

PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO

*Debilidades y Fortalezas
en su Desempeño Institucional*

PABLO PINEDA ORTEGA

Instituto de Estudios del Federalismo

Juan Álvarez no. 2440 col. Ladrón de Guevara, C.P. 44600

Guadalajara, Jalisco, México.

Enero2014.

Primera Edición.

Impreso en México

ISBN: 978-607-8136-13-1

Diseño por: María Guadalupe de la Cruz Flores y Omar Gómez Parra

A Lily, Vito y Abril



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
I. PRIMERA PARTE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y GESTIÓN PÚBLICA.....	13
1. CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y GESTIÓN DE GOBIERNO.....	15
1.1. El entorno institucional en la gestión de gobierno.....	15
1.2. Del Entorno Institucional a las Capacidades Institucionales: la Nueva Gestión Pública.....	24
1.3. De la Nueva Gestión Pública a la Planeación Estratégica y al Presupuesto basado en Resultados.....	33
2.- POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL EN MÉXICO. AVANCE DESIGUAL EN SUS ÓRDENES DE GOBIERNO.....	45
II. SEGUNDA PARTE EL ESLABÓN MÁS DÉBIL DEL FEDERALISMO MEXICANO.....	57
3. ESTRUCTURA JURÍDICO POLÍTICA DE MÉXICO Y EL CRECIENTE PAPEL DEL MUNICIPIO EN ELLA.....	59
4. UNA VISIÓN GENERAL DE LA DIVERSIDAD MUNICIPAL EN MÉXICO.....	69
4.1 Pobreza y heterogeneidad, el rasgo sobresaliente de nuestros municipios.....	69
4.2 Radiografía de las capacidades institucionales del municipio	72
4.3 Calidad institucional y planeación-evaluación municipal: la agenda pendiente en México.....	76
III. TERCERA PARTE PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS MUNICIPALES.....	81
5. PANORAMA GENERAL DE LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO.....	83
6. EFICACIA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL: EL PROCESO DE PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS.....	99
6.1 El desarrollo institucional de los municipios en México visto a la luz de sus procesos de planeación y evaluación de Políticas Públicas.....	99
6.2 Los Principales Hallazgos.....	112
Conclusiones.....	126
Anexos.....	130
Bibliografía.....	157

TABLAS, GRÁFICAS Y ANEXOS.

Capítulo 1

GRÁFICA 1.1 CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO HUMANO LOCAL.

GRÁFICA 1.2 LA CALIDAD DEL GOBIERNO COMO ARQUITECTURA INSTITUCIONAL Y PRÁCTICAS DE GESTIÓN.

GRÁFICA 1.3 INSTITUCIONES POLÍTICAS, PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y RESULTADOS DE POLÍTICAS

GRÁFICA 1.4 PROCESO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL PRESUPUESTO EN BASE A RESULTADOS.

TABLA 1.1 DIMENSIÓN III DEL IDD: CALIDAD INSTITUCIONAL Y EFICIENCIA POLÍTICA (DEMOCRACIA DE LAS INSTITUCIONES)

TABLA 1.2 PILARES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

TABLA 1.3 ELEMENTOS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS.

TABLA 1.4 NÚMERO DE PROGRAMAS PRESUPUESTALES POR VALORACIÓN DE DESEMPEÑO

Capítulo 2

GRÁFICA 2.1 REFORMAS INSTITUCIONALES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

GRÁFICA 2.2 SUSTENTO CONSTITUCIONAL A LAS REFORMAS.

GRÁFICA 2.3 RESULTADOS DEL ÍNDICE ESTATAL DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL 2012

GRÁFICA 2.4 PROMEDIO NACIONAL DE LAS CINCO LEYES.

GRÁFICA 2.5 RANKING 2012 DE LA DIMENSIÓN III CALIDAD INSTITUCIONAL Y EFICIENCIA POLÍTICA

Capítulo 3

RECUADRO 3.1 PRINCIPALES REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1983 AL ARTÍCULO 115

TABLA 3.1 VERTIENTES DE INVERSIÓN DE RECURSOS FEDERALES PARA ESTADOS, MUNICIPIOS Y BENEFICIARIOS DIRECTOS.

Capítulo 4

TABLA 4.1 PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA POR MUNICIPIO EN 2010

TABLA 4.2 NÚMERO DE CARENCIAS PROMEDIO DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA POR MUNICIPIO EN 2010

TABLA 4.3 CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A NIVEL MUNICIPAL.

TABLA 4.4 DIMENSIÓN DEL NIVEL GUBERNAMENTAL Y ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO.

TABLA 4.5 ELEMENTOS DE PLANEACIÓN O EVALUACIÓN POR TIPO DE MUNICIPIO: INDICADORES Y SEGUIMIENTO (PORCENTAJE).

Capítulo 5

MAPA 5.1 MÉXICO, GRADO DE MARGINACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2010, CONAPO.

GRÁFICA 5.1 ESQUEMA CONCEPTUAL DE LA MARGINACIÓN.

GRÁFICA 5.2 LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO SEGÚN SU GRADO DE MARGINACIÓN EN ORDEN DESCENDENTE.

GRÁFICA 5.3 LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO SEGÚN SU GRADO DE MARGINACIÓN EN ORDEN ASCENDENTE.

TABLA 5.1 ENTIDADES FEDERATIVAS Y SU GRADO DE MARGINACIÓN.

TABLA 5.2 MUNICIPIOS DE ESTUDIO, GRADO DE MARGINACIÓN Y LUGAR EN COMPETITIVIDAD.

TABLA 5.3 SISTEMA URBANO NACIONAL: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR GRADO DE MARGINACIÓN URBANA, SEGÚN RANGO DE CIUDAD 2010.

TABLA 5.4 POBLACIÓN POR CIUDAD SEGÚN GRADO DE MARGINACIÓN.

TABLA 5.5 VALORES ALCANZADOS POR LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO EN EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD.

Capítulo 6

RECUADRO 6.1 LAS INTERROGANTES.

GRÁFICA 6.1 PROCESO INTEGRAL DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN.

GRÁFICA 6.2 DESEMPEÑO DE LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO EN LO QUE RESPECTA AL PDM.

GRÁFICA 6.3 DESEMPEÑO DE LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO EN LO QUE RESPECTA A LA PROGRAMACIÓN DE POLÍTICAS.

GRÁFICA 6.4 DESEMPEÑO DE LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO EN LO QUE RESPECTA AL INFORME DE GOBIERNO.

GRÁFICA 6.5 DESEMPEÑO DE LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO EN LO QUE RESPECTA AL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

TABLA 6.1 OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO DE ACUERDO AL MARCO JURÍDICO VIGENTE.

TABLA 6.2 TIPO DE RESPUESTAS Y SU VALORACIÓN.

TABLA 6.3 INFORMACIÓN RECABADA DE LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO.

TABLA 6.4 PUNTAJE ALCANZADO POR LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO.

TABLA 6.5 NIVELES DE DESEMPEÑO, PUNTAJES CORRESPONDIENTES Y CASOS PRESENTADOS.

TABLA 6.6 DESEMPEÑO MUNICIPAL VISTO A LA LUZ DE SU PUNTAJE EN EL ÍNDICE.

ANEXO 6.1 RECUADROS DE CADA MUNICIPIO CON LAS RESPUESTAS A TODAS LAS INTERROGANTES.

ANEXO 6.2 REGISTRO DE PETICIONES DE INFORMACIÓN A MUNICIPIOS INDICADOS.



INTRODUCCIÓN.

En las últimas décadas el aparato público de los estados nacionales ha sufrido importantes cambios en sus dimensiones, estructura organizacional y formas de operación (González, 2008: 11), y es claro que todo ello se enmarca en las líneas de pensamiento que reivindican una mayor eficacia, eficiencia y transparencia en la función pública, reflejado en una más sólida rendición de cuentas, esto es, en la línea propuesta por la llamada *Nueva Gestión Pública*, NGP. Si bien no se puede afirmar que estos avances son sustanciales en Latinoamérica, no pueden minimizarse sus logros ni desconocer que la orientación está claramente planteada.

De manera paralela a esta lógica, estos cambios también se han visto influidos por la llamada *Gobernanza Democrática*, que enfatiza la necesidad de mantener una clara dirección gubernamental en los asuntos públicos, pero con una creciente participación de la sociedad, y en especial con aquellos sectores que se verán mayormente afectados por las decisiones públicas. Para el caso de las sociedades que como la mexicana han atravesado en su pasado reciente un proceso de transición hacia la democracia, Aguilar lo ha planteado con meridiana claridad (Aguilar, 2008: capítulo 1): se trata del paso de la democracia vista como una forma de acceder al gobierno hacia la democracia vista como gobierno con capacidad gubernativa.

Nos referimos entonces a cambios de primera importancia que van más allá de aquel primer ciclo de reformas de los años ochenta, más asociadas a la contracción del estado a favor del mercado, y que ahora ya no se constriñen al campo económico. Como se sabe, en aquel ciclo de reformas se afirmaba que el intervencionismo estatal desproporcionado había tenido importantes efectos no deseados, por lo que se buscó que las decisiones fuesen tomadas cada vez más por el mercado, y ello necesariamente significó la retracción del gobierno en diferentes frentes. Sin embargo, en el nuevo paradigma la discusión no gira en torno a las dimensiones del estado mismo sino a la eficacia de su actuación como generador de bienes y servicios de valor público.

Ahora bien, la complejidad de la estructura y funciones del aparato público moderno se acrecienta aún más en los regímenes de corte federal como

el mexicano, pues ese carácter significa, en breve, que todos los órdenes de gobierno tienen facultades y atribuciones diversas, muchas de las cuales se traslapan en distintos campos de la política pública. Lo anterior querría decir que el aparato público en México, como en cualquier otro país con régimen político de partidos competidos, no es un ente monolítico y de razonable consistencia interna, cuya operación resulte homogénea y lineal en todos sus niveles. En este orden de ideas se vuelve necesario centrar el análisis en cada uno de estos órdenes, y en esta obra sólo se analiza el nivel de gobierno de mayor cercanía a su comunidad, el orden municipal, aunque para su mejor comprensión se recurre de vez en vez a los otros dos órdenes, en especial al federal.

