

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

Facultad de Ciencias Sociales y Políticas

Maestría en Administración Pública



“Contribución de la Agenda para el Desarrollo Municipal en el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales del Gobierno Municipal de Ensenada, B.C. ”

Trabajo terminal que se presenta para obtener el grado de Maestro en Administración Pública

LEONEL CASTRO ACOSTA

Sustentante

Director del trabajo terminal

Dr. Manuel Zavaleta Suárez

Codirectora

Dra. Marcela Reyes Ruiz

Mexicali, Baja California, México a 25 de Marzo de 2015

Este trabajo terminal está dedicado a:

A mis padres, Ricardo Castro Cota y Felicitas Acosta Ríos, quienes siempre me han brindado todo su apoyo y motivación para lograr lo que me he propuesto, y a mis hermanos Ricardo Martín y Roberto Carlos, por todo su apoyo y motivación para seguir adelante.

Agradecimientos

A la Dra. Marcela Reyes, por todo su apoyo y consejos durante el programa de Maestría y en la elaboración del presente estudio de caso.

Al Dr. Manuel Zavaleta, por su orientación, paciencia y consejos durante el programa de Maestría y en la realización del presente documento.

A la Mtra. Lorenia Barrera, por todo su apoyo y consejos durante el programa de Maestría.

Al cuerpo docente de la Maestría, por todo su apoyo y aprendizaje, que sin ellos no sería posible este momento.

Al Lic. Mario Madrigal, por todo su apoyo y consejos en lo personal, y por siempre motivarnos a seguir preparándonos y dar lo mejor.

A mis amigos, Alberto Nava, Dana, Kike Ush, Bárbara, César, Pamela, y a mis compañeros de Maestría, con quienes viví y compartí conocimientos y grandes experiencias.

Índice

Introducción	10
Antecedentes	11
Planteamiento del problema	14
Justificación	17
Preguntas de investigación	19
Objetivos de investigación	19
Hipótesis de investigación	20
Metodología	21
 Capítulo 1. Marco Teórico	
1.1. Federalismo	26
Introducción	26
1.1.1 Conceptualización del Federalismo	27
1.1.2. Elementos del Federalismo	28
1.1.3. Principios generales del Federalismo	30
1.1.4. Las teorías del Federalismo	31
1.1.5. Tipos de Federalismo	32
1.1.6. Descentralización	34
1.1.7. Antecedentes del Federalismo	35
1.1.8. Evolución del Federalismo en México	36
1.1.9. Desarrollo Municipal a través del Federalismo	42
1.1.10. Retos del federalismo para promover el desarrollo Municipal	44
1.2. Relaciones Intergubernamentales	
Introducción	47
1.2.1. Concepto de las Relaciones Intergubernamentales	48

1.2.2. Origen de las Relaciones Intergubernamentales	49
1.2.3. Fundamento legal de las Relaciones Intergubernamentales	51
1.2.4. Naturaleza de las Relaciones Intergubernamentales	54
1.2.5. Características de las Relaciones Intergubernamentales	56
1.2.6. Modelos de las Relaciones Intergubernamentales	60
1.2.7. El Federalismo como origen de las Relaciones Intergubernamentales	64
1.3. Capacidades Institucionales	
Introducción	66
1.3.1. Concepto de las Capacidades Institucionales	68
1.3.2. Estudios al respecto de las Capacidades Institucionales	72
1.3.3. Elementos de las Capacidades Institucionales	73
1.3.4. Evolución de las Capacidades Institucionales de los Municipios en México	74
1.3.5. Evaluación de las Capacidades Institucionales de los Municipios en México	79
Capítulo 2. Estado del Arte	
Introducción	86
2.1. Antecedentes	87
2.2. Agenda para el Desarrollo Municipal	92
2.2.1. Medición	95
2.2.2. Indicadores	97
2.2.3. Indicadores que conforman el apartado de Desarrollo Institucional	100
2.2.4. Implementación	120
2.3. Resultados del programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2014	123

Capítulo 3. Resultados de análisis	128
3.1. Encuesta	128
3.2. Aplicación de la Encuesta	129
3.3. Resultados	130
Cruces de resultados de la encuesta	150
Conclusiones.	165
Bibliografía	167

Tabla de Gráficas

Gráfica 1. Anterior implementación de la ADM en el municipio de Ensenada (IMIP)	130
Gráfica 2. Implementación actual de algún sistema de Indicadores (IMIP)	131
Gráfica 3. ¿Cuál sistema? (IMIP)	131
Gráfica 4. Nivel de enfoque de evaluación (IMIP)	132
Gráfica 5. Cantidad de indicadores que integran el sistema (IMIP)	132
Gráfica 6. Instancia encargada de verificarlos (IMIP)	133
Gráfica 7. Prioridad de evaluación (IMIP)	134
Gráfica 8. Conocimiento del Programa ADM (COPLADEM)	135
Gráfica 9. Anterior implementación de la ADM en el municipio de Ensenada (COPLADEM)	135
Gráfica 10. Implementación actual de algún sistema de indicadores (COPLADEM)	136
Gráfica 11. ¿Cuál sistema? (COPLADEM)	136
Gráfica 12. Nivel de enfoque de evaluación (COPLADEM)	137
Gráfica 13. Instancia encargada de verificarlos (COPLADEM)	138
Gráfica 14. Viabilidad de la ADM. (COPLADEM)	138
Gráfica 15. Viabilidad de certificación a municipios aprobados (COPLADEM)	139
Gráfica 16. Prioridad de evaluación (COPLADEM)	139
Gráfica 17. Conocimiento del Programa ADM (Planeación)	140
Gráfica 18. Anterior implementación de la ADM en el municipio de Ensenada (Planeación)	140
Gráfica 19. Implementación actual de algún sistema de indicadores (Planeación)	141
Gráfica 20. ¿Cuál sistema? (Planeación)	141
Gráfica 21. Nivel de enfoque de evaluación (Planeación)	142
Gráfica 22. Cantidad de indicadores que integran el sistema (Planeación)	142
Gráfica 23. Instancia encargada de verificarlos (Planeación)	143
Gráfica 24. Viabilidad de la ADM. (Planeación)	143
Gráfica 25. Viabilidad de certificación a municipios aprobados (Planeación)	144
Gráfica 26. Prioridad de evaluación (Planeación)	144
Gráfica 27. Conocimiento del Programa ADM (AP)	145
Gráfica 28. Anterior implementación de la ADM en el municipio de Ensenada (AP)	145
Gráfica 29. Implementación actual de algún sistema de indicadores. (AP)	146
Gráfica 30. ¿Cuál sistema? (AP)	146
Gráfica 31. Nivel de enfoque de evaluación (AP)	147
Gráfica 32. Cantidad de indicadores que integran el sistema (AP)	147
Gráfica 33. Instancia encargada de verificarlos (AP)	148
Gráfica 34. Viabilidad de la ADM. (AP)	148
Gráfica 35. Viabilidad de certificación a municipios aprobados (AP)	149
Gráfica 36. Prioridad de evaluación (AP)	149

Tabla de cuadros

Cuadro #1. Sistema actual de indicadores (COPLADEM/IMIP)	150
Cuadro #2. Sistema actual de indicadores (COPLADEM/Comisión de Planeación)	151
Cuadro #3. Sistema actual de indicadores (COPLADEM/Comisión de Administración Pública)	151
Cuadro #4. Nivel de enfoque de los indicadores (COPLADEM/IMIP)	152
Cuadro #5. Nivel de enfoque de los indicadores (COPLADEM/Comisión de Planeación)	153
Cuadro #6. Nivel de enfoque de los indicadores (COPLADEM/Comisión de Administración Pública).	153
Cuadro #7. Instancia encargada de verificar indicadores (COPLADEM/IMIP)	154
Cuadro #8. Instancia encargada de verificar indicadores (COPLADEM/Comisión de Planeación)	155
Cuadro #9. Instancia encargada de verificar indicadores (COPLADEM/Comisión de Administración Pública)	156
Cuadro #10. Conocimiento y Viabilidad (IMIP)	157
Cuadro #11. Conocimiento y Viabilidad (COPLADEM)	157
Cuadro #12. Conocimiento y Viabilidad (Comisión de Planeación)	158
Cuadro #13. Conocimiento y Viabilidad (Comisión de Administración Pública)	158
Cuadro #14. Importancia de evaluación IMIP (Desarrollo Institucional/Planeación Territorial)	159
Cuadro #15. Importancia de evaluación IMIP (Desarrollo Institucional/Servicios Públicos)	159
Cuadro #16. Importancia de evaluación IMIP (Desarrollo Institucional/Seguridad Pública)	160
Cuadro #17. Importancia de evaluación COPLADEM (Desarrollo Institucional/Planeación Territorial)	160
Cuadro #18. Importancia de evaluación COPLADEM (Desarrollo Institucional/Servicios Públicos)	161
Cuadro #19. Importancia de evaluación COPLADEM (Desarrollo Institucional/Seguridad Pública)	161
Cuadro #20. Importancia de Evaluación Comisión de Planeación (Desarrollo Institucional/Planeación Territorial)	162
Cuadro #21. Importancia de Evaluación Comisión de Planeación (Desarrollo Institucional/Servicios Públicos)	162
Cuadro #22. Importancia de Evaluación Comisión de Planeación (Desarrollo Institucional/Seguridad Pública)	163
Cuadro #23. Importancia de Evaluación Comisión de Administración Pública (Desarrollo Institucional/Planeación Territorial)	163

Cuadro #24. Importancia de Evaluación Comisión de Administración Pública (Desarrollo Institucional/Servicios Públicos)	164
Cuadro #25. Importancia de Evaluación Comisión de Administración Pública (Desarrollo Institucional/Seguridad Pública)	164

Introducción

La sociedad se encuentra en un crecimiento constante de su población, lo que se refleja en una mayor demanda de servicios públicos, creación de empleos, infraestructura, viviendas, entre otros servicios.

Constitucionalmente la base de la división territorial, organización administrativa y política de una entidad federativa es el municipio libre, lugar en el que residen los ciudadanos y la instancia responsable de atender y resolver las demandas y exigencias sociales.

De acuerdo al Artículo 115 constitucional, los municipios son responsables de brindar los servicios de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, rastro, limpia, panteones, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, modificaciones al uso de suelos, mercados y centrales de abasto, de esta manera, el municipio ha sufrido grandes cambios derivados de las reformas constitucionales.

El problema de las reformas no fue la incorporación al texto constitucional de más facultades para los municipios, sino la falta de preparación administrativa y política para afrontar estas responsabilidades nuevas.

Para Cabrero (2011) el municipio juega un papel muy importante en el desarrollo nacional, por lo que el desarrollo económico de México debe radicar en este siglo XXI en la evolución y el papel tan importante que representan los municipios ante este desarrollo global y en la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos, en donde lo local se ha puesto a la vanguardia. .

De esta manera el presente estudio de caso está enfocado a conocer la contribución del programa Agenda para el Desarrollo Municipal en el fortalecimiento de las capacidades institucionales del municipio de Ensenada, Baja California.

Al ser un programa federal que tiene como finalidad el fortalecimiento de los municipios, es que se analizarán a través de las siguientes paginas los conceptos, evolución y en qué consisten las capacidades institucionales, el federalismo, las relaciones intergubernamentales, y la propia Agenda para el Desarrollo Municipal; conceptos que nos ayudaran a comprender la necesidad de fortalecer al municipio en un país donde el federalismo está en la teoría, sin embargo, falta en la práctica.

Antecedentes

El municipio por su debilidad institucional, ha sido el punto de atención de académicos, políticos y organizaciones internacionales, debido a la importancia que se ha generado por ser la base del desarrollo nacional; se ve en los gobiernos municipales el potencial para desarrollar el crecimiento local y mejorar los niveles de bienestar social y de calidad de vida de los ciudadanos, además de ser las instancias que deben promover la competitividad de México al entorno tan globalizado que vivimos en la actualidad.

“El panorama actual muestra un importante número de municipios con limitantes administrativas, que se reflejan en estructuras organizacionales de mayor tamaño al pertinente y con mayor número de personal al necesario; una dispersión de actividades, que ha derivado en que no se le conceda prioridad a sus funciones constitucionales; y en haciendas debilitadas por una débil recaudación de ingresos propios y un crecimiento de la deuda pública” (INAFED, 2014: 5).

El municipio es una instancia que no termina de fortalecerse y por supuesto no desarrolla las capacidades que le permitan un crecimiento para ser independiente de otras instancias y lograr modernizar su administración para alcanzar acciones eficaces y eficientes.

“En la historia de nuestro país, el fortalecer a los municipios no había sido considerado como una prioridad sino hasta ya entrado el siglo XX, y es que, al tratarse de un régimen presidencialista unipartidista en donde el gobierno federal controlaba todo el sistema limitaron la acción y la percepción del potencial del municipio mexicano” (Zavaleta, 2014).

De esta manera, por decreto presidencial en 1984 el presidente de la república Miguel de la Madrid Hurtado creó el Centro Nacional de Estudios Municipales, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que tenía por objeto difundir y promover la reforma municipal en México.

Siguiendo con la tarea de fortalecer al municipio, el presidente de la República Carlos Salinas de Gortari emite el decreto en 1989 para reformular los objetivos del Centro Nacional de Estudios Municipales para dar paso al nuevo Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994 era necesario el fortalecimiento del pacto federal traducida en la modernización política del municipio, cabe resaltar que hasta este periodo se reconocía que el municipio era *administrado* y no *gobernado* (reforma de 1999) por el Ayuntamiento.

De acuerdo al Art. 1 del Decreto de creación del CEDEMUN, tenía por objetivo el desarrollo de programas y acciones que estuvieran encaminadas a la modernización política del municipio.

Entre sus objetivos estaban el de establecer una coordinación con los gobiernos estatales para crear los centros estatales y con los municipios para promover las acciones correspondientes a su desarrollo, además de crear el Centro Nacional de Informática Municipal con el fin de contar con información especializada en la materia.

Hasta estas fechas, el fortalecimiento de los municipios se concentraba en un centralismo, sin resaltar la importancia del federalismo mexicano como articulador del fortalecimiento municipal y desarrollo regional.

Con la alternancia política en el año 2000 y la entrada del presidente de la República Vicente Fox, para el año 2002 se sustituye al Centro Nacional de Desarrollo Municipal para crear el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), resaltando la importancia del federalismo en el fortalecimiento de los municipios.

De acuerdo a los objetivos de su creación, el INAFED se encargaría de la planeación, enlace y comunicación entre los gobiernos estatales y municipales para la adecuada coordinación en el fortalecimiento del federalismo a través de las relaciones intergubernamentales.

Esta descentralización derivó en una política de fortalecimiento a las regiones denominada federalismo, que impulsaba políticas conforme al entorno socioeconómico de cada región de México, descentralizando las funciones del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y los gobiernos municipales, reconociendo su autonomía constitucional y política para gobernarse a través de un ayuntamiento.

Esto desarrollaría una coordinación intergubernamental eficaz, se brindaría la oportunidad a los municipios de que sus acciones fueran respaldadas por las instancias competentes en los otros órdenes de gobierno, y se fortalecería la capacidad institucional del municipio transformándolo en una instancia de gobierno fuerte con capacidad de respuesta ante las crecientes demandas sociales.

“Con el fin de apoyar el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, implementó desde el año 2004 una herramienta denominada Agenda desde lo Local” (INAFED, 2014: 7).

De esta manera certificar a los gobiernos municipales y promover su fortalecimiento institucional.

De acuerdo a Pérez y Arenas (2012, p. 45):

“En México, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal retoma la Agenda 21 de la Organización de las Naciones Unidas para elaborar el programa “Agenda desde lo Local”, que consiste en una metodología para certificar la calidad del desempeño de las administraciones municipales mediante la medición del cumplimiento de sus funciones y responsabilidades en torno a cuatro cuadrantes: desarrollo institucional, desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo ambiental”.

Ante el poco impacto que tuvo la Agenda Desde lo Local en el fortalecimiento de los municipios, para el año 2013 con el cambio de administración federal y el regreso al poder del partido hegemónico, el programa se reestructura y cambia su denominación por la de Agenda para el Desarrollo Municipal.

“En el marco del Federalismo articulado, impulsado por el Gobierno de la Republica y como parte de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, consistente en promover el desarrollo de las capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones municipales efectivas, el INAFED rediseño dicho programa para adecuarlo ante una ciudadanía que exige más y mejores servicios públicos que incidan en su calidad de vida” (INAFED, 2014: 7).

De esta forma, es que en la presente administración federal, cobra importancia promover un sistema de medición de la gestión y del desempeño de los municipios, a fin de promover el fortalecimiento de sus capacidades y con ello, brindar de mejores condiciones a las administraciones municipales para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

“La gestión municipal debe contribuir a fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función subsidiaria del Pacto Federal. Si se parte de la idea que el federalismo representa un eficaz instrumento para el desarrollo nacional y regional y es un marco institucional idóneo para distribuir capacidades públicas, recursos y oportunidades, con el propósito de impulsar las aspiraciones políticas, económicas, sociales, administrativas y culturales de todos los Estados integrantes de la Unión, entonces, un municipio con capacidad de gobierno, un equilibrio adecuado entre democracia y eficiencia, se convierte en un elemento legitimador del poder social en las entidades federativas” (Matute, 2013: 75)

Planteamiento del problema

El presente estudio surge de la gran problemática que enfrentan las administraciones públicas municipales, desde la prestación de servicios que constitucionalmente están obligados a brindar a la ciudadanía, hasta los problemas financieros correspondientes a la deuda pública municipal, la mala recaudación de impuestos y de otros ingresos municipales, la opacidad en los egresos públicos, falta de transparencia, de profesionalización de su personal, entre muchos otros problemas que vienen cargando los municipios en México, pero que a razón de estudio, nos enfocaremos al gobierno municipal de Ensenada, Baja California.

Ante los nuevos retos que enfrentan las administraciones públicas municipales, está primeramente, el de conocer la situación real que guardan, porque en realidad uno como ciudadano, no conoce un diagnóstico público de la situación que guarda el gobierno municipal de su residencia, ante esto, tenemos un problema de falta de transparencia y rendición de cuentas; además, de que los tomadores de decisiones carecen de las herramientas documentales para tomar decisiones efectivas en el desarrollo de su municipio, por lo que cada tres años, vemos que el gobierno municipal se reinventa.

Este problema, debe enfrentarse a través de un sistema de indicadores de gestión y de desempeño del gobierno municipal, sin estos resultados seguimos careciendo de los medios para diseñar estrategias de desarrollo institucional de los gobiernos municipales para eficientar el gasto público, brindar servicios de calidad, reestructurar la organización administrativa, entre otros temas.

El problema de los municipios se deriva en su mayoría por la falta de mecanismos de evaluación por instancias externas al municipio, que les otorgue una certeza y credibilidad en sus resultados. De esta manera, implementar un mecanismo de mejora continua o de mejores prácticas municipales con el fin de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos municipales.

El tema de las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno es un tema frágil para el municipio hoy en día, sin contar el tema de federalismo, del cual, el único que no observa resultados de este sistema político son los municipios, sin duda, la agenda federal debe estar enfocada en fortalecer los lazos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno a través de los mecanismos que dispongan para tal efecto y que tengan como objetivo el fortalecimiento de estos.

De esta forma, es importante conocer las siguientes cifras correspondientes a temas de las capacidades institucionales del municipio de Ensenada, Baja California, en cuanto a los ingresos totales se conforman de la siguiente manera:

Ingresos totales del municipio de Ensenada	Porcentaje
Impuestos	17.06%
Derechos	6.52%
Productos	0.10%
Aprovechamientos	6.13%
Contribuciones de mejora	0%
Participaciones	28.19%
Aportaciones federales y estatales	21.01%
Otros ingresos	6.18%
Financiamiento	14.77%

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal. INAFED.

Sin duda, existe una gran dependencia hacia las participaciones y aportaciones que recibe el municipio, solamente esos dos conceptos conforman el 50% de los ingresos totales anuales del municipio de Ensenada, Baja California, y sin un diagnóstico para conocer la situación actual, sin indicadores de eficacia en el gasto público y la designación de estos recursos a obra pública, se complica la forma en que el municipio vaya a elaborar un programa de reorientación para eficientar el gasto público y dejar de adquirir mayor deuda.

El financiamiento ha sido la puerta de escape a los problemas temporales que enfrentan los municipios en sus finanzas públicas, pero que con la falta de planeación estratégica ha derivado a la crisis financiera que enfrentan en la actualidad y ésta se ha ido heredando a través de las administraciones públicas municipales (como se conoce coloquialmente, pateando el bote), sin que llegue a un control.

En la capacidad institucional de los municipios, a través del Índice de Planeación Estratégica y Evaluación Municipal (INAFED 2010), se miden ciertos rasgos de los gobiernos municipales como el de contar con una misión, visión, objetivos y/o metas, un Programa Estratégico u Operativo, Indicadores de gestión y/o resultados definidos, un panel de control y seguimiento de objetivos, metas, indicadores y/o servicios, un manual y/o estándares de calidad para la atención de trámites y/o servicios, un sistema de captación de quejas, sugerencias y/o reconocimientos de los trámites y/o servicios y los mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios

El índice de planeación del municipio de Ensenada se encuentra con 100% de cumplimiento y un grado de satisfacción pleno, sin embargo, eso no significa su eficacia.

Por su parte, en la capacidad reglamentaria de los municipios, el Índice de reglamentación municipal Básica de INAFED (2011) solo mide el grado en que los ayuntamientos están ejerciendo efectivamente la facultad reglamentaria que el artículo 115 de la CPEUM les otorga. Tampoco valora la actualización de los reglamentos municipales existentes. De acuerdo a este índice, el municipio de Ensenada cuenta con 7 de los 17 establecidos por INAFED, resultado que corresponde al 47% de cumplimiento del indicador.

Ante estas diversas problemáticas que aquejan al municipio, es que es necesaria la implementación de un sistema de indicadores de confianza y objetividad, que fomente los vínculos de coordinación con la federación y con el gobierno estatal, que en la suma de voluntades se busque el fortalecimiento institucional del municipio.

De acuerdo al Gobierno Estatal de Baja California, se diseñó una Agenda Estatal para el Fortalecimiento Municipal que busca entre sus principales elementos estratégicos implementar la gestión por resultados, un liderazgo estratégico, un modelo de gestión transversal, una coordinación con los grupos de la sociedad civil, establecer convenios para el desarrollo municipal, redefinir las prioridades gubernamentales, promover una gestión intergubernamental entre los tres órdenes de gobierno y establecer indicadores de desarrollo humano. Desgraciadamente, dicha Agenda, quedó en el escritorio, y la coordinación entre los cinco municipios que conforman el Estado de Baja California y el Gobierno Estatal ha sido pésima.

Lo que es importante mencionar de esta Agenda Estatal para el Fortalecimiento Municipal, es que se contempla el promover entre los cinco municipios que conforman el Estado de Baja California el programa Agenda para el Desarrollo Municipal, razón de estudio de la presente investigación.

Desgraciadamente, como se observó en la Agenda Desde lo Local anterior versión de la Agenda para el Desarrollo Municipal, existe un gran desconocimiento de los beneficios que trae el programa para el fortalecimiento de los municipios en México.

De esta manera, mientras los municipios del Estado de Baja California no conozcan la contribución que trae la implementación de la Agenda para el Desarrollo Municipal en su fortalecimiento institucional, estos seguirán padeciendo terror al escuchar las palabras “sistema de indicadores de medición”,

Justificación

Los problemas que enfrentan en la actualidad los municipios nos demandan de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas que permitan al ciudadano estar informado de la situación que guarda el municipio y para ser un punto de partida en la mejora continua de la administración pública municipal.

El municipio por ser la instancia más cerca a la sociedad, y ser la instancia con mayor demanda social, necesita la implementación de mecanismos de evaluación que permitan el fortalecimiento de la administración pública municipal ante la exigencia cada vez mayor de una sociedad más informada y participativa.

El desarrollo de las capacidades institucionales en el gobierno municipal nos permitirá mejorar en la estructura orgánica óptima que debe contar el ayuntamiento, promover los valores de eficiencia y eficacia en la gestión, un marco jurídico actualizado y acorde a las instancias municipales que se cuenten, pero sobre todo, el fortalecimiento institucional de las dependencias municipales.

Como se observará en el presente estudio, para que las administraciones públicas municipales se conviertan en agentes claves del desarrollo nacional y mejoren la calidad de vida de sus habitantes, es fundamental fortalecer sus capacidades institucionales. Es una tarea pendiente del federalismo mexicano, que ha tenido olvidada a la institución municipal.

La Agenda para el Desarrollo Municipal es una herramienta que nos proporciona los mecanismos idóneos para fortalecer la capacidad institucional del gobierno municipal de Ensenada, con el establecimiento de un sistema de indicadores de gestión y de desempeño que miden distintas dimensiones de las nueve temáticas que componen el apartado de desarrollo institucional.

Con los resultados obtenidos, el gobierno municipal está en la posibilidad de mejorar su gestión continuamente, estableciendo una planeación a largo plazo y sobre todo, una planeación estratégica con los elementos prioritarios de la administración pública municipal que de acuerdo al diagnóstico obtendremos.

“Con este programa México se suma a la lista de aquellos países en los cuales la medición de la gestión y el desempeño en los gobiernos locales es una práctica recurrente que les permite a los gobernantes mejorar el proceso de toma de decisiones y a la ciudadanía ejercer su derecho a una rendición de cuentas más efectiva” (INAFED, 2015: 6).

En el municipio de Ensenada no se implementó el programa Agenda Desde lo Local, ni se ha implementado el programa Agenda para el Desarrollo Municipal, por lo que es muy importante conocer la contribución que está haciendo al gobierno municipal, para que pueda ser utilizada la información en la toma de decisiones y poder incorporar al municipio en la Agenda con la finalidad de que se fortalezca la administración pública municipal de Ensenada.

Preguntas de investigación

1.- ¿Cómo contribuye a elevar las capacidades del Gobierno Municipal de Ensenada la Agenda para el Desarrollo Municipal?

1.- ¿Es viable un modelo de evaluación sobre capacidades institucionales como la Agenda para el Desarrollo Municipal que permita fortalecer las del Gobierno Municipal de Ensenada?

2.- ¿Son viables los indicadores de la Agenda para el Desarrollo Municipal para fortalecer las capacidades institucionales del Gobierno Municipal de Ensenada?

3.- ¿Cómo se fortalecen las capacidades institucionales de los gobiernos municipales utilizando el programa Agenda para el Desarrollo Municipal?

Objetivos

1.- Conocer la forma en que la Agenda para el Desarrollo Municipal contribuye a elevar las capacidades institucionales del Gobierno Municipal de Ensenada.

1.- Conocer la viabilidad de un modelo de evaluación como el de la Agenda para el Desarrollo Municipal que permita fortalecer las capacidades institucionales del Gobierno Municipal de Ensenada.

2.- Conocer la viabilidad de los indicadores de la Agenda para el Desarrollo Municipal para fortalecer las capacidades institucionales del Gobierno Municipal de Ensenada

3.- Conocer la forma en que se fortalecen las capacidades institucionales de los gobiernos municipales utilizando el programa Agenda para el Desarrollo Municipal.

Hipótesis

- * La Agenda para el Desarrollo Municipal contribuye a fortalecer las capacidades institucionales del gobierno municipal de Ensenada a través de un sistema de indicadores que brindará de la información necesaria para la toma de decisiones y fomentará los mecanismos de relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno para fortalecer las capacidades del municipio y de elevar la eficacia y eficiencia en la gestión pública lo que permitirá tener un municipio fuerte y capaz de satisfacer las necesidades de la sociedad.
- * La viabilidad de un modelo de evaluación como el de la Agenda para el Desarrollo Municipal, nos permitirá contar con un diagnóstico completo de la situación que guarda la administración pública municipal y elaborar las estrategias para fortalecer las debilidades que surjan tras su verificación por una instancia de educación superior certificada.
- * La viabilidad de los indicadores de la Agenda para el Desarrollo Municipal nos permitirá fortalecer las capacidades institucionales del gobierno municipal de Ensenada mejorando su gestión municipal a través del conocimiento del nivel de aprobación ante los diferentes indicadores y parámetros de medición.
- * La Agenda para el Desarrollo Municipal fomenta el fortalecimiento de las capacidades institucionales del municipio de Ensenada, promoviendo bajo los principios de una administración pública municipal transparente, eficaz, eficiente, innovadora, democrática y de rendición de cuentas.

Metodología

El método de investigación que se llevara para el presente trabajo terminal es el de estudio de caso, por ser un método de gran importancia para la investigación en las ciencias sociales.

De acuerdo a Escudero, Delfín y Gutiérrez (2008, p. 8):

“La Oficina de Contabilidad General de los EE.UU. (United States General Accounting Office USGAO) la cual ha sido precursora en el uso de esta metodología en el ámbito de la evaluación, presenta la siguiente definición: un estudio de caso es un método de aprendizaje, que parte de un ejemplo complejo considerado como un todo en su contexto, y se basa en la comprensión en conjunto (holístico) de dicho ejemplo, a partir de una descripción y un análisis muy detallados”.

Por lo que además, es importante mencionar que el presente estudio de caso será de corte descriptivo, ya que se trata de analizar la relación de la Agenda para el Desarrollo Municipal en el federalismo y las relaciones intergubernamentales y su contribución al fortalecimiento de las capacidades institucionales del gobierno municipal de Ensenada.

Por lo que Hernández, Fernández y Baptista (1991) nos hablan sobre que es un estudio descriptivo:

“Muy frecuentemente el propósito del investigador es describir situaciones y eventos. Esto es, decir cómo es y se manifiesta determinado fenómeno. Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, -comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis (Dankhe, 1986). Miden y evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar. Desde el punto de vista científico, describir es medir. Esto es, en un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, para así -y valga la redundancia- describir lo que se investiga”.

A su vez, Ávila (2006, p. 48) nos extiende el conocimiento sobre los estudios descriptivos:

“Son el precedente de la investigación correlacional y tienen como propósito la descripción de eventos, situaciones representativas de un fenómeno o unidad de análisis específica. Los censos económicos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), los estudios por encuesta entre otros, son ejemplo de estudios descriptivos”.

- **FUENTES DE DATOS PARA EL ESTUDIO**

Las fuentes de datos para el presente estudio de caso será de obtenida de dos maneras, una que consiste en la fuente documental y la segunda por los datos arrojados de la aplicación de una encuesta.

Documental

Estudio de las variables del presente estudio a través de la doctrina de investigadores expertos en los temas de federalismo, relaciones intergubernamentales y desarrollo municipal.

Encuesta

Se realizara una encuesta enfocada a servidores públicos responsables de la planeación del municipio de Ensenada, a fin de que compartan sus experiencias y conclusiones en el fortalecimiento de las capacidades institucionales del gobierno municipal de Ensenada.

¿Por qué la importancia de estas fuentes de datos para el presente estudio de caso?

Acerca de la fuente documental, Heinz (2010, p. 162) nos indica que *“para construir el marco teórico tiene que buscar las definiciones de los principales conceptos que utilizará, actividad que realizará en primer lugar, mediante la consulta de enciclopedias generales, para después pasar a literatura especializada”*.

Por su parte, acerca de la encuesta como fuente de datos, Ávila (2006, p. 54) nos indica que *“la investigación por encuesta es considerada como una rama de la investigación social científica orientada a la valoración de poblaciones enteras mediante el análisis de muestras representativas de la misma (Kerlinger, 1983)”*.

A su vez, Heinz (2010, p. 164), refiere que *“la función de la encuesta consiste en recabar información verídica y pertinente sobre un fenómeno social, por lo general, un grupo o colectivo de personas, mediante la aplicación y evaluación de un cuestionario”*.

- **DEFINICIÓN OPERACIONAL DE LAS VARIABLES**

Federalismo: Observación de la doctrina a través de investigadores expertos en la materia.

Relaciones intergubernamentales: Observación de la doctrina a través de investigadores expertos en la materia.

Capacidad institucional: Observación de la doctrina a través de investigadores expertos en la materia.

Agenda para el Desarrollo Municipal: Observación del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal y su sistema de indicadores del Apartado 4 correspondiente al Desarrollo Institucional del municipio y a través de los resultados de la aplicación de la encuesta a funcionarios involucrados en la planeación del municipio.

- **UNIVERSO DE ESTUDIO, SELECCIÓN Y TAMAÑO DE MUESTRA, UNIDAD DE ANÁLISIS Y OBSERVACIÓN.**

El universo de estudio está delimitado a los servidores públicos responsables del área de planeación del municipio de Ensenada, Baja California, como lo son: El Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ensenada, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Ensenada y las comisiones de Administración Pública y Fortalecimiento Municipal y de Planeación y Desarrollo Económico del Cabildo de Ensenada.

- **CRITERIOS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN**

Respecto al criterio de inclusión, el Artículo 4to, fracción XIV, del Reglamento del Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ensenada, el Instituto cuenta con la siguiente función: *“coadyuvar con el gobierno municipal en acciones de planeación y medición, tendientes a mejorar la calidad de vida en el Municipio de Ensenada”*.

Por su parte, de acuerdo al artículo 3ro del Reglamento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Ensenada, *“El COPLADEM tiene por objeto la incorporación del Municipio de Ensenada al Sistema Estatal de Planeación Democrática y Deliberativa y fungir como órgano responsable del Ayuntamiento para la organización y conducción de las actividades de planeación democrática y deliberativa”*.

Con respecto a las comisiones de Cabildo, el artículo 131 fracción II del Reglamento Interior para el Ayuntamiento de Ensenada, B.C., es atribución de la

Comisión de Planeación y Desarrollo Económico, *“proponer al Ayuntamiento los mecanismos e instrumentos de investigación, planeación, y participación social, que resulten necesarios para promover el equilibrio en las políticas de desarrollo del Municipio, que garanticen la continuidad de los procesos de planeación del desarrollo municipal”*.

Finalmente, el artículo 122 fracción II del anterior Reglamento, refiere como atribución de la Comisión de Administración Pública y Fortalecimiento Municipal, *“proponer al Ayuntamiento los mecanismos e instrumentos que resulten necesarios para modernizar y simplificar el funcionamiento y operación de la administración pública municipal y las políticas para el control de los recursos humanos, materiales y financieros”*.

Por lo que respecta al criterio de exclusión, cabe mencionar que no se puede aplicar la encuesta generalmente a todas las áreas que comprenden el Gobierno Municipal de Ensenada, porque la mayoría de sus integrantes no tienen responsabilidades sobre la planeación del municipio.

De esta forma, es que se ha seleccionado a estas áreas de la administración pública municipal, para brindar de certeza al presente estudio, y no obtener respuestas por personal que no tiene alguna relación con dichos temas.

Si se implementará la encuesta en general al Gobierno Municipal de Ensenada, tendríamos datos distorsionados y fuera de lugar, por el desconocimiento y que no son responsabilidad de todo el personal estos temas.

- **PROCEDIMIENTOS PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN, INSTRUMENTOS A UTILIZAR Y MÉTODOS PARA EL CONTROL Y CALIDAD DE LOS DATOS**

Se realizara un análisis descriptivo a través de la recolección de información documental de expertos en materia de las variables establecidas, las cuales posteriormente, serán analizadas y presentadas en el primer capítulo para conformar el marco teórico de la investigación y presentar el segundo capítulo referente a la variable principal de la investigación.

Además se recolectará información a través de la implementación de una encuesta, con la cual se analizarán los resultados y se establecerá su interpretación en el capítulo tercero como resultados cualitativos de la presente investigación.

Finalmente, se realizará un cruce de resultados entre las preguntas que integran la encuesta, para contar con elementos para profundizar en el tema de investigación comparando las respuestas obtenidas, por lo que se utilizará el Programa SPSS para vaciar los resultados y convertirlos en cuadros para su análisis.

Capítulo I

1. Federalismo

Introducción

El objeto de Estudio de la presente investigación es la Agenda para el Desarrollo Municipal, un programa del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, organismo desconcentrado de la Secretaria de Gobernación, por lo que es necesario conocer, como es que ha evolucionado el federalismo en México, y de qué manera esté contribuye al desarrollo de los municipios en México.

La conformación del sistema político mexicano y el desarrollo de los municipios en México da la pauta para analizar un tema de crucial importancia, el federalismo en México y su evolución, es debido a la importancia que ha surgido en los últimos años y la práctica que ha tenido el desarrollo local, la importancia del siguiente apartado, además de que la alternancia política ha generado actualmente una puerta a nuevos paradigmas.

Conoceremos generalmente distintos conceptos de lo que significa el federalismo y de qué manera, esto ayudo a construir grandes republicas en el pasado. De igual manera, observaremos la evolución del federalismo mexicano a través de la historia mexicana y la lucha hasta la actualidad por mantener un sistema centralista y por otra parte quienes defienden al sistema federalista, además de revisar los acontecimientos que han marcado el desarrollo del federalismo.

Las reformas constitucionales de 1824, 1857 y 1917, han permitido una evolución tanto jurídica como política de las entidades federativas y los municipios, con la otorgación de mayores facultades y responsabilidades.

Además de conocer cuáles son los retos que enfrenta el federalismo para promover el desarrollo municipal en México.

De acuerdo a García (1996), de cierta manera, el centralismo ha generado las bases para que el aparato público funcione y nuestro sistema político alcance ciertos niveles de gobernabilidad. Esto debido a que en los tiempos de revolución se necesitaba un sistema fuerte que concentrara todas las fuerzas políticas y diera fin al caudillismo y a la inestabilidad política.

De igual manera, el autor señala que para constituir un federalismo autentico es necesario crear las condiciones que nos permita democratizar los procesos de las políticas públicas en México; pero el reto está en que somos un país caracterizado

por ser autoritarios y con las decisiones y distribución de recursos de manera centralizada.

Es muy común en los municipios de México, la gran dependencia hacia los recursos y programas de la federación, puesto que los municipios nunca participan ni influyen en el diseño de estos.

La conformación de más de 2,400 municipios en México hace difícil la tarea de coordinación entre los órdenes de gobierno, es por esto, la importancia de un federalismo autentico en México; la diversidad que caracteriza a cada municipio es el reto a enfrentar, sumado a la conformación de asociaciones municipales como la FENAMM, la ANAC, la CONAMM entre otras, que reclaman un sistema federal igualitario para el desarrollo local.

Para Cabrero (1997), toda esta problemática que enfrenta México es lo que ha hecho que aparezca en la agenda de gobierno la necesidad de fortalecer a los gobiernos estatales y municipales, además que, al no constituir un nuevo federalismo que brinde las herramientas a los gobiernos estatales y municipales de fortalecerse, existe el riesgo de que el estancamiento económico y político en México sea mayor.

El federalismo viene a dar justicia a los problemas que han tenido las entidades federativas, pero en particular, a los municipios que necesitan una mayor libertad financiera y fortalecimiento de sus capacidades institucionales que les permita llevar a cabo un adecuado desempeño de su gestión.

1.1.1. Conceptualización de Federalismo

García (1996, p. 101), nos señala la conceptualización que hace T. Antón con respecto al federalismo, *“federalismo es un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas”*.

Por su parte, para Pérez (2008, p. 26), *“la esencia de la organización federal, forma del régimen republicano, radica en la conformación de una red de regímenes internos democráticos, articulados por un pacto constitucional de unidad, que da lugar a un nuevo orden de gobierno”*.

De igual manera, para Maldonado (1992, p. 811), *“el sistema federal es un sistema de organización estatal, en virtud del cual coexisten dos niveles de gobierno y cuyas atribuciones quedan señaladas en la Constitución general”*.

Para Sánchez (2002, p. 3):

“La federación es un contrato político, un convenio por el cual uno o muchos jefes de familia, uno o muchos municipios, uno o muchos grupos de municipios o estados, se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros, con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares que desde entonces pesan sobre los delegados de la federación de una manera especial y exclusiva”.

De igual manera, Sánchez (2002, p. 3) señala que:

“El federalismo, es la teoría política que por primera vez en la historia establece el valor de la paz como objetivo específico de lucha, distinguiéndose en las expresiones modernas del pensamiento político y social que conciben la paz como consecuencia automática y necesaria de la transformación de las estructuras internas de los Estados con sentido liberal, democrático y socialista, asignándole una posición subordinada”.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005, p. 26), señala en su serie de grandes temas del constitucionalismo mexicano al federalismo como:

“La forma de Estado caracterizada por la unión de colectividades autónomas en un territorio determinado, sujetas a un poder central pero soberanas al interior, y donde opera una descentralización política especial que determina el reparte de facultades entre el gobierno central y los Estados, a fin de que prevalezca una sola voluntad federal”.

