias y acciones y sobre todo las propuestas de asignación presupuestaria. Dando solución al gran problema de las finanzas públicas municipales, el cual recae en la ausencia de recaudación propia y en el excesivo



gasto corriente que sobrepasa los gastos de inversión. Esto genera condiciones poco idóneas para la realización de políticas con impactos reales y de alto valor público.

Por último, la evaluación del desempeño tiene una de las grandes aportaciones para los gobiernos locales: en primer término, porque este enfoque es poco realizado por las administraciones locales, sobre todo las municipales, poco se ha trabajado por parte de los ayuntamientos por evaluar los distintos fondos y programas municipales ejecutados anualmente, una de las principales fuentes de financiamiento son las aportaciones federales y éstas pocas veces son evaluadas de manera efectiva por los ayuntamientos; otra gran aportación va orientada a la retroalimentación de los propios Municipios, ya que sin la evaluación no es posible saber sobre qué condiciones se está trabajando, la evaluación en los gobiernos locales es sumamente importante, al dejarle a estos gobiernos más y mejores diagnósticos sobre las situaciones que se encuentran los distintos sectores y por qué sirven como punto de partida para la creación o reconsideración de políticas públicas municipales.

En conclusión, el gran reto de la NGP y los otros procesos, en general, así como de las reformas gerenciales, radica en incluir la dimensión política, específicamente los aspectos de democracia participativa; de lo contrario podrían quedar sujetas al fracaso por su orientación meramente tecnocrática. Bajo un entorno social y cultural diverso, complejo y globalizado, la gestión del desarrollo nacional debe orientarse hacia procesos de cambio con el objeto de fomentar la eficacia, eficiencia y la efectividad. Con esta óptica, la capacidad gubernamental es indispensable en la reformulación de los procesos de gestión del desarrollo y en general de las políticas públicas. Sin embargo, no hay que dejar de lado que los elementos de la gestión pública y en especial de la innovación administrativa, en países latinoamericanos es un problema mucho más amplio, es decir, es un problema de cambio



político, social, cultural, económico y de gestión administrativa. Mientras que en países desarrollados, la modernización de las dependencias gubernamentales solo es un problema de Gestión Pública (Cabrero, 1998).

En suma, los problemas de gestión administrativa en países latinoamericanos, no sólo tienen que ver con un mejor desempeño gubernamental, sino fundamentalmente con un problema de gobernabilidad, es decir, la gestión pública en países en desarrollo se enfrenta a problemas complejos, como: generar eficiencia, eficacia y legitimidad simultáneamente (Cabrero, 1998).



III. METODOLOGÍA

3.1. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

En el trabajo se adoptó una metodología de investigación que combina los métodos cuantitativos con los cualitativos, que en palabras de Sampieri (Et. Al., 2014) la principal diferencia que tienen los dos enfoques, es que el cualitativo busca la dispersión o expansión de los datos e información, es decir, crea a partir del estudio en sí, nuevas creencias propias del investigador sobre el fenómeno estudiado; mientras que el cuantitativo, pretende acotar intencionalmente la información, es decir, se enfoca en medir con precisión las variables del estudio y con esto consolidar creencias formadas de manera lógica en una teoría y establecer patrones de comportamiento de una población.

Para fines de la tesis, el estudio cuantitativo fue útil para elaborar un diagnóstico con datos duros, acotar el universo teórico, identificar la realidad objetiva única, describir, explicar y comprobar el fenómeno; partir de lo general a lo particular, comprobar la hipótesis, componer la muestra y generalizar los resultados de la misma, basada en datos confiables y duros, cuyas características son más del enfoque cuantitativo que del cualitativo, así como su proceso de análisis de datos; mientras que con el enfoque cualitativo se buscó indagar a partir de las percepciones de actores relevantes, las fortalezas y las áreas de oportunidad que presentan los procesos de planeación, de gestión, de programación, de presupuestación y de evaluación, mediante una recolección de datos laxa, con el objetivo de proveer un mayor entendimiento al estudio, donde se estableció como punto de partida, el descubrir la realidad que guardaba el ayuntamiento de Mexicali (al momento del estudio) en la implementación de un modelo de GpR; asimismo, se aplicó una cierta subjetividad en el estudio, donde la



teoría es más un marco de referencia, la cual se construyó a partir de estudios anteriores de la disciplina tanto pública como privada, y se comparó con los datos empíricos obtenidos de la herramienta de la entrevista, en donde se buscó analizar la información y desarrollar los temas referentes al objeto principal de esta tesis.

La metodología que se siguió se extrajo de la propuesta por Sampieri (Et. Al., 2014) de su libro *Metodología de la Investigación 6^a Edición*, expresado en el siguiente cuadro:

Cuadro 13. Comparación de las etapas de investigación de los procesos cuantitativo y cualitativo

Características cuantitativas	Procesos fundamentales del proceso general de investigación	Características cualitativas
•Fundamentado en la revisión analítica de la literatura •Orientación hacia la descripción, predicción y explicación •Específico y acotado •Centrado en variables •Dirigido hacia datos medibles u observables	← Planteamiento del problema →	•Basado en la literatura y las experiencias iniciales •Orientación hacia la exploración, la descripción y el entendimiento •Emergente y abierto que va enfocándose conforme se desarrolla el proceso •Dirigido a las experiencias de los participantes
• Direcciona el proceso • Justifica el planteamiento y la necesidad del estudio	← Revisión de la literatura →	• Contextualiza el proceso • Justifica el planteamiento y la necesidad del estudio
•Generalmente predeterminadas, se prueban •Preestablecidos, se implementan “al pie de la letra”	← Hipótesis →	• Generalmente emergentes
• El tamaño depende de qué tan grande sea la población (un número representativo de casos). Se determina a partir de fórmulas y estimaciones de probabilidad	← Diseños →	• Emergentes, se implantan de acuerdo con el contexto y circunstancias
• El tamaño depende de qué tan grande sea la población (un número representativo de casos). Se determina a partir de fórmulas y estimaciones de probabilidad • Instrumentos predeterminados • Antes de proceder al análisis se recaban todos los datos	← Selección de la muestra →	• El tamaño depende de que comprendamos el fenómeno bajo estudio (casos suficientes). La muestra se determina de acuerdo al contexto y necesidades
• Los instrumentos predeterminados • Antes de proceder al análisis se recaban todos los datos	← Recolección de los datos →	• Los instrumentos se van afinando • Los datos emergen paulatinamente
• Los datos encajan en categorías predeterminadas • Análisis estadístico • Descripción de tendencias, contraste de grupos o relación entre variables • Comparación de resultados con predicciones y estudios previos	← Análisis de los datos →	• Los datos generan categorías • Análisis temático • Descripción, análisis y desarrollo de temas • Significado profundo de los resultados
• Distribuciones de variables, coeficientes, tablas y figuras que relacionan variables, así como modelos matemáticos y estadísticos	← Presentación de resultados →	• Categorías, temas y patrones; tablas y figuras que asocian categorías, materiales simbólicos y modelos
• Estándar • Objetivo y sin tendencias	← Reporte de resultados →	• Emergente y flexible



Características cuantitativas	Procesos fundamentales del proceso general de investigación	Características cualitativas
		• Reflexivo y con aceptación de tendencias

Fuente: Adaptación de Hernández Sampieri (2014) y Creswell (2013), en el libro Metodología de la Investigación, 6ta Edición, Sampieri, 2014.

3.2. ESTRATEGIA CUANTITATIVA

Diseño de investigación.

Debido a las características que la investigación posee en su apartado cuantitativo se considera un diseño no experimental, específicamente del tipo transeccional debido a que los datos analizados que se han recopilado pertenecen a un momento único (Sampieri, 2010: 152). Además de lo anterior, es necesario precisar que la investigación deberá considerarse en su mayor parte, como descriptiva debido a que el análisis se enfocó en determinar la situación actual del Ayuntamiento de Mexicali en cuanto a la implementación de la Gestión para Resultados. A pesar de lo anterior, con la información obtenida se realizaron una serie de pruebas inferenciales con el objetivo de detectar correlaciones relevantes sin que esto implique un diseño correlacional.

Como soporte metodológico para la investigación, se utilizará un método cuantitativo que nos brinde mayor información para sus resultados; de tal forma que se consideran los siguientes elementos clave de la estrategia cuantitativa.

1. *Encuesta.* Se evaluarán las capacidades institucionales para la GpR que tienen un efecto sobre la implementación y consolidación de ésta mediante un instrumento de medición que agrupa reactivos pertenecientes a las categorías establecidas en la definición operacional de las variables (Anexo 2).



2. *Evaluación de validez y confiabilidad de instrumento.* Se realizará una prueba de Cronbach para revisar la validez y fiabilidad del instrumento aplicado.
3. *Análisis descriptivo de resultados.* Luego de capturada y procesada la información obtenida por la encuesta, se realizará un análisis descriptivo con el objetivo de conocer los resultados generales del Ayuntamiento en cuanto a sus capacidades institucionales de GpR.
4. *Análisis inferencial de resultados.* Se realizarán una serie de corridas inferenciales con el objetivo de determinar correlaciones significativas entre las dimensiones estudiadas.
5. *Propuesta para evaluar las capacidades institucionales de los ayuntamientos.* Se desarrollará una propuesta de índice para medir las capacidades institucionales de un ayuntamiento, poniendo énfasis en las capacidades del personal al interior del gobierno municipal.
6. *Propuesta para evaluar el flujo de la información dentro de las dependencias.* El instrumento permitirá analizar la homogeneidad que tiene la información que los miembros de las dependencias poseen con respecto a una serie de reactivos que más allá de tener una respuesta correcta, deberían, en teoría, tener una respuesta única por parte de todos los encuestados debido a que reflejan situaciones dentro de sus organizaciones áreas de operación; en este apartado se incluye una propuesta de análisis para este fenómeno.

Cabe mencionar que este estudio representa un parteaguas en el Estudio respecto a la medición de las capacidades institucionales del Municipio de Mexicali para la implementación de la GpR; sin embargo, no representa un estudio sin antecedentes, ya que en otros municipios como Puebla, se han hecho diagnósticos de capacidades institucionales para la implementación de la política transversal de violencia de género mediante el Estudio “Diagnóstico de capacidades institucionales y factores potenciales de éxito de las dependencias estatales y municipales en la prevención, atención y sanción de la violencia comunitaria”, elaborado por el Instituto Poblano de las Mujeres.

Por otra parte, respecto a la medición del grado de implementación de la política de Gestión para Resultados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) aplica el Diagnóstico sobre el



Avance en la implementación del PbR-SED cada ejercicio fiscal, en donde se hace el análisis de los gobiernos subnacionales o ayuntamientos, sin embargo el diagnóstico no es a detalle, ya que mide el nivel de las capacidades existentes en los ámbitos clave de la gestión del gasto y del estado en que se encuentra la implantación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) en los gobiernos locales (SHCP, 2017); mas no las capacidades de los servidores públicos para la implementación del PbR-SED y mucho menos de la GpR.

Operacionalización de variables para el análisis cuantitativo

Para evaluar las dimensiones de la GpR se ha desarrollado un esquema operacional en el que se señalan las dimensiones a considerar, y donde cada una de estas, tendrá a su vez una serie de sub dimensiones que serán evaluadas por medio de indicadores que se incorporarán en el instrumento de medición por medio de uno o varios ítems (Figura 11).

Selección de la muestra

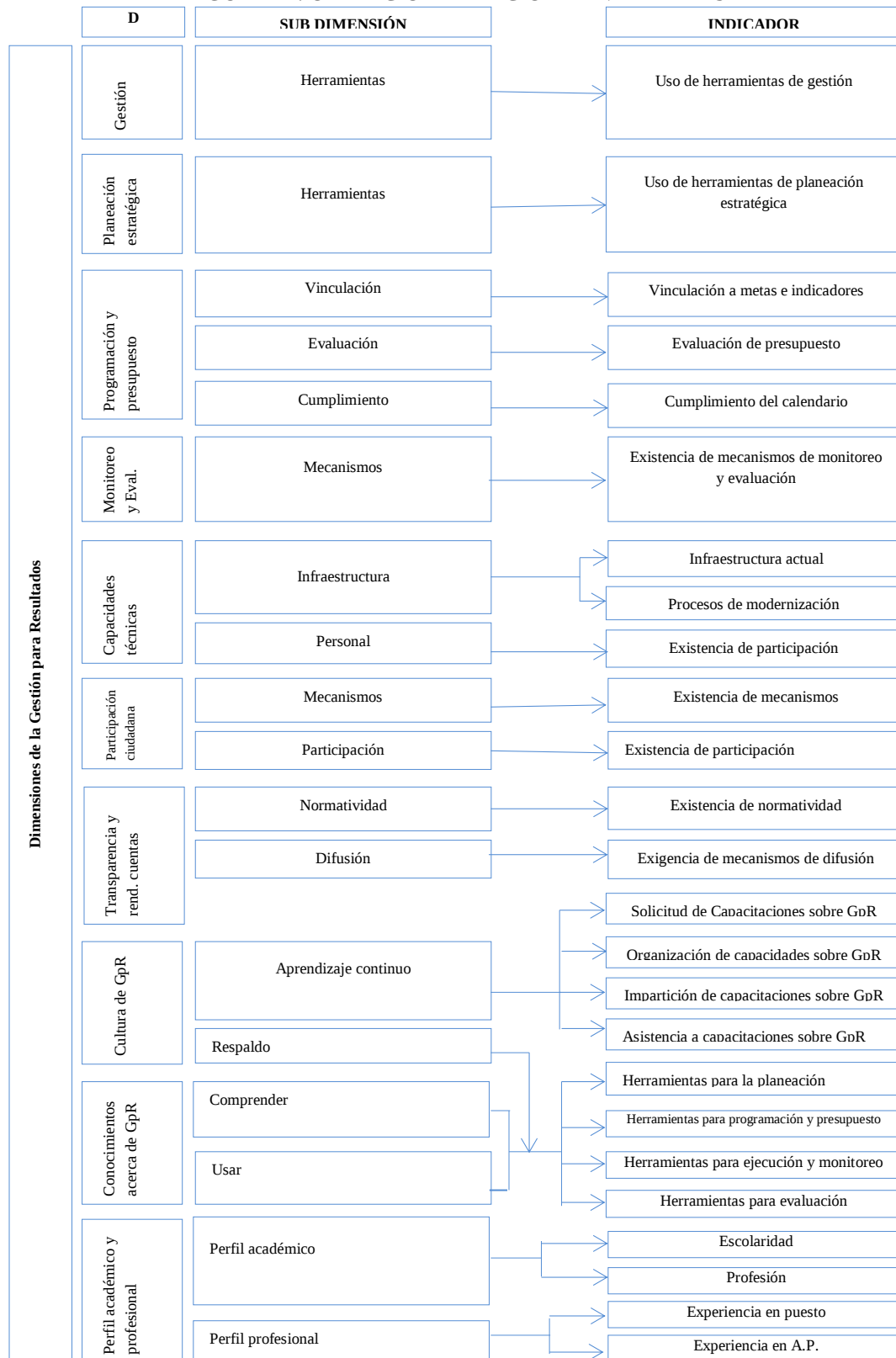
Para determinar la muestra, se consideró como población al personal de la administración pública municipal de Mexicali, Baja California de acuerdo con el objetivo de la investigación. En este sentido, el gobierno municipal de Mexicali cuenta con 33 instancias municipales:



1. H. Cabildo
 2. Presidencia Municipal
 3. Sindicatura Municipal
 4. Secretaría del Ayuntamiento
 5. Oficialía Mayor
 6. Tesorería Municipal
 7. Dirección de Obras Públicas Municipales
 8. Dirección de Servicios Públicos Municipales
 9. Dirección de Administración Urbana
 10. Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM)
 11. Dirección de Relaciones Públicas
 12. Dirección de Comunicación Social
 13. Dirección del H. Cuerpo de Bomberos
 14. Dirección de Protección al Ambiente
 15. Dirección de Desarrollo Rural y Delegaciones (DERYD)
 16. Dirección del DIF Municipal
 17. Dirección del Sistema Municipal del Transporte (SIMUTRA)
 18. Dirección de Desarrollo Social Municipal (DESOM)
 19. Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de Mexicali (FIDUM)
 20. Consejo de Urbanización del Municipio de Mexicali (CUMM)
 21. Patronato del Programa D.A.R.E. Mexicali
 22. Patronato del Bosque y Zoológico de la Ciudad
 23. Patronato del Parque Vicente Guerrero
 24. Patronato del Centro Recreativo Juventud 2000
 25. Patronato de las Fiestas del Sol
 26. Patronato CDHI Centenario
 27. Instituto Municipal del Deporte y la Cultura Física (IMDECUF)
 28. Instituto Municipal de Investigación y Planeación Urbana de Mexicali (IMIP)
 29. Instituto Municipal de Arte y Cultura (IMACUM) 64 Comisión de Desarrollo Industrial de Mexicali (CDIM)
 30. Comisión de Desarrollo Agropecuario de Mexicali (CODAM)
 31. Dirección del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Mexicali (COPLADEMM)
 32. Comité de Turismo y Convenciones de Mexicali (COTUCO)
 33. Dirección General del Centro de Atención Integral a Jóvenes en Riesgo Misión San Carlos
- Fuente: www.mexicali.gob.mx



FIGURA 11. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES



Fuente: Elaboración propia.



TABLA 3. ACOTACIÓN DEL UNIVERSO

Población inicial	Dependencias relevantes	Puestos facultados	Empleados con actividades relacionadas
33 instancias municipales	4 dependencias	Coordinador Analista Auxiliar Jefe de departamento Supervisor	A criterio de superiores
1,141 empleados	841 empleados	223 empleados	77 empleados

Fuente: Plantilla de personal del Ayuntamiento de Mexicali, B.C. al 15 de mayo del 2015.

El primer criterio establece que únicamente se considerarán las áreas gubernamentales que tengan una participación y/o impacto clave en la implementación de la GpR; en este sentido, quienes cumplen con esta condición son las siguientes:

1. Sindicatura Municipal,
2. Oficialía mayor,
3. Tesorería municipal, y
4. Dirección del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Mexicali.

El segundo criterio permite considerar a los puestos, que de acuerdo con sus características, tengan facultad y capacidad para tomar decisiones y responsabilidades en los procesos de planeación, programación, presupuesto y evaluación; por ello se incluyeron los siguientes puestos:

1. Coordinadores;



2. Jefes de departamento;
3. Supervisores;
4. Analistas; y
5. Auxiliares administrativos y contables.

Por último y debido a las diferencias que existen entre las acciones para las que está facultado un empleado derivado de su puesto y las acciones que desarrolla, se incluyeron únicamente a los empleados que desde el criterio de su superior realizaban actividades relacionadas con la implementación de la GpR en el Ayuntamiento de Mexicali; con ello se obtuvo el siguiente marco muestral:

TABLA 4. MARCO MUESTRAL

Dependencia	Coordinador	Jefe de Dpto.	Supervisor	Analista	Auxiliar	Total
Sindicatura Municipal	2	5	5	8	2	22
Oficialía Mayor	2	1	2	8	2	15
Tesorería Municipal	2	1	0	15	1	19
COPLADEM	2	4	2	12	1	21
Total	8	11	9	43	6	77

Fuente: Directorio de funcionarios públicos que desarrollan labores relacionadas a las dimensiones de la GpR en el Ayuntamiento de Mexicali, 2015.



Del marco muestral anterior, se ha obtenido la estratificación que la muestra deberá contener para incrementar la representatividad de la misma (ver tabla 5), en ella se puede observar que la mayor parte de la muestra se compondrá de analistas y en el caso de las dependencias, como la Sindicatura, será la que aporte mayor personal.

TABLA 5. ESTRATIFICACIÓN REQUERIDA POR LA MUESTRA

Dependencia	Coordinador	Jefe de Dpto.	Supervisor	Analista	Auxiliar	Total
Sindicatura municipal	3%	6%	6%	10%	3%	29%
Oficialía Mayor	3%	1%	3%	10%	3%	19%
Tesorería Municipal	3%	1%	0%	19%	1%	25%
COPLADEM	3%	5%	3%	16%	1%	27%
Total	10%	14%	12%	56%	8%	100%

Fuente: Directorio de funcionarios públicos que desarrollan labores relacionadas a las dimensiones de la GpR en el Ayuntamiento de Mexicali, 2015.

Para calcular el tamaño de la muestra se establecieron los siguientes criterios (Tabla 4):

TABLA 6. CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA

Parámetro	Valor
Muestreo	Aleatorio estratificado
Población	Finita
Tamaño de la Población (N)	77
Nivel de Confianza (Z)	90%
Tasa de Respuesta (TR)	88%
Margen de error (e)	5%
Probabilidad (p)	50%
Fórmula	$n = \frac{N * Z_a * Z_a * p * (1 - p)}{TR * e^2 * (N - 1) + Z_a * Z_a * p * (1 - p)}$
Tamaño de muestra (n)	68

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la fórmula utilizada, deberán de entrevistarse a 68 empleados de las dependencias seleccionadas, con los puestos requeridos y las actividades señaladas para



asegurar que los resultados posean un nivel de confianza del 90% con un margen de error con respecto a la proporción real de hasta 5%.

Tomando en consideración el tamaño de muestra y la estratificación requeridos se realizó la afijación de la muestra observable, como aparece en la siguiente Tabla 5.

TABLA 7. AFIJACIÓN DE LA MUESTRA

Dependencia	Coordinador	Jefe de dpto.	Supervisor	Analista	Auxiliar	Total
Sindicatura Municipal	2	4	4	7	2	19
Oficialía Mayor	2	1	2	7	2	14
Tesorería Municipal	2	1	0	13	1	17
COPLADEM	2	3	2	10	1	18
Total	8	9	8	37	6	68

Fuente: Elaboración propia.

Recolección de datos⁹

Para la recolección de datos se ha desarrollado un instrumento que consta de 65 reactivos de los cuales 56 son de opción múltiple y 9 corresponden a preguntas abiertas; el instrumento está conformado por 11 módulos que se documentan a continuación:

TABLA 8. CONTENIDOS DEL INSTRUMENTO PARA LA RECOLECCIÓN DE DATOS

Módulo	Reactivos
Identificación	5
Perfil del funcionario	4
Grado de desarrollo para la gestión	1
Gestión	5
Planeación Estratégica	9
Programación y presupuesto	10
Monitoreo y evaluación	8
Cultura de gestión para resultados	5
Capacidades técnicas	6
Participación ciudadana	4
Transparencia y rendición de cuentas	8

⁹ Véase Anexo 2 de este estudio.



Fuente: Elaboración propia.

Para asegurar la fiabilidad del instrumento se aplicó un análisis de Cronbach a los resultados obtenidos, sin embargo, a diferencia de otros instrumentos, el presente mide una serie de dimensiones que no necesariamente estarán correlacionadas, debido a que son temáticas que difieren bastante entre sí; por ello, dentro del análisis se consideraron únicamente dos reactivos *de control* debido a que cumplen con los requisitos necesarios para incluirse en una prueba de Cronbach; son de escala, y poseen el mismo sentido numérico, y de acuerdo a su contenido se espera que las respuestas de ambos estén correlacionadas cuando los resultados sean consistentes. Los reactivos incluidos son los siguientes:

10. ¿Cómo calificaría usted el grado de avance de la implementación de la GpR en la administración municipal de Mexicali? Y

14. ¿Cómo considera usted la gestión intergubernamental de su dependencia con las áreas de planeación y presupuesto?

La prueba del Alfa de Cronbach arrojó resultados positivos, obteniéndose un coeficiente de 0.83¹⁰.

TABLA 9. ANÁLISIS DE CRONBACH

Casos	N	%
Válidos	66	100.0
Excluidos	0	0.0
Total	66	100.0

Alfa de Cronbach	N de ítems
0.833	3

Fuente: Elaboración propia.

La encuesta se aplicó durante el periodo Septiembre y Diciembre de 2015, por medio del apoyo de los titulares de las cuatro dependencias consideradas en el marco muestral y que

¹⁰ Se consideran resultados favorables aquellos por arriba de 0.7



colaboraron a que los servidores públicos a su cargo retroalimentaran el instrumento de esta investigación. De manera paralela se generó una base de datos que contiene los reactivos de la encuesta codificados para su fácil captura. Una vez realizadas las encuestas se procedió a su captura y un posterior proceso de limpieza de base de datos con el objetivo de detectar inconsistencias en el registro de la información.

Tipo de análisis.

Los resultados obtenidos se analizaron tanto descriptiva como inferencialmente, además de esto se aprovecharon para generar dos propuestas de análisis de información adicionales a los primeros. Para los resultados descriptivos se generaron tablas de frecuencias de los reactivos con mayor relevancia; cabe mencionar que se descartaron dos reactivos del instrumento debido a que se detectaron inconsistencias en las respuestas obtenidas:

- 53. Para mejorar las capacidades técnicas dentro de su dirección, con que instituciones considera importante gestar mayores relaciones, y
- 65. ¿Qué espacios de comunicación considera importante fortalecer para una mayor transparencia y rendición de cuentas?

Los resultados inferenciales se realizaron con el objetivo de identificar diferencias significativas intergrupales por lo que se realizaron una serie de pruebas utilizando el estadístico *Chi cuadrado* y *V de Cramer* considerando como estadísticamente significativos aquellos resultados con un *p value* menor o igual al 10% (.10).

Asimismo, a los resultados obtenidos se les aplicó el análisis de normalidad mediante el método Kolmogorov – Smirnov (Fuente),



3.3. ESTRATEGIA CUALITATIVA

1.-Revisión bibliográfica. Como primera estrategia de investigación se realizó la búsqueda de información bibliográfica, integrada por información de revistas, libros, periódicos y bases de datos relacionados a la Gestión para Resultados; de igual forma el contemplar dentro de la investigación literatura mexicana y de organismos internacionales que abordan el tema.

2.- Análisis del marco legal normativo. Como estrategia para conocer el marco legal de los tres órdenes de gobierno en la materia, se analizó a detalle el marco normativo federal, el del Estado de Baja California y la Reglamentación del municipio de Mexicali.

3.- Diagnósticos estratégicos. Para poder identificar las diversas propuestas de Gestión para Resultados en un contexto internacional y en el caso mexicano, se realizaron diagnósticos estratégicos de sus propuestas, identificando los siguientes elementos:

- Procesos de planeación estratégica,
- Indicadores de gestión y estratégicos,
- Focalización de prioridades,
- Capacidad de gestión,
- Perspectiva de gobierno, y
- Enfoque de gestión y evaluación transversal.

4.- Revisión de experiencias internacionales. La finalidad de analizar las experiencias internacionales tiene como objetivo explorar algunos de los elementos de gestión y de política estratégica que tales países han impulsado para fortalecer sus capacidades institucionales en materia de Gestión para Resultados. Esta información nos permitió identificar prácticas de gestión tales como:

- Valor público,



- Diagnóstico estratégico,
- Visión estratégica,
- Cultura de gestión,
- Gestión intergubernamental, y
- Mecanismos de evaluación.

5.- *Entrevistas semi estructuradas:* En base a un guion establecido para cada actor entrevistado, se buscó conocer diversos elementos relacionados con el tema de estudio, en el sentido de identificar de viva voz, y basados en la experiencia científica y práctica de los actores entrevistados, los aspectos fundamentales del tema de estudio, principalmente¹¹.

Así las entrevistas, proporcionaron la siguiente información:

- La Entrevista a funcionarios públicos permitió:
 1. Identificar fortalezas y debilidades en materia de gestión para resultados en el municipio de Mexicali, basados en la experiencia de los funcionarios entrevistados;
 2. Conocer aspectos muy específicos del ejercicio administrativo en el gobierno municipal de Mexicali. Aspectos que sin duda, solo la perspectiva y experiencia del funcionario la pueden brindar; y
 3. Aprovechar la experiencia de los funcionarios para incorporar propuestas viables de aplicación en el modelo de gestión para resultados a proponer.
- Y por su parte la Entrevista a académicos permitió:
 1. Identificar elementos conceptuales de innovación en materia de gestión y planeación estratégica, presupuesto y evaluación de políticas.
 2. Conocer elementos, componentes y propuestas para incluir en el modelo de gestión para resultados propuesto.

¹¹ Véase Anexo 1 del presente estudio, donde se presenta el guion base para las entrevistas.



DIAGRAMA 2: UNIÓN DE ESTRATEGIAS DE INVESTIGACIÓN

OBJETIVO	PROCESO (DMAIC)	OBJETO	ESTRATEGIA CUALITATIVA	ESTRATEGIA CUANTITATIVA
Identificar las dimensiones de la Gestión para Resultados que presentan áreas de oportunidad en el municipio de Mexicali para fundamentar un modelo de GpR a nivel municipal.	Definir	Dimensiones de la Gestión para Resultados	a) Revisión bibliográfica b) Revisión de experiencias internacionales	N/A
	Medir		a) Entrevista semiestructurada	a) Encuesta
	Analizar		a) Análisis de marco normativo	a) Análisis descriptivo b) Análisis de componentes (Índice) c) Análisis inferencial
	Mejorar		a) Diagnóstico estratégico	N/A
Fuera del alcance de la investigación	Controlar		a) Institucionalización de mejoras	a) Sistema de monitoreo continuo

Fuente: Elaboración propia.



En este sentido, los actores entrevistados pertenecen a los sectores clave de las áreas gubernamentales y del sector académico, como se muestra a continuación:

Áreas gubernamentales:

- Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Mexicali (COPLAEMM).
- Tesorería Municipal de Mexicali.
- Sindicatura Municipal de Mexicali.
- Secretaría de la Función Pública (SFP).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Sector académico:

- Académico 1: Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, Investigador emérito, introductor de la disciplina de las políticas públicas en Iberoamérica.
- Académico 2: Dr. José María Ramos García, Investigador SNI II, con amplia experiencia y producción científica en materia de gestión, políticas públicas y evaluación.
- Académico 3: Dr. Félix Acosta Díaz, Investigador SNI I, con experiencia y producción científica en materia de gobernanza y evaluación de políticas públicas.



IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE GESTIÓN PARA RESULTADOS: LA EXPERIENCIA MEXICANA

4.1.1 ESFUERZOS INSTITUCIONALES EN MÉXICO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Existieron importantes esfuerzos para crear los mecanismos de seguimiento y control que requiere la GpR para su correcto funcionamiento, como lo es el SED desde 2006; sin embargo, no fue una práctica que se desarrolló a la par en los gobiernos locales o municipales, son pocos los casos en los cuales se puede hablar de la utilización sistemática de estos indicadores para evaluar la gestión de las organizaciones, los programas y políticas públicas (CLAD, 1998).

Estos cambios administrativos, se encontraban en un marco contextual relacionados con la coyuntura, en un ambiente de voluntad política y capacidades institucionales, impulsado principalmente por las disposiciones administrativas de planeación como lo son la Agenda 21 y los ODS.

En el caso específico de México, la modernización de la administración pública tiene un gran connotante político, durante las décadas de los años setenta y ochenta, hubo un quiebre en la forma de gobernar del partido dominante, presentando una transición de un marcado nacionalismo y estatismo, a una orientación privatizadora y de adelgazamiento del Estado que se orientaba a la consecución de objetivos, generando resultados y enfocando su gestión a las principales tendencias de la administración pública moderna.



Dentro del periodo de 1976 a 1982 se puede destacar la creación de la Ley Orgánica de la APF, que sentó las bases organizacionales y funcionales de la Administración Pública, y por otro lado, el inicio de las funciones de planeación, presupuesto y evaluación de dos organizaciones públicas claves en esta etapa: la SHCP y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), instancias globalizadoras donde se fincaron los procesos de cambio y rediseño institucional (Villalobos, 2012).

Un periodo interesante dijo Villalobos (Íbid.), es el de 1982 a 1988, en que se vivió la crisis fiscal en el país, lo que derivó en la creación de la SECOGEF, una instancia normativa para las actividades, el control y la calificación del gasto público, siendo ésta la primera institución encargada del seguimiento y la evaluación de la gestión gubernamental en México.

Asimismo comentó que, durante la gestión del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se fomentó el programa de simplificación administrativa de la administración pública en México, la cual buscó incrementar la calidad y eficiencia de los servicios públicos, lo que sin duda reflejó grandes inicios en materia de innovación de la gestión gubernamental, ligado a los procesos de privatización del Estado Mexicano y apertura económica global con la corriente Neoliberal, es decir, da comienzo la modernización del Estado, la cual tiene una correlación muy cercana al paradigma económica de coyuntura.

De igual manera, se plasmaron las fortalezas y oportunidades del Proceso de Modernización Administrativa durante este proceso de 1976 al 2000 en México (Villalobos, 2012), donde el autor destacó las siguientes:

- a. Ejecutivo nacional con preparación académica.
- b. Mayor marco normativo jurídico para la Administración Pública.



- c. Diversos modelos para evaluar la gestión y ejercer el presupuesto.
- d. Instituciones responsables de la modernización administrativa.
- e. Fomento al desarrollo social.

Villalobos, 2012

También destacó algunas deficiencias durante este proceso de innovación de la administración pública en México:

- a. Administración con enfoque tradicional.
- b. Prioridad a estrategias económicas y no modernizadoras.
- c. Escasa articulación entre modelos de evaluación y presupuesto.
- d. Énfasis en auditar, no en evaluar.
- e. Desvinculación programática-presupuestal.
- f. Escasos mecanismos anticorrupción.
- g. Deficiente diseño de políticas públicas.

Villalobos, 2012

Sin embargo, estas deficiencias fueron cubiertas en gran medida en las administraciones posteriores a la transición política en México, sin embargo también se puede explicar de manera contextual por qué solamente se cubrieron estos aspectos, es decir tal como lo plasmó la teoría de la GpR en Latinoamérica, los primeros enfoques tuvieron un aspecto de carácter más hacia lo financiero, ante los latentes riesgos de inflación que padecían muchos de estos países; lo que generaba una prioridad en el gobierno mexicano, para, de esta manera, atender aspectos económicos y financieros de un país en crisis.

Posteriormente, surgieron otros enfoques dentro de la GpR, que buscaron un sentido mayormente social de la agenda gubernamental, como la búsqueda del valor público e



impacto social de las políticas sobre las poblaciones objetivos de los programas oficiales, por tanto, surgen otros temas que se relacionan de manera directa o indirecta con la mejora de la GpR en México:

1. Sistemas de evaluación del desempeño gubernamental (Sistema de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 2007).
2. Nuevas organizaciones públicas garantes de la transparencia y acceso a la información gubernamental (INAI, 2014).
3. Fortalecimientos de organizaciones públicas enfocadas a la evaluación de la política social (CONEVAL, 2005).
4. Operación del Presupuesto basado en Resultados (PbR), por la SHCP, 2008.

Se demostró, por tanto, que posterior a la transición política del 2000, el gobierno federal se vio fortalecido en la creación de nuevas instituciones que garantizaban y fomentaban la implementación de un modelo de GpR en los distintos sectores de la agenda pública. En este sentido el siguiente apartado describirá la correlación entre los avances de la GpR en México posterior a la transición política del 2000.

4.1.2 TRANSICIÓN POLÍTICA EN MÉXICO: 2000-2006

Las alternancias políticas representaron nuevas oportunidades para los gobiernos entrantes, de diseñar mejores propuestas de políticas públicas orientadas para atender los desafíos por los cuales llegaron al poder, ante el desgaste natural en el sistema político mexicano finalizando el siglo XX, tanto la sociedad civil, ciudadanía, partidos de oposición, organismos sociales, etc., buscaron en la alternancia la oportunidad de mejorar muchas



carencias de las instituciones públicas existentes pero también la oportunidad de crear nuevas, con el objetivo general de hacer más participe a la sociedad en las decisiones de la agenda pública.

En este sentido, a la entrada del nuevo gobierno federal, el país se vio ante un escenario de desconfianza hacia las instituciones públicas del país, con esto la nueva administración que se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, con diversos retos y objetivos a lograr como parte del compromiso del nuevo gobierno. Según Villalobos (2010) el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 estableció tres postulados para el desarrollo de las funciones de la administración pública:

- a. Humanismo,*
- b. Equidad, y*
- c. Cambio.*

Este último, identificado como un proceso de transformación que permitió responder a un nuevo entorno y creó oportunidades de desarrollo mediante un sistema democrático. Otro elemento clave que destacó la llegada de la nueva administración es la conformación del “*Buen Gobierno*”, un concepto se interpreta desde un sentido estrictamente ciudadano, tal como lo definió el Banco Mundial:

Gestión política, transparente y previsible, administración profesional, poder ejecutivo que rinda cuentas, sociedad civil fuerte y participativa e imperio de la ley.

Banco Mundial, 1994.

Existieron diversas razones que se destacaron en materia de mejoramiento administrativo, explicado en el siguiente esquema (Villalobos, 2010):



FIGURA 12. LOGROS DE MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO DURANTE EL PERIODO 2000-2006.

Programa Nacional de Combate a la Corrupcion y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo	Modelo Estrategico de Innovacion Gubernamental	Agenda de Buen Gobierno
• Fue un programa de caracter oficial y obligatorio para todas las dependencias y entidades del Gobierno Federal. • Tuvo impacto solo los tres primeros años.	• Con este modelo se introduce la idea de la innovacion administrativa, haciendo un lado la reforma y la modernizacion como una estrategia para mejorar el aparato gubernamental.	• Esta agenda incorpora aspectos relevantes de ambas estrategias y las resume en una suerte de legado administrativo de la administracion publica del Presidente Fox.

Fuente: Elaboración propia en base al libro El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los Gobiernos Locales, 2010.

De alguna forma la nueva administración federal, retomó muchos de los postulados de los organismos internacionales no en el sentido financiero como sus homólogos pasados, sino que dieron preferencia en los resultados, el buen gobierno y el impacto de las políticas públicas sobre la población objetivo.

Muestra de ello, es la transformación que tuvo el principal programa de asistencia social en México, el antes llamado PRONASOL, el PROGRESA, el cual se convirtió en una entidad descentralizada perteneciente a la SEDESOL durante la administración del Presidente Fox con el nombre de OPORTUNIDADES. La GpR aquí tiene una representatividad de gran impacto, dado que, a partir de esta transformación, la evaluación y el seguimiento de los resultados que este programa social tenía sobre la población, fue considerado como un elemento clave para la mejora del mismo. Es decir, OPORTUNIDADES retomó elementos claves de la GpR, entrando en función, no como una política común del sector, sino como una acción integral que requirió de un análisis y seguimiento especial de cada uno de los elementos que lo componen, este es otro ejemplo de aplicabilidad durante este proceso presidencial.



Otro esquema que resaltó durante esta administración federal fue el modelo estratégico para la innovación y calidad gubernamental a cargo de la UCEGP de la SFP, los titulares de las dependencias de la APF establecían compromisos de mejora de resultados acordados con el propio titular del Ejecutivo.

En resumen, se destaca que la agenda pública de la administración federal del Presidente Vicente Fox se destacó más por la lógica del llamado “*Buen Gobierno*”, una visión un tanto más humanizada de la administración pública; a diferencia de los procesos tan radicales de privatización que solo seguían objetivos financieros o económicos con mira de mejorar la hacienda gubernamental. En el caso del nuevo gobierno, la lógica apostaba por una gobernabilidad democrática, es decir, la capacidad de respuesta eficiente del Estado Mexicano hacia las demandas ciudadanas pero con un sentido social y democrático; y la coparticipación de otros actores de la agenda nacional, lo cual representaba un gran reto.

En la lectura de Sánchez (2009), “*La administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno*”, menciona que la propuesta intentaba que todas las dependencias de la Administración pública promovieran cambios que apuntaran en esas seis direcciones, incluyendo procesos mediante los cuales se estableciera una competencia que permitiera entrar en una dinámica en la cual las dependencias serían calificadas de acuerdo con el grado de avance y madurez que vaya logrando ese cambio.

Ante esto, la SFP, plasmó los siguientes principios del gobierno federal en 2006:

1. Gobierno honesto y transparente.



2. Gobierno profesional.
3. Gobierno de calidad.
4. Gobierno digital.
5. Gobierno con mejora regulatoria.
6. Gobierno que cueste menos.

Fuente: Secretaría de la Función Pública, 2006.

Estos principios siguen aún vigentes en los planes de desarrollo actuales, sin embargo, para su momento histórico de inicio del siglo XXI, se trataba de una apuesta sumamente ambiciosa para el gobierno federal, dado que la inercia que el propio sistema político rígido había dejado en las estructuras públicas complicaba el escenario.

En el caso de los gobiernos locales, se retomaron muy pocos principios para su gestión, por distintos motivos de incapacidad institucional de gestión y nula voluntad de los gobernantes por trabajar, para Ayuntamientos muchos más eficientes.

Cada uno de estos puntos requirió no solamente de una correcta planeación, sino que necesitan de la voluntad y coparticipación de otros actores de la agenda gubernamental, la propuesta de mejora administrativa del gobierno del Presidente Fox es prioritaria para el desarrollo de futuros modelos de evaluación y seguimiento, que se abordará en los siguientes sub capítulos.



4.1.3 ESFUERZOS INSTITUCIONALES EN LA MATERIA: 2006-2012

Durante la gestión del Presidente Felipe Calderón (2006-2012), dice Villalobos (2010); surge un renovado interés por impulsar el PbR y el SED, así como una mayor integración de las iniciativas de evaluación de los componentes de programas y de gestión administrativa. Si bien, en la administración de Fox, se iniciaron los proyectos de mejora, no fue hasta la administración del presidente calderón donde se implementaron aspectos de la mejora en la gestión administrativa.

Villalobos (2010), explica que una vez publicada la LFPRH en 2006, estableció un conjunto de normas que modificaron la forma de efectuar los procesos de planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejecución y evaluación en la APF, representando un instrumento idóneo para la ejecución del SED a nivel federal.

El SED es un modelo que se basa en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto económico y social de los programas de gobierno para que, a partir de los resultados, se tomen las decisiones en materia de Presupuesto, lo que implicó una nueva dinámica que reforzó el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con la ejecución y la evaluación de políticas, programas e instituciones públicas (Villalobos, 2010).

¿Cómo es que se vincularon los principios del Sistema de Evaluación del Desempeño con el Presupuesto en Base a Resultados?, según Villalobos (2010) se resaltaron los siguientes puntos:

1. Principios económicos generales para consolidar la certidumbre y estabilidad de las finanzas públicas y del proceso presupuestario,



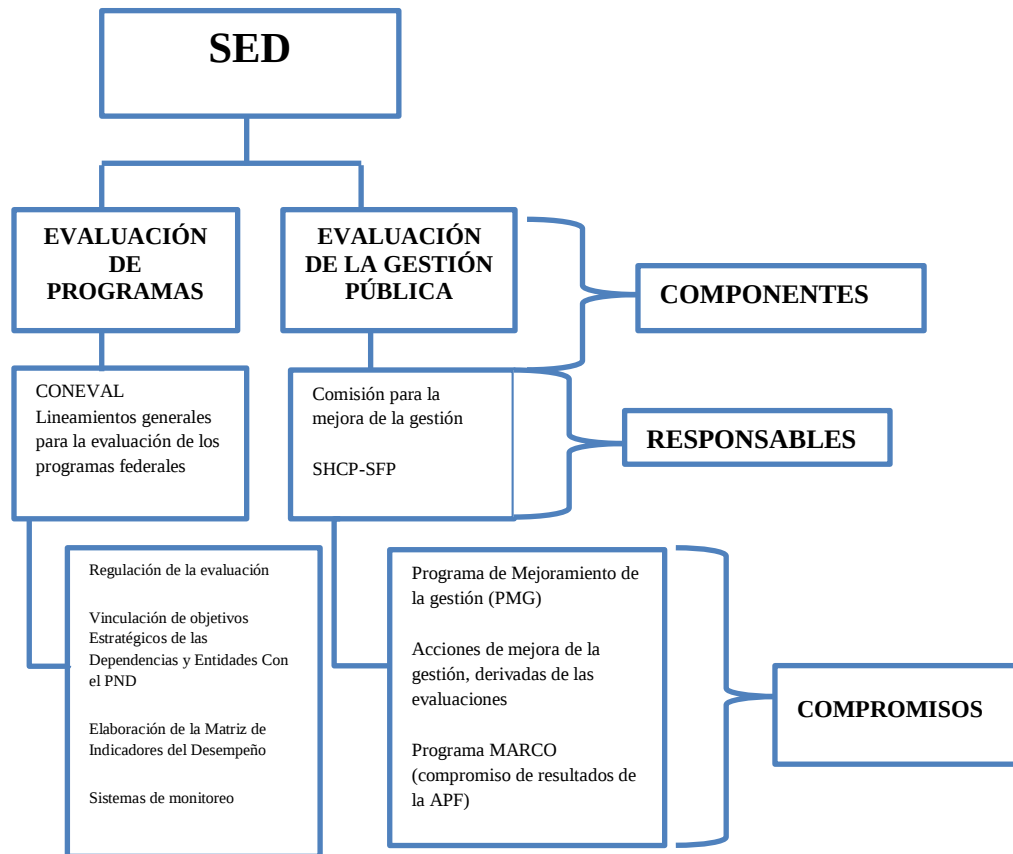
2. Vínculo entre planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio y evaluación,
3. Planeación estratégica con enfoque en resultados,
4. Mecanismos de incentivos y sanciones para los ejecutores del gasto,
5. Sistema congruente de la evaluación del desempeño y asignaciones presupuestarias con base en resultados,
6. Mecanismos para evaluar la viabilidad de la inversión pública,
7. Regulación relativa a los subsidios, y
8. Reglas de transparencia y acceso a la información.