Sin embargo, para entender la circunstancia actual de la vida municipal es necesario volver al pasado reciente del país, pues es a partir de importantes reformas en los últimos lustros que el régimen federal mexicano ha podido alcanzar un mayor equilibrio en su estructura de su poder. Este nuevo equilibrio ha supuesto el fortalecimiento de los estados y municipios *vis a vis* el gobierno federal, si bien esta evolución ha tenido luces y sombras no sólo por el desigual desarrollo regional que mantiene el país, sino también porque el fortalecimiento del poder local no se ha acompañado de las reformas en desarrollo institucional ya implementadas con relativo éxito en el orden federal. Dicho en otros términos, la política de descentralización *per se* no ha conducido en automático a una sensible mejoría de la gestión pública a nivel municipal (y en distinta medida a nivel estatal), si bien sí ha creado un marco básico y propiciatoria para ella cuyo aprovechamiento ha sido dispar en los municipios a lo largo del país.

De entre los factores más relevantes del proceso descentralizador referido se encuentran las crecientes transferencias de recursos financieros a los estados y municipios, así como el reconocimiento de atribuciones a los gobiernos municipales que otrora detentaban los gobiernos federal y en menor medida el estatal, y a donde destaca el reconocimiento constitucional del estatuto de persona jurídica de derecho público al municipio. Sin embargo y para la gran mayoría de los municipios del país, este proceso no ha logrado fortalecer de manera significativa las capacidades institucionales locales, lo que hubiera permitido aprovechar a plenitud sus nuevas atribuciones gubernativas. Más aún, inclusive los municipios grandes en México como los aquí estudiados todavía mantienen sensibles deficiencias, en particular en el área de la planeación y evaluación de sus políticas públicas, lo que va de la mano de sus rezagos en materia

de transparencia y rendición de cuentas; sin ninguna duda, esto da margen a todo tipo de ineficiencias en la gestión pública cotidiana, que se refleja en la pobre atención a las demandas ciudadanas en la gran mayoría de los municipios.

A la postre, en el país perviven rezagos de significación que se reflejan en el desigual desarrollo humano de sus regiones, si bien hay que reconocer también que existen avances parciales en ciertos campos de la gestión municipal que permiten visualizar, aún con los retos de por medio para su sociedad y su gobierno, las posibilidades de un futuro mejor. Lo cierto es que en la actualidad son justamente los gobiernos municipales los que -dentro de la estructura tripartita de órdenes de gobierno- presentan más débiles herramientas y menores capacidades para cumplir con eficiencia sus importantes tareas, debido a lo cual se ha dicho y no sin razón que el municipio es “el eslabón más débil” (Arellano, 2011: 29) de nuestro régimen jurídico político.

Para contribuir a la comprensión de esta compleja circunstancia, en esta obra se analizan las capacidades gubernativas de algunos de los municipios más importantes del país, para lo cual y teniendo como trasfondo su particular arquitectura institucional, se estudia con profundidad el marco de planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas instrumentadas en cada uno de ellos, y se realiza una comparación general en base a criterios de relevancia. Con ello se busca documentar cómo no obstante ser éste el eslabón más débil de nuestro federalismo, existe evidencia de avances parciales en sus capacidades institucionales, si bien éstos se restringen en gran medida a los municipios grandes, y dentro de ellos perviven deficiencias de significación cuyas raíces se buscan explicar.

La elección de los trece municipios de estudio se realizó en función de dos criterios específicos: que ellos tuviesen una infraestructura material e institucional razonable, pues sólo con ella es posible contar con una base mínima para la planeación y evaluación de políticas, y que ellos reflejaran de la mejor manera la gran diversidad del país, evaluada ésta por el nivel de marginación de sus entidades federativas; de este modo, los municipios de estudio se encuentran en entidades que abarcan todos los rangos de marginación definidos por el Consejo Nacional de Población, CONAPO, y son por ello representativos de nuestro variado escenario nacional.

La obra se divide en tres grandes partes, y en la primera se presenta en el capítulo uno una revisión de conjunto de lo que se entienda por desarrollo institucional en el orden público, deteniéndonos en la diferenciación entre

capacidades y entorno institucional, así como en el estudio de la llamada Nueva Gestión Pública y la Planeación Estratégica. Con estos elementos de carácter conceptual en el segundo capítulo se da cuenta del desigual desarrollo institucional que existe en los tres órdenes de gobierno en México, lo que ayuda a analizar en perspectiva el desempeño municipal. En la segunda parte del libro, también integrada por dos capítulos, se estudia el estado que guardan los municipios mexicanos para lo cual, en el capítulo tercero, se revisa la estructura jurídico política del país y el rol que desempeña el municipio en ella, en tanto que en el cuarto se analizan tanto la heterogeneidad municipal como sus capacidades institucionales, mismas que permiten entender mejor el alcance de la planeación y evaluación de políticas en este orden de gobierno. Finalmente la tercera parte se centra en los municipios materia de esta obra, presentando en el capítulo quinto una apretada síntesis de sus principales características para analizar, en el sexto capítulo, los aspectos sustantivos de esta investigación en ellos, esto es, la estructura institucional de sus procesos de planeación y evaluación de políticas públicas. Las conclusiones por su parte hacen una revisión de conjunto de las principales reflexiones y hallazgos que derivan de esta obra.

PRIMERA PARTE.

DESARROLLO INSTITUCIONAL Y GESTIÓN PÚBLICA.

CAPÍTULO UNO. CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y GESTIÓN DE GOBIERNO.

1.1 El entorno institucional en la gestión de gobierno.

El estudio de las instituciones es fundamental para la comprensión de las condiciones que hacen posible el alcance del bienestar de una sociedad, pues son ellas quienes inducen y alientan ciertas conductas, al tiempo que generan preferencias e imponen incentivos y restricciones a los agentes; como lo ha señalado uno de los más destacados exponentes del *institucionalismo*:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (North, 2006: 13)

En ese orden de ideas, por instituciones se puede entender "... las normas formales e informales y los mecanismos para asegurar su cumplimiento, que configuran el comportamiento de individuos y organizaciones dentro de una sociedad... en el entendido de que las normas representan o establecen los incentivos que configuran el comportamiento de las organizaciones e individuos" (Aguilar, 2008: 190).

De este modo, si las instituciones no generan certeza y confianza entre los actores, se dificulta el alcance de acuerdos y se originan expectativas inciertas que desalientan la planeación económica y la inversión. En sentido contrario, cuando las instituciones operan bien y en consecuencia devienen en políticas transparentes, predecibles y creíbles, se genera la certeza necesaria para la toma de decisiones orientada al largo plazo más allá de los altibajos circunstanciales del entorno¹. Por ello, las instituciones delinean el perfil que asume una sociedad y su gobierno, y ofrecen una perspectiva más amplia de las razones que condicionan la conducta de los agentes y los estímulos que pueden incidir en ella.

¹ En este sentido, en la investigación sobre política pública y regulación "...(se) debe analizar las creencias compartidas de los individuos porque contienen modelos mentales sobre la realidad y sobre el comportamiento de los otros que son el elemento clave de la construcción de instituciones" (Mariscal, 2010: 181).

Lo cierto es que el enfoque institucional ha tomado especial relevancia desde hace unos lustros porque los estudios previos en torno al desarrollo de un país se centraban fundamentalmente en su desempeño económico a donde si bien el aparato público tenía un peso específico, se asumía sin mayor análisis que la “caja negra” del gobierno atendía sus tareas según le eran instruidas por la clase política. La verdad es que este esquematismo se encuentra lejos de dar cuenta de la compleja realidad de la gestión pública moderna, pues en efecto el desempeño gubernamental no es homogéneo ni opera de manera fluida:

El funcionamiento de las instituciones y su influencia en los resultados del desarrollo pasaron a ser una preocupación central... Durante mucho tiempo la capacidad institucional se percibió mayormente como un “residuo no explicado”. El desarrollo se concebía principalmente como una función de la acumulación de capital, partiendo del supuesto implícito de que la capacidad institucional seguiría a los recursos. (Así) las instituciones eran consideradas como las organizaciones formales encargadas de implementar las políticas y los proyectos (Stein, 2006: 12)

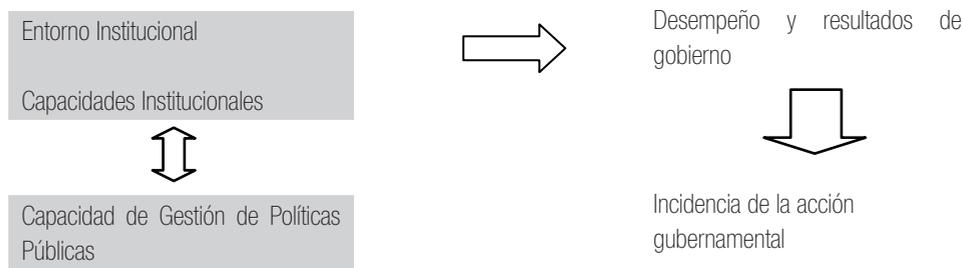
La preocupación por el estudio del desempeño institucional y su contribución para explicar los importantes fenómenos sociopolíticos recientes tuvo su mayor sustento en un nuevo enfoque teórico que, sin embargo, no dejó de nutrirse de otras perspectivas ya desarrolladas pero mayormente subestimadas:

Las dificultades enfrentadas por los países del antiguo bloque soviético en su transición hacia una economía de mercado y el éxito relativo de los “tigres” asiáticos centraron nuevamente la atención en la función de las instituciones en el desarrollo. Este renovado interés fue influenciado por los avances conceptuales y analíticos del llamado *neoinstitucionalismo*, amplio concepto que abarca distintas corrientes de pensamiento en varias disciplinas... y que hace hincapié en el papel central de las instituciones para explicar el comportamiento social, económico y político (ibid, loc cit).

En ese sentido y a tono con la visión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, (2009, cap. 3), se considera que los factores de corte institucional que inciden en el desempeño gubernamental son de dos tipos, los que abarcan el llamado *entorno institucional*, que le da marco a las políticas públicas, esto es, el conjunto de reglas que determinan y circunscriben la conducta gubernamental pero también la de los demás actores con incidencia pública, y las llamadas *capacidades institucionales*, que refieren las facultades y competencias para el ejercicio de gobierno, esto es, para la generación y provisión de bienes y servicios públicos a su comunidad y la manera en que se atienden —o se podrían atender— las demandas y necesidades sociales.