1.1.2. Elementos del federalismo

De acuerdo a Sánchez (2002, p. 3), el federalismo cuenta con dos elementos básicos:

1.- *“Una división del poder garantizada entre el poder central y los gobiernos regionales (para el caso mexicano los gobiernos estatales) ”.*

En México como Estado federal, el federalismo cumple con la función de dividir el poder central de la de los gobiernos estatales y de los gobiernos municipales, ante un sistema federal es que se fortalece el desarrollo regional y local de un país, de otra manera, sin la división de poder entre el centralismo y el federalismo, estaríamos ante un sistema totalmente centralizado, lo que ha sido de gran lucha y disputa en México.

2.- *“Que una parte sustancial del poder sea ejercida en el regional (estatal); en consonancia con una visión convencional del federalismo, frecuentemente descrito como una división territorial del poder en la cual las unidades están geográficamente definidas, el poder se distribuye en una multiplicidad de centros, constituyéndose como propósito de la no-centralización del poder, la descentralización del mismo”.*

Por otra parte, el federalismo radica en el desarrollo del regionalismo y el desarrollo local de las entidades federativas, en la que cada una cuenta con límites territoriales que geográficamente y políticamente las divide de las demás, y en la cual cada estado basa su división política y administrativa en el municipio libre de acuerdo a nuestra Constitución.

Por lo que además, señala que el federalismo debe cumplir con dos funciones:

1.- *“Separación y delimitación del poder por medio de una división vertical de poderes y, simultáneamente, protección de las minorías a través de una autonomía territorial”.*

La división de poderes consagrada en la Constitución, permite que los poderes no se ejerzan por una sola persona o corporación, además de la descentralización que existe derivado de la conformación de un Estado federal, en el que se les atribuyen ciertas facultades a los estados y municipios para su adecuado funcionamiento.

2.- *“Integración de sociedades heterogéneas, principalmente económica, que aspire a la vez a una autonomía socio-cultural y/o política de la provincia o de los Estados miembros”.*

Una característica del Estado federal es la unión de estados o provincias, cada una con actividades económicas, culturales y sociales distintas, de la cual, las constituciones están enfocadas a unir esta gran diversidad en una sola nación.

1.1.3. Principios generales del federalismo.

De acuerdo a la SCJN (2005, p. 26), en un Estado federal hay dos principios esenciales para su existencia plena:

1.- *“Autonomía, que debe preservarse como principio constitucional de los Estados miembros, en tanto generadores de una voluntad general”.*

Ante un federalismo que como observamos anteriormente consiste en un pacto o unión de estados, la voluntad de adherirse voluntariamente para conformar un Estado federal es lo que les permite que cuenten con autonomía propia, contribuyendo al desarrollo nacional. Ante este precepto existe mucho debate, en torno a la autonomía de los estados y municipios frente a las atribuciones de la federación, y de cómo se les han atribuido materias a los estados a través de la descentralización, de la cual aún hay pendientes como la duplicidad en tareas que realizan los órdenes de gobierno derivados de la mala coordinación que existe entre estos. Pero en teoría, cada entidad federativa es soberana y cuenta con autonomía propia; así como los municipios son considerados como libres y con autonomía administrativa y política, sin embargo, en la práctica podemos observar otra realidad.

2.- *“Descentralización política, que supone un régimen especial de los poderes locales frente a los federales”.*

La descentralización política ha permitido que diversas atribuciones pasen a los estados y los municipios, pero sin duda, la más importante ha sido la descentralización política en la reforma de 1999, en la cual se le reconoce a los municipios como orden de gobierno.

Las atribuciones conferidas en el artículo 115 Constitucional a los municipios han permitido un avance en la descentralización política en México, sin embargo, aún quedan temas pendientes de descentralización, que la federación considera de su exclusiva competencia, que en términos de eficiencia y eficacia, deberían de descentralizarse.

En Maldonado (1992), podemos observar los principios básicos del federalismo de acuerdo a los constitucionalistas austriacos Peter Pernthaler y Elmar Samsinger, quienes comentan que en el federalismo deben existir los principios máximos de organización, subsidiariedad, construcción de la sociedad y del estado por pequeñas unidades autónomas.

Por otra parte, Pontifes (2002) señala lo que considera como los principios organizativos del federalismo:

Principios organizativos del federalismo			
Representación	Coordinación	Solidaridad	Concertación
Supremacía Constitucional	Sistema de distribución de competencias	Autonomía de los Estados miembros	Preservación del orden federal
Garantías institucionales	Formación de la voluntad federal	Paridad política de los estados	

Fuente: Elaboración de acuerdo a Pontifes (2002: 45)

Estas reglas de juego, hacen más dinámicas las relaciones que deban tener los estados miembros y el orden federal, y con las cuales, hace necesario el desarrollo de las relaciones intergubernamentales, esto como mecanismo que permita un adecuado desarrollo del federalismo de un país y que permita no violentar alguno de los principios anteriormente enunciados por alguno de los órdenes.

Estos principios claramente se encuentran descritos en nuestra Constitución, por lo que su implementación es lo que permitirá la aplicación de una política federalista que fomente el desarrollo de los gobiernos estatales y municipales en México.

1.1.4. Las teorías del federalismo

En Maldonado (1992, pp. 818-819), podemos observar las diferentes teorías que dan creación al Estado federal:

1.- Primeramente, se menciona la teoría de la cosoberanía de Tocqueville y Weitz de la que se desprenden tres subdivisiones para conocer quien posee la soberanía:

- La primera subdivisión es la teoría de la división de la soberanía, en esta teoría la federación y los estados son soberanos y rige el principio de la indivisibilidad de la soberanía.
- La segunda subdivisión consiste en la teoría de la nulificación de Seydel, Max y Calhoun, en esta teoría niega que la federación sea soberana, estableciendo que los únicos soberanos son los estados.
- La tercera subdivisión establece la teoría en que se considera como único Estado soberano a la federación, pero tampoco niega a los estados el carácter Estados por ser creación estatal.

2.- Una segunda teoría, es la teoría de las tres entidades estatales de origen Kelseniano.

3.- La tercera teoría denominada teoría monista, de Zorn y la Escuela Vienesa de derecho positivo.

4.- La cuarta teoría de Kelsen, Eisenmann y Durand que trata del Estado federal y la descentralización.

1.1.5. Tipos de federalismo

De acuerdo a Maldonado (1992, pp. 813-815), el federalismo en la actualidad, muestra su desarrollo hacia la unificación y la centralización del poder, sin embargo, señala que el federalismo y el regionalismo son movimientos de reforma impulsadas por las pequeñas uniones políticas y de ciertos grupos, los que consideran, que el federalismo es la forma de solucionar los problemas sociales y políticos de la actualidad.

Por lo que podemos observar la clasificación que hace de los tipos de federalismo que existen a su consideración:

1.- En el federalismo coordinado, se considera que por la fuerte preeminencia del gobierno federal es difícil llevarla a cabo.

2.- En el federalismo cooperativo, se considera que dependerá de la concertación entre los tres órdenes de gobierno y en la cual cada uno debe aportar su segmento de facultades para el desarrollo del federalismo cooperativo, donde la vertiente más importante es la coordinación en materia de planeación.

3.- En el federalismo orgánico, el gobierno federal es el que domina todos los aspectos políticos. Dependiendo de la materia existirá intervención federal, pero tratándose de materias económicas será de exclusividad total para el gobierno federal, por tratarse de planeación nacional, además por referirse al territorio completo y a todos los ciudadanos.

4.- En el federalismo de ejecución, la voluntad de la federación es ejecutada ordinariamente por los estados miembros, como ejemplo, una norma federal se ejecutara en todos los estados de manera federalizada.

Por otra parte, la autora en mención, señala las variables sociopolíticas del federalismo de acuerdo a Peter Pernthaler.

1.- En el federalismo conservador, su finalidad es la preservación de la autonomía histórica y política de los estados.

2.- En el federalismo progresista, para que exista democracia debe realizarse una descentralización estatal y social, con la cooperación de los pequeños grupos. Aunque señala como inconvenientes que este sistema trata de establecerse a través de modelos sindicalistas, lo que permite una alternativa de administración autónoma social.

3.- Finalmente, en el federalismo pluralista, se da la idea de que todas las fundamentaciones sociopolíticas del federalismo terminen en un totalitarismo político. Por lo que debe existir una democratización interna y pluralidad política.

Por su parte, Cabrero (2006) señala que de acuerdo a Wright existen tres modelos de federalismo de acuerdo a la formalidad que adquieren las relaciones intergubernamentales:

1.- En primer lugar se contempla un federalismo dual, que consiste en el reconocimiento de dos órdenes de gobierno, y las atribuciones del gobierno federal y estatal están bien definidos.

2.- En segundo lugar se menciona de un federalismo jerarquizado, que consiste en que el gobierno federal tiene o trata de tener total influencia sobre los otros órdenes de gobierno.

3.- finalmente, el federalismo tripartito consiste en reconocer las relaciones de interdependencia entre los tres niveles de gobierno, en la cual se caracteriza por predominar la negociación.

Añadiendo el autor, que en México existe ambigüedad en el modelo formal de federalismo que existe, porque con las recientes reformas se reconoce al municipio como orden de gobierno, pero en la realidad, el municipio carece de capacidad para legislar y además, presenta cierta dependencia con el gobierno estatal, por lo que pareciera que existe un federalismo dual.

1.1.6. Descentralización

De acuerdo a Sánchez (2002, p. 5), *“el federalismo y la descentralización de la vida nacional implican necesariamente la participación de los estados, de los municipios, de las comunidades locales y del ciudadano en las decisiones que hay que tomar y que los afectan”*.

Por lo que es importante mencionar brevemente lo que considera como las modalidades de la descentralización:

1.- En primera parte menciona la descentralización por región, en la que establece que una organización administrativa estará encargada de manejar los intereses colectivos de una población en determinado territorio.

2.- En segunda parte se menciona la descentralización por servicio, que establece que un órgano independiente de la administración central será la encargada de llevar a cabo las necesidades generales que requieran de procedimientos técnicos especiales.

3.- Finalmente, la descentralización por colaboración consiste en que organismos particulares participan en la función administrativa del estado a través de la autorización de esta última o por imposición.

Además, el autor en mención sugiere tres formas más de descentralización, pero en base a los cambios que persiguen:

1.- En primer lugar está la descentralización administrativa, que consiste en lograr incrementar la eficiencia de la distribución y asignación de recursos.

2.- En segundo lugar está la descentralización política, que consiste en fortalecer la democratización de las instituciones políticas y promover una redistribución del poder de forma territorial.

3.- Finalmente, está la descentralización económica, está encaminada a incrementar la eficiencia económica de la función estatal.

De acuerdo a González (2010, pp. 35-36):

“El municipio es tan sólo una instancia descentralizada de la administración pública de las entidades federativas en nuestro régimen constitucional, por lo que la fracción III del artículo 115, lejos de ser un expreso conferimiento de poderes legislativos, es tan sólo la asignación de “funciones y servicios públicos” que se inscriben más en la aplicación o ejecución de leyes y reglamentos, que en la aprobación de políticas públicas y disposiciones legislativas”.

El problema que enfrentan los municipios en materia de descentralización tienen que ver con su autonomía, de acuerdo a la Constitución, los municipios deberán observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales entorno a las funciones y atribuciones que le confiere nuestra Constitución. De acuerdo al autor, esto genera que los reglamentos municipales que se expidan al respecto, siempre deberán ir en concordancia con las leyes federales y estatales al respecto, por lo que existe subordinación y dependencia a la ley jerárquica superior. Entonces no se refleja una descentralización administrativa y política como tal, puesto que no se otorgan los elementos para que el municipio pueda ser autónomo.

1.1.7. Antecedentes del Federalismo

Podemos observar que los grandes imperios prosperaron por la implementación de un sistema federalista que uniera todos sus territorios conquistados y gobernados a través de un gobierno republicano como en el caso de los romanos, y para el caso de la antigua Grecia permitió la creación de un sistema democrático modelo a través del tiempo.

De este modo, en Grecia de acuerdo a Pérez (2008), el sistema federal le brindó seguridad y preservación a la democracia de sus ciudades y a su vez, en Roma el sistema federal permitió a la República unir el territorio tan diverso y vasto que tenían derivado de sus conquistas, lo que derivó en la integración de ciudadanos libres, iguales y organizados en las unidades autónomas.

Por otra parte, Maldonado (1992) menciona que los antecedentes del estado federal se remontan a la polis griega, la cual estaba organizada por un sistema de alianza política de sus ciudades, además refiere como un modelo para el federalismo moderno a la Confederación Helvética de 1291, ya que establecieron el precepto de autonomía en su constitución.

Por lo que debemos observar un punto muy importante al tratar el tema de federalismo, la autonomía que se venía reconociendo en las confederaciones o en las repúblicas de esos tiempos.

De igual manera la autora en mención, añade en torno a los antecedentes del federalismo moderno, a las Provincias Unidas de Holanda, la Liga Hanseática, la Confederación del Imperio Alemán de 1871 y la Confederación de las trece colonias norteamericanas, este último, precedente histórico internacional para el federalismo moderno.

1.1.8. Evolución del Federalismo en México

Para Cerdio (2008), el federalismo es un sistema que parte del valor de la igualdad formal entre los estados que la integran, además de añadir el principio de descentralización administrativa que debiera existir y en la que ambos puntos se han visto violados por la desigualdad y la fuerte centralización del poder que existe en México.

De esta forma, el autor en mención nos señala que desde el nacimiento formal del sistema federal mexicano en 1824 y hasta estos momentos, su historia se puede observar como lo denomina una larga concatenación de paradojas y contradicciones entre el discurso, las normas y su realidad, por lo que en este apartado nos enfocaremos a analizar la historia del federalismo en México desde su concepción hasta nuestros días.

Con la caída del virreinato en 1821, es que en 1824 se expide la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se inserta la esencia de un gobierno federal y republicano esto con la unión de las diferentes provincias y dando nacimiento al sistema federal mexicano.

La llegada de Santa Anna al poder y la promulgación de las Siete Leyes, trajo que se pasara de un sistema federalista a un sistema centralista, dando por terminada la reciente república federal de México.

La caída de Santa Anna en 1855, hizo necesario restituir la república federal mexicana, es por esto que, con la lucha entre liberales y conservadores es que se promulga una nueva constitución política en 1857 por el congreso constituyente de esa época, reestableciendo la forma de gobierno federal y republicana en México. Estos acontecimientos de inestabilidad trajeron nuevos problemas a la lucha por un federalismo, hechos como la guerra de reforma en 1857 y la intervención francesa en 1862.

Para 1867 se restaura la república y es hasta 1877 en que Porfirio Díaz llega al poder e instaura un gobierno dictatorial mejor conocido como el Porfiriato que llega hasta su caída en 1911.

La importancia de mencionar estos acontecimientos históricos es por la importante razón de entender la gran lucha que se ha entablado en México por conseguir un gobierno federalista, que respete la autonomía de sus estados y municipios, y que de manera coordinada entre los tres órdenes, se promueva un adecuado desarrollo y fortalecimiento de estos.

Para Pérez (2008), de acuerdo a los autores, la revolución mexicana fue un movimiento de los estados contra el centro, por lo que la Convención de Aguascalientes no solo se oponía en contra de la dictadura, si no que vieron que los jefes políticos del gobierno central eran el principal obstáculo para el desarrollo local. De esta manera, todas las corrientes revolucionarias coincidieron en que el federalismo era el vehículo para el desarrollo local.

De igual forma, el autor nos resalta las acciones de Carranza y que más adelante servirían de base del actual artículo 115 constitucional. En el decreto de Carranza, se establece que el municipio será la base de la división territorial y de organización política de la república, además de añadir la figura del municipio libre y la elección directa del ayuntamiento que será la forma en que estará administrado el municipio.

Por su parte, Cabrero (2006) señala que después de la revolución debieron pasar varias décadas para que se construyera un estado-nación estable, sin embargo añade, esto se alcanzó por la centralización del poder y la persecución de líderes y caudillos locales. A su vez, nos dice que se instauró un régimen centralista disfrazado de federalismo, donde los estados se subordinaron al gobierno central.

Guillén (2007) comenta que la centralización del poder político y de los recursos públicos se concentró fuertemente en el gobierno federal. Por lo que además, señala que en los años ochenta, el sistema presidencial en México había alcanzado su forma más aguda, con una alta concentración de la mayoría de las funciones y servicios públicos que ofrecía directamente el gobierno federal en casi todo el país.

Esta información se puede constatar en Serna (1980, p. 322), donde el Estado Mexicano cumple con la función de interventor en la economía a través de las empresas públicas centralizando a su vez la economía del país sin permitir un adecuado desarrollo de cada estado:

“De 16 entidades en 1930, hay 71 en 1940, entre las cuales destacan PEMEX; NAFINSA Y CFE y los bancos agrícolas; pasan a 151 en 1951; para 1960 se elevaron a 262; en 1970 a casi 600 y a fines de 1976 llegaron a 900, las cuales han decrecido levemente de entonces a la fecha”.

De esta manera, Guillén (2007) señala que a través de las políticas como las reguladoras de la economía, de inversión en infraestructura y hasta la intervención a través de las empresas estatales es que el gobierno federal intervino en el desarrollo económico de los estados.

Al pasar los años, la intervención del estado en la economía a través de las empresas estatales ha ido desapareciendo, esto como resultado de la descentralización que se ha venido suscitando en México, con una mayor apertura comercial y el involucramiento de nuevos agentes económicos.

Por su parte, Enrique Cabrero (2006) señala que es hasta la primera mitad de la década de los años setenta cuando surgen las iniciativas por descentralizar, esto como esfuerzos para desarrollar una planeación regional en México. A su vez señala, que para la segunda mitad de este periodo y principios de los años ochenta, surgieron los planes sectoriales y un plan global que será de referencia para el desarrollo regional de México, impulsando a su vez el desarrollo de puertos industriales.

A su vez, Guillén (2007) indica que los años ochenta fueron la pauta del fin del modelo presidencialista en México. Esto generó una reestructuración del gobierno federal derivada de la fuerte crisis económica que venía arrastrando este modelo, esta reestructuración fue observándose progresivamente a través de los años siguientes. A su vez, señala que es en 1983, el año en que se registra la reforma constitucional al artículo 115, dicha reforma establecía para los municipios en México como lo refiere nuevos principios jurídicos y recursos financieros, esto como estrategia de rescate a la grave situación que estaban sufriendo los municipios, por lo que además indica el autor, esta reforma abrió una nueva etapa de desarrollo institucional en los municipios que verían sus frutos en los años noventa.

De igual manera, para Cabrero (2006) los esfuerzos reales por descentralizar el poder en México fueron en el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988). En este periodo presidencial se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo la necesidad de la distribución de competencias entre los gobiernos federal, estatal y municipal, además de que con la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática se intentó promover el desarrollo de los estados y municipios. Además, indica que la creación de los comités de planeación y desarrollo en municipios y estados se daría bajo la idea de promover un sistema de planeación en los municipios y estados de México y que a su vez, estas serían las instancias de deliberación y de consenso con el gobierno federal y estatal.

De esta forma, surge la creación de una instancia de gran importancia para municipios y estados, la cual debería ser rectora de la planeación y de coordinación entre los órdenes de gobierno promoviendo un federalismo para la solución de los problemas públicos.

Además, como observación personal cabe rescatar que estas instituciones deberían ser las instancias para promover la participación ciudadana y la

canalización de iniciativas que en conjunto organizaciones de la sociedad civil, colegios de profesionistas, ciudadanos y gobierno municipal lleven a cabo a través de los trabajos en sus foros consultivos o subcomités de participación con las diferentes temáticas que han de llevarse de manera continua y permanente para generar los proyectos que han de subirse a la agenda de gobierno, todo esto a través de esta instancia.

Un problema actual que enfrentan estos comités, es el de dar continuidad y permanencia de la participación ciudadana a través de sus foros consultivos, y promover que la ciudadanía este más informada y participativa en lo que se refiere a asuntos públicos de competencia general; no hay quien conozca mejor los problemas públicos que los ciudadanos, y estos son de gran importancia para encontrar soluciones efectivas a los problemas públicos.

Cabrero (2006), indica que a pesar de que estas iniciativas fueran las más amplias y desarrolladas en materia de descentralización, los resultados no fueron los que se esperaban. El escenario político en torno al poder que ejercía el partido hegemónico en México, debilitó el alcance de estas iniciativas descentralizadoras.

Por esta razón, cabe señalar que los Comités de Planeación y Desarrollo deberían ser los actores claves en el desarrollo municipal, en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales y en la coordinación con el gobierno estatal y la federación; como lo señala Cabrero (2006), son instituciones que se convirtieron en foros de protocolo para imponer la lógica centralista, y donde en la actualidad son instituciones que solamente se dedican a maquillar los avances a las metas anuales de las dependencias municipales y generar un informe emotivo que habrá de convertirse en el informe de gobierno; más sin embargo, no vemos una institución activa que genere y proponga los mecanismos para fortalecer las distintas áreas de la administración municipal a través de un programa de evaluación a la gestión y el desempeño, que permita ser el referente a las acciones que habrán de diseñar y realizarse para fortalecer y dar continuidad a los trabajos de la administración municipal cada que hay renovación, y no reinventar el gobierno municipal cada tres años.

De esta manera, complementa Cabrero (2006) que estas iniciativas se limitaron a descentralizar por decreto, lo que no permitió generar los programas que ayudaran a los gobiernos estatales y municipales para avanzar en su fortalecimiento en la hechura de la política social; por lo que las relaciones intergubernamentales consistieron en una lógica de subordinación al poder central. A su vez, indica que para el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) desapareció de la agenda de gobierno la iniciativa de descentralización, salvo excepciones como la política educativa, en la que existirá un gran proceso de desarrollo en el siguiente periodo de gobierno.

Es importante señalar, que en este periodo se dieron grandes pasos a la vida democrática del país con la creación del Instituto Federal Electoral y el triunfo del Partido Acción Nacional en Baja California en 1989, en la que sería la primer gubernatura de oposición en México y que abriría las puertas a la alternancia del poder en el país, y a todos los cambios que esto ha traído como consecuencia.

Para lo que corresponde al periodo presidencial de Ernesto Zedillo, Cabrero (2006), señala que se establece la creación de un federalismo renovado, cuyos principios serian el reconocimiento de la autonomía y el respeto a las competencias que le corresponden a cada orden de gobierno, por lo que era importante traspasarle determinadas funciones a los estados y municipios, lo que terminó con una reforma constitucional de carácter político que tenía como fin el fortalecimiento de la vida democrática de México.

Es de resaltar, que en la reforma al artículo 115 constitucional de 1999, existió gran voluntad política anteponiendo el desarrollo del municipio ante cualquier interés político centralista, lo que permitió el reconocimiento de la autonomía municipal y la descentralización de mayores atribuciones para el gobierno municipal. Aunque también es importante señalar que en este periodo, en México ya existía alternancia en gran parte del país, que permitió que se concretara la reforma, y curiosamente la alternancia política nace en los municipios.

Por su parte, Guillén (2007) indica que la alternancia política del año 2000, fue un gran factor para los acontecimientos anteriores de descentralización, ya que la diferenciación política e institucional entre los tres órdenes de gobierno impulsa un mejor desarrollo de las relaciones intergubernamentales, al acabarse la subordinación centralizada por el partido hegemónico y al modificar las interacciones en relación a la coordinación que habrán de llevar entre el gobierno federal, estatales y municipales.

Con esta nueva recomposición política en México, se promueve el tema pendiente de las relaciones intergubernamentales entre la federación, estados y municipios. Al existir pluralidad política, se rompe como se menciona anteriormente la subordinación que existía cuando gobernaba el partido hegemónico en los tres órdenes de gobierno.

De esta manera, Guillén (2007) señala que la dinámica intergubernamental en México cumple con los supuestos institucionales que están previstos en la Constitución, lo que permitirá tener un auténtico federalismo vigente.

Para lo que corresponde al periodo presidencial de Vicente Fox, Cabrero (2006) destaca la iniciativa de “escuelas de calidad” que consistía en la transferencia de

recursos directamente a las escuelas para mejorar los sistemas de enseñanza, de evaluación y de formación de maestros; en materia de desarrollo social se destaca el incremento al número de componentes del programa oportunidades, consistente además de las que ya contaba progresa, en apoyos para la formación del patrimonio de jóvenes estudiantes que se encuentran en pobreza extrema y de una pensión monetaria para ancianos que se encuentran en la misma condición social.

De esta manera, con lo que hemos observado hasta ahorita, es de rescatar la pregunta que hace Cabrero (2006) al referirse acerca de lo que ha generado para los gobiernos regionales y locales una descentralización impulsada desde el nivel central. Por lo que señala que en México no ha existido a largo plazo en materia de descentralización, con lo que se puede observar acciones pero sin planeación que impacten en forma de secuencia. Además de comentar que ningún programa sexenal ha logrado sus objetivos, y si además sumamos que existen 31 planes estatales de desarrollo y un programa general de desarrollo en el D.F., más de 2,400 planes municipales de desarrollo, y que en su mayoría si es que ninguno logra concretar sus objetivos.

Finalmente, comenta Cabrero (2006), que la descentralización en México ha fallado por no llevar el ritmo requerido, a lo que señala que de 1982 a 1994, fue la lentitud de las iniciativas de descentralización, de 1994 a 2000, fue el aceleramiento en la descentralización y de 2000 a 2006, la situación sigue igual, solo que complicada por la aparición al escenario político de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), la Conferencia Nacional de los Municipios en México (CONAMM), las diferentes asociaciones municipales en México y las cámaras empresariales.

1.1.9. Desarrollo municipal a través del Federalismo

Como hemos visto anteriormente, es necesario el fortalecimiento del federalismo, al ser el sistema adoptado por nuestro país, además de ser el sistema idóneo para otorgar de las herramientas y condiciones necesarias a los gobiernos municipales para su adecuado desarrollo.

Bien lo dijera Gadsden (2006), el gobierno federal no puede desarrollar municipios, lo que si puede lograr, es crear las condiciones necesarias para su desarrollo o no interferir en el desarrollo de estos.

Cerdio (2008) en cambio, establece que es necesario que nuestro federalismo fortalezca las capacidades político-institucionales, administrativas y financieras tanto del estado como del municipio, para que de esta manera en sus ámbitos de competencias cada orden pueda realizar las políticas públicas que les permita desarrollarse.

Es inaplazable dotar de las herramientas a los estados y municipios que les permita desarrollar sus capacidades, y de esta manera, puedan llevar a cabo una gestión pública eficiente y efectiva en la solución de los problemas públicos.

Por otro lado, la falta de mecanismos de coordinación entre los órdenes de gobierno, genera que los gobiernos carezcan de niveles de capacidad institucional y política para llevar una buena gestión.

Por lo que podemos apoyarnos en la idea de Cerdio (2008) al referirse en que muchos de los problemas que enfrenta nuestro sistema federal son debidos a la falta de mecanismos efectivos de coordinación entre los órdenes de gobierno.

Como se profundizara en un capítulo más adelante, las relaciones intergubernamentales vienen a ser el mecanismo efectivo para que el federalismo en México prospere adecuadamente, y de esta manera, los municipios puedan desarrollarse plenamente en coordinación con el estado y la federación.

Por lo que es importante señalar, que sin un sistema de continuidad de las políticas públicas y los mecanismos que permitan generar una planeación a largo plazo, seguiremos enfrentando el problema de reiniciar los trabajos del gobierno municipal cada tres años.

Respecto al tema, Gadsden (2006) considera que para que un gobierno local pueda generar las mejores prácticas es necesario un sistema que dé continuidad a sus acciones y genere confianza en la ciudadanía; ya que de no hacerlo, estaremos reinventando al país cada tres años y la vida de las personas va más allá de tres años, por lo que requieren de políticas públicas que continúen de forma continua, elevando el nivel de vida de la comunidad.

Además, es importante el fortalecimiento de las instituciones municipales, ya que sin un adecuado desarrollo es imposible que puedan realizar las acciones planeadas; de esta manera, Cerdio (2008) sugiere que para crear un ambiente de seguridad para la comunidad, las organizaciones administrativas son decisivas, ya que ellas transmiten las políticas que definen al gobierno.

Por su parte, Tagle (2007, p. 65) señala que:

“México ha incorporado elementos de los modelos de federalismo de otros países como Estados Unidos, España y Francia, mismos que han dado lugar al municipio libre, el cual se erige como unidad política básica en la que se da cumplimiento a las leyes tanto federales como locales y sus reglamentos”.

Por lo que es importante señalar a Rendón (2015), quien nos comenta que se requiere tener municipios fuertes para tener una nación fuerte, esto ante los cambios globales de la actualidad, por lo que es necesario que a través del desarrollo de los municipios, México logre afianzar su sistema federal para enfrentar los retos de la globalización.

El tema de la globalización y el papel que juegan los gobiernos locales ante el desarrollo nacional, es un tema que no puede ser descuidado o ignorado, una prueba de ello son los acuerdos de hermanamiento entre ciudades fronterizas, que comparten problemas y necesidades comunes, además de compartir cultura, tradiciones y dinamismo económico y social.

Así mismo, señala Rendón (2015, p. 527) que:

“En el sistema federal mexicano, el fortalecimiento al municipio como centro del desarrollo local y de la vida político-social es inaplazable, no solo porque constitucionalmente es la base de la división política y administrativa de las entidades federativas, sino porque en términos demográficos, el mayor número de mexicanos vive en un municipio”.

1.1.10. Retos del federalismo para promover el desarrollo municipal

Al ser el fortalecimiento de las capacidades institucionales el objeto de estudio, rescataré algunos de los retos que considera Cerdio (2008) ante los problemas en la dimensión institucional de los municipios.

1.- *“Primeramente, la ausencia de los instrumentos e instituciones que expresen y realicen el acuerdo intergubernamental federal, de manera cotidiana y práctica”.*

2.- *“Segundo, el rezago de los Gobiernos estatales y municipales para asumir plenamente sus atribuciones y autonomías formalmente otorgadas por la constitución mexicana”.*

3.- *“Tercero, el lograr una reconfiguración institucional profunda que genere nuevos arreglos entre actores y nuevos mecanismos de decisión”.*

4.- *“Cuarto, la baja intensidad democrática de la acción pública”.*

Por lo que a continuación analizaremos cada uno de estos.

1.- *“Ausencia de los instrumentos e instituciones que expresen y realicen el acuerdo intergubernamental federal, de manera cotidiana y práctica”*

Como se observó anteriormente, la historia de México ha ido de la mano de un sistema federal centralista, lo que no ha permitido generar las condiciones ni los mecanismos adecuados para lograr un federalismo autentico, mucho menos se ha generado la creación de instituciones sólidas y con la cultura de colaboración y coordinación entre los órdenes de gobierno.

De acuerdo al modelo centralista implementado en México, no existió la necesidad de desarrollar los mecanismos e instituciones con la finalidad de llevar a cabo los trabajos de manera intergubernamental. Por lo que en la actualidad, las políticas nacionales ya no son capaces de resolver las necesidades de las comunidades, de esta manera, es importante la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, y principalmente el municipal por ser la instancia que mejor conoce las problemáticas de la comunidad, para lograr una efectiva solución de los problemas pública.

El reto está en poder diseñar las instituciones y los mecanismos que permitan a los municipios ser partícipes en los trabajos para solucionar los problemas públicos y de esta manera, se les reconozca la importancia que tienen en el desarrollo.

Respecto al tema, el autor en mención sugiere que, en nuestro sistema federal existe la falta de flujos de coordinación horizontal y vertical que permitan tener un

efectivo mecanismo de coordinación intergubernamental, por lo que este problema ha generado que el centralismo se vea beneficiada.

A su vez, comparto la idea en que esta dificultad que vemos termina por perjudicar directamente a la comunidad al ver disminuida la calidad y efectividad que deberían tener los servicios públicos que reciben los ciudadanos.

2.- “Rezago de los gobiernos estatales y municipales por asumir plenamente sus atribuciones y autonomías formalmente otorgadas por la constitución mexicana”.

El tema del federalismo en la práctica política en México se le puede observar muy restringida hablando particularmente del margen de acción que tienen los gobiernos estatales y municipales para emprender sus atribuciones otorgadas constitucionalmente. Simplemente observando su dependencia financiera vemos que carecen de una parte importante para ser autónomos.

Al respecto, Cabrero (1997) considera que el federalismo mexicano significa descentralizar las responsabilidades de los órdenes de gobierno para generar un descongestionamiento del poder centralizado.

Por lo que se refiere al caso particular mexicano, los gobiernos estatales y municipales tienen un gran rezago al momento de asumir sus atribuciones y de hacer valer su autonomía consagradas y garantizadas por la constitución mexicana.

Por último, comparto la idea del autor, en la que se hace mención al vacío del federalismo mexicano, que no permiten la obtención de certeza plena sobre a quién le corresponde atender y solucionar los problemas públicos.

3.- “Lograr una reconfiguración institucional profunda que genera nuevos arreglos entre actores y nuevos mecanismos de decisión”.

Para Cabrero (1997) el federalismo se enfrenta al reto de lograr una reconfiguración institucional profunda, que dé como resultado una nueva interacción entre los actores involucrados y a su vez, la generación de nuevos mecanismos de toma de decisiones.

Por su parte, Cerdio (2008) sugiere que, es importante enfocarnos en crear una arquitectura institucional que refleje claridad en la distribución de responsabilidades y competencias que le tocan a cada orden gubernamental.

Por lo que, es muy común observar hoy en día duplicidad en las funciones entre dos órdenes de gobierno o entre los tres órdenes de gobierno, además de observar un trabajo aislado en tareas que deberían solucionarse de manera coordinada y lo más común, que es observar instituciones sin ninguna atribución, que nada generan para la administración y no tienen alguna razón fundada de existir, pero si significan un desperdicio del gasto público.

A su vez, el autor en mención considera que, en la distribución de competencias en México, solamente el municipio ha experimentado cambios jurídicos e institucionales, por lo que, aunque existan en la actualidad las relaciones intergubernamentales, estas siguen padeciendo de carencias institucionales en los tres órdenes de gobierno, lo que no permite una plena coordinación y capacidad de gestión, lo que al final termina afectando la calidad de vida de los ciudadanos.

De esta manera, es importante generar un sistema de evaluación a la gestión y el desempeño del municipio que nos permita tener un diagnóstico situacional de los niveles de capacidad con que se encuentra, y de esta manera, diseñar las estrategias a emprender para su fortalecimiento y que el gobierno municipal se encuentre en la capacidad de asumir plenamente las atribuciones que le otorga la constitución y logre la solución de la demanda social acorde a las responsabilidades que le corresponda.

Es de gran importancia dejar claridad en las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada orden de gobierno, ya que este problema ha generado la pérdida de los niveles efectividad en la gestión y en la desconfianza actual de la ciudadanía hacia sus gobiernos.

4.- *“Baja intensidad democrática de la acción pública”.*

Respecto al tema, el autor considera de gran importancia generar los mecanismos institucionales que vinculen las acciones de los gobiernos con los distintos actores sociales, impactando positivamente en la calidad democrática local y en la generación de una gobernación efectiva.

Siendo partícipes del diseño e implementación de las políticas públicas, los actores de la sociedad civil vendrán a dar legitimidad a la acción pública y fortalecer la vida democrática local.

Rendón (2015, p. 526), señala que ante la nueva problemática y ante el proceso globalizador el federalismo debe tener una visión ideológica nueva, por lo que:

“El pacto federal debe favorecer la solidaridad, la subsidiariedad, la cooperación y las acciones supranacionales de los órdenes de gobierno, la preservación de la unidad en la diversidad, la pluralidad y la multiculturalidad en un contexto mundial, por lo que debe lograrse una equitativa y complementaria distribución de competencias, superando los esquemas centralistas, evitando la duplicidad en funciones y coordinando funciones”.

Finalmente, la autora nos hace una afirmación muy importante: *“por todo ello, nuestro país debe consolidar un federalismo sustentado en el desarrollo de sus municipios”* (Rendón, 2015: 527).

2. Relaciones intergubernamentales

Introducción

Una vez concluido el apartado de federalismo anteriormente presentado en este trabajo de investigación, es imprescindible no mencionar el tema de las relaciones intergubernamentales por varias razones, al tener México un sistema político federal, su sistema de distribución de competencias da origen a que exista obligatoriamente interacción entre los tres órdenes de gobierno –Federal, Estatal y Municipios – lo que permite que se deba desarrollar un sistema de relaciones intergubernamentales con el fin de contribuir al desarrollo nacional a través de la coordinación de acciones y persecución de fines en común.

Si bien es cierto, en México existe aún retraso a lo que corresponde a la Teoría de las Relaciones Intergubernamentales a diferencia de otros países, ante los cambios globales y el nuevo papel que deben jugar los gobiernos locales, hace necesario estudiar el origen, los fundamentos legales, características, modelos y naturaleza que han de estructurar esta teoría.

Sin duda, Estados Unidos será un gran ejemplo para la gran mayoría de países que requieren implementar un sistema de relaciones intergubernamentales eficiente, dado que en este país es donde surge la Teoría de las Relaciones Intergubernamentales.

Para lograr implementar un adecuado federalismo en México, es necesario conocer a fondo este gran tema.

De esta manera, Pontifes (2002 p. 44), señala que *“el propósito de las RIG, puede resumirse en un principio general de la administración: la asociación competitiva, caracterizada por la suma de esfuerzos y la concertación de acciones bajo una misma línea de trabajo”*.

Por consiguiente, el objetivo del siguiente apartado es conocer generalmente en qué consisten las relaciones intergubernamentales, su origen histórico y legal, así como la naturaleza y las características que reflejan a las relaciones intergubernamentales, por lo que a su vez conoceremos los modelos que existen y tener una perspectiva de los efectos que causa cada uno en su implementación y finalmente como es que el federalismo es el origen de las relaciones intergubernamentales, todo esto con el propósito de conocer como el desarrollo de un auténtico federalismo puede generar que los municipios se vean beneficiados a través de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno en México.

1.2.1. Concepto de las Relaciones Intergubernamentales

Generalmente se les observa a las relaciones intergubernamentales como las interacciones o negociaciones entre los principales involucrados de la gestión pública, pero esto fuera de formalismos y normatividad, que disponga como deberían de llevarse a cabo, por lo que es muy importante observar lo que los autores nos refieren al respecto.

De acuerdo a Carrera (2004, p.1) citando a McCulloch señala que las Relaciones Intergubernamentales son conocidas como la dimensión escondida del gobierno. Lo que a su vez señala que las RIG son *“básicamente un conjunto de relaciones funcionales, financieras y administrativas, que no son estrictamente materia de arreglos formales, institucionales, jurídicos o legales”*

De esta manera, es importante resaltar el precepto de “dimensión escondida del gobierno” que establece el autor, esto derivado de lo que comentábamos anteriormente, pues son las interacciones personales que tienen los actores, que si bien es cierto, existe un fundamento legal de las relaciones intergubernamentales como lo veremos más adelante, este marco normativo genera su origen, más no establece el protocolo para una adecuada relación entre los distintos actores, lo que abre la puerta, a mecanismos como la negociación, persuasión o liderazgo, que serán variables que importaran en gran parte sobre estas acciones.

Por otra parte, Pontifes (2002, p. 43) define a las RIG como *“los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno”*.

De igual manera, se presentan las características de las relaciones intergubernamentales sobre coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que deberían seguir los órdenes de gobierno, para lograr una gestión pública de calidad atendiendo responsablemente en la solución de los problemas públicos.

De los autores mencionados anteriormente, se puede observar la relación que existe entre los conceptos al referirse igualmente sobre la coordinación, cooperación, solidaridad y establecimiento de objetivos comunes para la solución de los problemas públicos. Sin duda, uno de los problemas que más enfrentan los municipios es la falta de coordinación intergubernamental con el gobierno federal y el gobierno estatal, por lo general, estos se encuentran en un abandono total.

1.2.2. Origen de las Relaciones Intergubernamentales

De acuerdo a Carrera (2004, p. 1):

“El término de relaciones intergubernamentales (RIGs) se originó en los Estados Unidos de América durante los 1930s. Muchos estudiosos han señalado que la teoría de RIGs evolucionó en los Estados Unidos debido al fortalecimiento del papel de estados y gobiernos locales como tomadores de decisiones y en el escenario político (Elazar, 1965; Anderson, 1965; McCulloch, 1965; Ostrom & Ostrom, 1965; Rutledge, 1974; Hillenbrand, 1974; Cirihiel & Reeves, 1974; Beyle, 1974; Grumm & Murphy, 1974; Seyler, 1974; Lovell, 1983; Elazar, 1990; Reeves, 1990) ”.

Sin duda, el federalismo norteamericano es un ejemplo a seguir para muchos países de sistema político federal, esto debido a que se convirtió en un federalismo que otorga gran autonomía a los estados, y además, porque en Estados Unidos es donde surge el estudio por las relaciones intergubernamentales, como mecanismo para mejorar la gestión pública de los órdenes de gobierno.