Estos puntos fueron sumamente importantes, porque obligaron a cada dependencia del orden federal a seguir un modelo de indicadores objetivos y apegados a los lineamientos federales del SED (Figura 13).

Estos dos grandes esquemas de evaluación, son fundamentales para la generación de escenarios objetivos sobre la situación que guarda la administración pública en el Gobierno. El gran objetivo de este modelo es articular todas estas acciones hacia mismos objetivos institucionales, plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo en turno.



FIGURA 13. ELEMENTOS DEL SED 1ª VERSIÓN



Fuente: Villalobos, 2010.

Otro gran logro en materia de GpR, fue la evaluación a los programas y recursos presupuestarios federales, relacionado de manera directa al modelo de evaluación del desempeño, la medición del impacto y el diseño de los programas sociales. Un elemento clave para el funcionamiento de este modelo de evaluación, fue el establecimiento de la SHCP, el CONEVAL y la SFP como coordinadores de la evaluación del desempeño a nivel nacional.

En el marco de estas modificaciones legales y funcionales de la APF, se crearon los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la administración pública federal*, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de



marzo del 2007, en la cual se estableció la obligatoriedad de la evaluación de los programas, la elaboración de la Matriz de Indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF (Villalobos, 2010).

Estos lineamientos, obligaron a las dependencias y entidades a publicar electrónicamente sus objetivos estratégicos y describir la forma en que cada uno de estos programas contribuye al logro de dichos objetivos, contemplando la siguiente información:

- a. Vinculación con los objetivos, estrategias y prioridades del PND y los programas derivados del mismo,
- b. Justificación de cada objetivo estratégico,
- c. Indicadores de resultados por cada objetivo estratégico (para medir el avance de la dependencia o entidad respecto del nivel de cumplimiento de los objetivos),
- d. Bienes y/o servicios que se generan para satisfacer cada objetivo estratégico,
- e. Identificación del programa federal que entrega los bienes y/o servicios a sus beneficiarios/usuarios, conforme al objetivo estratégico al que este contribuye y para los programas sociales,
- f. Población objetivo de cada programa, y
- g. Detalle normativo que sustenta cada objetivo estratégico.

Lo anterior no solamente impactó en la integración de información de los distintos programas federales, sino que formalizó un Sistema de Evaluación del Desempeño en México en el orden federal de gobierno, mismo mecanismo que, retomarían las entidades federativas en años posteriores obligados por la normatividad aplicable.



En este sentido, el SED contó con dos componentes:

- a. Evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios. Este componente tiene como propósito verificar el grado de cumplimiento de objetivos y metas, a partir del uso de indicadores.
- b. Gestión para la calidad del gasto. Este componente está enfocado, en la mejora del funcionamiento de las instrucciones y en sus resultados, y funge como un insumo para el PbR.

Fuente: Villalobos, 2010

Los documentos de *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal*, de 2008, 2010 y 2011, establecieron los mecanismos para darle seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones e informes de auditorías, para el mejoramiento continuo de los programas y recursos presupuestarios federales lo que conformaba el cierre del ciclo del PbR-SED.

Es así que la transformación que sucedió en México, en los sexenios alrededor del inicio del milenio, en una primera fase imperó la lógica privatizadora orientándose más hacia los objetivos financieros y económicos del país en un marco de neoliberalismo económico, haciendo frente a las crisis e hiperinflación de la década de los noventa, lo que justificó, en un primer momento, el ingreso de nuevas modalidades de ejercer la economía en México y del adelgazamiento de la administración pública; pero no fue hasta la década de los 2000, cuando los aspectos de la mejora continua, el buen gobierno, la gestión para resultados y la rendición de cuentas entre otros temas más, empezaron a institucionalizarse, práctica que, se



ha seguido desarrollando en los siguientes años y enfocado al desarrollo de las entidades federativas.

4.1.4 AVANCES Y RETOS EN GESTIÓN PARA RESULTADOS: 2012-2014

Respecto al gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, se analiza el actual Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el cual contempló cinco metas nacionales:

1. Un México en Paz.
2. Un México Incluyente.
3. Un México con Educación de Calidad.
4. Un México Próspero.
5. Un México con Responsabilidad Global.

El PND 2013-2018, trajo consigo la consecución de objetivos nacionales a través de estrategias transversales para el desarrollo, “*Estrategias Transversales para el Desarrollo Nacional*” publicado en el DOF 2013, son las siguientes:

FIGURA 14. ESTRATEGIAS TRANSVERSALES PARA EL DESARROLLO NACIONAL.



Fuente: DOF, 2013.

El PND 2013-2018 contempla esquemas de la GpR en la estrategia Gobierno Cercano y Moderno de la siguiente manera:



Las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios, que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía.

Por lo anterior, las políticas y programas de la presente Administración deben estar enmarcadas en un Gobierno Cercano y Moderno orientado a resultados, que optimice el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulse la transparencia y la rendición de cuentas con base en un principio básico plasmado en el artículo 134 de la Constitución “Los recursos económicos de que se dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativo de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Un Gobierno Cercano y Moderno es aquel que evalúa y reconoce las acciones que generan los resultados que se requieren para atender las necesidades más apremiantes del país, y para ello, implementa acciones de mejora y reorienta los recursos a aquellas actividades que generen mayores impactos positivos, es decir, no es únicamente un gobierno que gasta menos, sino aquél que gasta mejor.

Para lograr esto, se describe en el Plan, que es fundamental el uso de las nuevas tecnologías de la información y de comunicaciones (TIC) como una herramienta básica que brinda amplias oportunidades para mejorar la eficiencia al interior del gobierno y que permite



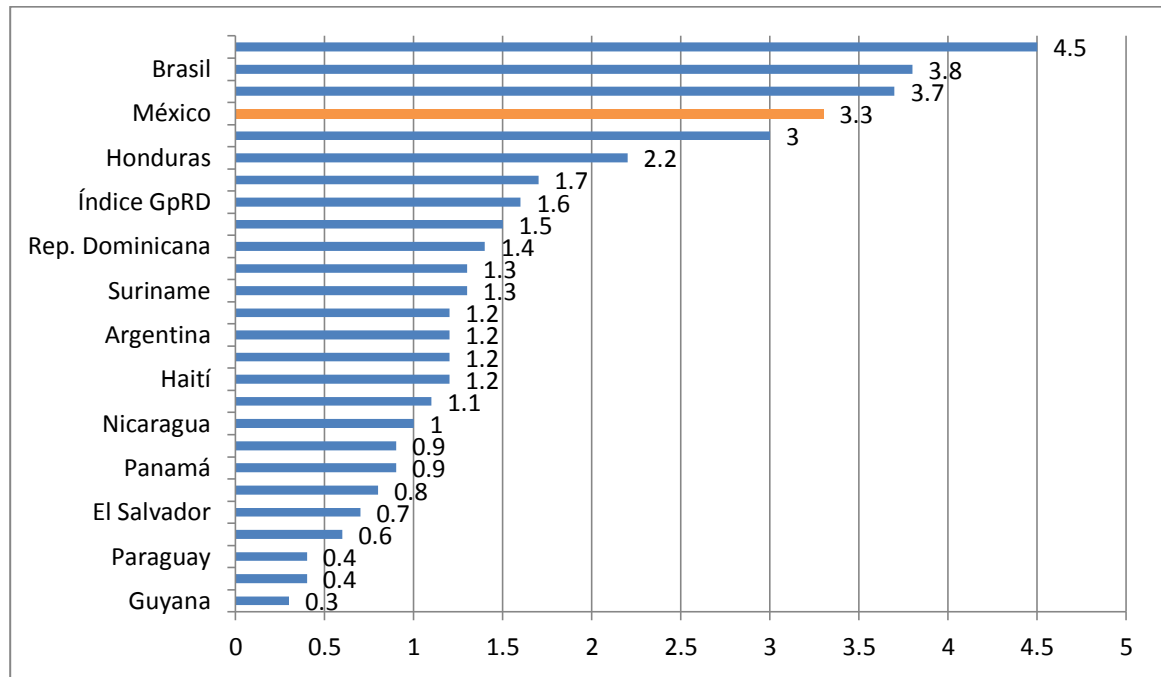
mejorar la comunicación con el exterior. Esta política federal es el principal eje que da seguimiento a la actual política federal de GpR y modernización administrativa.

En los “Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, estableció aquellas acciones que implementarán las dependencias o entidades encargadas de la coordinación de la política transversal en cada materia, siendo acciones transversales: Generales, las cuales todas las dependencias y entidades deberán incorporar en sus respectivos programas sectoriales; o específicas, que serán de observancia obligatoria para una o más dependencias o entidades a través de sus respectivos programas. De esta forma, la implementación de un modelo de GpR en México a nivel federal se volvió una prioridad.

El Índice de Gestión para Resultados, diseñado por el BID en 2010, evaluó cinco pilares del modelo: planificación para resultados, presupuesto por resultados, gestión financiera y auditoría, gestión de programas y proyectos, y; monitoreo y evaluación. Posicionó a México en el cuarto lugar de la región, con un resultado de 3.3 puntos porcentuales (Gráfica 3); lo que indicó que, si bien existen avances en la materia, aun se enfrenta a un gran reto para mejorar el desempeño gubernamental a nivel nacional en México.



GRÁFICA 3. RESULTADOS DEL ÍNDICE DE GPR 2010 – BID



Fuente: “La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe”, BID: 2010.

Por otro lado, al interior del propio documento se plantean una serie de preguntas claves para la comprensión del alcance que tiene la Gestión Pública y justificando por qué los gobiernos deben de dar seguimiento a su consolidación:

1. ¿Cómo mejora la gestión pública en beneficio de los mexicanos?
2. ¿Cómo utilizar eficientemente los recursos públicos para incrementar la calidad de vida de nuestro país?
3. ¿Cómo puede utilizar las TIC para acercar a la gente al gobierno y hacerlo más eficiente?
4. ¿Cómo recuperar con una política integrada la confianza de los mexicanos en nuestro Gobierno?

Fuente: BID, 2010



De la primera pregunta, se desglosan las siguientes acciones y propuestas que hace el BID (2010), para la mejora de la gestión pública:

1. Procurar la correcta alineación de los programas y procesos de las dependencias y entidades a la planeación nacional,
2. Buscar la estandarización de procesos en fines similares, así como las revisiones periódicas a normas internas para evitar duplicidades,
3. Procurar una mejor y más rápida respuesta gubernamental, al simplificar y mejorar los trámites y servicios, implementar nuevas formas de organización y el uso generalizado de tecnologías de vanguardia en los procesos administrativos,
4. Consolidar la estructura programática a fin de evitar duplicidades y propiciar sinergias para optimizar y eficientar el gasto público federal,
5. Aprovechar y generar sinergias dentro de las dependencias y entidades de la APF a fin de prevenir la duplicidad de funciones, y
6. Optimizar los gastos de operación, con la finalidad de destinar el importe de los recursos a los programas prioritarios del gobierno federal.

Fuente: BID, 2010

Cabe destacar que los avances que presentó México, fueron derivados del diseño y la aplicación de los siguientes programas e instituciones formales de la APF:

1. Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012,
2. Programa de Mediano Plazo (PMP); del cual surge el Programa Nacional de Reducción de Gasto Público (PNRGP),



3. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), junto con el Programa Anual de Evaluación (PAE), coordinado por la SHCP, la SFP y el CONEVAL, inician con evaluaciones externas a programas presupuestarios, avanzando en el PbR-SED, herramienta elemental de la GpR,
4. Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G),
5. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), las leyes estatales y el órgano garante de esta ley, el actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y sus homólogos estatales.
6. Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal de 2008, 2010 y 2011
7. Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la administración pública federal 2008

Todas estas áreas en las que incidieron las políticas de 2008 a 2012, se retomaron dentro del diagnóstico, presentando los siguientes resultados (Tabla 10). Ante esta situación, se hace mención que hubo una limitada coordinación en la implementación de las políticas públicas, lo que representa un reto de la presente administración el establecer un sistema de GpR coordinado y transversal, lo cual, una vez se analicen los resultados que ha presentado este programa transversal, se puede determinar entonces, si está en camino de lograrlo o no.



En este sentido, para la consecución de su objetivo principal, los objetivos, estrategias y líneas de acción (Anexo 5) se encontraban relacionados al desarrollo de la GpR en México, siendo los siguientes:

1. Innovación de los Procesos de las Entidades y Dependencias,
2. Uso de las TICs para la implantación del Gobierno Abierto,
3. Planeación estratégica en el Gobierno,
4. Fortalecimiento del PbR,
5. Sistema de Evaluación del Desempeño, y
6. Rendición de Cuentas, y
7. Orientación a resultados al cliente.

TABLA 10. RESULTADOS DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO EN GPR EN MÉXICO
2009 – 2013

Programa/Sistema	Indicador/Desglose		Resultado				
			2009	2010	2011	2012	2013
PMG	Normas administrativas eliminadas		3762	6285	313	126	N/R
PMP-PNRGP	Evaluaciones externas	Programadas	193	155	194	173	N/R
		Realizadas	197	161	26	180	N/R
PBR-SED/PAE	Gasto programable asignado PEF vs. Gasto asociado a Pp con MIR	Gasto programable	\$2,320,352.4	\$2,425,552.7	\$2,622,527.9	\$2,869,583.0	N/R
		Neto Asignado PEF	0	0	0	0	
	Gasto asociado a Pp con MIR	Gasto asociado	42.3%	44.2%	48.0%	69.5%	N/R
		a Pp con MIR					
SIIPP-G	Padrones de beneficiarios		43,556,264	69,385,044	101,507,842	109,377,318	115,887,583



Programa/Sistema	Indicador/Desglose		Resultado				
			2009	2010	2011	2012	2013
LFTAIPG- INAI	Solicitudes de acceso a la información y	Solicitudes de información	117,597	122,138	123,293	131,154	N/R
	respuesta	Porcentaje de respuestas a solicitudes de información	85.0%	88.0%	88.0%	86.0%	N/R

N/R: No registro.

Fuente: Programa Gobierno Cercano y Moderno a la gente, 2013.

Según la definición y composición de la NGP , descrita por Echeverría (2000), se puede analizar los apartados que atiende el programa respecto a los temas que aparecen en el Cuadro 14, los cuales son atendidos en su totalidad con los objetivos y estrategias del Programa; mostrando su transversalidad e intersectorialidad.



CUADRO 14. ALINEACIÓN DE LOS OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PROGRAMA A LAS TEMÁTICAS DE LA NGP

Rubro NGP	Objetivos	Estrategias
I. Fortalecer las funciones estratégicas de los gobiernos (coordinación, gestión transversal, control y evaluación de resultados).	3. Optimizar el uso de los recursos en la APF. 4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.	3.1 Orientar las estructuras orgánicas y ocupacionales hacia los objetivos estratégicos. 4.1 Transformar los procesos de las dependencias y entidades.
II. Descentralizar y orientar a resultados flexibilizando las estructuras y los procedimientos (agencias, sistemas presupuestarios, gestión del rendimiento, delimitación política y gestión).	2. Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado. 3. Optimizar el uso de los recursos en la APF. 4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.	2.1 Impulsar una planeación nacional basada en resultados. 2.2 Vincular el SED con las asignaciones presupuestarias. 2.3 Fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación al desempeño de la APF. 2.4 Mejorar la calidad del gasto federalizado con base en los preceptos del SED. 2.5 Garantizar que los programas y proyectos de inversión registrados en la Cartera de Inversión, sean aquellos con mayor rentabilidad social. 3.1 Orientar las estructuras orgánicas y ocupacionales hacia los objetivos estratégicos. 3.3 Promover la implementación de estrategias de contratación orientadas a la obtención del máximo valor por la inversión. 3.4 Promover una administración moderna y transparente del patrimonio inmobiliario federal. 4.1 Transformar los procesos de las dependencias y entidades. 4.2 Fortalecer la profesionalización de los servidores públicos. 4.3 Obtener las mejores condiciones en la contratación de bienes, servicios y obras públicas de la APF. 4.5 Simplificar la regulación que rige a las dependencias y entidades para garantizar la eficiente operación del gobierno.
III. Crear competencia y capacidad de elección (mercados internos, contratación de servicios, cobro por prestaciones, privatización y externalización de servicios).	2. Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado.	2.3 Fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación al desempeño de la APF.



Rubro NGP	Objetivos	Estrategias
IV. Proporcionar servicios de calidad (mejorar la accesibilidad y participación, establecer estándares de servicio e indicadores de desempeño, reducir las barreras administrativas).	1. Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF.	1.1 Fomentar la participación ciudadana en las políticas públicas y en la prevención de la corrupción. 1.4 Mejorar la transparencia de la información socialmente útil de la APF.
V. Mejorar la gestión de los recursos humanos (descentralización de la gestión, flexibilizar las condiciones de trabajo).	4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.	4.4 Fortalecer la planeación y control de los recursos humanos, alineados a los objetivos y metas estratégicas institucionales.
VI. Optimizar el uso de las tecnologías de la información (comunicación electrónica interna y externa, gestión de procedimientos y automatización de oficinas, información de gestión).	1. Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF. 5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento.	1.5 Fortalecer el uso de la información presupuestaria. 1.6 Fomentar la participación ciudadana a través de la innovación en el uso de las TIC y los datos abiertos. 1.7 Consolidar los sistemas institucionales de archivo y administración de documentos. 5.1 Propiciar la transformación Gubernamental mediante las tecnologías de información y comunicación. 5.2 Contribuir a la convergencia de los sistemas y a la portabilidad de coberturas en los servicios de salud del Sistema Nacional de Salud mediante la utilización de TIC. 5.3 Propiciar la transformación del modelo educativo con herramientas tecnológicas. 5.4 Desarrollar la economía digital que impulse el mercado de TIC, el apoyo a actividades productivas y al capital humano. 5.5 Fortalecer la seguridad ciudadana utilizando medios digitales. 5.6 Establecer y operar los habilitadores de TIC para la conectividad y asequibilidad, inclusión digital e interoperabilidad. 5.7 Establecer y operar el Marco Jurídico para las TIC.

Fuente: Elaboración propia con información del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 y de Echeverría (2000).



De los objetivos anteriores, se presentaron en los años 2014 y 2015, los resultados en los siguientes apartados:

1. Contratación de servicios profesionales.
2. Aprobación del PGCM por las dependencias federales.
3. Ejercicios de participación ciudadana.
4. Asesorías para coordinación.

Ante esto se identifican diversos compromisos para las dependencias y entidades de la administración pública federal, los cuales presentaron informes de resultados de los años correspondientes.

Este programa representó un avance en cuanto a la GpR en México, ya que le dio seguimiento a modernización iniciada por los sexenios de 2000-2006 y 2006-2012. Sin embargo, ante la presente planeación del Programa transversal, se infiere que el seguimiento a esta política, ha sido una acción pertinente para continuar con las acciones de desarrollo para un buen gobierno, fortaleciendo la implementación de un modelo de GpR en México. No obstante, ante este consolidado marco técnico y jurídico existen otros retos que resolver, sobre todo cuando se habla de los órdenes de gobierno locales, donde la GpR, sigue apareciendo en las agendas públicas municipales como una política pública, pero que no se ha logrado implementar como cultura organizacional, dado que la voluntad política y capacidades institucionales de estos gobiernos, no han ido en función de la mejora administrativa.

Aunado a esto, dice Ramos (2013) que los gobiernos locales no contaban con una agenda para potencializar sus capacidades en base a un modelo gerencial para el desarrollo, encontrándose las siguientes limitaciones:



- Desvinculación de la GpR de un modelo gerencial.
- Desarticulación entre gestión, políticas y la calidad.
- Un modelo de gestión tradicional (vertical) ha generado tensiones con un modelo alternativo más estratégico.
- La agenda estratégica se ha desvinculado de un modelo de gerencia con un enfoque transversal.
- No han existido procesos institucionalizados de evaluación de las políticas.

4.1.5 RETOS INSTITUCIONALES PARA EL MUNICIPIO DE MEXICALI EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

La actual política de gobierno del Ayuntamiento de Mexicali, se rige por el Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016, donde se establecieron seis políticas públicas Municipales:

- 1. Desarrollo institucional para un buen gobierno.**
2. Desarrollo económico sostenible.
3. Desarrollo social incluyente.
4. Desarrollo ambiental sustentable.
5. Seguridad ciudadana.
6. Infraestructura y vivienda.

En ellas se pudo observar una alineación estratégica con las disposiciones de la ONU, respecto a los ODS y de la Agenda 21, como se muestra a continuación:



CUADRO 15. ALINEACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL PMD 2014-2016
CON LOS ODS

Objetivos de Desarrollo Sostenible	Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016
Fin de la Pobreza	Desarrollo social incluyente
Hambre cero	Desarrollo económico sostenible.
Salud y Bienestar	Desarrollo social incluyente
Educación de calidad	N/A
Igualdad de Género	Desarrollo social incluyente
Agua limpia y saneamiento	Desarrollo ambiental sustentable.
Energía asequible y no contaminante	Desarrollo económico sostenible. Desarrollo ambiental sustentable.
Trabajo decente y crecimiento económico	Desarrollo económico sostenible.
Industria, innovación e infraestructura	Desarrollo económico sostenible.
Reducción de las desigualdades	Desarrollo social incluyente
Ciudades y comunidades sostenibles	Desarrollo económico sostenible.
Producción y consumo responsables	Desarrollo económico sostenible.
Acción por el clima	Desarrollo ambiental sustentable.
Vida submarina	Desarrollo ambiental sustentable.
Vida de ecosistemas terrestres	Desarrollo ambiental sustentable.
Paz, Justicia e instituciones sólidas	Desarrollo institucional para un buen gobierno Seguridad ciudadana
Alianzas para lograr los objetivos	Desarrollo institucional para un buen gobierno

N/A: No alineado. No hay una política pública del PMD 2014-2016 que atienda directamente este Objetivo.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 16. ALINEACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL PMD 2014-2016
CON LA AGENDA XXI

Agenda 21	Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016
Dimensiones sociales y económicas	Desarrollo económico sostenible. Infraestructura y vivienda.
Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo	Desarrollo económico sostenible. Desarrollo ambiental sustentable.
Fortalecimiento del papel de los grupos principales	Desarrollo social incluyente Seguridad ciudadana.
Medios de ejecución	Desarrollo institucional para un buen gobierno

Fuente: Elaboración propia.

La primera política del actual PMD, es la que tiene una gran relación con el desarrollo de la GpR, estando estructurada de la siguiente forma (Cuadro 17):



CUADRO 17. ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA 1ª POLÍTICA PÚBLICA DEL
PMD 2014-2016

Estrategia	Líneas de Acción
Estrategia 1.1 Facilitación de Trámites y Atención al Público con Calidad y Calidez.	1.1.1 Calidad en los servicios. 1.1.2 Certificación de la Gestión de Gobierno. 1.1.3 Atención ciudadana. 1.1.4 Modernización de Registro Civil. 1.1.5 Gobierno digital. 1.1.6 Comunicación social. 1.1.7 Imagen institucional. 1.1.8 Iniciativas de desarrollo fronterizo. 1.1.9 Capacitación normativa. 1.1.10 Fiscalización. 1.1.11 Defensa jurídica 1.1.12 Cultura de la transparencia y acceso a la información pública Municipal.
Estrategia 1.2 Reglamentación y Normatividad Municipal.	1.2.1 Reforma integral de la reglamentación municipal. 1.2.2 Actualización del marco normativo que rige a las entidades paramunicipales. 1.2.3 Normatividad administrativa.
Estrategia 1.3. Ventanilla Única de Trámites para Sectores Estratégicos.	1.3.1 Reingeniería y desarrollo organizacional. 1.3.2 Desconcentración de servicios en delegaciones municipales. 1.3.3 Ventanilla única de gestión para tramites empresariales.
Estrategia 1.4 Presupuesto con Base en los Resultados.	1.4.1 Desempeño de servicios públicos orientado a resultados. 1.4.2 Presupuesto basado en resultados.
Estrategia 1.5 Sistema Municipal de Indicadores	1.5.1 Sistema Municipal de Indicadores.
Estrategia 1.6 Ingresos Municipales Estimulando el Pago del Impuesto Predial y Otros Servicios Municipales.	1.6.1 Ingresos municipales. 1.6.2 Gestión financiera de recursos adicionales.
Estrategia 1.7 Solución al Déficit Público.	1.7.1 Calificación financiera. 1.7.2 Sistema de armonización contable. 1.7.3 Administración de los recursos públicos. 1.7.4 Cuentas públicas.
Estrategia 1.8 Planeación Gubernamental.	1.8.1 Planeación Gubernamental.
Estrategia 1.9 Orden y Seguridad Jurídica	1.9.1 Legalidad de los actos del Gobierno Municipal y defensa de sus intereses.

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016.

Como se observa, la actual administración municipal en su primera política pública reflejó un gran interés por el desarrollo de distintos temas en materia de gestión para resultados, destacando dos estrategias primordiales: la relacionada al presupuesto en base a resultados y el sistema municipal de indicadores; sin embargo, como se podrá contrastar lo propuesto en estos puntos esenciales de la GPR y los últimos resultados, mediante un análisis cruzado con las respuestas obtenidas en los instrumentos de medición ejecutados en la presente tesis, así como la información que está desarrollada en los últimos informes de gobierno.



Comparativo entre Planes Municipales de Desarrollo

Derivado del Diagnóstico sobre el Avance en la Implementación del PbR-SED en gobiernos subnacionales 2017, que emite la SHCP cada año, se hace el análisis en el avance que tienen los Gobiernos estatales y municipales en cuanto a componentes derivados del Presupuesto basado en Resultados (PbR), siendo: la implementación del PbR-SED, Transparencia, Capacitación, Adquisiciones y Recursos Humanos; los cuales mediante una serie de preguntas que requieren de información probatoria, se determina el avance que tiene al respecto (SHCP, 2017). El Índice General de Avance en PbR-SED es el indicador por el cual se mide el porcentaje de avance que tiene la entidad o municipalidad en cuanto a su consolidación; el estudio se divide en dos: Entidades Federativas y Gobiernos municipales. Cabe destacar que no todos los municipios son incluidos en el estudio, solamente se toman en cuenta el de mayor población y el de menor población de cada entidad federativa, por ende, Mexicali no figura dentro del estudio; solamente Tijuana y Ensenada.

En cuanto a los Gobiernos municipales, destacan los dos primeros lugares que son los Municipios de Mérida, Yucatán y Puebla, Puebla; quienes obtuvieron un resultado del 80.1 y 70.4 respectivamente. Esto indica que dichos municipios obtuvieron un nivel satisfactorio en cuanto a la implementación del PbR-SED.

Es por ello que, para fines del presente estudio, se retoma el Plan Municipal de Desarrollo del municipio de Mérida, Yucatán para su análisis comparativo con Mexicali y tener la posibilidad de comparar el avance en la implementación de la GpR inmerso desde la planeación del desarrollo.

Mérida



El Ayuntamiento de Mérida para la administración 2015-2018, tiene como Misión un gobierno con enfoque de vanguardia, con servicios de calidad y administración austera y eficiente, que promueva la participación ciudadana y consolide un crecimiento sustentable (PMD Mérida 2015-2018).

El PMD de Mérida se compone de 6 ejes, siendo los siguientes:

- Eje I: MÉRIDA competitiva y con oportunidades
- Eje II: MÉRIDA sustentable
- Eje III: MÉRIDA equitativa y solidaria
- Eje IV: MÉRIDA con servicios de calidad
- Eje V: MÉRIDA más segura
- Eje VI: MÉRIDA eficiente y con cuentas claras

En el cual, el Eje VI es el que funge como la política de innovación administrativa del Ayuntamiento de Mérida; en donde, dentro de su diagnóstico identifica que para lograr una gobernanza eficaz y una democracia efectiva, es necesario contar con un gobierno abierto y receptivo que generen confianza en la ciudadanía (PMD Mérida 2015-2018).

Igualmente describe la funcionalidad del COPLADEM y la obligatoriedad derivada de los lineamientos y acuerdos del CONAC, de entregar la cuenta pública con la evaluación de sus programas presupuestarios de acuerdo a la Metodología de Marco Lógico (MML); creando así el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), dando seguimiento a los resultados de los programas y al cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo bajo la utilización de indicadores de resultados.

El Cuadro siguiente muestra un comparativo del PMD de Mérida con el PMD de Mexicali, siendo uno el primer lugar en el Diagnóstico PbR-SED y el otro al que se está



analizando en el presente estudio. El análisis siguiente consiste en la ponderación cualitativa del grado de similitud existente entre los Planes Municipales de Desarrollo, para determinar el avance que tuvo el Ayuntamiento de Mexicali 2014-2016 en cuanto a la planeación con base en la GpR.



CUADRO 18. COMPARATIVO ESTRATEGIAS DEL PMD MÉRIDA 2015-2018 Y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PMD MEXICALI 2014-2016

Subejos	Estrategias	Comparativo (Líneas de acción)	Grado de Alineación
6.1 Manejo Eficiente y Responsable de las Finanzas 6.1.1 Objetivo: Establecer sistemas y procesos para ejercer los recursos municipales procurando la satisfacción y las condiciones de desarrollo de los meridianos	6.1.1.1 Mejorar los mecanismos y sistemas de recaudación del pago del impuesto predial. 6.1.1.2 Implantar estímulos y apoyos necesarios que fomenten el pago de contribuciones, así como el incremento de la base de contribuyentes. 6.1.1.3 Implementar mecanismos eficientes para la recuperación de créditos fiscales. 6.1.1.4 Establecer convenios de coordinación en materia de contribuciones con otras autoridades fiscales estatales y federales. 6.1.1.5 Implementar mecanismos de control que permitan efficientar y transparentar la recaudación en mercados y espacios públicos. 6.1.1.6 Aplicar los lineamientos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en lo referente a la armonización contable, en cumplimiento con los lineamientos del CONAC. 6.1.1.7 Mantener los estándares en la calificación crediticia emitida por calificadoras internacionales. 6.1.1.8 Cumplir con el Pago de la deuda pública de acuerdo a las responsabilidades adquiridas en los contratos. 6.1.1.9 Gestionar el presupuesto con base a resultados. 6.1.1.10 Establecer estándares de cumplimiento en el pago a proveedores.	Estrategia 1.6 Ingresos Municipales Estimulando el Pago del Impuesto Predial y Otros Servicios Municipales. 1.6.1 Ingresos municipales. 1.6.2 Gestión financiera de recursos adicionales. Estrategia 1.7 Solución al Déficit Público. 1.7.1 Calificación financiera. 1.7.2 Sistema de armonización contable. 1.7.3 Administración de los recursos públicos. 1.7.4 Cuentas públicas.	Alta
6.2 Gobierno Cercano 6.2.1 Objetivo: Gobernar estableciendo mecanismos de acercamiento de los trámites, servicios y decisiones municipales a los habitantes de Mérida	6.2.1.1 Dotar de elementos necesarios al Cabildo y Sindicatura Municipal, que les permitan cumplir su función, en la toma de decisiones y acuerdos. . 6.2.1.2 Consolidar la estructura del gobierno municipal mediante el cumplimiento de la normatividad aplicable. 6.2.1.3 Generar eventos y medios de comunicación y atención al ciudadano más eficientes, directos y oportunos. 6.2.1.4 Ampliar y mejorar los canales de comunicación para la difusión de los servicios y programas que brinda el Ayuntamiento de Mérida.		Nula
6.3 Mejora Regulatoria y Sistemas de Calidad 6.3.1 Objetivo: Establecer metodologías que permitan generar y entregar los bienes y servicios municipales con los criterios de calidad que demandan los ciudadanos.	6.3.1.1 Implementar el sistema Integral de mejora regulatoria en el Municipio de Mérida. 6.3.1.2 Desarrollar esquemas de profesionalización de los servidores públicos municipales. 6.3.1.3 Desarrollar metodologías y programas que incrementen la eficiencia de la operación interna entre dependencias. 6.3.1.4 Realizar reingeniería de procedimientos y manuales de organización y procesos, que garanticen la operatividad del trabajo municipal. 6.3.1.5 Establecer un sistema de gestión de la calidad en el gobierno municipal.	Estrategia 1.3. Ventanilla Única de Trámites para Sectores Estratégicos. 1.3.1 Reingeniería y desarrollo organizacional. 1.3.2 Desconcentración de servicios en delegaciones municipales. 1.3.3 Ventanilla única de gestión para trámites empresariales.	Media
6.4 Actualización de la Normativa Municipal 6.4.1 Objetivo: Establecer un marco normativo municipal actualizado, completo y	6.4.1.1 Revisar, adecuar, actualizar y armonizar el marco legal municipal que permita mejores servicios y trámites más simples al ciudadano. 6.4.1.2 Incrementar la difusión de la normatividad municipal para el mejor ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones de los habitantes del Municipio.	Estrategia 1.2 Reglamentación y Normatividad Municipal. 1.2.1 Reforma integral de la reglamentación municipal. 1.2.2 Actualización del marco normativo que rige a las entidades paramunicipales. 1.2.3 Normatividad administrativa.	Alta



Subejos	Estrategias	Comparativo (Líneas de acción)	Grado de Alineación
accesible para todos los habitantes del Municipio.			
6.5 Transparencia y rendición de cuentas 6.5.1 Objetivo: Transparentar las decisiones y acciones del gobierno municipal para el mejor ejercicio de la función pública.	6.5.1.1 Publicar con mayor frecuencia y en apego a la ley de transparencia estatal y reglamento municipal la información de permisos otorgados y negados por la Dirección de Desarrollo Urbano. 6.5.1.2 Implementar mecanismos más eficientes y ágiles para que la población acceda a la información municipal. 6.5.1.3 Implementar mecanismos para difusión y consulta de las sesiones del cabildo de Mérida. 6.5.1.4 Actualizar la reglamentación en materia de transparencia, acceso a la información, conservación y consulta de los archivos municipales. 6.5.1.5 Fortalecer el observatorio municipal que fomenta el monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas y políticas públicas del Plan Municipal de Desarrollo. Fomentar una cultura de rendición de cuentas entre los funcionarios públicos municipales. 6.5.1.6 Establecer un código de ética y política de sanciones a quien incurra en malas prácticas de gobierno. 6.5.1.7 Capacitar y difundir entre funcionarios públicos del Ayuntamiento temas en materia de acceso a la información, creando una cultura de transparencia. 6.5.1.8 Implementar acciones para verificar que los programas y proyectos se realicen de conformidad con la normatividad vigente. 6.5.1.9 Establecer un sistema eficiente para recibir y atender quejas e inconformidades con motivo del servicio que presten las unidades administrativas. 6.5.1.10 Establecer mecanismos para garantizar la transparencia en los procesos de adquisiciones.	Estrategia 1.1 Facilitación de Trámites y Atención al Público con Calidad y Calidez. 1.1.1 Calidad en los servicios. 1.1.2 Certificación de la Gestión de Gobierno. 1.1.3 Atención ciudadana. 1.1.4 Modernización de Registro Civil. 1.1.5 Gobierno digital. 1.1.6 Comunicación social. 1.1.7 Imagen institucional. 1.1.8 Iniciativas de desarrollo fronterizo. 1.1.9 Capacitación normativa. 1.1.10 Fiscalización. 1.1.11 Defensa jurídica 1.1.12 Cultura de la transparencia y acceso a la información pública Municipal.	Alta
6.6 Administración Innovadora y Eficiente 6.6.1 Objetivo: Gestionar la administración municipal con criterios de calidad y con enfoque al ciudadano.	6.6.1.1 Optimizar los procesos administrativos y los servicios internos, mediante el manejo racional de los recursos financieros, materiales y humanos. 6.6.1.2 Desarrollar e implementar tecnologías de información y comunicaciones, así como brindar servicios eficientes de soporte técnico a las unidades administrativas del gobierno municipal. 6.6.1.3 Incrementar el número de sitios públicos que cuenten con internet inalámbrico gratuito, a través de la incorporación de tecnologías de comunicación innovadoras. 6.6.1.4 Mantener actualizado e incorporar tecnologías que mejoren la accesibilidad del portal de internet del Ayuntamiento de Mérida, a través de controles que garanticen que la información sea oportuna y transparente. 6.6.1.5 Garantizar la seguridad y eficiencia de los trámites municipales que se realizan de manera virtual. 6.6.1.6 Desarrollar mecanismos que permitan agilizar y simplificar las adquisiciones municipales. 6.6.1.7 Garantizar el manejo eficiente, transparente y en armonía con la ley General de Contabilidad Gubernamental del patrimonio municipal. 6.6.1.8 Instrumentar esquemas que mejoren las prestaciones de los empleados activos y pensionados del Gobierno Municipal 6.6.1.9 Modernizar el archivo histórico y documental implementando nuevas tecnologías para su consulta.	Estrategia 1.1 Facilitación de Trámites y Atención al Público con Calidad y Calidez. 1.1.1 Calidad en los servicios. 1.1.2 Certificación de la Gestión de Gobierno. 1.1.3 Atención ciudadana. 1.1.4 Modernización de Registro Civil. 1.1.5 Gobierno digital. 1.1.6 Comunicación social. 1.1.7 Imagen institucional. 1.1.8 Iniciativas de desarrollo fronterizo. 1.1.9 Capacitación normativa. 1.1.10 Fiscalización. 1.1.11 Defensa jurídica 1.1.12 Cultura de la transparencia y acceso a la información pública Municipal. Estrategia 1.3. Ventanilla Única de Trámites para Sectores Estratégicos.	Alta



Subejos	Estrategias	Comparativo (Líneas de acción)	Grado de Alineación
	6.6.1.10 Integrar bases de datos únicas de los meridianos para la realización de trámites municipales. 6.6.1.11 Implantar tecnologías innovadoras para una mejor y más eficiente respuesta a la sociedad en trámites y servicios. 6.6.1.12 Establecer un sistema permanente de revisión, actualización y simplificación de trámites municipales. 6.6.1.13 Desarrollar programas de mantenimiento para conservar los bienes muebles e inmuebles en condiciones de operación que permitan el servicio eficiente al ciudadano.	1.3.1 Reingeniería y desarrollo organizacional. 1.3.2 Desconcentración de servicios en delegaciones municipales. 1.3.3 Ventanilla única de gestión para trámites empresariales.	
6.7 Empresas Paramunicipales 6.7.1 Objetivo: Incrementar los estándares de servicio y de desempeño de las empresas paramunicipales.	6.7.1.1 Mejorar los servicios que prestan las empresas paramunicipales, mediante la rehabilitación y adecuación de su equipamiento e infraestructura. 6.7.1.2 Eficientar el sistema de cobro de los servicios que prestan las empresas paramunicipales, a través de sistemas que faciliten el pago de los usuarios. 6.7.1.3 Instrumentar sistemas de gestión que permitan disminuir los subsidios a las empresas paramunicipales.		Nula
6.8 Planeación y Evaluación Estratégica Municipal 6.8.1 Objetivo: Realizar la planeación municipal con criterios de sustentabilidad, estableciendo sistemas de evaluación de desempeño gubernamental transparentes e inclusivos	6.8.1.1 Instrumentar mecanismos de planeación que permitan la participación democrática en la toma de decisiones y en la evaluación de las políticas municipales. 6.8.1.2 Implementar mecanismo y sistemas de seguimiento y evaluación de los programas derivados del Plan Municipal de Desarrollo. 6.8.1.3 Coordinar y brindar apoyo a las Direcciones del Ayuntamiento, para que trabajen en forma conjunta y lleven al cabo sus programas de acuerdo con los ejes rectores de la administración.	Estrategia 1.4 Presupuesto con Base en los Resultados. 1.4.1 Desempeño de servicios públicos orientado a resultados. 1.4.2 Presupuesto basado en resultados. Estrategia 1.5 Sistema Municipal de Indicadores 1.5.1 Sistema Municipal de Indicadores. Estrategia 1.8 Planeación Gubernamental. 1.8.1 Planeación Gubernamental.	Media

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo de Mérida 2015-2018 y el Plan Municipal de Desarrollo de Mexicali 2014-2016.



Con base en el cuadro anterior, se encontraron similitudes entre los Planes Municipales de Desarrollo, sin embargo, se observó que en el Gobierno de Mexicali, no se contemplaron en su desarrollo: 1) la implementación de un Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal (se encuentran en la institucionalización del Sistema Municipal de Indicadores); 2) el enfoque a la participación democrática y la estructuración de un esquema de gobernanza enlazando el Poder Ejecutivo con el Legislativo; y 3) un mayor énfasis en la eficiencia de los trámites del gobierno municipal.

Avances en el Plan Municipal de Desarrollo de Mexicali

Respecto a lo que indica el segundo informe de gobierno del XXI Ayuntamiento de Mexicali, se realizaron las siguientes actividades:

CUADRO 19. RESULTADOS EN MATERIA DE GPR EN EL AYUNTAMIENTO DE MEXICALI

Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016	2º Informe de Gobierno XXI Ayuntamiento de Mexicali
Estrategia 1.4 Presupuesto con Base en los Resultados.	• Con la finalidad de elaborar y coordinar la implementación del presupuesto basado en resultados, apalancado en indicadores de gestión de resultados que permitan atender de manera focalizada las prioridades definidas en el Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016, se realizaron 4 talleres de gestión para resultados. • Dichos talleres fueron enfocados básicamente en el diseño de indicadores de gestión y estratégicos, logrando con ello capacitar a servidores públicos de las distintas dependencias y entidades paramunicipales que conforman la administración municipal.
Estrategia 1.5 Sistema Municipal de Indicadores	• Con el propósito de implementar la evaluación de las políticas públicas municipales, se implementó el Sistema Municipal de Indicadores con el cual se establecieron los nuevos proyectos para el ejercicio 2016. • Además, permitirá conocer el avance de los resultados de la gestión municipal y su comparación con otros municipios a través de criterios formales de medición.

Fuente: Elaboración propia en base al PMD 2014-2016 y el 2º Informe de Gobierno del XXI Ayuntamiento de Mexicali.



La comparación en este aspecto está respaldada por información de gabinete e institucional, pero es suficiente para generar varios criterios o conclusiones objetivas:

1. El actual Plan Municipal de Desarrollo de Mexicali 2014-2016 del XXI Ayuntamiento, contempla aspectos básicos para la aplicación y desarrollo de los mecanismos bases de la GpR, existiendo voluntad de acción del Gobierno actual municipal por sacar adelante esta temática.
2. Sin embargo, siendo los lapsos de los gobiernos municipales tan breves, la responsabilidad de consolidación y seguimiento de un modelo de GpR no depende de una sola administración, sino de la voluntad política de dar seguimiento a esta temática en los gobiernos siguientes.
3. Según datos del último informe de gobierno del actual Ayuntamiento Mexicalense, en materia GpR solo se ha avanzado en los siguientes aspectos muy básicos:
 - a. Talleres institucionales entre las autoridades y funcionarios municipales enfocados básicamente en el diseño de indicadores de gestión y estratégicos, como se observa, se trata de una fase todavía de diseño.
 - b. Propuesta de Proyecto de un Sistema Municipal de Indicadores para el 2016, lo que ya se está implementando¹².
4. Por lo que los siguientes pasos, sería consolidar como es el caso del actual Gobierno del Estado un Sistema Integral de Indicadores, con portal electrónico, fichas técnicas, semaforizaciones, etc.

¹² El Sistema Municipal de Indicadores emitió un Reporte de Indicadores para el ejercicio fiscal 2016 en donde contemplan todos los indicadores de sus dependencias y entidades. Disponible en: <http://www.mexicali.gob.mx/transparencia/administracion/indicadores/indicadores2016.pdf>



5. Para un seguimiento realmente continuo, sería importante transitar de ser una estrategia o una línea de acción de un Plan Municipal de Desarrollo el desarrollo de los mecanismos de la Gestión para Resultados a convertirse en un reglamento o normatividad que obligue al Municipio a la consolidación del modelo.
6. En el caso del Sistema Municipal de Indicadores, se considera como proyecto en desarrollo en el presente año, lo que lleva a preguntarnos si los próximos gobiernos municipales, qué tanta disposición tendrán en darle seguimiento a este proyecto institucional y llevarlo a su consolidación.
7. Es importante identificar qué áreas institucionales del XXI Ayuntamiento deben ser las idóneas para el desarrollo, ejecución y seguimiento del Sistema Municipal de Indicadores.