Entendido así el *entorno institucional*, éste abarca los temas relativos a la rendición de cuentas, la fiscalización, la transparencia, la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas y el apego a la legalidad de la acción pública, así como lo relativo a una administración pública profesional. En ese orden de ideas las *capacidades institucionales* abarcan la amplia temática asociada a las competencias necesarias para la elaboración y aplicación de políticas públicas, la obtención de recursos fiscales, la asignación del presupuesto y la provisión de servicios públicos de calidad, así como la gestión eficiente de recursos humanos y tecnológicos, entre otros (ibid). Habida cuenta de que ambos, el *entorno* y las *capacidades* institucionales influyen y se ven influidas por la capacidad del aparato público en la gestión de políticas (esto es, en el desempeño gubernamental) cuyo propósito último es incidir de manera favorable en el entorno social, el proceso en su conjunto pueden sintetizarse en siguiente gráfica. Nótese que desde la perspectiva del PNUD lo que se busca alcanzar es un más elevado desarrollo humano, y para ese fin deben estar orientadas las políticas públicas.

Gráfica 1.1 Capacidades institucionales para el desarrollo humano local.



Fuente: PNUD, 2009: 49.

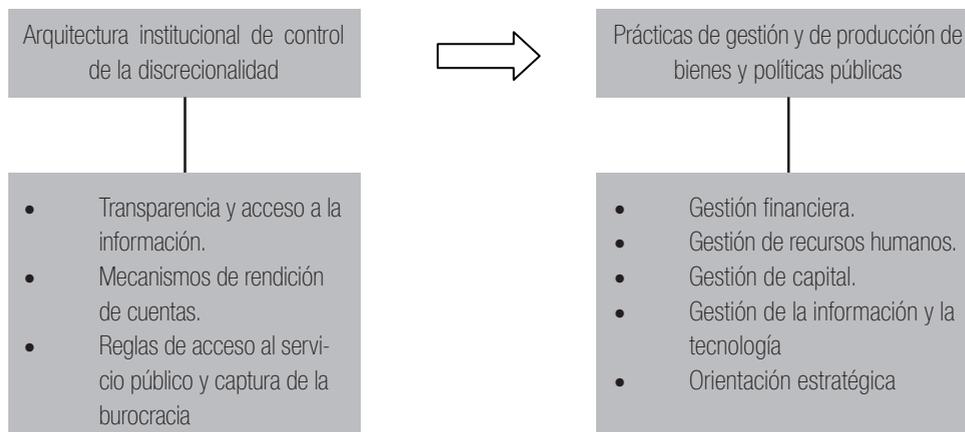
Desde una perspectiva que va más allá del mismo aparato público, Zepeda (citado en PNDU, 2008) propone cinco ámbitos o referentes del marco institucional, a saber: el relativo a la definición y protección de los derechos de propiedad (certeza jurídica), el cumplimiento de contratos y resolución de conflictos (igualdad legal), la relación entre personas frente al Estado (libertad), la honestidad y apego de los funcionarios a las normas (seguridad jurídica), y por último el relativo a la integridad física y patrimonial (seguridad ciudadana). Nótese de este modo que lo que antes se define como *entorno institucional* tiene que ver, de manera central aunque no exclusiva, con los ámbitos de la libertad y la seguridad jurídica que refiere Zepeda. Como es sabido, estos ámbitos se

asocian a las responsabilidades básicas que se le atribuyen al Estado a partir de los textos clásicos de la ilustración francesa: la contención puntual de las otrora facultades del estado absolutista, y la protección de las libertades básicas de los ciudadanos.

Una propuesta analítica adicional, a donde una vez más se diferencia entre el entorno y las capacidades institucionales pero ahora denominadas *Arquitectura institucional de control de la discrecionalidad* y *Prácticas de gestión y de producción de bienes y políticas públicas*, respectivamente, es desarrollado por Cejudo (Cejudo, 2010). En esta propuesta presentada en la gráfica 1.2 si bien el conjunto de variables que integran cada categoría es distinto, el enfoque tiene el mismo propósito: la comprensión de los dos aspectos generales que desde una perspectiva institucionalista permiten entender el desempeño gubernamental.

En este autor, también, se asume que la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental van de la mano de los avances en desarrollo institucional del propio gobierno, y que por ello carencias en rendición de cuentas, transparencia y apego a la legalidad en la gestión de gobierno, habrán de reflejarse necesariamente en la referida eficacia, y a partir de ello, en el impacto que la sociedad reciba de la gestión gubernamental. Al final del día es claro que ambos aspectos se complementan y conducen así a un círculo virtuoso de la eficacia y la transparencia, o a uno vicioso de la incompetencia y la opacidad.

Gráfica 1.2 La Calidad del Gobierno como Arquitectura Institucional y Prácticas de Gestión.



Fuente: Cejudo, 2010: 90.

Qué elementos integren cada uno de estos dos planos está sujeto a discusión, pero para este autor los de mayor relevancia son los que aparecen en la gráfica, y de manera particular, él afirma:

...proponemos entender la calidad del gobierno como el conjunto de arquitectura institucional –es decir, el marco general de reglas que dirigen la actuación de los gobernantes– y prácticas de gestión –es decir, las decisiones y acciones derivadas del comportamiento cotidiano de los actores gubernamentales– dirigidas a controlar la discrecionalidad en el gobierno (Cejudo, 2010: 88).

Como se ve en la gráfica, la arquitectura institucional abarca los temas de “transparencia y acceso a la información”, “Mecanismos de rendición de cuentas” y “Reglas de acceso al servicio público”, en tanto que las prácticas de gestión, referidas a las capacidades de la organización para alcanzar sus metas, incluyen los siguientes tipos de gestión: del capital, de los recursos humanos, de las TIC’s, y financiera, así como la orientación estratégica para el logro de los objetivos de la organización.

De manera muy sugerente, en la gráfica se aprecia una línea que va de la arquitectura institucional a las prácticas de gestión, denotando en efecto que una precondition importante para la eficacia en tales prácticas tiene que ver con el marco institucional en el que la organización opera. A diferencia de Cejudo y de manera más cercana al PNUD, sin embargo, aquí enfatizamos que la relación es de doble vía, y que en consecuencia el desarrollo institucional también se ve permeado por las capacidades que se dispongan para la producción de las acciones de gobierno de valor público, pues éstas proveen el herramental técnico de la arquitectura institucional. Dicho en breve, la transparencia, la rendición de cuentas y la imparcialidad en la contratación, promoción y despido de empleados públicos contribuyen en gran medida a la buena marcha del aparato público, pero la estructuras y el desempeño en las funciones de éste pueden contribuir –u obstaculizar- el desarrollo institucional del propio gobierno.

Como se habrá de ver con amplitud a lo largo de esta obra, aquí interesa analizar el tema de la orientación estratégica para el buen logro de las metas gubernamentales que aparece en Cejudo, cuya expresión más emblemática lo son, sin duda, los Planes de Desarrollo de los distintos órdenes de gobierno; más adelante se volverá con amplitud sobre ello.

Como una variable adicional a las propuestas por Cejudo y también a tono con el PNUD, consideramos que igualmente forma parte de la arquitectura institucional la *participación ciudadana*, pues sólo mediante ella se puede

consolidar una estructura de gobierno que disponga de “Calidad Institucional y Eficiencia Política”, tal y como ésta es entendida en el llamado Índice de Desarrollo Democrático, IDD.

Como se sabe, el índice en cuestión se integra de las cuatro dimensiones que aparecen a continuación, y la que mejor refiere el tema de nuestro interés, las condicionantes institucionales que favorezcan una mejor gestión de gobierno, es la tercera.

Componentes del Índice de Desarrollo Democrático.

- Dimensión I: Legalidad del Régimen Democrático
- Dimensión II: Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles (democracia de los ciudadanos)
- Dimensión III: Calidad Institucional y Eficiencia Política (democracia de las instituciones)
- Dimensión IV: Ejercicio de Poder Efectivo para Gobernar (gestión democrática).

De manera muy apretada, las dimensiones en cuestión refieren lo siguiente. La primera considera aspectos formales de la democracia que como tales son una precondition de ella y sin cuya presencia no puede hablarse de un verdadero régimen democrático; la segunda dimensión, *Democracia de los Ciudadanos*, se centra en “la vigencia de los derechos políticos y libertades civiles” (IDD de AL, 2011: 14), en tanto que la tercera, *Democracia de las Instituciones*, refiere “la calidad de las instituciones de la democracia y la eficiencia del sistema de representación política” (ibid); finalmente, *Gestión Democrática*, busca documentar cómo la acción del gobierno contribuye a asegurar el bienestar y la equidad, así como la eficiencia económica.

Tal y como se aprecia en el siguiente cuadro, son tres los componentes que integran la Dimensión III de nuestro interés: los ya citados en los esquemas anteriores relativos a la Rendición de Cuentas (accountability) y al Estado de Derecho, así como el de la participación ciudadana que aquí estamos destacando.

Tabla 1.1 Dimensión III del IDD: Calidad Institucional y Eficiencia Política (democracia de las instituciones)

<i>Variables</i>	<i>Indicadores</i>
Estado de Derecho	Puntaje en el Índice de Corrupción y Buen Gobierno. Participación de los Partidos Políticos en el Poder Legislativo.
Accountability Legal y Política (Rendición de Cuentas horizontal)	Elección de los Jueces de la Corte Suprema. Mecanismos (existentes y utilizados) de Democracia Directa. Ombudsman (Defensor del Pueblo) Existencia y desempeño de Órganos de Control Externo ² Condiciones para el Ejercicio de una Prensa Libre
Accountability Social (Rendición de Cuentas vertical)	Acceso a la Información Pública Habeas Data y Acceso y Protección de Datos Personales. Existencia de minorías/mayorías organizadas sin representación política Víctimas de la violencia política.
Desestabilización de la Democracia	Factor de desestabilización: existencia de organizaciones armadas. Factor de anomalía democrática: crisis institucionales.
Fortalecimiento de la Sociedad Civil	23. Participación de la Población en las Decisiones Públicas:

Fuente: Índice de Desarrollo Democrático, 2011 y 2012

La connotación de *Rendición de Cuentas* y de *Accountability* varía con cierta amplitud en la literatura, pero en lo sustantivo giran en torno al control que sobre los actos del funcionario la sociedad se puede dar mediante distintos instrumentos:

El propósito de la accountability es ejercer control sobre los gobernantes y funcionarios públicos para que éstos actúen respetando el marco legal y sean responsables en sus acciones, adecuándolas a las demandas de la sociedad. La *accountability* coadyuva a que las acciones gubernamentales correspondan con las preferencias de la ciudadanía, base de un gobierno políticamente responsable (IDD de AL, 2012: 171).