Por lo que respecta a México, Hernández (2006, p. 37) señala que *“los estudios sobre las relaciones intergubernamentales (RIG) han sido mínimos en México y su práctica es insuficientemente utilizada por los gobiernos, pues son pocas las experiencias que demuestran su aplicación”.*

Es muy conocida la practica centralista que existe en México, lo que genera un bloque o barrera para la implementación de un federalismo autentico, y por consiguiente, de la implementación adecuada de las relaciones intergubernamentales; sin embargo, además del poder centralizado que ha caracterizado a nuestro país, en esta serie de interacciones y negociaciones sobre la gestión pública ya sea municipio-estado, municipio-federación, estado-federación, los partidos políticos han jugado un papel muy importante para que estos sucedan o no.

Sin duda, la falta de capacidad de gestión y de coordinación de los municipios hacia los otros órdenes de gobierno, es lo que mantiene en graves situaciones financieras, administrativas y políticas a los municipios. Sin contar además, la distancia del centro del país hacia las fronteras, del cual no se toma en cuenta a los municipios en el diseño de las políticas públicas, que habrán de coordinar los tres órdenes de gobierno para su implementación, y del cual, la instancia que mejor conoce la situación actual para lograr una efectividad en el diseño de una política por ejemplo social, es el municipio, pero sin la coordinación, la tarea se vuelve más complicada.

La distribución de competencias consagrado en nuestra Constitución da origen a un sistema de relaciones intergubernamentales, además de que las reformas constitucionales que han existido, atribuyéndole más facultades a los municipios y su reconocimiento como orden de gobierno contribuyen a que se implementen; sin embargo, cuando estos acontecimientos sucedieron y aunque este en nuestra Constitución la distribución de competencias estableciendo lo que le compete a cada orden de gobierno, la Federación no ha brindado de los mecanismos adecuados para que tanto los gobiernos estatales como los gobiernos municipales, puedan llevar a cabo dichas facultades conferidas, por lo que actualmente, podemos observar aún un sistema centralizado, competencias que les competen a municipios y que los llevan a cabo los gobiernos estatales, y de competencia estatal y que lleva el gobierno federal, porque simplemente, el municipio no puede cumplir con la tarea asignada por carecer de recursos, de profesionalización de sus funcionarios o por no contar con los mecanismos o herramientas para llevar a cabo dichas acciones.

De esta forma, Hernández (2006, 40) comenta que:

“El Estado puede coordinarse con las entidades federativas y municipios porque así lo permite nuestro federalismo mexicano y forma de gobierno, por eso las RIG se instrumentan en determinado momento como estrategias, medios o instrumentos institucionales para la solución de diversos problemas”.

Es imprescindible, si se quiere llevar un auténtico federalismo en México, la implementación de las RIG como estrategia ante los desafíos que enfrentan nuestros gobiernos locales.

De igual manera, Hernández (2006, p. 41) añade lo siguiente:

“Lo anterior se explica más aún con los principios organizativos del federalismo como son: la participación, preservación del orden, subordinación, representación, coordinación, supremacía constitucional, autonomía de los estados miembros, garantías institucionales, solidaridad, concertación, distribución de competencias y formación de la voluntad federal”.

Estos principios organizativos como se observó en el apartado de federalismo, son los que vienen a darle certeza a nuestro sistema federal, y los cuales están reconocidos en nuestra Constitución; sin embargo, hace falta vigilar el cumplimiento de estos en la búsqueda de acciones en común en beneficio de la sociedad. .

De esta forma con lo que respecta a la coordinación intergubernamental en México, Sánchez (2002, p. 7) menciona que:

“Por lo que respecta al CUC, éste surge de la necesidad de formalizar las relaciones intergubernamentales de manera coherente y global, ya que estas relaciones se daban de manera prácticamente informal y aislada; por acuerdo presidencial publicado el 6 de Diciembre de 1976, se celebraron los CUC con los gobiernos estatales y la federación”.

Por lo que en 1983 se modifica el CUC al Convenio Único de Desarrollo, quedando como el principal instrumento de la coordinación intergubernamental en México.

1.2.3. Fundamento legal de las Relaciones Intergubernamentales

Es importante mencionar el fundamento legal que dan origen a las relaciones intergubernamentales, por lo que Pontifes (2002) señala los posibles fundamentos de la coordinación entre los órdenes de gobierno de acuerdo a la distribución de competencias que consagra la Constitución:

Posibles fundamentos de la coordinación	
El sistema de la coexistencia de competencias en el plano federal y local (como ocurre en educación, salud, medio ambiente, asentamientos humanos y seguridad pública).	El sistema de coincidencia, concatenación y complemento de ámbitos competenciales, por el cual cada gobierno atiende en su régimen interior materias que existen en todo el país, pero que en paralelo se atienden por las autoridades respectivas de cada gobierno.
El sistema de cooperación y auxilio, encaminado a hacer efectivos los principios de colaboración solidaria del federalismo.	El sistema de competencias emanado de la jurisprudencia.

Fuente: Pontifes (2002: 46)

Es de señalar que en el primer y segundo fundamento existe un marco jurídico idóneo para las relaciones intergubernamentales, facilitando la tarea de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, por otra parte, para el tercer y cuarto fundamento, depende la capacidad de coordinación que logre el orden de gobierno que esté solicitando apoyo a otra instancia.

Con lo anteriormente mencionado, de acuerdo a la distribución de competencias consagrado en nuestra Constitución, Pontifes (2002, p. 46) señala que:

“las entidades federativas tienen sus propios ámbitos competencias que les reconoce como:

- *Entes organizativos de naturaleza político-administrativa.*
- *Entidades representativas y gestoras de su sociedad local en un espacio territorial propio.*
- *Estados miembros del régimen federal de gobierno.*
- *Estados libres y soberanos según la determinación constitucional”.*

Ante esto, es importante resaltar que cada orden de gobierno se les reconoce su naturaleza política-administrativa, son entidades representativas y gestores en un espacio territorial, son miembros del régimen federal y además se les reconoce como estados libres y soberanos.

De esta forma, es importante señalar las modalidades en que se pueden presentar las relaciones intergubernamentales que de acuerdo al autor en mención, pueden ser prescritas, inducidas o por libre convocatoria de alguno de los órdenes de gobierno:

Modalidades			
Concurrencia (prescrita, suscrita o inducida por la Constitución Política o por alguna ley).	Relaciones de coordinación convenida en específico.	Relaciones de cooperación regular o extraordinaria.	Relaciones de auxilio en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil.
Existencia de nuevos límites de actuación de los gobiernos derivados de los marcos normativos de las relaciones intergubernamentales	Facultad de convocatoria de los poderes ejecutivos.	Garantías para el asociacionismo y cooperación de gobiernos (art. 115 y 116 const.).	

Fuente: Pontifes (2002: 51)

De acuerdo a estas modalidades es que podemos observar a las RIG en México, de las cuales, es importante señalar que el asociacionismo y cooperación entre municipios es un tema que está en la agenda y estudio en diversos lugares, por la importancia de los servicios públicos y la vecindad que tienen algunos municipios en México que es de tan solo calles de división.

Pero es de resaltar, la claridad con que nos señala el autor las modalidades en que se pueden presentar las relaciones intergubernamentales.

Por otra parte, en torno a las materias que se involucran con las relaciones intergubernamentales es importante señalar las siguientes de acuerdo al autor en mención:

Materias involucradas con las relaciones intergubernamentales			
Haciendas públicas.	Sistemas de financiamiento y subsidio.	Apoyo al desarrollo social y económico.	Planeación.
Control gubernamental del ejercicio presupuestario.	Desarrollo administrativo.	Colaboración administrativa.	Cooperación para la prestación de servicios públicos.
Funciones de gestión administrativa.	Formación de políticas públicas bajo el esquema de las relaciones intergubernamentales: hacienda, infraestructura, financiamiento, servicios públicos servicios sociales.		

Fuente: Pontifes (2002: 52)

Podemos observar cuales son las materias en las que giran más comúnmente las relaciones intergubernamentales, y sin duda, son temas de gran importancia para los municipios, lo que podemos observarlo por ejemplo en las participaciones y aportaciones federales, que en su mayoría representan el 60-70% de los ingresos de los municipios.

Por otra parte, para conocer un poco de la naturaleza jurídica de los convenios de coordinación, nos apoyaremos de nueva cuenta en la información del autor:

Naturaleza Jurídica de los Convenios de Coordinación	
Actos jurídico-administrativos en uso de la personalidad jurídica de las partes y de sus facultades de representación (amplia o limitadas).	Suscritos bajo un régimen especial de derecho público distinto al de: contratos, concesiones, actos constitutivos de organismos públicos, actos reglamentarios organizativos, actos de enajenación de bienes, actos de formalización de subsidios y transferencia de presupuestos públicos, etcétera.
Se fundamentan en la concurrencia libre o prescrita por la constitución de la República, de dos o más instancias gubernamentales en uso de una representación formal que debe avalarse con el protocolo o convalidación prescrita en las constituciones políticas vigentes.	Las materias de los convenios no deben comprometer aspectos fundamentales de las autonomías: facultades constitutivas del orden jurídico estatal y municipal, autogobierno, autodeterminación, facultades exclusivas, representación política, facultades jurisdiccionales, etcétera.

Fuente: Pontifes (2002: 54)

Ante estas características, es que podemos observar generalmente la naturaleza jurídica de los convenios de coordinación, es importante conocer el tema, porque tanto gobiernos municipales como gobiernos estatales deben realizar estos convenios generalmente ante la federación y entre municipios-estado.

De esta manera, Pontifes (2002, p. 44) nos comenta que:

“La existencia de un marco de relaciones pactadas, genera un orden normativo también intergubernamental, de tal forma que los convenios celebrados de gobierno a gobierno cobran un significado enorme en el marco de las reglas programáticas, presupuestales y de control, además de comprometer una variedad enorme de autoridades que se suman al cumplimiento de dichos convenios”.

La celebración de convenios de coordinación vendrá a ser un punto clave para las relaciones intergubernamentales, al comprometer a las autoridades al cumplimiento de los objetivos por los que celebren dicho acuerdo y dejar en claro las reglas del juego de las RIG.

1.2.4. Naturaleza de las Relaciones Intergubernamentales

En torno a la naturaleza de las relaciones intergubernamentales, Pontifes (2002) nos refiere tres tipos de naturaleza: Técnica, Administrativa y Jurídica.

En la naturaleza técnica, señala seis características por las que son necesarias técnicamente las relaciones intergubernamentales:

Características de necesidad técnica		
La compatibilización del esfuerzo administrativo de los gobiernos.	La compatibilización de la acción intergubernamental con el sistema de distribución de competencias.	El fomento del principio de la estrategia competitiva a partir de la cooperación.
La resolución de externalidades.	La resolución de necesidades de intercambio de información.	La búsqueda del equilibrio en los programas de desarrollo regional y microregional.

Fuente: Pontifes (2002: 47)

De esta forma señala que las relaciones intergubernamentales están destinadas a conseguir unidad, congruencia y compatibilización con las acciones de los otros órdenes de gobierno buscando que las acciones tengan como objetivo fines comunes.

Por su parte, en la naturaleza administrativa el autor nos menciona trece características que la componen:

Factores Administrativos de las RIG.			
El principio de la unidad de acción.	La toma de decisiones en un plano horizontal.	La racionalidad de la acción frente a la rigidez de la norma.	Las alternativas de descentralización administrativa.
El reto de asumir materias y funciones gubernamentales delegadas, desconcentradas y/o descentralizadas.	La administración multimodal.	Los sistemas de información intergubernamental.	La conducción racional de las políticas nacionales.
La persistencia de nuevos esquemas orgánicos.	La organización intercomunicada.	La formación de redes de gestión.	La formación de lobbies de especialidad.
La necesidad de consolidar capacidades de gestión técnica y administrativa de órganos estatales y municipales.			

Fuente: Pontifes (2002: 47-48)

Ante esta naturaleza, podemos observar que se establecen los principios de coordinación administrativa gubernamental que deberán seguir los órdenes de gobierno para llevar a cabo los procesos de gestión de políticas públicas.

Finalmente, para la naturaleza jurídica el autor nos señala algunas precisiones jurídicas y administrativas en atención a la distribución de competencias que consagra la constitución.

Naturaleza jurídica de las RIG.		
Las relaciones intergubernamentales hacen valer la personalidad jurídica de los gobiernos, no como objetos sino como agentes activos y conscientes.	Las relaciones intergubernamentales, toman como parámetro la distribución de competencias pero la trascienden en fórmulas de gestión compartida, incomunicada corresponsablemente.	Los criterios de autonomía soberanía de los estados se transforman en otros de autonomía política circunscrita a la conducción de las grandes líneas de gobierno interior.
Los atributos de la autonomía se comparte y la gestión gubernamental se hace interdependiente.	Las relaciones intergubernamentales devienen en fórmulas de acción formalizadas por actos jurídico-administrativos; convenios,	Las relaciones intergubernamentales incorporan mecanismos de inducción y consenso social en programas

	acuerdos, contratos, concesiones, y otros actos de autoridad que tienen que ver con el consentimiento y compromiso de acciones compartidas entre órdenes de gobierno.	gubernamentales, generando marcos híbridos de naturaleza jurídica y social (el caso de los pactos y convenios de concertación).
--	---	---

Fuente: Pontifes (2002: 48)

De esta forma, en la naturaleza jurídica, se establece el sistema de distribución de competencias que cada orden de gobierno deberá cumplir, y por el cual, están obligados a llevar relaciones de coordinación, concertación, auxilio y solidaridad en las acciones que se les requieran.

Por su parte, Morata (1987, p. 157) refiere que:

“Las fórmulas de cooperación-negociación institucional y de coordinación político-administrativa son las consecuencia directa de las RIG. Los estudios empíricos revelan claramente que el déficit de colaboración tiene efectos negativos en términos de eficacia de las intervenciones públicas y de conflictos políticos”.

1.2.5. Características de las Relaciones Intergubernamentales

Por lo que corresponde a las características de las relaciones intergubernamentales, en Carrera (2004) podemos observar las características establecidas por Wright:

Características de las RIG de acuerdo a Wright	
a) Hay interacción entre todos los ámbitos o niveles de gobierno. Las RIGs analizan todas las interacciones que puedan tener lugar al interior de un sistema de gobierno. En el caso de federaciones, el análisis no se enfoca tan sólo a la relación entre el gobierno federal y los estatales, ya que también hay relaciones entre la federación y los gobiernos locales, entre estados y municipios, e incluso entre los propios gobiernos locales. Con el fin de entender el funcionamiento de todo el sistema es esencial considerar a todos los actores involucrados.	b) Todos los políticos y funcionarios, en todos los niveles ámbitos de gobierno, son participantes potenciales o reales en el proceso de toma de decisiones de las RIGs. Los que toman las decisiones por la sociedad son quienes determinan la dinámica de las RIGs, éstas últimas son esencialmente relaciones humanas (Weider, 1960, citado en McCulloch, 1965:129). Por ello, el concepto de RIGs debe enmarcarse en términos de relaciones y comportamiento humano. En estricto sentido, no hay relaciones entre gobiernos, sino entre políticos y funcionarios.
c) Las acciones y actitudes de políticos y funcionarios son fundamentales en	d) La interacción entre políticos y funcionarios es permanente.

las RIGs. Las acciones siempre tienen un propósito, y las actitudes están influidas por cómo los políticos y los funcionarios perciben las acciones y actitudes de los otros participantes. Por ello, “para entender la interacción entre los gobiernos central y local no es suficiente estudiar los métodos...o los procedimientos...Es igualmente, y quizá más importante, entender las actitudes y valores que hacen que la gente emplee esos métodos y procedimientos” (Greenwood, 1980:166).	Normalmente, los funcionarios no actúan de manera caprichosa, sus acciones tienen una orientación definida, y son realizadas con el fin de lograr resultados que requieren de la aprobación de otros actores en el vasto escenario de las RIGs. Por lo tanto, las relaciones entre políticos y funcionarios no son ocasionales o aisladas, ni tampoco se apegan siempre a reglas o decisiones legales. Los participantes están siempre enfocados en arreglos informales prácticos, que están orientados hacia el logro de metas en un contexto formal, legal e institucional (Wright, 1988).
e) Las RIGs se llevan a cabo en torno a la generación de políticas. Las políticas consisten en las acciones o no acciones, de políticos y funcionarios, y las consecuencias de esas acciones. Las políticas son generadas por la interacción entre esos actores.	

Fuente: Carrera (2004: 2)

En el inciso A podemos observar, una característica de gran importancia que consiste en que se deben tomar en cuenta a todos los órdenes de gobierno, esto consiste en que deben existir relaciones tanto de la Federación con los gobiernos estatales y a su vez con los gobiernos municipales, a fin de que el sistema tenga un funcionamiento óptimo.

En el inciso B, se resalta la inclusión que debe existir de todos los tomadores de decisiones de los distintos órdenes de gobierno como participantes potenciales, debido a que ellos son quienes toman las decisiones por la sociedad y quienes establecen las dinámicas de las RIG.

En el inciso C, se señala la importancia de las acciones y actitudes de los tomadores de decisiones para las RIG. Por lo que además de analizar los métodos de la interacción entre las relaciones intergubernamentales, es importante observar qué motivo a los tomadores de decisiones a adoptar dichos métodos.

Respecto al tema, Cabrero (2007, p. 5) señala que:

“En su texto clásico sobre el comportamiento administrativo, Simon (1947) entendía como prerequisite para lograr la coordinación el hecho de que los

individuos compartieran premisas de decisión que facilitaran la convergencia de puntos de vista y de percepciones de los problemas, sólo así se lograría el alineamiento de objetivos individuales y organizacionales”.

En el inciso D, es importante señalar que en el tiempo que duren en el cargo los tomadores de decisiones, las interacciones entre los involucrados será permanente.

En el inciso E, se enfoca en la generación de políticas públicas, y para que estas sucedan siempre habrá diversos actores involucrados para que estas se puedan llevar a cabo o no.

De igual manera, es importante señalar a Cabrero (2007, p. 5), al referir que:

“ (...) Si la coordinación es una función impuesta y superpuesta en todos sus componentes a la dinámica organizacional será más costoso implantarla y más frágil su funcionamiento, mientras que si la coordinación se adopta en parte por interés de los participantes, por convicción y por los beneficios que ésta generará, es evidente que será menos costosa como prerequisite y más sólida como elemento regulador de la acción organizada”.

De esta forma, la coordinación además de traer beneficios a la gestión pública, proporciona beneficios económicos y de calidad en la acción pública generando así, valor público.

Además, nos señala el autor en mención que, *“si las organizaciones fueran mecánicas no se requeriría de la coordinación, es justamente porque son orgánicas, vivas, e imperfectas, que se requiere de la coordinación”* (Cabrero, 2007:5).

Esta característica de las organizaciones de ser orgánicas, es que hace necesaria llevar a cabo las relaciones intergubernamentales de manera eficaz y en la que cada actor este comprometido con el beneficio colectivo de la sociedad.

Una herramienta de gran ayuda en este tema, es la tabla de involucrados de la teoría de los Stakeholders, que a continuación se presenta:

Stakeholders	Intereses	Problemas percibidos	Posición	Importancia	Poder	Recursos y mandatos	Estrategia

Fuente: Cuadro proporcionado en clase de planeación estratégica.

Con este cuadro sobre los Stakeholders, se puede diseñar la estrategia de acuerdo al interés y poder de alguno de los involucrados para que una política prospere o no.

Como anteriormente se ha mencionado, Pontifes (2002, p. 49) comenta que:

“La motivación esencial para el sostenimiento de las RIG, es principalmente la extensión de programas generales en las diferentes regiones del país y para subsanar los rezagos en la atención y resolución de necesidades y demandas básicas de la población, además de sustentarse por afinidad en los principios del federalismo”.

Por lo que el autor nos señala cinco preceptos que considera como los principales ingredientes de las RIG y que además concuerdan con las características anteriormente mencionadas de Wright.

Principales ingredientes de las RIG de acuerdo a Pontifes (2002)	
Negociación política.	Concatenación de las diferentes capacidades jurídicas, interactividad de programas.
Relaciones interpersonales de funcionarios.	Mecanismos de comunicación formal e informal.
Sistemas de convenios.	

Fuente: Pontifes (2002: 49)

Podemos observar una similitud entre los ingredientes de las RIG de Pontifes (2002) y las características de las RIG señaladas por Wright en Carrera (2004),

Por su parte, Hernández (2006) considera que existen otros elementos que condicionan el desarrollo de las RIGs, como el compromiso y la voluntad de los órdenes de gobierno para llevar a cabo esta coordinación, el liderazgo de los funcionarios, entre otros como la capacidad política, económica o de gestión con que cuentan, todo esto, por la incapacidad que han tenido los gobiernos por atender los problemas sociales que van en aumento, donde se requiere trabajar para lograr eficientar la gestión pública.

1.2.6. Modelos de las Relaciones Intergubernamentales

De acuerdo a Carrera (2004, pp. 2-3), *“existen tres modelos clásicos para la interacción entre los gobiernos federal, estatales y locales (Wright, 1988) ”*. Los cuales observaremos a continuación:

Modelos Clásicos de RIGs.		
1.- Autoridad Coordinada. En este modelo hay límites claros y bien definidos que separan la esfera federal de la estatal, y los gobiernos locales son ‘criaturas’ de los estados.	2.- Autoridad Inclusiva. De acuerdo con este modelo, los gobiernos estatales y municipales dependen completamente de las decisiones tomadas por el gobierno nacional. Este modelo se caracteriza por una relación de dependencia de los gobiernos subnacionales, y la pauta de autoridad que prevalece es la jerárquica.	3.- Autoridad Traslapante. Este modelo se caracteriza por una limitada dispersión del poder, cierta autonomía moderada, y un alto grado de interdependencia potencial o real. Se distingue por competencia simultánea, cooperación y negociación. El poder o influencia para cada ámbito de gobierno es limitado, y están basados en la negociación, que es la principal estrategia para alcanzar acuerdos. Las áreas exclusivas para cada ámbito de gobierno, con amplio poder discrecional son muy limitadas. Por ello, existen grandes áreas en las cuales las diferentes esferas de gobierno operan simultáneamente”

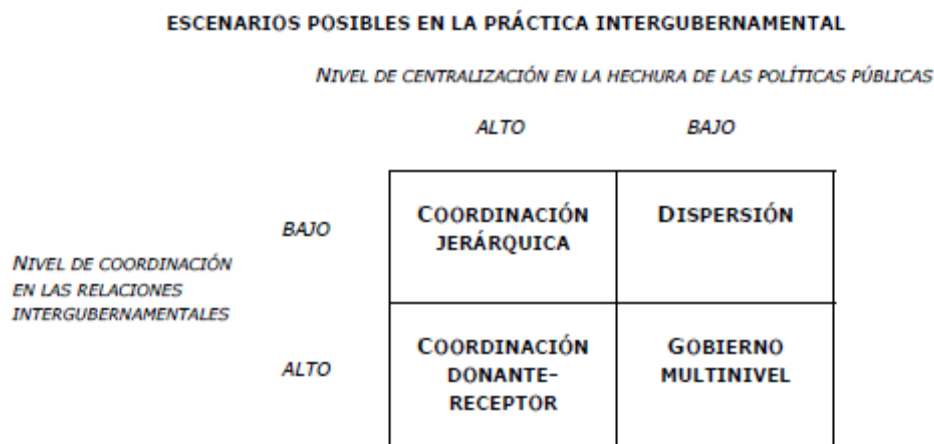
Fuente: Carrera (2004: 2-3)

En el primer modelo de relaciones intergubernamentales tiene que ver con un modelo de distribución de competencias bien definida, aunque se le considera a los gobiernos locales como “criaturas de los estados”.

En el segundo modelo, podemos observar un modelo jerárquico en el que los estados y municipios dependen totalmente del gobierno federal.

Finalmente, en el tercer modelo se pueden observar como características, la interdependencia entre los órdenes de gobierno, autonomía moderada y la negociación que es la principal estrategia por la limitada dispersión de poder que existen en este sistema. Con este modelo, se permite mayor capacidad de coordinarse sin caer en dependencia o subordinación.

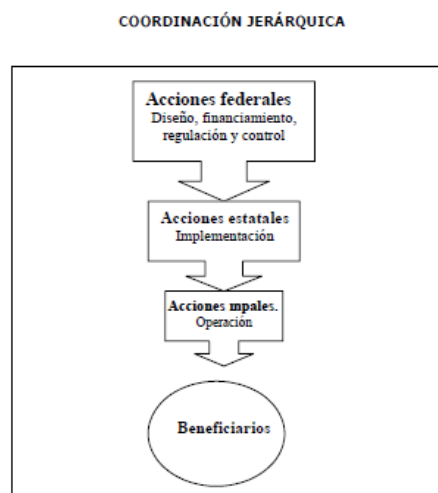
Por su parte, Cabrero (2007) señala los posibles escenarios en la práctica intergubernamental, si bien, el cuadro lo elaboró para analizar los riesgos de dispersión en la agenda de políticas sociales, es importante observarlo porque en cualquier temática sucede.



Fuente: Cabrero (2007: 25).

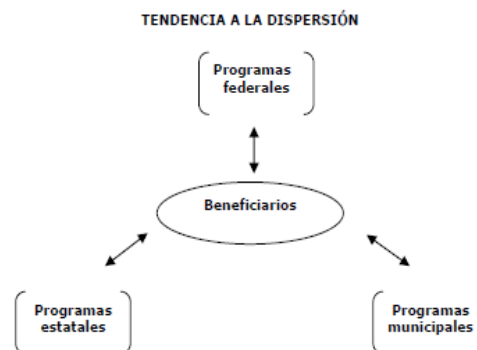
A través del primer escenario podemos observar una coordinación jerarquizada, por lo que el gobierno nacional será quien guíe las acciones en los estados y los municipios.

Por lo que es importante observar el cuadro de coordinación jerárquica, por el cual el autor nos señala como el gobierno federal es el encargado del diseño, financiamiento, regulación y control de las políticas públicas; en cambio los gobiernos estatales se encargan de la implementación y finalmente, los gobiernos municipales se encargan de la operación de las políticas. Podemos observar un sistema totalmente centralizado y que en la actualidad se puede observar plenamente en la mayoría de las materias.



Fuente: Cabrero (2007: 26).

Por lo que corresponde al segundo escenario, se puede observar una dispersión de las políticas públicas debido a la falta de mecanismos de coordinación. En este escenario suceden las acciones de descentralización del gobierno federal a alguno de los órdenes de gobierno ya sea

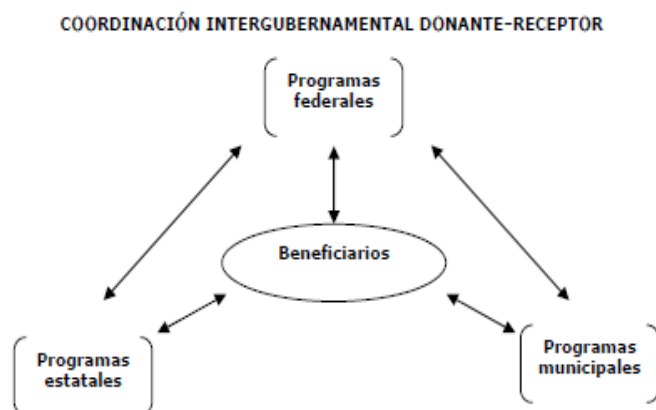


Fuente: Cabrero (2007:

estatal o municipal, pero no establece el mecanismo de coordinación, lo que ha sucedido en gran medida en el municipio, al cual le fueron conferidas mayores facultades, pero sin los mecanismos de fortalecimiento de sus capacidades para llevar a cabo dichas tareas; y mucho menos, se establecieron los mecanismos de coordinación y auxilio a los municipios para la óptima gestión pública en cumplimiento de sus obligaciones hacia la sociedad.

De esta forma, los beneficiarios quedan al centro de los tres órdenes de gobierno, sin el diseño de ningún mecanismo de coordinación entre ellos, y por consecuencia, una dispersión en las políticas públicas.

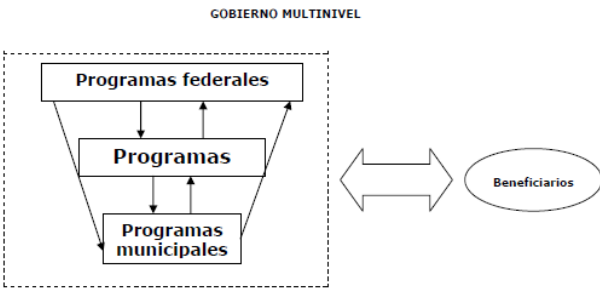
En el tercer escenario, podemos observar una dependencia mutua entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales (estatal y municipal). Debido a que el gobierno federal no se adapta a las condiciones locales es que no puede ejercer su dominio, pero los gobiernos subnacionales necesitan los recursos del gobierno federal, por lo que se crea la dependencia mutua que comentábamos y que se puede observar en el cuadro de coordinación intergubernamental donante-receptor. Además se puede observar que en este modelo existe mayor voluntad y coordinación entre los órdenes de gobierno derivado de la situación comentada anteriormente.



Fuente: Cabrero (2007: 27)

Finalmente, en el cuarto escenario, el autor nos señala que es el modelo con un nivel de descentralización importante, porque es capaz de generar instancias de coordinación intergubernamental de forma permanente. A este modelo le denomina "Gobierno Multinivel". En este modelo existe una total interacción entre los tres órdenes de gobierno en el que todos se ven beneficiados. Lo anterior se puede observar en el Cuadro # que nos facilita el autor.

Por lo que se refiere a México, nos comenta que para los casos de las políticas de educación y combate a la pobreza se encuentra en el escenario de coordinación jerárquica. Para las políticas de salud y medio ambiente se encuentran en el escenario de coordinación donante-receptor. Por lo que se refiere a las políticas de bienestar social se encuentran en el escenario de dispersión, por la capacidad de regulación que ha perdido el gobierno federal en torno a esta materia. Finalmente, para las políticas en el escenario de gobierno multinivel, considera que son pocos los programas sociales, salvo el programa de Escuelas de Calidad y el programa de Municipios Saludables.



Fuente: Cabrero (2007: 28).

De esta forma, Cabrero (2007) resume las anteriores categorizaciones de las políticas mexicanas en el siguiente cuadro.

**TENDENCIAS ACTUALES EN LA PRÁCTICA INTERGUBERNAMENTAL MEXICANA
(ALGUNOS PROGRAMAS EN CURSO)**

NIVEL DE CENTRALIZACIÓN EN LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

		ALTO	BAJO
<i>NIVEL DE COORDINACIÓN EN LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES</i>	BAJO	• EDUCACIÓN BÁSICA • POBREZA (OPORTUNIDADES) • APERTURA COMERCIAL	• FONDOS PARA INFRAESTRUCTURA SOCIAL • EMPRESAS SOCIALES • PREVENCIÓN SANITARIA LOCAL • MEJORAS EDUCATIVAS
	ALTO	• SALUD A POBLACIÓN ABIERTA • MEDIO AMBIENTE • VIVIENDA	• EMPLEO • MUNICIPIOS SALUDABLES • ESCUELAS DE CALIDAD • DESDE LO LOCAL

Fuente: Cabrero (2007:

Sin duda, el autor nos señala muy claramente en el cuadro, el nivel de centralización y el nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales que sufren las políticas en México. Con lo que más fácilmente, se puede incidir en las que hay que reforzar el tema de descentralización y que permitan una mejor coordinación entre los órdenes de gobierno.

1.2.7. Federalismo: Origen de las RIG

De acuerdo a Carrera (2004, p. 1) *“las RIGs y el federalismo están estrechamente vinculados, ya que las primeras, como concepto, derivan del segundo (Wright, 1988; Rhodes, 1981) ”*.

Sin duda, hemos observado que sin un federalismo no podríamos hablar de relaciones intergubernamentales y viceversa, sin relaciones intergubernamentales no se podría concretar un auténtico federalismo.

De esta manera, el autor afirma que *“la teoría de RIGs expande y fortalece la teoría del federalismo ya que incluye conceptos y relaciones que no están contemplados en esta última disciplina”* (Carrera, 2004: 1).

Por su parte, Hernández (2006) comenta que en el federalismo se encuentra el desarrollo de las RIG, por la pertenencia de los gobiernos federal, estatal y municipal a un sistema federal con distribución de competencias y donde cada uno goza de soberanía y autonomía.

De igual manera, Pontifes (2002, p. 43) señala que:

“En la realidad, existen problemas de orden regional o nacional que requieren del concurso de todos los gobiernos que están inmersos en dicho entorno, es decir que, los temas del desarrollo, las necesidades sociales, los imperativos de la infraestructura y los servicios, se manifiestan independientemente de que corresponda a un solo gobierno su provisión”.

Ante esta afirmación, es importante resaltar que existen problemas regionales que necesita de la atención y coordinación entre los tres órdenes de gobierno, aunque la competencia corresponda a uno en específico, existen temas como desarrollo social, infraestructura, salud, educación, etc., en el que debe existir la coordinación intergubernamental.

Ante la realidad de la variedad de más de 2,400 alcaldes, 31 gobernadores y 1 jefe de gobierno en el D.F. y un presidente de la república, la tarea de llevar a cabo un auténtico federalismo en México es muy complicada, pero la única vía de desarrollo del país, es el fortalecimiento de los municipios, y esto, tiene que ser por medio de la coordinación con los otros órdenes de gobierno y entre los mismos municipios.

Ante este reto, Pontifes (2002, p. 44) señala que:

“El estudio de las RIG, como se puede abreviar por comodidad para el lector, se ha vuelto un tema indispensable ya que hoy por hoy, en lo que

toca al municipio, se le exige una participación activa en la promoción y gestión de programas de origen federal y estatal, con lo que la misión de las autoridades municipales directa, se comparte con las misiones de los otros dos órdenes de gobierno”.

Ante lo planteado anteriormente, existe un gran reto para el federalismo mexicano, y sobre todo, para la implementación de las relaciones intergubernamentales en México, que benefician a los municipios, debido a que estos son la instancia más cercana y la que responde primero sobre cualquier problema público y emergencia natural, social y política que se presente.

Por lo que Cabrero (2006), comenta que los gobiernos municipales ante una participación más activa de la ciudadanía y la exigencia que estos hacen sobre la acción pública local, se ven obligados a innovar y buscar estrategias alternativas ante los problemas públicos. Sin embargo, estas ideas no prosperan en su mayoría por la falta de presupuesto y la falta de coordinación con los actores involucrados.

Por otra parte, Cabrero (2007) señala que la falta de coordinación y coherencia en la hechura de las políticas públicas genera el argumento con el que los gobiernos federales regresan al centralismo de las políticas públicas. Precedente que sin duda sigue prevaleciendo en nuestro país, al no existir mecanismos que les permita a los gobiernos subnacionales fortalecer sus capacidades para generar una adecuada gestión pública, por lo que sigue generándose un retorno al centralismo.

Finalmente, el autor nos señala que *“es claro que el tema de la coordinación intergubernamental se impone como un desafío en la agenda de políticas públicas para contrarrestar la dispersión inherente a los procesos descentralizadores iniciados hace casi dos décadas en los diversos países de América Latina”* (Cabrero, 2007: 8).

3. Capacidades Instituciones

Introducción

En la actualidad el fortalecimiento del federalismo en México ha resurgido el interés de analizar al municipio como el orden de gobierno más importante para el desarrollo de las naciones.

Rosas (2008) nos señala que en la actualidad en gran cantidad de países existen esfuerzos por evaluar las políticas públicas, pero para el caso de las evaluaciones institucionales existen muy pocas experiencias, lo que permitiría conocer si los gobiernos cuentan con las capacidades institucionales para el diseño y aplicación de políticas. A su vez, hace referencia en que la capacidad institucional es un tema clásico de la gestión pública pero que toma importancia en los 90s, con la segunda generación de reformas de estado, retomando importancia en las propuestas de desarrollo de las cuales habían sido reducidos por considerar que el mercado generaría las condiciones de crecimiento.

De igual forma comenta la autora, que cuando el Estado regresa al primer plano, aceptan que es necesario mejorar al estado, por lo que es necesario mejorar la capacidad de la gestión pública mediante reformas que llama “hacia adentro” del Estado que permitan mejorar las funciones y resolver problemas públicos; movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a los problemas públicos y formular, aplicar, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuentas, por lo que señala que *“para plasmar estas intenciones en acciones, la administración pública tiene que enfrentar varios desafíos, uno de ellos directamente relacionado con la capacidad institucional”* (Rosas, 2008: 121).

De esta manera, los procesos de descentralización que se han venido dando en América Latina han permitido una reconfiguración y aparición de los municipios en la escena nacional e internacional resguardando nuestros retos y desafíos para los gobiernos municipales y su gestión local.

México no ha sido la excepción, los procesos de descentralización desde los años 80s hasta nuestra fecha, han permitido al gobierno municipal su reconocimiento como orden de gobierno con capacidad política, jurídica y autonomía propia para la toma de decisiones, además de otorgar mayores facultades y responsabilidades a la gestión municipal.

Pero para que los municipios en México logren cumplir sus responsabilidades hacia la población, es necesario que cuenten con ciertas características o herramientas que les permita tener la capacidad de gestión de lo que un buen gobierno debe hacer.

La lucha que han tenido los municipios contra la centralización política ha sido larga, pero poco a poco podemos observar municipios más innovadores en su gestión, menos dependientes de la federación y con mayor coordinación con la federación y el estado.

De acuerdo al artículo 115 constitucional, los municipios tienen entre sus funciones el brindar los servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y las demás que les confieran las legislaturas locales.

Ante estas funciones, el municipio debe prever contar con las capacidades institucionales que le permitan llevar a cabo tales tareas, sino observamos la triste realidad que resguardan la mayor parte de los municipios en México, con graves problemas para llevar a cabo las funciones básicas de un gobierno municipal, a esto sumarle, desarrollo territorial, coordinación intergubernamental y el tema de la competitividad.

De acuerdo a Arroyo y Guzmán (2008) el desarrollo de capacidades institucionales es parte destacada de la agenda política y social de los municipios. De igual forma, en la actualidad observamos en la agenda nacional, la importancia por proveer de mayores capacidades a los municipios y de fomentar las condiciones para un auténtico federalismo en México. De igual forma, existen gobiernos estatales que generan en sus planes estratégicos, apartados enfocados al fortalecimiento institucional de los municipios de su entidad.

Por otra parte, Sosa (2012, p. 36) señala acerca de los desafíos del municipio lo siguiente:

“Acra (2012), establece que el nuevo desafío del municipio hoy es promover el desarrollo, buscar con la comunidad una salida a los problemas institucionales y políticos; para ello lo primero es reestructurar al municipio; incorporando todas las capacidades necesarias para encarar las tareas, ya que el municipio como simple prestador de servicios, no alcanza”.

Sin duda, el tema del fortalecimiento de las capacidades de los municipios es tema de la agenda política y académica, porque a pesar de observar municipios que solamente prestan servicios, en muchos de los casos, ya ni esa función pueden cumplir, por esta razón, diversas instancias internacionales y nacionales han diseñado o recomiendan el uso de algunas metodologías para implementar mecanismos de medición y evaluación de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales.

Por su parte, el PNUD (2009, p. 99) establece que *“medir las capacidades institucionales de un gobierno tiene varios propósitos: proveer información sobre el avance relativo de una administración, identificar áreas de atención dirigidas a fortalecer la capacidad institucional y desarrollar hipótesis sobre posibles efectos de estas capacidades, son algunos ejemplo”*.

La información es parte vital para la toma de decisiones, y en la actualidad en los tiempos de las tecnologías, es imposible que existan gobiernos municipales sin la información necesaria para realizar una adecuada toma de decisiones sobre la solución de los problemas públicos que afectan a toda la sociedad.

Martínez (1986, p. 119) señala que *“el fortalecimiento del municipio en México se ubica dentro de la política gubernamental del fortalecimiento del federalismo para vigorizar la capacidad administrativa, financiera, económica y política del municipio”*.

Sin duda, el fortalecimiento del federalismo ayuda a fortalecer la gestión local y a fortalecer a los municipios reconociéndoles su papel protagónico en el desarrollo nacional, por su parte, no se puede fortalecer al federalismo sino se fortalecen a los municipios, de esta manera, la agenda pública tiene que estar enfocada al adecuado fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales.

Por lo que a través del presente apartado, podremos observar lo que significa académicamente el termino de capacidad institucional, brevemente observaremos que investigadores han realizado estudios al respecto, además conoceremos que elementos constituyen a las capacidades institucionales y sobre todo, la evolución que han tenido las capacidades institucionales en México y conocer cuáles son los sistemas de indicadores que existen para la evaluación de las capacidades institucionales en México.