En el caso del Segundo Informe de Gobierno, en cuanto a lo relacionado a la mejora en la gestión, se destacó la consolidación del pago del impuesto predial en línea a través del portal de Mexicali, por tarjeta de crédito o débito; la implementación del módulo de digitalización de actas del Registro Civil en las 6 Oficialías del Municipio, en materia de Gobierno digital; se adoptó el sistema de indicadores del IMCO como herramienta digital para tener más información en línea al alcance de los ciudadanos, y como insumo para la evaluación de la gestión administrativa.

Por último, se observó en el tercer informe de gobierno del XXI Ayuntamiento de Mexicali, la atención a tres temas principales para la implementación de un modelo de GpR: integrar una norma técnica, una guía para la integración de la MIR y la implementación del Sistema Municipal de Indicadores (SMI), el cual se encontró operando en el ejercicio fiscal 2016.



Se observó que aunque ya presentan con qué indicadores midieron el desempeño de sus programas gubernamentales en 2016, en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento no se encuentra alguna publicación de los resultados obtenidos, por lo que, se considera que el Sistema Municipal de Indicadores por el momento no es consolidado.

Así, en lo que respecta a este sub apartado se concluyen los siguientes retos para el Municipio de Mexicali en gestiones futuras:

1. Continuidad en el Proyecto del Sistema Municipal de Indicadores para el caso de Mexicali, ahora en su vertiente de transparencia y como mecanismo de rendición de cuentas.
2. Formalización de una plataforma electrónica de seguimiento de indicadores, donde se puede ver los resultados de los avances trimestrales.
3. Transitar de talleres de capacitación a funcionarios para la formalización de áreas especializadas para dar seguimiento a la ejecución del modelo de GpR en todo el Municipio.
4. Elaboración de fichas técnicas objetivas sobre los programas correlacionados a la mejora de la gestión por resultados, y
5. Evaluación constante de los mecanismos orientados a la GpR en el Municipio.

4.2 DIAGNÓSTICO: AVANCES Y RETOS DE GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL MUNICIPIO DE MEXICALI, B.C. 2007-2014

4.2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Se observaba, que la GpR en el caso del Gobierno Federal tuvo un antecedente con las primeras reformas privatizadoras del sector público y los diferentes mecanismos de reforma



administrativa de la década de los 80s. Como dice Carrillo y Campero (2005); a partir de 1982, el cambio estructural llegó a transitar por el periodo más severo de ajuste económico, la meta era un Estado más fuerte pero no necesariamente más grande. Asimismo, la administración pública de Mexicali, se enfocó en este trienio principalmente al fortalecimiento de las capacidades institucionales del ayuntamiento para generar un gobierno más efectivo y eficiente, generador de valor público.

El XXI Ayuntamiento de Mexicali a través de unas de sus estrategias, buscó la creación del Sistema Municipal de Indicadores, aunque anteriormente utilizaban un sistema de indicadores, mas no al nivel que el actual. A esto cabe añadir que en 2009 se inician los trabajos relacionados a la modernización administrativa del municipio en su aplicación de un modelo de GpR, siendo hasta 2016 que se le dio seguimiento al tema.

El Gobierno del Estado de Baja California ha sido ejemplo de acercamiento con organismos internacionales para la instrumentación de mecanismos orientados a la planeación presupuestal en base a resultados, en 2010 el Gobierno de Baja California acordó con el BID el siguiente convenio según el Registro de los Acuerdos Interinstitucionales de los Gobiernos Locales en México de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

CUADRO 20. RELACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO CON EL BID EN MATERIA DE GPR.

Nombre del Acuerdo	Convenio entre el Gobierno del Estado de Baja California, a través de la Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado, y el Banco Interamericano de Desarrollo.
Áreas de Cooperación	Formalizar los términos y condiciones para el otorgamiento de “Cooperación técnica”, para llevar a cabo el Programa de Implementación Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo.
Fecha en que se firmó	22 de junio de 2010 y 10 de agosto de 2010

Fuente: Registro de los Acuerdos Interinstitucionales de los Gobiernos Locales en México de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2010.



Con esto se reflejó un claro antecedente histórico de impulso a la GpR en la región, sobre todo en el caso específico del Gobierno del Estado que ya presentó avances y un grado de consolidación de un modelo de GpR, ya que: se tiene definido un Sistema Estatal de Indicadores (SEI) y un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), así como una estrategia de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora. De manera paralela, en Mexicali el primer referente en el que se integran las herramientas nuevas de la administración pública, es el Plan Municipal de Desarrollo 2008-2010, donde la Política 5 (De gestión Municipal), se enfocó a la modernización administrativa en tres sub apartados:

5.1 Reingeniería y Desarrollo Organizacional.

5.2 Simplificación Administrativa, Atención de Calidad y Gobierno Digital.

5.3 Finanzas Sanas.

5.4 Planeación Participativa.

5.5 Contraloría y Rendición de Cuentas.

5.6 Reglamentación y Normatividad Municipal.

5.7 Orden y Seguridad Jurídica.

Se compuso de siete las acciones que se contemplaron en este eje del PMD 2008-2010, y en donde se destacó que su visión general era el lograr un gobierno con finanzas sanas, transparente, con servicios de calidad a través del impulso del gobierno digital, la reingeniería de la estructura organizacional y una normatividad administrativa y reglamentación actualizada.



En el XX Ayuntamiento de Mexicali, los temas orientados a la gestión para Resultados ubicados en el Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013, en la Política Pública 5 Gobierno Innovador y Participativo se encuentra dividida en las siguientes siete estrategias:

5.1 Innovación Gubernamental.

5.2 Mejora de la gestión de las Unidades Administrativas.

5.3 Atención de Calidad y Gobierno Digital.

5.4 Desarrollo de la Capacidad Financiera Municipal.

5.5 Planeación Estratégica y Participativa.

5.6 Contraloría y Rendición de Cuentas.

5.7 Reglamentación y Normatividad Municipal.

Relativamente algunas estrategias fueron similares al PMD 2008-2010, sin embargo, se resaltan las estrategias características del XX Ayuntamiento, las de: innovación gubernamental, mejora de la gestión de las unidades administrativas, la atención de calidad y gobierno digital y, planeación estratégica y participativa.

El siguiente cuadro muestra un resumen de los antecedentes institucionales respecto a la planeación del desarrollo municipal, de los últimos dos ayuntamientos y cómo ha variado el grado de análisis de la GpR en estas administraciones.

CUADRO 21. LA GPR EN LOS PMD 2008-2010 Y 2011-2013 DEL MUNICIPIO DE MEXICALI

XIX AYUNTAMIENTO DE MEXICALI	XX AYUNTAMIENTO DE MEXICALI	DIFERENCIAS
Política 5: Gestión Municipal	Política Pública 5 Gobierno Innovador y Participativo	En 2008-2010 se buscaba una organización eficiente con simplificación de los procedimientos de trámites y servicios, modernizar los sistemas administrativos y reducir las plazas burocráticas, es decir, adelgazar el gobierno y volverlo eficiente; mientras que en 2011-2013, se incluían los temas de calidad y transparencia, se retoma



XIX AYUNTAMIENTO DE MEXICALI	XX AYUNTAMIENTO DE MEXICALI	DIFERENCIAS
		la simplificación de procedimientos, trámites y servicios, mediante la innovación y actualización en las tecnologías de la información.
5.1 Reingeniería y Desarrollo Organizacional.	5.1 Innovación Gubernamental.	Ambas buscan la calidad de los servicios públicos.
5.2 Simplificación Administrativa, Atención de Calidad y Gobierno Digital.	5.2 Mejora de la gestión de las Unidades Administrativas. 5.3 Atención de Calidad y Gobierno Digital.	En ambas se habla de un gobierno digital. Mientras que en la política 5, estrategia 2 del PMD 2011-2013, se habla de eficiencia y eficacia de los servicios públicos municipales.
5.3 Finanzas Sanas.	5.4 Desarrollo de la Capacidad Financiera Municipal.	En 2008-2011, promueve el equilibrio de las finanzas, mediante el fortalecimiento de la recaudación y control en ejercicio del gasto, aplicando la austeridad del recurso; mientras que en 2011-2013 se enfoca a modernizar los procesos y herramientas para desempeñar mejores prácticas en la administración de los recursos y establecer mejores condiciones para el acceso a recursos federales y financiamientos externos.
5.4 Planeación Participativa.	5.5 Planeación Estratégica y Participativa.	En 2008-2011, se habla de evaluación de las políticas, y de ampliar la participación ciudadana, mientras que en 2011-2013 se enfoca en la mejora de procesos de participación ciudadana donde se busca una corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía.
5.5 Contraloría y Rendición de Cuentas.	5.6 Contraloría y Rendición de Cuentas.	En 2008-2011 se centra en mejorar el desempeño de los servidores públicos para la prestación de servicios municipales, mientras que en 2011-2013 se observa el control de los procesos de control y fiscalización, a la par busca fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
5.6 Reglamentación y Normatividad Municipal.	5.7 Reglamentación y Normatividad Municipal.	Buscan esencialmente lo mismo, la modernización de la normatividad.
5.7 Orden y Seguridad Jurídica.	5.8 Orden y seguridad jurídica	Buscan lo mismo, asegurar que los actos de la autoridad municipal se observen bajo los principios jurídicos en beneficio del orden público.

Fuente: Elaboración propia con los Planes Municipales de Desarrollo 2008-2010 y 2011-2013 del Municipio de Mexicali.



En ambos planes, se contemplaron elementos relevantes para la implementación de un modelo de GpR, coincidiendo en la simplificación administrativa, rendición de cuentas, finanzas reguladas y procesos de planeación estratégica. El único punto que no compartían, que si lo retomó el PMD 2014-2016, es lo relativo al Sistema Municipal de Indicadores, el cual se generó en 2015 y se concluyó a finales del 2016; lo cual genera un grado mayor de madurez en la consolidación de un modelo de GpR.

4.2.2 MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL

El Gobierno Municipal de Mexicali, tiene un marco normativo e institucional consolidado en materia de GpR, en el Reglamento de la Administración Pública Municipal, el Reglamento de las Entidades paramunicipales, y el Reglamento interior del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Mexicali; en los cuales se retomaron principios de la GpR como los siguientes: 1. Centrar el diálogo en los resultados; 2. Alinear la planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con los resultados; 3. Promover y mantener procesos sencillos de medición e información; 4. Gestionar para, no por, resultados; y 5. Usar la información sobre resultados para aprender, apoyar la toma de decisiones y rendir cuentas.

Estos principios se observaron, primeramente en el reglamento de la administración pública municipal de Mexicali en el artículo 8; en donde se observa la siguiente obligación:

Artículo 8. *Las políticas y medidas que adopten el Presidente Municipal y los titulares de gobierno de las dependencias y entidades respecto de la administración de éstas, deberán perseguir los siguientes objetivos:*

I.- Desconcentrar la ejecución de aquéllas atribuciones cuya naturaleza permita que sean realizadas con mayor eficiencia por conducto de las



Delegaciones Municipales, los órganos desconcentrados y los organismos descentralizados;

II.- Simplificar los procedimientos y concentrar los tiempos de atención y respuesta al público;

III.- Optimizar el gasto público, procurando el ahorro y observando los controles establecidos al ejercicio presupuestal;

IV.- Eficientar el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; y

V.- Dar cumplimiento a las metas establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo.

Fuente: Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Mexicali, Baja California, 2001.

Para lo cual el Reglamento interior del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Mexicali, estableció lo siguiente en su publicación en el 2000:

Artículo 8.- *Son atribuciones del Departamento de Planeación Estratégica:*

VII.- Dar seguimiento, actualizar y evaluar el Plan de Desarrollo Municipal a través de las comisiones de planeación adscritas a los subcomités sectoriales y especiales;

VIII.- Orientar a los integrantes de las comisiones, brindándoles elementos que contribuyan a una mejor planeación y priorización de las acciones a desarrollarse en el municipio;

Se identificó respecto a la formación de políticas públicas, que existieron dos tendencias que han caracterizado las reformas administrativas de los gobiernos locales, las cuales han sido: la reforma gerencial y la reforma orientada a la integración de redes o de



fortalecimiento de la cooperación. La primera encaminó los esfuerzos para lograr mayor eficiencia de los sistemas gubernamentales, utilizando herramientas de la administración privada y la adopción de enfoques de calidad total, reingeniería y rediseño institucional, así como la implementación de la planeación estratégica, la GpR y la evaluación del desempeño; mientras que la segunda, se enfoca a la integración de recursos y estructuras de diferentes organizaciones de naturaleza cooperativa, fortaleciendo la cooperación entre los distintos órdenes de gobierno promoviendo la gestión y cooperación entre gobiernos (Sosa, 2013).

Sosa (2013) dice que existen cuatro vertientes fundamentales que afecta la formación de políticas públicas en los gobiernos fundamentales:

- a) La descentralización de políticas y programas públicos promovidos por el gobierno federal, donde combatió la pobreza, prevención del delito, desarrollo urbano y metropolitano, infraestructura, salud y la protección ambiental (Sobrino, 2003; Cabrero, Orihuela y Ziccardi, 2003);
- b) La experimentación de modelos de políticas públicas municipales inspiradas en los éxitos relativos de algunos ayuntamientos que lograron replantear sus modelos de desarrollo económico y social (Moreno, 2007; Cabrero, 2004);
- c) La reconfiguración de la agenda pública municipal a partir de la promoción de intereses sociales distintos a los estrictamente relacionados con las elecciones (el valor y peso de la agenda territorial donde los recursos naturales o los fenómenos climáticos cobran fuerza) (Ramos y Aguilar, 2009); y
- d) La distribución de recursos fiscales y la adecuación de los marcos normativos, a partir de las mayores transferencias de recursos desde el Gobierno Federal (Scott, 2004; Raich, 2009).



Fuente: Sosa, 2013.

A pesar de estas vertientes que desarrollan los gobiernos municipales, no contemplan adecuadamente las diferencias que existen entre las regiones y municipios en cuanto a características específicas de los municipios y sus sistemas gubernamentales. Esto significó la consolidación del uso de las facultades descritas en el 115 constitucional (Sosa, 2013). Es así que el congreso local de Baja California, tenía la labor de impregnar en la legislación aplicable a los gobiernos municipales, en la GpR y prácticas y herramientas innovadoras que coadyuven a la generación de valor público. Por ello se encontraron legislaciones desfasadas donde no se contempló la transparencia, como es el caso de la Reglamentación de Mexicali, en donde no se encontraba un modelo de GpR consolidado, ya que la distribución de la información, transparencia y sobre todo rendición de cuentas, eran características propias del modelo y la reglamentación local, no las contenía.

Los aspectos de innovación y reingeniería administrativa se diluyeron paulatinamente en los gobiernos locales, ya que la lógica de la reforma tendió a ser vertical y fue creando disposiciones que acotaron los gobiernos subnacionales a seguir la reglamentación federal, mediante una obligación de implementar el modelo de GpR si buscan tener las aportaciones federales, como es el caso de los fondos federales del Ramo 33 (PEF para el ejercicio fiscal 2016).

Es así que los cabildos tuvieron la autonomía de reglamentar su administración pública, como sucedió con el Reglamento de Administración Pública Municipal, el cual no el cual no había presentado una reforma desde 2000, pero que posteriormente cumplió con los principios de la GpR para volver más eficiente y eficaz la gestión local.



4.2.3 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y FUNCIONAL DEL MUNICIPIO

Los Ayuntamientos al tener un periodo de gestión administrativa de trienios, acotó la capacidad de acción debido al corto tiempo que se tiene para cualquier acción de gran impacto administrativo, mucho menos para una reestructuración administrativa y modernización a largo plazo; en el caso del Municipio de Mexicali, su estructura organizativa se dividió en 14 dependencias del orden central y 19 Paramunicipales.

Bajo este orden se dio cabida y respuesta a las acciones de la agenda institucional y la agenda social, según el *Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Mexicali* en su última reforma del 15 de mayo de 2015 en el **artículo 1º**; establecía las bases de organización, funcionamiento y distribución de competencias de la administración pública municipal del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California.

En el **artículo 2º** establece varias definiciones que dieron pauta al entendimiento del propio reglamento, entre los conceptos que son claves entender se encuentran:

- Administración Pública Municipal, dividida en:
 - **Centralizada:** Dependencias, Órganos Desconcentrados y Delegaciones Municipales.
 - **Descentralizada o Paramunicipal.**
- Cabildo.
- Gobierno Municipal.
- Municipio.

Un ente organizacional relevante para el desarrollo de las actividades del Municipio de Mexicali fueron las delegaciones municipales explicadas en el **artículo 3º**; “A fin de dar una adecuada atención a las atribuciones a cargo del gobierno municipal, la



Administración Pública Municipal se auxiliará de las Delegaciones Municipales, que tendrán la naturaleza de órganos descentrados de aquella, y que ejercerá las atribuciones que les establece el presente reglamento, así como los demás ordenamientos aplicables.”

Otro órgano que fungió como representante legal de los intereses del Municipio es la Sindicatura, en el **artículo 4º** dice que la Sindicatura Municipal es el órgano de representación legal de los intereses del Ayuntamiento y Municipio, así como de control y vigilancia de la Administración Pública Municipal, por lo que fiscaliza la correcta administración de los bienes y aplicación de los recursos municipales, además de la actuación de los servidores públicos.

Tanto el Presidente Municipal como los propios titulares de las dependencias centralizadas y descentralizadas tendrán que perseguir los siguientes objetivos según el **artículo 8º**:

- Desconcentrar la ejecución de aquellas atribuciones cuya naturaleza permita que sean realizadas con mayor eficiencia por conducto de las Delegaciones Municipales, los órganos desconcentrados y los organismos descentralizados.
- Optimizar el gasto público, procurando el ahorro y observando los controles establecidos al ejercicio presupuestal.
- Eficientar el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales y;
- Dar cumplimiento a las metas establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo.

Este es el preámbulo organizacional para entender la estructura funcional del actual Ayuntamiento de Mexicali, en torno al modelo de la GpR; una estructura que da seguimiento básico y operativo a las estrategias y líneas de acción propuestas en el PMD.



Con base en la última reforma administrativa del 2015, estos son los nombres de las entidades centralizadas y descentralizadas de la Administración Pública Municipal del XXI Ayuntamiento de Mexicali, cada una dio atención a las demandas básicas de la ciudadanía como obras y servicios públicos. Mexicali tenía prioridad por el impulso al desarrollo regional desde el aspecto turístico, de servicios e industrial, lo que dio lugar a la creación de paramunicipales enfocadas en la materia.

CUADRO 22. DEPENDENCIAS CENTRALIZADAS Y DESCENTRALIZADAS DEL XXI AYUNTAMIENTO DE MEXICALI.

CENTRALIZADAS	DESCENTRALIZADAS
1. Presidencia. 2. Sindicatura. 3. Dirección de Administración Urbana. 4. Dirección de Comunicación Social. 5. Dirección de Desarrollo Rural y Delegaciones. 6. Dirección de Protección al Medio Ambiente. 7. Dirección de Obras Públicas. 8. Dirección de Seguridad Pública Municipal. 9. Dirección de Servicios Públicos. 10. Dirección del H. Cuerpo de Bomberos. 11. Dirección de Relaciones Públicas. 12. Oficialía Mayor. 13. Secretaría del Ayuntamiento. 14. Tesorería Municipal.	1. Centro de Atención a Jóvenes en Riesgo (Misión San Carlos). 2. Centro Recreativo Juventud 2000. 3. Comisión de Desarrollo Industrial (CDI). 4. Comisión para el Desarrollo Agropecuario de Mexicali (CODAM). 5. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM). 6. Comité de Turismo y Convenciones (COTUCO). 7. Consejo de Urbanización Municipal (CUMM). 8. Desarrollo Integral de la Familia (DIF). 9. Desarrollo Social Municipal (DESOM). 10. Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de Mexicali (FIDUM). 11. Instituto Municipal de Arte y Cultura de Mexicali (IMACUM). 12. Instituto Municipal de Investigación y Planeación Urbana (IMIP). 13. Instituto Municipal del Deporte y la Cultura Física (IMDECUF). 14. Patronato del Centro de Desarrollo Humano Integral Centenario (CDHI). 15. Patronato D.A.R.E. (Drug Abuse Resistance Education). 16. Patronato del Bosque y Zoológico de la Ciudad de Mexicali. 17. Patronato Fiestas del Sol. 18. Patronato Parque Vicente Guerrero. 19. Sistema Municipal de Transporte (SIMUTRA).

Fuente: Portal Oficial del XXI Ayuntamiento de Mexicali, 2016.



En el caso del desarrollo de mecanismos propios de la GpR y como coordinador de la política institucional del buen gobierno, se identificó al COPLADEMM.

El Gobierno del Estado de Baja California ejerció a través de la Coordinación General de Gabinete, un mecanismo de suma importancia dado la transversalidad a la atención de temas sectoriales dentro de la agenda municipal, unos de los grandes retos eran la estandarización de acuerdos y monitoreo a través de indicadores a los principales programas municipales, en cuanto a otras áreas relevantes para el desarrollo de la GpR, como son la Tesorería del Municipio y Oficialía Mayor desde el orden central, y el COPLADEMM como la entidad paramunicipal encargada de los procesos de planeación, monitoreo y evaluación, del Ayuntamiento.

4.2.4 PROCESOS DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTO Y MONITOREO

El proceso de Planeación, Programación y Presupuesto es un mecanismo estándar dentro de los gobiernos, este implicó establecer los objetivos hacia donde estuvo orientado el gasto público; desde la planeación, se involucran a los directivos de más alto nivel de la APF, se determina la información de planeación estratégica relativa a cada Secretaría, Subsecretaría, Dirección general, y oficina homóloga en las dependencias y entidades; en este sentido la Etapa de planeación parte del PND y en ella, se establecen los Objetivos y Metas, y las Políticas económicas y sociales a nivel federal, donde se transforman en los objetivos del desarrollo del PND, en programas y recursos presupuestarios y en los formatos de planeación estratégica que pasan a la programación mediante una definición de prioridades (SHCP, 2002).



En esta segunda etapa de programación, es donde se incorpora la información proporcionada por las dependencias y entidades al nivel de unidad responsable, haciendo una concertación de la estructura programática, estableciendo el costo grueso de los procesos y los proyectos a realizar, y la priorización y depuración de los mismos. Es en esta etapa donde se definen los diversos programas que surgen del gobierno central y paraestatal derivado del PND, y se establecen sus indicadores para medir el desempeño de los mismos (Íbid.).

En la última etapa de presupuesto, se integran los cambios a la Clave Presupuestaria y los cambios en los Elementos Programáticos de Misión, objetivos, indicadores y metas, en donde se incluye la determinación de los techos presupuestales, y donde surge la formulación e integración del proyecto de presupuesto de egresos de la federación (Íbid.).

En el caso del Municipio de Mexicali, quien se encargó de realizar la Planeación del desarrollo es el COPLADEMM, el cual se trata de un organismo público descentralizado de la administración paramunicipal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio creado el 20 de mayo de 1983, mediante Acuerdo del Cabildo en el XII Ayuntamiento de Mexicali, teniendo por objeto:

1. Incorporar la participación del Municipio en el Sistema Estatal de Planeación democrática.
2. Proyectar y coordinar las actividades de planeación democrática del desarrollo del municipio.
3. Evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de la normatividad durante el proceso de ejecución de la obra pública municipal.
4. **Llevar por cuenta propia y de terceros estudios, proyectos, encuestas, trabajos de investigación especializada y de gestión por resultados (GpR).**



5. Promover e incorporar a la administración pública municipal, **modelos innovadores de gestión de gobierno**, que cumplan con los criterios nacionales e internacionales de evaluación y desempeño de la gestión pública.

Según el *artículo 4º* del Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Mexicali, el COPLADEMM se dividió en la siguiente estructura orgánica:

- i. Coordinación General.
- ii. Coordinación Administrativa.
- iii. Departamento de Planeación Estratégica.
- iv. Departamento de Inversión Pública.
- v. Departamento de Sistematización y Estadística.

En el sentido más específico, uno de los departamentos se encargó de los procesos de planeación, según el *artículo 8º* del mismo reglamento en donde se consideró a las atribuciones del Departamento de Planeación Estratégica, las cuales son referentes a la GpR.

En términos de Programación y Presupuesto, la Tesorería y el Departamento de Programación y Presupuesto del Ayuntamiento de Mexicali, fueron las áreas que estaban involucradas en el presupuestario y de gestión programática.

Entre las atribuciones de la tesorería según el *artículo 52º* destacan:

1. Recibir de las dependencias y entidades, sus anteproyectos de presupuesto de egresos para ser incluidos en el proyecto de presupuesto de egresos del Municipio, realizar los análisis correspondientes, y orientar a dichas dependencias y entidades en relación con erogaciones que propagan.



2. Formular y presentar oportunamente a consideración del Presidente Municipal, los proyectos de iniciativa de ley de ingresos, y presupuesto de egresos municipales.
3. Ser el conducto para someter a consideración del Presidente Municipal, los proyectos de presupuestos de egresos de las entidades a que se refiere la fracción anterior.
4. Presentar al Presidente Municipal, para que este las someta a consideración del Ayuntamiento, las solicitudes de modificaciones, transferencias y ampliaciones de presupuesto que formulen las dependencias y entidades, dándolas a conocer previamente al Síndico Procurador para que emita sus opiniones.

En este sentido, los procesos de planeación municipal, se encontraron de la siguiente forma:

1. Para la estructuración del PMD, se responde a la Ley de Planeación del Estado de Baja California.
2. Se integra considerando las etapas de planeación, programación y presupuestación: el proyecto político para el periodo de gobierno, se hace previo diagnóstico de la situación económica, política y social del municipio; se determinan objetivos a corto, mediano y largo plazo; se diseñan soluciones y estrategias factibles a cada año de gestión; se especifican los medios, haciendo los programas y proyectos; se estiman los recursos financieros y su distribución racional; y se hacen propuestas de estructura administrativa del gobierno municipal para cumplir los objetivos del PMD.
3. El PMD se debe formular integrando las propuestas presentadas el COPLADEMM.



4. El Coordinador General del COPLADEMM debe presentar la propuesta de bases y lineamientos para su elaboración y su aprobación del consejo directivo; el cual las somete a su aprobación, a consideración del Cabildo.
5. El proyecto de Plan de Desarrollo debe ser aprobado por el Cabildo a más tardar el día último del cuarto mes al que haya iniciado la administración municipal.
6. Una vez aprobado se publicará su versión extensa en el POE, y un resumen del mismo, en los periódicos locales de mayor circulación.
7. Posterior a la aprobación, se remite al seguimiento, el cual se realizará por la comisión correspondiente, la que en sus sesiones, deben justificar las insuficiencias en el cumplimiento de las metas del PMD.
8. En diciembre de cada año durante los primeros dos años de gestión, se deben llevar a cabo la evaluación de los avances en el cumplimiento de los programas operativos anuales, desde los aspectos cuantitativo y cualitativo.
9. A la mitad del periodo se realiza la actualización del PMD en el mes que corresponda, donde el Consejo Directivo del COPLADEMM aprobará la metodología a seguir. El seguimiento a las modificaciones, se realizarán en el último año de gestión.
10. El PMD será evaluado antes de concluir la gestión de cada Ayuntamiento, conforme a la metodología del COPLADEMM. Los resultados, serán entregados al siguiente Ayuntamiento para que desarrolle programas al inicio de su gestión con antecedentes e información para la toma de decisiones.
11. El COPLADEMM puede formular planes o proyectos estratégicos de largo plazo, que por su trascendencia e importancia para el desarrollo de la comunidad del



municipio, abarquen tiempos superiores de la gestión de un Ayuntamiento (como lo es el Plan Estratégico 2015-2029).

En cuanto a la programación se puede observar que la estructuración de sus programas operativos anuales, estratégicos y sectoriales, corresponden a la alineación de las políticas públicas establecidas en el PMD. Como lo menciona la CEPAL (2009), la planeación estratégica se refiere al establecimiento de los objetitos de grandes decisiones, que permiten generar un marco para el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación, en donde en base a las prioridades establecidas en el plan, se generan los programas y proyectos necesarios para concretar dichos objetivos; el establecimiento de esto, deriva en una presupuestación y costeo de los mismos.

Por último la presupuestación, ha sido lo referente a los ingresos y el gasto público que lo presentó la Tesorería Municipal, quien posterior a recibir los anteproyectos de las dependencias y entidades, presenta al Presidente Municipal el anteproyecto general del presupuesto de egresos municipales y la correspondiente ley de ingresos; así mismo es la que gestiona los recursos provenientes de las aportaciones federales propias del ramo 33 y del Estado.

Posterior a este proceso de planeación, programación y presupuestación, se llevó a cabo el monitoreo por parte de los departamentos de administración municipal, según lo establecido en el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Mexicali (2001). La cual de manera general, ha sido la Oficialía Mayor la que se encargaba de monitorear el desempeño de las demás dependencias y entidades del gobierno municipal, junto con la Tesorería Municipal en cuanto al seguimiento al gasto.



Por último como parte de un sistema de evaluación de desempeño y de un modelo de GpR, los programas municipales y aquéllos realizados con recursos federales se les obligó a realizar evaluaciones externas para la valoración de los resultados del gasto de dichos recursos. El proceso se somete a consideración de las contrataciones de servicios profesionales del municipio, donde se sigue el siguiente proceso:

1. Se emite la convocatoria a participar en la contratación del servicio de evaluación de programas municipales y aportaciones de los otros dos órdenes de gobierno.
2. Se emiten los Términos de referencia basados en lo establecido por el CONEVAL.
3. Se lleva a contratación a la empresa que haya cumplido con lo establecido en el Reglamento de Adquisiciones del Municipio de Mexicali y los términos de referencia, y se emite el contrato correspondiente.
4. Posteriormente se inician los trabajos según el contrato, siguiendo la metodología con base en lo establecido por el CONEVAL.
5. Se realiza la valoración cuantitativa y cualitativa del programa federal o recurso presupuestario correspondiente. Se entrega el documento final a Oficialía Mayor para su revisión.



4.3.5 AVANCES EN MATERIA DE GESTIÓN PARA RESULTADOS

Los avances en materia de GpR para el Ayuntamiento de Mexicali se encuentra en los últimos tres informes de gobierno, cuyos resultados reflejan como avances mínimos y técnicos, en el sentido que aún quedan pendientes y obstáculos por superar, en cuanto a la cultura de la GpR y un modelo eficiente y eficaz para orientar el quehacer gubernamental a los resultados. Es interesante la implementación del Sistema Municipal de Indicadores que ya se tiene como insumo de identificación del total de indicadores para cada una de las políticas públicas del PMD.

CUADRO 23. AVANCES EN MATERIA DE GPR EN EL MUNICIPIO DE MEXICALI.

I Informe de Gobierno (2014)	II Informe de Gobierno (2015)	III Informe de Gobierno (2016)
Atención ciudadana		
Se recibieron 21,821 solicitudes provenientes de los ciudadanos durante las visitas y recorridos en las localidades del Municipio, llevando a la fecha un 70% de solicitudes resueltas.	Se recibieron 28,000 solicitudes ciudadanas que han sido atendidas por diferentes dependencias y entidades, en un 87% brindando ayuda especial a los ciudadanos que se encuentran en situación vulnerable.	En general se recibieron un total de 78,065 peticiones ciudadanas, logrando dar respuesta al 93.33% (72,860).
Reingeniería y Desarrollo Organizacional		
Participaron 38 servidores públicos que adquirieron los conocimientos que permitan la actualización de las estructuras alineadas a responder de manera eficiente los planteamientos ciudadanos.	No se abordó el tema.	No se abordó el tema.
Presupuesto Basado en Resultados		
La tesorería municipal y el comité de planeación para el desarrollo municipal de Mexicali han realizado 10 talleres de Gestión para Resultados, en los que se capacitaron 161 servidores públicos en las distintas dependencias y entidades paramunicipales.	Se realizaron 4 talleres de Gestión para Resultados.	Se trabajó la realización de la Norma para la presentación de propuestas de creación o modificación de estructuras Administrativas de las Dependencias y Entidades de la APM de Mexicali.
Sistema Municipal de Indicadores		



Conscientes de que el adecuado seguimiento y control de los programas, aseguran la atención de las 6 políticas públicas del Plan Municipal de Desarrollo resultan como producto de los citados talleres, la construcción de 31 proyectos estratégicos y un total de 137 indicadores de gestión.	Se implementó el Sistema Municipal de Indicadores con el cual se establecieron los nuevos proyectos para el ejercicio 2016.	Su implementación permitió agilizar el proceso de presentación de los avances de las metas en las Comisiones ante COPLADEMM. En conjunto con Tesorería Municipal, el SMI se puso en operación en enero 2016, con las fichas técnicas de los indicadores, que a su vez se capturan avances Físico-Programáticos de las Dependencias y Entidades paramunicipales.
---	---	---

Fuente: 1º, 2º y 3º informe de gobierno del XXI Ayuntamiento de Mexicali, 2016.

La consolidación del Sistema Municipal de Indicadores es uno de los más grandes avances que ha presentado el municipio de Mexicali en materia de un modelo de GpR, que ha quedado como un sistema ya implementado y operado en 2016; sin embargo, quedó pendiente lo relacionado a la capacitación de funcionarios en diferentes conocimientos para la mejora continua de los procesos de atención a la ciudadana desde los diferentes sectores de la agenda pública, además de darle seguimiento a una implementación de un PbR.

El Sistema Municipal de Indicadores permitió un seguimiento al avance en los principales indicadores del PMD y al seguimiento del avance Físico-Programático, de las Dependencias y Entidades paramunicipales:

- Los avances y retrocesos de la atención y gestión ciudadana en el Municipio.
- La reingeniería y el desarrollo organización o administrativo del Municipio.
- Los mecanismos para el seguimiento del Presupuesto basado en Resultados.
- Las fichas de cada indicador de gestión que tenga el Ayuntamiento.
- Los demás datos de gestión.

Pese a los resultados en materia de los indicadores para el desarrollo de la GpR, en Mexicali, se reflejó una mejora administrativa respecto a los primeros gobiernos municipales, ya que en las gestiones pasadas no se tomaba en cuenta los resultados y el impacto social de las políticas públicas y de gobierno que generó el ayuntamiento, ni se tomaba al gobierno



como promotor del desarrollo; es decir, no era prioritario ni necesario medir el desempeño al igual que no era demandado por la ciudadanía, y ahora, con el avance institucional en materia de GpR en México, se cuenta con acciones enfocadas a generar un sistema municipal de indicadores, páginas web de gobierno y de transparencia, lo cual antes era inexistente y medraba la participación ciudadana ante un gobierno opaco.

Este nuevo panorama no sucedió con un enfoque tradicional, opaco y de baja calidad en los servicios, puesto que era necesario que existiera una ciudadanía más demandante, a la par de la existencia de mecanismos propicios para dar atención a las demandas de los principales problemáticas públicas.

El Ayuntamiento de Mexicali presenta en su 2do informe de gobierno, los principales avances en materia de la política pública I Desarrollo Institucional para un buen gobierno, en el cual se observa que tuvieron resultados significativos en materia de pago de impuestos prediales, modernización, digitalización del gobierno, presupuesto basado en resultados en cuanto al SMI; en cuanto a transparencia y rendición de cuentas, y planeación gubernamental (Cuadro 24).

CUADRO 24. AVANCES EN LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DEL XXI AYUNTAMIENTO DE MEXICALI EN SUS LÍNEAS DE ACCIÓN 2015

Línea de acción	Avance
1. Facilitación de trámites y calidad en los servicios	Se destaca el pago predial en línea a través del portal www.mexicali.gob.mx por tarjeta de crédito o débito, y el pago referenciado en ventanilla de diversos bancos para ampliar las opciones de pago. Se implementó el módulo de digitalización de actas del Registro Civil en las 6 oficinas del municipio. Se implementó también el módulo de infracciones de tránsito en las áreas de Dirección de seguridad pública, jueces calificadores, sistema municipal de transporte y recaudación de rentas. Se publican en línea las mediciones de la unidad de calidad del aire a través del portal del ayuntamiento.
2. Modernización del registro civil	Se pueden expedir las actas digitalizadas de los hechos y actos civiles de los años 2008 a la fecha, sin importar en qué oficina de Mexicali.



*La Gestión para Resultados a Nivel Local:
Avances y Retos para el Municipio de Mexicali*

Línea de acción	Avance
3. Ventanilla única: Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE)	Se implementó el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) como apoyo a las Micro y pequeñas empresas de Mexicali, mediante una aplicación informática que permite coordinar los flujos y procesos de trabajo en línea en las áreas de uso de suelo, imagen urbana, dirección de bomberos, etc. Donde son atendidos por un ejecutivo especializado.
4. Gobierno digital	Se adoptó el Sistema de indicadores del IMCO. Se rediseñaron los portales de trámites y servicios de internet de acuerdo a los lineamientos del IMCO.
5. Presupuesto basado en resultados	Se realizaron 4 talleres de Gestión para Resultados, los cuales fueron enfocados básicamente en el diseño de indicadores de gestión y estratégicos, logrando con ello capacitar a servidores públicos de las distintas dependencias y entidades paramunicipales que conforman la APM.
6. Sistema municipal de indicadores	Se implementó el SMI con el cual se establecieron los nuevos proyectos para el ejercicio 2016. El cual permitirá conocer los avances de los resultados de la gestión municipal.
7. Sistema de armonización contable	Se inició la instrumentación de la armonización contable en las entidades paramunicipales. Realizaron 3 cursos para capacitación en el sistema automatizado de administración contable gubernamental (SAACG.NET) instruyendo a 41 servidores públicos de las entidades paramunicipales.
8. Ingresos municipales	Se tiene un total de 40.1% como ingresos propios del total de los ingresos municipales; un 34.5% en materia de participaciones estatales; un 4.5% de las aportaciones federales y por último, un 20.9% de aportaciones y subsidios.
9. Gestión financiera de recursos adicionales	Se obtuvo la cantidad de \$523.55 millones de pesos adicionales al presupuesto municipal en el rubro de inversión pública.
10. Calificación financiera	Se realizó una calificación financiera del municipio por parte del IMCO donde reconoce que Mexicali cuenta con 79 de los 80 criterios evaluados para una puntuación del 99%.
11. Transparencia y acceso a la información pública municipal	Se han actualizado de manera permanente la página de transparencia, con un total de 1136 documentos de información pública de oficio, logrando con ello un total de 34167 visitas.
12. Planeación gubernamental con el Plan Estratégico Municipal, Mexicali 2015-2029	Se elaboró el Plan Estratégico Municipal, Mexicali 2015-2029, el cual se focaliza en dos grandes vertientes: la primera sobre la observancia de la normatividad que le es aplicable en la Ley de Planeación para el Estado de Baja California, y la Segunda, es relativa a la participación ciudadana, como lo establece el PMD 2014-2016, respecto que la planeación debe ser instrumento que impulse y promueva la participación de la ciudadanía.
13. Actualización del Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016	Se instrumentaron 15 talleres para la actualización del PMD, donde participaron activamente 229 ciudadanos integrantes de las 15 comisiones de planeación. En la actualización se presentaron 5 políticas públicas que continuaron, mientras que 1 se modificó; 33 estrategias continuaron y 3 se modificaron; y por último, 137 líneas de acción se mantuvieron y 41 se modificaron. Por primera vez la administración municipal cuenta con un lista de 116 proyectos que integran la gestión estratégica de largo plazo con la gestión operativa de corto plazo.
14. Anuario estadístico “Centenario de Tu Capital” 2015	Se realizó un Anuario Estadístico que contiene todos los datos generados en los tres órdenes de gobierno, organismos no gubernamentales y organismos empresariales, correspondientes al periodo comprendido del 2010 al 2014, siendo un instrumento de consulta esencial para conocer el comportamiento de las actividades realizadas en Mexicali.
15. Administración del patrimonio municipal	Se cuenta con información confiable del padrón mobiliario, parque vehicular y bienes inmuebles, dando certeza del patrimonio municipal. También se realizaron esfuerzos importantes para rehabilitar el equipo con el que se proporcionan los servicios públicos, como el caso de 35 unidades recolectoras de basura. De igual forma se rehabilitaron otros equipamientos del área de servicios públicos como: tracto camiones, tractores oruga, retroexcavadora y moto conformadoras.
16. Capacitación del servidor público en habilidades técnicas y desarrollo humano	Se hizo un convenio entre el CECYTEBC y el Ayuntamiento de Mexicali para la impartición de capacitaciones y desarrollo de los servidores públicos; éste esfuerzo ha logrado que se desarrollen 17 eventos de capacitación, los cuales se han preparado y actualizado a los servidores públicos.
17. Coordinación de prestación de servicio social a las diferentes dependencias	Se ha impulsado la participación de los jóvenes estudiantes a nivel medio superior y superior en el quehacer del gobierno municipal.
18. Acciones administrativas para mejorar los servicios médicos municipales	Se tienen firmados convenios con 10 instituciones educativas para brindar espacios para estudiantes. También se otorgaron apoyos a las áreas de médico asistencial y médico legal.
19. Observancia de la reglamentación municipal	Se logró regularizar a 6750 permisionarios, incluyendo 1575 permisionarios nuevos. Se dieron de baja 91 permisos y actualmente se cuenta con un padrón de 8782 permisos registrados respecto al comercio ambulante.
20. Atención ciudadana	Se recibieron más de 28 mil solicitudes ciudadanas que han sido atendidas en un 87%, mediante los programas sociales de “Mi barrio, mi casa”, “Miércoles ciudadano”, “Sábado de presidente en el valle y San Felipe”, “Línea 072”, entre otros.



Línea de acción	Avance
21. Información a la ciudadanía sobre los programas y las acciones de gobierno	En materia de comunicación social se han informado de manera oportuna las acciones y programas, mediante el envío de 820 boletines de prensa. Se fortalecieron las plataformas tecnológicas propias para difundir información de internet al Valle, San Felipe y la Ciudad, como es en Internet y las redes sociales. Se han difundido programas como “100 vialidades iluminadas y limpias”, “100 acciones por tu seguridad” y “Mi barrio, mi casa”. Se produjeron más de 10 cápsulas en video “Informativo 21”.

Fuente: Elaboración propia con información del 2do Informe de Gobierno del XXI Ayuntamiento de Mexicali, 2015.

En 2015, el Cabildo en materia de Desarrollo Institucional para un buen Gobierno, realizó diferentes reformas al Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio, respecto a la nueva conformación de la Comisión de Honor y Justicia; además, el Reglamento de Tránsito para el municipio de Mexicali, implementando dispositivos tecnológicos para regular, dirigir, vigilar e inspeccionar el tránsito vehicular y peatonal, así como en el transporte; además se llevó a cabo la reforma al Reglamento de la Administración Pública del Municipio.

Por otro lado y como materia de gran envergadura, se aprobó en 2014, el Plan Estratégico Municipal, Mexicali 2015-2029, el cual guio los planes para el Desarrollo. Frente a las acciones realizadas en el ejercicio fiscal 2015, destacó el caso de la calificación financiera que recibió por parte del IMCO, mediante la evaluación del Índice de Información Presupuestal Municipal 2015 (Anexo 2), donde obtuvo una puntuación de 79 de 80 disponibles, es decir, un 99% de cumplimiento al índice.

Éste calificó los estándares en cuanto a la contabilidad gubernamental y el fomento de las buenas prácticas implementadas en el ámbito municipal enfocadas a la disponibilidad y calidad de la información de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos, que toma en cuenta aspectos de transparencia de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos municipal y su versión ciudadana; de la información que contiene la Ley de Ingresos y el Presupuesto de



Egresos, así como su desglose, además de la disponibilidad del presupuesto en datos abiertos; de las clasificaciones del presupuesto: por objeto del gasto, administrativa, tipo de gastos, económica, programática, funcional y por fuentes de financiamiento, aprobación de subsidios, entre otras. (Segundo Informe de Gobierno de Mexicali, 2015).

Así en 2015, se realizaron 4 talleres de Gestión para Resultados, enfocados en el diseño de indicadores de gestión y estratégicos, logrando capacitar a servidores públicos de las distintas Dependencias y Entidades. En otro tema, referente al Sistema de Armonización Contable (SAC), se inició la instrumentación de la armonización contable en las entidades paramunicipales, celebrando un convenio con el Instituto Técnico para el Desarrollo de las Haciendas Públicas (INDETEC), que consistió en la instalación de un Software y la asesoría necesaria para la puesta en marcha del SAC en las 21 Entidades paramunicipales. Aunado a esto se realizaron 3 cursos para la capacitación en el Sistema Automatizado de Administración Contable Gubernamental (SAACG.NET) para instruir a 41 servidores públicos de las Entidades paramunicipales, lo que significa un avance del 64.6% en la implementación del SAC (Segundo Informe de Gobierno, 2015).