La importancia del punto *Estado de Derecho*, por su parte, estriba en que tanto el aparato de justicia como el sistema de protección de los derechos humanos dan un marco de seguridad para la plena libertad de los individuos así como para el respeto a su integridad, al tiempo que sientan las bases para la certeza jurídica y la confianza en el mediano y largo plazo, que son una precondition básica para la inversión y el crecimiento económico. Adicionalmente, un

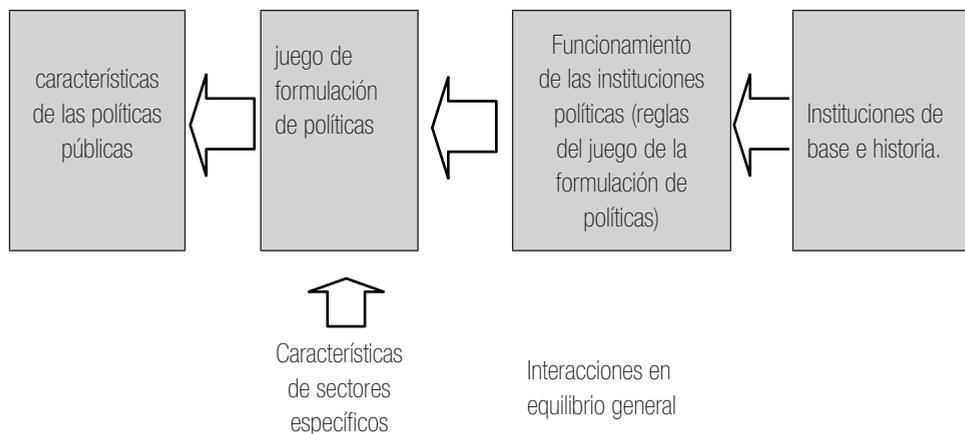
² Inexplicablemente, este indicador sólo está contemplado en el IDD formulado para México pero no en el de América Latina, no obstante la amplia literatura en México torno a las funciones clave de los órganos de fiscalización superior (Ackerman, Merino, Figueroa y Pineda, entre otros), sobre los que aunque brevemente luego se volverá.

sistema jurídico que no opera con suficiencia se vuelve regresivo pues deja en desventaja a quienes menos tienen y no poseen la información ni los medios para hacer valer sus derechos.

Por lo que va al tema de la participación ciudadana la discusión sobre cuáles sean sus expresiones y cómo éstas se pueden documentar es amplia e inconclusa, pero como se aprecia en la Tercera Dimensión del IDD su cercanía con la rendición de cuentas es muy estrecha. Lo anterior no podría ser de otro modo en tanto que ambas se insertan en la lógica de las democracias liberales modernas, a donde el gobernante no es más que el mandatario de la sociedad, y en ese tenor no sólo debe rendirle cuentas sino también abrirle espacios para que ella misma participe en torno a las decisiones públicas que eventualmente le afecten.

Finalmente, se revisa a vuelo de pájaro el enfoque de Stein (2006) -gráfica 1.3- a partir del cual el autor deriva un conjunto de características clave de las políticas públicas; tales características, citadas más abajo, son las que mejor contribuyen al cumplimiento eficaz de los objetivos propuestos en la gestión de gobierno. El estudio destaca que el alcance de tales características depende, como se aprecia en la relación de causalidad de la gráfica, de la adecuada orientación en el juego de formulación de políticas, lo cual es, a su vez, producto del funcionamiento de las instituciones políticas del país en cuestión. En última instancia, tal funcionamiento es una derivación de las instituciones de base de esa sociedad y que son producto de su propia historia.

Gráfico 1.3 Instituciones políticas, proceso de formulación de políticas y resultados de políticas



Fuente: Stein, 2006: 16.

Las características en cuestión son las siguientes:

- **Estabilidad:** cuán estables son las políticas instrumentadas a lo largo del tiempo.
- **Adaptabilidad:** cuán ajustables pueden ser las políticas cuando fallan o cambian las circunstancias.
- **Coherencia y coordinación:** en qué medida son compatibles con políticas afines y en qué medida son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su formulación e implementación.
- **Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación:** No es infrecuente que un buen diseño de política no tenga una adecuada implementación.
- **Orientación hacia el interés público:** en qué grado las políticas se orientan hacia el interés público.
- **Eficiencia:** en qué medida las políticas reflejan una asignación de recursos escasos que asegura elevados retornos sociales.

Esta apretada síntesis del modelo de Stein se presenta con dos propósitos, el primero, enriquecer la perspectiva institucionalista según la cual el desempeño gubernamental tiene condicionantes que es necesario esclarecer para explicar la eficacia en el desempeño municipal en México, objeto de esta obra, y en segundo lugar, porque de él se derivan las citadas características clave de las políticas públicas, mismas que se toman más adelante como referente para evaluar el impacto que el entorno institucional tiene en la eficacia de las políticas públicas³ instrumentadas en los municipios de estudio.

Ahora bien, aquí se estudian mayormente a las instituciones que explican la conducta de los actores involucrados en el ejercicio de gobierno, y de éste, el que opera a nivel local, en el orden municipal. Sin embargo y como se verá con mayor detenimiento, la complejidad de la estructura del poder político en México no permite establecer “compartimentos estancos” entre sus órdenes de gobierno y en consecuencia, aunque el tema central de la obra sea el municipio, se volverá cuando sea necesario a la visión de conjunto de su aparato público y la manera en que operan sus instituciones.

³ En efecto, como el estudio de Stein “se centra en el impacto que tienen determinadas configuraciones de las instituciones políticas sobre los PFP (procesos de formulación de políticas)” (13), se pueden retomar tales configuraciones para entender el éxito de las políticas de nuestros municipios de estudio.

1.2 Del entorno institucional a las capacidades institucionales: la Nueva Gestión Pública en Latinoamérica.

En el apartado anterior se hace una revisión de conjunto desde una perspectiva institucionalista de los dos importantes componentes que integran la gestión gubernamental, su *entorno* y sus *capacidades* institucionales, y nos detuvimos particularmente en el primero. Como ahí se estudió, tal *entorno* refiere el contexto en que se echa a andar, se instrumenta, la política pública, a partir de lo cual ahora nos centramos en las citadas *capacidades*. Para este propósito nos detenemos en el análisis de la llamada *Nueva Gestión Pública*, *NGP*, pues este enfoque es el que, en distinta medida y con variado éxito, constituye la base de los esfuerzos de reforma administrativa que se vienen emprendiendo en México, si bien mayormente en el orden federal.

Para una comprensión más amplia de la *NGP*, sin embargo, conviene remontarnos más atrás y revisar aún de manera breve el viejo modelo de gestión pública, el analizado por Max Weber, y que algunos autores han llamado Administración Pública Progresiva (*APP*)⁴. En este orden de ideas, Bresser (Reforma, 2001) afirma que el paso que se da del viejo régimen hacia el estado liberal y constitucional en el siglo XIX significó, a nivel administrativo, el cambio de una administración pública patrimonial a una de carácter burocrático, la *APP*, a donde los grandes retos del gobierno consistían en alcanzar la separación del patrimonio público y privado, así como el respeto a la ley. En ese tenor, la *APP* se caracterizó por el establecimiento de esquemas decisionales normativos y técnicos con un fuerte componente racional, que implicaban mecanismos de dirección y control burocrático enfocados a objetivos calculables (Arellano, 2004:14). Se trataba así de un modelo de gestión en el que se plantea la necesidad de mantener separada la gestión de gobierno de la decisión política, para lo cual se hacía necesario fortalecer técnicamente a la burocracia, mantener su neutralidad y concederle cierta autonomía, especialmente de los grupos de poder económico y político, pero sobre la cual se requería sin embargo contar con instrumentos de control y vigilancia.

4 "Se le ha catalogado como la era "progresiva" debido a la conceptualización muy extendida en ese momento de que el papel del gobierno implicaba un compromiso sustantivo con el desarrollo general de una nación, como motor principal incluso". (Arellano, 2004:18)

El procurar tal independencia, sin embargo, demandaba también desarrollar un tipo de gestión distinto al de la administración de los negocios privados, que se caracterizara sobre todo por una calidad ética y de servicio de valor público; se trataba entonces de perfilar y alcanzar una identidad propia para la gestión de gobierno:

ante el poderío de los intereses económicos, un sólido aparato burocrático, técnico, capaz de dar sentido a la política pública en su impacto económico; ante los vaivenes de los políticos electos, un sistema... de desarrollo del personal burocrático con sus propias reglas y aislado de la influencia política (el servicio civil de carrera); ante la dificultad de tomar el criterio de eficiencia y racionalidad económicas como el criterio básico de acción, dadas las posibilidades de ser capturado por los intereses políticos y económicos, el desarrollo de un sistema detallado, rígido, en constante perfeccionamiento, de reglas, procesos y normas, vigilados constantemente por instancias técnicas (Arellano, 2004: 21).

Al decir de este autor, la relación de lineamientos de la APP incluye entre otros los siguientes, enmarcados en una lógica administrativista que supuso una enorme confianza en su capacidad de corregirse a sí misma para una mejor consecución de sus objetivos (Arellano, 2004: 22):

- Regulación gubernamental generalizada y administrada por tecnócratas.
- Formación de una carrera en el servicio público estructurada con reglas transparentes que eviten el compadrazgo y el nepotismo.
- Desarrollo de sistemáticas normatividades que redujeran la probabilidad, vía el detalle de la ley y lo específico de la norma, de actos corruptos o socialmente inequitativos.