1.3.1. Concepto de las capacidades institucionales

De acuerdo a Moreno (2007), el concepto de capacidad institucional padece de un problema de ambigüedad, esto a pesar de su uso tan común en política y en la academia. Por lo que señala, que al momento de conceptualizar se debe primeramente observar la diferencia entre capacidad y desempeño, debido a que éste último se enfoca más a los resultados de las acciones de un gobierno, y es de uso más frecuente.

De esta manera, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española por capacidad se le puede entender como aptitud, talento, cualidad que dispone a alguien para el buen ejercicio de algo, o como la oportunidad, lugar o medio para

ejecutar algo. En cambio, por desempeño se le puede observar que es la acción y efecto de desempeñar o desempeñarse.

Por su parte, Rosas (2008, p. 121) señala que el primer paso para la evaluación de la capacidad institucional es definiéndola, con lo que hace dos señalamientos, por un lado que es *“un concepto en movimiento que se ha redefinido durante años y por otra, porque ha sido interpretado de diversas maneras”*.

Hasta aquí, podemos observar como los autores nos refieren a identificar una adecuada conceptualización de capacidad, capacidad institucional y evaluación de la capacidad institucional, por los cambios y la confusión que se puede generar con otros conceptos en la gestión pública que pudieran parecer similares.

Por lo que la autora agrega que *“en este contexto, la capacidad institucional se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas”* (Rosas, 2008, p. 123).

En lo que podemos observar, que las reformas al Estado para atender los problemas públicos cambian el entorno institucional por el cual funcionan, lo que origina que desarrollen la capacidad institucional para cumplir con la función de manera eficiente, efectiva y sobre todo, rindiendo cuentas a los ciudadanos.

De igual forma, la autora nos señala que el concepto de capacidad institucional se interpreta de distintas maneras, dando los ejemplos de capacidad indicada, capacidad efectiva, capacidad como producto o resultado de un proceso o capacidad como proceso, por lo que veremos resumidamente en que consiste cada uno.

Por capacidad indicada se entiende que es la capacidad que tienen los líderes estatales para poder utilizar las instituciones del Estado para que se realicen sus decisiones en la sociedad. Por capacidad efectiva se entiende que es la actuación del gobierno o su desempeño. Para la capacidad como producto o resultado de un proceso, señala que son las habilidades producidas de manera efectiva, eficiente y transparente. Por último, por capacidad como proceso, se entiende que son los esfuerzos por mejorar la capacidad, que permitan al Estado llevar sus responsabilidades de manera correcta.

Por otra parte, Arroyo y Guzmán (2008, p. 12) refieren que las capacidades institucionales *“son aquellas condiciones favorables a la gestión del gobierno municipal que se conforman mientras se ejecutan políticas de administración y se dan cambios en las organizaciones gubernamentales (Savitch, 1998)”*.

Ante estas definiciones, comenzamos a observar palabras claves como “condiciones favorables”, a lo que podemos entender, como las capacidades que cuenta la administración pública para llevar a cabo una gestión pública adecuada,

ya sea por la coordinación con otros órdenes, por una adecuada coordinación entre las mismas áreas que componen la administración, por las capacidades del área responsable que le permitan llevar a cabo las políticas, entre otras.

De igual manera, los autores nos señalan que *“las capacidades institucionales de los municipios son fortalezas que se sustentan en las habilidades administrativas, el intercambio de información entre sus gobiernos y la sociedad, y en la dinámica de aprendizaje para coordinar acciones”* (Arroyo y Guzmán, 2008: 12).

Ante esta nueva aportación, es importante resaltar “habilidades administrativas”, “intercambio de información” y “dinámica de aprendizaje”, estas tres frases, son muy importantes en la gestión pública de cualquier orden de gobierno, en la que habilidad administrativa la podemos observar desde una perspectiva pública o privada, con una visión tradicional de la administración pública o con una visión de la nueva gestión pública, por su parte, el intercambio de ideas, como se ha mencionado anteriormente, sin un adecuado sistema de evaluación que permita a las administraciones públicas contar con la información o fomentar el intercambio de información con otras instancias, será complicado para el funcionario o el gerente público tomar decisiones adecuadas, y con respecto a la dinámica de aprendizaje, sin un monitoreo y evaluación de la gestión pública, no se generará un aprendizaje documentado de la acción pública, y por consecuencia, no se genera la dinámica de aprendizaje que permita mejorar la gestión pública.

Por otra parte, Moreno (2007, p. 134) señala que *“refiriéndose específicamente a los gobiernos locales, Fiszbein (1997) define el concepto de capacidad local como un “factor posibilitante” (enabling factor), es decir, como la existencia de instrumentos que hacen posible que un gobierno local se desempeñe exitosamente”*.

De igual manera, estamos observando a las capacidades como factores o condiciones que permiten que el gobierno pueda cumplir con sus responsabilidades efectivamente.

A su vez, el autor nos refiere que *“la creación y fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado son elementos que presumiblemente inciden favorablemente sobre la efectividad de la acción pública”* (Moreno, 2007: 136).

Arriagada (2002, p. 15) señala que:

“Las nuevas condiciones demandan de las organizaciones municipales una mayor capacidad para predecir los resultados, una administración más rigurosa de la información de sus procesos, una capacitación más especializada de sus funcionarios, una mejora sustantiva de la

administración de la información al interior de la organización y la adopción más formal y comprometida de un estilo de administración”.

Los cambios globales, exigen de los gobiernos locales una mayor dinámica y aportación al desarrollo nacional, por lo que una nación que no fortalezca sus gobiernos locales, estará complicando su subsistencia entre un entorno globalizado tan dinámico, competitivo y exigente.

De esta forma, Arroyo y Guzmán (2008, p. 12) refieren que:

“Esta transformación del gobierno municipal impacta positivamente para adquirir habilidades administrativas (Durant, 2000) y de gestión pública, lo que le permite desarrollar fortalezas institucionales para coordinar los mercados e influir en ellos, así como ayudar a promover el empleo, la inversión privada, la provisión de servicios, las demandas políticas y, en general, el desarrollo económico local”.

En América Latina, existe un gran impulso por el desarrollo local, por lo que algunos países han apostado a ello, sin duda, a través de los municipios se genera la mayor dinámica económica, como las ciudades fronterizas, las ciudades puertos, las grandes metrópolis, entre otras, por lo que podemos observar, que el reto y la tarea pendiente está en los municipios como actores claves en el desarrollo nacional.

Por otro lado, Aghón y Cortés (1998, p. 77) señalan que *“el proceso de modernización institucional exige del Estado el aumento de su capacidad de planificación estratégica y gestión en los diferentes niveles territoriales y sectoriales, y el reconocimiento del sector privado y la sociedad civil como sus legítimos actores”.*

Arriagada (2002, p. 14) por su parte, señala que *“los nuevos estilos de gestión de las organizaciones municipales, requieren el uso de herramientas modernas que apoyen categóricamente el mejoramiento y el cambio que estas organizaciones demandan para asumir sus nuevos roles”.*

Finalmente, Moreno (2007, p. 142) señala que:

“En resumen, la creación de capacidades institucionales puede concebirse como una variable que responde a las influencias tanto del entorno socioeconómico en el que opera un gobierno como a diversos factores políticos que moldean los incentivos de los tomadores de decisiones públicas, quienes utilizan los recursos del aparato gubernamental como estrategia para mantenerse en el poder por la vía electoral”.

1.3.2. Estudios al respecto de las Capacidades Institucionales

Con respecto a los estudios que existen entorno a las capacidades institucionales, Arroyo y Guzmán (2008, p. 13) señalan que *“Agranoff y McGuire (1998), Gargan (1981), McGuire et al. (1994), Savitch (1998) y Fleischman y Green (1991) distinguen cuatro áreas básicas en las que los gobiernos locales desarrollan capacidades institucionales: 1) organización interna; 2) relaciones intergubernamentales; 3) marco normativo; y 4) relación gobierno-sociedad”*.

Por su parte Sosa (2012, p. 36), refiere que:

“El panorama que ofrecen los gobiernos locales de México en el nuevo siglo se ha vuelto complejo y diverso. Esto no es necesariamente novedoso, pues como dan cuenta múltiples estudios: Ramos y Aguilar (2009), Rosas (2008), Merino (2012) y Acra (2012), este nivel de gobierno ha sido objeto de múltiples transformaciones, algunas de ellas producto de los cambios demográficos y socio-económicos característicos del paso de siglo”.

De esta forma, observamos entre los dos autores, la importancia que existe por investigar los cambios que enfrentan los gobiernos locales en México y la variedad de estudios que existen al respecto.

1.3.3. Elementos de las Capacidades Institucionales de los municipios

En torno a los elementos de las capacidades institucionales de los municipios, solamente nos enfocaremos al programa razón del presente estudio y a su antecedente que es la Agenda Desde lo Local.

Para la Agenda Desde lo Local, en el apartado de capacidad institucional se generaban 11 temas sobre los cuales se habría de hacer la medición, si bien es cierto, estas giraban en torno a generar las condiciones mínimas aceptables que deben de contar los municipios, por lo que su aplicación e impacto en el desarrollo de los municipios no fue muy bien percibido. Se puede observar cómo se manejan las temáticas de una manera general y poco objetiva en el siguiente recuadro:

Agenda Desde lo Local		
Responsable de su administración financiera	Responsable de la seguridad pública	Promotor de la protección civil
Jurídicamente ordenado	Con vigencia del estado de derecho	Transparente
Promotor de la participación ciudadana	Asociado y vinculado	Planeado y organizado
Promotor de la profesionalización de sus funcionarios	Tecnificado y con internet	

Fuente: INAFED (2012), Agenda Desde lo Local, p. 25.

A través de estas variables, es que se diagnosticaba si los municipios contaban con las condiciones mínimas aceptables en materia de capacidad institucional en sus diferentes áreas que componen a la administración pública municipal.

En cambio, en la reestructuración del programa para dar paso a la nueva Agenda para el Desarrollo Municipal, se sintetizó el contenido y se generó de una manera más objetiva a simple vista, con indicadores más objetivos y ya no con la visión de generar las condiciones mínimas aceptables con las que debe contar un municipio, sino con las condiciones que debe contar un municipio para llevar a cabo sus responsabilidades constitucionales y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, como a continuación lo podemos observar:

Agenda para el Desarrollo Municipal		
Transparencia y acceso a la información	Ingresos propios	Participaciones y aportaciones federales
Egresos	Deuda	Organización
Planeación	Capacitación y profesionalización	Tecnologías de información

Fuente: INAFED (2015), Agenda para el Desarrollo Municipal, p. 13.

De esta forma, ya no son 11 variables generales, sino 9 variables las que componen el apartado de capacidad institucional de la Agenda. Por lo que podemos observar una metodología objetiva y sintetizada a lo que se requiere medir para conocer el estado actual que guardan las administraciones públicas municipales.

Rosas (2008, p. 128) señala que:

“Para evaluar la capacidad institucional se requiere aunar los componentes (subtipos) de dicha capacidad: administrativo y político. Estos subtipos permiten considerar que el “Estado no sólo es el aparato burocrático, sino también es una arena política en la que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal”.

Ante esta situación, es que es muy importante conocer los elementos que giran en torno a las capacidades institucionales, y que a juicio personal, están adecuadamente en la Agenda para el Desarrollo Municipal, al atender temas como transparencia y acceso a la información, ingresos propios, participaciones y aportaciones federales, egresos, deuda, organización, planeación, capacitación y profesionalización y tecnologías de la información; de lo que podemos señalar que son temas pendientes de los municipios y que no han sido capaces de solucionar, por lo que el diseño de indicadores que se ubican en estos nueve temas, es de gran importancia para los municipios.

1.3.4. Evolución de las capacidades Institucionales de los municipales en México.

Rosas (2008, p. 121) señala que:

“En relación a su redefinición a lo largo de los años, durante la primera mitad de la década de 1980 las intervenciones que tenían por objeto mejorar las habilidades para cumplir las funciones del Estado se manifestaron por medio del concepto de fortalecimiento institucional, referido a las técnicas de reingeniería organizacional”.

De esta manera, es que en los 80s se empiezan a dar los procesos de descentralización en toda América Latina, atendiendo las reformas de Estado y con ello, la reingeniería de las instituciones públicas.

Por lo que además, comenta la autora que para la década de 1990 surge el consenso para fortalecer a las instituciones públicas, por lo que los gobiernos debían ser capaces de diseñar e implementar políticas apropiadas, sin esto, ni los mercados ni las democracias funcionarían, por lo que los gobiernos debían observar mayor transparencia y eficiencia respondiendo efectivamente a las demandas sociales.

Para el caso mexicano, como se pudo observar en el apartado sobre federalismo, el centralismo que ha sufrido la política mexicana no ha permitido un adecuado desarrollo de los gobiernos municipales al depender de las políticas nacionales que diseña la federación y en la que los municipios no son tomados en cuenta, sin embargo, se han dado pasos importantes en el tema de descentralización y que de igual manera como en América Latina, estos acontecimientos en México comenzaron a partir de los 80s.

El centralismo beneficia algunos sectores y regiones de México, y hasta la fecha existe la dura lucha porque se involucre a los gobiernos municipales en el diseño de las políticas y respetando su autonomía como orden de gobierno.

De acuerdo a Sosa (2012, p. 37), *“los gobiernos estatales y los ayuntamientos se mantuvieron, en su mayoría, ajenos a los procesos y políticas establecidas desde el gobierno federal”*.

Cabe destacar, que anteriormente, la hegemonía del partido único en México, convertía que presidentes municipales y gobernadores, no tuvieran capacidad de reclamar por atención a la federación, porque su carrera política se le debía al partido hegemónico, actualmente, con la alternancia política que existe en todo el país, esta situación ha cambiado, por lo que existe un mejor ambiente político para el federalismo.

Por otra parte, el autor nos afirma que:

“En el caso específico de los municipios es posible afirmar que su desarrollo a lo largo del siglo XX estuvo dominado por dos tendencias principales. Por un lado, la mayoría de estas regiones y municipios constituyeron el “lado oscuro” de los principales procesos de desarrollo”, “y finalmente fueron las regiones que no recibieron inversión pública o privada para la industrialización en sus diferentes fases” (Sosa, 2012: 37).

Cabe destacar, que de acuerdo al autor, el desarrollo se concentró solo en ciertas regiones del país, dejando a los demás estados a la suerte misma, a lo que denomina el lado oscuro, porque podemos apreciar estados totalmente desarrollados en contraste con estados totalmente rurales o semiurbanos, con poco desarrollo.

Finalmente, el autor nos señala que *“la larga y sólida tradición de centralismo antes descrita no ha dejado de ejercer, en nuestros días, una muy importante influencia sobre lo que se debiera ser el modelo de equilibrio territorial”* (Sosa, 2012: 42).

Por lo que es de rescatar la expresión que refiere Sosa de “café para todos” al referirse al diseño institucional uniforme que establece la Constitución al manejar una misma fórmula para la diversidad geográfica, social, productiva y de recursos que tiene México, como ejemplo, es el artículo 115 constitucional que señala a un único gobierno municipal a pesar de la diversidad que existe más de dos mil quinientos municipios en todo el país.

De esta forma, es que existe la necesidad de analizar a los municipios por su diversidad, en la actualidad existen municipios metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales, muchos de ellos juntos en el mismo estado, con lo cual podemos observar la desigualdad que existe en torno al desarrollo de los municipios de una manera igualitaria.

El entorno político, geográfico, social y económico para cada uno de los municipios es diferente, y siguiendo la generalidad que establece el artículo 115 constitucional sin atender la diversidad que existe será muy difícil implementar un adecuado desarrollo institucional de los municipios para que diseñen e implementen políticas que resuelvan los problemas públicos de manera eficaz. Además, de que debe existir un diagnóstico general de los municipios en México, para desarrollar un programa estratégico para el fortalecimiento de los municipios, de acuerdo a zonas geográficas y atendiendo sus particularidades.

Por lo que además es importante señalar el tema del isomorfismo institucional que nos señala el autor, donde se puede observar que en el marco de actuación de los gobiernos estatales y municipales en México el fortalecimiento de sus capacidades no ha sido de forma correcta, por lo que es importante observar su definición, *“el concepto de isomorfismo institucional se refiere al hecho de que, en determinadas circunstancias, las organizaciones tienden a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia, esto es, ya probadas por otras organizaciones que se consideran como referentes”* (Sosa, 2012: 44).

De esta forma, podemos observar que el isomorfismo institucional consiste en la adopción de las formulas institucionales cuando se les transfieren responsabilidades de un orden de gobierno a otro, y éste último debe llevar a cabo dicha responsabilidad, pero para esto asimila las practicas que se llevaban a cabo anteriormente, en lo que muchas veces puede ser perjudicial, porque un orden de

gobierno no es igual a otro, las circunstancias políticas y sociales cambian, y los recursos económicos y materiales con los que cuentan cada orden de gobierno son distintos.

De igual manera, el autor nos comenta que durante los años 80 y 90 en que se desarrolló la descentralización, está se centró en materias como educación, salud y desarrollo social, en la cual la transferencia de funciones y recursos se debían involucrar a los gobiernos estatales de manera igualitaria a través de la fórmula del café para todos que señala, el problema aquí, es que todo esto se llevó tal y como lo planeo el gobierno federal, por lo cual, aunque se tomaran medidas para adaptar estas funciones a las circunstancias locales, lo que generó es que asumieran formulas institucionales ajenas.

Finalmente, mencionando lo correspondiente al municipio, podemos encontrar la misma situación que enfrentaron los gobiernos estatales, se les otorgaron mayores facultades constitucionales, pero nunca se preocuparon por que tuvieran la capacidad institucional para llevar a cabo la gestión.

Por su parte, González y Hernández (2010, p. 26) señalan que *“la mayor parte de la historia político-administrativa de México durante el siglo xx discurre sin sucesos que fueran de relevancia para el desarrollo de un modelo de evaluación de los resultados de la acción pública”*.

Por lo que los autores nos detallan brevemente el paso de la evaluación en México, y por lo que corresponde al inicio de la evaluación, nos señalan que:

“Fue hasta el inicio del periodo de gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) cuando la evaluación hace los primeros asomos como una potencial herramienta para auxiliar al Gobierno Federal a controlar su gasto excesivo y a limitar su desbordada intervención en la economía y la sociedad” (González y Hernández, 2010: 27).

Contrastando lo anterior, con lo que fue el desarrollo del federalismo en México, podemos observar una similitud a los procesos de descentralización que vivió el país, y con los procesos de evaluación que comenzaron en el mismo periodo.

Por lo que corresponde a los siguientes periodos presidenciales, nos comentan que *“posteriormente, durante las administraciones de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de Ernesto Zedillo (1994-2000), el tema de la evaluación mantuvo un lugar importante dentro de las medidas de reforma del sector público, pero prácticamente sólo a un nivel discursivo” (González y Hernández, 2010: 27).*

Hasta este periodo, el federalismo y la evaluación se mantuvieron a la par, al ser temas en el discurso político, pero no temas en la práctica política del país, ¿Por qué es importante mencionar el federalismo y la evaluación, y compararlos durante los periodos presidenciales? Porque ambos conceptos forman parte de los procesos de descentralización que se viene dando en los países de América

Latina desde los años 80, por lo que a través del federalismo se impulsa que los estados y municipios sean los actores claves del desarrollo nacional, y a través de la evaluación, que el gobierno en todos sus órdenes desarrolle y fortalezca sus capacidades de gestión y de desempeño.

Con la alternancia que vivió el país, nos explican que *“no fue hasta la primera administración del nuevo siglo (Vicente Fox, 2000-2006) que el tema de la evaluación adquirió una connotación más abierta y menos centrada en el ejercicio de controles estrictos”* (González y Hernández, 2010: 27).

Es de resaltar, que en este periodo presidencial es que el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) deja de existir y se crea el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) creándose a su vez el programa especial para un auténtico federalismo 2002-2006 y con ello, el programa Agenda Desde lo Local, mecanismo para diagnosticar las condiciones mínimas favorables que deberían tener los municipios en su gestión pública local y que comentábamos anteriormente en los elementos de las capacidades institucionales. .

Por lo que una vez más nos comentan los autores que:

“A pesar de la gran cantidad de instrumentos de evaluación impulsados durante la Administración del Presidente Vicente Fox, no se logró la articulación de una política de evaluación, ya que cada estrategia aludía a lógicas distintas, y no se logró una coordinación precisa entre cada una de ellas y su utilización fue bastante limitada”. (González y Hernández, 2010: 29).

Si bien, se sentaron las bases de diversos instrumentos de evaluación como la propia Agenda, la CONEVAL, entre otras durante este periodo presidencial, los mecanismos se vieron muy limitados y no lograron resultados favorables, esto además, como señalan no se logró una coordinación precisa que permitiera su adecuada implementación.

Por su parte los autores añaden respecto al sexenio pasado del Presidente Calderón:

“Con el inicio de la administración del Presidente Felipe Calderón (2006-2012), y en concordancia con las reformas aplicadas a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se ha dado un nuevo impulso al tema de evaluación gubernamental en México por medio de la instrumentación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) ” (González y Hernández, 2010: 29-30).

Sin duda, el Sistema de Evaluación al Desempeño se convirtió en un gran referente de la evaluación gubernamental en México, pero hasta el día de hoy, sigue siendo un gran reto su implementación por parte de los municipios. Los que

hemos tenido la oportunidad de colaborar en las áreas de planeación de los municipios, hemos podido apreciar la dificultad que existe por capacitar a los funcionarios públicos municipales en la metodología del marco lógico, elaborar los presupuestos e indicadores enfocados a resultados y sobre todo, que se diseñe una planeación gubernamental enfocada a la eficiencia del gasto público.

1.3.5. La evaluación de las capacidades institucionales de los municipios en México.

De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), su metodología para evaluar y desarrollar las capacidades de los gobiernos es mediante tres niveles de un sistema integrado.

El primero de ellos se refiere a un entorno favorable, que se centra en identificar las políticas, la legislación, las relaciones de poder y normas sociales, por así decirse, las reglas del juego, con las cuales funcionarían las personas y las organizaciones. El segundo es el nivel de organizaciones, el cual consiste en la organización interna y todo lo que comprende a ellas para que las organizaciones funcionen. El tercero es el nivel individual, que consiste en las capacidades de las personas, la experiencia, competencias y conocimientos.

De esta forma, para realizar un diagnóstico de las capacidades de los gobiernos se deben observar los tres niveles por la relación directa que tienen una de las otras.

De acuerdo a Cabrero (2004), en la construcción de capacidades institucionales existen diversos factores, por lo que habremos de mencionar los que considera el autor. Primeramente, menciona el intercambio horizontal de información, que es por ejemplo el intercambio de experiencias con otros gobiernos a lo que considera el autor como “aprendizajes cruzados” y los intercambios de información en las asociaciones de gobiernos locales que hoy en día han cobrado una gran importancia como la FENAMM, la ANAC y la CONAMM, por mencionar algunas. El segundo factor es el de intensidad democrática en la acción pública, que se refiere a la participación ciudadana, la exigencia por una rendición de cuentas y la responsabilidad que tiene el gobierno generan un ambiente de fortalecimiento institucional local, en lo que menciona como índice de medición el aplicado hacia la buena gobernanza.

El tercer factor es el marco regulatorio de las instituciones presupuestales, que tiene que ver con las reglas, procedimientos y prácticas en que habrán de elaborarse, aprobarse y aplicarse los presupuestos con transparencia. El cuarto factor tiene que ver con las estructuras organizativas emergentes, que consiste en el acondicionamiento administrativo del gobierno para tener un mejor control del presupuesto y con orientación a resultados, ante las estructuras organizativas

emergentes que suceden cuando el gobierno adquiere una nueva responsabilidad y por lo general, contrata más personal. Por último, se encuentra el perfil profesional de los funcionarios, del que menciona el autor que para el caso mexicano es de gran importancia porque no existe un servicio civil de carrera y por lo general los funcionarios públicos no cumplen ni con las capacidades profesionales y la formación educativa requerida para el puesto.

Por su parte, Saltalamacchia y Ziccardi (2005, 39) señalan que:

“en un artículo escrito hacia finales de la década de los setenta, Howard E. Freeman y Marian A. Salomon señalan que ese periodo se caracterizó por dos grandes contribuciones que los Estados Unidos hicieron al mundo: la película Star Wars y la investigación evaluativa. Desde entonces, esta última contribución continuó perfeccionándose dentro y fuera de dicho país”.

Por lo que en su metodología señalan el concepto de “buen gobierno”, el cual debe cumplir con una serie de requisitos que promuevan el bienestar general; los gobiernos deben observar los requisitos de eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones atribuidas jurídicamente; honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local, atención equitativa o incluyente de las demandas ciudadanas y la aceptación y promoción de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción.

Por lo que señalan que *“los principales indicadores son eficiencia, eficacia, responsabilidad (rendimiento de cuentas), atención de las demandas ciudadanas y promoción o aceptación (o ambas) de la participación organizada y autónoma de la ciudadanía”* (Saltalamacchia y Ziccardi, 2005: 54).

Ante esta última idea, hay que resaltar en el tema de indicadores, los que se enfocan en eficiencia y eficacia, porque serán indicadores que observaremos en el capítulo siguiente, al revisar las metodologías de Agenda Desde lo Local y de la Agenda para el Desarrollo Municipal.

De acuerdo a Olivera y Cano (2010, p. 119):

“En México se promueven distintos esfuerzos para incorporar la cultura de medición de desempeño en el ámbito local. Los esfuerzos van enfocados a construir indicadores y bases de datos que permitan analizar el desempeño local, emitir sugerencias técnicas de mejoramiento de gestión y/o clasificar a los municipios de acuerdo con diversos indicadores con el fin promover la aplicación de políticas públicas diferenciadas. Además de buscar mejorar la capacidad y el desempeño de los municipios”.

Por lo que comentan, en torno a los sistemas de medición de desempeño en México, en el año 2000 se empiezan a dar los primeros avances a lo que refieren que:

“tal es el caso del Estudio Comparado sobre Sistemas de Medición de Desempeño Municipal en América Latina editado por International City/County Management Association (ICMA) y la Oficina Regional de Desarrollo Sostenible del Buró para América Latina y el Caribe de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional” (Olivera y Cano, 2010: 119).

En dicho estudio, se contemplan las diferentes metodologías sobre medición de desempeño municipal y que a pesar de ser extenso es importante compartirlo para el conocimiento en la materia:

Sistemas de medición de desempeño municipal en América Latina por ICMA y USAID.	
Sistema de Indicadores de Desarrollo (SINDES)	Concebido en 2001 para apoyar la evaluación del desempeño institucional de los municipios en México; introduce los conceptos de gestión por resultados y guía a los participantes en su interpretación y aplicación y el desarrollo de herramientas internas y mecanismos institucionales para su apropiación y consolidación. El sistema aporta información comparativa sobre la gestión en las áreas de competencia municipal, con la finalidad de mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública en el ámbito local. Sus objetivos identificados son ayudar en la medición y comparación del desempeño municipal, impulsar la gestión de los servidores públicos municipales y fomentar la información. El enfoque de los indicadores se encuentra en los servicios municipales que vinculan la gestión con los ciudadanos, incluye áreas de finanzas y procedimientos administrativos como base institucional asociadas con la prestación los servicios municipales. Sus indicadores se caracterizan por medir la utilización de los recursos (eficiencia) y resultado en cada componente de la gestión, pero no comprenden mediciones de procesos ni de impacto. ¹ La información presentada es sobre los resultados que tienen directamente con la gestión municipal y los aspectos de eficiencia y calidad asociados al logro de metas, pero no proyectan información sobre los procesos para generar el resultado esperado, ni sobre el impacto final de la gestión en el área específica.

Sistema de Indicadores de Desarrollo (SINDES)	A cargo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) y el Instituto para el Desarrollo Social (INDESOL) integra información existente sobre los 2,439 municipios mexicanos, con el propósito de respaldar la gestión local mediante indicadores estratégicos. Es más orientada a la investigación académica. El sistema ofrece una base sistematizada para el diagnóstico global en cuatro áreas temáticas municipales: servicios públicos, gestión gubernamental, finanzas públicas municipales e indicadores sociales (desarrollo humano, marginación, salud, personas discapacitadas, migración, educación y población).
Agenda Desde Lo Local (DLL)	Es un programa del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), dependiente de la Secretaría de Gobernación, tendiente a impulsar el desarrollo integral de los municipios del país y promover condiciones de equidad entre todos los ciudadanos mexicanos. El Programa Desde Lo Local (DLL) se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, específicamente dentro del Programa Especial para un Auténtico Federalismo, 2002-2006 (PAF) y es vigente hasta la fecha. Es el mejor sistema de indicadores a nivel municipal. Orientado a promover la descentralización mediante el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos municipales. Es una herramienta que permite que los tres niveles de gobierno brinden soluciones específicas a los problemas cotidianos de la ciudadanía y sus autoridades locales. El autodiagnóstico resultante pretende identificar áreas de oportunidad y, así, promover el desarrollo local a partir de las prioridades identificadas por ellos mismos.
Sistema de Indicadores de Gestión.	El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS S.N.C.), mediante sus programas de crédito, incorpora diversos esquemas de indicadores de gestión para fomentar el cambio estructural y medir los impactos en el desarrollo. Estos indicadores se agrupan en las áreas de operación, donde se incorpora indicadores de cobertura-recolección; cobertura-disposición; eficiencia de equipamiento; eficiencia operativa (recursos humanos); recuperación de materiales; gestión, con indicadores relativos a: eficiencia administrativa; unidad de atención ciudadana;

	profesionalización; control de residuos peligrosos; padrón de usuarios; campañas; y finanzas, que evalúa: recuperación del servicio; eficiencia costo integral; inversiones; financiamiento.
Estudio de desempeño del gobierno en los municipios mexicanos	Desarrollado por el Instituto Tecnológico de Monterrey (ITESM), propone una metodología para medir en forma relativa el desempeño de los gobiernos estatal, federal y municipal en los 100 municipios más poblados de México. Lo anterior, mediante indicadores económicos operativos y financieros que muestran el impacto de la política económica del gobierno (política monetaria, política fiscal y fomento económico) sobre los municipios seleccionados; reflejando de esta forma, el desempeño gubernamental en este ámbito; la provisión de servicios en los municipios de estudio dado que los bienes y servicios que reciben los ciudadanos en cada municipio pueden provenir de los gobiernos federal, estatal o municipal en forma particular o concurrente; y, el manejo de los recursos humanos, físicos y monetarios por parte de las administraciones públicas locales.
Ciudades competitivas y ciudades cooperativas.	Revisa algunos índices de competitividad urbana existentes y presenta una propuesta metodológica para la elaboración de un índice de competitividad para las ciudades mexicanas. Contiene cuatro componentes: económico perfil de desarrollo local y potencial de inserción a la economía global; sociodemográfico, características poblacionales que determinan diferenciales en la competitividad; urbano espacial, características de infraestructura urbana, de calidad de los servicios urbanos, del equipamiento en educación, salud, medio ambiente, parques industriales y telecomunicaciones; institucional, características gubernamentales, marco legal y reglamentario.
Programa Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA).	Mide la transparencia a nivel municipal. Es una herramienta con indicadores que miden la transparencia en el gobierno local en tres áreas: a) información ciudadana, b) atención ciudadana y c) espacios de comunicación gobierno-ciudadanos. Sirve para inventariar la información disponible para el ciudadano en el gobierno municipal, permitiendo la comprobación de hechos y acciones en pro de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información. Su objetivo es medir transparencia

	en gobiernos locales, al tiempo de coadyuvar en la institucionalización de la relación Gobierno-Sociedad.
--	---

Fuente: (Olivera y Cano, 2010: 119-120)

Con esta información, podemos observar que existe un amplio repertorio de sistemas de medición de desempeño municipal, por lo que existe un gran interés sobre la implementación de sistemas de indicadores en los municipios, con lo que es de resaltar que es el reto actual que tienen las administraciones públicas municipales, “el incorporar sistemas de medición de su gestión y desempeño municipal”.

De acuerdo a Arriagada (2002, p. 56):

“La propuesta de desarrollar un sistema de medición de desempeño en las organizaciones municipales, obedece a la necesidad de mejorar la eficiencia y la efectividad de la organización, sobre la base de mirar las cosas importantes, fomentar el trabajo en equipo, integrar la información y rescatar la importancia del rol de la organización municipal en el desarrollo territorial, en el mejoramiento de la calidad de vida y en el aumento de las oportunidades de crecimiento”.

Por lo que siguiendo con el autor, establece cuales son los objetivos centrales en la medición de desempeño de una organización municipal:

- *“Mejorar el conocimiento y el control de los procesos internos.*
- *Apoyar el mejoramiento de la gestión municipal.*
- *Mejorar la transparencia de la gestión hacia el municipio.*
- *Mejorar la localización de recursos en atención al impacto.*
- *Apoyar la modernización del gobierno local.*
- *Liderar el desarrollo económico local”.*

(Arriagada, 2002: 56-57).

Finalmente, Martínez (1986, p. 119) señala que el fortalecimiento municipal debe observar las siguientes metas:

- a) *“Que el gobierno municipal no sirva a los objetivos políticos de manipulación del poder por parte de los caciques locales, regionales y nacionales.*
- b) *La adecuación de los planes y programas del desarrollo del municipio con los planes y programas de desarrollo estatal y nacional.*
- c) *Ubicar a los gobiernos de las entidades federativas y sus municipios dentro de los programas y políticas del desarrollo regional.*

d) Elevar la eficiencia de las entidades del gobierno municipal como proveedoras de servicios a sus respectivas comunidades e integrar sus acciones con las que realizan el gobierno estatal y el federal”.

Ante esto, podemos concluir en el reto que tienen actualmente las administraciones públicas municipales por implementar metodologías de evaluación de sus capacidades institucionales, y además, de la implementación de sistemas de medición de su gestión y desempeño, que permita una mejora continua y la solución de los problemas públicos de una manera eficaz y eficiente a través de la toma de decisiones informada.

Sin duda, son retos grandes pero algunos municipios de México se encuentran a la vanguardia en estos temas.

Por lo que, en el gobierno municipal de Ensenada, sentaría las bases para la evaluación y la mejora continua a través de los diagnósticos de la situación que guarda la administración pública municipal.

Capítulo 2.

Agenda para el Desarrollo Municipal

Introducción

Entre los retos que viven los gobiernos municipales está el de establecer indicadores que permitan conocer el grado con que cumplen sus tareas y en qué nivel se encuentra su gestión y desempeño.

Un sistema de indicadores permite a los gobiernos municipales observar las áreas de oportunidad para desarrollar y mejorar su gestión. Por su parte permite desarrollar una gestión transparente y de rendición de cuentas sobre el papel que están desempeñando los gobiernos municipales, donde cualquier ciudadano pueda estar informado de la situación que enfrenta la administración pública municipal y tenga la información que le permita juzgar de manera objetiva.

De esta manera es que es necesario que los gobiernos municipales implementen sistemas de indicadores que permita evaluar el nivel de sus capacidades. Sin duda se requiere de voluntad política de los actores políticos encargados de permitir este tipo de acciones, pero la situación actual de los municipios en México hace necesaria y urgente por obvias razones de las crisis administrativas y financieras que enfrentan, que se implementen este tipo de prácticas que fomentan la mejora continua de la administración pública municipal.

En el actual Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) se contempla desarrollar un federalismo articulado que fomente el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales a través de modelos de gestión que permitan su efectividad, por lo que su programa Agenda para el Desarrollo Municipal viene a dar respuesta a estas necesidades que enfrentan los gobiernos municipales y a cumplir con la tarea que el INAFED tiene hacia el federalismo y los gobiernos municipales en México.

El programa de Agenda para el Desarrollo Municipal para dar puntual atención a esta necesidad está estructurado con indicadores confiables en dos niveles: el primer nivel que mide la gestión de los gobiernos municipales y el segundo nivel que mide el desempeño. Además está enfocado a la mejora continua de los gobiernos municipales a través de objetivos a un año (corto plazo), tres años (mediano plazo) y seis años (largo plazo), por lo que es importante resaltar que a través de la reforma política es necesario hacer objetivos a largo plazo contemplado en 6 años específicamente en los gobiernos municipales por la sencilla razón de que la reelección en gobiernos municipales permitirá que este tipo de objetivos ahora si sean realidad, pero dependerá de la buena gestión que realicen si desean que la sociedad les permita la continuidad por un segundo periodo.

Para efectos del presente estudio, sólo se observará la sección A eje temático 4 correspondiente al fortalecimiento de capacidades institucionales de los gobiernos municipales.

2.1. Antecedentes

En 2004 el INAFED emprendió acciones para dar solución a la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los municipios, a través de esta visión es que se crea el programa Agenda Desde lo Local que permitía a los gobiernos municipales en México realizar un autodiagnóstico de su gestión a través de lo que llamaban “un esquema de estructuración mínima de la gestión municipal”, así mismo, los resultados obtenidos eran verificados por instituciones de educación superior validados por el INAFED.

El programa tenía como objetivos brindar un mecanismo que permitiera además del desarrollo de las capacidades de los gobiernos municipales y brindarles la información necesaria para una planeación estratégica, ser una herramienta para la coordinación intergubernamental entre los tres órdenes de gobiernos y además con las instituciones de educación superior.

La incorporación de los gobiernos municipales al programa era de manera voluntaria y a costo de éste, a través de la correspondiente aprobación de cabildo.

El sistema de indicadores consistía en 38 indicadores con 298 parámetros que permitían a los gobiernos municipales conocer la situación que guardaba su gestión.

En el eje temático de desarrollo institucional para un buen gobierno se contemplaban 11 indicadores con la tarea de fortalecer la gestión municipal. Los indicadores de este eje temático consistían en los siguientes:

1. Responsable de su administración financiera

Consistía en promover una planeación financiera que permitiera una sana administración.

2. Responsable de la seguridad pública

Consistía en que el gobierno municipal capacitará y equipará a los elementos de seguridad pública para dar atención al problema de seguridad pública.

3. Promotor de la protección civil

Consistía en la coordinación de protección civil garantizando la atención inmediata en caso de contingencia o desastre natural.

4. Jurídicamente ordenado

Consistía en que el gobierno municipal contará con la reglamentación básica para su gestión y promover la actualización de estos.

5. Con vigencia del estado de derecho

Consistía en que se garantizará el acceso a las instancias de procuración de justicia.

6. Transparente

Consistía en garantizar el acceso a la información pública.

7. Promotor de la participación ciudadana

Consistía en promover la participación ciudadana a través de las consultas públicas para tratar las acciones de gobierno.

8. Asociado y vinculado

Consistía en desarrollar relaciones inter e intragubernamentales.

9. Planeado y organizado

Consistía en que el gobierno municipal a partir de su plan municipal de desarrollo, contará con un sistema de planeación y evaluación.

10. Promotor de la profesionalización de sus funcionarios

Consistía en desarrollar los temas de contratación de personal, capacitación, evaluación, promoción y reconocimiento laboral.

11. Tecnificado y con internet

Finalmente, consistía en que el gobierno municipal hiciera uso de las tecnologías para prestar los servicios automatizados a la población.

Cabe resaltar, que se contemplaban los elementos para el desarrollo de las capacidades institucionales de una manera muy general, buscando que los municipios contarán con la capacidad mínima requerida para su gestión. Por lo que se puede observar que en la reformulación del programa se cambiarán totalmente los indicadores para el eje de desarrollo institucional y además se resumieran para obtener resultados efectivos.

Los parámetros consistían en identificar aspectos específicos de los indicadores consistentes en normatividad, instancia responsable, acciones y transparencia y difusión. La normatividad consistía en determinar si los municipios conocían la normatividad federal y estatal que les aplique y además de que cuenten con la reglamentación correspondiente. La instancia responsable consistía en que existiera un área responsable de las acciones. Las acciones consistían en que en el gobierno municipal existieran acciones específicas para que lograrán sus objetivos. Finalmente en transparencia y difusión se observaba si se daba a conocer a la población las acciones del gobierno y del ejercicio de los recursos públicos.

Estos indicadores eran medidos a través de un sistema de semaforización que determinaba el nivel de aceptabilidad. Por ejemplo el color verde significaba que las prácticas eran aceptables a la calidad local, mientras para el color amarillo significaba que las prácticas municipales estaban por debajo de lo aceptable y para el color rojo significaba que las prácticas municipales eran inaceptables.



Fuente: INAFED (2012), Agenda Desde lo Local, p.26.