Un avance significativo en materia de GpR es la utilización de indicadores de desempeño en los servicios públicos del municipio de Mexicali, como se puede ver en el estudio de caso de Casillas (2013) donde específicamente muestra los resultados de los indicadores que tiene el municipio para medir la prestación de servicios públicos como el servicio de limpia, alumbrado público, agua potable, mercados y tianguis, y del rastro. Siendo todos indicadores de gestión, destacó que solo mide la prestación del servicio, quedando fuera la calidad o el impacto que éste genera en el ciudadano, a lo cual, Casillas (Ibíd.) hace las siguientes propuestas de indicadores de gestión para medir la calidad:



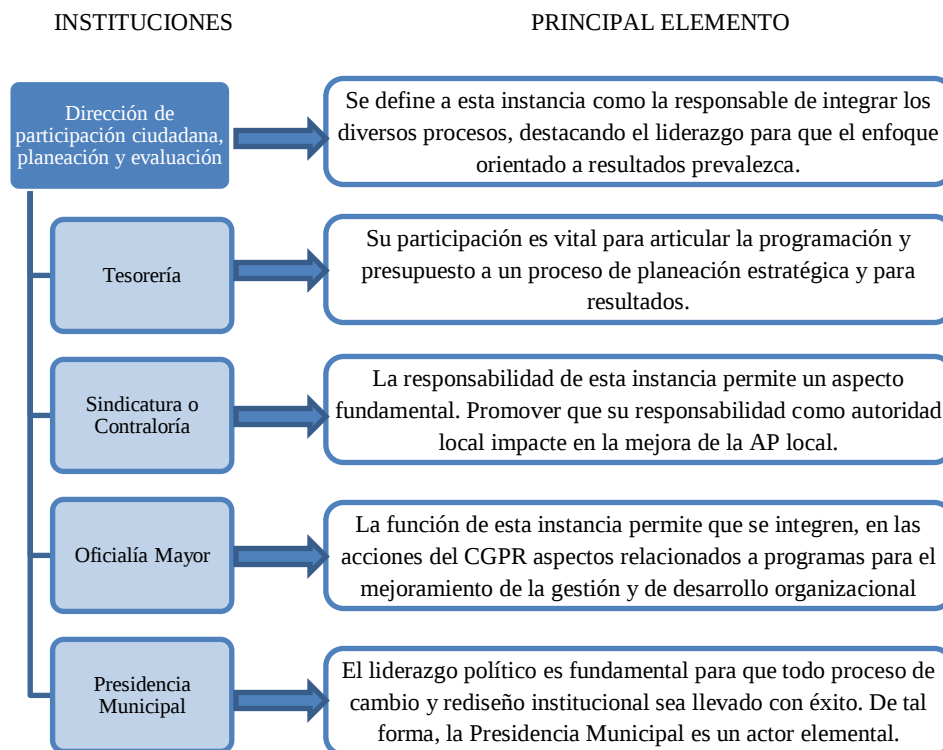
1. Recolección de basura
 - a. Cobertura (%) del servicio de recolección de basura
 - b. Costo promedio del servicio de recolección de basura en vivienda atendida
 - c. Gasto en combustible por unidad de recolección de basura
 - d. Gasto en mantenimiento por unidad recolectora de residuos sólidos propiedad del municipio
 - e. Calidad del sitio de la disposición final de residuos sólidos
 - f. Rentabilidad del servicio de recolección de basura
2. Parques y jardines
 - a. M² de áreas verdes por cada 1000 habitantes
 - b. M² de módulos de recreo por cada mil habitantes
3. Alumbrado público
 - a. Número de iluminarias por cada 1000 habitantes
 - b. Costo promedio de operación y mantenimiento por iluminaria
 - c. Cobertura de m² de vialidad por luminaria
 - d. Eficiencia en la operación del alumbrado público
4. Vialidades
 - a. Inversión promedio en mantenimiento de vialidades asfaltadas (m²)
5. Transporte Público
 - a. Eficiencia en la prestación del servicio público
 - b. Rentabilidad del servicio de transporte público.



Ante esto, la autora propuso una serie de indicadores que llevarían a medir la calidad de los servicios públicos que presta el gobierno de Mexicali, lo cual acercaría cada vez más a lograr un modelo de GpR; recordando el caso de Curitiba, el ayuntamiento utilizaba también indicadores de calidad en sus servicios públicos como parte del programa transversal de buen gobierno.

Frente al nivel de implementación que tiene el modelo de GpR en Mexicali, se observó como una oportunidad la creación de un Comité de Gestión para Resultados (CGPR), el cual lo propone Villalobos (2013) con la composición de la Figura 15.

FIGURA 15. FORMACIÓN DEL CGPR A NIVEL MUNICIPAL



Fuente: Villalobos, 2013.

Aunado a este comité, estableció otro actor importante para el desarrollo de la GpR: el Presidente. Donde destacó su participación activa y relevante, ya que derivado de su



seguimiento y control haría que se generaran resultados a este comité. Este tipo de esquemas funcionales y organizacionales municipales, permitirían que las instituciones que impactan en el buen funcionamiento de la AP local, realicen sus actividades de manera coordinada y bajo criterios similares; es por ello que la gestión intergubernamental tomó tanta relevancia (Villalobos, 2013).

4.3.6 PRINCIPALES RETOS INSTITUCIONALES PARA IMPULSAR UN GOBIERNO CON ORIENTACIÓN A RESULTADOS

Se analizaron los principales retos institucionales que se necesitan para impulsar un gobierno con orientación a resultados, desde una perspectiva de GpR en el caso del Ayuntamiento de Mexicali.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (2009), la GpR es una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados. Proporcionó un marco coherente para la eficacia de las políticas públicas las cuales requieren de herramientas prácticas como la planificación estratégica, programación y ejecución presupuestaria, gestión de riesgos, y monitoreo y evaluación de los resultados¹³ en torno a la planeación, programación y presupuestación de la acción pública del gobierno municipal.

Como se puede apreciar la definición centró el concepto en la utilización de herramientas para que los gobiernos se basaran en una lógica de resultados, muchos de sus elementos se encontraron en el Plan Municipal de Desarrollo del XXI Ayuntamiento de Mexicali, como el Proyecto de Indicadores, mecanismo que abona a un modelo de GpR con

¹³ Definición basada en el convenio de la Mesa Redonda de Resultados de Marrakech, 2004.



una presupuestación basada en Resultados Prácticas que se alinean con los siguientes instrumentos internacionales de agenda para el desarrollo de los países:

- a. Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- b. Agenda XXI.
- c. Visión 2030.
- d. Metas Acuerdo de París.

Es importante mencionar estos instrumentos porque son guías de acción y políticas públicas concretas que impulsan a los gobiernos nacionales y locales a lograr metas institucionales prioritarias para lograr el desarrollo mediante la implementación de herramientas de un modelo de GpR. Los retos institucionales son aquellas carencias que tienen los gobiernos frente a las capacidades institucionales que deben generar como son la capacidad de conducción, consenso y articulación con distintos actores; la estructura administrativa, instrumentos técnicos, finanzas públicas y la eficacia de la gestión y reglamentación interna. También se considera el escenario político y social, sus relaciones con los demás actores, contextos económicos, sociales y políticos en diferentes ámbitos, que se ven reflejados en el ámbito municipal (Ramos, 2002).

El Índice Gobierno Digital Municipal es un instrumento que evalúa los esfuerzos de los gobiernos locales por brindar servicios digitales y de comunicación directa mediante internet y las redes sociales, lo que lo vuelve un indicador de Gobiernos con orientación a resultados. Según la última evaluación, se calificaron los 500 municipios más poblados de México en función de la calidad y eficiencia de la oferta de comunicación y servicios en



línea, teniendo los siguientes 10 primeros municipios más eficientes en el rubro de servicios en Web.¹⁴

CUADRO 25. DIEZ PRIMEROS MUNICIPIOS MÁS EFICIENTES EN SERVICIOS EN WEB

1.	Culiacán
2.	León
3.	Atlixco
4.	Celaya
5.	Berriozábal
6.	Playas de Rosarito
7.	Tlajomulco de Zúñiga
8.	Zapopan
9.	Zapotlán el Grande
10.	Apaseo el Alto

Fuente: Índice Gobierno Digital Municipal, 2015.

Se tienen algunos retos institucionales para los Municipios en México en materia de utilización de tecnologías de la información (Íbid.):

- 16% de los 500 municipios más poblados de México aún no cuentan con un sitio web propio.
- Solo el 17% de municipios ofrece trámites transaccionales en su sitio web, es decir, que se pueden iniciar y concluir en línea.
- La mitad de los municipios no tiene una cuenta de correo electrónico de contacto en su sitio web.
- Solo 4.4% de los municipios que tienen sitio web cuenta con un chat y 5.2% con un blog. El 28.2% tiene un boletín.
- Solo la mitad de los municipios utilizan videos como herramientas de comunicación.

Fuente: Índice Gobierno Digital Municipal (2015).

En lo que respecta a retos institucionales desde el enfoque de la aplicación de las TICs en la gestión administrativa de los gobiernos municipales, en el caso particular del XXI

¹⁴ Índice Gobierno Digital Municipal <http://indicemunicipal.mx/>



Ayuntamiento de Mexicali el análisis para identificar y comprender los principales retos institucionales para impulsar un gobierno con orientación a resultados los cuales se pueden dividir en dos grandes esquemas:

1. Desde el análisis comparativo de los dos últimos informes de gobierno, y
2. Desde las conclusiones finales del estudio de campo de la presente tesis.

En el análisis comparativo se encontró que son cuatro los temas que impactan directamente en la GpR en el caso del Municipio de Mexicali:

1. Atención ciudadana,
2. Reingeniería y Desarrollo Organizacional,
3. Presupuesto Basado en Resultados, y
4. Sistema Municipal de Indicadores.

Los retos en materia de atención ciudadana están claramente orientados en una mayor cobertura de los casos sociales gestionados ante las distintas direcciones y paramunicipales del XXI Ayuntamiento de Mexicali, como en los mecanismos propios de gestión utilizados para los mismos que van desde la atención directa de ventanilla, correos electrónicos, portales oficiales o jornadas ciudadanas en las colonias a lo largo del Municipio.

En materia del eje de Reingeniería y Desarrollo Regional no se atendieron cabalmente las estrategias dentro del PMD 2013-2016, ya que en los últimos tres informes de gobierno se trabajó en la capacitación del personal del Gobierno Municipal, mas no se generó una política formal de reingeniería institucional al interior de las estructuras Municipales. Por lo que se vuelve relevante que futuros Ayuntamientos pongan en marcha políticas enfocadas a esta estrategia.



Por último, en lo respectivo al PbR donde cabe destacar que el Ayuntamiento de Mexicali enfocó sus estrategias en acciones de carácter instructivo, con la impartición de talleres, conferencias y pláticas orientadas a implementar un presupuesto enfocado a los resultados, no presenta una consolidación o institucionalización; por otro lado, se implementó el Sistema Municipal de Indicadores, el cual es un avance en cuanto a la implementación de un modelo de GpR y enfocado al PbR. Además, hacían falta la implementación de herramientas propias de la planeación, programación y presupuestación de las políticas públicas, como la utilización de la MIR, la MML, y el diagnóstico FODA estratégico, mencionadas por la CEPAL como herramientas propias de la planeación para el desarrollo.

La tarea que se tomó el XXI Ayuntamiento de Mexicali, fue la construcción de distintos indicadores y la implementación de un SMI, que funge como insumo para conocer la situación que guardan las políticas públicas municipales para el caso de Mexicali, de manera programática y financiera; por lo que el siguiente reto institucional consistirá en transparentar el sistema para acceso ciudadano.

En base a los resultados obtenidos en el estudio de campo, correlacionados con los temas antes mencionados, se encuentran en los siguientes puntos, a manera de observaciones generales de la situación actual que guardó el XXI Ayuntamiento de Mexicali en materia de GpR:

- Se encontró que poco menos del 20% de los empleados de relevancia para la implementación y consolidación de la GpR, no conocen el procedimiento requerido para llevar a cabo un análisis FODA.



- Los empleados de la administración pública involucrados con la implementación de las GpR que consideraron que el presupuesto de su dependencia estaba vinculado a las metas de la institución, fueron un 42% de (excluyendo no especificados), lo que se destacó es que el 28% desconocía esta situación.
- La superación de los retos institucionales para la implementación de la GpR, generaría una gestión de calidad, servicios públicos eficientes y eficaces, la disminución de las principales problemáticas de la sociedad de Mexicali, mejorando el desarrollo humano de la sociedad.
- Solo el 39.4% de las dependencias no realizaron consultas de opinión, mientras que un porcentaje menor si lo hace. Por ello, se vuelve inherente a las mejoras administrativas posteriores, el llevar a cabo las consultas y el seguimiento a las recomendaciones a los programas y el ejercicio de recursos federales.
- Solo el 48.5% se siente interesado en solicitar una capacitación en materia de GpR, lo que vuelve necesario el fomentar el interés.
- El 50% de los servidores públicos si conoce el procedimiento para realizar un seguimiento programático, dejando un 50% sin conocerlo.
- Poco más de la mitad de las dependencias y entidades de la APM no cuentan con personal calificado en la realización de procesos de modernización. Situación que es estratégica su solución para la implementación de un modelo de GpR.



Estos retos institucionales se deben atender con base en una agenda integral estratégica, cuyas bases sean la generación de un modelo de GpR en toda la administración pública municipal.

4.3 ÍNDICE DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL MUNICIPIO DE MEXICALI: RESULTADOS Y PROPUESTAS

4.3.1 RESULTADOS DESCRIPTIVOS: PERFIL ACADÉMICO Y PROFESIONAL

Se entrevistaron a trabajadores del XXI Ayuntamiento de Mexicali que inciden en áreas estratégicas para la implementación de un modelo de GpR y algunos académicos en la materia. En este sentido, los resultados ayudaron a identificar y comprender, el estado actual del gobierno de Mexicali en cuanto a la aplicación de la GpR de primera fuente. Estas entrevistas se realizaron a 66 personas de 4 dependencias diferentes del gobierno municipal de Mexicali, representando la muestra del estudio (Tabla 11). Debido a que la estructura de la muestra obtenida es bastante similar a la muestra planeada, se omitirá la realización de ajustes en la ponderación de los estimadores obtenidos.

TABLA 11. DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA SEGÚN DEPENDENCIA

Dependencia	Frecuencia	%	% Válido
Tesorería	20	30.3	30.3
COPLADEMM	17	25.8	25.8
Sindicatura	17	25.8	25.8
Oficialía Mayor	12	18.2	18.2
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.



El 22.7% del personal encuestado laboraba en un departamento de administración, el mismo porcentaje lo hacía en un departamento de fiscalización, un 16.7% en inversión pública y un 13.6% en planeación; por otra parte el 18.2% restante se conformó por personal que trabajaba en programación y presupuesto, Sistematización y estadística, y de personas que no especificaron sus puestos.

De acuerdo con la tabla 12 se observó que el 57.6% de la muestra fueron empleados con nivel de auxiliar o analista, el 37.8%, empleados con nivel de mando y el resto no especificaron su nivel laboral. En lo que respecta al tipo de empleados encuestados, la mayoría se encontraban bajo la modalidad de base laboral (56.1%), seguidos por empleados de confianza con poco más del 36% y el resto correspondió a empleados bajo contrato (6.1%) y no especificados (ver tabla 12).

Más de la mitad de la población encuestada tenía menos de 5 años laborando en su puesto actual mientras que el 7.7% superaba los 9 años (ver gráfica 4) a diferencia de lo anterior, la experiencia con la que contaban en el momento de la encuesta, superó a los 4 años en más del 50% de los entrevistados, destacando al grupo de 5 a 9 años de experiencia que agrupó a más del 47% de la muestra (ver gráfica 5).

TABLA 12. DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA SEGÚN DEPARTAMENTO

Departamento	Frecuencia	%	% Válido
Administración	15	22.7	24.2
Fiscalización	15	22.7	24.2
Inversión Pública	11	16.7	17.7



Planeación	9	13.6	14.5
Programación y presupuesto	8	12.1	12.9
Sistematización y estadística	4	6.1	6.5
No especificado	4	6.1	
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 13. DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA POR PUESTO LABORAL

Puesto	Frecuencia	%	% Válido
Analista	37	56.1	58.7
Auxiliar administrativo	1	1.5	1.6
Coordinador	8	12.1	12.7
Jefe de departamento	9	13.6	14.3
Supervisor	8	12.1	12.7
No especificado	3	4.5	
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 14. DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA POR TIPO DE EMPLEADO

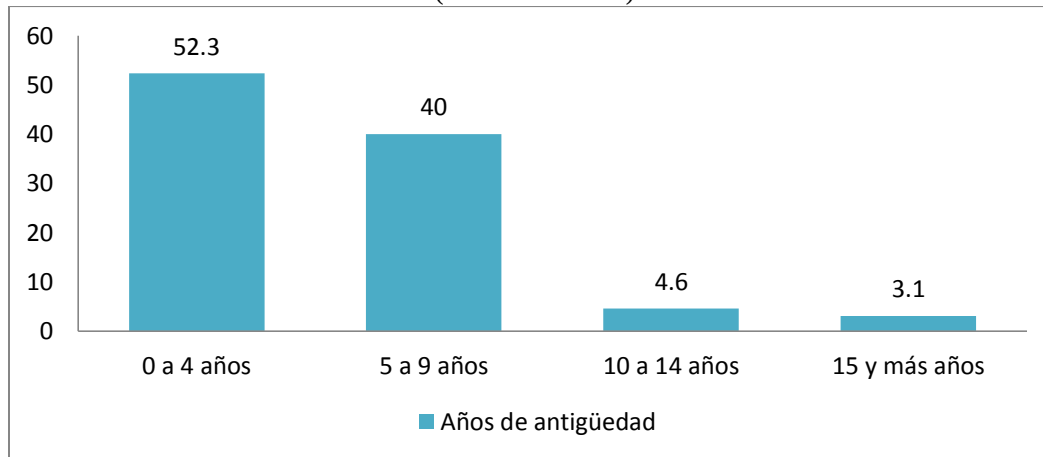
Tipo de empleado	Frecuencia	%	% Válido
Confianza	24	36.4	36.9
Base	37	56.1	56.9
Por contrato	4	6.1	6.2
No especificado	1	1.5	



Total	66.0	100.0	100.0
-------	------	-------	-------

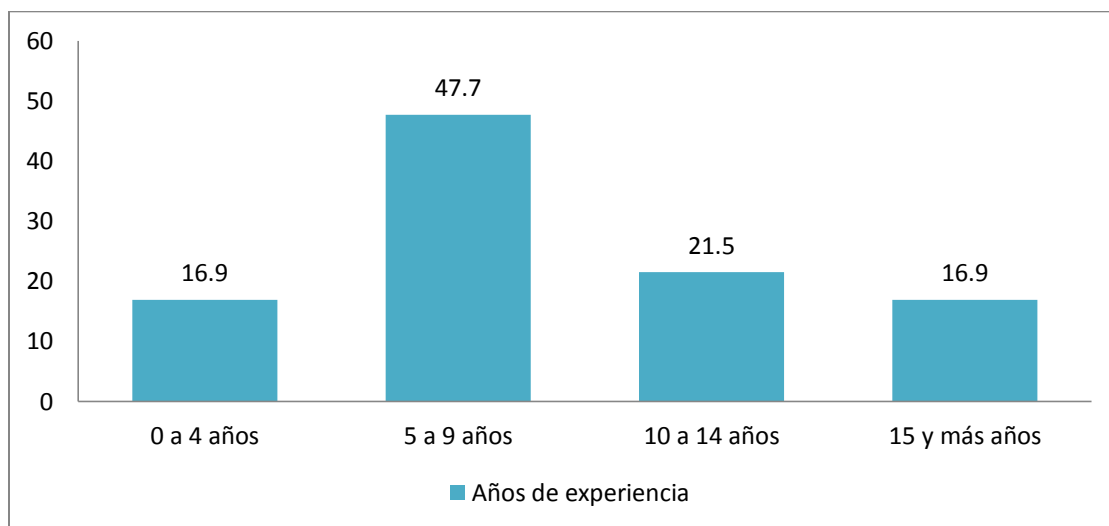
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 4. DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA POR ANTIGÜEDAD EN EL PUESTO (PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 5. DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA POR EXPERIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los resultados de la encuesta, el 30.3% de los encuestados no contaban con un grado de licenciatura o superior, un 62.1% señalaron que poseen un grado de licenciatura, y un 6%, ya contaban con maestría o superior. Cabe señalar que de los 20



encuestados que no contaban con un grado de licenciatura, 17 fungían como analistas, 1 como coordinador, 1 como jefe de departamento y 1 como supervisor.

TABLA 15. DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA POR ESCOLARIDAD

Escolaridad	Frecuencia	%	%Válido
Preparatoria o menor	18	27.3	27.7
Licenciatura trunca	2	3.0	3.1
Licenciatura	41	62.1	63.1
Maestría	3	4.5	4.6
Doctorado y más	1	1.5	1.5
No especificado	1	1.5	
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

La composición de la muestra que se entrevistó es relevante al estudio ya que se constituye por las áreas principales del proceso administrativo y de los procesos de las dependencias y entidades que conforman la muestra, las cuales, abonan sustanciosamente el estudio; siguiendo lo establecido por Levin y Rubin (s/f) para establecer la muestra.

Lo que concluyó derivado de este estudio es que los empleados del gobierno municipal del XXI Ayuntamiento de Mexicali, tienen experiencia y conocimientos profesionales en materia de GpR, aunque todavía quedan herramientas de planeación estratégica que no dominan y personal que carece de experiencia y/o los conocimientos técnicos para desempeñar de manera óptima su puesto.

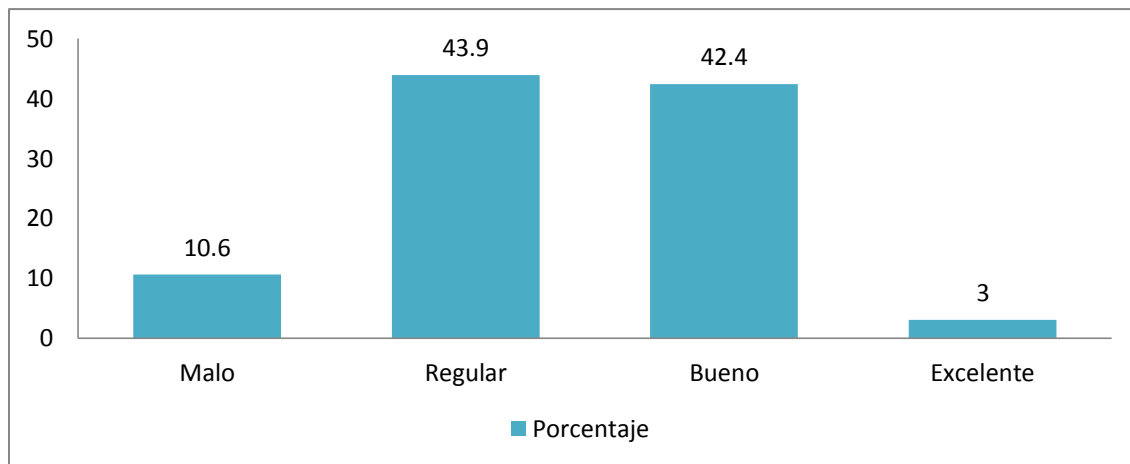


4.3.2 RESULTADO DE LOS REACTIVOS

4.3.2.1. GRADO DE DESARROLLO DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

Los resultados obtenidos señalaron que existe una opinión dividida en cuanto al grado de avance de la implementación de la GpR en Mexicali; donde un 54.5% de la población objetivo calificó, como regular o malo (ver gráfica 6).

GRÁFICA 6. REACTIVO: ¿CÓMO CALIFICARÍA USTED EL GRADO DE AVANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GPR EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE MEXICALI? (PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia.

Lo que indicó que los empleados del gobierno municipal de Mexicali consideran que no hubo un gran avance en la implementación de un modelo de GpR, lo cual se debe al interés que tuvo el ayuntamiento por concretar el SMI, cuyo logro fue el más significativo entre sus estrategias en materia de Presupuesto basado en Resultados y en un modelo de GpR.



4.3.2.2. GESTIÓN PÚBLICA

La gestión es un elemento que debe mejorarse para la consolidación de la GpR en Mexicali y por ello fue relevante que existiese la normatividad que condujera a las dependencias y el personal preciso, en lo cual se observó que el 71.2% identificaban esta normatividad dentro de sus dependencias (ver tabla 16).

TABLA 16. REACTIVO: ¿IDENTIFICA USTED LA NORMATIVIDAD MUNICIPAL EN MATERIA DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTO Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO QUE RIGE AL GOBIERNO MUNICIPAL?

Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Sí	47	71.2	71.2
No	19	28.8	28.8
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, las acciones públicas requirieron un seguimiento y evaluación posterior a su puesta en marcha, en el caso de los empleados de la Administración Pública de Mexicali asociaron estas tareas con distintas unidades de la APM, como fueron las de planeación, programación y presupuesto y administrativa con 37%, 20% y 13% respectivamente (ver tabla 17).

Este reactivo, fue de gran importancia para el estudio por su impacto en la medición del conocimiento y la experiencia de los funcionarios y servidores públicos. Si los servidores desconocían la unidad administrativa que se encarga del seguimiento y la evaluación, no tenían un enfoque para dar los resultados que le exige el Plan Municipal de Desarrollo, puesto que no podían transmitir la información de sus resultados a la coordinadora del seguimiento y la evaluación del desempeño en Mexicali.



TABLA 17. REACTIVO: ¿CUÁL ES LA UNIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE ENCARGA DE DAR SEGUIMIENTO A LAS ACCIONES PÚBLICAS Y EVALUARLAS?

Área	Frecuencia	%	% Válido
Administrativo	4	13.3	15.4
Planeación	11	36.7	42.3
Presidencia	2	6.7	7.7
Programación y presupuesto	6	20.0	23.1
Sindicatura	1	3.3	3.8
Tesorería	1	3.3	3.8
Transparencia	1	3.3	3.8
No especificado	4	13.3	
Total	30.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

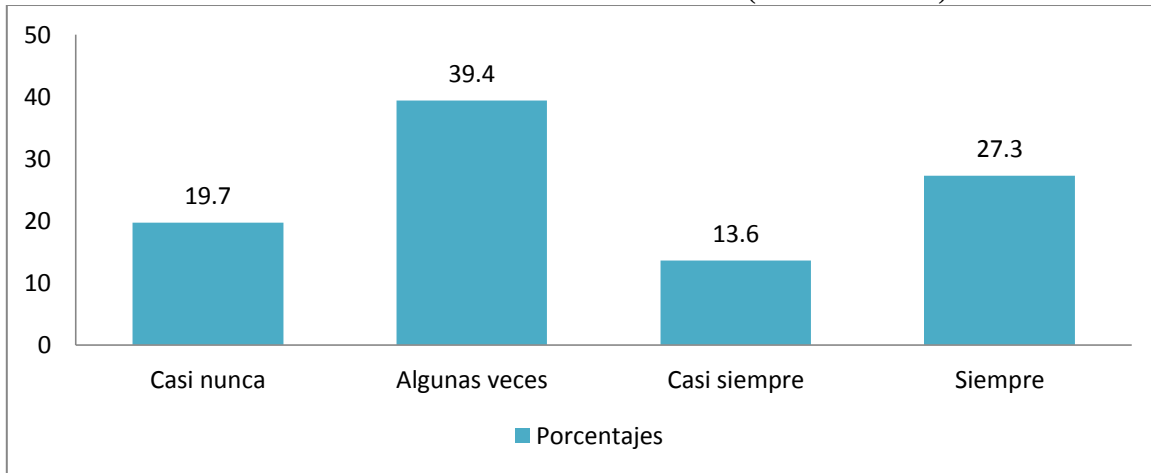
El seguimiento y la evaluación sucedió en diferentes dependencias, ya sean referentes a los temas presupuestales, programáticos o de control interno de las dependencias, para lo cual, se definió en el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Mexicali, Baja California (Cuadro 26).

Lo cual, durante la práctica, quien ha sido la unidad administrativa encargada de dar el seguimiento y evaluar las acciones públicas, fue la Tesorería municipal y la Subtesorería (que esta última también cumple funciones en el ámbito programático), en cuanto a lo presupuestal; y en cuanto a lo programático, la encargada que dio seguimiento y evaluó el avance respecto a las líneas de acción y lo dispuesto en el PMD, fueron: el Presidente Municipal, los Titulares, subdirectores y jefes de departamento de cada dependencia y entidad. En este sentido, el 83.3% de la muestra tuvieron bien definido los actores del seguimiento y la evaluación (a nivel operativo y gubernamental), pero solamente el 26.6% de la muestra, identificó a aquellos encargados del Seguimiento y la Evaluación de las acciones públicas, donde identificaron al Administrativo de cada dependencia, a la Presidencia Municipal, Sindicatura Municipal y la Tesorería.



Se detectó que el 27.3% de los encuestados sabían que su dependencia siempre realizaba consultas de opinión (ver gráfica 7).

GRÁFICA 7. REACTIVO: EN MATERIA DE GESTIÓN, ¿EL ÁREA A LA QUE PERTENECE GENERA CONSULTAS DE OPINIÓN O CONSIDERA RECOMENDACIONES PARA MEJORES PROCESOS DE GESTIÓN INSTITUCIONAL EN EL ÁREA? (PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia.



CUADRO 26. ENCARGADOS DEL SEGUIMIENTO EN MEXICALI

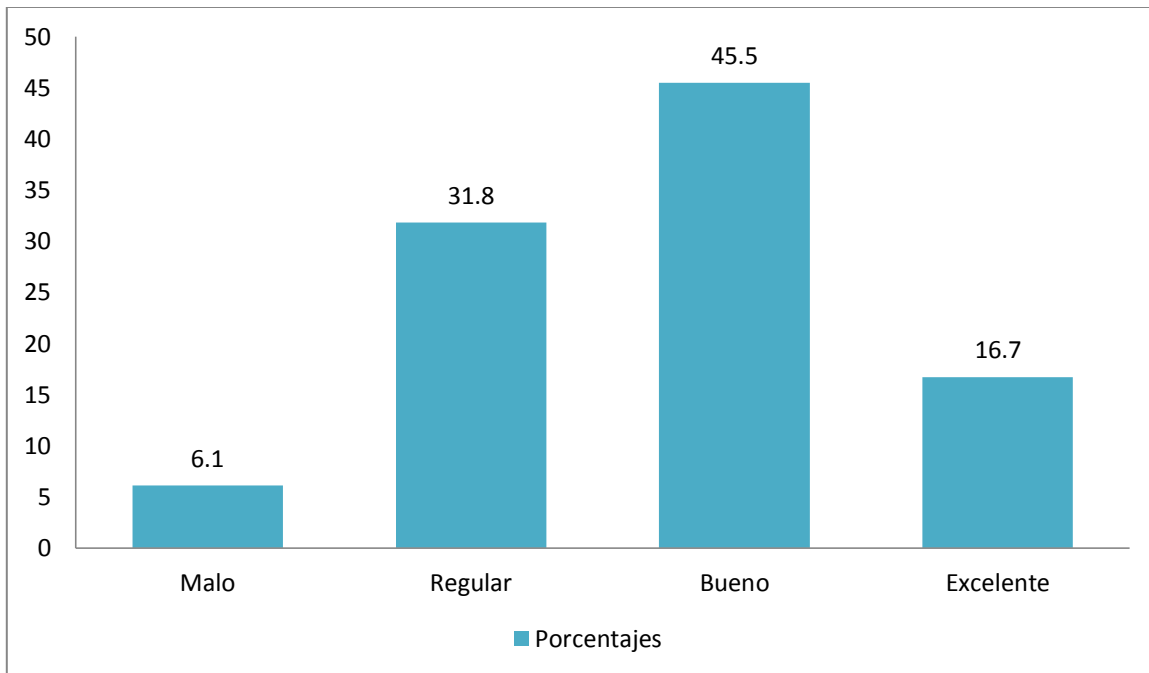
Autoridad/Dependencia	Función	Umbral	Descripción	Sustento Jurídico
Presidente Municipal	Seguimiento y Evaluación	Programático-Intersectorial	El Presidente Municipal puede disponer la integración de gabinetes interdisciplinarios para la definición, el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas que sean competencia de varias dependencias o entidades.	Artículo 10
Titulares de las dependencias y entidades, subdirectores y jefes de departamentos de éstas	Seguimiento	Programático	Dar seguimiento a las líneas de acción que le correspondan a la dependencia o entidad señalada en el PMD	Artículo 24, Fracción VI
Coordinaciones administrativas	Evaluación	Desempeño	Coordina el análisis y evaluación de desempeño del personal de la dependencia correspondiente	Artículo 29, Fracción III
Sindicatura Municipal	Seguimiento y Evaluación	Programático y Presupuestal	Implementa acciones de control y evaluación del aprovechamiento de bienes y la aplicación de recursos, así como la aplicación de las auditorías y evaluaciones para verificar la consecución de los objetivos contenidos en sus programas, el adecuado ejercicio del gasto público, la actuación de los servidores públicos y la aplicación de la normatividad que corresponda	Artículo 124, Fracciones II y VII
Tesorería Municipal	Seguimiento y Evaluación	Presupuestal	Llevar control, seguimiento y evaluación del gasto público	Artículo 52, Fracción XIV
Subtesorería	Seguimiento y Evaluación	Programático y Presupuestal	Coordina la solicitud y evaluación de la información trimestral sobre el grado y avance de los programas y metas realizadas de las dependencias y entidades	Artículo 54, Fracción X
Coordinación de Atención Ciudadana	Seguimiento	Programático-Atención Ciudadana	Dar seguimiento a las peticiones hechas por los ciudadanos, en asuntos que sean de competencia municipal	Artículo 38
Coordinación de Desarrollo Gubernamental	Seguimiento	Programático	Dar seguimiento a la planeación interna de las dependencias y entidades	Artículo 36, Fracción III
Departamento de Ejecución y Control de Obra	Seguimiento	Programático-Obra pública	Llevar el seguimiento y el control de los contratos, convenios y estimaciones de obra	Artículo 69, Fracción VI
Departamento de la Secretaría Particular	Seguimiento	Programático	Dar seguimiento a las instrucciones giradas por el Presidente Municipal a los titulares de las dependencias y entidades	Artículo 33, Fracción III
			Dar seguimiento a la atención que se deba dar a los asuntos que le sean planteados al Presidente Municipal por la comunidad.	Artículo 33, Fracción VII
Departamento de Programación y Presupuesto	Seguimiento	Presupuestal	Vigilar el seguimiento del Presupuesto de Egresos para el Municipio, en lo relativo a transferencias, ampliaciones y modificaciones de sus partidas durante su ejercicio	Artículo 56, Fracción IX
Departamento de Recursos Materiales	Seguimiento	Presupuestal	Dar seguimiento a las cuentas que se generen derivadas de las contrataciones de servicios para el funcionamiento y mantenimiento adecuado a los edificios a su cargo	Artículo 62, Fracción XI
Departamento de Planes y Programas Urbanos	Seguimiento y Evaluación	Programático-Desarrollo Urbano	Definir y aplicar mecanismos de evaluación y seguimiento de planes y programas de desarrollo urbano	Artículo 132, Fracción III
Subdirección de Obras Públicas	Seguimiento	Programático-Obra pública	Auxiliar al Director en la Planeación, coordinación y seguimiento de las políticas y programas relativos a la prestación del servicio de mantenimiento de vialidades y la ejecución de obra pública municipal	Artículo 68
Subdirección de Operación y Seguimiento de la Secretaría del Ayuntamiento	Seguimiento	Programático	Supervisa las actividades que desarrollen los departamentos a su cargo para garantizar el cumplimiento de la normatividad	Artículo 41

Fuente: Elaboración propia.



Por último, dentro del apartado de gestión, se revisaron las opiniones de los empleados de la administración pública en Mexicali tenían al respecto a la gestión intergubernamental que su dependencia realizaba con las áreas de planeación y presupuesto, en donde se observó que el 62.2 % consideró como buena o excelente (Gráfica 8).

GRÁFICA 8. REACTIVO: ¿CÓMO CONSIDERA USTED LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE SU DEPENDENCIA CON LAS ÁREAS DE PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO? (PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia.

De lo anterior se encontró que el 71.2% de la muestra identifica la normatividad para la consolidación de la GpR en Mexicali; sin embargo, solo una minoría acertó en cuanto a la unidad administrativa que se encarga de dar seguimiento a las acciones públicas, así como de su evaluación (véase página 224).

La muestra consideró, en su mayoría, que es buena la gestión intergubernamental de las dependencias a las que pertenecen, con las áreas de planeación y presupuestación como lo es tesorería y el COPLADEMM; a lo cual se encontró que hay una buena gestión de este



tipo. Sin embargo faltó fortalecer las áreas de consultas públicas y de seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.

4.3.2.3. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

La siguiente dimensión evaluada por el instrumento fue la planeación estratégica donde el primer grupo de reactivos hizo referencia al análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), donde se encontró que poco menos del 20% de los empleados no conocen el procedimiento para llevar a cabo dicho análisis (Tabla 18), además, los resultados mostraron que en las dependencias donde los programas contaban con un diagnóstico FODA, habían participado al menos una vez en su elaboración el 60% de la muestra (ver tabla 19).

TABLA 18. REACTIVO: ¿CONOCE EL PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA ELABORAR UN DIAGNÓSTICO FODA?

Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Sí	53	80.3	80.3
No	13	19.7	19.7
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 19. REACTIVO: ¿USTED HA PARTICIPADO EN LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO FODA DE ALGUNO DE LOS PROGRAMAS CON LOS QUE CUENTAN?

Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Sí	26	59.1	59.1
No	18	40.9	40.9
Total	44.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

Los miembros de las dependencias que llevan la responsabilidad de implementar y consolidar la GpR en Mexicali, deben de identificar la normatividad que les permita integrar la planeación estratégica de sus programas con el PMD; de acuerdo con los resultados



obtenidos en este instrumento, se encontró que solo el 65% de los empleados lo hacía (tabla 20).

TABLA 20. REACTIVO: ¿IDENTIFICA USTED EL MARCO NORMATIVO QUE PERMITA INTEGRAR LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE SUS PROGRAMAS CON EL PMD?

Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Sí	43	65.2	66.2
No	22	33.3	33.8
No especificado	1	1.5	
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la percepción que los trabajadores tienen con respecto a las metas y objetivos de los programas correspondientes, se encontró que el 18.2% dijo desconocer si estas metas y objetivos eran medibles y alcanzables (ver tabla 21).

TABLA 21. REACTIVO: ¿LOS PROGRAMAS DE SU DEPENDENCIA CUENTAN CON METAS Y OBJETIVOS MEDIBLES Y ALCANZABLES?

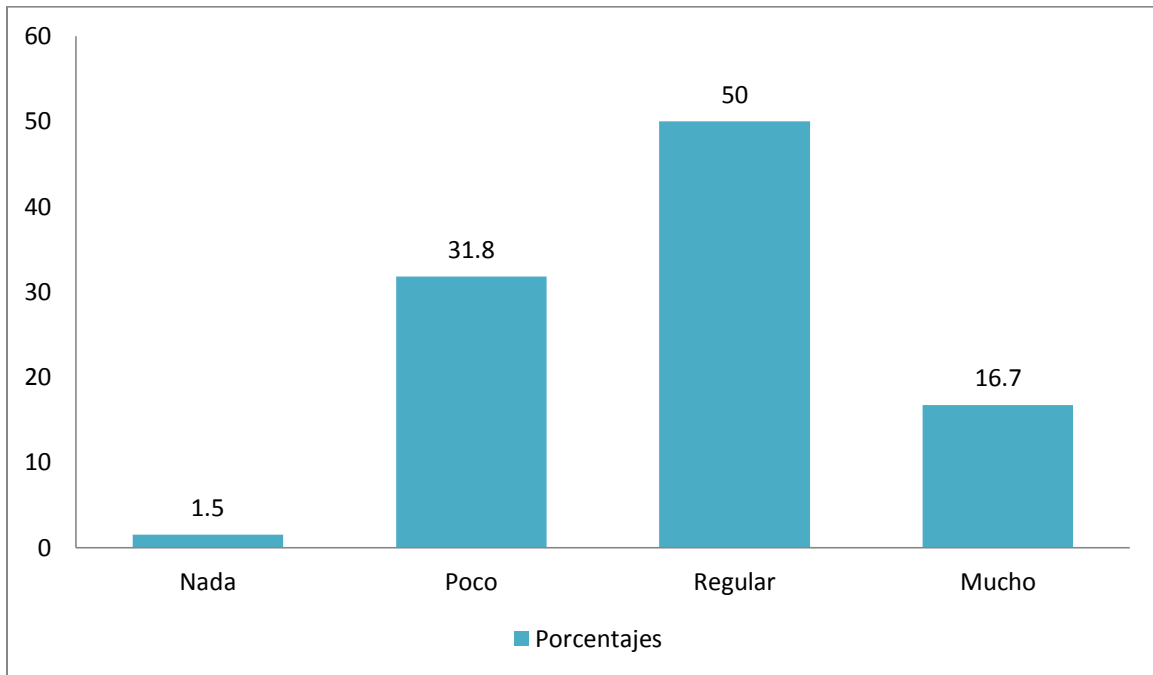
Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Sí	53	80.3	80.3
No	1	1.5	1.5
Desconozco	12	18.2	18.2
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

Solo el 16.7% de la población consideró que la Planeación Estratégica estaba muy vinculada con otros órdenes de gobierno (ver gráfica 9).



GRÁFICA 9. REACTIVO: ¿EN QUE ESCALA DE VALORACIÓN CONSIDERA QUE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE SU DIRECCIÓN ESTÁ VINCULADA O ALINEADA CON OTROS ÓRDENES DE GOBIERNO (GOBIERNO FEDERAL - GOBIERNO ESTATAL)? (PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la planeación estratégica en los municipios, se destacó que la muestra - relacionó la temática con el análisis FODA, donde se encontró que el 20% de los empleados; por otro lado, no conocían el procedimiento requerido para llevar a cabo un análisis de este tipo; y en aquellas dependencias en las que se ha realizado un análisis FODA, al menos el 60% han participado en su elaboración lo cual se consideró un avance en la integración de la dependencia o entidad.

Así mismo se encuentra que el 65% conocía la reglamentación en la materia, y cerca del 20% desconocía si las metas y objetivos eran medibles y alcanzables. Esto implicó que se resaltara que los servidores públicos en su mayoría tuvieran conocimiento de las disposiciones legales, pero carecían del mismo en cuanto a seguimiento programático de las metas y los objetivos estratégicos a cumplir para la generación de resultados a la sociedad;



además de no identificar si las metas y objetivos de los programas que les corresponden son medibles y alcanzables.

4.3.2.4. PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

Un 42% de la muestra (excluyendo no especificados) consideró al momento de la encuesta que el presupuesto de su dependencia estaba vinculado a las metas de la institución; en donde se destacó que el 28% señaló desconocer esta situación (ver tabla 22).

En cuanto al conocimiento requerido para evaluar el presupuesto de una dependencia se encontró que poco más del 50% de la población de interés contaba con este (ver tabla 23). En aquellos casos donde las dependencias habían evaluado sus presupuestos se encontró que más del 70% de los empleados que se percataron de esta actividad participaron en la misma (ver tabla 24).

TABLA 22. REACTIVO: EN BASE A LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL DE SU DEPENDENCIA, ¿CUENTA CON LA CAPACIDAD PARA REALIZAR EVALUACIONES EXTERNAS DE SUS PROGRAMAS?

Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Sí	25	37.9	41.7
No	18	27.3	30.0
Desconozco	17	25.8	28.3
No especificado	6	9.1	
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 23. REACTIVO: ¿CONOCE EL PROCEDIMIENTO PARA EVALUAR EL PRESUPUESTO DE UNA DEPENDENCIA?

Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Sí	35	53.0	53.8
No	30	45.5	46.2
No especificado	1	1.5	
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.



TABLA 24. REACTIVO: EN CASO DE QUE EL PRESUPUESTO DE SU DEPENDENCIA HAYA SIDO EVALUADO, ¿HA PARTICIPADO?

Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Sí	22	71.0	71.0
No	9	29.0	29.0
Total	31.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

La implementación de modelos de programación y presupuesto orientados a resultados es una actividad que el 86.4% de los empleados consideran importante, de acuerdo con la encuesta realizada (ver tabla 25).

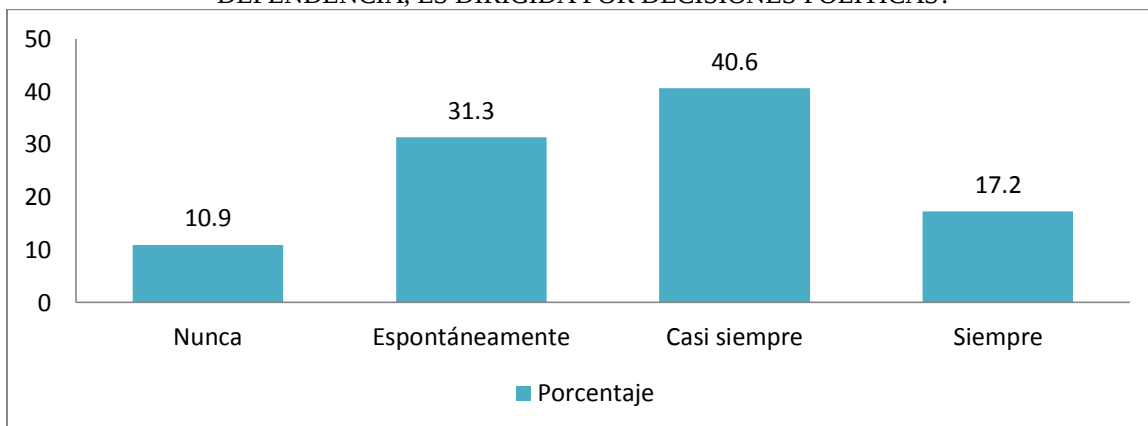
TABLA 25. REACTIVO: ¿CONSIDERA IMPORTANTE IMPLEMENTAR GRADUALMENTE MODELOS DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO EN SU DIRECCIÓN QUE ESTÉN ORIENTADOS A RESULTADOS?

Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Sí	57	86.4	86.4
No	9	13.6	13.6
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con más de la mitad de los entrevistados la autorización del presupuesto es por decisiones políticas ocurre casi siempre, solamente un 11% consideraba a que esto nunca ocurría, mientras que un 31.3% señaló que ocurría espontáneamente (ver gráfica 10).

GRÁFICA 10. REACTIVO: ¿EN QUÉ GRADO LA AUTORIZACIÓN DEL PRESUPUESTO DE SU DEPENDENCIA, ES DIRIGIDA POR DECISIONES POLÍTICAS?



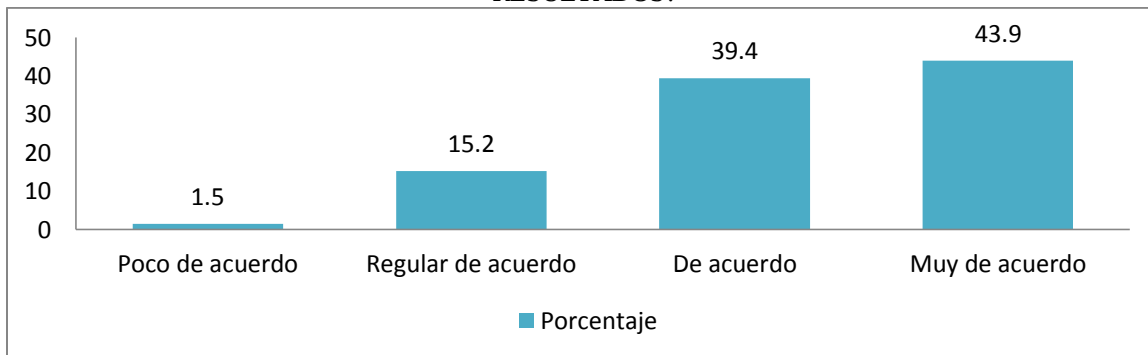
Fuente: Elaboración propia.



Como último punto dentro del apartado de programación y presupuesto se revisó la percepción que los empleados guardaban respecto a la planeación del recurso de la dependencia, a lo que se encontró que la mayoría (83.3%) estaban de acuerdo y muy de acuerdo (ver gráfica 11).

En cuanto a la muestra entrevistada, el 42% consideró que el presupuesto se encuentra vinculado a las metas de la institución, mientras que un 28% desconoce esta situación. El 50% de la población entrevistada tiene conocimiento sobre la evaluación del presupuesto de una dependencia, y el 70% participó en estas evaluaciones.

GRÁFICA 11. REACTIVO: ¿EN QUÉ GRADO ESTÁ DE ACUERDO A QUE EL RECURSO DE SU DEPENDENCIA SEA PLANEADO CON MAYOR PARTICIPACIÓN Y UN ENFOQUE A RESULTADOS?



Fuente: Elaboración propia.

El 86.4% de los empleados consideraron importante implementar modelos de programación y presupuesto orientados a resultados; sin embargo, casi la mitad de la muestra dijo que casi siempre se autorizan los presupuestos por decisiones políticas y no por un enfoque en PbR.

Por último, se encontró que los servidores públicos guardan con respecto al recurso de su dependencia, están de acuerdo con que se planee con mayor participación y un enfoque a resultados, siendo esta la opinión del 83.3% de la muestra.



4.3.2.5. MONITOREO Y EVALUACIÓN

Se encontró que la mitad (50%) de los servidores públicos conocen el procedimiento para llevar a cabo un monitoreo programático (ver tabla 26) pero según la muestra, en la actividad han participado más del 80% de los empleados que detectaron que esta actividad se realizó dentro de su dependencia (ver tabla 27).

TABLA 26. REACTIVO: ¿CONOCE EL PROCEDIMIENTO PARA REALIZAR UN MONITOREO PROGRAMÁTICO?

Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Sí	33	50.0	50.8
No	32	48.5	49.2
No especificado	1	1.5	
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 27. REACTIVO. EN CASO DE QUE SE HAYA REALIZADO UN MONITOREO PROGRAMÁTICO DENTRO DE SU DEPENDENCIA, ¿HA PARTICIPADO EN EL?

Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Sí	42	84.0	85.7
No	7	14.0	14.3
No especificado	1	2.0	
Total	50.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

Los encuestados asociaron la actividad de Monitoreo y Evaluación, a las áreas presentadas en la tabla 28, donde se identifica como la opinión común, las áreas de administración y de coordinación administrativa, representando un 58% de la población entrevista, siendo la opinión acertada; ya que estas funciones le correspondieron a áreas de



control interno, que tuvieron que medir el desempeño del personal y dar seguimiento al mismo.

TABLA 28. REACTIVO: ¿QUIÉN SE ENCARGA DE ESTA ACTIVIDAD?

Área	Frecuencia	%	% Válido
Administración	15	30.0	34.1
Coordinación Administrativa	14	28.0	31.8
COPLADEMM	1	2.0	2.3
Jefe de unidad DSH	2	4.0	4.5
Planeación	7	14.0	15.9
Programación y Presupuesto	5	10.0	11.4
No especificado	6	12.0	
Total	50.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

De los resultados anteriores se comprendió que el 50% sí conoce el procedimiento para realizar un monitoreo programático, aunque el 84% haya participado en uno realizado a su dependencia o entidad de trabajo.

De esta forma, la muestra encuestada encontró que el encargado de esta actividad es el área de administración, siendo la opinión del 30% de la población; la coordinación administrativa, opinión compartida por el 28%, mientras que las áreas de Planeación, Programación y Presupuesto, y aquellos que no supieron especificar el área, representaron un 36% de la opinión de la muestra.



4.3.2.6. CULTURA DE GESTIÓN PARA RESULTADOS

El objetivo de este apartado fue el de evaluar el nivel de cultura que los empleados poseen en cuanto a la GpR por medio de reactivos que ayudaron a identificar si dentro de las dependencias se solicitaban, recibían, organizaban e impartían capacitaciones en materia de GpR.

Los resultados obtenidos señalaron que más del 70% de los encuestados, habían recibido una capacitación en materia de gestión, 50% habían organizado alguna, 46.2% habían impartido y 49.2% solicitado. Todo lo anterior permite conocer el nivel de interés y los conocimientos que los empleados tienen con la GpR a través de capacitaciones.

TABLA 29. REACTIVO: ¿DENTRO DE SU TRAYECTORIA EN LA DEPENDENCIA QUE LABORA ACTUALMENTE, HA RECIBIDO CAPACITACIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN PARA RESULTADOS?

Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Sí	46	69.7	70.8
No	19	28.8	29.2
No especificado	1	1.5	
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 30. REACTIVO: ¿DENTRO DE SU TRAYECTORIA EN LA DEPENDENCIA QUE LABORA ACTUALMENTE, HA ORGANIZADO ALGUNA CAPACITACIÓN EN MATERIA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y/O POLÍTICAS PÚBLICAS?

Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Sí	33	50.0	50.0
No	33	50.0	50.0
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.



TABLA 31. REACTIVO: ¿DENTRO DE SU TRAYECTORIA EN LA DEPENDENCIA QUE LABORA ACTUALMENTE, HA IMPARTIDO ALGUNA CAPACITACIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN PARA RESULTADOS?

Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Sí	30	45.5	46.2
No	35	53.0	53.8
No especificado	1	1.5	
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 32. REACTIVO: ¿DENTRO DE SU TRAYECTORIA EN LA DEPENDENCIA QUE LABORA ACTUALMENTE, HA SOLICITADO ALGUNA CAPACITACIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN PARA RESULTADOS?

Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Sí	32	48.5	49.2
No	33	50.0	50.8
No especificado	1	1.5	
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

El porcentaje de los encuestados que manifestó identificar la diferencia entre auditoría gubernamental y la evaluación del desempeño alcanzó el 74.2% (ver tabla 33).

TABLA 33. REACTIVO: ¿IDENTIFICA USTED LA DIFERENCIA QUE SE TIENE ENTRE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL Y LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO?

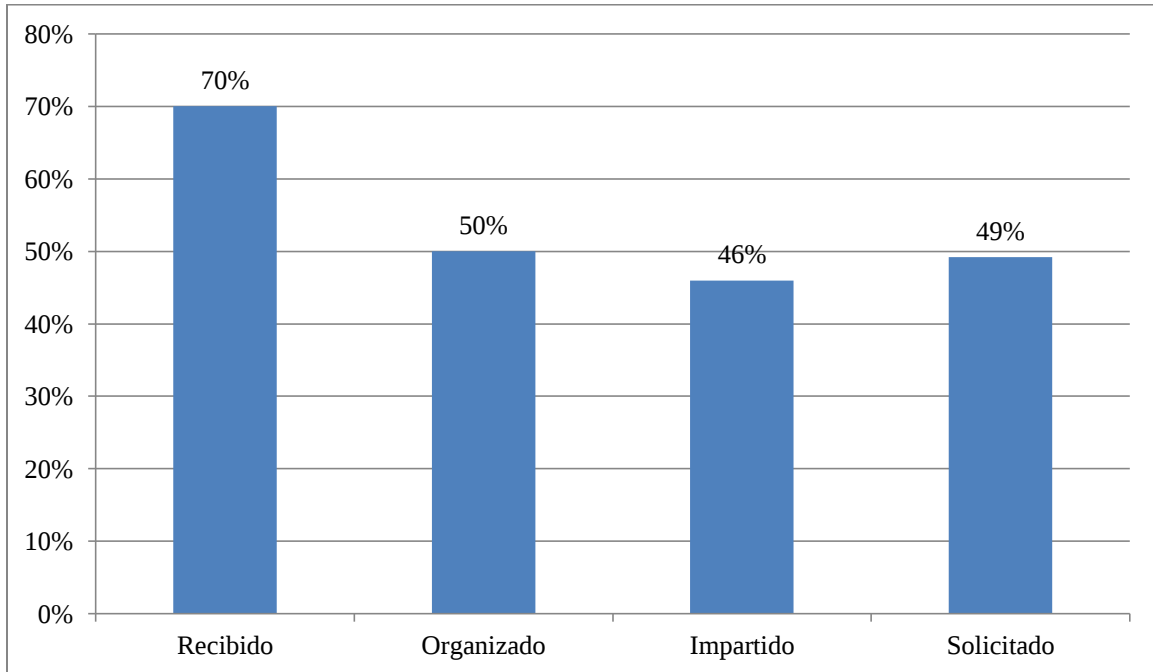
Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Sí	49	74.2	74.2
No	17	25.8	25.8
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.



Derivado de este estudio se concluyó que la cultura de GpR en el gobierno municipal tiene un grado medio; esto indicó que hizo falta que los servidores públicos buscar mayores capacitaciones para buscar tener una cobertura total sobre los empleados del municipio.

GRÁFICA 12. AVANCE EN LA CULTURA DE GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL MUNICIPIO DE MEXICALI, 2016



Fuente: Elaboración propia.

Si bien se avanzó en cuanto a la propagación de la cultura de la GpR y NGP, donde se tomó en cuenta que la comprensión del conocimiento y la adopción de una cultura tiene como principal obstáculo la resistencia al cambio (Amorós, 2007). Así la asistencia, organización, impartición y solicitudes de cursos referentes al tema por parte de los servidores públicos, implicaron un interés y un grado de aceptación de este modelo considerándolo como la herramienta administrativa para una mejora continua y aceptando su validez.



4.3.2.7. CAPACIDADES TÉCNICAS

Las capacidades técnicas con las que contaba el personal del gobierno municipal de Mexicali, permitieron adoptar un enfoque de GpR con mayor facilidad, acelerar su implementación e incrementar las posibilidades de su consolidación.

En este sentido fue relevante que las propias dependencias contaran con programas y alianzas que le permitiera al personal desarrollar estas capacidades. Más del 70% de los encuestados consideraban que su dependencia contaba con el apoyo de otra dependencia para impulsar procesos de innovación administrativa o evaluación, por otro lado, solo el 45% consideraron que el personal de su dependencia era suficiente y estaba calificado para realizar la misma actividad.

TABLA 34. REACTIVO: ¿CUENTA CON EL APOYO DE OTRA DEPENDENCIA DEL AYUNTAMIENTO PARA IMPULSAR PROCESOS DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA O EVALUACIÓN?

Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Sí	47	71.2	73.4
No	17	25.8	26.6
No especificado	2	3.0	
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.



TABLA 35. REACTIVO: ¿SE CUENTA CON EL PERSONAL SUFICIENTE Y CALIFICADO PARA LLEVAR A CABO LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN Y EVALUACIÓN INSTITUCIONAL?

Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Sí	29	43.9	45.3
No	35	53.0	54.7
No especificado	2	3.0	
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

Se observó que al momento de hablar sobre la calidad de los servidores públicos en cuanto a los procesos de innovación y evaluación institucional, los servidores públicos no cuentan con los suficientes conocimientos para las áreas de seguimiento y evaluación institucional.

Por otra parte si se habló de apoyos interinstitucionales para procesos de modernización administrativa, éstos fueron en forma de capacitaciones en temas referentes a la GpR, Presupuesto, Planeación, etc. A esto se añade que las dependencias y entidades entrevistadas son unidades administrativas globalizadoras, es decir, que su área de incidencia es amplia y abarca la totalidad de la administración pública municipal (Reglamento de Administración Municipal de Mexicali, reforma 2015).

4.3.2.8. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Un 87.8% de los encuestados consideraban que la integración de mayores sectores ciudadanos para fortalecer los procesos de gestión fue muy importante (ver tabla 36).



TABLA 36. REACTIVO: ¿EN QUÉ GRADO CONSIDERA IMPORTANTE LA INTEGRACIÓN DE MAYORES SECTORES CIUDADANOS QUE FORTALEZCAN LOS PROCESOS DE GESTIÓN EN SU INSTITUCIÓN?

Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Muy importante	35	53.0	53.0
Importante	23	34.8	34.8
Poco importante	6	9.1	9.1
Nada importante	2	3.0	3.0
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a transparencia se encontró que más de la mitad de los empleados (56.1%) involucrados en el estudio consideraban como muy transparente a su dependencia (ver tabla 37) y el 72% de los encuestados identificaron la normatividad vigente en materia de transparencia y rendición de cuentas (ver tabla 38).

TABLA 37. REACTIVO: EN EL CASO DE SU ÁREA GUBERNAMENTAL, ¿QUÉ TAN TRANSPARENTE LA CONSIDERA?

Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Mucho	37	56.1	56.1
Poco	27	40.9	40.9
Nada	2	3.0	3.0
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.



TABLA 38. REACTIVO: ¿IDENTIFICA USTED LA NORMATIVIDAD VIGENTE EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS?

Respuesta	Frecuencia	%	% Válido
Sí	47	71.2	72.3
No	18	27.3	27.7
No especificado	1	1.5	
Total	66.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

Frente a los resultados de este reactivo, se encontró que referente a la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, los servidores públicos tienen la voluntad de trabajar en un gobierno más participativo y transparente.

4.3.3. RESULTADOS INFERENCIALES: MATRIZ DE RESULTADOS

Para identificar diferencias intergrupales se realizaron una serie de pruebas de significancia utilizando el estadístico *Chi cuadrado* y la *V de Cramer*, considerando como estadísticamente significativos aquellos resultados con un *p value* menor al 10% (.10). Como se observa en la tabla 39 se realizaron pruebas de significancia en 25 reactivos utilizando 6 agrupaciones distintas: dependencia, puesto, tipo de empleado, años en el cargo, años de experiencia y escolaridad.

Se agruparon los datos por dependencia con el objetivo de detectar diferencias atribuibles a la dependencia de pertenencia de los empleados encontrando resultados significativos con relación al grado de avance de la GpR, la generación de consultas de opinión, la identificación del marco normativo, organización de capacitaciones y la existencia de personal calificado. La segunda etapa de prueba utilizó la variable *puesto* con



el objetivo de determinar si la percepción de los empleados con respecto a la implementación de las GpR se veía modificada en función del nivel que poseían (analistas o mandos); se encontró que existen diferencias significativas en la proporción de empleados que saben llevar a cabo un monitoreo programático en función de su puesto.

La tercera, cuarta etapa y quinta etapa de pruebas no arrojaron resultados significativos. Se utilizaron las variables *tipo de empleado*, *años en el cargo* y *escolaridad*, es decir, los empleados no presentaron diferencias en resultados de acuerdo al tipo de contrato que tenían, la antigüedad en su puesto o nivel de estudios. Por último, se realizó una corrida agrupando los encuestados por *años de experiencia*. Se encontró que la percepción sobre el grado de avance de la implementación de la GpR se veía afectado por la antigüedad de los empleados de manera positiva, es decir que, a mayor antigüedad, tenían una mejor percepción al respecto.



TABLA 39. RESULTADOS DE PRUEBA CHI CUADRADO. PARTE 1

Reactivo	Por dependencia	Por puesto	Por tipo de empleado	Por años en el cargo	Por años de experiencia	Por escolaridad
¿Cómo calificaría usted el grado de avance de la implementación de la GpR en la administración municipal de Mexicali?	PV .007 VC .430	NS	MI	MI	PV .049 VC .245	NS
¿Identifica usted la normatividad municipal en materia de planeación, programación, presupuesto y evaluación del desempeño que rige al gobierno municipal?	MI	NS	MI	MI	NS	NS
En materia de gestión ¿el área a la que pertenece genera consultas de opinión o considera recomendaciones para mejores procesos de gestión institucional en el área?	PV .050 VC .344	NA	NA	NA	NA	NA
¿Cómo considera usted la gestión intergubernamental de su dependencia con las áreas de planeación y presupuesto?	NS	NA	NA	NA	NA	NA
¿Conoce el procedimiento a seguir para elaborar un diagnóstico FODA?	MI	NS	MI	MI	MI	NS
¿Usted ha participado en la elaboración de un diagnóstico FODA para sus programas?	NS	NS	NS	NS	NS	NS
¿Identifica usted al marco normativo que permita integrar la planeación estratégica de sus programas con el PMD?	PV .042 VC .356	NS	MI	MI	NS	NS
¿Los programas de su dependencia cuentan con metas y objetivos medibles y alcanzables?	MI	NA	NA	NA	NA	NA
¿En qué escala de valoración considera que la Planeación Estratégica en su dirección está vinculada o alineada con otros órdenes de gobierno (Gobierno Federal - Gobierno Estatal)?	NS	NA	NA	NA	NA	NA
¿En base a la disponibilidad presupuestal de su dependencia, cuenta con la capacidad para realizar evaluaciones externas de sus programas?	MI	NA	NA	NA	NA	NA
¿Conoce el procedimiento para evaluar el presupuesto de una dependencia?	NS	NS	MI	MI	NS	NS
¿Considera importante implementar gradualmente modelos de programación y presupuesto en su dirección que estén orientados a resultados?	MI	NS	MI	MI	MI	MI
PV= p Value. VC= V de Cramer MI= Muestra insuficiente NS= No significativo NA= No aplica						



TABLA 40. RESULTADOS DE PRUEBA CHI CUADRADO. PARTE 2

Reactivo	Por dependencia	Por puesto	Por tipo de empleado	Por años en el cargo	Por años de experiencia	Por escolaridad
¿En qué grado la autorización del presupuesto de su dependencia, es dirigida por decisiones políticas?	NS	NA	NA	NA	NA	NA
¿En qué grado está de acuerdo a que el recurso de su dirección sea planeado con mayor participación y un enfoque a resultados?	MI	NA	NA	NA	NA	NA
¿Conoce el procedimiento para realizar un monitoreo programático?	NS	PV .008 VC .336	MI	MI	NS	NS
¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha recibido capacitación en materia de gestión para resultados?	MI	NA	NA	NA	NA	NA
¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha organizado alguna capacitación en materia de evaluación de programas y/o políticas públicas?	PV .073 VC .325	NA	NA	NA	NA	NA
¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha impartido alguna capacitación en materia de gestión para resultados?	NS	NA	NA	NA	NA	NA
¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha solicitado alguna capacitación en materia de gestión para resultados?	NS	NA	NA	NA	NA	NA
¿Identifica usted la diferencia que se tiene entre la auditoría gubernamental y la evaluación del desempeño?	MI	NS	MI	MI	NS	MI
¿Cuenta con el apoyo de otra dependencia para impulsar procesos de modernización administrativa o evaluación?	MI	NA	NA	NA	NA	NA
¿Se cuenta con el personal suficiente y calificado para llevar a cabo los procesos de modernización y evaluación institucional?	PV .022 VC .388	NA	NA	NA	NA	NA
¿En qué grado considera importante la integración de mayores sectores ciudadana que fortalezcan los procesos de gestión en su institución?	MI	NS	MI	MI	MI	MI
En el caso de su área gubernamental, ¿Qué tan transparente la considera?	MI	MI	MI	MI	MI	MI
¿Identifica usted la normatividad vigente en materia de transparencia y rendición de cuentas?	MI	NS	MI	MI	NS	NS
PV= p Value. VC= V de Cramer MI= Muestra insuficiente NS= No significativo NA= No aplica						



4.3.4. RESULTADOS SIGNIFICATIVOS

De acuerdo con la Tabla 41 existía una diferencia significativa en la percepción del avance en la implementación de la GpR por dependencia; el valor del estadístico V de Cramer (.430) señala una relación moderada entre las variables dependientes y *el reactivo analizado*. Se observa que mientras en Tesorería la mayoría de los encuestados señalaron como excelente o bueno este avance, en COPLADEMM y Sindicatura menos del 30% coincidían con lo anterior, esto se debió al nivel de relación que cada una de estas dependencias guarda con las diferentes actividades relacionadas con la GpR.

TABLA 41. RESULTADOS DE PRUEBA CHI CUADRADO AL REACTIVO: ¿CÓMO CALIFICARÍA USTED EL GRADO DE AVANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GPR EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE MEXICALI? (AGRUPADO POR DEPENDENCIA)

Dependencia	Excelente o bueno	Regular o malo	Total
COPLADEMM	29.4%	70.6%	100.0%
Oficialía Mayor	50.0%	50.0%	100.0%
Sindicatura	23.5%	76.5%	100.0%
Tesorería	75.0%	25.0%	100.0%
Total	45.5%	54.5%	100.0%

Estadístico	Value	Df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	12.202 ^a	3	.007
Cramers V	.430		

a. 0 celdas (.0%) tuvieron una frecuencia esperada menor a 5.

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los resultados se observó que el personal de la Oficialía Mayor considera que su dependencia no genera consultas de opinión ni considera recomendaciones



para su mejora de procesos, lo que difiere con el resto de las dependencias donde al menos 4 de cada 10 empleados piensan lo contrario (ver tabla 42), el estadístico V obtenido indicó un nivel de asociación moderado (.344).

De igual manera, la Oficialía Mayor presentó diferencias significativas con respecto al resto de las dependencias en cuanto a la proporción de personal que identifica el marco normativo que permite integrar la planeación estratégica de la dependencia con el PMD; mientras que en el resto de las dependencias más del 60% de sus empleados no la identificaban, en este caso únicamente el 33% manifestó hacerlo. El estadístico V Cramer obtenido señala un nivel de asociación moderado entre las variables observadas (.356).

TABLA 42. RESULTADOS DE PRUEBA CHI CUADRADO AL REACTIVO: EN MATERIA DE GESTIÓN ¿LA ÁREA A LA QUE PERTENECE GENERA CONSULTAS DE OPINIÓN O CONSIDERA RECOMENDACIONES PARA MEJORES PROCESOS DE GESTIÓN INSTITUCIONAL EN EL ÁREA? (AGRUPADO POR DEPENDENCIA)

Dependencia	Siempre o casi siempre	Algunas veces o casi nunca	Total
COPLADEMM	58.8%	41.2%	100.0%
Oficialía Mayor	8.3%	91.7%	100.0%
Sindicatura	47.1%	52.9%	100.0%
Tesorería	40.0%	60.0%	100.0%
Total	40.9%	59.1%	100.0%
Estadístico	Value	Df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	7.798 ^a	3	.050
Cramers V	.344		
a. 1 celdas (12.5%) tuvieron una frecuencia esperada menor a 5			

Fuente: Elaboración propia.



TABLA 43. RESULTADOS DE PRUEBA CHI CUADRADO AL REACTIVO: ¿IDENTIFICA USTED AL MARCO NORMATIVO QUE PERMITA INTEGRAR LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE SUS PROGRAMAS CON EL PMD? (AGRUPADO POR DEPENDENCIA)

Dependencia	Siempre o casi siempre	Algunas veces o casi nunca	Total
COPLADEMM	81.3%	18.8%	100.0%
Oficialía Mayor	33.3%	66.7%	100.0%
Sindicatura	76.5%	23.5%	100.0%
Tesorería	65.0%	35.0%	100.0%
Total	66.2%	33.8%	100.0%

Estadístico	Valor	Df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi Cuadrada	8.222 ^a	3	.042
Cramers V	.356		

a. 1 celdas (12.5%) tuvieron una frecuencia esperada menor a 5

Fuente: Elaboración propia.

Los empleados de Sindicatura tendieron a involucrarse más en eventos de capacitaciones en materia de evaluación de programas y políticas públicas que el resto de las dependencias, como la tabla 44 señala, el 76.5% de los empleados de esta dependencia señaló haber organizado una actividad de este tipo en su trayectoria laboral mientras que el resto de las dependencias presentó porcentajes menores al 50% en todos los casos, de acuerdo con la V de Cramer obtenida se considera que la asociación entre este reactivo y la variable *dependencia* es baja.



TABLA 44. RESULTADOS DE PRUEBA CHI CUADRADO AL REACTIVO: ¿DENTRO DE SU TRAYECTORIA EN LA DEPENDENCIA QUE LABORA ACTUALMENTE, HA ORGANIZADO ALGUNA CAPACITACIÓN EN MATERIA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y/O POLÍTICAS PÚBLICAS? (AGRUPADO POR DEPENDENCIA)

Dependencia	Siempre o casi siempre	Algunas veces o casi nunca	Total
COPLADEMM	47.1%	52.9%	100.0%
Oficialía Mayor	33.3%	66.7%	100.0%
Sindicatura	76.5%	23.5%	100.0%
Tesorería	40.0%	60.0%	100.0%
Total	50.0%	50.0%	100.0%

Estadístico	Valor	Df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	6.957 ^a	3	.073
Cramers V	.325		

a. 0 celdas (.0%) tuvieron una frecuencia esperada menor a 5

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 45. RESULTADOS DE PRUEBA CHI CUADRADO AL REACTIVO: ¿SE CUENTA CON EL PERSONAL SUFICIENTE Y CALIFICADO PARA LLEVAR A CABO LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN Y EVALUACIÓN INSTITUCIONAL? (AGRUPADO POR DEPENDENCIA)

Dependencia	Siempre o casi siempre	Algunas veces o casi nunca	Total
COPLADEMM	64.7%	35.3%	100.0%
Oficialía Mayor	8.3%	91.7%	100.0%
Sindicatura	43.8%	56.3%	100.0%
Tesorería	52.6%	47.4%	100.0%
Total	45.3%	54.7%	100.0%

Estadístico	Value	Df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	9.629 ^a	3	.022
Cramers V	.388		

a. 0 celdas (.0%) tuvieron una frecuencia esperada menor a 5

Fuente: Elaboración propia.



En lo que respecta a la disponibilidad de personal suficiente y calificado para llevar a cabo los procesos de innovación y evaluación institucional se detectó que solamente un 8% del personal en Oficialía Mayor consideraba que su dependencia cumplía con ambos requisitos, esto a diferencia del resto de las dependencias, donde entre 4 y 6 de cada 10 empleados señalaron que su dependencia cumplía los requisitos.

Se encontraron diferencias significativas al analizar los conocimientos en monitoreo programático del personal de acuerdo con su nivel de puesto encontrando que los puestos de mando tienden a contar con este conocimiento en mayor medida que los analistas y auxiliares lo que es de esperarse dadas las tareas que desempeña el primer grupo de empleados.

TABLA 46. RESULTADOS DE PRUEBA CHI CUADRADO AL REACTIVO: ¿CONOCE EL PROCEDIMIENTO PARA REALIZAR UN MONITOREO PROGRAMÁTICO? (AGRUPADO POR PUESTO)

Puesto	Si	No	Total
Analista o auxiliar	37.8%	62.2%	100.0%
Tesorería	72.0%	28.0%	100.0%
Total	51.6%	48.4%	100.0%

Estadístico	Value	Df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	6.972 ^a	1	.008
Cramers V	.335		

a. 0 celdas (.0%) tuvieron una frecuencia esperada menor a 5

Fuente: Elaboración propia.

Por último, se encontró que la percepción del avance en la implementación de las GpR se ve influenciada por la antigüedad en la Administración Pública ya que los empleados con mayor experiencia tienden a percibir un mayor avance que el resto, de acuerdo con la V de Cramer obtenida la asociación entre ambas variables fue baja pero significativa (.245).



TABLA 47. RESULTADOS DE PRUEBA CHI CUADRADO AL REACTIVO: ¿CÓMO CALIFICARÍA USTED EL GRADO DE AVANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GPR EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE MEXICALI? (AGRUPADO POR AÑOS DE EXPERIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

Años de experiencia	Excelente o bueno	Regular o Malo	Total
0 a 9	35.0%	65.0%	100.0%
10 y más	60.0%	40.0%	100.0%
Total	44.5%	55.4%	100.0%

Estadístico	Value	Df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	3.891 ^a	1	0.049
Cramers V	.245		

a. 0 celdas (.0%) tuvieron una frecuencia esperada menor a 5

Fuente: Elaboración propia.

4.3.5. ÍNDICE DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN MEXICALI

Ponderadores

Para la evaluación de las capacidades institucionales en el ayuntamiento de Mexicali se requirió de un indicador compuesto que permitiera resumir los resultados obtenidos en las diferentes dimensiones revisadas, para lograrlo, se realizó un *Análisis Factorial* mediante el cual se obtuvieron ponderadores para cada una de las dimensiones en función de la variabilidad que presentaron sus resultados. La premisa principal para este enfoque señaló que una mayor variación en un reactivo determinado indica una mayor dificultad para su cumplimiento y por lo tanto merece una mayor ponderación, siguiendo el instrumento que utiliza el BID para el diagnóstico de las Capacidades Institucionales para la implementación del GpRD; partiendo de este principio, se obtuvo la siguiente relación de ponderadores para las dimensiones estudiadas:



TABLA 48. RESUMEN DE PONDERADORES POR DIMENSIÓN

Módulo	Ponderación
Grado de desarrollo para la gestión	5%
Gestión	10%
Planeación Estratégica	17%
Programación y presupuesto	21%
Monitoreo y evaluación	5%
Cultura de gestión para resultados	20%
Capacidades técnicas	8%
Participación ciudadana	5%
Transparencia y rendición de cuentas	9%

Fuente: Elaboración propia.

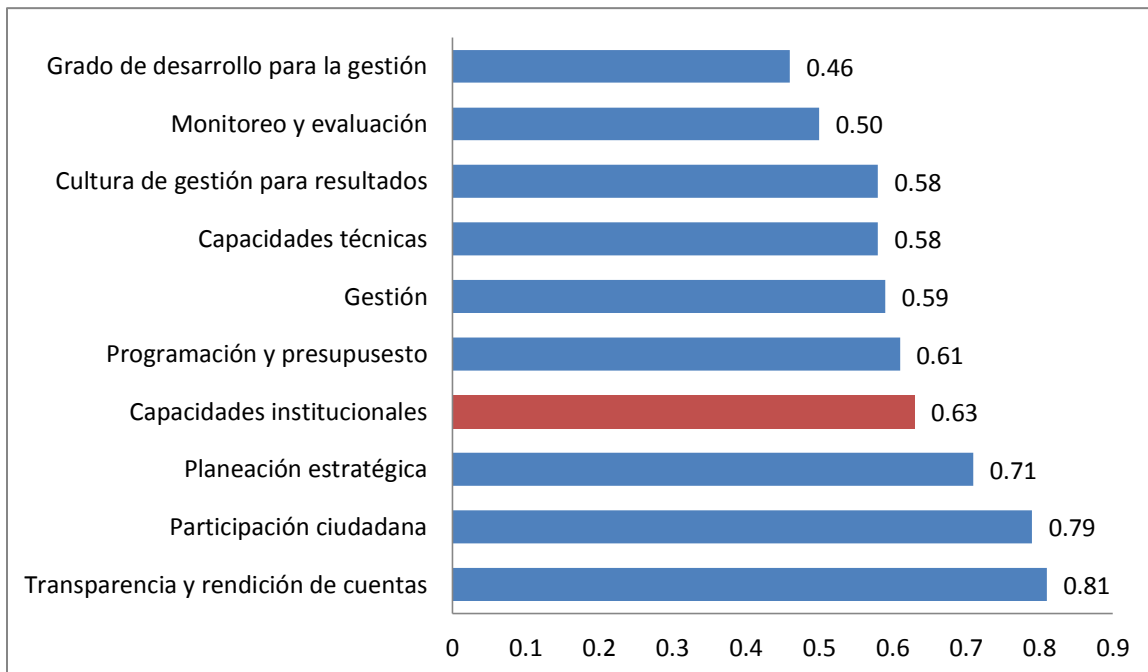
Para obtener mayor información con respecto al procedimiento mediante el cual se generaron los ponderadores propuestos se ha incluido una nota técnica (ver anexo 3: nota técnica 1).

Resultados

De acuerdo con los resultados obtenidos se observó que la dimensión con los resultados más elevados fue la de transparencia con 0.81 seguida por participación ciudadana y planeación estratégica con 0.79 y 0.71 respectivamente; por otro lado, se requirió trabajar en mayor medida dentro de las dimensiones del grado de desarrollo de la gestión, monitoreo y evaluación, y la cultura de gestión para resultados debido a que presentaron los resultados más bajos dentro de las 9 dimensiones revisadas (ver gráfica 13). El indicador compuesto de capacidades institucionales presentó un valor de 0.63 lo que señala que es necesario desarrollar en mayor medida las dimensiones consideradas para facilitar la implementación de un modelo de GpR.



GRÁFICA 13. ÍNDICES DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES



Fuente: Elaboración propia.

Evaluación de los flujos de información en las organizaciones

Para acelerar la implementación e incrementar las probabilidades de la consolidación de la GpR, es necesario que las dependencias de la administración pública del ayuntamiento de Mexicali se aseguren de volver partícipes a sus empleados, las organizaciones deben de convertirlos en facilitadores del proceso de implementación de la GpR.

El primer paso para lograr la participación del personal en este proceso es asegurar que la información fluya adecuadamente manteniendo a los integrantes de la organización en la misma sintonía, en este sentido se desarrollaron una serie de reactivos binomiales (solo dos respuestas) para medir esta situación. Dichos reactivos evaluaron el conocimiento que los empleados tenían sobre la situación de su dependencia en temas relacionados con la GpR, por ejemplo:



Reactivo: ¿Su dependencia cuenta con planes estratégicos institucionales?

Opción A: Sí

Opción B: No

Como se observó, los reactivos poseían una respuesta correcta y otra incorrecta, esto se derivaría de la particular situación de cada dependencia por lo que los empleados informados responderían correctamente mientras que el resto no, sin embargo, el ejercicio no pretende evaluar el grado de conocimiento que cada uno de los empleados poseía con respecto a la situación de su dependencia, sino que el ejercicio pretendió evaluar la homogeneidad en las respuestas de todos los empleados; es decir, conocer si las respuestas proporcionadas son iguales entre los miembros de una organización o no. De acuerdo con el diseño de los reactivos, aquellas dependencias con un flujo homogéneo de la información tendrían empleados que responderían de manera idéntica a los reactivos.

Para evaluar esta dinámica se procesaron los resultados en función de la dependencia y se compararon los porcentajes de las dos respuestas. En la tabla 49 los resultados obtenidos para los 24 reactivos utilizados, se encontró un índice promedio (que va de 0 a 1 donde los resultados cercanos a 1 son favorables) de poco más de 0.53 lo que le coloca dentro del rango *regular*. También se encontró que el reactivo en el cual se presentó una mayor polarización de las respuestas fue el que hacía referencia a la realización de evaluaciones de presupuesto dentro de la dependencia con un índice cercano a 0, lo que indicaría que las proporciones de la respuesta A fueron muy similares a las de la respuesta B, por otro lado, el reactivo con los resultados más favorables fue el siguiente:

¿La programación de sus acciones es difundida en los portales de transparencia?



Dicho reactivo obtuvo un índice promedio de 0.757 lo que señala que la mayoría de los encuestados seleccionó la misma respuesta.

Se encontró que los mejores resultados en cuanto a la homogeneidad de las respuestas lo presentaron Oficialía Mayor (0.624) mientras que el resultado más bajo perteneció a Tesorería (0.427). En el caso particular de COPLADEMM se encontraron resultados negativos en los reactivos relacionados con la existencia de evaluaciones al presupuesto (0.059), sistema de indicadores (0.250), programas de capacitación (0.176) y apoyo por parte del Gobierno de Baja California (0.286); por otro lado, se encontraron resultados positivos en los reactivos relacionados con la existencia de mesas de trabajo (1.000) y la alineación de los programas al Plan Municipal de Desarrollo (PMD) (0.867).

Oficialía mayor presentó resultados negativos en los reactivos relacionados con la evaluación al presupuesto (0.000), la alineación de los programas al PMD (0.167), evaluaciones externas a la dependencia (0.167) y las iniciativas de participación ciudadana (0.273) mientras que se obtuvieron resultados favorables para la difusión de acciones y difusión del proceso de planeación (ambos con 1.000).

Sindicatura y Tesorería presentaron resultados negativos en cuanto a evaluaciones del presupuesto (0.176 y 0.100 respectivamente) y participación ciudadana (0.294 y 0.053 respectivamente), en cuanto a los resultados positivos, Sindicatura obtuvo muy buenos resultados en cuanto al monitoreo programático y Tesorería en la difusión de acciones (1.000 y 0.900 respectivamente).



TABLA 49. HOMOGENEIDAD DE LA INFORMACIÓN SEGÚN DEPENDENCIA. PARTE 1

Reactivo	COPLADEMM	Oficialía Mayor	Sindicatura	Tesorería	Promedio
¿Dentro de su institución, existe alguna unidad administrativa que se encargue de dar seguimiento a las acciones públicas y evaluarlas?	0.625	0.667	0.765	0.300	0.589
¿Sus programas cuentan con un diagnóstico de las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas?	1.000	0.667	0.412	0.400	0.620
¿Los programas de su institución, están alineados al FMD?	0.867	0.167	0.647	0.700	0.595
¿Su dependencia cuenta con planes estratégicos institucionales?	0.846	0.750	0.706	0.600	0.726
¿Alguna vez han recibido asesoría o consultoría externa para mejorar sus procesos de planeación estratégica?	0.625	0.455	0.412	0.600	0.523
¿El presupuesto de su dependencia se encuentra vinculado a las metas de la institución?	0.563	0.750	0.412	0.750	0.619
¿Han realizado evaluaciones al presupuesto de su dependencia?	0.069	0.000	0.176	0.100	0.084
¿El presupuesto de su dependencia está vinculado a indicadores de desempeño gubernamental?	0.571	0.583	0.236	0.850	0.560
¿El presupuesto asignado a su institución cumple con la programación calendarizadas?	0.714	0.333	0.471	0.160	0.417
¿Los programas de su dependencia cuentan con indicadores para medir el desempeño?	0.765	0.667	0.529	0.700	0.665
¿Han realizado evaluaciones externas a los programas de su dependencia?	0.412	0.167	0.284	0.200	0.268
¿Llevan un monitoreo programático de sus programas?	0.375	1.000	1.000	0.158	0.633
¿Existen evaluaciones ciudadanas de sus programas municipales?	0.294	0.667	0.882	0.263	0.527



TABLA 50. HOMOGENEIDAD DE LA INFORMACIÓN SEGÚN DEPENDENCIA. PARTE 2

Reactivo	COPLADEMM	Oficialía Mayor	Sindicatura	Tesorería	Promedio
Dentro del ayuntamiento, ¿se cuenta con un Sistema Municipal de Indicadores que permita medir los avances de los programas?	0.250	1.000	0.765	0.500	0.629
Dentro de su dependencia, ¿se cuenta con programas de capacitación al personal operativo y ejecutivo en temas relacionados a la gestión para resultados o evaluación al desempeño?	0.176	0.667	0.647	0.700	0.548
El gobierno del Estado de Baja California, ¿le ha brindado apoyo para impulsar procesos de modernización administrativa o evaluación?	0.286	0.833	0.647	0.158	0.481
En su dependencia, ¿cuentan con sistemas informáticos (TICs) que le permiten sistematizar procesos administrativos?	0.647	0.333	0.412	0.300	0.423
En su dependencia, ¿se tuvo participación ciudadana para la elaboración de planes y programas?	0.765	0.833	0.412	0.263	0.568
En su dependencia, ¿se generan mesas de trabajo con comités u organismos ciudadanos para atender programas prioritarios que permitan impulsar el desarrollo local?	1.000	0.667	0.647	0.100	0.603
En su dependencia, ¿se cuentan con iniciativas de participación ciudadana que permitan mejorar la gestión administrativa?	0.529	0.273	0.294	0.053	0.287
¿Cuenta con un portal de internet donde su dependencia difunda sus acciones?	0.529	1.000	0.647	0.700	0.719
¿El proceso de planeación de su dependencia es difundido para algún medio informativo?	0.412	1.000	0.412	0.600	0.606
¿La programación de acciones es difundida por los portales de transparencia?	0.765	0.833	0.529	0.900	0.757
¿El ejercicio del gasto es expuesto a la opinión ciudadana?	0.294	0.667	0.529	0.200	0.423
Promedio	0.557	0.624	0.537	0.427	0.536

Fuente: Elaboración propia.



4.3.6 ÍNDICE DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

El Índice de Capacidades Institucionales para la Implementación de la GpR es un indicador compuesto, que mide las capacidades que tiene un municipio en términos de implementación de la GpR en cuanto a la reforma administrativa, y al nivel que guarda la institucionalización y pleno funcionamiento de los diversos aspectos de la GpR.

Como se muestra en el Anexo 1 del Modelo abierto de la Gestión para Resultados en el Sector Público, publicado por el BID y CLAD (2007), proponen una guía de evaluación del estado de desarrollo que guarda la GpR, el cual incluye las siguientes premisas:

- La evaluación y diagnóstico del grado de desarrollo de la GpR requiere una aproximación contingente. La práctica y desarrollo de la misma depende y se debe ajustar a la cultura interna y de entorno, a las condiciones materiales, sociales y técnicas del sistema social en el que está inmersa.
- La complejidad del objeto de análisis hace inviable el desarrollo de un modelo de diagnóstico plenamente estandarizado y automatizado. La guía que se propone requiere de ajustes y, sobre todo, del apoyo de expertos para su análisis.
- La guía tiene como objetivo principal favorecer la concreción práctica del marco conceptual propuesto para la GpR, sugiriendo ámbitos y aproximaciones focalizados para todos los momentos del ciclo de gestión.
- Las fuentes de información deben ser múltiples. La visión integrativa impide que una única fuente aporte toda la información y, menos aún, con el mismo nivel de calidad y neutralidad. A la imprescindible visión directiva habrá que añadir información procedente de fuentes “frías”, habitualmente de carácter documental y preexistente al propio proceso de análisis.



Bajo estas premisas es que se identificó lo siguiente: a) para diagnosticar el estado de la GpR, se tuvieron que conocer las percepciones de los servidores públicos y funcionarios (mismos que fueron entrevistados con el instrumento); b) no solo se requirió entrevistar a los trabajadores del municipio, sino también a expertos en el tema (lo cual se incluyó en el estudio); c) para realizar una correcta evaluación diagnóstica, se requiere de tomar los aspectos que rodean a la GpR; d) la visión del estado de la GpR debe ser desde diversas fuentes de información, es decir desde diversos actores involucrados.

Mexicali obtuvo un resultado de 0.63 del Índice de Capacidades Institucionales mediante el instrumento utilizado, representando algunas carencias que, en caso de superarlas, consolidarían la GpR en el municipio; haciendo un estudio de comparación de la consolidación de la misma, y el Estado de guarda el gobierno local.