Sin embargo, es claro que el fenómeno gubernamental en las democracias liberales modernas es mucho más complejo que este esquema de separación artificial entre el componente político de los funcionarios electos y una lógica puramente técnica de la burocracia, pues ésta se integra de un cúmulo de actores con intereses y proyectos propios y peso específico particular, por lo que en modo alguno puede considerarse un simple andamiaje neutral de la estructura política. Esta visión del comportamiento burocrático que comenzó a desestimar la vieja perspectiva de la APP fue desarrollada entre otros por Niskanen y Ostrom, en los años setenta, y sus estudios abrieron paso a nuevos análisis que provenían tanto de la economía como de las corrientes gerencialistas y organizacionales:

Desde esta perspectiva el juego no se llama mejora tecnológica continua de la administración y sus espacios, sino creación de mecanismos organizacionales e institucionales para generar los comportamientos racionales que a la sociedad convienen ante políticos y funcionarios oportunistas y racionales (es decir, calculadores de su beneficio) (Arellano, 2004: 23).

Para este autor, en consecuencia, la visión convencional de la APP podría inclusive interpretarse como una coartada para que los grupos de la burocracia mantuviesen y acrecentaran su poder *de facto*, conservando su influencia al obstaculizar su evaluación en base a resultados (mediante el servicio civil de carrera), restringiendo y limitando la competencia externa (a través de la recreación cuasi mercados protegidos), y manteniendo su control sobre el aparato administrativo (vía una enmarañada estructura de procesos de presupuestación, así como la salvaguarda implicada por el servicio civil de carrera) (ibid, loc cit).

Es justo de estos posicionamientos críticos a la APP que surge la corriente de la NGP que, como queda dicho, tiene de entre sus ascendientes la teoría económica que sostiene que no sólo el ciudadano promedio sino también la burocracia en su conjunto se integra de individuos racionales y calculadores, prestos a aprovechar oportunidades que deriven de situaciones tales como la asimetría de la información, la capacidad de los actores de ocultar sus preferencias y otras *imperfecciones* que, al igual que en el sector privado, también se presentan en el ámbito gubernamental. En ese contexto, los tomadores de decisiones en el sector público, al igual que en el privado, operan negociando y aún coptando en sus procesos de acuerdo, razonando en una lógica que entremezcla el interés general que debían asumir con su propio interés.

Si es éste un diagnóstico más puntual de las burocracias, y si entonces no existe una separación tajante entre política y administración pública ni la hay –o al menos no en la dimensión asumida por la APP- entre ésta y la administración privada, entonces el nuevo paradigma propone un énfasis en las capacidades gerenciales más que en la política pública en abstracto; en los resultados de la gestión más que en sus procesos; en la competencia en espacios de mercado o cuasi mercados más que en jerarquías ordenadas, y en la evaluación del desempeño y la retribución en base a tal desempeño más que en la seguridad laboral y salarios fijos a la burocracia (Aucoin, citado en Arellano, 2004: 31).

En ese orden de ideas, Ormond (1999: 3) señala que de la NGP puede haber dos visiones principales, una de carácter restringido y una con un contenido más amplio. La primera tiene su origen en la conjunción de dos importantes corrientes, por un lado la economía institucional que analiza nuevos

desarrollos administrativos tales como la transparencia, la elección del usuario o el análisis de las estructuras de incentivos, y por otro, los estudios y prácticas gerenciales del sector privado aplicados o aplicables al sector gubernamental. Derivada de esta visión restringida, la NGP se asocia a la gerencia de contratos, la utilización de mecanismos de mercado en el sector público y esquemas de pago por desempeño, entre otros. Este tipo de desarrollos como es sabido ya tienen algunos lustros aplicándose con variado éxito en países como Nueva Zelanda, Gran Bretaña y Dinamarca, entre otros.

La visión más amplia de la NGP referida por Ormond, y que recoge los que él denomina “rasgos clave” de las reformas ya en práctica en diferentes países, incluye los siguientes, que buscan consolidar una administración orientada a resultados:

- Devolver autoridad, otorgar flexibilidad;
- Asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad;
- Desarrollar la competencia y la elección;
- Proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos;
- Mejorar la gerencia de los recursos humanos;
- Explotar la tecnología de la información;
- Mejorar la calidad de la regulación;
- Fortalecer las funciones de gobierno en el centro.

Como se ve, estos aspectos implican el reconocerle mayores atribuciones a los gobiernos locales (devolverles la autoridad) bajo la familiar hipótesis de que siendo tales gobiernos quienes mejor conocen las demandas de sus comunidades, entonces son ellos quienes las pueden satisfacer de una manera más adecuada. Asimismo, estos “rasgos” se vinculan con los llamados Mecanismos Tipo Mercado (MTM), cada vez más socorridos en la gestión pública en diferentes regiones, y de entre los que más se utilizan se encuentran la Contratación Externa, los Vouchers y los Cobros al Usuario (Ormond, 1999: 7).

Una aproximación algo distinta de la NGP pero que resulta más esclarecedora por su formulación para el contexto latinoamericano, es la propuesta por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD⁵.

5 “Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos”, disponible en http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/taxonomia.html

En ésta, una vez más, se enfatiza que el paradigma surge para la búsqueda de resultados y el alcance de la eficiencia en la gestión gubernamental, señalando que el mismo se mueve en dos vertientes:

- Mediante un acercamiento del sector público al privado en áreas tales como personal, remuneraciones y métodos de gestión.
- A través de la disminución de reglas y procedimientos en la gestión con acciones tales como la desregulación, descentralización, la competencia y la rendición de cuentas.

Retomando a García, el CLAD (1998) enlista los modelos teóricos en que se sustenta la NGP y que, a su juicio, le habrían dado contenido a las “fases sucesivas” que han seguido los países en la modernización de sus administraciones públicas, a saber:

- Las teorías de “Public Choice” y de los “Costos de Transacción” (en base a las cuales se han emprendido las privatizaciones y los esquemas de competencia) correspondiente a la fase de Reforma de la Estructura;
- El “Neo-Taylorismo” (que promueve la racionalización normativa expresada, por ejemplo, en la desburocratización y racionalización de procesos) asociada a la fase de Racionalización de las funciones, y
- La “Teoría de la Agencia” (que han sustentado las acciones en favor de la transparencia y rendición de cuentas) que se corresponde con la fase de Transparentar la Administración.

El esquema en su conjunto puede apreciarse en la siguiente tabla.

Tabla 1.2 Pilares de la Nueva Gestión Pública

<i>Public Choice</i>	<i>Costes de Transacción</i>	<i>Neo Taylorismo</i>	<i>Teoría de la Agencia</i>
<p>Introducción del sector privado en la producción pública.</p> <p>Introducción de mecanismos de competencia</p>	<p>Reestructuración organizativa en relación con la función de costos más óptima</p>	<p>Reducción de la burocracia y sus normas de actuación.</p> <p>Simplificación de la estructura jerárquica.</p> <p>Perfeccionamiento de los mecanismos de motivación, vinculados a sistemas de control</p>	<p>Implantación de herramientas de control vinculadas al ejercicio de responsabilidades.</p> <p>Implantación de procesos de rendición de cuentas.</p>
			
NUEVA GESTIÓN PÚBLICA			
Reformas en la estructura orgánica			
Racionalización normativa y cultural			
Transparencia de la administración.			

Fuente: García, 2007, citado por CLAD.

Para el caso de Latinoamérica, el CLAD señala que son tres las fuentes doctrinarias y académicas que más han incidido en la implementación del paradigma de la NGP, a saber:

- El Consenso de Washington. En el contexto del colapso latinoamericano por el peso de la deuda, Williamson sintetiza en 1989 los acuerdos que se venían alcanzando por el BM, el FMI y el Tesoro de EU, en el sentido de elevar el papel del mercado y promover la reorientación del estado hacia él.
- Consenso de Santiago. Los países latinoamericanos acuerdan en 1998 en el marco de la CEPAL una mayor responsabilización del gobierno, para lo cual deba éste elevar su eficiencia y eficacia, al tiempo que mejore sus mecanismos de rendición de cuentas y de gobernabilidad.
- La Nueva Gestión Pública para América Latina, del CLAD.

Como se analiza a continuación, esta última fuente sintetiza las preocupaciones que subyacen a la implementación del enfoque de la NGP en nuestra región, mismas que le otorgan un contenido particular a la propuesta. No está por demás señalar que se trata de un ideario –inteligente, sustentado y sistemático- de la orientación que debiera tomar nuestro sector público, pero que se encuentra aún lejos de ser una realidad en nuestro medio; en ese sentido, su revisión en esta obra cumple el propósito de ser un referente, de primera importancia sin duda, que contribuya a evaluar los avances y limitaciones de la gestión pública municipal en México.

La iniciativa de NGP latinoamericana del CLAD se enmarca en el reconocimiento de la ineficacia tanto del modelo de gestión gubernamental anterior, el modelo weberiano de corte interventor en el caso de nuestra región –pero que ni siquiera fue completado a plenitud como en las experiencias europeas y de EU-, como de las propuestas de carácter neoliberal que se centraron mayormente en la contracción del aparato público. En este sentido el CLAD enfatiza que más allá de la necesidad de alcanzar una reforma que mejore sustancialmente la eficiencia gubernamental para esta región, agobiada por la inequidad, el déficit democrático y por las endémicamente pobres tasas de crecimiento económico, se requiere de manera crucial un estado responsabilizado por los rezagos sociales pero amigable a la inversión y al crecimiento:

Se trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad postindustrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca, de este modo, una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal (CLAD, 1998: 7).

Para ese propósito la reforma de gestión gubernamental debía tener un corte gerencial que recuperase la capacidad estatal, y que superara con ello el viejo esquema de un estado intrusivo e interventor, pero ensimismado y auto-referido en sus procesos y sin interlocución con los actores sociales y económicos. Como los hechos lo demostraron, este tipo de estado no tuvo la capacidad de prever y enfrentar adecuadamente el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, y antes bien, agudizó sus efectos a través de recurrentes déficits públicos y excesivo proteccionismo que contribuyeron al colapso, mismo que el modelo neoliberal –aún con los ajustes fiscales necesarios- no revirtió del todo. Ante este escenario, se volvía absolutamente necesario fortalecer la eficiencia

gubernamental alejada del viejo estado auto-referido e interventor, pero con renovada responsabilidad social:

En resumen, eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, son ingredientes básicos para la modernización del sector público que el paradigma organizacional de la administración pública burocrática no contempla (CLAD, 1998: 11).