Finalmente, la etapa de implementación consistía en cuatro fases o etapas, la primera consistía en el autodiagnóstico que consistía en que el gobierno municipal llenara unos cuestionarios con los documentos que acrediten la veracidad de las respuestas para conocer su situación actual. Era importante observar que para el llenado de las preguntas se recomendaba que participaran en él los siguientes funcionarios municipales:

- Secretario General del Ayuntamiento
- Tesorero
- Síndico Procurador
- Contralor
- Oficial Mayor
- Director de Seguridad Pública
- Director de Protección Civil
- Director de Desarrollo Jurídico
- Director de la Unidad de Transparencia
- Encargado de la Dirección de Planeación
- Encargado de Recursos Humanos
- Director de Informática
- Regidor Presidente de las comisiones respectivas.

La segunda fase consistía en la atención de áreas de oportunidad, en esta fase se desarrollaba el plan de fortalecimiento municipal estableciendo las acciones para atender los indicadores y parámetros que resultaran en color amarillo y rojo. El plan se enfocaba en priorizar la aplicación de los recursos públicos y en el seguimiento de los responsables que les correspondía llevar a cabo las acciones de mejora.

La tercera etapa consistía en la verificación que era a través de las instituciones de educación superior acreditadas por el INAFED como instancias verificadores de la agenda. La institución revisaba las evidencias documentadas de los gobiernos municipales para dar certeza y objetividad a los resultados. Finalmente la cuarta etapa consistía en la emisión de certificados, estos certificados de calidad municipal acreditaban a los municipios que obtuvieran las condiciones mínimas señaladas en los colores verdes de los indicadores y en caso de que el municipio obtuviera todos los indicadores en color verde se les otorgaba el premio nacional al desarrollo municipal. Estos reconocimientos consistían en la motivación y fomento de los gobiernos municipales por desarrollar sus capacidades para mejorar su gestión y brindar un entorno de bienestar a sus ciudadanos.

Ante esto, Villalobos (2010) cuestiona el papel del INAFED en la promoción de procesos que fortalezcan las capacidades de los gobiernos locales, ante la cual destaca la limitación del instituto ante el fortalecimiento de las capacidades de los municipios en México.

Un primer punto que refiere el autor es la limitante legal que enfrenta el INAFED para fomentar el federalismo en México, a lo que compara al instituto con el SUBDERE de Chile en el cual, si existe una Ley que regula y fortalece la tarea de promoción del desarrollo regional y local en Chile.

Por otra parte, el autor nos señala que *“sin embargo, no ha fomentado un liderazgo –como representante oficial del federalismo– para mejorar las condiciones del municipio mexicano, en el sentido de formular y promover una agenda para el fortalecimiento municipal en México mediante eficaces políticas públicas”* (Villalobos, 2010: 165).

Finalmente, es importante observar que el Comité Técnico del Consejo Nacional Desde lo Local, al aprobar el cambio de denominación y reestructuración del Programa Agenda Desde lo Local por la Agenda para el Desarrollo Municipal, presentó el siguiente diagnóstico FODA de la anterior versión, por lo que a pesar de su extensión, es importante compartir para el conocimiento de la materia:

FODA del programa Agenda Desde lo Local por parte del Comité Técnico del Consejo Nacional Desde lo Local, 2013.	
Fortalezas	Oportunidades
- Aumento del número de municipios participantes en el programa (1,194 municipios pertenecientes a los 31 estados de la república concluyendo el proceso total de 990 en 2013). - Aumento en el número de organismos estatales de desarrollo municipal que coordinan la implementación del programa en sus municipios (30 estados en 2013). - Aumento en el número de instituciones de educación superior que participan en el programa (128 instituciones participantes en 2013). - El programa ha impulsado la corresponsabilidad y coordinación entre los tres órdenes de gobierno. - Se han impulsado las capacidades de los municipios en materia de planeación, gestión, programación, organización, trabajo en equipo, documentación y evaluación entre otros.	- Adecuación de la herramienta para incentivar la participación de los municipios, sin importar la tipología. - Reestructuración de los organismos estatales de desarrollo municipal, con mayores facultades y presupuesto para ampliar la cobertura del programa. - Diseño e implementación de un esquema integral de formación, capacitación y certificación de verificadores. - Alineación de los programas y acciones de los tres órdenes de gobierno para solventar los indicadores de las áreas de oportunidad detectadas. - Fortalecer las capacidades institucionales de autoridades y funcionarios municipales. - Involucramiento de la ciudadanía para avalar la

Fomento a la transparencia de las acciones de los gobiernos municipales.	eficacia de las acciones de gobierno mediante herramientas de evaluación y transparencia.
Debilidades - Débil formalización jurídica de la participación de gobiernos estatales, municipales e institucionales de educación superior. - Algunas estructuras estatales encargadas del desarrollo municipal tienen limitaciones para la implementación, seguimiento y difusión del programa. - Desconocimiento del programa por parte de autoridades federales y estatales. - Heterogeneidad, falta de capacitación y perfil inadecuado de algunos representantes de instancias verificadoras. - Alta rotación de funcionarios municipales debido a la ausencia de un sistema de profesionalización de servidores públicos. - La herramienta actual no identifica las competencias de cada orden de gobierno, aunado a la falta de indicadores de competencia exclusivamente municipal. - Limitaciones de la herramienta para mantener un proceso de mejora continua. - Falta de indicadores de impacto. - Falta de recursos para la implementación de la agenda.	Amenazas - Discontinuidad de la participación en el programa, ante el constante cambio de autoridades y funcionarios. - Eliminación o reducción de facultades y recursos de las áreas responsables del desarrollo municipal en los estados. - Aplicación desarticulada de programas, acción, y recursos estatales y federales relacionados con el desarrollo municipal. - Disminución en la credibilidad de los resultados debido a la diversidad de criterios de verificación. - Incremento en la aplicación de recursos humanos, financieros y materiales, sin incremento o disminución en la participación. - Déficit en la prestación de servicios públicos debido al direccionamiento de recursos hacia áreas que no son competencia municipal. - Falta de motivación de los municipios para continuar en el programa. - Rezago de la herramienta frente a otras metodologías. - Desaliento y abandono de los actores involucrados en la implementación del programa.

Fuente: INAFED (2013), Consejo Nacional Desde lo Local.

Este análisis FODA nos da oportunidad de observar las diferentes situaciones que amenazaban y debilitaban su implementación, por lo que se vio en la necesidad de evolucionar y reestructurarse totalmente para brindar a los municipios de una versión mejorada para contribuir en el diagnóstico de sus capacidades.

2.2. Agenda para el Desarrollo Municipal

Dentro de las nuevas reformas que emprendió el gobierno federal del Presidente de la República Enrique Peña Nieto, se planteó el desarrollo de un auténtico federalismo en el que destaca la formulación de un nuevo programa de fortalecimiento de los municipios a través del INAFED, reemplazando al anterior programa que se implementaba denominado Agenda Desde lo Local, lo cual trajo una profunda reformulación de la estructura de los indicadores, de los objetivos, los beneficios y el reconocimiento que reciban los municipios que se incorporen al programa.

La grave crisis administrativa y financiera que enfrentan los municipios obstaculiza el cumplimiento de sus funciones constitucionales de una manera efectiva. De esta manera, el programa Agenda para el Desarrollo Municipal se estructura de tal forma que puedan observarse las debilidades entorno a dos tipos de agendas, una agenda básica y una agenda ampliada que más adelante observaremos.

El artículo 115 constitucional, es muy claro referente a las funciones que tienen que cumplir los municipios: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública; formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano y las demás que les confieran las legislaturas estatales.

Las administraciones públicas municipales como se ha comentado anteriormente enfrentan limitantes financieras y administrativas, derivadas de estructuras administrativas de gran tamaño al que deberían ser, nominas altamente infladas y duplicidad o dispersión de funciones.

La formulación de un nuevo programa para el desarrollo municipal está enfocada en que los gobiernos municipales mejoren sus capacidades de gestión y de desempeño, además de fomentar la coordinación intergubernamental entre los tres órdenes de gobierno efectivamente.

De acuerdo al INAFED (2015, p. 6):

“Con este programa México se suma a la lista de aquellos países en los cuales la medición de la gestión y el desempeño en los gobiernos locales es una práctica recurrente que les permite a los gobernantes mejorar el proceso de toma de decisiones y a la ciudadanía ejercer su derecho a una rendición de cuentas más efectiva”.

Es importante hacer conciencia en que el municipio es el orden de gobierno más cercano a los ciudadanos, por lo que es necesario impulsar los mecanismos que permitan la modernización de la administración pública municipal y que mejor manera que a través de un programa federal, en el cual exista el compromiso de

una coordinación para emprender acciones que apoyen el fortalecimiento de las capacidades de los municipios a través de un auténtico federalismo.

Dentro de los objetivos de la Agenda es el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios, conocer la situación actual de los gobiernos municipales a través de un diagnóstico de su gestión, evaluar el desempeño de las funciones que les confiere la constitución, fortalecer las capacidades institucionales a través de un programa de mejora de la gestión, promover el desarrollo de relaciones intergubernamentales y relaciones con los sectores social y privado, reconocer a través de la evaluación de los indicadores el desempeño de las funciones constitucionales y promover una cultura de mejora continua y buenas practicas municipales.

La agenda para su desarrollo se estructura a través de dos secciones: una Agenda Básica (sección A) que es de aplicación general para todos los municipios inscritos en el programa y los ejes temáticos que lo integran son las materias de principal atención que deben tener las administraciones públicas municipales analizados a través de indicadores de gestión y de desempeño, planeación del territorio municipal, servicios públicos, seguridad pública y desarrollo institucional son los cuatro ejes temáticos en los que consiste la sección A de la agenda.

La otra sección consiste en una Agenda Ampliada (sección B) que es de aplicación obligatoria para todos los municipios que sean capitales y para municipios con una población superior a los 200 mil habitantes, siendo voluntaria para los demás municipios que no cumplan con estas dos características. Esta sección está enfocada a materias que no son competencias directas de los municipios, pero es importante para fomentar municipios competitivos y que trabajen en coordinación con la federación y estados, los ejes temáticos consisten en Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Desarrollo Ambiental; por lo que los indicadores de desempeño son indicativos al no ser competencia directa de los municipios.

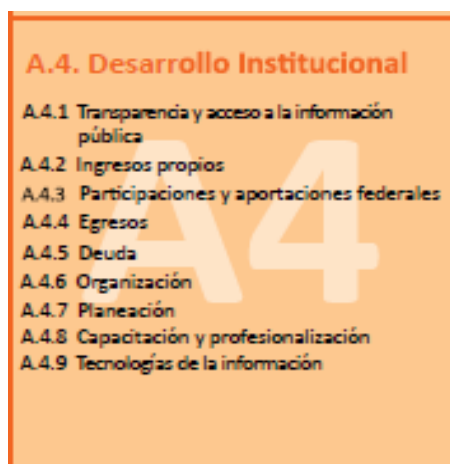
El programa Agenda para el Desarrollo Municipal está conformado por dos secciones:

- **SECCIÓN A:** Agenda básica para el desarrollo municipal
- **SECCIÓN B:** Agenda ampliada para el desarrollo municipal



Fuente: (INAFED (2015), Agenda para el Desarrollo Municipal, p. 19)

Para el presente estudio solamente tomaremos en cuenta para análisis el apartado 4 de la sección A de la Agenda consistente en el Desarrollo Institucional de los Municipios.



Fuente: (INAFED (2015), Agenda para el Desarrollo Municipal, p.23)

El apartado de Desarrollo Institucional de la agenda consiste en los temas de transparencia y acceso a la información pública, ingresos propios, participaciones y aportaciones federales, egresos, deuda, organización, planeación, capacitación y profesionalización y tecnologías de la información.

Podemos observar una reducción de los temas en comparación con la Agenda Desde lo Local que para el apartado de Desarrollo Institucional para un buen gobierno contemplaba 11 temas sin gran trascendencia en el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios.

De esta forma podemos observar un programa más específico y más efectivo para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales, de acuerdo al instituto este eje temático *“busca detonar en las administraciones municipales procesos en donde los servidores públicos mejoren sus habilidades para desempeñar sus funciones; resolver problemas públicos que aquejan a los habitantes del municipio, así como alcanzar los objetivos que les plantean las necesidades de desarrollo”* (INAFED, 2014: 192).

Sin duda los temas de transparencia, ingresos, egresos, deuda, planeación, capacitación, organización, participaciones federales y la incorporación de sistemas automatizados de prestación de servicios son elementos que necesitan actualmente los gobiernos municipales para modernizar la administración pública y alcanzar niveles competitivos ante los retos de la globalización actual logrando un auténtico federalismo en México.

De acuerdo al INAFED (2014, p. 192):

“el desarrollo institucional municipal no se reduce aquí a contar con un marco normativo que aun cuando es imprescindible para brindar certeza jurídica a los actos de gobierno, debe ir acompañado de toda una gama de instrumentos de política pública municipal y de gestión para poder lograr con eficacia y eficiencia, de frente a la ciudadanía, los resultados pretendidos desde el inicio del periodo de gobierno”.

Por lo que además agrega la institución:

“Un gobierno municipal moderno hace evidente la fortaleza de sus capacidades institucionales en la medida que responsablemente disminuye

su gasto corriente y aumenta el gasto de inversión; adquiere y maneja de manera correcta la deuda pública municipal y; cuenta con una estructura burocrática coherente con el contexto sociodemográfico del municipio y las necesidades de desarrollo municipal” (INAFED, 2014: 192).

2.2.1. Medición

La medición del programa está enfocado a la gestión (indicadores cualitativos) y el desempeño (indicadores cuantitativos) de los municipios a través de indicadores reformulados y confiables, es importante señalar que cada indicador de desempeño es revisado sistemáticamente de forma anual en la etapa inicial de aplicación del nuevo instrumento mientras que de forma colegiada los órdenes federal, estatal y municipal, así como instituciones académicas lo ajusten a las necesidades que tienen los municipios para cumplir con sus funciones constitucionales.

Los indicadores de gestión están estructurados a través de la observancia de 6 dimensiones, el marco legal que mide la existencia de instrumentos normativos, la unidad responsable que mide la existencia de instrumentos de planeación, el de planeación que mide la existencia de recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos necesarios, el de programas y acciones que mide la existencia de instrumentos programáticos y el de vinculación que mide la existencia de mecanismos de coordinación con otras entidades y actores.

De acuerdo a Arriagada (2002, p. 56):

“La medición de desempeño no es un sistema policial de control del funcionario municipal en el cumplimiento de sus tareas, sino más bien es un sistema que permite saber con precisión cuál es la capacidad real de la organización para cumplir sus metas, en atención a la disponibilidad real de los medios y recursos, y al conocimiento, experiencia, esfuerzo, capacidad y motivación de su equipo humano”.

A su vez, el autor nos señala que *“últimamente, la medición de desempeño se ha incorporado en la planificación estratégica con el fin de monitorear todas las acciones que una organización considera claves en el desempeño de su misión”.* (Arriagada, 2002: 56).

Con el monitoreo de todas las acciones claves en el desempeño de la organización, se puede observar si las acciones están cumpliendo su objetivo, si el impacto es el esperado o si se requieren de adecuaciones a las acciones para lograr los resultados esperados.

Además, el autor nos comenta que:

“En las municipalidades, la experiencia no es diferente de otras organizaciones complejas. Los funcionarios municipales y también los directores tienden a concentrarse en sus actividades, sobre lo que ellos ven como importante en su dirección o sector, más que observar los procesos en los que ellos están involucrados” (Arriagada, 2002: 56).

Mientras que los indicadores de gestión se estructuran a través de 3 dimensiones, el de eficacia que mire el grado de cumplimiento de los objetivos, el de eficiencia que mide la relación entre productos y servicios con respecto a los insumos o recursos utilizados y el de calidad que mide los atributos, propiedades o características que deben cumplir los bienes y servicios.

De acuerdo a Morales (2010, p. 38):

“Para Caiden y Caiden (2001), la evaluación de las actividades y resultados del sector público puede visualizarse como un aspecto crítico en relación con los esfuerzos para dotar de mayor capacidad a los gobiernos; para ganar mayor eficiencia, efectividad, productividad y eficacia; para mejorar la transparencia y la responsabilidad (accountability); para recuperar la confianza del público en las instituciones gubernamentales, y para contribuir a una reorientación del rol del gobierno”.

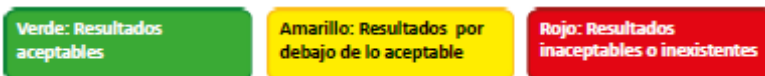
De igual manera, comenta el autor que los temas más recurrentes en la gestión son:

- 1) *“Mejorar la calidad de los servicios prestados por el sector público;*
- 2) *La construcción de una visión compartida sobre el futuro de la organización;*
- 3) *La definición de objetivos estratégicos de gestión;*
- 4) *Mayor claridad en las estrategias de gestión, roles, estándares de rendimiento, distribución de tareas; es decir el fortalecimiento sobre el “cómo” se alcanzarán esos objetivos;*
- 5) *Mejor información para el establecimiento de Gestión del Talento Humano en función de la calidad del desempeño, y*
- 6) *Motivar a los empleados a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano en el diseño de programas y servicios”.*

(Morales, 2010: 38-39).

Como su anterior versión, cada indicador es medido a través de un sistema de semaforización que establece los parámetros de aceptaciones por color.

De igual manera, el parámetro verde es para indicar que los resultados son aceptables, el parámetro en amarillo indica que los resultados están por debajo de lo aceptable y por su parte, el parámetro en rojo indica que los resultados son inaceptables o inexistentes.



Fuente: INAFED (2015) Agenda para el Desarrollo Municipal, p. 22.

2.2.2. Indicadores

Para comprender mejor el tema de indicadores y conocer en qué consisten, es que observaremos lo que diversos expertos en el tema nos comentan.

Arriagada (2002, p. 57), señala que *“desde un contexto general es posible definir un indicador como una señal que proporciona una información específica acerca de un tema particular, que tiene significado para quién lo utiliza y que cumple un fin específico”*.

Por lo que, a lo que se refiere a un indicador de desempeño el autor nos señala que se puede entender por indicador de desempeño, a la herramienta que nos brindara una señal del estado que guarda un proceso, lo que significa información muy valiosa para la administración.

Por su parte, Olivera y Cano (2010, pp. 118-119), señalan que *“los indicadores de desempeño son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido”*.

Además, Arriagada (2002, p. 57) nos indica en que consiste un sistema de medición de desempeño:

“El conjunto de uno o más procesos, constituye un sistema de medición de desempeño. Si estos procesos tienen el carácter de procesos claves al interior de una organización, entonces estamos en presencia de un sistema de administración estratégica de la organización”.

Dentro de lo que son los componentes de un indicador, el autor nos señala los siguientes:

- *“Medida: Grandeza cualitativa y cuantitativa que permite clasificar las características, atributos, resultados y consecuencias de los productos, procesos o sistemas.*
- *Índice: Valor de un indicador en cierto momento.*
- *Estándar de comparación: Es un índice arbitrario como aceptable para un indicador y un estándar comparativo para evaluación de cumplimiento.*
- *Meta: índice orientado por un indicador en relación al estándar de comparación para ser alcanzado durante un cierto tiempo”*.

(Arriagada, 2002: 58)

Mientras que lo que corresponde al municipio, nos recomienda siete categorías generales que debe cumplir un indicador:

- *Efectividad: Es una característica de un proceso que indica el grado de conformidad a los requerimientos de una salida del proceso (el producto del trabajo).*
- *Eficiencia: Es una característica de un proceso que indica el grado al cual el proceso produce la salida requerida al costo mínimo de los recursos.*
- *Calidad: El grado al cual un producto o servicio reúne los requerimientos y las expectativas del cliente.*
- *Pérdida: Mide los recursos desde la perspectiva del valor aportado al producto final, incluido el tiempo como recurso.*
- *Puntualidad: Mide si una unidad de trabajo fue hecha correctamente, y en el tiempo.*
- *Productividad: Es el valor agregado por el proceso, dividido por el valor del personal y el capital consumido.*
- *Seguridad: Mide el estado de la salud global de la organización y el entorno de trabajo de sus funcionarios.*

(Arriagada, 2002: 60).

A su vez, el autor nos añade que:

“La medición parece un simple concepto. De algún modo, cuando se intenta diseñar un sistema de medición de desempeño, la confusión y la ambigüedad tienden a aparecer. Bain, 1982; Demin, 1986, 1993; Dixon, Nanni & Vollman, 1990; Kaplan & Norton, 1992; Mali, 1978; Sink, 1995, 1990; Sink & Tuttle, 1989; identifican 26 criterios que en general determinan la calidad de un buen sistema de medición (en Dos Santos 1999) ”
(Arriagada, 2002. 63).

Por lo que, a pesar de su extensión, es importante compartir cuales son estos 26 criterios que el autor nos comenta, los cuales generalmente determinan la calidad para un buen sistema de medición:

- *“Dinámico y flexible en el tiempo. Un sistema de medición debería permitir flexibilidad, dinamismo y un grado de reacción a las transformaciones en el ambiente, o a las necesidades del usuario con el tiempo; un sistema de medición de desempeño debería eliminar la medición que fue creada para resolver problemas específicos, una vez que el problema es resuelto.*
- *Adecuadamente simple. El sistema de medición de desempeño debería comunicar información a través de un conjunto de mediciones, tan pocas y tan simples como sea posible.*
- *Operacionalmente claro. Un sistema de medición debería definir claramente el desempeño y otros términos de medición claves, de manera que todos los usuarios puedan desarrollar una comprensión común de la medición.*

- *Con énfasis en el ciudadano. Un sistema de medición de desempeño debería revelar que tan efectivamente son satisfechas las necesidades y expectativas del ciudadano, enfocándose en las mediciones que el ciudadano puede ver.*
- *Comunicativo en el cambio. Un sistema de medición debería indicar tanto el progreso de los cambios en la planificación organizacional, como los cambios resultantes con el tiempo.*
- *Comunicativo en el conocimiento. Un sistema de medición debería suministrar retroalimentación a los individuos; la retroalimentación es una dimensión central del trabajo.*
- *Visible. Un sistema de medición debería ser altamente visible a los usuarios.*
- *Integrado en los procesos. Un sistema de medición debería describir longitudinalmente los datos, para permitir análisis de secuencias de tiempo, ciclos de operaciones, y otros patrones en los datos.*
- *Gráfico. Un sistema de medición debería describir gráficamente los datos evitando en lo posible la representación numérica tabulada.*
- *Analítico y estadístico. Un sistema de medición debería describir estadísticamente y permitir el análisis estadístico para distinguir señales de ruido.*
- *Equilibrado en la dimensión. Las mediciones deberían reflejar el equilibrio a través de las dimensiones del desempeño o criterios de desempeño.*
- *Equilibrado en la perspectiva. Las mediciones deberían reflejar el equilibrio a través de la visión de la organización como sistema.*
- *Equilibrado en los enfoques. Un sistema de medición debería equilibrar el enfoque cuantitativo y cualitativo.*
- *Participativo. Un sistema de medición debería ser desarrollado participativamente con amplia entrada de datos.*
- *Integrado en los actores. La medición debería incluir indicadores claves de desempeño individuales, grupales y organizacionales.*
- *Cooperativo. Un sistema de medición debería fomentar el sistema de cooperación, más que la competencia interna y la sub-optimización.*
- *Integrado en la jerarquía. La medición debería incluir la línea superior o un amplio sistema de medición, así la gente en el subsistema organizacional puede ver como su medición se vincula a la medición al siguiente nivel superior.*
- *Alineado con las metas. Un sistema de medición que está alineado con las metas organizacionales debería idealmente incluir algunas medidas que son agregables desde los bajos a los altos niveles de análisis.*
- *Integrado en las áreas. Una medición debería suministrar un conjunto de medidas para cada función organizacional; todas las áreas funcionales deberían tener mediciones.*
- *Integrado en las estrategias, acciones y mediciones. Un sistema de medición debería vincular estrategias, acciones y mediciones a través de un proceso formal.*

- *Regenerativo. Un sistema de medición debería soportar el aprendizaje organizacional y el mejoramiento continuo.*
- *Oportuno. La puntualidad asegura que la información es suministrada bastante temprana para acciones que deben ser tomadas cuando surgen los problemas.*
- *Relevante. Un sistema de medición debería permitir a todos los miembros de la organización comprender cómo sus decisiones y actividades afectan el proceso entero.*
- *Preciso. Un sistema de medición debería localizar adecuadamente los temas para proporcionar los datos y la información.*
- *Íntegro. Mientras por una parte hay normalmente una incapacidad para capturar toda la información de entrada, por la otra hay una necesidad para la integridad de las mediciones. La solución para este dilema descansa en reconocer que mucho debe ser incluido, no para una perfecta o completa medición, sino para proporcionar una significativa medida en la que se pueda confiar razonablemente”.*

(Arriagada, 2002: 64-65).

De esta manera, nos comenta el autor, que a través de estos 26 criterios es que se identifica a un buen sistema de medición.

2.2.3. Indicadores que conforman el apartado de Desarrollo Institucional

El programa en su totalidad se estructura de 40 temas, siendo 27 para la sección A de la Agenda y 13 para la sección B de la Agenda.

Por su parte, el eje temático de Desarrollo Institucional se compone de 9 temas y los indicadores que pesar de ser algo extenso, es importante para su conocimiento compartirlo, por lo a continuación se podrán observar junto a la dimensión que corresponda el indicador, una breve descripción de que se finalidad se persigue y los criterios de evaluación para conocer que deben observar los municipios para la medición de dichos indicadores, que son los siguientes:

Eje: A. 4. Desarrollo Institucional				
Tema: A.4.1. Transparencia, rendición de cuentas y a la información pública				
Objetivo: Garantizar la transparencia, la rendición de cuentas de las autoridades municipales y el acceso a la información pública para la ciudadanía				
Indicador	Nivel	Dimensión	Descripción	Criterios de verificación:
A.4.1.1. Marco Normativo en materia de transparencia,			El municipio cuenta con un marco normativo en materia de transparencia,	1.- Las disposiciones normativas deben estar publicadas en los términos establecidos en la legislación estatal. 2.- Para acreditar la situación en verde las disposiciones normativas deberán

rendición de cuentas y acceso a la información pública.	Gestión	Marco Legal	rendición de cuentas y acceso a la información pública.	comprender todos los elementos enlistados en la evidencia. 3.- Las disposiciones normativas en la materia pueden estar contenidas en un solo documento o formar parte de otro más general (Código Municipal), emitido por el Ayuntamiento.
A.4.1.2. Instancia responsable de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública gubernamental.	Gestión	Unidad Responsable	El municipio cuenta con una unidad de enlace de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública gubernamental.	1.- El municipio puede contar con instancias específicas para las funciones de transparencia, de control interno, o de armonización contable, o bien pueden ser realizadas por una solididad unidad. 2.- El verificador deberá cotejar que la instancia se encuentre en el organigrama y en el Manual de Organización requeridos. 3.- Por "actualizado" se entiende que los documentos referidos en la evidencia han sido avalados por la administración en turno.
A.4.1.3. Diagnóstico de transparencia y acceso a la información pública.	Gestión	Planeación	El municipio cuenta con un diagnóstico de transparencia y acceso a la información pública.	1.- La antigüedad del diagnóstico no debe ser mayor a tres años. 2.- El diagnóstico puede ser parte de un documento de mayor alcance o ser elaborado por el propio municipio (realizado por la propia administración municipal y/o por una persona o institución externa) o provenir de alguna dependencia o entidad estatal o federal competente. 3.- Las acciones de capacitación deberán acreditar al menos la capacitación del titular del área responsable.
A.4.1.4. Recursos materiales para llevar a cabo el registro de contabilidad gubernamental, de conformidad con la ley en la materia.	Gestión	Recursos	El municipio cuenta con el sistema informático (software) necesario para llevar a cabo el registro de la contabilidad gubernamental.	1.- El sistema informático deberá cumplir con los requerimientos establecidos por la CONAC.

A.4.1.5. Programa de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública.	Gestión	Programa o Acciones	El municipio cuenta con un programa de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública.	1.- El programa debe presentarse con los elementos formales del caso: logotipos, firmas de autoridades responsables y fecha de emisión. 2.- Para acreditar la situación en verde, el programa deberá comprender todos los elementos, independientemente de que puedan variar sus denominaciones. 3.- El municipio puede presentar un programa específico en materia de transparencia, de control interno o de armonización contable, o bien pueden formar parte de documentos de mayor alcance. En todo caso deberán contener los elementos de evidencia.
A.4.1.6. Coordinación en materia de armonización contable.	Gestión	Vinculación	El municipio cuenta con mecanismos de coordinación con instancias estatales y/o federales competentes en materia de armonización contable.	1.- Se entiende por convenio vigente al documento original que está firmado por el presidente municipal y que no ha concluido su vigencia. 2.- Se entiende por proyecto de convenio al documento que está en calidad de borrador, no cuenta con todas las firmas correspondientes y/o no ha sido publicado.
A.4.1.7. Eficacia en la atención de solicitudes de acceso a la información.	Desempeño	Eficacia	Método de cálculo: (solicitudes de acceso a la información recurridas ante el órgano garante del derecho y falladas en contra del municipio/total de solicitudes de información presentadas) * 100	1.- Este indicador no se mide en el caso de que no existan solicitudes de información pública presentadas en el año evaluado. 2.- Se entiende por "solicitudes recurridas", aquellas ante cuya respuesta o falta de ella, el solicitante interpone recurso de revisión o similar ante el órgano garante del derecho de acceso a la información pública que corresponda.
				1.- Se entiende por "obligaciones de transparencia" a los rubros enlistados como información

A.4.1.8. Cumplimiento de obligaciones de transparencia.	Desempeño	Eficacia	Método de Cálculo: (Número de obligaciones de transparencia disponibles y actualizadas/total de obligaciones de transparencia establecidas en la legislación) * 100	que debe publicarse de oficio, conforme a la legislación general y estatal. 2.- Se entiende por "información actualizada", aquella cuya vigencia no supera los tres meses. 3.- Para el caso de municipios con más de 70 mil habitantes, el portal de internet con información actualizada de acuerdo con la legislación vigente será utilizado para el análisis de este indicador. Para el resto de municipios podrá utilizarse el portal de internet o medios impresos con información actualizada.
--	-----------	----------	--	--

Fuente: (INAFED (2015), Agenda para el Desarrollo Municipal, pp. 204-211).

Es importante mencionar, que para el primer tema consistente en transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública, se establecen seis indicadores de gestión con la finalidad de que el municipio cuenta con el marco normativo, la instancia responsable, un diagnóstico de la temática, los recursos materiales suficientes, un programa en la materia y con los mecanismos de coordinación para poder llevar a cabo la gestión de este tema; y dos indicadores de desempeño que están enfocados a la eficacia en la atención de solicitudes y cumplimiento de obligaciones en materia de transparencia, indicadores que deberán cumplir los municipios para fortalecer esta temática de las capacidades institucionales de la administración pública municipal.

Tema: A.4.2. Ingresos Propios				
Objetivo: Incrementar la recaudación de los ingresos propios del municipio por medio del uso eficiente de sus facultades tributarias y el aprovechamiento de todas las fuentes posibles de cobro.				
A.4.2.1. Diagnóstico	Gestión	Planeación	El municipio cuenta con un diagnóstico de	1.- La antigüedad del diagnóstico no debe ser mayor a tres años. 2.- Los ingresos propios son las percepciones generadas por concepto del cobro de impuestos, productos, derechos y aprovechamientos. No se incluyen participaciones ni federales ni estatales. 3.- Para el cálculo de montos reales, las cifras deben deflactarse utilizando el índice de precios al consumidor

de ingresos propios.			ingresos propios.	(INPC) publicado por INEGI para el mes al que corresponda los ingresos recaudados. Tratándose de un monto anual se utiliza el INPC de la segunda quincena de diciembre del año correspondiente. 4.- El diagnóstico puede ser parte de un documento de mayor alcance o ser elaborado por el propio municipio, o provenir de alguna dependencia estatal o federal competente.
A.4.2.2. Programa para incrementar los ingresos propios.	Gestión	Programa o Acciones.	El municipio cuenta con un programa para incrementar los ingresos propios.	1.- El programa debe presentarse con los elementos formales del caso: logotipos: firma(s) de autoridades responsables y fecha de emisión. 2.- Los ingresos propios son las percepciones generadas por concepto del cobro de impuestos, productos, derechos y aprovechamientos. No se incluyen participaciones ni aportaciones federales ni estatales. 3.- Para acreditar la situación en verde, el programa deberá comprender todos los elementos, independientemente de que puedan variar sus denominaciones. 4.- El programa puede ser parte de un documento de mayor alcance.
A.4.2.3. Sistema de información catastral.	Gestión	Programa o Acciones	El municipio cuenta con un sistema de información catastral, a fin de tener actualizado su padrón de catastro, como elemento estratégico para la recaudación de ingresos propios por concepto de predial.	1.- Se entiende por información actualizada a aquella que no rebasa un periodo de tres años, previo al año evaluado. 2.- En caso de que el sistema catastral esté administrado por el gobierno estatal, el municipio deberá presentar el convenio correspondiente. El verificador deberá revisar que sea vigente y esté validado por la administración en turno.
				1.- Se entiende por impuesto predial al gravamen aplicado

A.4.2.4. Tasa de crecimiento real anual de la recaudación del impuesto predial.	Desempeño	Eficacia	Método de cálculo: (Monto real del impuesto predial recaudado por el municipio en el año evaluado – Monto real del impuesto predial recaudado por el municipio en el año previo al evaluado / Monto real del impuesto predial recaudado por el municipio en el año previo al evaluado) * 100.	sobre la propiedad inmobiliaria. Adicionalmente, se pueden contabilizar los impuestos sobre su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora, así como las contribuciones que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Estas contribuciones pueden ser recaudadas directamente por el municipio o en su nombre mediante convenio con el gobierno estatal. 2.- Para el cálculo de montos reales, las cifras deben deflactarse utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) publicado por el INEGI para el mes al que corresponden los ingresos recaudados. Tratándose de un monto anual, se utilizará el INPC de la segunda quincena de diciembre del año correspondiente.
A.4.2.5. Tasa de crecimiento real anual de la recaudación por derecho de agua.	Desempeño	Eficacia	Método de cálculo: (Monto real del derecho de agua recaudado por el municipio en el año evaluado – Monto real del derecho de agua recaudado por el municipio en el año previo al evaluado / Monto real del derecho de agua recaudado por el municipio en el año previo al evaluado) * 100.	1.- Estas contribuciones pueden ser recaudadas directamente por el municipio o en su nombre mediante convenio con el gobierno estatal. 2.- Para el cálculo de montos reales, las cifras deben deflactarse utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) publicado por el INEGI para el mes al que corresponden los ingresos recaudados. Tratándose de un monto anual, se utilizará el INPC de la segunda quincena de diciembre del año correspondiente.
			Método de cálculo:	1.- Se entiende por otros ingresos propios todos aquellos gravámenes que, con excepción del predial, son recaudados directamente por el municipio o en su nombre mediante convenio con el

A.4.2.6. Tasa de crecimiento de la recaudación de otros ingresos propios.	Desempeño	Eficacia	(Otros ingresos propios reales recaudados por el municipio en el año evaluado – Otros ingresos propios reales recaudados por el municipio en el año previo al evaluado / Otros ingresos propios reales recaudados por el municipio en el año previo al evaluado) * 100.	gobierno estatal, por alguno de los siguientes rubros: impuestos cedidos por las legislaturas estatales distintos a los inmobiliarios, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora. 2.- Para el cálculo de montos reales, las cifras deben deflactarse utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) publicado por el INEGI para el mes al que corresponden los ingresos recaudados. Tratándose de un monto anual, se utilizará el INPC de la segunda quincena de diciembre del año correspondiente.
---	-----------	----------	---	--

Fuente: (INAFED (2015), Agenda para el Desarrollo Municipal, pp. 212-217).

Por su parte, para la temática de ingresos propios, se estructura un sistema de indicadores con tres indicadores de gestión con la finalidad de que el municipio cuente con un diagnóstico de sus ingresos propios, a su vez cuente con un programa para incrementar sus ingresos propios y además, cuenten con un sistema catastral actualizado como estrategia de recaudación; y tres indicadores de desempeño que tienen la finalidad de conocer el crecimiento real anual para los impuestos predial, agua y otros impuestos; indicadores que deberán cumplir los municipios para fortalecer esta temática de las capacidades institucionales de la administración pública municipal.

Tema: A.4.3. Participaciones y aportaciones federales. Objetivo: Utilizar eficientemente las participaciones y aportaciones federales direccionándolas prioritariamente a la prestación de servicios municipales				
A.4.3.1. Diagnóstico de Participaciones y Aportaciones federales.	Gestión	Planeación	El municipio cuenta con un diagnóstico sobre la aplicación de las participaciones y aportaciones federales.	1.- La antigüedad del diagnóstico no debe ser mayor a tres años. 2.- El diagnóstico puede ser parte de un documento de mayor alcance o ser elaborado por el propio municipio (realizado por la propia administración municipal y/o por una persona o institución externa) o provenir de alguna dependencia o entidad estatal o federal competente. 3.- El FAFMDTDF es el Fondo

				de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal contemplado en la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación dentro del rubro de aportaciones federales (ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación). 4.- El FAISMDF es el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
A.4.3.2. Programa para direccionar las participaciones y aportaciones federales a la prestación de los servicios públicos municipales.	Gestión	Programa o Acciones	El municipio cuenta con un programa para utilizar eficientemente las participaciones y aportaciones federales, orientándolas prioritariamente al cumplimiento de los servicios públicos.	1.- El programa debe presentarse con los elementos formales del caso: logotipos, firma(s) de autoridades responsables y fecha de emisión. 2.- Para acreditar la situación en verde, el programa deberá comprender todos los elementos enunciados en la evidencia, independientemente de que puedan variar sus denominaciones.
A.4.3.3. Porcentaje de participaciones destinadas a bienes y servicios públicos municipales.	Desempeño	Eficacia	Método de cálculo: (Monto total de participaciones destinadas a bienes y servicios públicos / Monto total de participaciones) * 100.	1.- Las participaciones son los ingresos ordinarios indirectos que recibe el municipio por vía del ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación. 2.- Se entiende por bienes y servicios aquellos rubros de gasto relativos a la prestación de alguna de las funciones enlistadas en la fracción III del artículo 115 constitucional, o bien, los rubros de gasto señalados en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.
A.4.3.4. Porcentaje de aportaciones destinadas a bienes y servicios públicos	Desempeño	Eficacia	Método de cálculo: (Monto total del FAFMDTDF destinado a bienes y servicios públicos / Monto total	1.- El FAFMDTDF es el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, contemplado en la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación dentro del rubro de aportaciones federales (ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la

municipales.			del FAFMDTDF) * 100.	Federación). 2.- Se entiende por bienes y servicios aquellos rubros de gasto relativos a la prestación de alguna de las funciones enlistadas en la fracción III del artículo 115 constitucional, o bien, los rubros de gasto señalados en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.
--------------	--	--	----------------------	--

Fuente: (INAFED (2015), Agenda para el Desarrollo Municipal, pp. 218-221).

Por su parte, para la temática de participaciones y aportaciones federales, el sistema de indicadores se estructura con dos indicadores de gestión con la finalidad de que el municipio cuente con un diagnóstico y un programa para utilizar eficientemente los recursos federales; y dos indicadores de desempeño con la finalidad de conocer la eficacia en el porcentaje de recursos federales destinados a bienes y servicios públicos municipales, indicadores que deberán cumplir los municipios para fortalecer esta temática de las capacidades institucionales de la administración pública municipal.

Tema: A.4.4. Egresos Objetivo: Contener el gasto corriente municipal, a fin de priorizar la oferta de bienes y servicios de calidad a la población.				
A.4.4.1. Diagnóstico de Egresos.	Gestión	Planeación	El municipio cuenta con un diagnóstico en materia de egresos.	1.- La antigüedad del diagnóstico no debe ser mayor a tres años. 2.- El diagnóstico puede ser parte de un documento de mayor alcance o ser elaborado por el propio municipio (realizado por la propia administración municipal y/o por una persona o institución externa o provenir de alguna dependencia o entidad estatal) o federal competente.
A.4.4.2. Programa para contener el gasto corriente municipal, a fin de priorizar la oferta de bienes y servicios.	Gestión	Programa o Acciones	El municipio cuenta con un programa para reorientar el gasto municipal a los rubros de inversión y de capital, para priorizar la oferta de bienes y servicios de calidad a	1.- El programa debe presentarse con los elementos formales del caso: logotipos, firma(s) de autoridades responsables y fecha de emisión. 2.- Para acreditar la situación en verde el programa deberá comprender todos los elementos, independientemente de que puedan variar sus

			la población.	denominaciones. 3.- El programa puede ser parte de un documento de mayor alcance.
A.4.4.3. Contención del gasto corriente.	Desempeño	Eficacia	Método de cálculo: (Gasto corriente / Gasto total) * 100.	1.- Tomando como base la clasificación económica del gasto establecido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), el "gasto corriente" es aquel que realiza el ente público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo; esto es, las erogaciones que se destinan a la contratación de recursos humanos y a la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones de gobierno. Comprende lo relacionado con la producción de bienes y servicios de mercado o no de mercado, los gastos por el pago de intereses, por deudas y por préstamos y las transferencias, asignaciones y donativos de recursos que no involucren una contraprestación efectiva de bienes y servicios.