La GpR es un modelo complejo, integral y totalmente aplicable en todos los ámbitos de la agenda pública, aplicar la GpR implica grandes retos por parte de los gobiernos interesados en la mejora de su gestión, requirió de todo un cambio de paradigma en la forma de administrar y gestionar la administración pública en cualquier orden de gobierno.

Según la Universidad Autónoma del Estado de México y la Secretaría de Planeación y Desarrollo Institucional del Estado de México con nombre (Gestión para Resultados en la UAEM), proponen un Modelo de Gestión para Resultados (MGR), en una primera figura como la siguiente:

FIGURA 16. CONCEPTOS BÁSICOS



Fuente: UAEM, 2015.

La figura es muy objetiva en la conceptualización de la GpR, resaltando que el fin primario son los resultados más que el análisis del procedimiento, en este caso de las acciones del gobierno que ejecute políticas con este enfoque, preguntándose principalmente:

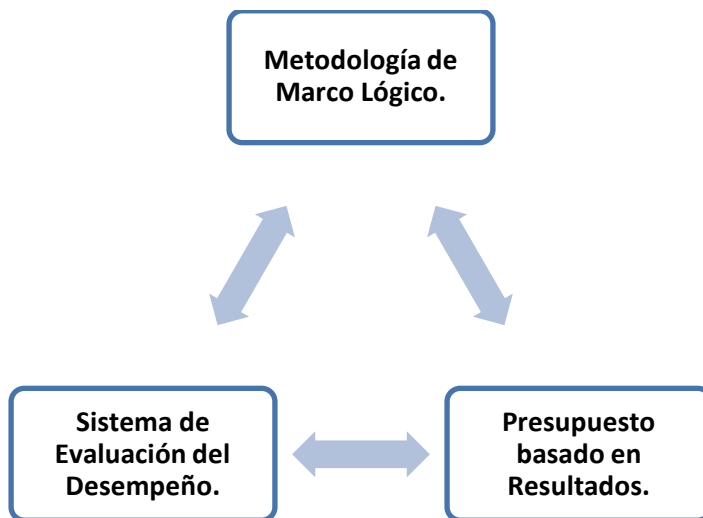
- ¿Qué se hace?
- ¿Qué se logra?
- ¿Cuál es su impacto?



En este sentido, generar o idear un modelo resulta sumamente complejo dado que hay que considerar factores y condiciones institucionales propias de cada gobierno o administración, en el caso del Municipio de Mexicali, no existe en su forma práctica un modelo, aunque si de seguimiento a las políticas y acciones por parte del Municipio, lo que resulta una propuesta institucional elemental.

En un sentido práctico los elementos básicos para la implementación y seguimiento de un modelo en la GpR se muestran en el siguiente esquema.

FIGURA 17. ELEMENTOS BÁSICOS DE LA GPR.



Fuente: Elaboración propia en base a la UAEM, 2015.

A partir de estos elementos se pudo estructurar un modelo para el caso del Ayuntamiento de Mexicali, comparados con los avances en los capítulos anteriores según datos de los informes de gobierno del XXI Ayuntamiento, en donde se encontró que solamente dos de los elementos son abordados como acciones realizadas, hablando de las acciones referentes al PbR y el SMI, pero con muy pocos avances en cuanto a su consolidación e institucionalización.



Coordinar las actividades, análisis y seguimiento de cada elemento aquí expuesto, requirió de un gran esfuerzo tanto de las direcciones centrales encargadas de la GpR en el Municipio, no solo de la Tesorería y Oficialía Mayor sino del resto de las direcciones y paramunicipales del Ayuntamiento, la coordinación requiere profesionalización del personal administrativo, concientización de este nuevo modelo y evaluación a las nuevas atribuciones y conocimientos adquiridos.

4.3.7 LINEAMIENTOS DE GESTIÓN PARA EL MUNICIPIO DE MEXICALI

La estructura institucional operativa para el monitoreo de un modelo tuvo como primer fundamento el aspecto jurídico, en donde la implementación de un modelo de GpR, se encuentra bajo la normatividad siguiente:

- 1. Artículo 85°** Los recursos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de estas, a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal se sujetaran a lo siguiente:
 - a. Los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los órganos administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes.



En donde se encontró que para dar cumplimiento a esta disposición, se requirió de la construcción y seguimiento de indicadores estratégicos, los que hicieron que se llevara a cabo la tarea de gestionar recursos federales vía instancias estatales.

En el Municipio de Mexicali, la institución encargada de revisar estos proyectos para la gestión es la Tesorería y el COPLADEMM, los cuales fungen como las instancias técnicas independientes de las instituciones que ejercen los recursos, ya que por una parte el COPLADEMM tiene como función la planeación y rectoría de la alineación estratégica de planes y programas del Municipio; por otra parte la Tesorería tiene la función de la gestión, seguimiento, administración y recaudación de recursos federales y locales.

2. **Artículo 111º** La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes.
 - a. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas. Dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto.
 - b. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley.



- c. La Secretaría y la Función Pública emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.
- d. Los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.
- e. El sistema de evaluación del desempeño deberá incorporar indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2015.

En atención al artículo anterior, se encontró la construcción del Sistema Municipal de Indicadores, el cual vino a dar respuesta a todas estas disposiciones, ya que a pesar de que existieron sistemas de información de los resultados del ingreso presupuestal de la recaudación y al ejercicio fiscal del mismo, mas no existía un sistema en donde se concentrara el avance físico y financiero, además de sus resultados en indicadores de las políticas públicas municipales.

- 3. Artículo 61º** En el proceso de integración de la información financiera para la elaboración de los presupuestos se deberán incorporar los resultados que deriven de los procesos de implantación y operación del PbR y SED establecidos en términos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

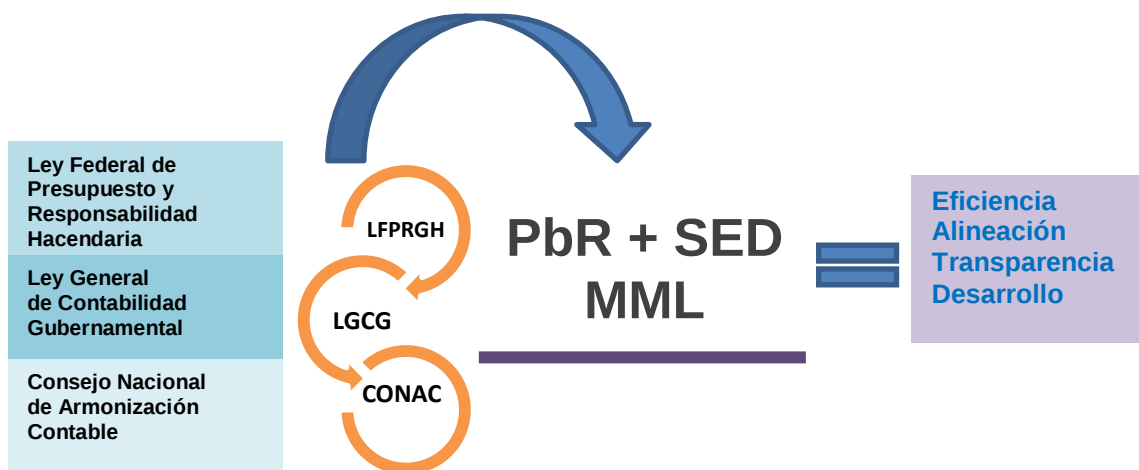
Fuente: Retomado del documento PDF Modelo de Gestión para Resultados (GpR) en la UAEM y la Ley General de Contabilidad Gubernamental.



En forma mucho más específica quien se encarga de emitir las normas y los formatos para dar cumplimiento a los requerimientos de información de las políticas públicas como establece la Ley General de Contabilidad Gubernamental es el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC); la cual debe ser replicada y respetada en los gobiernos locales. La funcionalidad del modelo se basa en los elementos antes mencionados pero sumado a un marco normativo federal, ya sólido en materia de Gestión para Resultados, retomando la propuesta del Modelo de Gestión para Resultados (GpR) en la UAEM, el cual se presenta en la Figura 18.

Para este modelo es fundamental tener como respaldo un marco normativo sólido, tan solo el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), ofrece un abanico de 76 instrumentos técnicos normativos para el ordenamiento presupuestal de las administraciones gubernamentales, lo que refleja que existe recurso jurídico suficiente para justificar acciones que tenga como fin promover la gestión para resultados.

FIGURA 18. MODELO DE GESTIÓN PARA RESULTADOS.



Fuente: Elaboración propia en base al Modelo de GpR de la UAEM, 2015.

Las estrategias operativas para la consolidación de un Modelo de GpR, se basaron precisamente en la puesta en marcha de los elementos básicos del propio modelo reflejados en la fórmula anterior:



- a. Marco jurídico.
- b. Presupuesto en Base a Resultados.
- c. Sistema de Evaluación del Desempeño.
- d. Matriz de Marco Lógico.

Para el caso del Ayuntamiento de Mexicali es importante dividir el análisis de la eficiencia en la gestión en base a los siguientes criterios:

- 1. Avances y retos de la GpR por eje rector del Plan Municipal de Desarrollo.**
2. Avances y retos de la GpR por programa municipal.
3. Avances y retos de la GpR por Dirección y Paramunicipal.

El Ayuntamiento de Mexicali ha tomado como referencia el Modelo del Gobierno del Estado de Baja California en materia de seguimiento a indicadores reflejados en su portal oficial: <http://indicadores.bajacalifornia.gob.mx/monitorbc/index.html>, donde tenía como principal criterio la división en Ejes del PED 2014-2019, que también era un modelo institucional para la propuesta SMI en Mexicali, en este portal del Gobierno del Estado se divide el seguimiento a los indicadores de la siguiente manera:

1. Seguimiento a programas.
2. Consulta Evaluaciones.
3. Avance Indicadores.
4. Presupuesto de Egresos.

IMAGEN 1. PORTAL DE SEGUIMIENTO A INDICADORES DEL GOBBC.



Fuente: Portal Oficial del GOBBC, 2016.

Para el caso del Ayuntamiento de Mexicali, la propuesta se justificó en base al modelo Estatal tomándolo como referencia para la estrategia operativa del propio modelo, ante esto se puede argumentar las siguientes acciones operativas para la implementación de un Modelo de GpR en el Municipio de Mexicali:

1. Definir la división de criterios para medición de la eficiencia en la gestión.
 - a. Por dependencia; donde se incluyan las dependencias del sector central del municipio como la Tesorería Municipal, Oficialía Mayor, Oficina de Presidencia Municipal, Secretaría del Ayuntamiento, Direcciones de Obras Públicas, Servicios Públicos, Ecología, Seguridad Pública, Bomberos y Protección Civil, Comunicación Social, de Relaciones Públicas, Fomento Deportivo, de Cultura, de Administración Urbana y de Planeación Urbana. Así como todas las entidades paramunicipales divididas por sus sectores de asistencia social, seguridad pública, desarrollo social y cultura, planeación y desarrollo económico, y desarrollo urbano y control ecológico.



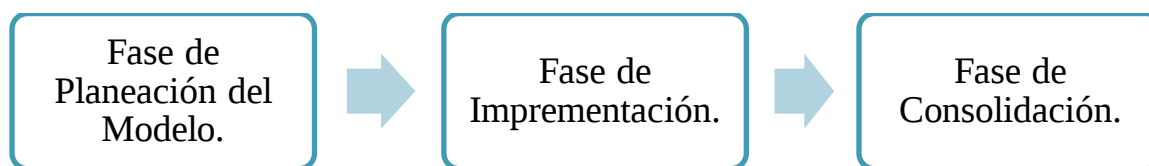
- b. Por eje rector. Referentes a las 6 políticas públicas del Plan Municipal de Desarrollo de la actual administración, en donde se incluye en la política pública 1, el desarrollo institucional del Gobierno, mediante la implementación del Presupuesto con base en los resultados, el Sistema Municipal de Indicadores, ingresos municipales, solución al déficit público, planeación gubernamental y, reglamentación y normatividad municipal.
 - c. Por política pública o programa de gobierno. Donde se puede observar que según el Reglamento de Administración Pública Municipal de Mexicali, en su artículo 7mo, dice que las dependencias y entidades de la APM conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para la consecución de los objetivos y prioridades del gobierno municipal, se establezcan en el PMD [...] (2001-Actual).
- 2. Definir la dirección o paramunicipal encargada del ordenamiento y seguimiento a la información institucional de cada programa en el Municipio, las cuales pueden ser Tesorería, Oficialía Mayor, COPLADEM o Sindicatura.
 - 3. Definir los instrumentos técnicos, a utilizar para la recopilación de información gubernamental de cada dirección y por cada programa existente, por ejemplo, utilizar las herramientas basadas en las disposiciones de la CONAC; en sentido de lo siguiente:
 - a. Metodología para el Presupuesto Basado en Resultados.
 - b. Metodología para la Matriz de Marco Lógico.
 - 4. Definir la tipología de indicadores que se utilizarían en la medición de resultados:
 - a. De Desempeño, y
 - b. Estratégicos.



5. Estructurar los manuales técnicos y operativos necesarios para la puesta en marcha del Modelo de Gestión para Resultados en el Municipio de Mexicali.
6. Calendarizar o programar fechas para la capacitación del personal que estará al cargo de la planeación, organización, dirección, control y evaluación de los procesos derivados del análisis de los indicadores de gestión; donde se destaca que además de las capacitaciones que ya han realizado en el sector público, se observa todavía un rezago del 50% de los servidores públicos del ayuntamiento.
7. Diseñar el portal electrónico oficial donde se depositará la información estratégica generada, así como se está trabajando actualmente con el Sistema Municipal de Indicadores.

Estas fueron algunas acciones preliminares de una primera fase de planeación del modelo, dado que para la consolidación del propio abarcará más de un trienio, ya que requiere de una aceptación como modelo de cultura organizacional siguiendo el esquema (ver figura 18):

FIGURA 19. FASES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL MGPR EN EL AYUNTAMIENTO MEXICALI



Fuente: Elaboración propia, 2016.



Cada una de las fases para la operatividad efectiva del modelo implicaron retos en cuanto al seguimiento y cumplimiento de las acciones operativas, como lo fueron la capacidad institucional y la resistencia al cambio de la cultura organizacional; es así que derivado de los resultados de la presente investigación de campo, se encontró que existe un grado regular de aceptación de la GpR. Esto abona a la importancia que tiene el modelo, ya que si existiese una voluntad de las partes involucradas en el ejercicio del modelo por parte del Ayuntamiento de Mexicali, la implementación avanzaría significativamente.

Siendo las disposiciones normativas del municipio, las que principalmente han abonado a la consolidación del modelo de GpR, como lo fueron las reformas al reglamento de la administración pública municipal de Mexicali, el de las entidades paramunicipales para el municipio de Mexicali, del proceso de planeación para el desarrollo municipal de Mexicali y del Reglamento interior del comité de planeación, así como la instauración del SMI, de la capacitación continua de los empleados y el uso del Sistema de Armonización Contable, son acciones que han hecho avanzar a Mexicali hacia una GpR consolidada.

Por lo que una normatividad enfocada a la GpR bajo los términos anteriores debe:

Fomentar la implementación de la GpR en las organizaciones públicas municipales, es decir, como lo marca el artículo 8vo del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Mexicali, las políticas y medidas que adopten el Presidente Municipal y los titulares de las Dependencias y entidades respecto a la administración de éstas, persiguiendo los objetivos de:

- a. Desconcentrar la ejecución de atribuciones cuya naturaleza permita que sean realizadas con mayor eficiencia por conducto de las delegaciones



municipales, los órganos desconcentrados y los organismos descentralizados;

- b. Simplificar los procedimientos y concentrar los tiempos de atención y respuesta al público;
- c. Optimizar el gasto público, procurando el ahorro y observando los controles establecidos al ejercicio presupuestal;
- d. Eficientar el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; y
- e. Dar cumplimiento a las metas establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo.

Fuente: Reglamento de la Administración Pública Municipal de Mexicali, 2001.

En este sentido, según los principios de la GpR, se encontró que el artículo busca centrar el diálogo en los resultados, ya que el presidente y los titulares deben buscar rutas alternativas para cumplir con sus atribuciones; se alinea la planeación, la programación, presupuestación, el monitoreo y la evaluación a los resultados, ya que se establece en la normatividad en primera instancia, desconcentrar la ejecución, simplificar los procedimientos, optimizar el gasto público, eficientar el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales, y cumplir con las metas establecidas en el PMD. Se promueven procesos sencillos según el inciso b, donde se tiene la obligación de simplificar los procedimientos y concentrar los tiempos de atención. En cuanto al cuarto principio de la GpR, referente a la Gestión para Resultados y No *Por Resultados*, se encuentra en el inciso e, respecto al cumplimiento de las metas correspondientes. Por último, que es un tema no incluido en un reglamento municipal explícitamente como transparencia y rendición de cuentas, se incumple el 5to principio, referente a usar la información sobre resultados para



aprender, apoyar la toma de decisiones y rendir cuentas; debido a que no cuentan en su normatividad la obligación de hacerlo.

En cuanto a los ejes del PMD 2014-2016 del XXI Ayuntamiento de Mexicali, se observa que principalmente la Política Pública 1: Desarrollo Institucional para un buen gobierno, donde propone en base a los principios de la GpR: facilitación de trámites y atención al público con calidad y calidez (procesos sencillos de medición e información), presupuesto con base en los resultados (centrar el diálogo en resultados y gestionar para, no por, resultados), Sistema municipal de indicadores (información sobre resultados para aprender, apoyar la toma de decisiones y rendir cuentas), ingresos municipales estimulando impuesto predial y otros servicios municipales, planeación gubernamental, solución al déficit público, y reglamentación y normatividad municipal (alinear la planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con los resultados).

Bajo este umbral, también se puede ejemplificar que como programa apegado a los principios de la GpR, son todos aquellos del municipio que se encuentran orientados a generar resultados antes que a los procedimientos, que utilizan sistemas de información e indicadores de medición estratégicos y de desempeño, con la apropiada alineación de los programas, con lo presupuestal, así como la alineación estratégica que deben tener respecto a las disposiciones de los demás niveles de gobierno como el estatal y el federal.

Estos son los supuestos elementales de la Gestión para Resultados sin embargo dependerá de las capacidades institucionales del Gobierno Municipal: su planeación, implementación y seguimiento; donde se destaca un lineamiento importante a considerar desde un inicio es la alineación programática y presupuestaria de todas las acciones que ejecute el gobierno municipal teniendo como principal elemento el Plan Municipal de Desarrollo vigente y este a su vez que este alineado a los planes estatal y nacional de desarrollo.



En el caso de la consolidación de los elementos que integran el Modelo de Gestión para Resultados, para el proceso del Presupuesto en Base a Resultados se encuentra la siguiente figura que sintetiza el proceso a seguir.

Comenzando por el principio básico de la Alineación entre la planeación, la programación, presupuestación, monitoreo y evaluación, la GpR se puede entender en este orden. Primeramente para su implementación se tiene que orientar el pensamiento y la lógica de la estructuración de los planes y programas gubernamentales hacia los resultados que se espera obtener, es decir, cuál será el impacto de la política a implementar. Es así que la planeación funge como la primera fase dentro de la aplicación de la GpR, donde se sigue la alineación estratégica con los demás niveles de gobierno y se prioriza los temas de mayor importancia; siguiendo con la programación, que se vuelve dependiente de la anterior, el presupuesto, su ejercicio y control, el seguimiento y por último la evaluación, para dar una retroalimentación a la política y volver a planear; consecutivamente del resultado de la evaluación, se deriva la rendición de cuentas.

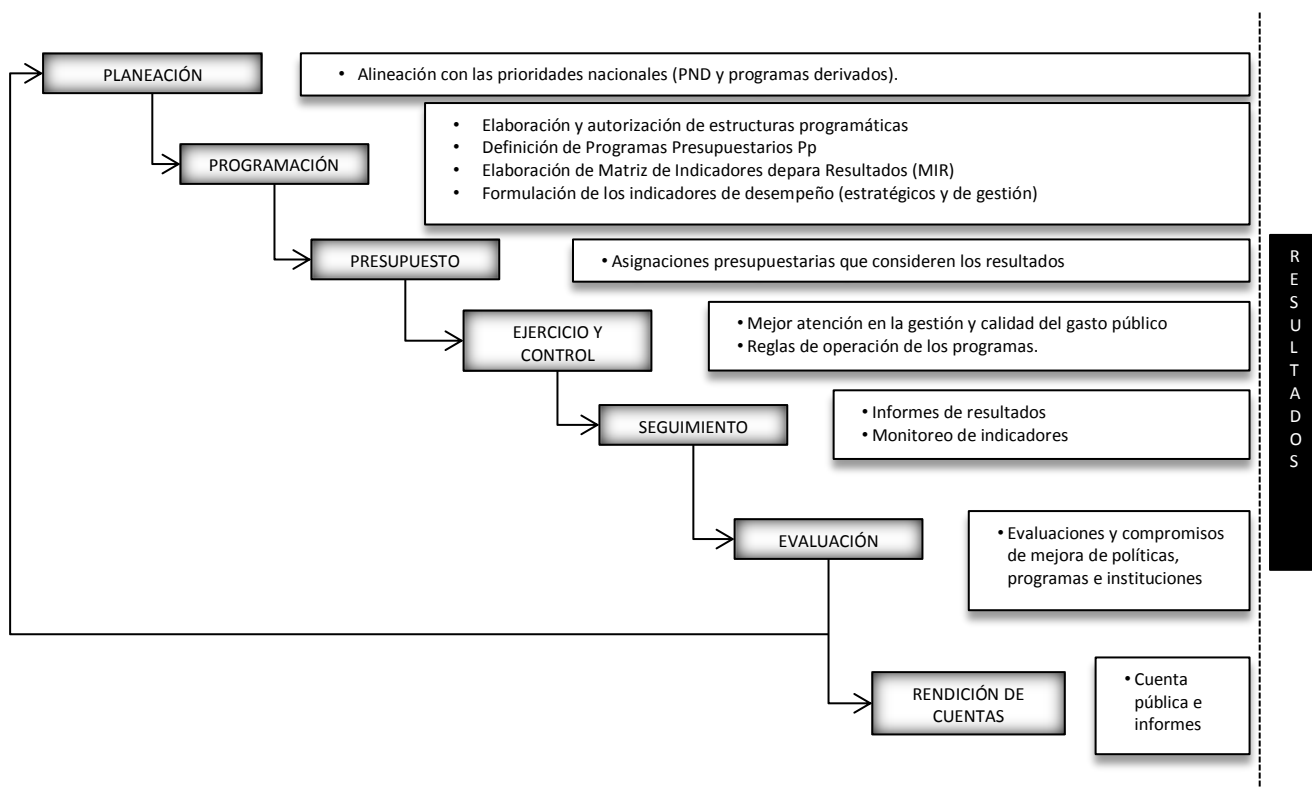
Es así que en Mexicali, primeramente se da la estructuración y diseño de las políticas públicas inmersas en el PMD, el cual se ha hecho bajo un esquema de participación ciudadana donde, mediante foros de participación y de consulta pública, se pregunta a la sociedad qué tema del PMD consideran más importante o de mayor relevancia. De esta forma, se establecen las prioridades del municipio con base en las necesidades del ciudadano; las cuales derivan en las políticas públicas lo que desprende de sí mismo los programas que llevarán a cabo los organismos públicos y las entidades paramunicipales.

En esta imagen se destacan puntos elementales como la alineación a las prioridades nacionales, la elaboración de la propia Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), que está incluida en el proceso de Presupuesto en Base a Resultados (PbR), otro punto elemento importante



en el caso de la ejecución de un modelo de GpR en el gobierno municipal es el que todos los programas gubernamentales tengan Reglas de Operación (ROP) definidas, algo que se ha observado muy ausente sobre todo en el caso de los gobiernos locales, que no han considerado aun del todo los lineamientos de la GpR.

FIGURA 19. ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN BASE A RESULTADOS.



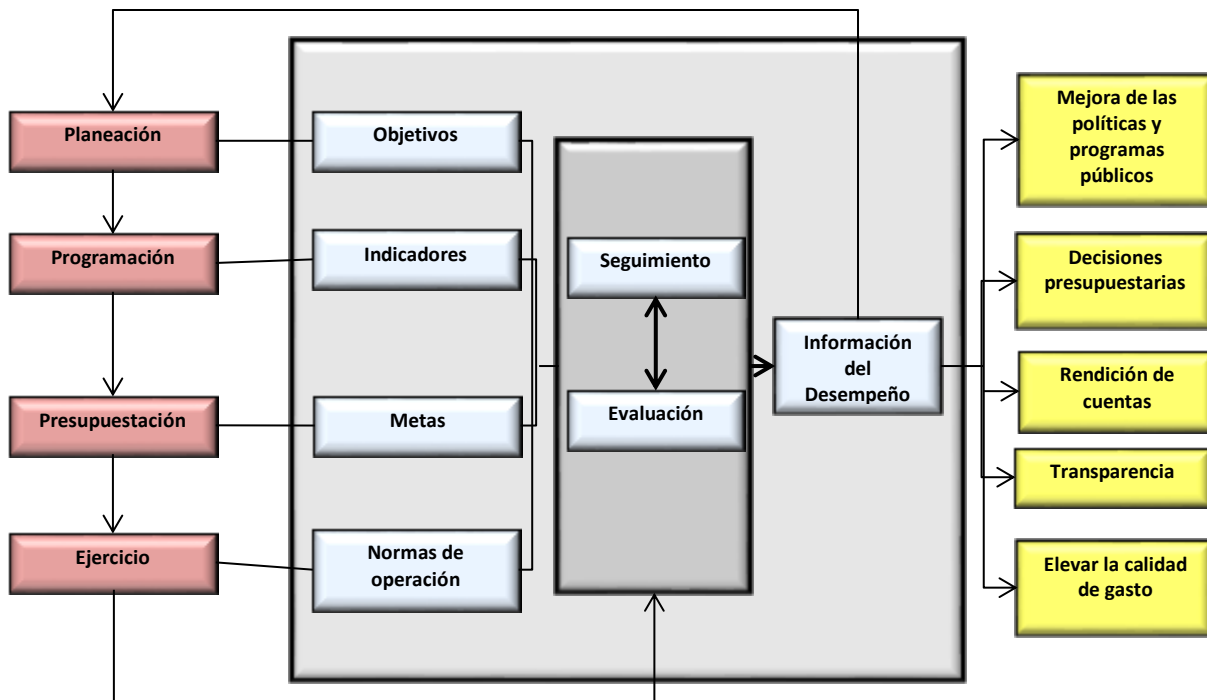
Fuente: SHCP, 2016.

En el caso de la propuesta del Sistema Municipal de Indicadores para el caso del Ayuntamiento de Mexicali, se aprecia que en la etapa del seguimiento presupuestario que recomienda la SHCP, se encuentra la generación de informes de resultados y monitoreo de indicadores, lo que alimentaría de manera frecuente la propuesta del SMI. En este tenor, la



evaluación del desempeño es otro elemento importante a considerar como parte del Modelo de Gestión para Resultados, la propia SHCP refleja el proceso básico del SED, de la siguiente manera:

FIGURA 21. ELEMENTOS Y OBJETIVOS DEL SED.



Fuente: SHCP, 2016.

Es importante apreciar como el proceso presupuestario tiene un indicador claro para medir, mediante objetivos, indicadores, metas y normas operativas; la figura expresa de forma correcta que resultados son los de este sistema, como se muestra a continuación:

- Mejora de las políticas.
- Decisiones presupuestarias.
- Rendición de cuentas.
- Transparencia.
- Calidad del gasto.



Otro lineamiento básico del Modelo de Gestión para Resultados, es el relativo a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), que es una metodología necesaria y prioritaria para cada programa gubernamental ejecutado por las administraciones, es un indicador también elemental para la medición de la eficiencia de la gestión para resultados en un gobierno.

Actualmente en el gobierno de Mexicali, no se han implementado completamente las herramientas de la GpR para lograr los objetivos que propone este modelo; además frente a esta oportunidad que tiene el Ayuntamiento, se observa que los pilares de la implementación de la GpR son las dependencias globalizadoras que se encargan fundamentalmente de la planeación, la presupuestación, el monitoreo y la evaluación. Las cuales encuentran en el municipio como la Tesorería en el ámbito presupuestal y de gestión de recursos federales, el COPLADEMM como órgano rector de la planeación del municipio, Oficialía Mayor por ser la dependencia encargada de dar el seguimiento programático y la evaluación de los programas municipales.

4.3.8 CONCLUSIONES GENERALES

Como se observó en este capítulo, se llevó la investigación mediante un instrumento de entrevista para los servidores públicos y los académicos expertos (Anexo N), dicho instrumento consta de 63 reactivos, los cuales se organizan de la siguiente forma: datos descriptivos, donde se identifica a la persona encuestada y se muestra el perfil del funcionario; el grado de desarrollo de la gestión para resultados; la gestión; planeación estratégica; programación y presupuesto; monitoreo y evaluación; cultura de gestión para resultados; capacidades técnicas; participación ciudadana; y transparencia y rendición de cuentas.

Las dependencias de donde se tomó la muestra fue de Tesorería Municipal, Oficialía Mayor, el COPLADEMM y la Sindicatura Municipal; esto debido a su importancia funcional para



la implementación del GpR en el municipio de Mexicali. Esta misma lógica sigue los entrevistados, donde se destaca que la mayoría son del departamento de administración, seguido por el de fiscalización, el de inversión pública y planeación.

Otro factor a considerar para fortalecer la muestra, ha sido la experiencia del grupo encuestado, ya que en su mayoría presentaban 5 años de experiencia laborando en el puesto actual, y un 7.7% superaba los 9 años. Asimismo, más del 70% presentan un grado de licenciatura o superior; ya sea siendo analistas o jefes de departamento.

Es así que se puede tener fiabilidad de las respuestas sustentadas en la experiencia y los conocimientos de la muestra encuestada, los cuales dieron su percepción acerca de temas relevantes al mejoramiento de la administración pública municipal bajo la nueva cultura organización de la GpR, donde se encuentran las siguientes conclusiones:

- Se ha calificado al grado de avance de la implementación de la GpR en Mexicali como Regular o Malo, con una calificación del 54.5%.
- Se calificó la frecuencia con que las dependencias generan consultas de opinión o consideran recomendaciones para mejores procesos de gestión institucional en el área con 59.1% en la respuesta de Algunas veces o casi nunca.
- Se calificó como Siempre o casi siempre (66.2%) la frecuencia con que se identifica en el marco normativo la posibilidad de integrar la planeación estratégica de cada programa de las dependencias municipales con el Plan Municipal de Desarrollo.
- Se obtuvo una opinión bifurcada en cuanto a la capacitación en materia de evaluación que han tenido los servidores públicos entrevistados en el tiempo que tienen laborando en el sector público, resultando un empate entre Siempre o casi siempre, y Algunas veces o casi nunca; donde cada categoría obtuvo 50% de la opinión de la muestra.



- Por otra parte, en cuanto al Personal suficiente y calificado, se encuentra que según la muestra, Algunas veces o casi nunca se cuenta con ese tipo de personal para la realización de los procesos de modernización y evaluación institucional.
- La mayoría de los empleados del sector público municipal, respondieron que Sí (51.6%) tienen conocimiento para realizar un monitoreo programático, en cuanto a los que eran analistas o auxiliares, y a aquellos que laboran en la Tesorería o un puesto a fin.
- En base a los años de experiencia que tiene la muestra, calificaron como Regular o Malo (55.4%) el grado de avance de la implementación de la GpR en la administración municipal de Mexicali. Destacando que fue el grupo de la muestra con menos años de experiencia (de 0 a 9) los que calificaron un 65.0% como Regular o malo, mientras que aquellos de 10 y más, lo calificaron como Excelente o bueno con la mayoría del 60.0% de la muestra total.
- Se tiene un 0.63 de puntuación en el Índice de Capacidades Institucionales. Destacando que son la Planeación Estratégica, la Participación Ciudadana, y la Transparencia y Rendición de cuentas las que gozan con un resultado de 0.71, 0.79 y 0.81, respectivamente. Mientras que el Grado de Desarrollo para la gestión para resultados, obtuvo un 0.46 del indicador; el Monitoreo y evaluación, un 0.50; en cuanto a la Cultura de gestión para resultados, y las Capacidades técnicas, ambos obtuvieron 0.58; la Gestión es otro tema de importancia y relevancia para la implementación de la GpR, en el cual obtuvo un 0.59 del indicador; por último, por debajo de la línea entre el Índice de Capacidades, se encuentra el resultado de 0.61 correspondiente a la categoría de Programación y presupuesto.
- El municipio cuenta con los lineamientos suficientes para el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la implementación de la GpR en Mexicali.



Los resultados propios de la GpR se encuentran en la eficiencia y eficacia de la administración pública municipal en cuanto a las obligaciones que tiene el Ayuntamiento, como lo son la prestación de servicios públicos, la procuración de la seguridad local, el desarrollo económico local, la urbanización, etc. Sin embargo al ser la GpR un modelo de cultura organizacional, la cual se encontrará con obstáculos complicados para su implementación como lo es la resistencia al cambio, la incapacidad técnica de los servidores públicos, así como la complejidad de la voluntad política; es un paso grande el que los servidores públicos pasen de una administración tradicional a una de gestión orientada a resultados, donde se observa a partir de este estudio y los resultados en informes de gobierno, que los servidores y funcionarios del ayuntamiento de Mexicali, se encuentran interesados por implementar completamente el GpR en el municipio.



V. CONCLUSIONES FINALES

El presente estudio tuvo como principal objetivo el identificar el grado de avance de las metas establecidas en la implementación de la Gestión para Resultados, así como los obstáculos y las oportunidades que se presentan al gobierno del Municipio de Mexicali, el cual mediante la investigación documental y de campo (llevada a cabo con el instrumento de investigación utilizado), ha sido cumplido satisfactoriamente. Con esta tesis se puede determinar el estado que guarda la Gestión para Resultados en Mexicali desde su inicio de implementación en 2009 y qué avances y retos ha presentado a lo largo de diferentes trienios, así como las oportunidades de mejora que tiene ante los obstáculos, los cuales aparecen como recomendaciones en el presente documento.

Derivado del presente estudio se puede concluir que la Gestión para Resultados si bien, es una herramienta importante que coadyuva al desarrollo de los países y los gobiernos subnacionales, su implementación en México ha quedado rezagada respecto a los gobiernos locales.

La Gestión para Resultados del Desarrollo, cuyo modelo es utilizado en otros países como Brasil y Chile, toma como principal objetivo el alcanzar un nivel de desarrollo mayor de manera acelerada. El Banco Interamericano para el Desarrollo y el Comité Latinoamericano para el Desarrollo (2007) toman a la Gestión para Resultados del Desarrollo como el marco de referencia que facilita a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones. Es por ello que se vuelve pertinente su estudio y aún más, su aplicación, ya que si estos beneficios se trasladan



a los gobiernos municipales, quienes representan el orden de gobierno más cercano al ciudadano, el gobierno con mayor déficit presupuestal y aquél que es el principal promotor del desarrollo según Fuentes (2007); generaría resultados de gran impacto en el largo plazo, debido a que son los que necesitan generar valor público con la mayor eficiencia presupuestal y la mayor calidad en sus servicios.

Enfocándonos en el objeto de estudio principal de esta tesis, el Municipio de Mexicali comenzó a trabajar la Gestión para Resultados de manera mínima desde 2009, pero no ha sido sino hasta el 2016 que se presentan resultados y avances en el tema, por lo que su avance ha sido bajo en cuanto a la consolidación de la cultura orientada a resultados y otros aspectos de la misma; así como lo corroboran los resultados del instrumento de investigación y el estudio documental, ya que en comparación con otros municipios de Latinoamérica y México, Mexicali se encuentra rezagado en diversos aspectos propios de la Gestión para Resultados del Desarrollo.

Bajo esta premisa, se encuentra en esta investigación que la transformación que ha presentado México a nivel federal y estatal, llegará a su desarrollo y consolidación, una vez se implemente en las municipalidades, ya que esta herramienta ha venido a transformar el paradigma tradicional de gobierno, dejando atrás los mecanismos tradicionales y abriendo paso a herramientas metodológicas de mayor eficiencia y eficacia. La práctica de la Gestión para Resultados, presenta una implementación obligada al gobierno municipal, ya que los fondos y subsidios federales, requieren de proyectos mejor diseñados, con mayor visión futura, que generen resultados y sean evaluados en diferentes conceptos y tiempos, lo que significa que requieren utilizar mecanismos de la Gestión para Resultados, tales como los sistemas de monitoreo y evaluación; lo cual sin una consolidación de esta cultura administrativa, el municipio perdería los grandes apoyos que representan estos fondos y subsidios.



De los casos internacionales, del que puede tener mayor aprendizaje Mexicali, es el de Curitiba. Un municipio de Brasil (país el cual, tiene una historia y un desarrollo similar a México; Mesina, 2013) que ha aplicado de manera acertada diversas herramientas propias de la Gestión para Resultados del Desarrollo, logrando así generar una planeación y ejecución exitosa. Siendo Curitiba un municipio de bajo nivel de desarrollo económico y social, gracias a su enfoque en políticas de infraestructura vial, de reforma del transporte público y del mejoramiento de los barrios populares (zonas marginadas), se ha convertido en un modelo mundial para los municipios, caracterizado por su orden, limpieza, calidad de los servicios públicos, integración social y la consecuente calidad de vida que ha reportado la mayoría de sus habitantes (Paramio y Revilla, 2006).

El transcurso histórico de la Gestión para Resultados en México, ha sido una serie de privatizaciones y de gestión orientada a resultados sin retomar la planeación estratégica y la generación de valor público que requiere este modelo. Frente a una cultura de administración tradicional de enfoque a los procesos, ha sido tortuoso la dilución de estas prácticas modernas. Sus mayores avances han sido a nivel federal y se han ido transfiriendo a los gobiernos subnacionales, obligándolos a seguir las disposiciones federales. Entre los avances más significativos a nivel federal en materia de GpR, se encuentran los siguientes:

1. Sistemas de evaluación del desempeño gubernamental (Sistema de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 2007).
2. Nuevas organizaciones públicas garantes de la transparencia y acceso a la información gubernamental (INAI, 2014).
3. Fortalecimientos de instituciones públicas enfocadas a la evaluación de la política social (CONEVAL, 2005).



4. Operación del Presupuesto basado en Resultados (PbR), dentro de la SHCP, 2008.

Es así que los grandes avances que ha presentado México, han sido derivados de la implementación de programas como: Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012; Programa de Mediano Plazo (PMP), del cual surge el Programa Nacional de Reducción de Gasto Público (PNRGP); Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), junto con el Programa Anual de Evaluación (PAE), coordinado por la SHCP, la SFP y el CONEVAL, avanzando en el PbR y el SED; el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G); y por último, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), las leyes estatales y el órgano garante de esta ley, junto con el actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y sus homólogos estatales.

Pese que los municipios están rezagados a nivel nacional en cuanto a la innovación administrativa, Mexicali ha presentado diversos avances que apuntan a mejores mecanismos de administración, los cuales se pueden ver en los informes de gobierno 2014 y 2015, donde se presentan los siguientes resultados más importantes:

1. Avances en talleres relacionados a la Gestión para Resultados.
2. Implementación del Sistema Municipal de Indicadores.
3. Se crea el Plan Estratégico Municipal de Mexicali 2015-2029.
4. Tienen una atención del 99% de cumplimiento al Índice de Información Presupuestal Municipal 2015.
5. Diversas reformas administrativas para mejorar la gestión institucional.



Sin embargo, frente a este avance retos institucionales a superar, encontrados en la investigación documental y de campo, donde su aminoración significa un mejoramiento de los procesos administrativos del municipio:

De los informes de Gobierno

- Atención ciudadana: Los retos en este tenor están orientados a una mayor cobertura de los casos sociales gestionados ante las distintas direcciones y paramunicipales del XXI Ayuntamiento de Mexicali, como en los procesos propios de atención directa en ventanilla, correos electrónicos, portales oficiales (transparencia y servicios) o jornadas ciudadanas en las colonias a lo largo del Municipio.
- Reingeniería y Desarrollo Organizacional: Focaliza sus retos en cuanto al tipo de acciones realizadas las cuales, según los últimos dos informes de gobierno, han sido esfuerzos enfocados en la capacitación del personal del Gobierno Municipal, mas no ha existido una reingeniería institucional en las estructuras Municipales donde se vea un mejoramiento de la GpR en el Ayuntamiento.
- Presupuesto basado en Resultados (PbR): Mexicali solo ha enfocado sus estrategias en acciones de carácter informativo, lo que respecta a la elaboración de talleres, conferencias y pláticas referentes al PbR, sin embargo la práctica en los mecanismos de programación y presupuesto, siguen siendo de manera tradicional.
- Sistema Municipal de Indicadores: Los logros en este eje han avanzado mucho y más que en las pasadas estrategias, ya que se observa que ya se construyó y se diseñaron distintos tipos de indicadores estratégicos que arrojan información sobre la situación que guardan las políticas públicas municipales de Mexicali; donde queda de reto para las siguientes administraciones, la consolidación práctica de la plataforma municipal de indicadores que



sea alimentada y actualizada constantemente por direcciones y paramunicipales del ayuntamiento, donde se genere una responsabilidad y un compromiso en los servidores públicos de la administración pública municipal, siendo prioridad mantener actualizada la base de indicadores como lo hace el Gobierno del Estado en su Sistema Estatal de Indicadores (SEI). Es así que, conviene hacerse la pregunta de qué tanta disposición tendrán los siguientes gobiernos municipales, a darle seguimiento a la consolidación de este proyecto institucional de trascendencia.

Del instrumento

- Se encontró que poco menos del 20% de los empleados de relevancia para la implementación y consolidación de las GpR en el ayuntamiento de Mexicali no conocen el procedimiento requerido para llevar a cabo un análisis FODA.
- Los empleados de la administración pública, aquellos involucrados con la implementación de las GpR consideraron al momento de la encuesta que el presupuesto de su dependencia estaba vinculado a las metas de la institución en un 42% de las ocasiones (excluyendo no especificados), destaca que el 28% señaló desconocer esta situación lo que podría deberse al departamento en el cual desempeñaban sus funciones.
- La superación de los retos institucionales para la implementación de la GpR, generará una gestión de calidad, servicios públicos eficientes y eficaces, disminución de las principales problemáticas de la sociedad de Mexicali, como la marginación y la delincuencia, mejorando el desarrollo humano de la sociedad.

Del presente estudio en general, con los resultados del instrumento y la investigación documental, se puede concluir que el grado de avance de la Gestión para Resultados en Mexicali



es **Mediano**, ya que se encuentra un rezago en cuanto a Gestión, Planeación Estratégica, Programación y Presupuestación, Cultura de orientación a resultados y Capacidades Técnicas. En otros aspectos se encuentran fortalezas que ayudan al desarrollo y consolidación de la Gestión para Resultados, como lo son la Transparencia y Rendición de Cuentas, la Participación Ciudadana, el Monitoreo y Evaluación que si bien, no guardan un estado perfecto de atención. En este mismo sentido, los resultados de atención derivan del instrumento utilizado, en donde se obtuvieron los siguientes resultados y los cuales implican una mejora o un reto para la consolidación de la Gestión para Resultados en Mexicali:

1. La muestra determinó que el municipio guarda un grado de desarrollo **Regular** de la Gestión para Resultados; esto significa que Mexicali, carece de herramientas novedosas de gestión, poca o nula orientación a resultados, poca o nula atención a la planeación estratégica en sus planes de desarrollo, bajo o poco interés en cuanto a la programación y presupuestación, poca incidencia de la cultura de la GpR, deficientes capacidades técnicas y poca preparación de los servidores públicos, participación ciudadana y deficiente transparencia e ineficaces mecanismos de rendición de cuentas.
2. Solo el 39.4% de las dependencias de la muestra algunas veces han realizado consultas de opinión, mientras un porcentaje menor considera que si lo hacen, y otro mayor al anterior, simplemente nunca lo han hecho. Esto implica una deliberada toma de decisiones sin consultar a la ciudadanía de su opinión, lo que redundará en proyectos ineficaces y poca aceptación de la ciudadanía por su gobierno.
3. Poco más de la mitad conoce el procedimiento para evaluar, y no toda la nómina del ayuntamiento como se requiere para un modelo de GpR completo. Si los servidores públicos, no conocen el procedimiento para evaluar, entonces no podrán atender



cabalmente las recomendaciones derivadas de ésta, lo que implica un obstáculo para un modelo de mejora continua en los procesos administrativos y desempeño de la administración pública.