En breve, son 9 las características que debe atender la NGPlatinoamericana propuestas por el CLAD, a saber:

- La profesionalización de la burocracia, no sólo en aspectos técnicos de política pública sino también en materia de negociación y “responsabilización” ante el sistema político y la sociedad.
- La administración gubernamental debe ser transparente y sus cuadros deben responsabilizarse ante la sociedad, pues la sola profesionalización no vuelve inmune a la corrupción.
- La descentralización de los servicios públicos es una tarea necesaria para tener “ganancias en eficiencia y efectividad” y mejorar la fiscalización social.
- Para aquellos casos a donde la descentralización no sea conveniente, se deben emprender acciones de desconcentración organizacional con lo que se responsabiliza a nuevas agencias autónomas.
- La gestión pública propuesta está orientada a resultados, contrario al modelo weberiano centrado mayormente en los procedimientos y normas. Sin embargo, ello no significa que se minimice la importancia de éstas, pues debido a la fragilidad que secularmente ha tenido en la región el Estado de Derecho, no se puede descuidar un piso mínimo de normatividad, y que ésta en efecto sea aplicable. El aspecto novedoso ahora es el control a posteriori de resultados, y cuyo importante componente es que establece de antemano metas a cumplir. Ahora bien, la definición de objetivos no basta para medir resultados pues son necesarios tres mecanismos adicionales: a. el establecimiento de un modelo contractual en el que las agencias asumen alcanzar ciertas metas; b. se modifica la rígida jerarquía anterior otorgándoles capacidades decisionales a los funcionarios (empowerment); c. la administración basada en resultados implica la construcción de nuevas instituciones que permitan la evaluación del desempeño.

- La mayor autonomía gerencial requiere un nuevo tipo de control que supere al viejo esquema burocrático centrado en los procedimientos. El nuevo control tiene cuatro modalidades:
 - a. Control de resultados, a partir de índices de desempeño.
 - b. Control contable de costos, que va más allá de la relación de gasto sino que estimula una “conciencia de costos” para alentar ahorros.
 - c. Control por competencia administrada o por cuasi mercados, a donde distintas agencias buscan ofrecer un mejor servicio que genere ganancias de eficiencia.
 - d. Control Social, a través del cual los ciudadanos evalúan la eficiencia de los servicios.
- En el nuevo modelo gerencial es importante distinguir dos tipos de unidades autónomas, en primer lugar las que realizan funciones exclusivas del estado y en consecuencia son por definición monopólicas a donde lo que se requiere es darle mayor flexibilidad. En segundo lugar están aquellas que implementan la política social con determinados servicios, y en ellas el estado seguirá proporcionando financiamiento y regulación, pero la actividad propiamente puede ser transferida a un sector público no estatal. En este caso es importante entender un tercer marco institucional a donde los conceptos privado y estatal no son excluyentes –y en consecuencia no hay privatizaciones- pues aquí el concepto público sobrepasa a lo estatal.
- El nuevo modelo implica una orientación de servicios al usuario-ciudadano, lo que supone ir más allá del modelo auto referenciado del paradigma burocrático weberiano, esto es, centrado en la autoafirmación del estado más que en la satisfacción de una necesidad.
- Finalmente, se vuelve crucial democratizar el papel de la burocracia con relación al poder público.

Este cúmulo de provisiones, principios y enfoques es resumido por el CLAD en los siguientes términos, mismos que amén de reconocer el carácter eficientista del enfoque también reiteran el importante papel del estado como motor del crecimiento, factor crucial para el combate de la inequidad social y como sustento de la democracia.

En resumen, la Reforma Gerencial busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del Poder Público, y a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social (CLAD, 1998: 20).

Ahora bien, como se acaba de revisar los variados enfoques de la NGP no incluyen a la planeación como uno de sus instrumentos centrales, pero sí consideran a la medición del desempeño a través de indicadores *ad hoc* como un mecanismo crucial para alcanzar la eficiencia en el sector público; es claro que tal medición adquiere su pleno sentido cuando se establecen metas y objetivos a alcanzar en un periodo de tiempo específico, mismos que son, al final del día, el producto de un proceso de planeación.

En el siguiente apartado se analiza en qué medida algunos de los componentes de la NGP han sido retomados en la gestión gubernamental en México y, de manera particular, como una mayor eficacia ha sido promovida mediante la planeación de su quehacer. Sin embargo, no se trata ya de la antigua visión de una planeación abarcadora del estado omnipresente, sino de una planeación estratégica que entiende que el sector público es sólo uno más, si bien muy importante, de los variados actores que inciden e influyen en la evolución de los acontecimientos.

1.3 De la Nueva Gestión Pública a la Planeación Estratégica y al Presupuesto basado en Resultados.

La Planeación Estratégica.

En el apartado previo se analizan las nuevas corrientes en materia de gestión pública, a partir de lo cual nos centramos ahora en un importante componente de la misma, y que es el objeto central de esta obra: la Planeación Estratégica, así como en un complemento crucial de la misma en la experiencia mexicana, el Presupuesto basado en Resultados.

Como recién se señaló, la NGP abarca un conjunto de prácticas y variados desarrollos teóricos que si bien no se encuentran plenamente integrados sí buscan un propósito común: elevar la eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental, lo cual se vuelve posible, tal y como ya se revisó, si se cuenta con un adecuado desarrollo institucional. Uno de los importantes retos que se propone la NGP es el de retomar las buenas prácticas de la gestión empresarial que puedan ser exitosamente extrapoladas a la administración pública, de entre los que destaca, sin duda, el relativo a la planeación estratégica.

Las elevadas expectativas que el estado mexicano finca en la planeación –sea o no estratégica- se aprecian particularmente en la importancia que le concede a las acciones implicadas en ella, tal y como se establece en la ley de la materia:

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados (LFP, art. 3)

Ahora bien, en un régimen de corte federal como el nuestro la misma ley reconoce entre los principios de la planeación el del “fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre... promoviendo la descentralización de la vida nacional” (art 2, f. V). Como se desprende de él, esto no sólo significa que se limita la injerencia de la planeación federal en la vida municipal sino que se reconocen las atribuciones locales en materia de planeación y la conveniencia de coordinar en este campo a los distintos órdenes de gobierno⁶. Tal es el espíritu que da origen al sistema de planeación democrática, contemplado en el artículo 26 constitucional.

Lo cierto es que las experiencias de planeación en México no son nuevas y el conocido sesgo interventor de su aparato público a lo largo del modelo de sustitución de importaciones dio un amplio margen para ellas, si bien con logros modestos⁷. Sin embargo, no es sino hasta 1983 cuando se establece su sustento constitucional en los artículos 25 y 26 y se desarrolla de manera más sistemática la estrategia. Esta planeación, sin embargo, no era estratégica –concediendo que ahora lo sea-, en tanto que le reconocía poca importancia al *interno* y *entorno* del objeto de la planeación, amén de que el largo plazo aparecía más como una expresión retórica que como una estrategia creíble. En este mismo sentido, se fincaba en una visión omnímoda –y desde luego, ingenua- del gobierno según la cual éste tenía las capacidades y los elementos para incidir en el sentido deseado en los diversos cursos de acción; en este orden de ideas se expresa Aguilar cuando afirma:

6 “El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas... la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional... En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios” art. 33 LFP.

7 Ya en los primeros setenta Pichardo (1972) compendió una serie de ensayos que documentaban los ejercicios de planeación llevados a cabo por el gobierno federal mexicano, mismos que se encuadraban en la Reforma Administrativa del sexenio 1964-70.

“... los gobiernos acostumbraron a proyectar objetivos, establecer prioridades, definir líneas de acción y señalar instrumentos, agentes y tiempos, como si no existieran restricciones de variado tipo en su sociedades... como si el gobierno dispusiera de las capacidades para prever contingencias, neutralizar oposiciones y para controlar y dar cause a las transformaciones de su entorno” (Aguilar, 2008: 238).

Se trababa pues de una perspectiva auto referencial del aparato público que sólo comenzó a modificarse en México, afirma este autor, con la aparición de la competencia democrática y la liberalización económica que dio clara evidencia de los límites y restricciones del quehacer gubernamental, y con él de su capacidad planificadora; se daba cuenta así de la importancia de los factores y actores externos al aparato público, esto es, de su entorno, que no puede ser controlado plenamente ni manipulado a discreción por el estado:

“El descubrimiento del entorno, la toma de conciencia de que el gobierno es un agente que se ubica dentro de un entorno... que no le es disponible y accesible en todas sus dimensiones y evoluciones, y que está poblado de numerosos actores... y que además poseen los recursos para oponerse a sus decisiones o eludirlas, saca al poder público y a la AP de su autointerpretación de omnisciencia y omnipotencia... Gobernar deja de ser equivalente a previsión, mando y control universal... y comienza también a admitir la necesidad y dificultad de formular propósitos claros de utilidad para su comunidad y a descubrir la conveniencia de construir asociaciones con actores sociales relevantes, ‘alianzas estratégicas’” (Aguilar, 2008, 240-1).

El hecho mismo de reconocer la importancia del entorno en un contexto de cambios y transformaciones drásticas en todos los campos, muchos de los cuales son realmente imprevisibles, ha conducido a una actitud mucho más modesta sobre los alcances de la planeación, alejada de aquella vieja pretensión del estado como actor racional con información completa que, por ello, se encontraba en condiciones de definir con suficiente precisión los objetivos, escenarios y metas, así como los tiempos para su alcance. La planeación como tal, y particularmente la de carácter estratégico, deja de ser un ejercicio técnico y acabado de prospectiva y de definición de objetivos cuantificables, y se acerca más a una herramienta flexible e inteligente, para la definición de un marco referencial para la adaptación a un entorno cambiante, siempre con el rumbo y sentido que le otorgan su misión/visión. En ese sentido:

“... se entiende a la PE como un ejercicio cuyo producto principal es crear la conciencia del entorno y una actitud de alerta en la organización, que la pone en condiciones de otear lo que ocurre dentro y fuera de ella para responder con rapidez a las oportunidades, riesgos y amenazas que pueden promover o afectar los grandes objetivos ganadores...” (Aguilar, 2008: 253)

Esta perspectiva mucho más prudente y realista de la planeación se aprecia mejor en las siguientes líneas, a donde, una vez más, se desestima la imagen de estado como actor omnisciente y racional que no sólo puede prever con *corrección analítica* los distintos cursos de acción sino que también dispone de los instrumentos idóneos para alterarlos en el sentido deseado:

“En su sentido convencional, la PE significa decidir las acciones conducentes para acoplarse al futuro, que previsiblemente nos sobrevendrá, en lugar de jugar el papel activo de hacedor de futuros... Hoy el énfasis se recorre del plan como ordenamiento de la acción al plan como marco de referencia para la acción” (Aguilar, 2008: 252).