Fuente: (INAFED (2015), Agenda para el Desarrollo Municipal, pp. 222-224).

Por su parte, para la temática de egresos, el sistema de indicadores se estructura con dos indicadores de gestión con la finalidad de que el municipio cuente con un diagnóstico y un programa para reorientar el gasto municipal a los rubros de inversión y capital para ofrecer bienes y servicios de calidad; y un indicador de desempeño con la finalidad de conocer la eficacia en la contención del gasto corriente, indicadores que deberán cumplir los municipios para fortalecer esta temática de las capacidades institucionales de la administración pública municipal.

Tema: A.4.5. Deuda Objetivo: Minimizar el peso de la deuda pública en los ingresos municipales, privilegiando el financiamiento público sobre el privado.				
				1.- La antigüedad del diagnóstico no debe ser mayor a tres años. 2.- El diagnóstico puede ser parte de un documento de

A.4.5.1. Diagnóstico de Deuda.	Gestión	Planeación	El municipio cuenta con un diagnóstico de su deuda.	mayor alcance o ser elaborado por el propio municipio, o provenir de alguna dependencia o entidad estatal o federal competente. 3.- Se entiende por “deuda pública total” al monto total de la deuda bancaria directa, en préstamos, bonos y garantizada.
A.4.5.2. Programa de minimizar el peso de la deuda pública en los ingresos municipales.	Gestión	Programa o Acciones	El municipio cuenta con un programa enfocado a minimizar el peso de la deuda pública en los ingresos municipales y a privilegiar el financiamiento públicos sobre el privado.	1.- Para acreditar la situación en verde, el programa deberá comprender todos los elementos de evidencia, independientemente de que puedan variar sus denominaciones. 2.- El programa deberá presentarse con los elementos formales del caso: logotipos, firma(s) de autoridades responsables y fecha de emisión. 3.- El programa puede ser parte de un documento de mayor alcance.
A.4.5.3. Porcentaje de la deuda pública total en el ingreso total anual.	Desempeño	Eficacia	Método de cálculo: (Deuda pública total / Ingreso total anual) * 100.	1.- Se entiende por “deuda pública total” al monto total de la deuda bancaria directa, en préstamos, bonos y garantizada. 2.- Se entiende por ingreso total anual a la suma de ingresos obtenidos por vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejora, participaciones, aportaciones, financiamiento y demás que perciba el municipio en el año evaluado. 3.- Los parámetros fueron tomados del Manual de Buenas Prácticas BANOBRAS y Estándar & Poors.
A.4.5.4. Porcentaje				1.- Se entiende por ingresos disponibles todas aquellas fuentes de recursos que puedan ser destinadas al pago del servicio de la deuda (capital más intereses).

que representa el servicio de la deuda anual respecto a los ingresos disponibles.	Desempeño	Eficacia	Método de cálculo: (Servicios de la deuda / Ingresos disponibles) * 100.	2.- Los ingresos disponibles incluyen ingresos propios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora), participaciones y aportaciones federales (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal).
A.4.5.5. Relación entre la deuda con la banca de desarrollo y la deuda con la banca privada.	Desempeño	Eficacia	Método de cálculo: (Monto de la deuda con la banca de desarrollo / Monto de la deuda con la banca privada).	1.- Se entiende por deuda con la banca de desarrollo aquella adquirida con BANOBRAS, BANSEFI, NAFINSA o cualquier otra entidad de gobierno. 2.- Se entiende por “deuda con la banca privada” aquella adquirida con la banca comercial, emisiones bursátiles y otros (SOFOLES, SOFOMES, etc.) 3.- En caso de que el municipio no tenga deuda contratada, se considerará que acredita el parámetro en verde.

Fuente: (INAFED (2015), Agenda para el Desarrollo Municipal, pp. 225-229).

Por su parte, para la temática de deuda, el sistema de indicadores se estructura con dos indicadores de gestión con la finalidad de que el municipio cuente con un diagnóstico y un programa para minimizar la deuda; y tres indicadores de desempeño con la finalidad de conocer la eficacia en el porcentaje de deuda total anual con respecto a los ingresos totales anuales, el porcentaje que representa el servicio de deuda respecto a los ingresos disponibles y la relación de la deuda con la banca de desarrollo y la deuda con la banca privada; indicadores que deberán cumplir los municipios para fortalecer esta temática de las capacidades institucionales de la administración pública municipal.

Tema: A.4.6. Organización Objetivo: Redimensionar la estructura organizacional hasta alcanzar niveles óptimos del número de dependencia, personal y tabuladores salariales adecuados a las necesidades de la función pública municipal.				
				1.- Reglamento municipal publicado en los términos establecidos en la legislación estatal.

A.4.6.1. Marco normativo en materia de organización de la Administración Pública Municipal (APM).	Gestión	Marco Legal	El municipio cuenta con un marco normativo adecuado para llevar a cabo las tareas derivadas de sus atribuciones constitucionales.	2.- Para acreditar la situación en verde, el reglamento deberá comprender todos los elementos enlistados en la evidencia. El orden y las denominaciones de los capitulados pueden variar. 3.- El Manual de Organización de la Administración Pública Municipal y el Organigrama deben estar validados por la administración en turno.
A.4.6.2. Diagnóstico de organización de la Administración Pública Municipal.	Gestión	Planeación	El municipio cuenta con un diagnóstico de la organización de la Administración Pública Municipal.	1.- La antigüedad del diagnóstico no debe ser mayor a tres años. 2.- El diagnóstico puede ser parte de un documento de mayor alcance o provenir de alguna dependencia o entidad estatal o federal competente. 3.- Por actualizado se entiende que los documentos referidos han sido avalados por la administración en turno.
A.4.6.3. Programa municipal tendiente a redimensionar la estructura organizacional y tabuladores salariales adecuados a las necesidades de la función pública municipal.	Gestión	Programas o Acciones	El municipio cuenta con un programa municipal enfocado a optimizar el uso de los recursos públicos, redimensionar su estructura organizacional y establecer tabuladores salariales adecuados a las necesidades de la función pública municipal.	1.- Para acreditar la situación en verde, el programa deberá comprender todos los elementos, independientemente de que puedan variar sus denominaciones. 2.- El programa debe presentarse con los elementos formales del caso: logotipos, firma(s) de autoridades responsables y fecha de emisión. 3.- El programa puede ser parte de un documento de mayor alcance.
				1.- Se entiende por dependencia a toda aquella organización pública o unidad administrativa que forma parte de la administración pública y que se encuentra prevista en su propia normativa orgánica, la cual fue creada para el ejercicio de las atribuciones y despacho de los asuntos que corresponden al Presidente

A.4.6.4. Porcentaje de dependencias municipales en función del “organigrama óptimo”.	Desempeño	Eficacia	Método de cálculo: (Número de dependencias que conforman la administración municipal / Número de dependencias contempladas en el “organigrama óptimo”) * 100.	Municipal. Incluye instancias del sector centralizado y sus órganos desconcentrados, así como del sector paramunicipal (órganos descentralizados). 2.- Para municipios de hasta 200 mil habitantes, el número máximo de dependencias que integran el “organigrama óptimo” es igual a 13. 3.- Para municipios de más de 200 mil habitantes, el número máximo de dependencias que integran el “organigrama óptimo” es igual a 20. 4.- El “organigrama óptimo” se presenta en la hoja anexa en la ADM.
A.4.6.5. Personal total por cada 1,000 habitantes.	Desempeño	Eficacia	Método de cálculo: (Número de personal total / población total) * 1000.	1.- Por personal total del municipio se entiende a los trabajadores que prestan un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en alguna dependencia de la administración pública municipal, sea bajo el régimen de confianza, base o sindicalizado, honorarios, eventual o de cualquier otro tipo, mediante el pago de un sueldo o salario.
				1.- Por “salario neto recibido” se entiende el sueldo efectivamente recibido por el alcalde en un mes, considerando todo tipo de compensaciones y una vez hechas las deducciones correspondientes. El “salario óptimo en función del tamaño poblacional” es una medida que toma como referencia el tabulador de sueldos del Gobierno Federal y el tamaño poblacional de los municipios, con el fin de buscar la proporcionalidad y la racionalidad en los sueldos de los alcaldes y funcionarios públicos, la formular para calcular el salario óptimo es la

A.4.6.6. Relación entre sueldo recibido y sueldo óptimo en función de la población.	Desempeño	Eficacia	Método de cálculo: (Salario neto mensual recibido por el alcalde / Salario óptimo en función del tamaño poblacional).	siguiente: ($Pob \times X1 + MIN$) Donde: $X1 = (MAX - MIN / MPOB)$ MAX= Tope máximo salarial para el rango poblacional MIN= Tope mínimo salarial para el rango poblacional MPOB= Límite superior del rango poblacional Pob= Población del municipio Los topes salariales máximos para los municipios de acuerdo con su población y tomando como referencia el tabulador de sueldos netos del PEF 2014 del Gobierno Federal a partir del nivel de director general, se muestran en la tabla Anexa a la ADM.
---	-----------	----------	--	---

Fuente: (INAFED (2015), Agenda para el Desarrollo Municipal, pp. 230-239).

Por su parte, para la temática de organización, el sistema de indicadores se estructura con tres indicadores de gestión con la finalidad de que el municipio cuente con un marco normativo y un diagnóstico de la administración pública municipal y un programa para redimensionar la estructura organizacional y contar con un tabulador de salarios adecuados a las necesidades de la función pública municipal; y tres indicadores de desempeño con la finalidad de conocer la eficacia en función de un organigrama óptimo, con respecto al total de personal laborando y en función de un sueldo óptimo; indicadores que deberán cumplir los municipios para fortalecer esta temática de las capacidades institucionales de la administración pública municipal.

Tema: A.4.7. Planeación Objetivo: Contar con un sistema de planeación integral que cuente con elementos básicos para dotar de coherencia a la toma de decisiones.				
A.4.7.1. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) o instancia similar.	Gestión	Unidad Responsable	El municipio cuenta con un Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) o instancia similar, formalmente instalado y operando en forma regular.	1.- El acta de instalación del COPLADEMUN o instancia similar debe corresponder a la administración en turno. 2.- Las actas de reuniones deben corresponder al año en curso.

A.4.7.2. Plan Municipal de Desarrollo.	Gestión	Programa o Acciones	El municipio cuenta con un Plan Municipal de Desarrollo debidamente publicado, que integra elementos mínimos de estructura que le permiten contribuir al Sistema Nacional de Planeación e instrumentarlo como documento rector de la planeación municipal.	1.- Plan Municipal de Desarrollo publicado en los términos que establece la legislación estatal. 2.- Para acreditar la situación en verde, el Plan Municipal de Desarrollo debe estar alineado al Plan Estatal de Desarrollo y al Plan Nacional de Desarrollo vigentes. 3.- Para acreditar la situación en verde, el programa deberá comprender todos los elementos enunciados en la evidencia del parámetro verde, independientemente de que puedan variar sus denominaciones.
A.4.7.3. Índice de sistema de planeación y evaluación municipal.	Desempeño	Eficacia	Método de cálculo: $(X1*25) + (X2*21.43) + (X3*17.86) + (X4*14.29) + (X5*3.57) + (X6*10.71) + (X7*7.14).$	(X1*25) X1=1, si se cuenta con misión, visión y objetivos. X1=0, si no se cuenta con misión, visión y objetivos. (X2*21.43) X2=1, si se cuenta con un programa estratégico u operativo. X2=0, si no se cuenta con un programa estratégico u operativo. (X3*17.86) X3=1, si cuenta con indicadores de gestión o resultados definidos. X3=0, si no se cuenta con indicadores de gestión o resultados definidos. (X4*14.29) X4=1, si se cuenta con panel de control y seguimiento de objetivos, metas, indicadores y/o resultados. X4=0, si no se cuenta con un panel de control y seguimiento de objetivos, metas, indicadores y/o resultados. (X5*3.57) X5=1, si se cuenta con manual y/o estándares de calidad para la atención de trámites y/o servicios. X5=0, si no se cuenta con manual y/o estándares de calidad para la atención de trámites y/o servicios.

				(X6*10.71) X6=1, si se cuenta con un sistema de captación de quejas, sugerencias y/o reconocimientos de los trámites y/o servicios. X6=0, si no se cuenta con un sistema de captación de quejas, sugerencias y/o reconocimientos de los trámites y/o servicios. (X7*7.14) X7=1, si se cuenta con mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios. X7=0, si no se cuenta con mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios.
--	--	--	--	--

Fuente: (INAFED (2015), Agenda para el Desarrollo Municipal, pp. 240-242).

Por su parte, para la temática de planeación, el sistema de indicadores se estructura con dos indicadores de gestión con la finalidad de que el municipio cuente con un Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) y a su vez, cuente con Plan Municipal de Desarrollo; y un indicador de desempeño con la finalidad de conocer la eficacia en torno a que cuenten con un sistema de planeación y evaluación municipal, indicadores que deberán cumplir los municipios para fortalecer esta temática de las capacidades institucionales de la administración pública municipal.

Tema: A.4.8. Capacitación y profesionalización Objetivo: Capacitar a todo el personal de la administración municipal.				
A.4.8.1. Diagnóstico de capacitación del personal de la administración pública municipal.	Gestión	Planeación	El municipio cuenta con diagnóstico de capacitación del personal de la Administración Pública Municipal.	1.- La antigüedad puede ser parte de un documento de mayor alcance o ser elaborado por el propio municipio (realizado por la propia administración municipal y/o por una persona o institución externa) o provenir de alguna dependencia o entidad estatal o federal competente.
A.4.8.2. Programa de capacitación para todo el personal de la	Gestión	Programa o	El municipio cuenta con un programa de capacitación para todo	1.- El programa debe presentarse con los elementos formales del caso: logotipos, firma(s) de autoridades responsables y fecha de emisión. 2.- El programa puede ser parte de un documento de mayor

Administración Pública Municipal.		Acciones	el personal de la administración pública municipal.	alcance. 3.- Para acreditar la situación en verde, el programa deberá comprender todos los elementos de la evidencia, independientemente de que puedan variar sus denominaciones.
A.4.8.3. Personal capacitado durante el año.	Desempeño	Eficacia	Método de cálculo: (Número de personal de la administración pública municipal capacitado durante el año / Total de personal de la administración pública municipal) * 100.	1.- Por personal se entiende a los trabajadores que presten un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en alguna dependencia de la administración pública municipal, sea bajo el régimen de confianza, base o sindicalizado, honorarios, eventual o de cualquier otro tipo, mediante el pago de un sueldo o salario.

Fuente: (INAFED (2015), Agenda para el Desarrollo Municipal, pp. 243-245).

Por su parte, para la temática de capacitación y profesionalización, el sistema de indicadores se estructura con dos indicadores de gestión con la finalidad de que el municipio cuente con un diagnóstico y un programa de capacitación para todos el personal; y un indicador de desempeño con la finalidad de conocer la eficacia en el porcentaje de personal capacitado anualmente, indicadores que deberán cumplir los municipios para fortalecer esta temática de las capacidades institucionales de la administración pública municipal.

Tema: A.4.9. Tecnologías de la Información Objetivo: Impulsar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC'S) en el desempeño institucional de la Administración Pública Municipal, así como en la prestación de trámites y servicios ofrecidos a la población.				
A.4.9.1. Marco normativo en materia de Tecnologías de la Información y la Comunicación.	Gestión	Marco Legal	El municipio cuenta con disposiciones normativas enfocadas a impulsar el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC'S), tanto en el desempeño institucional de la Administración Pública Municipal, como en la prestación de trámites y servicios ofrecidos a	1.- Las disposiciones normativas deben estar publicadas en los términos establecidos en la legislación estatal. 2.- Las disposiciones normativas pueden ser parte de un documento de mayor alcance. 3.- Para acreditar la situación en verde, las disposiciones normativas deberán comprender todos los elementos de la evidencia,

			la población.	independientemente de que puedan variar sus denominaciones.
A.4.9.2. Diagnóstico del uso de TIC's en la APM.	Gestión	Planeación	El municipio cuenta con un diagnóstico del uso de las TIC's en la Administración Pública Municipal.	1.- La antigüedad del diagnóstico no debe ser mayor a tres años. 2.- Deberá contener información de todas las áreas de la Administración Pública Municipal, incluyendo organismos auxiliares y/o descentralizados en el caso de que existan. 3.- El diagnóstico puede ser parte de un documento de mayor alcance o ser elaborado por el propio municipio, o provenir de alguna dependencia o entidad estatal o federal competente.
A.4.9.3. Programa para impulsar el uso de las TIC's en el desempeño institucional de la APM, así como en la prestación de trámites y servicios ofrecidos a la población.	Gestión	Programas o Acciones	El municipio cuenta con un programa para impulsar el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) en el desempeño institucional de la Administración Pública Municipal, así como en la prestación de trámites y servicios ofrecidos a la población.	1.- El programa debe presentarse con los elementos formales del caso: papelería oficial del municipio, logotipos, firma(s) de autoridades responsables y fecha de emisión. 2.- El programa puede ser parte de un documento de mayor alcance. 3.- Para acreditar la situación en verde, el programa deberá comprender todos los elementos de la evidencia, independientemente de que puedan variar sus denominaciones.
			Método de cálculo: ((Número total de	1.- Se entiende por rubros de la Administración Pública Municipal (APM) a todos aquellos trámites y servicios que prestan efectivamente el municipio y en los cuales interactúa con la ciudadanía, tales como el pago de impuestos, transparencia, registro civil, agua potable, limpia, compras, obras públicas, desarrollo social, ecología, turismo, asistencia social, seguridad pública,

A.4.9.4. Índice de Gobierno Electrónico.	Desempeño	Eficacia	rubros de la APM con servicios informativos en la página web / Total de rubros de la APM)*(0.17) + (Número total de rubros de la APM con servicios interactivos en la página web / Total de rubros de la APM)*(0.33) + (Número total de rubros de la APM con servicios transaccionales en la página web / Total de rubros de la APM)*(0.5)) * 100.	tránsito, protección civil, licencias y otros. 2.- Se entiende por “servicios informativos” aquella información proporcionada en línea sobre el municipio o la Delegación, según corresponda, y los trámites que realizan, la cual puede ser consultada, buscada o descargada por los ciudadanos a través del sitio web (página electrónica vía internet) del que disponga el propio municipio o Delegación. 3.- Se entiende por “servicios interactivos” los que facilitan el intercambio de información entre el Gobierno Municipal o Delegacional con los ciudadanos, a través del sitio web (página electrónica vía internet) del que disponga el propio municipio o Delegación. 4.- Se entiende por “servicios transaccionales” los que permiten la realización y/o seguimiento de trámites y pagos, así como la obtención de licencias o permisos, a través del sitio web (página electrónica vía internet) del que disponga el propio municipio o Delegación, sin necesidad de acudir a alguna oficina de gobierno.
A.4.9.5. Tasa de crecimiento anual del			Método de cálculo: (Equipo de cómputo por cada 100 empleados en el año evaluado – Equipo de	1.- Para el cálculo de este indicador se considerarán únicamente las computadoras portátiles y de escritorio que se encuentren en buen estado para su uso. 2.- La plantilla de personal incluye al personal total del municipio, es decir, los trabajadores que presten un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en alguna dependencia de la administración pública municipal, sea bajo el régimen

índice de equipo de cómputo por cada 100 empleados.	Desempeño	Eficacia	cómputo por cada 100 empleados en el año previo al evaluado / Equipo de cómputo por cada 100 empleados en el año previo al evaluado) * 100.	de confianza, base o sindicalizado, honorarios, eventual o de cualquier otro tipo, mediante el pago de un sueldo o salario. 3.- La fórmula para obtener el equipo de cómputo por cada 100 empleados es la siguiente: (Total de computadoras de escritorio y portátiles de la APM / Número total de empleados municipales) * 100. 4.- En caso de que el municipio ya cuenta con 50 equipos de cómputo por cada 100 empleados, se considerará en verde.
---	-----------	----------	---	---

Fuente: (INAFED (2015), Agenda para el Desarrollo Municipal, pp. 246-250).

Finalmente, para la temática de tecnologías de la información, el sistema de indicadores se estructura con tres indicadores de gestión con la finalidad de que el municipio cuente con un marco normativo en materia de tecnologías de la información y la comunicación, con un diagnóstico del uso de las TICs y un programa para impulsar el uso de las TICs en el desempeño institucional; y dos indicadores de desempeño con la finalidad de conocer la eficacia en el índice de gobierno electrónico y en el crecimiento anual del índice de equipos de cómputo, indicadores que deberán cumplir los municipios para fortalecer esta temática de las capacidades institucionales de la administración pública municipal.

2.2.4. Implementación

Los municipios que se inscriban al programa al ser un acto voluntario deberán expresarlo a través de un acuerdo adoptado por el Ayuntamiento y aprobado por el cabildo.

Los municipios deben de cumplir con las cuatro etapas contempladas en el programa que consisten en las siguientes:

- El diagnóstico: esta etapa consiste en conocer cómo se encuentra la gestión y el desempeño de los gobiernos municipales. Igual que su versión anterior, los municipios deberán llenar los cuestionarios incorporando las evidencias que comprueben dichos parámetros, por lo que es muy importante que exista la coordinación entre los titulares que les corresponda a cada tema a fin de conocer de la mejor manera la situación de la administración pública municipal. Los resultados son capturados en el

Sistema de Información de la Agenda para el Desarrollo Municipal (SIADEM).

- La etapa de Mejora: en esta etapa se pretende atender las áreas de oportunidad que surgen del autodiagnóstico realizado anteriormente, de esta forma se diseñan las acciones que habrán de implementar para su mejora, definiendo prioridades, asignando responsables, establecimiento de las metas y de un calendario de trabajo que permitirá una supervisión efectiva de las acciones.
- La etapa de actualización de diagnóstico: En esta etapa se actualizan los resultados capturados en el autodiagnóstico de acuerdo a los nuevos resultados que arrojaran las acciones de mejora anteriormente mencionados, capturando por segunda ocasión los resultados en el SIADEM. Estos resultados son los insumos que se usaran para la etapa de verificación.
- La etapa de verificación: Esta etapa se realiza a través de instituciones ajenas al gobierno municipal que deberán de expresar su interés de participar al INAFED para su validación, estas instituciones comprobaran si los resultados presentados en el SIADEM reflejan correctamente el estado de la administración pública municipal. La verificación será de dos formas por la naturaleza de los indicadores, una documental que verifica la documentación y evidencias que presenta el municipio y una de campo que se realiza a través de la recolección directa de la información ya sea por encuesta o inspección in situ.

El programa cuenta con la participación del gobierno de la República a través del INAFED órgano desconcentrado de la Secretaria de Gobernación facultada para conducir las acciones en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal, los gobiernos estatales a través de su Organismo Estatal de Desarrollo Municipal, los gobiernos municipales quienes son los principales actores del programa y las instituciones de educación superior que son las instituciones acreditadas para realizar la etapa de verificación de la Agenda.

Los reconocimientos que se contemplan para el reconocimiento de las buenas prácticas municipales de los gobiernos municipales que se inscriban al programa consisten en 5 modalidades:

- *“Inicio de la Transformación: Por completar el proceso anual de implementación (diagnóstico, mejora, actualización de diagnóstico y verificación). Este reconocimiento es posible obtenerlo en el primer año de participación.*
- *Avance de la Transformación: Por contar con todos los Indicadores del Nivel Gestión en verde de todos los ejes de la Sección A. Este reconocimiento es posible obtenerlo a partir del primer año de implementación.*
- *Garante de la Planeación del Territorio y los Servicios Públicos: Por contar con todos los Indicadores del Nivel Gestión y Nivel Desempeño*

en verde de los ejes: “Planeación del Territorio” y “Servicios Públicos”, incluidos en la sección A. Este reconocimiento es posible obtenerlo a partir del segundo año de implementación.

- *Garante de la Planeación del Territorio y el Desarrollo Institucional: Por contar con todos los Indicadores del Nivel Gestión y Nivel Desempeño en verde de los ejes: “Planeación del Territorio” y “Desarrollo Institucional”, incluidos en la sección A. Este reconocimiento es posible obtenerlo a partir del segundo año de implementación.*
- *Gobierno de Excelencia: Por contar con todos los Indicadores del Nivel Gestión y Nivel. Desempeño en verde de las secciones A y B, según aplique. Este reconocimiento es posible obtenerlo a partir del segundo año de implementación”.*

(INAFED, 2015: 50).

En este tema, hubo una modificación importante referente al apartado de los reconocimientos, los cuales podemos observar sus cinco modalidades y de qué forma es que pueden obtenerlo los municipios participantes. Algo que sin duda es muy importante en la cuestión de la continuidad y permanencia en el programa a través de las administraciones públicas municipales, porque desgraciadamente en la práctica y como se pudo observar anteriormente en el estudio, el país se reinventa cada tres años.

Finalmente, no cabe más que comentar los beneficios que reciben los municipios por la implementación de este programa, principalmente el de establecer un mecanismo de coordinación intergubernamental a través de la Agenda aprovechando el involucramiento de los tres órdenes de gobierno y de las instituciones de educación superior durante su implementación, contar con los marcos normativos y los diagnósticos que les permita a su vez elaborar o mejorar los programas enfocados a la diferentes temáticas que se observan durante la Agenda para una mejora de la gestión pública municipal. A su vez, este programa permite el diseño de una planeación a largo plazo de los municipios, además de brindar de un sistema de indicadores de gestión y de desempeño confiable y objetivo a los municipios buscando fortalecer las capacidades institucionales, económicas y sociales de los estos.

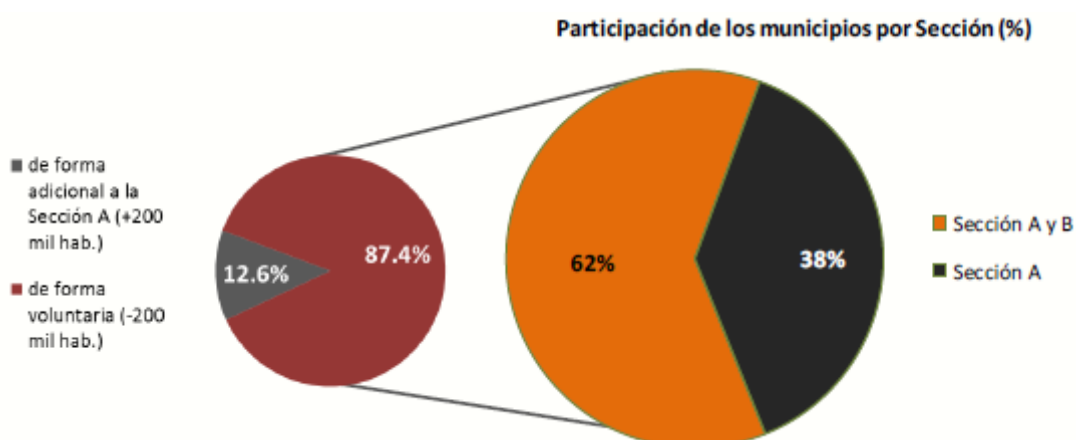
2.3. Resultados del programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2014

De acuerdo al INAFED (2014), en el año 2014, 863 municipios de 30 entidades federativas participaron en el programa, pero 734 municipios completaron el proceso y fueron verificados, esta cantidad representa al 30% de los municipios del país. Por lo que corresponde al estado de Baja California, se registró la participación del 20% lo que significa que solamente un municipio se registró que corresponde al municipio de Tecate.



Fuente: INAFED (2014), resultados del programa Agenda para el Desarrollo Municipal, 2014.

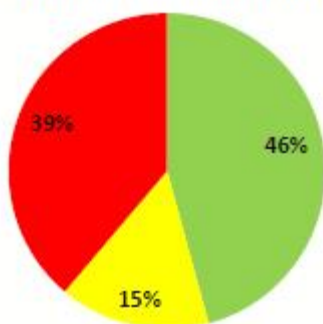
Por lo que corresponde a la participación de los municipios por sección de la Agenda, 282 se encontraron en la Sección A de la Agenda que contemplo 105 indicadores que se verificaron, mientras que los 452 restantes se encontraron en las secciones A y B que contemplo 169 indicadores que se verificaron.



Fuente: INAFED (2014), resultados del programa Agenda para el Desarrollo Municipal, 2014.

Por otra parte, respecto a los resultados generales por sección del programa, se puede observar que menos de la mitad de los municipios verificados obtuvieron resultados positivos generalmente en la Agenda, por otra parte, la Sección A fue la que menos aprobaron los municipios evaluados.

Resultado General ADM 2014



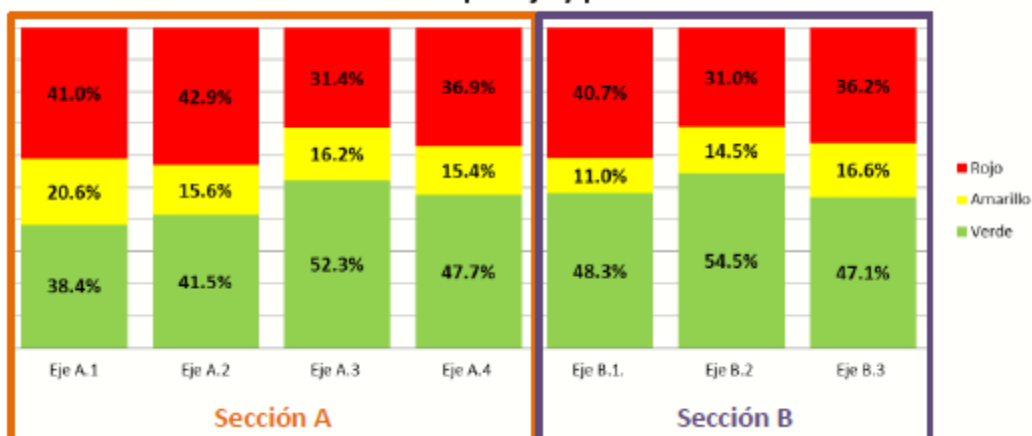
Resultados por Sección



Fuente: INAFED (2014), resultados del programa Agenda para el Desarrollo Municipal, 2014.

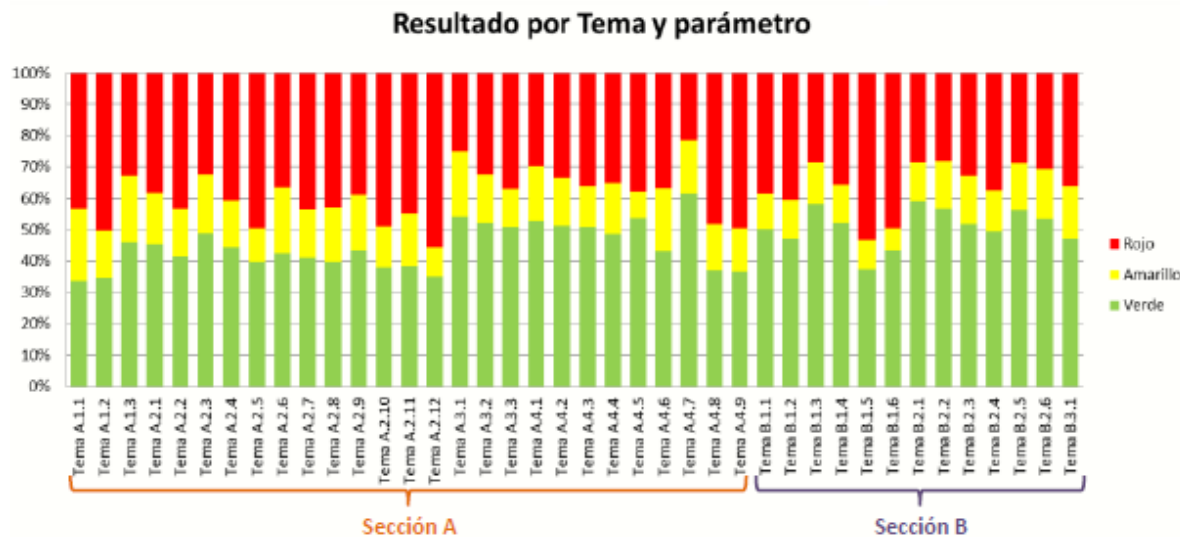
Por lo que corresponde a cada Sección de la Agenda y por razón del objeto de estudio de la presente investigación, nos interesa la Sección A eje 4, en el que podemos observar que menos del 50% de los municipios acreditaron el eje de “Desarrollo Institucional”.

Resultados por Eje y parámetro



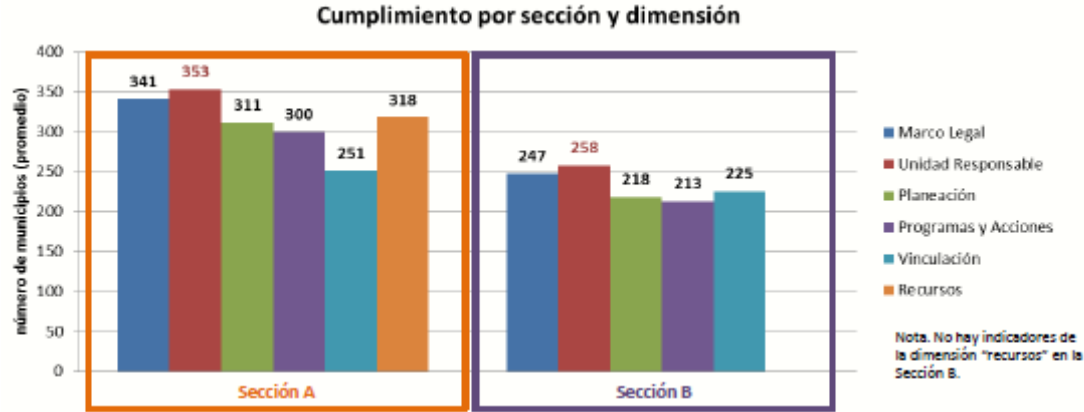
Fuente: INAFED (2014), resultados del programa Agenda para el Desarrollo Municipal, 2014.

Por otra parte, en los resultados por tema de la Agenda en 2014, los del Eje 4 “Desarrollo Institucional se mantienen entre el 50% de aprobación, resaltando únicamente con el 60% de aprobación el tema respectivo a “planeación”. Pero en términos generales, los parámetros se mantienen entre el 50% de aprobados.



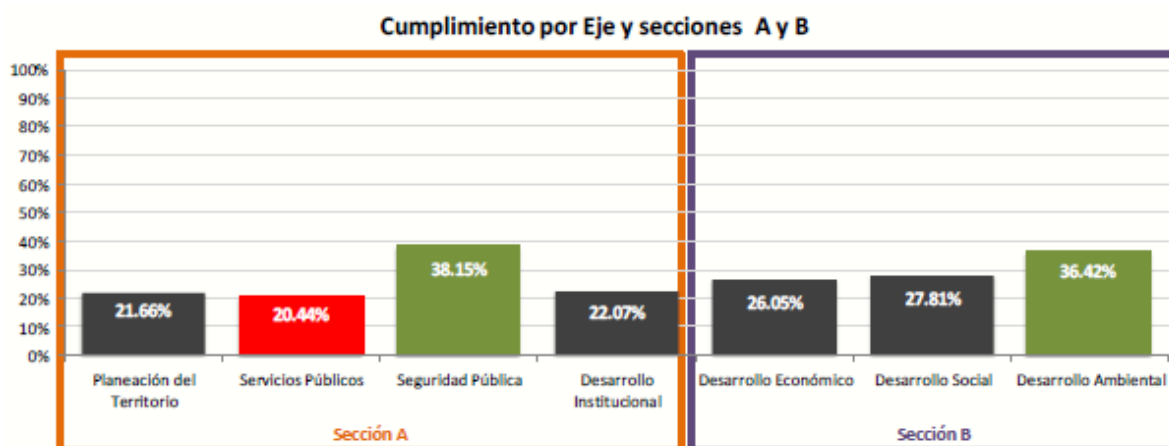
Fuente: INAFED (2014), resultados del programa Agenda para el Desarrollo Municipal, 2014.

Con lo que respecta al cumplimiento por Sección de las dimensiones, en la Sección A el de mayor cumplimiento fue el relacionado con la “Unidad Responsable” y el de menor cumplimiento fue el de “vinculación” que nos indica que existen complicaciones respecto a coordinarse con otras instancias para el cumplimiento de las funciones establecidas en el art. 115 constitucional.



Fuente: INAFED (2014), resultados del programa Agenda para el Desarrollo Municipal, 2014.

En el cumplimiento por Eje y Sección de la Agenda, podemos observar que generalmente entre el 20% y 30% de los municipios acreditaron totalmente los Ejes, salvo el caso para la Sección A en el tema de “Seguridad Pública”, pero por lo que corresponde al tema de “Desarrollo Institucional”, solamente el 22.07% de los municipios acreditaron todo el Eje.



Fuente: INAFED (2014), resultados del programa Agenda para el Desarrollo Municipal, 2014.

Con respecto al porcentaje de cumplimiento por tema en la Sección A, existen 6 temas del Eje de “Desarrollo Institucional” con mejor porcentaje, pero se mantienen por debajo del 50% de cumplimiento salvo el caso del tema de “planeación” que anteriormente ya habíamos mencionado.

Es importante señalar los beneficios que otorga tener este tipo de graficas sobre la situación actual que guarda la administración pública municipal, comparándolo como un tablero de señales o de alertas que te ayuden a la toma de decisiones y la reorientación del gasto público al fortalecimiento de tus debilidades.

Generalmente, los municipios inscritos obtuvieron el 50% de aprobación en sus verificaciones, por lo que es importante que una mayor cantidad de municipios, incorporen este sistema de indicadores para diagnosticar las carencias institucionales que sufren las administraciones públicas municipales, y coadyuvar con el desarrollo nacional. Como se puede observar, este tipo de mecanismos permite un dinamismo similar entre todos los municipios del país, por lo que a nivel nacional, se pueden analizar estas gráficas y diseñar las estrategias

Porcentaje de cumplimiento por Tema de la Sección A			
Tema	Nombre de Tema	%	Mpios.
A.4.7	Planeación	53.27%	391
A.4.5	Deuda	49.18%	361
A.3.1	Seguridad Pública	44.96%	330
A.3.2	Policía Preventiva	44.28%	325
A.3.3	Tránsito	42.78%	314
A.4.3	Participaciones y Aportaciones Federales	42.37%	311
A.4.1	Transparencia y Acceso a la Información	41.55%	305
A.2.3	Agua Potable	38.56%	283
A.4.4	Egresos	38.15%	280
A.4.2	Ingresos Propios	37.47%	275
A.1.3	Gestión integral de riesgos	35.15%	258
A.2.4	Drenaje y Alcantarillado	34.20%	251
A.4.6	Organización	33.79%	248
A.2.5	Aguas Residuales	33.24%	244
A.2.1	Construcción de Calles	33.11%	243
A.2.6	Limpia	31.20%	229
A.4.8	Capacitación y Profesionalización	31.20%	229
A.2.9	Alumbrado Público	30.79%	226
A.2.11	Panteones	30.52%	224
A.4.9	Tecnologías de la Información	30.11%	221
A.2.2	Mantenimiento de Calles	29.56%	217
A.2.10	Mercados y Centrales de Abasto	29.56%	217
A.2.8	Parques y Jardines	29.29%	215
A.2.12	Rastro	28.61%	210
A.2.7	Residuos Sólidos	28.47%	209
A.1.2	Reservas Territoriales	27.66%	203
A.1.1	PDU y POEL	24.80%	182

nacionales entorno al federalismo, las relaciones intergubernamentales y el desarrollo local. Pero sin este tipo de mecanismos, desconoceremos totalmente la situación que guardan los municipios en México.

Ante estos datos que observamos anteriormente, es que se ve la importancia de este programa en el desarrollo de las capacidades de los municipios y que esto contribuya en el fortalecimiento del federalismo en México.

Como se observó anteriormente en el estudio, para fortalecer el federalismo, es necesario fortalecer al municipio, brindándole las herramientas para que se conviertan en los agentes de cambio y desarrollo de la nación, proceso que se ha demandado de la institución municipal actualmente, sobre todo por los temas de competitividad y globalización, además, que en América Latina, existen grandes precedentes sobre la importancia de fortalecer a la institución municipal para conseguir un mejor país.