4. El 50% de los servidores públicos Sí conoce el procedimiento para realizar un seguimiento programático, lo cual es bueno, pero deja un rezago inminente del 50% que No sabe hacerlo, lo que deja como área de oportunidad para Mexicali el lograr el 100% de cobertura en cuanto al conocimiento para la elaboración de un seguimiento programático.
5. Solo al 48.5% le ha interesado solicitar una capacitación en materia de GpR, esto quiere decir que existe más del 50% de los servidores públicos municipales que siguen con las prácticas en administración pública tradicional, simplemente porque desconocen que pueden solicitar estos cursos o por desinterés de las nuevas prácticas de la gestión administrativa gubernamental, ya que adoptar un modelo de gestión para resultados siempre se encuentra con la barrera de la resistencia al cambio.
6. Poco más de la mitad dice que las dependencias y las áreas en donde trabajan, no cuentan con personal calificado en la realización de procesos de modernización, lo cual se convierte en un aspecto de carácter preocupante, ya que si la administración local no cuenta con personal calificado para mejorar e innovar los procesos de modernización administrativa, la Gestión para Resultados seguirá siendo un modelo administrativo inalcanzable.
7. Solo el 53% califica como Muy importante el integrar a los ciudadanos, esto significa que en cuanto al desarrollo de una gobernanza y de un gobierno compartido entre sociedad y administración pública. Si bien es un resultado prometedor, ya que se observa que más de la mitad de los servidores públicos muestran su deseo de integrar a los ciudadanos para



fortalecer los procesos institucionales, sin embargo, todavía queda un 57% que no considera del todo integrar a la ciudadanía en esos procesos.

8. Existe un rezago en cuanto a la percepción del grado de transparencia de las dependencias públicas municipales del 44%; lo cual, aunado a la falta de innovación de los portales de transparencia, presenta un eslabón para la implementación de un modelo de Gestión para Resultados en un umbral de Gobernanza y cooperación entre Estado y ciudadanía, ya que con mejores herramientas de transparencia y de rendición de cuentas, la confianza en el gobierno por parte de la ciudadanía aumentaría y generaría proyectos sociales de largo plazo de mayor compromiso social y gubernamental, generaría una mejor recaudación de rentas y facilitaría el pago de impuestos de predial, la prestación de servicios públicos, etc. Generar mayor confianza ante la ciudadanía incentiva la participación ciudadana, punto que también queda pendiente para Mexicali.

Si bien, con la innovación administrativa y todo el bagaje metodológico de la Gestión para Resultados como Política Pública dentro del Plan Municipal de Desarrollo, es un avance, sin embargo tiene mayor impacto la planificación transversal por su característica prioritaria y de aplicación en cada acción pública; lo cual sería el próximo paso a seguir por la administración local.

Retomando las recomendaciones del apartado anterior, se exalta la necesidad de constituir un Comité de Gestión para Resultados con las especificaciones anteriormente citadas, ya que será pilar para el desarrollo de la Gestión para Resultados en el municipio y para la generación de valor público, de donde se derivan las demás recomendaciones, ya que sin un órgano garante de la



implementación de este modelo organizacional en Mexicali, los esfuerzos serán sin coordinación y no llevarán a la consolidación.

El crear el comité implicaría un esfuerzo político y administrativo de gestión pública en donde se coordinen los principales organizaciones públicas globalizadoras del gobierno municipal para tomar como principal enfoque la consolidación del modelo de Gestión para Resultados, impulsando una política eficaz de planeación operativa y estratégica de la Administración Pública Municipal, el modelo de Presupuesto basado en Resultados, la creación de gestores para resultados administración municipal, además de establecer una política real de transparencia y rendición de cuentas, buscar que los principales puestos para que los ayuntamientos cuenten con el servicio profesional de carrera; y como otro punto de enfoque inicial del Comité, será fortalecer al COPLADEMM, generando una estructura sólida que impulse el monitoreo eficaz, esto generará un seguimiento y una evaluación cabal para el mejoramiento de las políticas públicas y los procesos administrativos que redunden en una mejora continua y mayor generación de valor público.



VI. PRINCIPALES RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

Derivado del presente estudio, de la investigación documental y de campo, retomando los principales resultados que arrojó el instrumento de Entrevista para los funcionarios y académicos, y de la conclusión general de la tesis, se enuncian los siguientes resultados y recomendaciones, a manera de propuestas de acción para superar los retos que presenta Mexicali en la implementación y llevar a su consolidación.

Los principales resultados que arrojó el estudio documental, identifica los principales retos que tiene Mexicali para la implementación de la GpR:

- Medición de la calidad en los servicios públicos.
- Desarrollo de técnicas y cultura de la GpR.
- Herramientas de Monitoreo y Evaluación.
- Desarrollo de Capacidades Técnicas.
- Desarrollo e innovación de la Gestión.
- Innovación de páginas de Transparencia.
- Construir mecanismos novedosos y pertinentes de rendición de cuentas.
- Crear un Comité de Gestión para Resultados del Municipio de Mexicali.

Además, del instrumento, se conocen los siguientes resultados respecto de la percepción de los servidores públicos y académicos expertos en la materia, desglosado por dimensión:

Grado de desarrollo de la Gestión para Resultados

- El 43.9% de la muestra califica como Regular la GpR en Mexicali.



Gestión

- El 71.2% identifica la normatividad municipal para planeación en Mexicali.
- El 39.4% de las dependencias algunas veces hacen consultas de opinión o consideran recomendaciones.

Planeación Estratégica

- El 80.3% Sí conoce el procedimiento para un diagnóstico FODA
- El 50% considera Regular la vinculación con otros órdenes de Gobierno.

Programación y presupuestación

- El 53% Sí conoce el procedimiento para evaluar el presupuesto de dependencia.
- El 40.6% dice que el presupuesto son dirigidos por decisiones políticas.

Monitoreo y Evaluación

- El 50% Sí conoce el procedimiento para realizar un seguimiento programático.
- El 84% ha participado en un monitoreo programático dentro de su dependencia.

Cultura de la GpR

- El 48.5% han solicitado alguna capacitación en materia de GpR.
- El 74.2% identifican la diferencia entre Auditoría Gubernamental y Evaluación del Desempeño.

Capacidades Técnicas

- El 53% dijo que No se cuenta con personal calificado en procesos de modernización.

Participación ciudadana

- El 53% califica Muy Importante la integración de ciudadanos para fortalecer los procesos institucionales.



Transparencia y Rendición de cuentas

- El 56.1% considera muy transparente el área donde se encuentra.
- El 71.2% identifica la normatividad vigente en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas.

Por último, derivado de los retos y los resultados anteriores, se recomienda lo siguiente:

- Creación de un Comité de Gestión para Resultados donde se involucren las principales instancias globalizadoras del gobierno municipal. La creación de un comité de gestión para resultados con las especificaciones citadas en esta tesis, será pilar para el desarrollo de la Gestión para Resultados en el municipio, de donde se derivan las demás recomendaciones, ya que sin un órgano garante de la implementación de este modelo organizacional en Mexicali, los esfuerzos serán sin coordinación y no llevarán a la consolidación. El crear el comité implicaría un esfuerzo político y administrativo de gestión pública en donde se coordinen las principales organizaciones públicas globalizadoras del gobierno municipal para tomar como principal enfoque la consolidación del modelo de Gestión para Resultados; lo cual permitiría que las demás recomendaciones fueran más sencillas y mejor ejecutadas.
- Impulsar una política eficaz en participación ciudadana en los procesos de evaluación, programación y presupuesto; esto con la finalidad de integrar a la sociedad por diversos mecanismos de participación, a la toma observación de los resultados del gobierno local; lo cual generará una mayor confianza del ciudadano hacia su gobierno, que redundará en el fortalecimiento de la democracia y



- Impulsar un mecanismo metodológico eficaz de planeación operativa y estratégica de la administración pública municipal. Mediante la instauración del plan estratégico de Mexicali de 2015-2029, se esboza los primeros trabajos en materia de planeación estratégica, sin embargo, el reto actual será darle seguimiento a dicho plan, ya que la planeación estratégica sin un adecuado monitoreo de los resultados, no concreta sus objetivos a largo plazo; es por ello que se requiere de un mecanismo metodológico que desarrolle el municipio por medio de contratación de servicios profesionales o desde el COPLADEMM, para dar seguimiento al plan estratégico actual y de la mano, se lleve la planeación operativa anual enfocado a la consecución de los objetivos a mediano y largo plazo.
- Impulsar un modelo de PbR para orientar el presupuesto a la generación de mayores impactos sociales. Con la instauración del Sistema Municipal de Indicadores, ya se puede trabajar en sentido de la obtención de mejores resultados, un presupuesto basado en resultados, el cual se puede utilizar como mecanismo de rendición de cuentas, de eficiencia del gasto, de focalización de los objetivos municipales del desarrollo, de alineación estratégica, etc. Ya que con el PbR se integra el SED, desde el cual, se llevarían las evaluaciones a los recursos públicos tanto municipales como federales.
- Fortalecer al COPLADEM con una estructura sólida que impulse un monitoreo eficaz de los programas municipales. El COPLADEMM actualmente, realiza los planes de desarrollo municipal, sin embargo, no tiene una estructura fuerte para darles el seguimiento a su cumplimiento, lo que genera un descontrol para el monitoreo de las políticas públicas, así como de las metas operativas del PMD, ya que la unidad encargada de planear, no da el seguimiento al cumplimiento de los objetivos locales.



- Impulsar la creación de gestores para resultados de la administración pública municipal. Mediante capacitaciones, buscar profesionalizar a los servidores públicos en la gestión para resultados, para fortalecer la generación de valor público en las políticas del gobierno local de Mexicali; es así que la creación de gestores para resultados redundaría en una mayor eficacia de las políticas públicas, y no solo en la eficiencia administrativa programática, sino en la presupuestal.
- Contar con un servicio profesional de carrera cuando menos de los principales puestos de la administración pública municipal. El servicio profesional de carrera genera en la administración pública experiencia y especialización de los servidores públicos, los cuales en las áreas estratégicas del gobierno municipal generará una eficiencia, eficacia y calidad de los procesos administrativos, trámites y servicios públicos.
- Establecer una política pública real de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública municipal. Adecuar mediante el UMAI, a las disposiciones estatales y federales de las leyes de transparencia y rendición de cuentas, enfocándose en los diversos elementos que deben contener los portales de transparencia, como lo es la calidad de la información, la amigabilidad del portal, la eficiencia de búsqueda, etc.; es así que si se tuviese una política real de transparencia y no se encontrara como estrategia, tomaría mayor relevancia programática, lo que redundaría en una mayor focalización de los recursos públicos.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, Luis. F, (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Arellano, David, [ponencia], 2000, “Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México” República Dominicana, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 24 al 27 de Octubre.
- _____, et al, [ponencia], 1999, “Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)”, México, IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 19 al 22 de Octubre.
- Arellano, David, Gil, José, Ramírez, Jesús y Rojano, Ángeles (1999), *“Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)”*, documento presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública celebrado en México D.F, del 19 al 22 de Octubre, México.
- Armijo, Marianela, (2011), *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*, CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5509/S2011156.pdf?sequence=1>
- Banco Mundial [Libro Electrónico], 2007, “Como crear sistemas de S y E que contribuyan a un buen gobierno”, Washington D.C, Grupo de Evaluación Independiente (GEI).
- _____, (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.
- _____, (1994) Banco Mundial, portal oficial: www.bancomundial.org
- _____, (2007), *Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno*. Grupo de Evaluación Independiente (GEI), Washington, D.C., <http://worldbank.org/ieg/ecd>
- Barnard, Chester (1938), *The functions of the executive*. Harvard University, 1938; 1968.



- Barzelay, Michael, 1992, *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing Government*, The Regents of the University of California, University of California Press.
- BID, (2012), *Libro de Buenas Prácticas de Gestión para Resultados en el Desarrollo en Latinoamérica y el Caribe*. Washington, D.C.: BID.
- BID. Ed. Kaufmann, Jorge, Sanginés, Mario y García Moreno, Mauricio, (2015), “Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bustelo, María, [presentación], 2009, “La evaluación de políticas públicas como práctica analítica y administrativa: Especificidad e Institucionalización” Tijuana, Seminario Internacional de Evaluación de Políticas Públicas: diagnóstico, retos y experiencias para México, el Colegio de la Frontera Norte, 8,9 y 10 de Julio.
- Brown, Timothy A. (2006), *Confirmatory Factor Analysis for Applied Research* (Factor de Confirmación. Análisis para Investigación Aplicada). New York, USA: The Guilford Press.
- Cabrero, Enrique, (2003a), “Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales”, en Enrique Cabrero
- Cabrero, Enrique, [publicaciones en línea], sin fecha, “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México”, CIDE.
- Caso, Agustín. (2011). “El Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: una propuesta para las entidades federativas”. En J. M. Ramos, J. Sosa, & F. Acosta, *La evaluación de las políticas públicas en México* (págs. 45-69). México; D.F.: INAP-COLEF.
- Castillo, Ana y Morales, José (2006), “La teoría de los “Seises de Mintzberg”: un paradigma para estudiar y lograr el éxito de las pequeñas y medianas empresas en México”. Revista Colpamex No. 27, Artículo 5. México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana-COLPARMEX, 2006. Disponible en: <http://www.colpamex.org/Revista/Art5/27.pdf>
- Carrillo A., y Campero G. (2005), La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos, UNAM, portal oficial: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/110/art/art4.pdf>



Cámara de Diputados (2015), Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Artículos 85 y 111.

_____. (2015), Ley General de Contabilidad Gubernamental, Artículo 61.

_____. (2015), Modelo de Gestión para Resultados, Gestión para Resultados (GpR) en la UAEM, Documento PDF. Disponible en: http://planeacion.uaemex.mx/docs/Capacitacion/MGR/Presentacion_MGR_capacitacion_6_julio_2015.pdf

CDI (2000), Cédulas BC. Disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/cedulas/2000/BC/02002-00.pdf>

Chica Vélez, Sergio (2011), *Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública*, en Administración & Desarrollo 39, Enero-Marzo, Pág. 57-74.

CLAD. (2008). *Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública*. San Salvador: CLAD.

_____. 1998, *Una Nueva Gestión Pública para América*, Venezuela, CLAD.

CLAD, & BID. (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Venezuela: CLAD.

_____. (2007), *Modelo abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. BID-CLAD, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. 1999, “Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas”, *Revista española de Desarrollo y Cooperación*, No. 4, pp. 9-29.

CONEVAL (2007), *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales*, DOF, México.

COPLADE (2014), *Apuntes de Población de Baja California*. Disponible en: <http://www.copladebc.gob.mx/seis/pdf/apuntePoblacionBCyMunicipiosEne14.pdf>

COPLADEMM, (2015) Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo de Mexicali Baja California, XXI Ayuntamiento de Mexicali.

_____. (2015) Reglamento de la Administración Publica del Municipio de Mexicali Baja California, XXI Ayuntamiento de Mexicali.

_____. (2014), Plan Municipal de Desarrollo, Página Oficial del XXI Ayuntamiento de Mexicali, México.



- _____, (2015), Segundo Informe de Gobierno del XXI Ayuntamiento de Mexicali, México.
- CIDE, 2007, *Competitividad de las ciudades mexicanas: la agenda de los municipios urbanos*, México, CIDE.
- CEPAL, 2009a, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. División de Desarrollo Económico, Naciones Unidas.
- _____, 2009b, *Manual de Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el Sector Público*, CEPAL, Naciones Unidas, 2009. Disponible en: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_estragica.pdf
- CEPAL/ILPES, 2003, *Planificación y gestión pública por objetivos*, CEPAL, Naciones Unidas. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7284/1/S033145_es.pdf
- Jorge de Dios López y David Gómez Álvarez, *Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales en México: un mapa de su diversidad. Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas. Serie Conocer para decidir*. 2010.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), 2008a, “Lineamientos para Informar sobre el Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas”, 25 de febrero, México.
- _____, 2008b, “Lineamientos Generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades y Municipios”, 21 de Enero, México.
- _____, 2008c, “Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales del SED”, 31 de Marzo, México.
- Druker, Peter F. (1964). *Managing for Results: Economic task and Risk-taking Decisions*. Unite States of America, New York: HarperBusiness.
- _____, (1954). *The Practice of Management*. EEUU: Harper and Row Publishers, 1954.



- Hofer, Charles W. (1978) *Strategy Formulation. Analytical Concepts*. EEUU: West Publishing Company, 1978. Disponible en: <http://www.youblisher.com/p/1243718-Strategy-Formulation-Analytical-Concepts/>
- Emery, Y. (2005), “*La gestion par les résultats dans les organisations publiques: de l'idée aux défis de la réalisation*”, en *Télescope*, Vol. 12 N° 3, Québec, automne, <http://www.observatoire.enap.ca/observatoire/docs/Telescope/Volumes12-15/Telv12n3resultats.pdf>.
- Echevarría, K. (2000), *Reivindicación de la Reforma Administrativa: Significado y Modelos Conceptuales*. División Estado y Sociedad Civil, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C.
- Etzioni, Amitai (1964), *Modern Organizations*. EEUU: Prentice-Hall, 1964.
- Finot, Iván (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Santiago de Chile: ILPES.
- García L., Roberto, & García M., Mauricio. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington; D.C.: BID.
- _____ (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales*. INDES: Banco Interamericano de Desarrollo.
- García R., (2009) *La gestión para Resultados y el Presupuesto por Resultados en América Latina y el Caribe*. Archivo PDF, disponible en: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/35065/roberto_garcia_lopez.pdf
- García, Sánchez (2007), “La nueva gestión pública: evolución y tendencias” en *Presupuesto y Gasto Público* 47/2007: 37-64. Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales. España: Universidad de Salamanca, 2007.
- Gore, Albert, 1994, *Un gobierno más eficiente y menos costoso*, México, Edamex.
- Guerrero, Omar. (2004). *Gerencia Pública: Una aproximación plural*. México; D.F.: Universidad nacional Autónoma de México.
- Guinart, Josep, [ponencia], 2003, “Indicadores de gestión para las entidades públicas” Panamá, VII Congreso Internacional CLAD.
- Guzmán, Marcela, [ponencia], 2005, “*Sistema de control de gestión y presupuesto por resultado: la experiencia chilena*”, Chile, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18 - 21 de Octubre.
- H. Ayuntamiento de Mexicali, 2008, *Plan Municipal de Desarrollo 2008 -2010, Metodología para la planeación y políticas públicas*, Mexicali, B.C.



- H. Hall, Richard (1983), *Organizaciones: Estructura y proceso*. España: Dossat, S.A., 1983.
- Hernández S. R., Fernández c. C., baptista l. M. (2010) Metodología de la Investigación, Quinta Edición, Mcgraw-hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V. México
- Hood, Ch. (1989), “A public Management for all seasons?” en *Public Administration*, num. 69, pp. 3-19.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística, IBGE (2013), Infográficos: despesas e receitas orçamentárias e pib.
<http://cidades.ibge.gov.br/painel/economia.php?lang=&codmun=410690&search=parana|curitiba|infogr%E1ficos:-despesas-e-receitas-or%E7ament%E1rias-e-pib>
- _____ (2010) Atlas de Desarrollo Humano de Brasil 2010. Ranking de Municipios de Brasil en IDHM. Disponible en: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), Secretaría de Gobernación (SEGOB), (2016), Programa Agenda para el Desarrollo Municipal. INAFED. Disponible en: <http://www.agendaparaeldesarrollomunicipal.gob.mx/>
- Instituto Poblano de las Mujeres. (2012). *Diagnóstico de capacidades institucionales y factores potenciales de éxito de las dependencias estatales y municipales en la prevención, atención y sanción de la violencia comunitaria*. Puebla, México: Instituto Nacional de las Mujeres.
- Makón, Marcos Pedro (2000), *El modelo de gestión por resultados el modelo de gestión por resultados en los organismos de la en los organismos de la Administración Pública Nacional*, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana.
- Marini Caio y Falacão Humberto (Organizadores) (2010). *Governança em Ação. (Volume 1)*. Coleção Publix Conhecimento. Instituto Publix. Braislia.
- Martínez V., J. (2005). “Nueva gerencia pública: analisis comparativo de la administración estatal en México”. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales* , 12 (039), 13-49.
- Medina Giopp, Alejandro (2007), *El Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública en México*, Documentos Estudios de Casos del CLAD, No. 3.
<http://www.clad.org.ve>
- Mokate, Karen y Saavedra, José Jorge (2006), *Gerencia Social: Un Enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas Sociales*.



- Mendoza (comp), *Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción*, 1ra.ed, Miguel Ángel Porrúa y CIDE, México. pp. 155-190.
- Meny, Yves y Thoening, Jean (1992), *Las políticas públicas*, Ariel, España.
- Mintzberg, Henry (1979), *The structuring of Organizations*. EEUU: Prentice-Hall, 1979.
- Moore, Mark (1998), *Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós, Barcelona.
- Moyado, Francisco (2011), *Modelos de Calidad para la Gestión Pública; un análisis comparativo de los modelos*, BBAP df, México.
- _____ (2011), *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública*. Cali, Colombia. Redalyc. Vol. 27. Núm 120, 2011.
- OCDE (2014), “Colombia: La implementación del buen gobierno”, OECD Publishing, Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351.es>
- _____. (2002). *Glosario de términos sobre la evaluación y gestión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*. París: OCDE.
- OCDE (1995), *Budgeting for Results*, OCDE.
- OCDE, & BM. (5 de Jun de 2006). *Buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo*. Recuperado el Nov de 2010, de <http://www.oecd.org/dataoecd/35/55/36853632.pdf>
- OCDE, & CLAD. (2005). *Libro de consulta sobre buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados en el Desarrollo*. París: OCDE.
- _____, (2015), *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*, SHCP, México.
- OCDE y JRC (2008), *Manual sobre la construcción de indicadores compuestos. Metodología y guía del usuario*. Paris: OCDE.
- Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) de la PNUD (2012), “Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal de Hombres y mujeres (Nueva metodología)”. PNUD: México. Disponible en: http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUDMx_Base_IDHyG_Web_VF.xlsx?download.
- Olías de Lima, B. (2001). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.



- ONU (2015), *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- _____, (2000), *Agenda 21*. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm>
- Ospina, Sonia y Ochoa, Doris (2003), *El Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) de Colombia, en Evaluación de Resultados. Para una gestión pública moderna y democrática, experiencias latinoamericanas*, N. Cunill y S. Ospina (Eds), CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Caracas.
- Parsons, W. (2012), *Políticas Públicas*, FLACSO, México.
- Peraza, Andrés (2012), *La estrategia gerencial y su aplicación en la gestión de los gobiernos locales*, Observatorio Laboral Revista Venezolana, Vol. 5, N° 9, Enero-junio, 2012: 85-107. ISSN: 1856-9099: Universidad de Carabobo, Venezuela.
- Perea, J. L. (2012), *Teoría de la Información*. México: Red Tercer Milenio S.C.
- Pérez-Jácome, Dionisio (2010), *Presupuesto basado en Resultados: Origen y aplicación en México*, en el libro “Midiendo los resultados del Gobierno” de Rosenzweig Francisco, México: Editorial Porrúa, 2010.
- Pérez P., W. (2004). *La repolitización en la nueva gestión pública*. Provincia (12), 33-52.
- Quiroga Leos, Gustavo (2013), *Organización y Métodos en la administración pública*. México: Trillas, 2013.
- Ramos, José, Villalobos, Alberto y Borges, Alexandre (Coord.), (2013), “Gobernanza por Resultados en Brasil y México. Marco conceptual, evidencias y retos”. México: Instituto Publix y Centro de Alta Dirección Pública (CADP).
- Ramos, José. M., Sosa, José., & Acosta, Félix. (2011). *La evaluación de políticas públicas en México*. México; D.F.: INAP-COLEF.
- Ramos, José, M., (2002). *Gobiernos locales y la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos*, en Revista Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. IX. No. 25, Septiembre/Diciembre 2002: México, 2002.
- Rios Hess, Salvador (2007), *Diagnóstico de los sistemas de monitoreo y evaluación en Chile*. Documentos Estudios de Caso del CLAD, No. 3, Disponible en: <http://www.clad.org.ve>
- Ocampo, J. y Pavón, A. (2012), *Integrando la Metodología DMAIC de Seis Sigma con al Simulación de Eventos Discretos en Flexism*, difundido en el Congreso Tenth LACCEI



- Latin American and Caribbean Conference for Engineering and Technology (LACCEI'2012). Panamá: LACCEI.
- Ruiz Cruz, Jorge (2009), *Propuesta de Programa para Mejorar la Gestión Educativa de la Institución Educativa No 4021-Ugel Ventanilla-Callao*.
- Sánchez, J. J. (2009) La administración pública de Vicente Fox: Del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno, Revista Electrónica: Espacios Públicos, ISSSN: 1665-8140, UAEM. Edo. de México.
- SGG, (2016) Constitución Política del Estado de Baja California, Mexicali, Periódico Oficial del Estado.
- SHCP, (2017), *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*. México: SHCP.
- _____, (2014), *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del PND 2013-2018*, SHCP, México.
- _____, (2014), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, SHCP, México.
- _____, (2011), Cédula: Conceptos básicos del presupuesto basado en resultados-sistema de evaluación del desempeño (PbR-SED). México: SHCP, 2011. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/090811CeduladelPbR-SED.pdf
- _____, (2010), *Guía para el diseño de indicadores estratégicos*, SPF y SHCP, México.
- _____, (2008). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. México; D.F.: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- _____, (2008a) “La evaluación del desempeño del gasto federalizado” foro de análisis del sistema de evaluación del desempeño y el proceso presupuestal 2009: perspectivas y oportunidades, México, 1ro de Octubre del 2008.
- _____, 2007, “La reforma hacendaria Por los que menos tienen: Construyendo juntos un México más justo. Gasto Público: Transparente, Eficaz y Austero”. México, Julio.
- _____, (2007b), “*Anexo al Oficio 307-A.-1593 del 17 de julio de 2007*”, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario, México.
- SHCP y UNAM [Material didáctico] (2016), *Módulo 2. Planeación y Presupuesto orientado a Resultados*. Diplomado Presupuesto basado en Resultados. SHCP-UNAM: México.



- López A., Parada A., y Simonetti F., (1995), "Introducción a la psicología de la comunicación" Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- SFP, (2008), *Programa de Mejoramiento de la Gestión*, SPF, México.
- ____, (2009), *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública*, DOF, México.
- ____, (2016) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Mexico. DOF.
- ____, (2016), Plan Nacional de Desarrollo, Página Oficial: www.pnd.gob.mx, México.
- SRE, (2010) Convenio entre el Gobierno del Estado de Baja California, a través de la Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado, y el Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en el link:
http://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/documentos_gobiernos/rai/bcn/bc9.pdf.
- Stufflebeam, D.L. y Shikfield, A.J. (1987), *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*, Centro de Publicaciones del MEC y Piados Ibérica, Barcelona.
- Toledo Villalpando, Erik Andrés(2009), *La rendición de cuentas (accountability) y la retórica de la nueva gestión pública*, Espacios Públicos, Vol. 12, Núm. 24, abril-sin mes, 2009, pp. 71-89, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Velasco Sánchez, Ernesto (2011), *Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?*, Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional.
- ____ (2010), *Gestión Estratégica*, Biblioteca Básica de Administración Pública del Distrito Federal.
- Villalobos, A. (2010), El Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los gobiernos locales. México: INAP.
- Villalobos A., y Ramos J. (2012) *Gestión, Políticas y Desarrollo en México*. Konrad Adenauer Stiftung. México.
- Von Neumann, John y Morgenstern, Oskar (2007), *Theory of Games and Economic Behavior. 60th Anniversary Commemorative Edition*. EEUU: Princeton University Press's Notable Centenary Titles, 2007.
- Whittingham, Ma. Victoria y Ospina, Sonia [ponencia] (2000), "Reflexiones sobre una propuesta de evaluación de resultados de la gestión pública: el Sistema Nacional de Evaluación de



Resultados (SINERGIA) en Colombia”, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 24 - 27 Octubre, Santo Domingo, Rep. Dominicana.

Zamudio, F., A. Alvarado, 2000, Notas de métodos multivariados I, Universidad Autónoma de Chapingo, México, pp. 168 – 201.



ANEXOS

ANEXO 1: GUION DE ENTREVISTAS

Institución: Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Mexicali (COPLADEMM).

Funcionario entrevistado: Mtro. Miguel Ángel Rendón

Cargo: Director del COPLADEMM.

1. Desde su perspectiva, ¿Cuál es el estado actual del Ayuntamiento, en materia de Gestión para Resultados (GpR)?
2. ¿Cuáles han sido los principales retos institucionales del COPLADEMM en materia de Gestión para Resultados (GpR)?
3. ¿Podría comentar los principales obstáculos que han impedido modelo de GpR en el municipio?
4. En materia de capacidades institucionales, ¿Cómo evalúa los aspectos técnicos del COPLADEMM para conducir un modelo de GpR?
5. ¿Se cuenta con un acompañamiento técnico (consultores externos) que brinde soporte a los trabajos que encabeza el COPLADEMM?
6. ¿Cuál ha sido el apoyo del Gobierno del Estado (COPLADE u otras instancias) en materia de modernización administrativa y/o GpR?
7. ¿Existe vinculación con el gobierno federal para impulsar este tipo de trabajos?
8. ¿Cuáles han sido los problemas de mayor impacto que ha tenido el COPLADEMM, por no contar con un modelo de GpR?
9. ¿Considera usted que la cultura organizacional del gobierno municipal está preparada para impulsar la GpR en el gobierno?
10. En materia presupuestal, ¿Se cuenta con el recurso suficiente para impulsar un modelo de GpR?
11. ¿Cómo percibe las capacidades técnicas (en materia de GpR) de las diversas dependencias y entidades del municipio?



Institución: Tesorería Municipal.

Funcionario entrevistado: Marco Antonio Moreno Mexia

Cargo: Tesorero municipal.

1. Desde su perspectiva, ¿Cuál es el estado actual del municipio, en materia de GpR?
2. ¿Cuáles han sido los principales retos institucionales de la Tesorería Municipal en materia de GpR?
3. ¿Cómo considera usted el proceso de planeación, programación y presupuesto que conduce actualmente el gobierno de Mexicali?
4. ¿Existe una vinculación efectiva entre el COPLADEMM y la Tesorería municipal?
5. ¿Podría comentar los principales obstáculos que han impedido la puesta en marcha de una GpR en el municipio?
6. En materia de capacidades institucionales, ¿Cómo evalúa los aspectos técnicos de la Tesorería Municipal para impulsar una GpR?
7. ¿Se cuenta con un acompañamiento técnico (consultores externos) que brinde soporte a los trabajos que encabeza la Tesorería?
8. ¿Cuál ha sido el apoyo del Gobierno del Estado (Secretaría de Planeación y Finanzas u otras instancias) en materia de modernización administrativa y/o GpR?
9. ¿Existe vinculación con el gobierno federal para impulsar este tipo de trabajos?
10. ¿Cuáles han sido los problemas de mayor impacto que ha tenido la Tesorería Municipal, por no contar con un modelo de GpR?
11. ¿Considera usted que la cultura organizacional del gobierno municipal está preparada para impulsar un gobierno para resultados?
12. En materia presupuestal, ¿Se cuenta con el recurso suficiente para impulsar un modelo de GpR?
13. ¿Cómo percibe las capacidades técnicas (en materia de GpR) de las diversas dependencias y entidades del municipio?



Institución: Sindicatura Municipal.

Funcionario entrevistado: Humberto Zúñiga Sandoval.

Cargo: Síndico municipal.

1. Desde su perspectiva, ¿Cuál es el estado actual del municipio, en materia de GpR?
2. ¿Cuáles han sido los principales retos institucionales de la Sindicatura Municipal en materia de GpR?
3. ¿Cómo considera usted el enfoque actual de auditar el desempeño que se impulso a través de las reformas constitucionales del 2007?
4. En base a lo anterior, ¿Cuál es el avance actual de la Sindicatura Municipal en la materia?
5. ¿Existe una vinculación efectiva de la Sindicatura Municipal, con el COPLADEMM y la Tesorería, en materia de Gestión para Resultados?
6. ¿Podría comentar los principales obstáculos que han impedido la puesta en marcha de un GpR?
7. En materia de capacidades institucionales, ¿Cómo evalúa los aspectos técnicos de la Sindicatura Municipal para coadyuvar con el ayuntamiento en materia de GpR?
8. ¿Cuál ha sido el apoyo del Gobierno del Estado (contraloría) en materia de modernización administrativa y/o GpR?
9. ¿Existe vinculación con el Congreso del Estado? ¿Específicamente con el Órgano de Fiscalización del Estado?
10. ¿Existe vinculación con el gobierno federal para impulsar este tipo de trabajos?, principalmente con la Auditoria Superior de la Federación?
11. ¿Cuáles han sido los problemas de mayor impacto que ha tenido la Sindicatura Municipal, por no contar con un modelo de GpR?
12. ¿Considera usted que la cultura organizacional del gobierno municipal está preparada para impulsar un modelo de GpR?
13. En materia presupuestal, ¿Se cuenta con el recurso suficiente para impulsar un modelo de GpR en el gobierno de Mexicali?
14. ¿Cómo percibe las capacidades técnicas (en materia de GpR) de las diversas dependencias y entidades del municipio?



Institución: Secretaria de la Función Pública

Funcionario entrevistado: José de Jesús Sosa López

Cargo: Ex Titular de la Unidad de Evaluación (UE) de la Secretaria de la Función Pública.

1. Desde su perspectiva, ¿Cuál es el estado actual de los municipios en México, en materia de GpR?
2. ¿Cuáles han sido los principales retos institucionales del SFP, para acercar los elementos de GpR a los ayuntamientos del país?
3. ¿Podría comentar los principales obstáculos que han impedido una eficaz política de evaluación del desempeño a nivel nacional y sus impactos a nivel local?
4. En materia de capacidades institucionales, ¿Cómo evalúa los aspectos técnicos de la SFP para conducir una política efectiva de GpR, principalmente su acercamiento a los gobiernos locales del país?
5. ¿Se cuenta con trabajos de vinculación con el CONEVAL y la SHCP?
6. ¿Considera usted que la cultura organizacional de los gobiernos municipales de México está preparada para impulsar la GpR?
7. ¿Cuál es la agenda vigente y futura de la SFP en materia de GpR principalmente para los gobiernos municipales?
8. ¿Cuáles son los principales retos de los municipios para impulsar un modelo de GpR?

Institución: Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Funcionario entrevistado: Agustín Caso Raphael.

Cargo: Director General Adjunto de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

1. Desde su perspectiva, ¿Cuál es el estado actual de los municipios en México, en materia de GpR?
2. ¿Cuáles han sido los principales retos institucionales de la SHCP, para acercar los elementos de la GpR a los municipios?
3. ¿Podría comentar los principales obstáculos que han impedido una gestión para resultados a nivel nacional y sus impactos a nivel local?
4. En materia de capacidades institucionales, ¿Cómo evalúa los aspectos técnicos de la SHCP para conducir un modelo de GpR, principalmente su acercamiento a los gobiernos locales del país?
5. ¿Se cuenta con trabajos de vinculación con el CONEVAL y la SFP?



6. ¿Considera usted que la cultura organizacional de los gobiernos municipales de México está preparada para impulsar elementos de GpR?
7. ¿Cuál es la agenda vigente y futura de la SHCP en materia de GpR, principalmente para los gobiernos municipales?
8. Desde su perspectiva ¿Cuáles son los principales retos de los municipios para impulsar una GpR?

Institución: Organización de las Naciones Unidas.

Académico entrevistado: Dr. Luis F. Aguilar Villanueva.

Cargo: Presidente del cuerpo de asesores en administración pública de la ONU.

1. Desde su perspectiva, ¿Cuál es el estado actual de la GpR en México y en sus municipios?
2. ¿Cuáles han sido los principales aportes académicos en materia de GpR?
3. ¿Cuál es su opinión respecto al aspecto político y su impacto en los proyectos de modernización y mejoras administrativas?
4. En materia de capacidades institucionales, ¿Cómo evalúa los aspectos técnicos de los gobiernos locales?
5. ¿Considera usted que la cultura organizacional de los gobiernos municipales de México está preparada para impulsar elementos de GpR?
6. ¿Cuál es la agenda vigente y futura de la academia en materia de GpR, principalmente para los gobiernos municipales?
7. Desde su perspectiva ¿Cuáles son los principales retos de los municipios para impulsar un modelo de GpR?

Institución: El Colegio de la Frontera Norte (EL COLEF).

Académico entrevistado: Dr. José María Ramos.

Cargo: Profesor – investigador.

1. Desde su perspectiva, ¿Cuál es el estado actual de la GpR en México y en sus municipios?
2. ¿Cuáles han sido los principales aportes académicos en materia de GpR?
3. ¿Cuál es su opinión respecto al aspecto político y su impacto en los proyectos de modernización y mejoras administrativas?



4. En materia de capacidades institucionales, ¿Cómo evalúa los aspectos técnicos de los gobiernos locales?
5. ¿Considera usted que la cultura organizacional de los gobiernos municipales de México está preparada para impulsar elementos de GpR?
6. ¿Cuál es la agenda vigente y futura de la academia en materia de GpR, principalmente para los gobiernos municipales?
7. Desde su perspectiva ¿Cuáles son los principales retos de los municipios para impulsar un modelo de GpR?

Institución: El Colegio de la Frontera Norte (EL COLEF).

Funcionario entrevistado: Félix Acosta Díaz.

Cargo: Profesor – investigador.

1. Desde su perspectiva, ¿Cuál es el estado actual de los municipios en México, en materia de GpR?
2. ¿Cuáles han sido los principales retos institucionales del CONEVAL, para acercar los mecanismos de evaluación del desempeño a nivel municipal?
3. ¿Podría comentar los principales obstáculos que han impedido una eficaz política de evaluación del desempeño a nivel nacional?
4. En materia de capacidades institucionales, ¿Cómo evalúa los aspectos técnicos del CONEVAL para conducir una política efectiva de evaluación, principalmente su acercamiento a los gobiernos locales del país?
5. ¿Considera usted que la cultura organizacional de los gobiernos municipales de México está preparada para impulsar mecanismos de evaluación?
6. En materia presupuestal, ¿El CONEVAL cuenta con el recurso suficiente para impulsar una política de evaluación a nivel local?
7. ¿Cuál es la agenda vigente y futura del CONEVAL en materia de evaluación del desempeño, principalmente para los gobiernos municipales?
8. ¿Cuáles son los principales retos de los municipios para impulsar una política real de evaluación?



ANEXO 2: INSTRUMENTO DE MEDICIÓN.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
DOCTORADO EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS**

INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN

LA GESTIÓN PARA RESULTADOS A NIVEL LOCAL: ANÁLISIS Y RETOS PARA EL MUNICIPIO DE MEXICALI

FOLIO No._____

En este cuestionario, se presentan una serie de preguntas relacionadas con los principales procesos administrativos que son relevantes para el desempeño eficiente de las distintas direcciones, paramunicipales y áreas de staff que integran el gobierno municipal, con el objeto de conocer las capacidades institucionales en materia de gestión para resultados con las que cuenta el Ayuntamiento de Mexicali en la actualidad.

INSTRUCCIONES

Favor de escribir correctamente sus datos personales y contestar cada una de las siguientes preguntas.

IDENTIFICACIÓN DE LA PERSONA ENCUESTADA

1. Nombre del Funcionario: _____
2. Dirección o Paramunicipal: _____
3. Departamento: _____
4. Puesto: _____
5. Tipo de empleado:
 - a) Confianza
 - b) Base
 - c) Por contrato



PERFIL DEL FUNCIONARIO.

6. Años en el cargo: _____
 7. Años de experiencia en la administración pública: _____
 8. Profesión: _____
 9. Escolaridad
- a) Preparatoria o menor
 - b) Licenciatura trunca
 - c) Licenciatura
 - d) Maestría
 - e) Doctorado y más



GRADO DE DESARROLLO DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS.

10. Considerando que gestión para resultados incluye la implementación efectiva de elementos administrativos de gestión, planeación, programación y presupuesto, monitoreo y evaluación;

¿Cómo calificaría usted el grado de avance de la implementación de la GpR en la administración municipal de Mexicali?

- a) Excelente
- b) Bueno
- c) Regular
- d) Malo

GESTIÓN.

11. ¿Identifica usted la normatividad municipal en materia de planeación, programación, presupuesto y evaluación del desempeño que rige al gobierno municipal?

- 1. Sí
- 2. No

12. ¿Dentro de su institución, existe alguna unidad administrativa que se encargue de dar seguimiento a las acciones públicas y evaluarlas?

- 1. Sí
- 2. No

En caso de contestar si,

¿Cuál es esta unidad administrativa?

13. Su Dirección en materia de gestión ¿Genera consultas de opinión o considera recomendaciones para mejores procesos de gestión institucional en el área?

- a) Siempre
- b) Casi Siempre
- c) Algunas Veces
- d) Casi Nunca

14. ¿Cómo considera usted la gestión intergubernamental de su dependencia con las áreas de planeación y presupuesto?

- a) Excelente
- b) Bueno
- c) Regular
- d) Malo

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.

15. ¿Conoce el procedimiento a seguir para elaborar un diagnóstico FODA?

- 1. Sí
- 2. No

16. ¿Sus programas cuentan con un diagnóstico de las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas?

- 1. Sí
- 2. No (Pase a 18)
- 3. Desconozco (Pase a 18)

17. ¿Usted ha participado en su elaboración?

- 1. Sí
- 2. No

18. ¿Los programas de su institución, están alineados al PMD?

- 1. Sí
- 2. No
- 3. Desconozco

19. ¿Su dependencia, cuenta con planes estratégicos institucionales?

- 1. Sí
- 2. No
- 3. Desconozco

20. ¿Identifica usted al marco normativo que permita integrar la planeación estratégica de sus programas con el PMD?

- 1. Sí
- 2. No



21.¿Los programas de su dependencia cuentan con metas y objetivos medibles y alcanzables?

1. Sí
2. No
3. Desconozco

22.¿Alguna vez han recibido asesoría o consultoría externa para mejorar sus procesos de planeación estratégica?

1. Sí
2. No

23.¿En qué escala de valoración considera que la Planeación Estratégica en su dirección está vinculada o alineada con otros órdenes de gobierno (Gobierno Federal-Gobierno Estatal)?

1. Nada
2. Poco
3. Regular
4. Mucho

PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

24.¿El presupuesto de su dependencia se encuentra vinculado a las metas de la institución?

1. Sí
2. No
3. Desconozco

25.¿En base a la disponibilidad presupuestal de su dependencia, cuenta con la capacidad para realizar evaluaciones externas de sus programas?

1. Sí
2. No
3. Desconozco

26.¿Conoce el procedimiento para evaluar el presupuesto de una dependencia?

1. Sí
2. No

27.¿Han realizado evaluaciones al presupuesto de su dependencia?

1. Sí
2. No (Pase a 30)

28.¿Ha participado en la evaluación?

1. Sí
2. No (Pase a 30)

29.¿El presupuesto de su dependencia está vinculado a indicadores de desempeño gubernamental?

1. Sí
2. No
3. Desconozco

30.¿Considera importante implementar gradualmente modelos de programación en su dirección que estén orientados a resultados?

1. Sí
2. No

31.¿El presupuesto asignado a su institución cumple con la programación calendarizada?

1. Sí
2. No
3. Desconozco

32.¿En qué grado la autorización del presupuesto de su dependencia, es dirigida por decisiones políticas?

1. Siempre
2. Casi Siempre
3. Espontáneamente
4. Nunca

33.¿En qué grado está de acuerdo a que el recurso de su dirección sea planeado con mayor participación y un enfoque a resultados?

1. Muy de acuerdo
2. De acuerdo
3. Regular de acuerdo
4. Poco de acuerdo



MONITOREO Y EVALUACIÓN.

- 34.¿Los programas de su dependencia, cuentan con indicadores para medir el desempeño?
1. Sí
 2. No
- 35.¿Han realizado evaluaciones externas a los programas de su dependencia?
1. Sí
 2. No
- 36.¿Conoce el procedimiento para realizar un monitoreo programático?
1. Sí
 2. No
- 37.¿Llevan a cabo un monitoreo programático de sus programas?
1. Sí
 2. No (Pase a 40)
- 38.¿Ha participado en el monitoreo?
1. Sí
 2. No
- 39.¿Quién se encarga de este?_____
- 40.¿Existen evaluaciones ciudadanas de sus programas municipales?
1. Sí
 2. No
- 41.Dentro del ayuntamiento, ¿Se cuenta con un Sistema Municipal de Indicadores que permita medir los avances de los programas?
1. Sí
 2. No
- 42.¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha recibido capacitación en materia de gestión para resultados?
1. Sí
 2. No
- 43.¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha organizado alguna capacitación en materia de evaluación de programas y/o políticas públicas?
1. Sí
 2. No
- 44.¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha impartido alguna capacitación en materia de gestión para resultados?
1. Sí
 2. No
- 45.¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha solicitado alguna capacitación en materia de gestión para resultados?
1. Sí
 2. No
- 46.¿Identifica usted la diferencia que se tiene entre la auditoria gubernamental y la evaluación del desempeño?
1. Sí
 2. No

CAPACIDADES TECNICAS

- 47.Dentro de su dependencia, ¿Se cuenta con programas de capacitación al personal operativo y ejecutivo en temas relacionados a la gestión para resultados o evaluación al desempeño?
1. Sí
 2. No
- 48.¿Cuenta con el apoyo de otra dependencia del ayuntamiento para impulsar procesos de modernización administrativa o evaluación?