Asentado el carácter del plan como un marco instrumental para la dirección y ejecución de estrategias y acciones, Aguilar destaca su necesario complemento: la dirección estratégica. Dicho en breve, la PE sólo resulta útil y eficaz si se acompaña de una dirección atenta y sensible a las cambiantes condiciones del entorno y el interno, y sabe ajustarse a ellas más allá de los lineamientos establecidos en el plan:

“En fase de implementación, el plan que se desprende de la PE es un recurso o instrumento de dirección y representa un marco... para dirigir, por cuanto señala los objetivos cruciales de la organización, sus áreas críticas, sus capacidades centrales, y los lineamientos de acción por seguir... Pero la capacidad de una lectura perspicaz sobre las situaciones y de una decisión rápida y atinada no es dada por el plan, que no puede considerar todas las contingencias, sino por la agudeza y energía del dirigente... Lo decisivo es que la alta dirección... se comporte estratégicamente a lo largo de todo el proceso de ideación... de los objetivos...” (Aguilar, 2008: 257)

Descrita de manera apretada la lógica de la PE, se citan a continuación –en los términos de Aguilar (272)- las etapas convencionalmente aceptadas de la misma:

- Definición de la misión y visión.
- Registro del interno y el entorno.
- Análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas) que relaciona la situación del entorno (O, A) con las del interno (F, D) para identificar las cuestiones de valor estratégico y establecer la posibilidad, el costo y la agenda de realización de la misión/visión.
- Elaboración de las estrategias.
- Determinación del esquema de dirección estratégica: programación, presupuestación, seguimiento, acompañamiento, sistema de información y medición, evaluación, corrección, incentivos.

La *Misión* hace referencia a los objetivos para los cuales una organización fue creada y existe y que orientan su acción, y que se expresa de manera clara en una declaración pública que sus miembros comparten y enuncia los valores que ella profesa (283).

La *Visión* refiere la imagen positiva que dicha organización tiene de sí y de su desempeño y actividades en un futuro determinado. De manera particular, “es la imagen que la organización tiene acerca de cómo va a realizar específicamente su misión en un determinado tiempo, por lo que representa la agenda concreta que especifica... su misión” (286).

El *Interno* de una organización incluye sus componentes fundamentales y estructura orgánica, valores, normatividad y recursos de todo tipo, tales como los financieros y tecnológicos. En ese sentido, “el análisis interno conduce a descubrir las *fortalezas* y *debilidades* de una organización en lo que concierne a la realización de su visión y al manejo del entorno” (293).

El *Entorno* da cuenta de ese conjunto de circunstancias que afectan para bien o para mal el desempeño de la organización en lo que va a la realización de su misión y su visión. El entorno “... representa el conjunto de *oportunidades* y *amenazas/adversidades*... que una organización tiene enfrente y ha de tomar en cuenta porque constituyen los factores que facilitan o dificultan el logro de los objetivos buscados” (295).

El *Análisis FODA* es la expresión más visible y representativa de la planeación y dirección estratégica. Tal análisis consiste “en poner al interno de una organización en relación con su entorno social y en relacionar ambos con la realización de su misión/visión, a fin de saber si la organización cuenta con las condiciones... para realizarla exitosamente” (298).

La *Estrategia*, puede ser concebida como un plan de acción integrado por un conjunto coherente de actividades “que han sido seleccionadas porque, conforme a los resultados que arrojó el análisis FODA, son las que... se consideran causalmente necesarias, idóneas y decisivas para realizar los fines-metas, contemplados por la visión” (304).

Finalmente, Aguilar señala que la formulación de estrategias, entendidas como una acción intencional racional, debiera incluir todas las dimensiones y elementos referidos a una acción intencional de orden causal, esto es:

“objetivos/metas/prioridades, agentes, acciones (con sus procedimientos), destinatarios, recursos, tiempos, indicadores de desempeño y resultados, así como sistemas de información y esquemas de seguimiento, acompañamiento, control y evaluación y

corrección de desempeño... Éstas son las tareas propias de la dirección estratégica y son tareas cruciales para que el plan estratégico... se vuelva un programa de acción con curso efectivo, desempeños observables y desempeños reales” (Aguilar, 2008: 308).

Justamente esta compleja operación de acciones ordenadas y organizadas en torno a propósitos concretos, con recursos asignados en función de resultados e insertas en esquemas de información y seguimiento idóneos, es lo que da origen al llamado *Presupuesto en base a Resultados*.

PRESUPUESTO EN BASE A RESULTADOS.

En el marco de la Planeación Estratégica y asociado al paradigma de la NGP podemos ubicar al *Presupuesto basado en Resultados* (PbR), al que se le vincula estrechamente el *Sistema de Evaluación del Desempeño* (SED). En breve, el PbR es el instrumento metodológico que tiene el propósito de asignar los recursos públicos prioritariamente a los programas que generen mayor beneficio a la población, así como de ayudar a que se corrija el diseño de los programas que no están operando de la mejor manera (SHCP, pres. 1). Un presupuesto formulado en base a resultados entonces es aquel en el que se precisan los objetivos que se habrán de conseguir con tales recursos y en el que se puede medir el grado de alcance de dichos objetivos a través del seguimiento de metas mediante indicadores estratégicos y de gestión (SHCP, p1). En ese sentido, el PbR contribuye a la mejora en la eficiencia y eficacia del gasto porque se constituye en un medio para dar seguimiento a las actividades asociadas a su ejercicio y a los rendimientos alcanzados con él (Pérez, s/f: 2).

Lo anterior se vuelve posible porque esta metodología contempla un esquema de evaluación de la acción gubernamental, el SED, mismo que ha sido definido por las propias autoridades en los siguientes términos (Transparencia Presupuestaria):

El SED es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

El PbR se suele diferenciar del presupuesto de corte *inercial* -el tradicional en el sector público- a donde simplemente se asignan recursos en base a los programas actuales y su continuidad, y a donde no se evalúa necesariamente

el alcance de la meta sino el ejercicio del recurso y el cumplimiento de los procedimientos. En ese orden de ideas, si bien al PbR le interesa saber cómo se hacen las cosas, lo realmente importante es qué se logra y cómo impactan en la comunidad los bienes y servicios producidos; en tanto que en él se buscan cuantificar los logros alcanzados se vuelve necesario definir indicadores, y de éstos las dimensiones consideradas con mayor frecuencia son las de eficiencia, eficacia, economía y calidad, dimensiones que al decir del art. 134 constitucional, deberán estar presentes en la evaluación del ejercicio de los recursos públicos.

Desde la perspectiva de la Planeación Estratégica, las más importantes bondades del PbR consisten en lo siguiente (Perez, s/f: 3):

Mejora la continuidad en el trabajo de las dependencias públicas y reduce la incertidumbre en su gestión al establecer objetivos claros.

Pone el énfasis en la planeación e instrumentación de políticas, así como la comunicación de las mismas para que los distintos actores conozcan las metas consideradas.

Genera mayor transparencia a través de la producción de más y mejor información sobre las metas y las prioridades de gasto, así como de la forma en la que los distintos programas contribuyen a alcanzar tales metas.

Genera vínculos más fuertes entre la planeación, la programación, la presupuestación, el seguimiento y la evaluación.

Ahora bien, para la adecuada definición de los indicadores que den cuenta del avance de un programa en base a las citadas dimensiones, así como para otorgarle una perspectiva integral al programa y alinearlos a los ejes de la planeación, se ha utilizado la llamada *Metodología del Marco Lógico* (MML), insumo fundamental del *SED*. Mediante ella se plantea la identificación y la solución de los problemas a resolver, de modo que permite organizar en forma lógica los objetivos de un programa y las relaciones de causalidad para su atención. La MML contempla los siguientes elementos (SHCP p. 2):

- Identifica los factores externos del programa que puedan incidir en el cumplimiento de sus objetivos.
- Evalúa el avance en la consecución de tales objetivos.
- Examina el desempeño del programa en todas sus etapas.

La MML consiste de manera apretada en lo siguiente. Cuando ya ha sido precisado el problema, MML proporciona instrumentos didácticos denominados *árboles* (de *problemas* y de *objetivos*) que permiten identificar la

estructura y los elementos que contribuyen a construir la *Matriz de Indicadores para Resultados* (MIR). En ésta se presentan de forma sencilla y sintética los objetivos de un programa y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial, incorporando indicadores que permiten medir el alcance de tales objetivos. La MIR, tal y como se aprecia en la tabla 1.3, se integra de los siguientes componentes, definidos por la SHCP en los siguientes términos:

incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y servicios a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos; e incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa (SHCP, p 2: 14).

Tabla 1.3 Elementos de la Matriz de Indicadores para Resultados.

		<i>Objetivos</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Medios de Verificación</i>	<i>Supuestos</i>
<i>Fin</i>	⇒		ESTRATEGICOS (eficiencia y eficacia)		
<i>Propósito</i>	⇒				
<i>Componentes</i>	⇒		DE GESTIÓN (eficiencia, eficacia, calidad y economía)		
<i>Actividades</i>	⇒				

Fuente: del autor a partir de SHCP y Criterios, 2009.

Una apretada definición de los niveles (los renglones) que integran la MIR es la siguiente, y nótese en el cuadro cómo los indicadores estratégicos y de gestión considerados refieren las distintas dimensiones en base a las cuales se puede definir un indicador.

Fin. Es la contribución del programa, en el mediano o largo plazo, al logro de un objetivo superior (del PND o PED y/o sus programas).

Propósito. Es el resultado directo a ser logrado en la población como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y/o servicios) producidos por el programa.

Componentes. Son los bienes y/o servicios para cumplir con el propósito del programa; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados.

Actividades. Son las principales acciones emprendidas mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes y/o servicios públicos.