Capítulo 3. Resultados del análisis

En el presente capítulo, se analizarán los resultados obtenidos de la aplicación de una Encuesta a los funcionarios públicos municipales de las áreas responsables de la planeación del municipio, como lo es el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, el Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ensenada y las Comisiones de Administración Pública y Fortalecimiento Municipal y Planeación y Desarrollo Económico del Cabildo de Ensenada, para conocer entre otras cosas, la viabilidad del programa Agenda para el Desarrollo Municipal, a través de conocer si existen implementaciones anteriores, conocer el tipo de sistema de indicadores que se utilice actualmente en el municipio y conocer la viabilidad del sistema de indicadores de la Agenda para el Desarrollo Municipal.

3.1. Encuesta

1.- ¿Conoce el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal?

Sí _____

No _____

2.- ¿Se ha implementado anteriormente dicho programa en el Municipio de Ensenada?

Sí _____

No _____

3.- Actualmente, ¿Se implementa algún sistema de indicadores?

Sí _____

No _____

4.- ¿Cuál?

5.- ¿Hacia qué nivel de evaluación están enfocados dichos indicadores?

Gestión _____

Desempeño _____

Ambas _____

6.- ¿Cuántos indicadores integran el sistema?

7.- ¿Qué instancia es la encargada de verificarlos?

8.- Ante los retos que presentan las Administraciones Públicas Municipales, ¿Consideran viable la incorporación al programa Agenda para el Desarrollo Municipal para fortalecer las capacidades del municipio?

Sí _____

No _____

9.- ¿Consideran adecuado que se certifiquen a los municipios que aprueben totalmente un sistema de indicadores como el del programa de Agenda para el Desarrollo Municipal?

Sí _____

No _____

10.- Entre los siguientes temas, enumere de mayor a menor importancia el orden en que considere deban ser evaluados.

1: Bajo

2: Regular

3: Alto

4: Muy Alto

Tema	Valor
Planeación del Territorio	
Servicios Públicos	
Seguridad Pública	
Desarrollo Institucional	

3.2. Aplicación de la Encuesta

La aplicación de la encuesta fue de manera personal, a los principales integrantes del Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ensenada, del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Ensenada y a los regidores de las comisiones de Administración Pública y Fortalecimiento Municipal y la de Planeación y Desarrollo Económico.

3.3. Resultados

A continuación observaremos los resultados obtenidos de la aplicación de la encuesta en el Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ensenada, B.C.

1.- ¿Conoce el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal?

En respuesta al conocimiento del Programa, se puede observar que los integrantes del instituto lo conocen perfectamente, lo cual es muy favorable, porque de esta manera, permite analizar la viabilidad de un sistema de indicadores sólido como los que integran la Agenda.

2.- ¿Se ha implementado anteriormente dicho programa en el Municipio de Ensenada?



Gráfica 1. Anterior implementación de la ADM en el municipio de Ensenada (IMIP)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

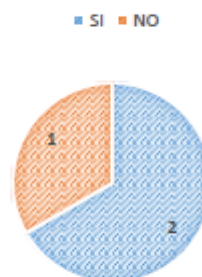
Respecto a la anterior implementación de dicho programa en el municipio de Ensenada, podemos encontrar una disparidad en las respuestas, por una parte dos señalan que si, en cambio, uno comenta que no, esto debido a que se ha solicitado la incorporación al programa, pero no se ha llevado a cabo, lo que genera una disparidad en las respuestas entre si se ha implementado o no el programa, lo que si podemos señalar es que se ha iniciado pero no implementado y por consecuencia no concluido el programa en el municipio de Ensenada.

3.- Actualmente, ¿Se implementa algún sistema de indicadores?

Por su parte, tenemos dos respuestas negativas y una afirmativa; en el Municipio de Ensenada no existe un sistema de indicadores de gestión y desempeño como tal que rebase más allá de los tres años de gestión municipal.

Es importante señalar que actualmente el Ayuntamiento de Ensenada, mide de acuerdo a las acciones del Plan Municipal de Desarrollo, que al acabar la gestión y entrar una nueva administración, deja de existir para que de acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo que contemple la nueva administración entrante, se diseñen los indicadores, más no para fortalecer las capacidades de la administración pública municipal, de acuerdo a sus facultades constitucionales.

PREGUNTA 3



Gráfica 2. Implementación actual de algún sistema de indicadores (IMIP)

Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

Ante esto, se puede señalar la necesidad de implementar un sistema de indicadores que trascienda el tiempo de las gestiones municipales, que brinde continuidad y permanencia al fortalecer la gestión y el desempeño municipal.

4.- ¿Cuál?

RESPUESTA



Gráfica 3. ¿Cuál sistema? (IMIP)

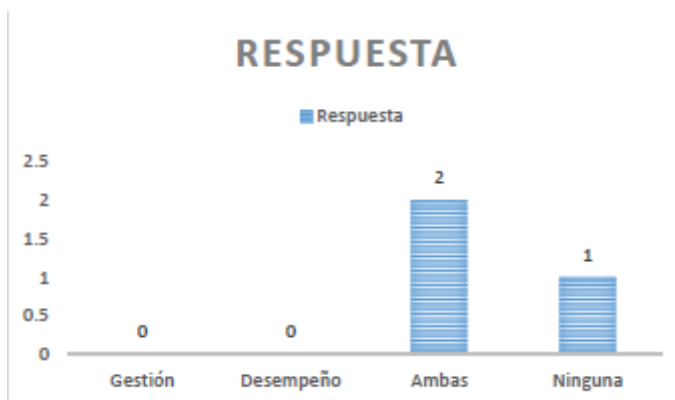
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

Como se mencionaba anteriormente, se señala un sistema de indicadores que se utiliza internamente para evaluar los avances de las acciones del Plan Municipal de Desarrollo, y el sistema de indicadores de resultados corresponde al propio instituto, que es una dependencia paramunicipal.

Con lo que nuevamente es importante retomar la importancia de aplicar un sistema de indicadores que se aplique generalmente al municipio, para no mantener distintos sistemas de indicadores que no nos permita sumar esfuerzos entorno a un mismo fin, que es el de fortalecer la administración pública municipal.

5.- ¿Hacia qué nivel de evaluación están enfocados dichos indicadores?

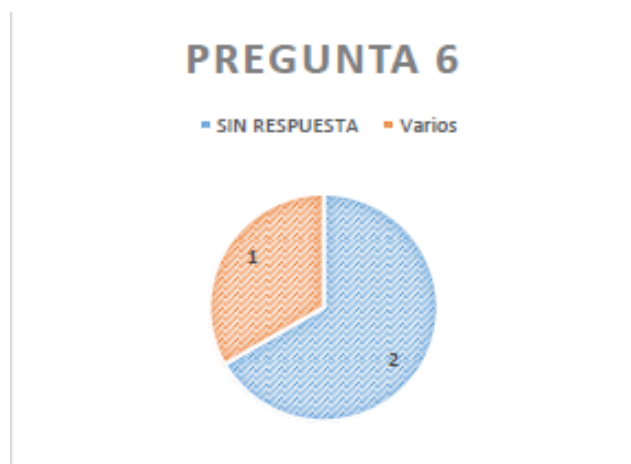
Respecto al nivel de evaluación al que están enfocados dichos sistemas de indicadores, se puede observar que los dos que se mencionaban, tanto el interno del municipio como el del instituto, ambos contemplan indicadores de gestión y de desempeño.



Gráfica 4. Nivel de enfoque de evaluación (IMIP)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

Esto es muy importante, puesto que la Agenda para el Desarrollo Municipal se integra por un sistema de indicadores de gestión y desempeño, por lo que no habría dificultad del municipio por aplicar esta metodología.

6.- ¿Cuántos indicadores integran el sistema?



Gráfica 5. Cantidad de indicadores que integran el sistema (IMIP)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

Por otra parte, se preguntó la cantidad de indicadores que integran dichos sistemas, por lo que una respuesta fue que se integra por varios indicadores y sin respuesta por las dos restantes.

Si bien, la cantidad no significa calidad, si es importante contar con un sistema claro y bien definido por temáticas o segmentos y la conformación de cuantos indicadores la integran.

7.- ¿Qué instancia es la encargada de verificarlos?

Ante la interrogante de cual instancia es la encarga de verificar dichos indicadores, podemos observar al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, al ser la institución encargada de fiscalizar a todas las instituciones que utilicen recursos públicos, sin embargo, el ORFIS no es la encarga de verificar indicadores de gestión y desempeño fuera su ámbito de competencia que son el manejo y destino de los recursos públicos.

Por otra parte, el resto fue sin respuesta, ya que no hay un sistema de indicadores como tal en el municipio, por lo que no hay una institución formalmente designada para dicha tarea, aunque teóricamente es el COPLADEM la instancia responsable.



Gráfica 6. Instancia encargada de verificarlos (IMIP)

Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

8.- Ante los retos que presentan las Administraciones Públicas Municipales, ¿Consideran viable la incorporación al programa Agenda para el Desarrollo Municipal para fortalecer las capacidades del municipio?

Para la viabilidad de implementación de la Agenda, todos consideraron que es viable su implementación ante los retos que enfrentan las administraciones públicas municipales.

Sin duda, algo que es muy importante, porque las administraciones municipales en su mayoría están pasando por momentos muy difíciles, y sin un sistema de indicadores que les permita fortalecer sus capacidades, salir de este bache, será sin duda un gran desafío para las siguientes administraciones.

9.- ¿Consideran adecuado que se certifiquen a los municipios que aprueben totalmente un sistema de indicadores como el del programa de Agenda para el Desarrollo Municipal?

Por otra parte, se cuestionó el hecho de certificar a los municipios que aprueben totalmente un sistema de indicadores como el que se propone en la Agenda, por lo que todas las respuestas fueron afirmativas.

Sin duda, es necesario estimular a los municipios a través de diversas certificaciones que acrediten sus capacidades y los promueva a mejores prácticas municipales y a la mejora continua de su administración.

10.- Entre los siguientes temas, enumere de mayor a menor importancia el orden en que considere deban ser evaluados.



Gráfica 7. Prioridad de evaluación (IMIP)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

Finalmente, al valor que le otorgan a las diferentes temáticas que comprenden el programa, podemos observar una preferencia a fortalecer la planeación del territorio, servicios públicos y el desarrollo institucional. Pero sobre todo, se señala una importancia por evaluar los servicios públicos municipales, por lo que es necesario establecer un sistema de indicadores que brinde de certeza y promueva el desarrollo de las capacidades que se requieren para una adecuada gestión y desempeño de los servicios públicos municipales.

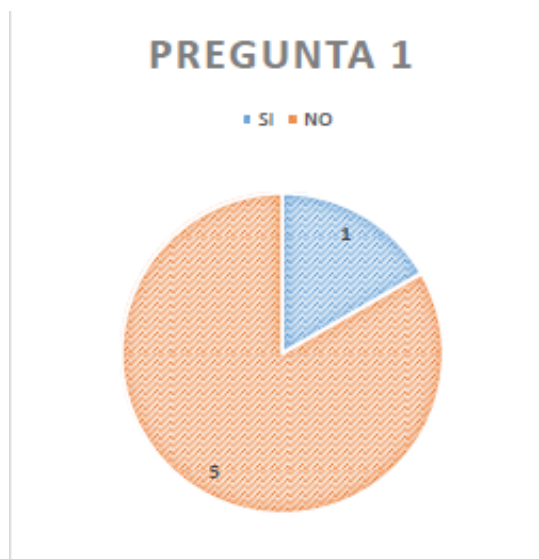
A continuación observaremos los resultados obtenidos de la aplicación de la encuesta en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Ensenada, B.C.

1.- ¿Conoce el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal?

De acuerdo al conocimiento del programa, podemos observar que un integrante del comité nos señala conocer la Agenda, sin embargo, el resto afirma desconocer el programa.

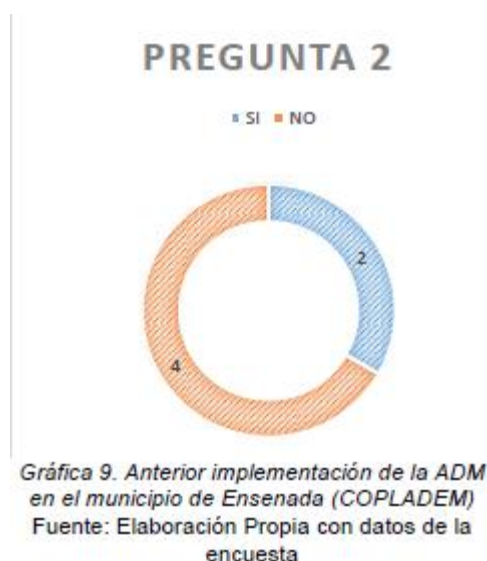
Aquí es muy importante resaltar el desconocimiento que existe sobre el programa, y sobre todo, por su importancia para promover el fortalecimiento de las capacidades de los municipios a través de la metodología de la Agenda.

Ante estas respuestas, podemos observar que tenemos el reto de promover el conocimiento de la contribución que puede brindar el programa al fortalecimiento de la gestión y del desempeño municipal.



Gráfica 8. Conocimiento del Programa ADM (COPLADEM)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

2.- ¿Se ha implementado anteriormente dicho programa en el Municipio de Ensenada?



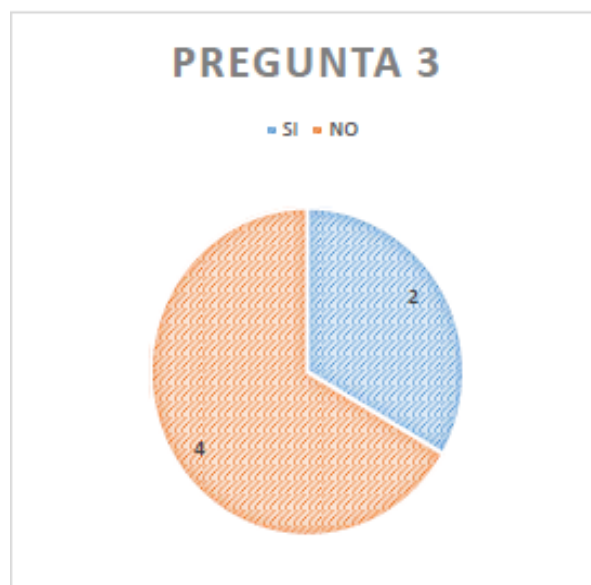
Por otra parte, sobre su anterior aplicación, encontramos disparidad en las respuestas, por un lado tenemos dos integrantes del comité que refieren que si se ha implementado anteriormente el programa y por otra parte, cuatro integrantes nos refieren que no se ha implementado.

Esto se debe a que se intentó implementar el programa en el municipio de Ensenada, pero finalmente no se llevó a cabo.

3.- Actualmente, ¿Se implementa algún sistema de indicadores?

De igual forma que la anterior pregunta, por un lado obtuvimos dos respuestas afirmativas de implementación de algún sistema de indicadores y cuatro respuestas entorno a que no se implementa actualmente un sistema de indicadores.

Esto es debido a como se comentó anteriormente, el Ayuntamiento de Ensenada cuenta con un sistema de indicadores que miden el grado de avance de las acciones que se desprenden de las metas del Plan Municipal de Desarrollo; al concluir la gestión municipal y que entra una nueva administración municipal, se reinicia el sistema de acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo que vaya a implementar la autoridad entrante.

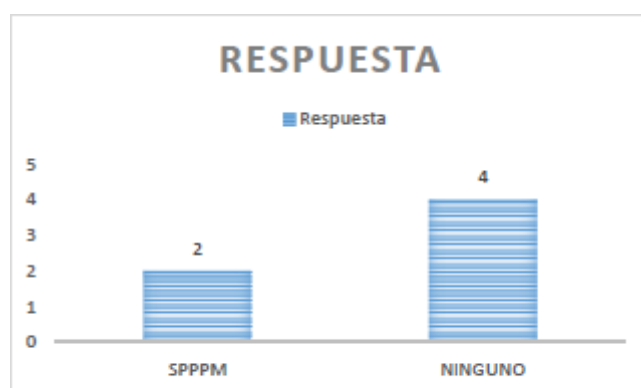


Gráfica 10. Implementación actual de algún sistema de indicadores. (COPLADEM)

Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

Esto genera un grave problema sobre la continuidad entre administraciones públicas municipales, por lo que reinventan al municipio cada tres años.

4.- ¿Cuál?



Gráfica 11. ¿Cuál sistema? (COPLADEM)

Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

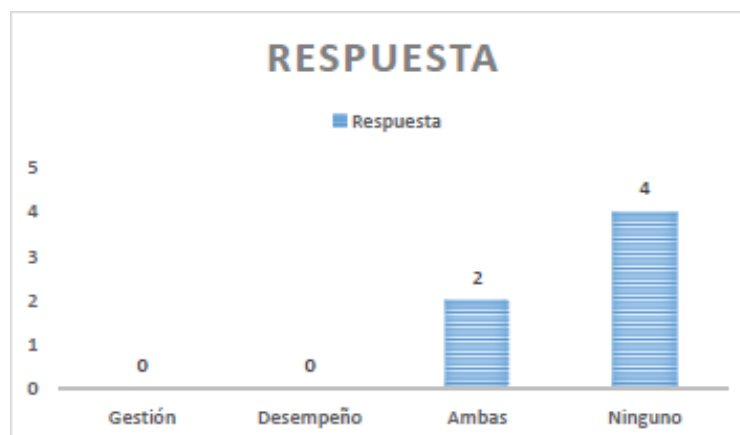
Respecto a cuál sistema se implementa actualmente, aquí se puede observar una diferencia al instituto, porque se señala el sistema de indicadores que actualmente implementa el municipio al que denominan SPPPM.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, este sistema de indicadores es interno, basado en

las acciones que comprende el Plan Municipal de Desarrollo, y no sobre las que deberían de medir la actual condición de las capacidades de gestión y de desempeño del municipio.

5.- ¿Hacia qué nivel de evaluación están enfocados dichos indicadores?

Entorno al nivel de evaluación en que están enfocados los indicadores, se puede apreciar que para el SPPPM, se enfoca en un sistema de gestión y desempeño municipal de las acciones que comprenden el Plan Municipal de Desarrollo.



Gráfica 12. Nivel de enfoque de evaluación (COPLADEM)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

Por otra parte, para el resto consideran que no existe como tal un sistema de indicadores en el municipio de Ensenada.

6.- ¿Cuántos indicadores integran el sistema?

Respecto a la cantidad de indicadores que integran dicho sistema, no se obtuvo una respuesta sobre la cantidad exacta de indicadores que integran el sistema.

Como se mencionaba anteriormente, es importante establecer un sistema muy claro y definido de indicadores, de acuerdo por su temática o segmentación. Sobre todo, porque teóricamente el COPLADEM es el responsable de formular, monitorear y darle seguimiento al avance de las metas trazadas en el Plan Municipal de Desarrollo.

7.- ¿Qué instancia es la encargada de verificarlos?

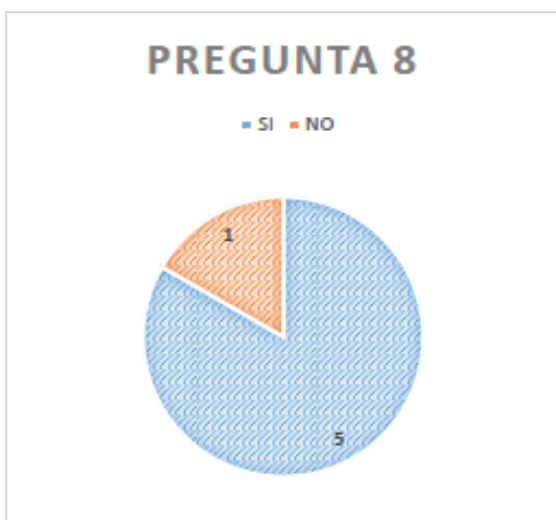
Anteriormente se comentaba al ORFIS como la instancia encargada de verificar dicho sistema de indicadores, por lo que es importante resaltar, que de acuerdo a los resultados obtenidos, esta vez aparece el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal como la instancia encargada de verificar estos indicadores, reafirmando lo que se comentó sobre la responsabilidad del COPLADEM.

Por otra parte, el resto no considero alguna instancia encargada de verificar dichos indicadores que referíamos anteriormente, por lo que es necesario señalar la importancia de establecer una instancia rectora sobre la verificación de indicadores del gobierno municipal.



Gráfica 13. Instancia encargada de verificarlos (COPLADEM)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

8.- Ante los retos que presentan las Administraciones Públicas Municipales, ¿Consideran viable la incorporación al programa Agenda para el Desarrollo Municipal para fortalecer las capacidades del municipio?



Gráfica 14. Viabilidad de la ADM. (COPLADEM)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

De acuerdo a la viabilidad de implementación de la Agenda, la mayoría de los integrantes consideran favorable la viabilidad, con el desacuerdo de un integrante.

Sin duda, las administraciones públicas municipales enfrentan un gran reto ante las diversas problemáticas por las que atraviesan, por lo que es necesaria la implementación de un sistema de indicadores que te brinde de información sobre tu situación actual y te permita formular las acciones necesarias para fortalecer tu gestión y desempeño municipal.

9.- ¿Consideran adecuado que se certifiquen a los municipios que aprueben totalmente un sistema de indicadores como el del programa de Agenda para el Desarrollo Municipal?

Sobre la certificación de los municipios que aprueben totalmente, tenemos que positivamente es necesario estimular y premiar a los municipios que mejoren sus prácticas municipales y con ello su gestión y desempeño.

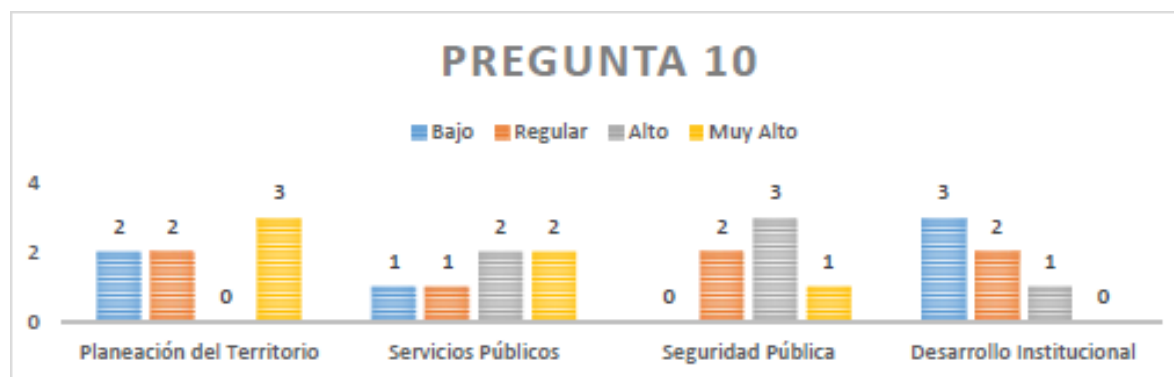
Con lo que tendremos gestiones municipales más innovadoras y con capacidades para llevar las tareas que se encuentran encomendadas constitucionalmente.



Gráfica 15. Viabilidad de certificación a municipios aprobados (COPLADEM)

Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

10.- Entre los siguientes temas, enumere de mayor a menor importancia el orden en que considere deban ser evaluados.



Gráfica 16. Prioridad de evaluación (COPLADEM)

Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

Finalmente, sobre el valor de las temáticas que comprenden el apartado A de la Agenda, tenemos como prioritarios los servicios públicos, la planeación del territorio, la seguridad pública y posteriormente, el desarrollo institucional.

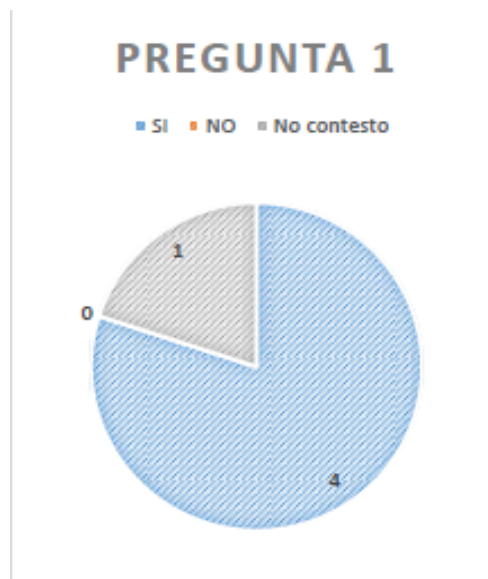
Ante estos resultados, es necesario comentar que sin un desarrollo institucional de la administración pública municipal, no se podrán llevar al optimo desempeño las demás tareas encomendadas, porque el desarrollo institucional significa, contar con el ordenamiento jurídico, con las instituciones, la planeación, la capacitación y profesionalización del personal, ingresos y egresos, entre otras variables, que sin esto, no es posible lo demás.

A continuación observaremos los resultados obtenidos de la aplicación de la encuesta en la Comisión de Planeación y Desarrollo Económico del Cabildo de Ensenada, B.C.

1.- ¿Conoce el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal?

Por su parte, en la Comisión de Planeación y Desarrollo Económico del Cabildo de Ensenada, tenemos que todos los integrantes que contestaron conocen el programa de Agenda para el Desarrollo Municipal.

Como se ha comentado anteriormente, el conocimiento del programa es muy importante para municipios que no cuentan con un sistema que mida sus capacidades y que pueda sobrepasar los periodos de gestión de las administraciones públicas municipales, para permitirles contar con los elementos e información que promueva una planeación a largo plazo y una facilitación en la toma de decisiones.



Gráfica 17. Conocimiento del Programa ADM (Planeación)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta



Gráfica 18. Anterior implementación de la ADM en el municipio de Ensenada (Planeación)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

2.- ¿Se ha implementado anteriormente dicho programa en el Municipio de Ensenada?

Para los integrantes de la Comisión, el programa no se ha implementado anteriormente en el municipio de Ensenada, con lo que se afirma lo anteriormente comentado.

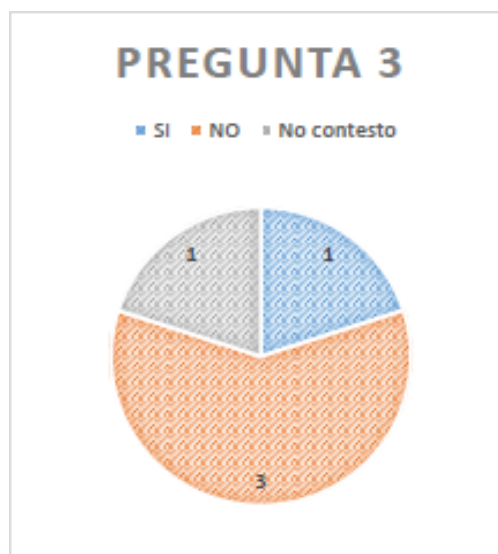
Existió la voluntad de implementar el programa pero no se concretó.

Por lo que es muy importante concretar la implementación, que a consideración personal es de tanta trascendencia e importancia como la Agenda.

3.- Actualmente, ¿Se implementa algún sistema de indicadores?

Sobre la implementación de algún sistema de indicadores que actualmente se esté llevando en el municipio, la comisión respondió en su mayoría que no existe un sistema de indicadores actualmente en el municipio de Ensenada.

Por otra parte, existe una respuesta afirmativa, que como anteriormente se comentaba, se refiere al sistema de indicadores interno que se utiliza en el municipio para medir y evaluar el avance de las acciones del Plan Municipal de Desarrollo, para conocer el grado de cumplimiento de este.



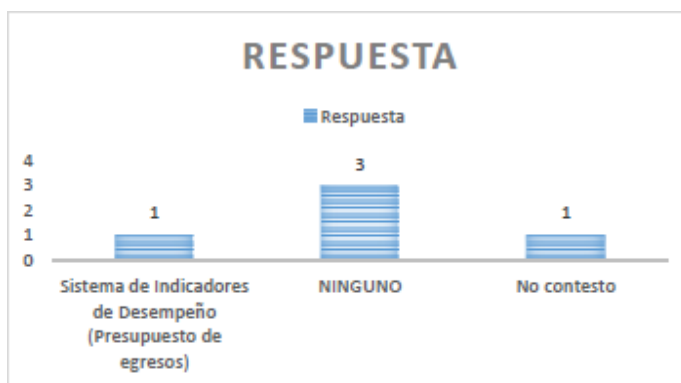
Gráfica 19. Implementación actual de algún sistema de indicadores. (Planeación)

Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

Por lo que seguiré resaltando que es importante concretar la implementación de un sistema de indicadores que permita llevar un fortalecimiento de las capacidades de la administración pública municipal de manera continua y a largo plazo, y no tener que reinventar el municipio cada tres años.

4.- ¿Cuál?

Por su parte, el integrante que manifestó que existe un sistema de indicadores, expreso que existe un sistema de indicadores de desempeño de acuerdo al presupuesto de egresos, con lo que se confirma lo anteriormente comentado, sobre la aplicación actual de un sistema de indicadores interno de acuerdo a las acciones del



Gráfica 20. ¿Cuál sistema? (Planeación)

Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

Plan Municipal de Desarrollo, y es que si no cuentan las metas con indicadores que midan el avance anual, no se les asigna un presupuesto a dichas acciones, pero esto es meramente interno y acorde a las líneas de acción del Plan. Por otra parte, los demás integrantes de la comisión refieren que no existe un sistema de indicadores actualmente en el municipio.

5.- ¿Hacia qué nivel de evaluación están enfocados dichos indicadores?



Gráfica 21. Nivel de enfoque de evaluación (Planeación)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

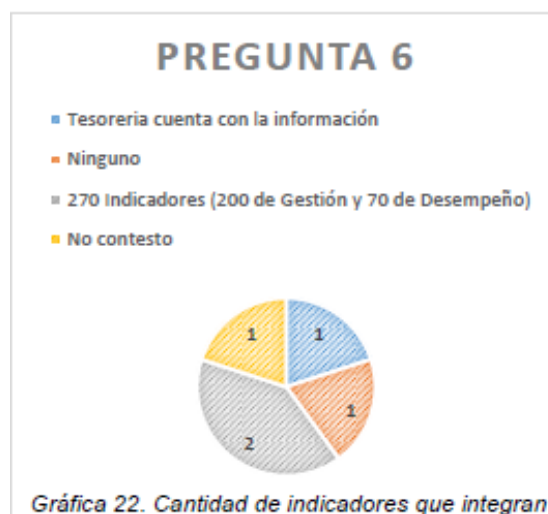
Sobre el nivel de evaluación al que están enfocados los indicadores, un integrante de la comisión refiere que son indicadores de desempeño, dos de los integrantes que están enfocados a gestión y desempeño, y finalmente, el otro integrante refiere que ninguno.

Ante esta respuesta, surge la necesidad de establecer un mismo nivel de evaluación que abarque las características básicas que deben de evaluarse de las administraciones públicas municipales a fin de fortalecer sus capacidades.

6.- ¿Cuántos indicadores integran el sistema?

Respecto a la cantidad que integran el sistema de indicadores del municipio, dos de los integrantes nos refieren que se integra por 270 indicadores de los cuáles 200 son de gestión y 70 de desempeño. Ante esta respuesta es muy importante resaltar que se está usando un sistema mixto que mide gestión y desempeño de las acciones que emprenden anualmente para cumplir con las meta del Plan Municipal de Desarrollo.

Por otra parte, otra respuesta nos indica que tesorería municipal es la que cuenta con dicha información, y finalmente, un integrante nos comenta que ninguno.



Gráfica 22. Cantidad de indicadores que integran el sistema (Planeación)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

7.- ¿Qué instancia es la encargada de verificarlos?

Por otra parte, los integrantes de la comisión no respondieron sobre que instancia es la encargada de verificar los indicadores, más que un integrante que nos comenta que tesorería municipal es la encargada de verificarlos.

Esto, por que anteriormente se comentaba que tesorería cuenta con la información de los indicadores, sin embargo, en teoría es el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal la encarga de formular, monitorear y evaluar los avances del Plan Municipal de Desarrollo, esto de acuerdo a los indicadores que les presenten las dependencias al área de planeación del comité quienes formularan el grado de avance del Plan.

Ante esto, es necesario fijar una instancia responsable de verificar los indicadores que integren al sistema que se implemente en el municipio.



Gráfica 23. Instancia encargada de verificarlos (Planeación)

Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

8.- Ante los retos que presentan las Administraciones Públicas Municipales, ¿Consideran viable la incorporación al programa Agenda para el Desarrollo Municipal para fortalecer las capacidades del municipio?



Gráfica 24. Viabilidad de la ADM. (Planeación)

Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

Por lo que se refiere a la viabilidad de la Agenda ante los retos que presentan las administraciones públicas municipales, todos los integrantes que contestaron, manifestaron que es viable la implementación de la Agenda, permitiendo fortalecer las capacidades del municipio de Ensenada.

Es importante conocer su opinión sobre la viabilidad, porque la incorporación del municipio al programa es a través de la aprobación del cabildo, que primeramente pasa por comisiones, ante lo que tenemos una respuesta favorable de viabilidad.

9.- ¿Consideran adecuado que se certifiquen a los municipios que aprueben totalmente un sistema de indicadores como el del programa de Agenda para el Desarrollo Municipal?

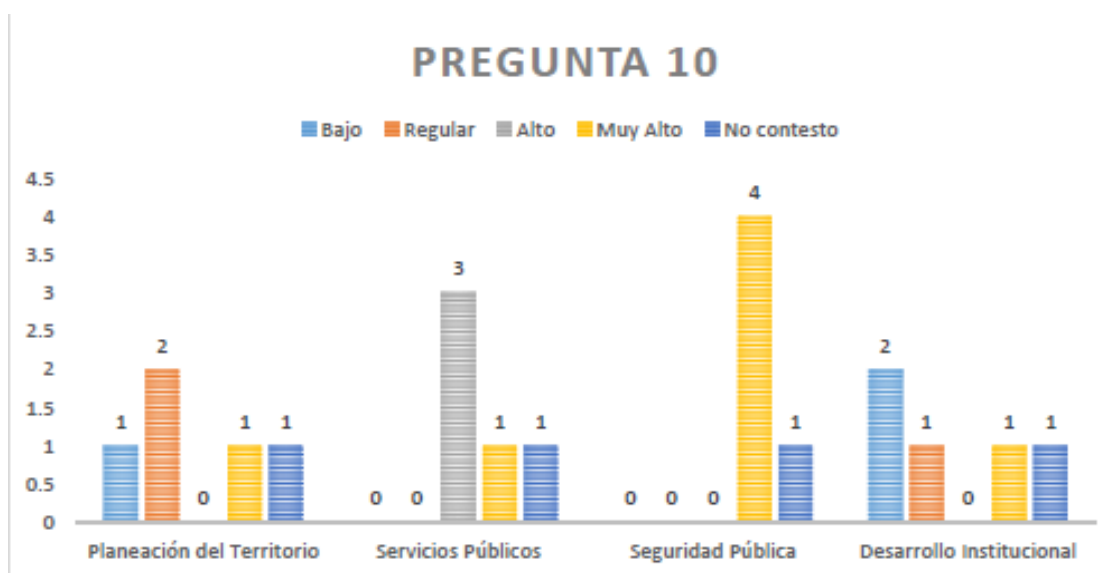
De igual manera, sobre la certificación de municipios que aprueben totalmente un sistema de indicadores como el que integran la Agenda, se pronunciaron a favor de que se acrediten a los municipios de acuerdo a sus capacidades y sobre la aprobación total del sistema de indicadores.

Esto es importante, porque promueve una base de incentivos para las administraciones públicas municipales, además de fomentar la innovación y la mejora continua de sus prácticas municipales.



Gráfica 25. Viabilidad de certificación a municipios aprobados (Planeación)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

10.- Entre los siguientes temas, enumere de mayor a menor importancia el orden en que considere deban ser evaluados.



Gráfica 26. Prioridad de evaluación (Planeación)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

Finalmente, en los valores consideran muy importante la implementación de un sistema de indicadores a seguridad pública, seguido de servicios públicos, planeación del territorio y por último, el desarrollo institucional.

A continuación observaremos los resultados obtenidos de la aplicación de la encuesta en la Comisión de Administración Pública y Fortalecimiento Municipal del Cabildo de Ensenada, B.C.

1.- ¿Conoce el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal?

Por lo que respecta al conocimiento de la Agenda, los integrantes de la comisión manifestaron conocer el programa. Cuestión favorable, como se comentaba anteriormente, porque son muchos los beneficios que otorga implementar un sistema de indicadores objetivo y bien diseñado que promueva en los municipios una mejora de sus prácticas municipales.

Al ser esta la comisión de Administración pública y fortalecimiento municipal, es la encargada de aprobar la solicitud de incorporación del municipio a la Agenda para el Desarrollo Municipal.



Gráfica 27. Conocimiento del Programa ADM (AP)

Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

2.- ¿Se ha implementado anteriormente dicho programa en el Municipio de Ensenada?



Gráfica 28. Anterior implementación de la ADM en el municipio de Ensenada (AP)

Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

Sobre su anterior implementación, esta comisión nos señala que no se ha implementado anteriormente la Agenda en el municipio de Ensenada.

Por lo que es necesario promover sus beneficios y contribuciones a las mejoras de gestión y desempeño de las administraciones públicas municipales, a partir de un sistema de indicadores que les brindara de certeza sobre su estado actual.

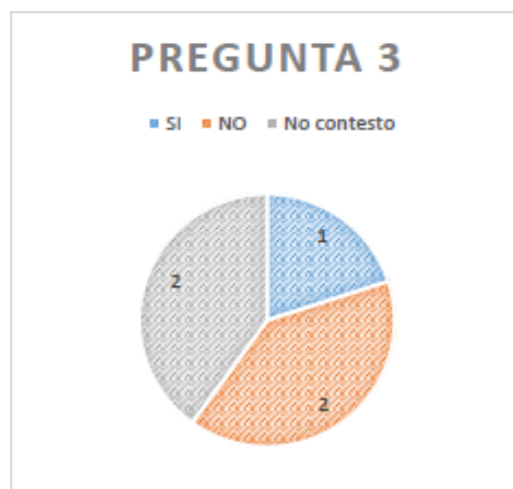
Esto permitirá una mejor toma de decisiones y el diseño de una planeación estratégica y a largo plazo con el conocimiento de la situación que guarda la administración pública.

3.- Actualmente, ¿Se implementa algún sistema de indicadores?

Por otra parte, nos señalan dos integrantes de la comisión que actualmente no se implementa un sistema de indicadores en el municipio de Ensenada.

Por otra parte, un integrante nos señala que si se implementa un sistema de indicadores, que como anteriormente se comentaba, se trata de un sistema de indicadores interno del municipio para medir el avance de las metas del Plan Municipal de Desarrollo.

Con lo que al concluir su gestión, se reinician los indicadores de acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo que vaya a implementar la administración entrante, que por lo general, son acciones totalmente distintas a las que se emprenden actualmente.



Gráfica 29. Implementación actual de algún sistema de indicadores. (AP)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

4.- ¿Cuál?

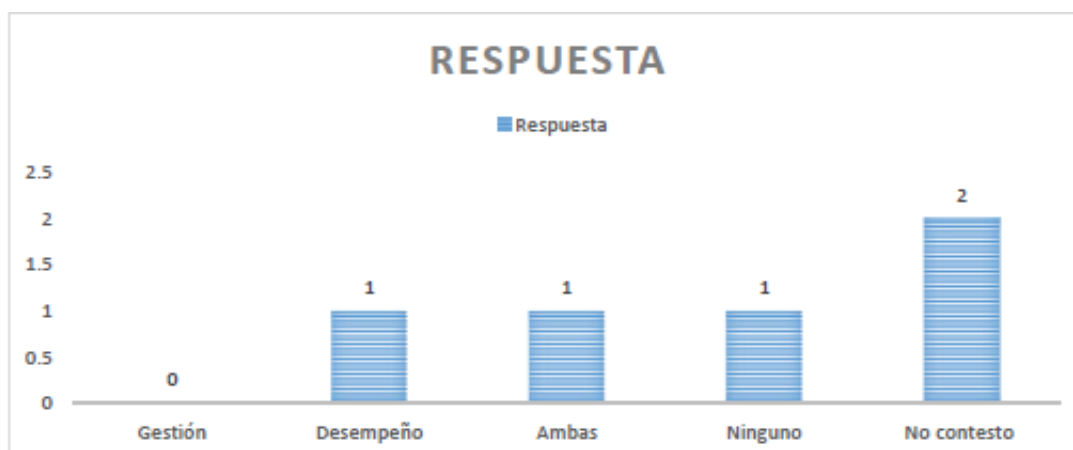
Es importante señalar, que el integrante de la comisión que nos señala que existe un sistema de indicadores de desempeño, integra además la comisión de planeación que anteriormente pudimos observar y comentar, por otra parte, dos de los integrantes nos refieren a que no existe un sistema de indicadores actualmente en el municipio de Ensenada, que sea aparte del que se cuenta internamente para medir las acciones de las dependencias de acuerdo a las metas trazadas en el Plan Municipal de Desarrollo.