CULTURA DE GESTION PARA RESULTADOS



1. Sí
2. No

49.El gobierno del Estado de B.C ¿Le ha brindado apoyo para impulsar procesos de modernización administrativa o evaluación?

1. Sí
2. No

50.En su dependencia ¿Cuentan con sistemas informáticos (TIC'S) que le permitan sistematizar procesos Administrativos?

1. Sí
2. No

51.¿Se cuentan con el personal suficiente y calificado para llevar acabo los procesos de modernización y evaluación institucional?

1. Sí
2. No

52.Para mejorar las capacidades técnicas dentro de su dirección, con que instituciones considera importa gestar mayores relaciones.

1. Universidades
2. Colegios de profesionistas
3. Consultoras y Empresas
4. Gobiernos Internacionales

PARTICIPACION CIUDADANA

53.En su dependencia ¿Se tuvo participación ciudadana para la elaboración de sus planes y programas?

1. Sí
2. No

54.En su dependencia ¿Se generan mesas de trabajo con comités u organismos ciudadanos para atender programas prioritarios que permitan impulsar el desarrollo local?

1. Sí
2. No

55.En su institución, ¿Se cuentan con iniciativas de participación ciudadana que permitan mejorar la gestión administrativa?

1. Sí
2. No

56.¿En qué grado considera importante la integración de mayores sectores ciudadanos que fortalezcan los procesos de gestión en su institución?

1. Muy importante
2. Importante
3. Poco Importante
4. Nada importante

TRANSPARENCIA Y RENDICION DE CUENTAS.

57.En el caso de su área gubernamental ¿Qué tan Transparente la considera?

1. Mucho
2. Poco
3. Nada

58.¿Identifica usted la normatividad vigente en materia de transparencia y rendición de cuentas?

1. Sí
2. No

59.¿Cuenta con un portal de internet donde su dependencia difunda sus acciones?

1. Si
2. No

60.¿El proceso de planeación de su dependencia es difundido por algún medio informativo?

1. Sí
2. No

61.¿La programación de sus acciones es difundida en los portales de transparencia?

1. Sí
2. No



62. ¿El ejercicio del gasto es expuesto a la opinión ciudadana?

1. Sí
2. No

63. ¿Qué espacios de comunicación considera importante fortalecer para una mayor transparencia y rendición de cuentas?

1. Televisión
2. Radio
3. Periódicos
4. Internet
5. Otros _____

¡GRACIAS POR SU APOYO!



ANEXO 3.

NOTA TÉCNICA 1: PROPUESTA PARA ÍNDICE DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LOS AYUNTAMIENTOS

Justificación

El análisis descriptivo e inferencial previamente realizado proporcionan información de relevancia con respecto al estado actual de las capacidades institucionales que poseen los ayuntamientos, específicamente las relacionadas con la implementación de la Gestión para Resultados. Sin embargo, ambos parten de una serie de dimensiones que por su importancia no es posible omitir alguna y no necesariamente se correlacionan mutuamente con ello y para facilitar el análisis, se requiere de la elaboración de un *índice sintético* que cumpla los siguientes requisitos con base en las etapas que propone la OCDE y JRC (2008):

- a) Que tome en consideración los reactivos de *mayor relevancia* dentro de cada dimensión.
- b) Que tome en consideración *todas las dimensiones* involucradas dentro del estudio.
- c) Que sea comparable entre diferentes periodos.
- d) Que sea comparable entre diferentes sujetos de estudio.

El índice que cumpla con los requisitos anteriores permitirá evaluar las capacidades institucionales que los ayuntamientos poseen para la implementación de la Gestión para Resultados, para su elaboración se requerirán de las siguientes actividades primordiales con base en lo que propone la OCDE y JRC (2008):

- 1. Definir reactivos a considerarse por dimensión.
- 2. Definir puntuaciones por respuesta según el reactivo dentro de cada dimensión.
- 3. Definir ponderación para cada una de las dimensiones.

Definiendo los reactivos a considerarse dentro de cada dimensión

Se pretende que los reactivos seleccionados no tiendan a verse afectados por la dirección municipal dentro de la cual labore el entrevistado, de tal forma el ejercicio pueda replicarse en eventos y sujetos distintos sin que la afijación de la muestra afecte los resultados del mismo,



por ejemplo, si el reactivo X, debido a sus contenidos, en teoría deberá de presentar resultados negativos en el personal de la dependencia A se esperaría que los resultados del índice sean negativos en aquellos ayuntamientos en los que los empleados de la dependencia A representen la mayor parte del marco muestral, por el contrario los resultados serán positivos en los ayuntamientos dentro de los cuales los empleados de la dependencia A representen una minoría dentro del marco muestral. Por lo anterior se incluirán dentro del índice los reactivos que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) No generen información que, teóricamente, debería de variar en función de la dependencia a la cual pertenecen los encuestados, es importante destacar que esto no necesariamente deberá de incluir a los reactivos que de acuerdo con las pruebas de significancia son afectados por la dependencia debiéndose analizar por separado estos casos.

Los reactivos seleccionados bajo este criterio se observan en la tabla:

TABLA. REACTIVOS CONSIDERADOS EN EL ÍNDICE POR MÓDULO

Módulo	Reactivos
Grado de desarrollo para la gestión	1
Gestión	3
Planeación estratégica	4
Programación y presupuesto	5
Monitoreo y evaluación	2
Cultura de gestión para resultados	5
Capacidades técnicas	2
Participación ciudadana	1
Transparencia y rendición de cuentas	2



Definiendo puntuaciones por respuesta según el reactivo

Con el objeto de evaluar las respuestas obtenidas se han asignado puntuaciones a las mismas que podrán ir desde 0 hasta 1 como puede observarse en la tabla.

TABLA. ASIGNACIÓN DE PUNTUACIONES POR REACTIVOS PARTE 1

Reactivo	Respuesta A	Respuesta B	Respuesta C	Respuesta D	Respuesta E
Grado de desarrollo para la gestión					
¿Cómo calificaría usted el grado de avance de la implementación de la GpR en la administración municipal de Mexicali?	Excelente 1.00	Bueno 0.66	Regular 0.33	Malo 0.00	
Gestión					
¿Identifica usted la normatividad municipal en materia de planeación, programación, presupuesto y evaluación del desempeño que rige al gobierno municipal?	Sí 1.00	No 0.00			
En materia de gestión, ¿el área a la que pertenece genera consultas de opinión o considera recomendaciones para mejores procesos de gestión institucional en el área?	Siempre 1.00	Casi siempre 0.66	Algunas veces 0.33	Casi nunca 0.00	
¿Cómo considera usted la gestión intergubernamental de su dependencia con las áreas de planeación y presupuesto?	Excelente 1.00	Bueno 0.66	Regular 0.33	Malo 0.00	
Planeación estratégica					
¿Conoce el procedimiento a seguir para elaborar un diagnóstico FODA?	Sí 1.00	No 0.00			
¿Identifica usted al marco normativo que permita integrar la planeación estratégica de sus programas con el PMD?	Sí 1.00	No 0.00			
¿Los programas de su dependencia cuentan con metas y objetivos medibles y alcanzables?	Sí 1.00	No 0.00	Desconozco 0.00		
¿En qué escala de valoración considera que la planeación estratégica en su dirección está vinculada o alineada con otros órdenes de gobierno (Gobierno Federal - Gobierno Estatal)?	Nada 0.00	Poco 0.33	Regular 0.66	Mucho 1.00	
Programación y presupuesto					
¿En base a la disponibilidad presupuestal de su dependencia, cuenta con la capacidad para realizar evaluaciones externas de sus programas?	Sí 1.00	No 0.00	Desconozco 0.00		
¿Conoce el procedimiento para evaluar el presupuesto de una dependencia?	Sí 1.00	No 0.00			
¿Considera importante implementar gradualmente modelos de programación y presupuesto en su dirección que estén orientados a resultados?	Sí 1.00	No 0.00			
N/A= No aplica					



TABLA. ASIGNACIÓN DE PUNTUACIONES POR REACTIVOS PARTE 2

Reactivo	Respuesta A	Respuesta B	Respuesta C	Respuesta D	Respuesta E
¿En qué grado la autorización del presupuesto de su dependencia, es dirigida por decisiones políticas?	Siempre 0.00	Casi siempre 0.66	Esponáneamente 0.33	Nunca 0.00	
¿En qué grado está de acuerdo a que el recurso de su dirección sea planeado con mayor participación y un enfoque a resultados?	Muy de acuerdo 1.00	De acuerdo 0.66	Regular de acuerdo 0.33	Poco de acuerdo 0.00	
Monitoreo y evaluación					
¿Conoce el procedimiento para realizar un monitoreo programático?	Sí 1.00	No 0.00			
Cultura de Gestión para Resultados					
¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha recibido capacitación en materia de gestión para resultados?	Sí 1.00	No 0.00			
¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha organizado alguna capacitación en materia de evaluación de programas y/o políticas públicas?	Sí 1.00	No 0.00			
¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha impartido alguna capacitación en materia de gestión para resultados?	Sí 1.00	No 0.00			
¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha solicitado alguna capacitación en materia de gestión para resultados?	Sí 1.00	No 0.00			
¿Identifica usted la diferencia que se tiene entre la auditoría gubernamental y la evaluación del desempeño?	Sí 1.00	No 0.00			
Capacidades técnicas					
¿Cuenta con el apoyo de otra dependencia para impulsar procesos de modernización administrativa o evaluación?	Sí 1.00	No 0.00			
¿Se cuenta con el personal suficiente y calificado para llevar a cabo los procesos de modernización y evaluación institucional?	Sí 1.00	No 0.00			
Participación ciudadana					
¿En qué grado considera importante la integración de mayores sectores ciudadanos que fortalezcan los procesos de gestión en su institución?	Muy importante 1.00	Importante 0.66	Poco importante 0.33	Nada importante 0.00	
Transparencia y rendición de cuentas					
En el caso de su área gubernamental, ¿qué tan transparente lo considera?	Mucho 1.00	Poco 0.50	Nada 1.		
¿Identifica usted la normatividad vigente en materia de transparencia y rendición de cuentas?	Sí 1.00	No 0.00			
N/A= No aplica					



Definiendo las ponderaciones para cada una de las dimensiones

Debido a que no existe un precedente que de manera detallada señale la ponderación que cada una de las dimensiones involucradas debe de poseer para la generación de un índice sintético, se optó por desarrollar un ejercicio estadístico similar al elaborado en la obra de Jorge de Dios (2010: 266) el cual por medio de un *Análisis Factorial* determina los ponderadores que aseguren la mayor variación entre los sujetos evaluados por medio del índice. La premisa central del *Análisis Factorial* aplicado a la determinación de ponderadores es que se asume que los grupos con mayor varianza serán los que contengan mayor información y por tanto los más relevantes, en nuestro caso implicaría que los reactivos que presenten mayor varianza son los que representan una mayor dificultad para ser cumplidos satisfactoriamente y por lo tanto requieren de un mayor peso dentro del índice sintético.

Hay que señalar que el presente documento únicamente ha hecho uso de esta herramienta estadística con el propósito de obtener ponderadores no arbitrarios para la generación de un índice sintético, si el lector desea mayor información acerca de esta técnica estadística se le recomienda consultar Zamudio (2000: 168). Derivado de este estudio, previamente se definieron 24 indicadores que serían incluidos para la elaboración del índice sintético de capacidades institucionales para la implementación de las GpR, de acuerdo con el *Análisis Factorial*, se realizarán combinaciones con los mismos para encontrar correlaciones que puedan implicar duplicidad de información que para efectos de la investigación se consideran reactivos de fácil cumplimiento por parte de las instancias gubernamentales y por lo tanto merecedores de una menor ponderación. Luego de determinar las correlaciones existentes, se generarán un grupo de componentes que deberán de ser menos de 24 y aun así lograr emular la mayoría del comportamiento de los indicadores originales.

En este caso se obtuvieron 8 componentes que logran emular más del 67% de la variación total de los 24 indicadores originales. El siguiente paso será determinar cuál es la magnitud de participación que cada uno de estos 8 componentes posee en la variación emulada y asignarla a los 24 indicadores en función del componente con el que guarden una mayor relación.



TABLA. ANÁLISIS FACTORIAL (RESULTADOS)

Componente	Valores iniciales			Componentes extraídos			Componentes extraídos rotados		
	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado
1	4.318	17.990	17.990	4.318	17.990	17.990	2.571	10.713	10.713
2	2.673	11.139	29.129	2.673	11.139	29.129	2.204	9.183	19.895
3	2.011	8.378	37.507	2.011	8.378	37.507	2.122	8.841	28.736
4	1.73	7.207	44.713	1.730	7.207	44.713	2.048	8.535	37.271
5	1.574	6.558	51.271	1.574	6.558	51.271	2.025	8.439	45.710
6	1.403	5.845	57.116	1.403	5.845	57.116	1.962	8.174	53.884
7	1.304	5.435	62.551	1.304	5.435	62.551	1.654	6.894	60.778
8	1.103	4.598	67.148	1.103	4.598	67.148	1.529	6.371	67.148
9	1.000	4.165	71.314						
10	0.944	3.933	75.247						
11	0.773	3.220	78.467						
12	0.742	3.090	81.557						
13	0.663	2.763	84.320						
14	0.623	2.595	86.916						
15	0.581	2.422	89.338						
16	0.502	2.091	91.429						
17	0.459	1.914	93.343						
18	0.353	1.472	94.814						
19	0.337	1.406	96.220						
20	0.257	1.069	97.289						
21	0.251	1.045	98.334						
22	0.154	0.640	98.974						
23	0.125	0.521	99.495						
24	0.121	0.505	100.00						



TABLA. ANÁLISIS FACTORIAL (RESULTADOS)

Componente	Valores iniciales			Componentes extraídos			Componentes extraídos rotados		
	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado
1	4.318	17.990	17.990	4.318	17.990	17.990	2.571	10.713	10.713
2	2.673	11.139	29.129	2.673	11.139	29.129	2.204	9.183	19.895
3	2.011	8.378	37.507	2.011	8.378	37.507	2.122	8.841	28.736
4	1.73	7.207	44.713	1.730	7.207	44.713	2.048	8.535	37.271
5	1.574	6.558	51.271	1.574	6.558	51.271	2.025	8.439	45.710
6	1.403	5.845	57.116	1.403	5.845	57.116	1.962	8.174	53.884
7	1.304	5.435	62.551	1.304	5.435	62.551	1.654	6.894	60.778
8	1.103	4.598	67.148	1.103	4.598	67.148	1.529	6.371	67.148
9	1.000	4.165	71.314						
10	0.944	3.933	75.247						
11	0.773	3.220	78.467						
12	0.742	3.090	81.557						
13	0.663	2.763	84.320						
14	0.623	2.595	86.916						
15	0.581	2.422	89.338						
16	0.502	2.091	91.429						
17	0.459	1.914	93.343						
18	0.353	1.472	94.814						
19	0.337	1.406	96.220						
20	0.257	1.069	97.289						
21	0.251	1.045	98.334						
22	0.154	0.640	98.974						
23	0.125	0.521	99.495						
24	0.121	0.505	100.00						



TABLA. DETERMINACIÓN DE PONDERADORES POR REACTIVO PARTE 1

Reactivo	Componente de mayor correlación	Porcentaje de participación en el componente	Porcentaje de participación del componente en la varianza emulada	Ponderación C x D x 100
Grado de desarrollo para la gestión				
¿Cómo calificaría usted el grado de avance de la implementación de la GpR en la administración municipal de Mexicali?	8	48%	9%	5%
Gestión				
¿Identifica usted la normatividad municipal en materia de planeación, programación, presupuesto y evaluación del desempeño que rige al gobierno municipal?	5	26%	13%	3%
En materia de gestión, ¿el área a la que pertenece genera consultas de opinión o considera recomendaciones para mejores procesos de gestión institucional en el área?	6	33%	12%	4%
¿Cómo considera usted la gestión intergubernamental de su dependencia con las áreas de planeación y presupuesto?	5	21%	13%	3%
Planeación estratégica				
¿Conoce el procedimiento a seguir para elaborar un diagnóstico FODA?	2	22%	14%	3%
¿Identifica usted al marco normativo que permita integrar la planeación estratégica de sus programas con el PMD?	3	39%	13%	5%
¿Los programas de su dependencia cuentan con metas y objetivos medibles y alcanzables?	2	26%	14%	4%
¿En qué escala de valoración considera que la planeación estratégica en su dirección está vinculada o alineada con otros órdenes de gobierno (Gobierno Federal - Gobierno Estatal)?	8	52%	9%	5%
Programación y presupuesto				
¿En base a la disponibilidad presupuestal de su dependencia, cuenta con la capacidad para realizar evaluaciones externas de sus programas?	7	42%	10%	4%
¿Conoce el procedimiento para evaluar el presupuesto de una dependencia?	1	29%	16%	5%
¿Considera importante implementar gradualmente modelos de programación y presupuesto en su dirección que estén orientados a resultados?	5	33%	13%	4%
N/A= No aplica				



TABLA. DETERMINACIÓN DE PONDERADORES POR REACTIVO PARTE 2

Reactivo	Componente de mayor correlación	Porcentaje de participación en el componente	Porcentaje de participación del componente en la varianza emulada	Ponderación C x D x 100
¿En qué grado la autorización del presupuesto de su dependencia, es dirigida por decisiones políticas?	7	58%	10%	6%
¿En qué grado está de acuerdo a que el recurso de su dirección sea planeado con mayor participación y un enfoque a resultados?	5	19%	13%	2%
Monitoreo y evaluación				
¿Conoce el procedimiento para realizar un monitoreo programático?	1	34%	16%	5%
Cultura de Gestión para Resultados				
¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha recibido capacitación en materia de gestión para resultados?	4	22%	13%	3%
¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha organizado alguna capacitación en materia de evaluación de programas y/o políticas públicas?	6	29%	12%	3%
¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha impartido alguna capacitación en materia de gestión para resultados?	1	37%	16%	6%
¿Dentro de su trayectoria en la dependencia que labora actualmente, ha solicitado alguna capacitación en materia de gestión para resultados?	3	29%	13%	4%
¿Identifica usted la diferencia que se tiene entre la auditoría gubernamental y la evaluación del desempeño?	2	29%	14%	4%
Capacidades técnicas				
¿Cuenta con el apoyo de otra dependencia para impulsar procesos de modernización administrativa o evaluación?	2	23%	14%	3%
¿Se cuenta con el personal suficiente y calificado para llevar a cabo los procesos de modernización y evaluación institucional?	6	37%	12%	5%
Participación ciudadana				
¿En qué grado considera importante la integración de mayores sectores ciudadanos que fortalezcan los procesos de gestión en su institución?	4	40%	13%	5%
Transparencia y rendición de cuentas				
En el caso de su área gubernamental, ¿qué tan transparente lo considera?	4	38%	13%	5%
¿Identifica usted la normatividad vigente en materia de transparencia y rendición de cuentas?	3	32%	13%	4%
N/A= No aplica				



Para obtener los resultados anteriores, se siguió el procedimiento propuesto por Brown (2006); donde primeramente se definió la varianza de cada uno de los reactivos para definir la correlación que tiene cada variable, para seleccionar como representante de cada componente, la que tenga la más elevada al indicador derivado de su porcentaje de participación. De esta forma, se definió el porcentaje de participación del componente en la varianza emulada y posteriormente, se hizo la ponderación; para lograr determinar qué variable tiene mayor peso en el Índice Sintético de capacidades institucionales para la implementación de la GpR.

Una vez realizado el procedimiento anterior se han obtenido los ponderadores por dimensión observables en la tabla.

TABLA. RESUMEN DE PONDERADORES POR DIMENSIÓN

Módulo	Ponderación
Grado de desarrollo para la gestión	5%
Gestión	10%
Planeación Estratégica	17%
Programación y presupuesto	21%
Monitoreo y evaluación	5%
Cultura de gestión para resultados	20%
Capacidades técnicas	8%
Participación ciudadana	5%
Transparencia y rendición de cuentas	9%

Fuente: Elaboración propia.

Por último, es importante señalar que debido a que la muestra únicamente ha considerado un solo ayuntamiento, los ponderadores obtenidos deberán de considerarse como una propuesta piloto, este ejercicio deberá de replicarse para generar nuevos ponderadores en investigaciones futuras donde se involucren más de un ayuntamiento debido a que esto modificará las correlaciones existentes entre los reactivos en función de los resultados obtenidos.



ANEXO 4:

NOTA TÉCNICA 2: PROPUESTA PARA ANÁLISIS DE LOS FLUJOS DE INFORMACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES

Para acelerar la implementación e incrementar las probabilidades de la consolidación de la GpR, es necesario que las dependencias de la administración pública del ayuntamiento de Mexicali se aseguren de volver partícipes a sus empleados, las organizaciones deben de convertirlos en facilitadores del proceso de implementación de la Gestión para Resultados. El primer paso para lograr la participación del personal en este proceso es asegurar que la información fluya adecuadamente manteniendo a los integrantes de la organización en la misma sintonía, por lo que se utilizó la Teoría de la Información (Perea, 2012) para enfocar la propuesta a analizar el flujo de información del Sistema de Información interna de las Dependencias y Entidades del Ayuntamiento de Mexicali para impulsar la implementación de la GpR mediante una mejor socialización de las herramientas y sus componentes. Ya que, como dice López, Parada, y Simonetti (1995), “el interés principal de la Teoría de la Información es relacionado con la capacidad y fidelidad para transmitir información de los diferentes sistemas de comunicación”; por lo que, si existe un rezago en la implementación de la GpR, es relacionado con el Flujo de información al interior de las organizaciones municipales.

En este sentido se desarrollaron una serie de reactivos binomiales (solo dos respuestas) para medir esta situación. Dichos reactivos evaluaron el conocimiento que los empleados tenían sobre la situación de su dependencia en temas relacionados con la GpR, por ejemplo:

Reactivo: ¿Su dependencia cuenta con planes estratégicos institucionales?

Opción A: Sí

Opción B: No

Como es posible observar, los reactivos poseían una respuesta correcta y otra incorrecta, esto se derivaría de la particular situación de cada dependencia por lo que los empleados informados responderían correctamente mientras que el resto no, sin embargo, el ejercicio no pretende evaluar el grado de conocimiento que cada uno de los empleados poseía con respecto a la situación de su dependencia, el ejercicio pretende evaluar la homogeneidad en las respuestas de todos los empleados, es decir, conocer si las respuestas proporcionadas son iguales entre los miembros de una organización o no. De acuerdo con el diseño de los reactivos, aquellas dependencias con un flujo homogéneo de la información tendrían empleados que



responderían de manera idéntica a los reactivos. Para evaluar esta dinámica se procesaron los resultados en función de la dependencia y se compararon los porcentajes de las dos respuestas, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, un resultado favorable para las organizaciones sería el siguiente:

Reactivo: ¿Su dependencia cuenta con planes estratégicos institucionales?

Opción A: Sí (100%)

Opción B: No (0%)

Cabe señalar que para el ejercicio no es relevante si la dependencia cuenta o no con planes estratégicos institucionales sino la homogeneidad es las respuestas de los integrantes de dicha dependencia por lo que sería igual de positivo el siguiente resultado:

Reactivo: ¿Su dependencia cuenta con planes estratégicos institucionales?

Opción A: Sí (0%)

Opción B: No (100%)

Por el contrario, respuestas divididas dentro de la misma dependencia son consideradas como desfavorables:

Reactivo: ¿Su dependencia cuenta con planes estratégicos institucionales?

Opción A: Sí (50%)

Opción B: No (50%)

Con la finalidad de cuantificar este fenómeno se indexaron los resultados en función de las proporciones obtenidas, a través de la siguiente expresión:

$$\text{Índice} = |\%A - \%B|$$

Donde:

%A: Porcentaje obtenido por la opción A

%B: Porcentaje obtenido por la opción B

De acuerdo con la fórmula anterior, el índice tomará valores entre 0 y 1 considerándose como positivos los cercanos a 1. A continuación se brindan una serie de ejemplos:

Reactivo: ¿Su dependencia cuenta con planes estratégicos institucionales?

Opción A: Sí (13%)

Opción B: No (87%)

$$\text{Índice} = |13\% - 87\%| = |-74\%| = .74 \text{ (Favorable)}$$



Reactivo: ¿Su dependencia cuenta con planes estratégicos institucionales?

Opción A: Sí (65%)

Opción B: No (35%)

$$\text{Índice} = |65\% - 35\%| = |-30\%| = .30 \text{ (Desfavorable)}$$

Reactivo: ¿Su dependencia cuenta con planes estratégicos institucionales?

Opción A: Sí (20%)

Opción B: No (80%)

$$\text{Índice} = |20\% - 80\%| = |-60\%| = .60 \text{ (Regular)}$$



ANEXO 5: Estructura estratégica del Programa transversal Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 con el PMD Mexicali 2014-2018

Objetivos	Estrategias	Líneas de acción	Líneas de acción PMD Política Pública 1. Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno	Indicadores
Objetivo 1 Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF.	1.1 Fomentar la participación ciudadana en las políticas públicas y en la prevención de la corrupción. 1.2 Promover una cultura de la legalidad que aumente la confianza de los mexicanos en el gobierno y prevenga la corrupción. 1.3 1.4 Mejorar la transparencia de la información socialmente útil de la APF. 1.5 Fortalecer el uso de la información presupuestaria. 1.6 Fomentar la participación ciudadana a través de la innovación en el uso de las TIC y los datos abiertos. 1.7 Consolidar los sistemas institucionales de archivo y administración de documentos.	1.1.1 Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana de la APF para orientarlos a la generación de beneficios específicos de la sociedad. 1.1.2 Establecer mecanismos de consulta con el sector privado, organismos y OSC para la toma de decisiones gubernamentales. 1.1.3 Promover la realización conjunta Gobierno – OSC de proyectos que impacten la sociedad en el marco de la AGA 1.1.4 Promover la transparencia y la rendición de cuentas de las OSC que desarrollen proyectos con recursos públicos. 1.1.5 Estrechar desde la oficina de la presidencia, la Secretaría de Gobernación y demás instancias competentes la vinculación con las OSC. 1.1.6 Incorporar la participación y contraloría ciudadana en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de la República. 1.1.7 Incentivar la contraloría ciudadana en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de la República. 1.1.8 Incluir a la ciudadanía y OSC, en el diseño, evaluación y mejora de trámites y servicios. 1.1.9 Fortalecer los mecanismos de transparencia y participación ciudadana en las contrataciones públicas.	1.1.1 Calidad en los servicios 1.1.2 Certificación de la gestión de gobierno 1.1.3 Atención ciudadana 1.1.4 Modernización del Registro Civil 1.1.5 Gobierno Digital 1.1.6 Comunicación Social 1.1.7 Imagen institucional 1.1.8 Iniciativas de desarrollo fronterizo 1.1.9 Capacitación normativa 1.1.10 Fiscalización 1.1.11 Defensa jurídica 1.1.12 Cultura de la transparencia y acceso a la información pública municipal 1.2.1 Reforma integral de la reglamentación municipal. 1.2.2 Actualización del	Índice de Transparencia Focalizada (ITF). Índice de Presupuesto Abierto (IPA).



		1.1.10 Incentivar la denuncia entre particulares sobre conductas ilícitas en las contrataciones públicas. 1.2.1 Actualizar los instrumentos normativos que construyen el marco de ética de los servidores públicos. 1.2.2 Establecer mecanismos de coordinación de acciones en materia de cultura de legalidad entre los distintos poderes y niveles de gobierno 1.2.4 Reforzar la implementación de los instrumentos de manejo de conflictos de interés. 1.2.5 Apoyar el diseño de contenidos y herramientas didácticas en los planes y programas educativos para una educación cívica y ética. 1.2.7 Fortalecer los canales de denuncia de servidores públicos para que sean confiables y efectivos. 1.2.8 Construir un sistema para la protección a denunciantes, víctimas y testigos de conductas ilícitas en que incurran los servidores públicos. 1.2.9 Fortalecer incentivos legales y esquemas de autorregulación para que el sector privado denuncie incidentes de corrupción. 1.3.2 Fomentar la obligación de documentar toda decisión y actividad gubernamental. 1.3.3 Recabar y tratar a los datos personales con estricto apego al derecho de protección constitucional de los mismos. 1.3.4 Mejorar los tiempos de respuesta optimizando la gestión documental y la atención a solicitudes y recursos de revisión. 1.3.5 Establecer programas a capacitación estratégica dirigidos a solicitantes y sujetos obligados de la LFTAIPG.	marco normativo que rige a las entidades paramunicipales. 1.2.3 Normatividad administrativa. 1.3.1 Reingeniería y desarrollo organizacional. 1.3.2 Desconcentración de servicios en delegaciones municipales. 1.3.3 Ventanilla única de gestión para trámites empresariales. 1.4.1 Desempeño de servidores públicos orientado a resultados. 1.4.2 Presupuesto basado en Resultados. 1.5.1 Sistema Municipal de Indicadores 1.6.1 Ingresos municipales. 1.6.2 Gestión financiera de recursos adicionales. 1.7.1 Calificación financiera. 1.7.2 Sistema de Armonización Contable. 1.7.3 Administración de los recursos públicos. 1.7.4 Cuentas Públicas.	
--	--	--	--	--



		1.3.6 Acercar a los particulares la información gubernamental mediante las nuevas tecnologías facilitando el acceso a la información. 1.3.7 Fomentar entre los servidores públicos la generación de información que asegure: calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. 1.3.9 Promover la publicidad de los resultados de consultas ciudadanas. 1.4.1 Identificar necesidades de información socialmente útil por parte de la población. 1.4.2 Concentrar la información socialmente útil o focalizada del gobierno a través de una plataforma única electrónica. 1.4.5 Incentivar el uso, intercambio y difusión de la información socialmente útil en la población. 1.4.8 Promover el uso de la información socialmente útil en gobiernos locales. 1.4.10 Difundir a la sociedad las mejoras de los trámites y servicios, así como su impacto y beneficios. 1.5.1 Impulsar un sistema de obra pública abierta para mostrar los avances de los proyectos de inversión. 1.5.2 Difundir en lenguaje ciudadano los avances y resultados de los programas derivados del PND. 1.5.6 Fomentar el uso de los resultados del seguimiento y evaluación de los Pp como instrumento de contraloría ciudadana. 1.6.5 Proveer una plataforma digital y promover su uso en la población para el análisis del impacto de la política pública. 1.6.6 Aprovechar las TIC para fomentar la participación ciudadana en el diseño,	1.8.1 Planeación gubernamental. 1.9.1 Legalidad de los actos del Gobierno Municipal y defensa de sus intereses. 1.9.2 Estricta y transparente aplicación de la reglamentación municipal. 1.9.3 Control de la venta y consumo de bebidas alcohólicas.	
--	--	--	--	--



		implementación y evaluación de las políticas públicas.		
Objetivo 2 Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado.	2.1 Impulsar una planeación nacional basada en resultados. 2.2 Vincular el SED con las asignaciones presupuestarias. 2.3 Fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación al desempeño de la APF. 2.4 Mejorar la calidad del gasto federalizado con base en los preceptos del SED. 2.5 Garantizar que los programas y proyectos de inversión registrados en la Cartera de Inversión, sean aquellos con mayor rentabilidad social.	2.1.2 Incorporar los indicadores de los objetivos sectoriales al SED. 2.1.6 Realizar una revisión de media administración que analice los avances de las Metas Nacionales y estrategias transversales. 2.2.1 Fortalecer el proceso para dictaminar la creación de nuevos programas en la estructura programática. 2.2.2 Concertar con las dependencias y entidades su estructura programática, considerando la información del desempeño. 2.2.3 Fortalecer la utilización de la información del desempeño en la toma de decisiones presupuestarias. 2.2.4 Dar seguimiento a los compromisos que se establezcan en la bases de colaboración con las Dependencias y Entidades. 2.3.1 Promover evaluaciones estratégicas sobre el avance y cumplimiento de los programas, objetivos, políticas y estrategias derivados del PND. 2.3.2 Fortalecer la coordinación entre las áreas de planeación, programación, presupuesto, ejecutoras del gasto y de evaluación. 2.3.3 Fomentar acciones de coordinación para incrementar sinergias de las áreas de evaluación de las dependencias y entidades. 2.3.4 Incorporar la información de la gestión institucional de las dependencias y entidades al SED. 2.3.5 Fortalecer la oferta de capacitación en materia de GpR en los servidores públicos de los tres poderes y órdenes de gobierno. 2.3.10 Fortalecer el proceso de evaluación externa de políticas y		Índice de Gestión para Resultados en América Latina y el Caribe.



		programas distintos al desarrollo social. 2.4.1 Mejorar la calidad y transparencia de la información reportada sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos. 2.4.2 Identificar y transparentar ASM en la aplicación del gasto federalizado. 2.4.3 Coadyuvar en la implementación y consolidación del modelo PbR-SED en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal. 2.4.4 Promover la complementariedad de programas presupuestarios federales, a partir del análisis de los padrones de beneficiarios de los diferentes órdenes de gobierno integrados en el SIIPP-G. 2.5.3 Fomentar la realización de evaluaciones ex-post de programas o proyectos de inversión, para determinar su rentabilidad socioeconómica. 2.5.4 Promover un seguimiento continuo de la rentabilidad socioeconómica, al finalizar la etapa de ejecución del programa o proyecto de inversión. 2.5.5 Constatar que los programas y proyectos de inversión cumplan con los indicadores establecidos en los lineamientos de Análisis Costo Beneficio. 2.5.6 Propiciar una mayor capacitación a servidores públicos apoyados por organismos financieros internacionales, para elevar la calidad de las evaluaciones socioeconómicas. 2.5.7 Actualizar la tasa social de descuento con apoyo de organismos financieros internacionales, para lograr un uso más eficiente de recursos.		
--	--	---	--	--



		2.5.8 Asegurar que las evaluaciones socioeconómicas tengan la calidad requerida que garantice su rentabilidad social.		
Objetivo 3 Optimizar el uso de los recursos en la APF.	3.1 Orientar las estructuras orgánicas y ocupacionales hacia los objetivos estratégicos. 3.2 Fortalecer el uso eficiente de los recursos destinados a servicios personales y gasto de operación. 3.3 Promover la implementación de estrategias de contratación orientadas a la obtención del máximo valor por la inversión. 3.4 Promover una administración moderna y transparente del patrimonio inmobiliario federal.	3.1.1 Ajustar las estructuras orgánicas de las dependencias y entidades, de acuerdo con las atribuciones conferidas a las mismas. 3.1.2 Reorientar las funciones en las unidades administrativas de las dependencias y entidades, y en sus plazas adscritas, evitando duplicidades. 3.1.4 Privilegiar la contratación de prestación de servicios profesionales de personas físicas por honorarios hacia áreas sustantivas. 3.1.5 Presentar propuestas de modificación organizacional que consideren funciones transversales susceptibles a compactarse. 3.1.6 Privilegiar la distribución de plazas asignadas al sector para fortalecer las áreas de atención directa a la sociedad y/o las áreas sustantivas. 3.2.2 Reducir el crecimiento anual en gasto de operación administrativo por debajo de la inflación. 3.2.3 Simplificar los procesos de entrega de subsidios y demás apoyos, permitiendo su entrega expedita y transparente. 3.2.4 Racionalizar el gasto en comunicación social con una adecuada coordinación y programación del mismo. 3.2.5 Incentivar la compartición de equipos de transporte y la elaboración de planes de logística que permitan obtener ahorros en costos de traslado. 3.3.1 Promover en las dependencias y entidades la reducción de costos, a través de la		Proporción del gasto en servicios personales respecto al gasto programable de la Administración Pública Centralizada. Cociente del gasto de operación administrativo.



		contratación consolidada de bienes y servicios. 3.3.2 Generar eficiencias a través del uso de contratos marco en las dependencias y entidades. 3.3.3. Brindar asesorías a las dependencias y entidades para que lleven a cabo ofertas subsecuentes de descuento que generen economías de escala. 3.3.4. Evaluar los ahorros obtenidos por el uso de las estrategias de contratación (consolidaciones, contratos marco y ofertas subsecuentes de descuento). 3.4.2 Generar economías en el mantenimiento, conservación y aprovechamiento de inmuebles federales, garantizando instalaciones sustentables y seguras. 3.4.4 Modernizar los mecanismos de adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes inmuebles, para la optimización de su uso. 3.4.5 Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para dictaminar de forma más certera y expedita los avalúos, de acuerdo a estándares internacionales.		
Objetivo 4 Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.	4.1 Transformar los procesos de las dependencias y entidades. 4.2 Fortalecer la profesionalización de los servidores públicos. 4.3 Obtener las mejores condiciones en la contratación de bienes, servicios y obras públicas de la APF. 4.4 Fortalecer la planeación y control de los recursos humanos, alineados a los objetivos y metas estratégicas institucionales.	4.1.2 Implementar mecanismos para que las dependencias y entidades generen los mapas de los procesos para facilitar su análisis y mejora. 4.1.3 Estandarizar procesos con fines similares para homologar su operación y garantizar la calidad de sus resultados. 4.1.5 Redistribuir las actividades asignadas a los recursos humanos alineándolas a los procesos mejorados. 4.1.6 Evaluar los resultados de los procesos a través de indicadores, para promover la mejora continua de su operación.		Competencia en las contrataciones. Índice de instituciones que tienen estructuras orientadas a objetivos estratégicos y recursos humanos profesionalizados.



	4.5 Simplificar la regulación que rige a las dependencias y entidades para garantizar la eficiente operación del gobierno.	4.1.7 Promover un modelo de cultura organizacional y de servicio público para incentivar el logro de resultados. 4.1.8 Promover procesos de innovación, la transferencia del conocimiento y mejores prácticas entre instituciones, para incrementar la eficiencia y eficacia gubernamental. 4.2.1 Establecer convenios de cooperación técnica con instituciones públicas y privadas en materia de gestión de recursos humanos y SPC. 4.2.2 Gestionar los procesos de recursos humanos, incluyendo el SPC, por competencias y con base en el mérito. 4.2.3 Desarrollar herramientas y mecanismos para la autogestión del conocimiento. 4.2.5 Promover convenios de intercambio de servidores públicos con fines de desarrollo profesional. 4.2.6 Fortalecer las evaluaciones de desempeño de los servidores públicos. 4.2.7 Impulsar los mecanismos para la profesionalización, certificación y educación formal de los servidores públicos. 4.3.1 Perfeccionar el diseño institucional y organizacional de las instancias que regulan y dirigen las contrataciones públicas. 4.3.3 Fomentar la adopción de criterios de sustentabilidad en las contrataciones públicas. 4.3.6 Establecer indicadores y mecanismos de monitoreo y control por resultados de las contrataciones públicas. 4.3.8 Privilegiar que los procesos de contratación se realicen por medios electrónicos. 4.4.1 Elaborar estudios de prospectiva en materia de recursos		
--	---	--	--	--



		humanos, profesionalización y organización. 4.4.2 Fortalecer la calidad y oportunidad de la información que se registra en materia de recursos humanos. 4.4.3 Elaborar estudios de mejores prácticas en materia de recursos humanos, profesionalización y organización. 4.5.1 Eliminar la regulación innecesaria, obsoleta y duplicada para contar con la estrictamente necesaria e indispensable para una gestión eficiente. 4.5.2 Fortalecer la contención normativa para no sobre regular a la APF. 4.5.3 Implementar revisiones periódicas de las normas internas, con el objetivo de evitar su obsolescencia o se dupliquen con nuevas disposiciones. 4.5.4 Mejorar la calidad de las disposiciones normativas para simplificar la operación de los procesos de las dependencias y entidades. 4.5.5 Mejorar el proceso de elaboración y actualización de la normatividad existente en las dependencias y entidades. 4.5.6 Difundir el marco normativo vigente a través de repositorios electrónicos, para fomentar la transparencia y certeza jurídica. 4.5.7 Evaluar los resultados alcanzados con la eliminación y mejora del marco normativo de las dependencias y entidades.		
Objetivo 5 Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento.	5.1 Propiciar la transformación Gubernamental mediante las tecnologías de información y comunicación. 5.2 Contribuir a la convergencia de los sistemas y a la portabilidad	5.1.1 Desarrollar una oferta de trámites y servicios de calidad mediante un Catálogo Nacional de Trámites y Servicios del Estado (CNTSE). 5.1.2 Digitalizar los trámites y servicios del CNTSE e incorporarlos al portal		Índice de Ciudadanos interactuando con su gobierno vía Internet OCDE.



	de coberturas en los servicios de salud del Sistema Nacional de Salud mediante la utilización de TIC. 5.3 Propiciar la transformación del modelo educativo con herramientas tecnológicas. 5.4 Desarrollar la economía digital que impulse el mercado de TIC, el apoyo a actividades productivas y al capital humano. 5.5 Fortalecer la seguridad ciudadana utilizando medios digitales. 5.6 Establecer y operar los habilitadores de TIC para la conectividad y asequibilidad, inclusión digital e interoperabilidad. 5.7 Establecer y operar el Marco Jurídico para las TIC.	www.gob.mx de la Ventanilla Única Nacional. 5.1.3 Habilitar canales de atención estandarizados por medios presenciales, remotos y móviles para los trámites y servicios digitalizados, así como obtener su retroalimentación ciudadana. 5.1.4 Establecer el Sello de Excelencia en Gobierno Digital acorde a estándares mundiales en trámites y servicios digitalizados y mejora regulatoria. 5.1.5 Establecer criterios y mecanismos de diseño, presentación de información y medición, para sitios de Internet 100% accesibles y centrados en la población. 5.1.6 Establecer la gestión digital del territorio nacional con bases cartográficas, datos de catastro y del Registro Público de la Propiedad. 5.1.7 Establecer y operar un Modelo de Innovación Gubernamental basado en la co-creación de soluciones a través de la participación ciudadana. 5.1.8 Simplificar, sistematizar y digitalizar los procesos administrativos y de Gobierno Móvil. 5.1.9 Establecer principios a las dependencias y entidades en el diseño, contratación, implementación y gestión de TIC, así como su operación y mantenimiento. 5.1.10 Establecer un modelo de comunicaciones unificadas de cobertura nacional en las dependencias y entidades. 5.3.6 Propiciar la difusión del arte y la cultura por medio de las TIC, incluyendo las transmisiones masivas de eventos. 5.3.7 Estimular la creatividad basada en la digitalización para la		
--	---	---	--	--



		presentación y la comunicación del patrimonio cultural y las manifestaciones artísticas. 5.3.8 Crear plataformas y servicios digitales que favorezcan una oferta amplia de contenidos culturales especialmente para niños y jóvenes. 5.3.9 Estimular la creación de proyectos vinculados a la ciencia, la tecnología y el arte, que ofrezcan contenidos para plataformas digitales. 5.3.10 Promover el equipamiento de la infraestructura cultural del país con espacios y medios de acceso público a las TIC. 5.5.1 Establecer herramientas y aplicaciones de denuncia ciudadana en múltiples plataformas digitales. 5.5.2 Promover la convivencia e integración social, impulsando el desarrollo social a través de las TIC. 5.5.3 Desarrollar instrumentos digitales para la prevención social de la violencia en la población. 5.5.4 Impulsar el uso de TIC para el desarrollo de competencias comunitarias en cultura ciudadana de paz y legalidad. 5.5.5 Aprovechar las TIC para impulsar la innovación cívica. 5.5.6 Fortalecer la apropiación de espacios públicos haciendo uso de TIC. 5.5.7 Impulsar el uso de TIC para la prevención y mitigación de los daños causados por desastres naturales. 5.6.2 Impulsar el acceso a banda ancha en sitios públicos que permitan alcanzar la cobertura universal e impulsar la conectividad rural. 5.6.4 Fomentar la mejora en la gestión gubernamental y la prestación de servicios públicos a		
--	--	--	--	--



		través de interoperabilidad de la información. 5.6.5 Impulsar las condiciones técnicas, administrativas y normativas, para lograr la interoperabilidad de la información en el Gobierno de la República. 5.6.6 Promover la consolidación de servicios de cómputo y uso compartido de recursos e infraestructura de TIC en las dependencias y entidades. 5.7.1 Impulsar el uso de las TIC en políticas de identificación personal, promoviendo la identidad digital administrativa única de personas y empresas. 5.7.3 Promover la confianza digital que cubra actividades de trámites y servicios digitales, economía digital y pagos electrónicos. 5.7.5 Emitir disposiciones para la generación de soluciones tecnológicas orientadas a la transformación gubernamental. 5.7.6 Revisar y armonizar el marco normativo para promover el uso de la firma electrónica avanzada. 5.7.7 Fortalecer la seguridad cibernética y la gobernanza en internet.		
--	--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia con información del Programa Gobierno Moderno y Cercano a la Gente 2013-2018, México, DOF-agosto 2013.