Gráfica 30. ¿Cuál sistema? (AP)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

Por lo que se puede observar la necesidad de implementar un sistema integral de indicadores, que vaya más allá de un periodo de gestión de la administración pública municipal, acorde a medir y fortalecer las capacidades de los municipios y no a medir el cumplimiento de las metas trazadas por la administración que por lo general son compromisos de campaña.

5.- ¿Hacia qué nivel de evaluación están enfocados dichos indicadores?



Gráfica 31. Nivel de enfoque de evaluación (AP)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

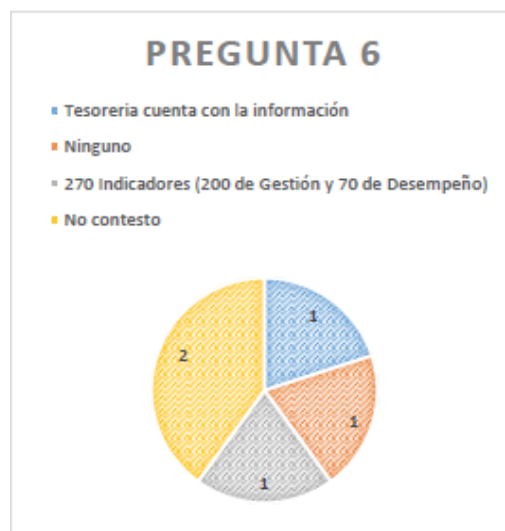
Sobre el nivel de evaluación al que están enfocados los indicadores, podemos observar por parte de un integrante de la comisión que están enfocados al desempeño, otros de los integrantes de la comisión nos dice que están enfocados a gestión y desempeño, y finalmente otro de los integrantes de la comisión nos refiere que a ninguno de las anteriores.

Ante esto, es necesario homogeneizar criterios a un sistema de indicadores que emplee ambos niveles, que nos permita fortalecer las capacidades de los municipios.

6.- ¿Cuántos indicadores integran el sistema?

Sobre la cantidad de indicadores que integran el sistema, de igual forma uno de los integrantes de la comisión nos señala que se integra por 270 indicadores con 200 de gestión y 70 de desempeño. Por otra parte, de igual forma que la anterior comisión, otro integrante nos comenta que tesorería es la que cuenta con dicha información y finalmente otro de los integrantes nos señala que ninguno.

Es importante señalar que la similitud de las respuestas en esta pregunta con la anterior comisión, radica en que hay regidores que integran ambas comisiones.



Gráfica 32. Cantidad de indicadores que integran el sistema (AP)

Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

7.- ¿Qué instancia es la encargada de verificarlos?

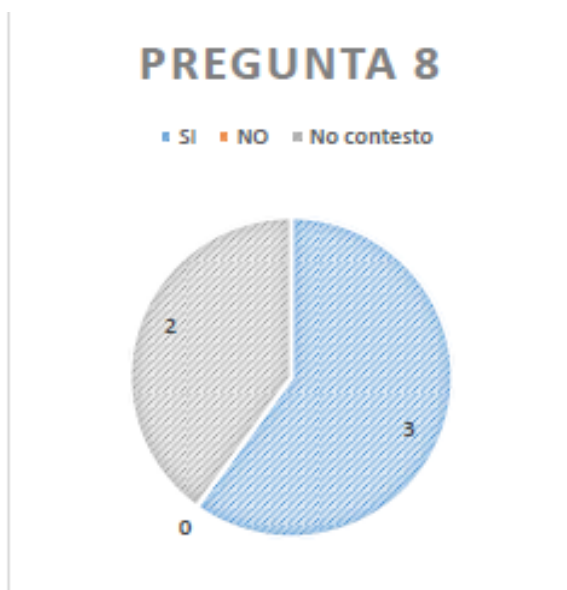
De igual manera, uno de los integrantes de la comisión nos señala que tesorería es la encargada de verificar los indicadores, mientras que otro integrante nos refiere que es la secretaria de gobierno o la unidad de mejora regulatoria la encargada de verificarlos.

Ante estas respuesta, urge homologar criterios en torno a que instancia es la encargada de verificar los indicadores que se implementan en el municipio, que como anteriormente se comentaba, en teoría debe de ser el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal la instancia responsable de dicha tarea.



Gráfica 33. Instancia encargada de verificarlos (AP)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

8.- Ante los retos que presentan las Administraciones Públicas Municipales, ¿Consideran viable la incorporación al programa Agenda para el Desarrollo Municipal para fortalecer las capacidades del municipio?



Gráfica 34. Viabilidad de la ADM. (AP)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

Respecto a la viabilidad de la Agenda ante los retos que presentan las administraciones públicas municipales, todos los integrantes que contestaron consideran viable su implementación.

Al ser esta la comisión de administración pública y fortalecimiento municipal, sería la encargada de aprobar en comisión la solicitud de incorporación al programa, lo que hace muy importante la respuesta tan favorable que otorgan sus integrantes a la viabilidad de implementación en el municipio de Ensenada.

9.- ¿Consideran adecuado que se certifiquen a los municipios que aprueben totalmente un sistema de indicadores como el del programa de Agenda para el Desarrollo Municipal?

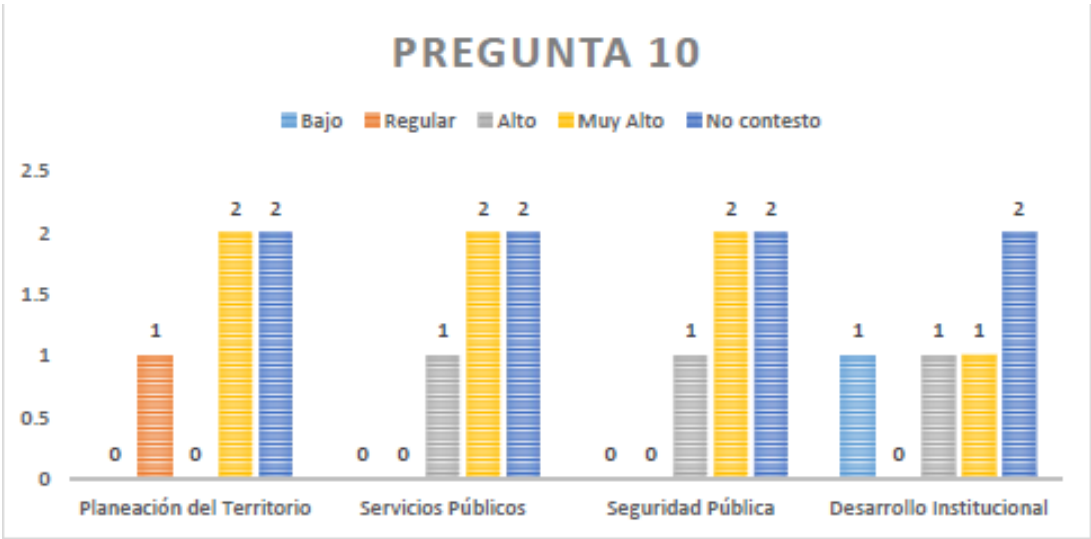
Respecto a la certificación de municipios que aprueben totalmente un sistema de indicadores como los que componen la Agenda para el Desarrollo Municipal, los integrantes de esta comisión, están a favor de que se certifique a los municipios sobre sus capacidades.

Esto promueve incentivos a los municipios como anteriormente lo hemos comentado, de mejorar sus administraciones públicas municipales y tener instituciones municipales solidas con las capacidades de gestión y desempeño necesarias para emplear sus acciones.



Gráfica 35. Viabilidad de certificación a municipios aprobados (AP)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

10.- Entre los siguientes temas, enumere de mayor a menor importancia el orden en que considere deban ser evaluados.



Gráfica 36. Prioridad de evaluación (AP)
Fuente: Elaboración Propia con datos de la encuesta

Finalmente, de acuerdo a las temáticas, consideran de mayor importancia evaluar los servicios públicos y la seguridad pública, la planeación del territorio y por último el desarrollo de capacidades institucionales.

Cruces de resultados de la encuesta

A continuación se presenta el desarrollo del cruce de resultados entre las preguntas que integran la encuesta aplicada y que se observaron anteriormente. La importancia de este cruce es contar con elementos para profundizar en el tema de investigación comparando las respuestas obtenidas en algunos reactivos contra otros.

En la primera parte, haremos un cruce de resultados entre dependencias y comisiones de cabildo encargadas de la planeación del municipio para conocer si existe contradicción o coincidencia sobre cual sistema de indicadores se implementa actualmente en el municipio de Ensenada.

Cuadro #1. Sistema actual de indicadores (COPLADEM//IMIP)

	¿Cuál?				Total
		Ninguno	Sistema de Indicadores	Sistema de indicadores de resultados	
Ninguno	3	1	0	1	5
SPPPM	0	0	1	0	1
Total	3	1	1	1	6

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

Podemos observar que no existe un criterio sobre cual sistema de indicadores se implementa actualmente en el municipio de Ensenada, lo que genera incertidumbre sobre la metodología para medir o evaluar las acciones de las diferentes dependencias. Además que genera incertidumbre sobre cómo es que se promueve una mejora continua sobre la administración pública, sino están de acuerdo sobre qué sistema se implementa actualmente. Es necesario contar con un solo programa integral que mida o evalúe los niveles de gestión y desempeño de la administración pública municipal.

Cuadro #2. Sistema actual de indicadores (COPLADEM/Comisión de Planeación)

		¿Cuál?				Total
			Ninguno	No contesto	Sistema de indicadores de desempeño	
¿Cuál?	Ninguno	1	3	1	0	5
	SPPPM	0	0	0	1	1
Total		1	3	1	1	6

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

En los resultados sobre cual sistema de indicadores se implementa actualmente en el municipio, se observa la misma situación del primer cruce, no existe un mismo criterio sobre cual sistema de indicadores están utilizando actualmente para medir sus capacidades de gestión y de desempeño.

Cuadro #3. Sistema actual de indicadores (COPLADEM/Comisión de Administración Pública)

		¿Cuál?				Total
			Ninguno	No contesto	Sistema de indicadores de desempeño	
¿Cuál?	Ninguno	1	2	2	0	5
	SPPPM	0	0	0	1	1
Total		1	2	2	1	6

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

En el tercer cruce de resultados, se observa la misma situación de los dos anteriores cruce, existe un desconocimiento sobre cual sistema de indicadores cuentan actualmente en el municipio de Ensenada.

Es importante señalar, que cuando se realizan los planes operativos anuales de cada área que integra la administración pública municipal, se elaboran las acciones que de acuerdo a las líneas de acción del Plan Municipal de Desarrollo les compete realizar, por lo que al realizar estas acciones que habrán de implementar deben establecer en el mismo, de qué manera se medirá su cumplimiento, ya que si no se elabora de esta manera, no se puede ingresar al sistema de captura y por ende, no podrá presupuestarse para el ejercicio fiscal.

El municipio debe de contar mínimo con un sistema de indicadores de acuerdo a las acciones que presupuestaron para el año en ejercicio, que si bien no medirán las capacidades de gestión y de desempeño de la administración municipal, como si lo hará un sistema de indicadores enfocados a la medición de la administración, si medirán el avance de dichas acciones y de las metas del Plan Municipal de Desarrollo. Por lo que el municipio debe de ir más allá a solo medir el avance de sus acciones, debe de implementar un sistema de indicadores de gestión y de desempeño de su administración pública municipal, a fin de conocer el nivel de capacidad con que cuenta en cada temática, sobre todo, en las facultades constitucionales que debe realizar como municipio.

Por lo que a continuación se hará un cruce entre dependencias y comisiones del cabildo encargadas de la planeación del municipio, para conocer si existe coincidencia o contrariedad entorno hacia qué nivel de evaluación están enfocados los indicadores que integran el sistema actual.

Cuadro #4. Nivel de enfoque de los indicadores (COPLADEM/IMIP)

		¿Hacia qué nivel de evaluación están enfocados dichos indicadores?		Total
		Ambas	Ninguno	
¿Hacia qué nivel de evaluación están enfocados dichos indicadores?	Ambas	1	1	2
	Ninguno	1	0	1
Total		2	1	3

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

Por lo que respecta al primer cruce de resultados sobre el nivel al que están enfocados actualmente los indicadores del municipio, existe una similitud en las respuestas al considerar una parte de los encuestados que se enfocan a gestión y desempeño, y por otra parte, que a ninguno de los niveles.

Es importante esta información, porque como observamos en los cruces 1, 2 y 3, no existe un mismo criterio dentro de las dependencias sobre cual sistema de

indicadores se implementa actualmente en el municipio, y en este caso, hacia qué nivel están enfocados dichos indicadores. Por lo que se puede comprobar lo que se comentaba anteriormente, el hecho de que los indicadores que se implementan actualmente están enfocados a medir avances de las acciones que realizan las áreas de la administración pública municipal, sin embargo, no se enfocan a medir las capacidades de gestión y/o desempeño de la administración.

Cuadro #5. Nivel de enfoque de los indicadores (COPLADEM/Comisión de Planeación)

		¿Hacia qué nivel de evaluación están enfocados dichos indicadores?				Total
		Desempeño	Ambas	Ninguno	No contesto	
¿Hacia qué nivel de evaluación están enfocados dichos indicadores?	Ambas	1	1	0	0	2
	Ninguno	0	1	1	1	3
Total		1	2	1	1	5

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

En el segundo cruce de resultados sobre el nivel de evaluación al que están enfocados dichos indicadores, se puede observar la misma respuestas de las anteriores tablas de contingencia, no existe un mismo criterio sobre hacia qué nivel están enfocados dichos indicadores. Existen respuestas que están enfocados a evaluar el desempeño, o a evaluar la gestión y el desempeño, o hacia ningún nivel.

Cuadro #6. Nivel de enfoque de los indicadores (COPLADEM/Comisión de Administración Pública).

		¿Hacia qué nivel de evaluación están enfocados dichos indicadores?				Total
		Desempeño	Ambas	Ninguno	No contesto	
¿Hacia qué nivel de evaluación están enfocados dichos indicadores?	Ambas	1	1	0	0	2
	Ninguno	0	0	1	2	3
Total		1	1	1	2	5

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

Por lo que respecta al tercer cruce de resultados sobre el nivel al que se enfocan los indicadores, se observa el mismo comportamiento de los encuestados.

Ante estas respuestas, es de recalcar la importancia de contar con un sistema de indicadores enfocados a ambos niveles, tanto a gestión como a desempeño, para que los integrantes de las dependencias del municipio cuenten con el mismo conocimiento sobre los indicadores que integran el sistema y no dejarlo al libre albedrio de los funcionarios municipales.

Por supuesto que es importante medir el avance del Plan Municipal de Desarrollo, pero es aún más importante medir la capacidad de gestión y de desempeño de la administración pública, ya que sin estos, no será posible realizar un buen gobierno, y por supuesto tampoco será posible alcanzar todas las metas trazadas en los Planes Municipales de Desarrollo, por la incapacidad de respuesta de la administración, tanto en servicios públicos, desarrollo económico, planeación territorial, seguridad pública, por mencionar algunas temáticas.

A continuación se observará lo que respecta a que instancia es la encargada de verificar dichos indicadores, de esta forma conocer si existe coincidencia o contrariedad entre las diversas áreas.

Cuadro #7. Instancia encargada de verificar indicadores (COPLADEM/IMIP)

		¿Qué instancia es la encargada de verificarlos?			Total
			ORFIS	Varios	
¿Qué instancia es la encargada de verificarlos?	COPLADEM	0	1	0	1
	Sin respuesta	3	1	1	5
Total		3	2	1	6

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

Por lo que respecta a la instancia encargada de verificar los indicadores actualmente en el municipio, podemos observar contrariedad. Por parte de COPLADEM nos refieren a que es dicha institución la encargada de verificar los indicadores, mientras que en el IMIP se señala que es el ORFIS (Órgano de Fiscalización Superior del Estado).

En el municipio la instancia encargada de la planeación es el COPLADEM, por lo que son los encargados legalmente de evaluar los avances de los indicadores de las dependencias que integran la administración pública municipal. También es importante señalar que ambas dependencias son entidades paramunicipales, por lo que el ORFIS verifica la cuestión presupuestaria de las entidades públicas tanto del Estado como del Municipio.

Por otra parte, es importante señalar la contrariedad dentro de COPLADEM al señalar por una parte a dicha institución como la encargada de verificar los indicadores mientras que otros integrantes de esa institución no señalan respuesta alguna sobre que instancia es la encargada de verificar.

Cuadro #8. Instancia encargada de verificar indicadores (COPLADEM/Comisión de Planeación)

		¿Qué instancia es la encargada de verificarlos?			Total
			No contesto	Tesorería	
¿Qué instancia es la encargada de verificarlos?	COPLADEM	0	0	1	1
	Sin respuesta	1	4	0	5
Total		1	4	1	6

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

En el segundo cruce, en el tema de que instancia es la encargada de verificar los indicadores actualmente en el municipio, vuelve a existir contrariedad de respuestas. Ahora involucran a tesorería municipal como la encargada de verificar los indicadores actualmente en el municipio, por lo que sucede lo mismo que en la

tabla 7, tesorería verifica cuestiones presupuestarias, no las relativas a la gestión y el desempeño de las dependencias del ayuntamiento.

Cuadro #9. Instancia encargada de verificar indicadores (COPLADEM/Comisión de Administración Pública)

		¿Qué instancia es la encargada de verificarlos?				Total
			No contesto	Secretaria de gobierno o UMR	Tesorería	
¿Qué instancia es la encargada de verificarlos?	COPLADEM	0	0	0	1	1
	Sin respuesta	1	3	1	0	5
	Total	1	3	1	1	6

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

Por otra parte, en el tercer cruce de resultados sobre la instancia encargada de verificar los indicadores, ahora involucran a la secretario de gobierno, a la unidad de mejora regulatoria y de nueva cuenta a tesorería municipal. Podemos observar un desconocimiento total sobre que instancia es la encargada de verificar los indicadores, cuando no debe de existir dudas sobre todo proviniendo de la comisión de Administración Pública y Fortalecimiento Municipal del Cabildo.

Solo queda comentar que ninguna de las áreas que mencionan, tiene las atribuciones para ser la instancia encargada de verificar los indicadores del sistema que actualmente se implementa en la administración pública municipal, toda vez que el COPLADEM recibe los avances de las metas de cada área de cada dependencia para llevar una medición sobre el avance trimestral y realizar anualmente un informe sobre el cumplimiento de las metas del Plan Municipal de Desarrollo. Por lo que el COPLADEM cumple la función de ser la instancia rectora de la planeación municipal.

A continuación compararemos los resultados entre el conocimiento que tienen las áreas sobre la Agenda y la consideración de viabilidad que señalaron para conocer si existe coincidencia en las respuestas o existe alguna contrariedad.

Cuadro #10. Conocimiento y Viabilidad (IMIP)

	¿Consideran viable la incorporación al programa Agenda para el Desarrollo Municipal para fortalecer las capacidades del municipio?		Total
	Sí		
¿Conoce el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal?	Sí	3	3
Total		3	3

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

En el IMIP tenemos una coincidencia entre el conocimiento sobre el programa y la consideración de viabilidad, por lo que aprueban que se implemente el programa en el municipio de Ensenada, esto por brindar de una herramienta muy útil a la administración pública municipal para el mejoramiento de su gestión y de su desempeño.

Cuadro #11. Conocimiento y Viabilidad (COPLADEM)

	¿Consideran viable la incorporación al programa Agenda para el Desarrollo Municipal para fortalecer las capacidades del municipio?		Total
	Sí	No	
¿Conoce el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal? Sí	0	1	1
No	5	0	5
Total	5	1	6

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

Por COPLADEM, obtenemos coincidencia en las respuestas, ya que de sus seis responsables de áreas, cinco señalaron conocer el programa y además consideran viable su implementación en el municipio, mientras que uno lo desconoce y no considera viable su implementación en el municipio por obvia razón de desconocimiento de la Agenda.

Cuadro #12. Conocimiento y Viabilidad (Comisión de Planeación)

	¿Consideran viable la incorporación al programa Agenda para el Desarrollo Municipal para fortalecer las capacidades del municipio?	Total
	Sí	
¿Conoce el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal? Sí	4	4
Total	4	4

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

En lo que respecta a la comisión de Planeación y Desarrollo Económico del cabildo de Ensenada, existe también coincidencia entre las respuestas, los cuatro integrantes que contestaron la encuesta conocen el programa y además consideran viable su implementación en el municipio de Ensenada.

Cuadro #13. Conocimiento y Viabilidad (Comisión de Administración Pública)

	¿Consideran viable la incorporación al programa Agenda para el Desarrollo Municipal para fortalecer las capacidades del municipio?	Total
	Sí	
¿Conoce el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal? Sí	3	3
Total	3	3

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

Finalmente, en la comisión de Administración Pública y Fortalecimiento Municipal también encontramos coincidencia en las respuestas, ya que los tres integrantes que contestaron la encuesta afirman conocer el programa y además consideran viable su implementación en el municipio de Ensenada.

Es importante este cruce de información, porque son los responsables de la planeación del municipio y los tomadores de decisiones sobre la implementación de programas para la mejora de la administración pública municipal.

El ultimo cruce es enfocado a comparar la importancia de evaluar las diversas temáticas de la Agenda para el Desarrollo Municipal, sobre todo comparar cada temática con la de desarrollo institucional, dado que es el motivo de esta investigación. Por lo que observaremos la comparación de las temáticas por cada dependencia y comisión de cabildo encuestadas.

Cuadro #14. Importancia de evaluación IMIP (Desarrollo Institucional/Planeación Territorial)

		¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Planeación Territorial?			Total
		Bajo	Regular	Muy Alto	
¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Desarrollo Institucional?	Regular	1	1	0	2
	Muy	0	0	1	1
	Alto				
Total		1	1	1	3

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

Entre el comparativo de valores de importancia de evaluar el desarrollo institucional y la planeación territorial, se puede observar que existe una prioridad por evaluar el desarrollo institucional sobre la planeación territorial en el municipio.

Cuadro #15. Importancia de evaluación IMIP (Desarrollo Institucional/Servicios Públicos)

		¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Servicios Públicos?		Total
		Alto	Muy Alto	
¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Desarrollo Institucional?	Regular	2	0	2
	Muy	0	1	1
	Alto			
Total		2	1	3

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

Por otra parte, entre el comparativo de desarrollo institucional y servicios públicos, existe una prioridad porque se implemente una evaluación a los servicios públicos del municipio. Esto como una necesidad que se puede observar en la mayoría de los municipios ante las incapacidades que están enfrentando por brindar de un servicio de calidad y continuo a la comunidad.

Cuadro #16. Importancia de evaluación IMIP (Desarrollo Institucional/Seguridad Pública)

		¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Seguridad Pública?		Total
		Bajo	Alto	
¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Desarrollo Institucional?	Regular	2	0	2
	Muy	0	1	1
	Alto			
Total		2	1	3

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

De igual forma, entre el comparativo de desarrollo institucional y seguridad pública, se encuentra con mayor prioridad la evaluación al área de desarrollo institucional del municipio. Por lo que se puede concluir, que por parte de IMIP existe una importancia a que se evalúe la capacidad del municipio para brindar de servicios públicos a la comunidad, seguido de evaluar la temática de desarrollo institucional que está por encima en prioridad de las temáticas de seguridad pública y planeación del territorio.

Cuadro #17. Importancia de evaluación COPLADEM (Desarrollo Institucional/Planeación Territorial)

		¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Planeación Territorial?			Total
		Bajo	Regular	Muy Alto	
¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Desarrollo Institucional?	Bajo	2	1	0	3
	Regular	0	1	1	2
	Alto	0	0	1	1
Total		2	2	2	6

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

Del comparativo entre desarrollo institucional y planeación territorial existe una similitud en los valores de acuerdo a la importancia por evaluar estas temáticas.

Cuadro #18. Importancia de evaluación COPLADEM (Desarrollo Institucional/Servicios Públicos)

		¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Servicios Públicos?				Total
		Bajo	Regular	Alto	Muy Alto	
¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Desarrollo Institucional?	Bajo	1	1	1	0	3
	Regular	0	0	1	1	2
	Alto	0	0	0	1	1
Total		1	1	2	2	6

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

Entre la comparación de resultados de desarrollo institucional y servicios públicos sucede lo mismo que con los resultados de IMIP, es mayor la importancia por evaluar la temática de servicios públicos del municipio.

Cuadro #19. Importancia de evaluación COPLADEM (Desarrollo Institucional/Seguridad Pública)

		¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Seguridad Pública?			Total
		Regular	Alto	Muy Alto	
¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Desarrollo Institucional?	Bajo	2	1	0	3
	Regular	0	2	0	2
	Alto	0	0	1	1
Total		2	3	1	6

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

Finalmente por lo que compete a COPLADEM, en la comparación entre desarrollo institucional y seguridad pública, consideran prioritario la temática de seguridad pública para ser evaluada. Por lo que se puede concluir en que en COPLADEM consideran prioritario de evaluar lo relativo a servicios públicos, seguridad pública, desarrollo institucional y la planeación del territorio, en ese orden de prelación.

Cuadro #20. Importancia de Evaluación Comisión de Planeación (Desarrollo Institucional/Planeación Territorial)

		¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Planeación Territorial?			Total
		Bajo	Regular	Muy Alto	
¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Desarrollo Institucional?	Bajo	1	1	0	2
	Regular	0	1	0	1
	Muy	0	0	1	1
	Alto				
Total		1	2	1	4

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

Entre el comparativo de valores de importancia por evaluar el desarrollo institucional y la planeación territorial, se puede observar que existe una similitud por evaluar ambas temáticas en el municipio.

Cuadro #21. Importancia de Evaluación Comisión de Planeación (Desarrollo Institucional/Servicios Públicos)

		¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Servicios Públicos?		Total
		Alto	Muy Alto	
¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Desarrollo Institucional?	Bajo	2	0	2
	Regular	1	0	1
	Muy Alto	0	1	1
Total		3	1	4

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

En el cruce de resultados entre desarrollo institucional y servicios públicos, existe una prioridad por evaluar los servicios públicos, lo que se ha referido hasta el momento como la prioridad entre las dependencias encuestadas.

Cuadro #22. Importancia de Evaluación Comisión de Planeación (Desarrollo Institucional/Seguridad Pública)

		¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Seguridad Pública?	Total
		Muy Alto	
¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Desarrollo Institucional?	Bajo	2	2
	Regular	1	1
	Muy Alto	1	1
	Total	4	4

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

Finalmente, entre desarrollo institucional y seguridad pública, existe un resultado muy curioso, porque considera esta comisión que la seguridad pública es lo más importante a evaluar en el municipio, lo que es contrario a lo que hemos observado ante las dos dependencias anteriores. Por lo que se puede concluir de la comisión de Planeación y Desarrollo Económico del Cabildo de Ensenada, que la prioridad por evaluar las diversas temáticas esta primero la seguridad pública, seguido de los servicios públicos, desarrollo institucional y planeación territorial.

Cuadro #23. Importancia de Evaluación Comisión de Administración Pública (Desarrollo Institucional/Planeación Territorial)

		¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Planeación Territorial?		Total
		Regular	Muy Alto	
¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Desarrollo Institucional?	Bajo	1	0	1
	Alto	0	1	1
	Muy Alto	0	1	1
	Total	1	2	3

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

De la comparación de desarrollo institucional y planeación territorial, se puede observar una prioridad por evaluar el desarrollo institucional del municipio.

Cuadro #24. Importancia de Evaluación Comisión de Administración Pública (Desarrollo Institucional/Servicios Públicos)

		¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Servicios Públicos?		Total
		Alto	Muy Alto	
¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Desarrollo Institucional?	Bajo	1	0	1
	Alto	0	1	1
	Muy	0	1	1
	Alto	0	1	1
Total		1	2	3

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

Por otra parte, entre el cruce de resultados de desarrollo institucional y servicios públicos, vuelve a ser prioritario el tema de la evaluación de la temática de servicios públicos en el municipio.

Cuadro #25. Importancia de Evaluación Comisión de Administración Pública (Desarrollo Institucional/Seguridad Pública)

		¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Seguridad Pública?		Total
		Alto	Muy Alto	
¿Cuál es la importancia que deba ser evaluado la Desarrollo Institucional?	Bajo	1	0	1
	Alto	0	1	1
	Muy	0	1	1
	Alto	0	1	1
Total		1	2	3

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

Finalmente, por lo que respecta a desarrollo institucional y seguridad pública se da el mismo caso que en la comisión de Planeación y Desarrollo Económico, existe una prioridad por evaluar la seguridad pública del municipio. Por lo que se puede concluir de la Comisión de Administración Pública y Fortalecimiento Municipal que su prioridad por evaluar las diversas temáticas de la Agenda en primer lugar esta servicios públicos y seguridad pública en el mismo nivel, seguido del desarrollo institucional y la planeación del territorio.

Conclusiones

A través de los resultados que se observaron anteriormente, se puede afirmar lo que hemos venido señalando en la presente investigación.

Por una parte, la viabilidad de implementar el programa en el municipio de Ensenada, Baja California fue total por parte de todos los encuestados, esto ante los grandes retos que enfrentan las administraciones públicas municipales.

Como se pudo observar, existe una necesidad por evaluar y establecer criterios homologados en la medición de servicios públicos y seguridad pública principalmente, esto se debe, a que actualmente en el municipio existe un gran rezago en el tema de servicios públicos municipales, lo que mantiene muy molestos tanto a representantes populares que integran el cabildo como a los ciudadanos que habitan en municipio de Ensenada.

Por otra parte, es necesario homologar criterios en torno a las instancias responsables de verificar los indicadores, que en este caso y por teoría, es el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal la instancia encargada, por lo que la implementación del programa de Agenda para el Desarrollo Municipal sería a través de esta institución.

A través del marco teórico, se pudo apreciar la evolución del federalismo mexicano y sus características actuales de ser un federalismo centralista, por lo que surge la necesidad de implementar mecanismos de fortalecimiento a gobiernos municipales y gobiernos estatales para que puedan hacerse cargo de las facultades y atribuciones que se les ha atribuido a cada orden de gobierno y empoderar el desarrollo local para promover una descentralización más profunda. De igual forma, respecto al desarrollo de las relaciones intergubernamentales en México, existen los mecanismos jurídicos y teóricos para llevarlos a cabo, dado que nuestro Estado se conforma de un estado federal, por naturaleza con lleva al que existan relaciones intergubernamentales entre los órdenes de gobierno que reconoce nuestra constitución.

Respecto a las capacidades institucionales de los municipios, es un reto enorme que se presenta actualmente de fortalecer a nuestras instituciones municipales para que puedan llevar a cabo sus atribuciones de una manera eficaz, eficiente y transparente.

Sobre la Agenda para el Desarrollo Municipal, se pudo apreciar la transformación que ha tenido el programa, y que dentro de sus objetivos busca fortalecer las capacidades de los municipios promoviendo un federalismo articulado que apoye a los municipios a incrementar sus niveles de gestión y de desempeño que les permita brindar de mejores servicios a los ciudadanos.

Este programa brinda a los municipios de un sistema de indicadores objetivo y claro que les ayuda a conocer su situación actual, para promover las acciones

tendientes a fortalecer sus capacidades en un ambiente de coordinación intergubernamental, que además brinde de la información necesaria para una mejor toma de decisiones y de mejora continua de la administración pública municipal.

Ante esto, podemos señalar que la Agenda para el Desarrollo Municipal en su apartado A fomenta el fortalecimiento de las capacidades institucionales, de servicios públicos, de seguridad pública y de la planeación del territorio del municipio de Ensenada, con lo que brinda de un mecanismo que le permitirá establecer una mejora continua de la administración pública municipal.

Bibliografía

- Aghón, G. y Cortés, P. (1998), "Descentralización y gobiernos municipales en América Latina", Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana (LC/L.1117), Ricardo Jordán Fuchs y Daniela Simioni (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arriagada R. (2002) *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. Instituto Latinoamericano del Caribe y de Planificación Económica y Social – ILPES. CEPAL: Santiago de Chile.
- Arroyo, J. y Guzmán, J. (2008). *Capacidades institucionales de los municipios en la promoción económica local*. *Carta Económica Regional*. Núm. 100, año 20, septiembre-diciembre, Págs. 12-13.
- Ávila, H.L. (2006). Introducción a la metodología de la investigación. Edición electrónica. Extraído de:
<http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/eureka/pudgvirtual/introduccion%20a%20la%20metodologia%20de%20la%20investigacion.pdf>
- Cabrero, E.; Flamand, L.; Santizo, C.; Vega, A. (1997). Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local. " Gestión y Política pública, vol. VI, núm. 2, segundo semestre, pp. 329-387.
- _____. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, II Semestre, pp. 753-784.
- _____. (2006). El panorama de la descentralización en México: ¿hacia qué tipo de federalismo evolucionar? *En Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*. Colección Legislando la Agenda Social. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados/LIX Legislatura, pp. 43-77
- _____. (2007). De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales. CIDE: México, número 197, extraído en <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-197.pdf>.
- _____. (2011). Gobierno y gestión pública en ciudades mexicanas: los desafíos institucionales en los municipios urbanos en Ciudades mexicanas. Desafíos en Concierto. Enrique Cabrero (coord.) FCE-CONACULTA: México.
- Carrera, A. (2004). Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000). IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004, extraído en: https://www.academia.edu/3839359/Evoluci%C3%B3n_de_las_relaciones_intergubernamentales_en_M%C3%A9xico.

- Cerdio, J. (2008). El federalismo mexicano puesto a prueba: algunas consideraciones sobre el estado actual de nuestro sistema federal en *Federalismo y Descentralización*. Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales. A.C. Segunda edición. Conferencia Nacional de Gobernadores: México, pp. 91-135.
- Decreto que abroga el diverso por el que se creó el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales que tiene como finalidad el cambio de denominación por el de Centro Nacional de Desarrollo Municipal y la reorientación de sus objetivos. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Extraído en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/34/leg/leg12.pdf>.
- Escudero, J; Delfín, L.A. y Gutiérrez, L. (2008). El estudio de caso como estrategia de investigación en las ciencias sociales. *Ciencia Administrativa 2008-1*: México. Extraído de: <http://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/estudio2008-1.pdf>
- García, R. (1996). Los gobiernos locales en México ante el Nuevo Federalismo. *Política y Cultura*, núm. 7, otoño, 1996, pp. 97-122, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México. Extraído de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26700706>.
- Gadsden, C. (2006). Documento internacional para reconocer gobiernos confiables en Avances y pendientes para fortalecer el federalismo. Colección *Legislando la Agenda Social*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados/LIX Legislatura.
- González, D y Hernández, E. (2010). La política de evaluación del gobierno mexicano: Crítica desde una perspectiva conceptual en *La evaluación en el sector pública*. *Revista de Administración Pública* núm. 121, INAP: México, pp. 15-35.
- González, M. (2010). El orden de gobierno municipal. Espejismo o realidad en *La dimensión Constitucional del Gobierno Municipal*. H. Congreso del Estado de Guerrero, LIX Legislatura, Editora Laguna: México, pp. 35-45.
- Guillén, T. (2007). Coyuntura del federalismo en México y su trayectoria histórica en *Federalismo y planeación regional en México*. Colección *Legislando la Agenda Social*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados/LX Legislatura. Primera edición: diciembre de 2007, pp. 83-88.
- Dieterich, H. (2010). Nueva guía para la investigación científica. Ariel: México.
- Hernández, Ana M. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios públicos*, vol. 9, núm. 18, pp. 36-53. Universidad Autónoma del Estado de México: México. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/pdf/676/67601804.pdf>.
- Hernández, R; Fernández, C. y Baptista, P. (1997). Metodología de la investigación. MCGRAW-HILL: México.
- INAFED (2012). Agenda Desde lo Local. SEGOB: México. Recuperado en: http://www.adm.gob.mx/es/ADM/adm_adll_2013.

- _____ (2013). Consejo Nacional Desde lo Local: Minuta de la Segunda Sesión Ordinaria 2013. SEGOB: México. Recuperado en: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/inafed_adll_2013_actas.
- _____ (2014). Proyecto: Programa Agenda para el Desarrollo Municipal. SEGOB: México. Recuperado en: <http://www.adm.gob.mx/>.
- _____ (2014). Resultados del programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2014. SEGOB: México, recuperado en: http://www.adm.gob.mx/es/ADM/adm_resultados_2104.
- _____ (2015). Nuevo Programa: Agenda para el Desarrollo Municipal. SEGOB: México. Recuperado en: <http://www.adm.gob.mx/>.
- Olivera, D. y Cano M. (2010). La evaluación del desempeño a nivel municipal. *Revista Ciencia Administrativa* 2012-2. Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas: México, pp. 117-121.
- Maldonado, B. (1992) Breves consideraciones sobre algunos aspectos de la teoría general del federalismo en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva Serie Año XXV núm. 75. Septiembre-Diciembre de 1992. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 809-827.
- Martínez Almazán, Raúl (1986). Fortalecimiento Municipal y la reactivación económica en Reactivación en los estados y municipios. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Número 22-23 Abril-Septiembre.
- Matute, C. (2013). La gestión pública municipal y la autonomía jurídica-política en El municipio en México: Avances y retos rumbo al Siglo XXI. Alberto Villalobos (coord.) Colección gestión para el desarrollo local. CADP, KAS, UIIOG: México, pp. 67-79.
- Morata, F. (1991). Políticas públicas y relaciones intergubernamentales. *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 224-225 (octubre 1990-marzo, 1991), España, extraído en: [http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path\[\]=5210&path\[\]=5264](http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path[]=5210&path[]=5264).
- Morales, D. (2010). Evaluación del desempeño gubernamental y cultura organizacional: Reflexiones sobre la Nueva Gestión Pública y la sociología de las organizaciones en La Evaluación en el Sector Público. *Revista de Administración Pública* núm. 121 vol. XLV, No. 1, INAP: México, pp. 37-52.
- Moreno, C. (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. *Revista de Ciencia Política* Vol. 27, No. 2. Págs. 131-153.
- Pérez, F. (2008) El federalismo Mexicano del Siglo XXI en *Federalismo y descentralización*. Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A. C. Segunda Edición. Conferencia Nacional de Gobernadores: México, pp. 25-89.
- Pérez, E. y Arenas A. (2012). Agenda desde lo Local: Desarrollo Sostenible y Desarrollo Humano. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, núm. 22, Universidad Austral de Chile: Chile, pp. 43-54. Extraído en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=45929109003>.

- PNUD. (2009). Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco: Capacidades Institucionales para el Desarrollo Humano Local. PNUD: México.
- Pontifes, A (2002). Relaciones intergubernamentales. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal: El gobierno y la gestión municipal en México. Segunda parte. Número 65, pp. 43-59 extraído en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=65>.
- Rendón, T. (2015). Algunos efectos de la globalización en el derecho municipal mexicano en Derecho Municipal Multinacional. Rendón T. (coordinadora). Editorial Porrúa: México. Primera edición, pp. 523-544.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, (30), 119-134. Recuperado en 09 de octubre de 2015, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=es&tlng=es.
- Saltalamacchia, H. y Ziccardi, A. (2005). Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. *Revista Mexicana de Sociología* 67, Núm. 1 (enero-marzo, 2005): 51-97, UNAM-IIS: México.
- Sánchez, P. (2002). ¿Nuevo gobierno, nueva coordinación intergubernamental en México? VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Extraído en: https://derechoadministrativofcpys.files.wordpress.com/2012/06/lectura_u4_1_sc3a1nchezmc3a9ndez.pdf.
- Serna, E. (1980). Las empresas públicas en la economía nacional. *Revista de Administración Pública* número 42, Abril-Junio. INAP: México, pp. 53-59. Extraído de: http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_42_1980.pdf.
- Sosa, J. (2012). Formación de capacidades en gobiernos locales en México, hacia la nueva gobernanza. *Explanans*, vol. 1, núm. 2, Julio-diciembre 2012, pp. 36-37.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005). El federalismo en Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano. Primera edición. SCJN: México.
- Tagle, Martha A. (2007) El papel de los municipios en la redistribución de competencias dentro del nuevo federalismo en *Federalismo y planeación regional en México*. Colección Legislando la Agenda Social. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados/LX Legislatura. Primera edición: diciembre, pp. 65-75
- Villalobos, A. (2010). El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los Gobiernos Locales. INAP: México.
- Zavaleta M. (2014) Modelo de gestión para el fortalecimiento municipal de Mexicali, Tesis Doctoral