En el punto 17 de los Lineamientos (2009), se especifica qué aspectos deberán atender los Indicadores de Desempeño, a saber:

I. Estar asociados al cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios.

II. Contar con metas.

III. Contar con una ficha técnica, que incluya al menos los siguientes elementos:

a) Nombre del indicador; b) Programa al que corresponde; c) Objetivo para el cual se mide su cumplimiento; d) Definición del indicador; e) Tipo de indicador (estratégico o de gestión); f) Método de cálculo; g) Unidad de medida; h) Frecuencia de medición; i) Características de las variables, en caso de ser indicadores compuestos; j) Línea base; y k) Metas: anual, para el año que corresponda, y para al menos tres años posteriores; y trimestral, desglosada para el año que corresponda.

Asimismo, en dicho numeral se establece que tales indicadores deben permitir la medición de los objetivos en las siguientes dimensiones⁸:

a) Eficacia, que mide la relación entre los bienes y servicios producidos y el impacto que generan. Mide el grado de cumplimiento de los objetivos;

b) Eficiencia, que mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción;

c) Economía, que mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros; y

d) Calidad, que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario.

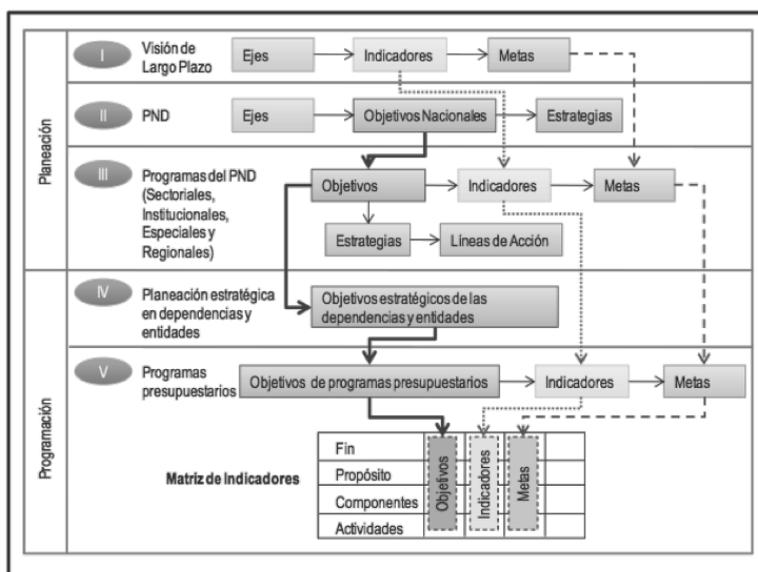
Con este conjunto de elementos para la evaluación sistemática de los avances en la ejecución del plan, se cuenta con la información estratégica necesaria para redireccionar o fortalecer las acciones emprendidas en función de modificaciones en el entorno, a tono con la planeación estratégica:

La MIR se convierte así en una herramienta de planeación estratégica que permite vincular los instrumentos de monitoreo y evaluación durante todo el proceso, con el fin de integrar un sistema de información para toma de decisiones en función de los resultados esperados y obtenidos... (Pérez: 8).

⁸ Las primeras tres dimensiones son citadas en el art. 134 constitucional ya referido, cuando habla de las características que deberá atender el ejercicio de recursos públicos.

En la siguiente gráfica se aprecia cómo la MIR –y el Pbr del que forma parte- se integra plenamente al proceso de Planeación Estratégica, mismo que es considerado en México como el marco de su planeación nacional, cuyo documento más emblemático lo es el PND. Como se observa en ella, del plan derivan programas y en función de éstos se instrumenta la Planeación Estratégica de cada dependencia, a su vez, en los programas de tales dependencias se definen objetivos, indicadores y metas, mismos que se integran en la MIR.

Gráfica 1.4 Proceso de Planeación Estratégica para el Pbr



Fuente: SHCP

En la experiencia mexicana, como se puede apreciar, existen sensibles avances en la sistematización de la estrategia de planeación y evaluación de políticas, lo que ha implicado tanto un esfuerzo integral para vincular el ejercicio presupuestal con la planeación de largo plazo, como la definición de indicadores -en las dimensiones referidas- para verificar el avance en la consecución de las metas. En este sentido se entiende la siguiente disposición de la LGPRH:

La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales... Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita

establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (art. 27 f. III).

A tono con ello se ha realizado un esfuerzo importante para la ordenación de las acciones implicadas en cada programa, lo que supuso la obligatoriedad legal de definir reglas de operación en ellos, mismas que deben coadyuvar a la operación –y evaluación- de los programas en función de las citadas dimensiones del art. 134 constitucional, particularmente para los programas que conceden subsidios públicos:

... La Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, podrá señalar los programas, a través de los cuales se otorguen subsidios, que deberán sujetarse a reglas de operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Asimismo, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los criterios generales a los cuales se sujetarán las reglas de operación de los programas (art. 77, LFPRH)

Ahora bien, a través de estos avances se han venido compactando programas federales ya sea porque compartían objetivos comunes o bien porque tenían la misma población objetivo, y de manera adicional, se ha incrementado el número de programas que ya disponen con su propia MIR⁹. En lo sustantivo, se trata de reducir el número de indicadores para concentrarse en los verdaderamente relevantes para dar cuenta del logro de los objetivos estratégicos de cada programa alineados a su misión/visión.

Se trata con todo ello de elevar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, y que a tono con los avances en materia de una Gobernanza Democrática se mejore también la rendición de cuentas, y se consolide así el desarrollo institucional del aparato estatal. En este sentido, una precondition esencial para una adecuada rendición de cuentas estriba en proporcionar información relevante y oportuna sobre la acción de gobierno, para lo cual a nivel federal se cuenta con una página en la SHCP denominada “Transparencia Presupuestaria” que, entre otros elementos, incluye el llamado *Modelo Sintético de Información del Desempeño* (MSD), considerado como “un instrumento de evaluación que hace acopio de la información de desempeño con el fin de conocer el comportamiento de un programa presupuestario”. El modelo dispone de las siguientes cuatro variables para hacer una valoración general del programa:

9 “En 2008, se contó con 391 MIR para igual número de programas presupuestarios que, en conjunto, contenían más de 3,300 indicadores estratégicos y de gestión. Para 2009, este número se incrementó a 453, y para 2010 a 475” (Pérez: 14).

1. Desempeño presupuestario (2008-2013)
2. Matriz de Indicadores para Resultados
3. Evaluación
4. Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las Evaluaciones Externas (ASM)

En la misma página se tienen ligas por dependencia federal a las fichas técnicas de sus respectivos programas, mismas que proporcionan información actualizada de su desempeño en función de estas cuatro variables. Con esta información se dispone de una evaluación sintética, actualizada y de conjunto del desempeño gubernamental y, de manera particular, en la fecha de la consulta (27 noviembre del 2013) se tuvo acceso al reporte sintético más actualizado de esta información –tercer trimestre- a donde se precisa que:

Considerando un universo de 960 Pp (programa presupuestario) con corte al tercer trimestre de 2013, 837 Pp cuentan con información de desempeño que representa el 87.19 % del total. De los cuales se analizan 801 Pp que corresponde el 83.44 % de los 960 Pp considerados... (Análisis de los Pr...SHCP)

Del análisis en cuestión –reportado en la siguiente tabla- se aprecia que el desempeño de los programas evaluados aún es pobre, y sobre ello no nos podemos detener en esta obra, pero lo que se quiere enfatizar es que en el orden federal ya existe una estrategia sistemática para la evaluación del desempeño. Como se ve, esta estrategia está fincada en instrumentos modernos sustentados en los paradigmas de la NGP, dentro de la cual se inscribe a la Planeación Estratégica y al Presupuesto en base a Resultados, mismo que se acompaña del SED.

Tabla 1.4 Número de programas presupuestales por Valoración de Desempeño

<i>Valoración</i>	<i>Número de Pp</i>	<i>Estructura porcentual</i>
	801	100
Alto	7	0.90
Medio Alto	64	8.00
Medio	319	39.82
Medio Bajo	260	32.43
Bajo	151	18.85

Fuente: Transparencia Presupuestaria. SHCP

CAPÍTULO DOS. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL EN MÉXICO. AVANCE DESIGUAL EN SUS ÓRDENES DE GOBIERNO.

La ejecución de políticas públicas en los gobiernos subnacionales en México se finca en una estructura financiera e institucional que, por decir lo menos, les ha resultado bastante cómoda; de manera particular, lo anterior se aprecia al revisar los limitados montos de recursos propios que ambos gobiernos, tanto los estados como los municipios, recaudan sobre la totalidad de los recursos que ejercen:

Los fondos federales transferidos y reasignados constituyen la principal fuente de recursos de las entidades federativas, en promedio más del 90 por ciento del total de sus ingresos y, en lo que respecta a los municipios representan aproximadamente 65 por ciento, en promedio (ASF, 2013: 5)

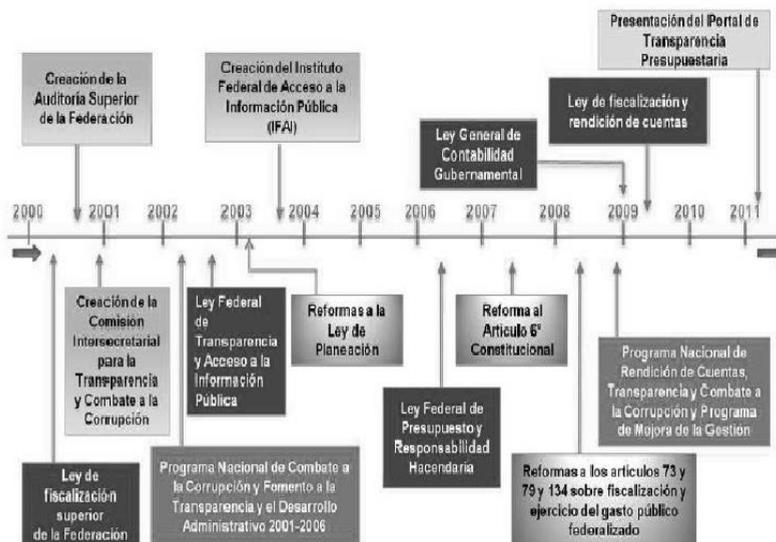
No se discute aquí sobre las bondades que implica el pacto fiscal en México, que permite que debido al mayor desarrollo institucional federal y al aprovechamiento de economías de escala, sea el gobierno federal quien recaude los más importantes componentes de impuestos (IVA e ISR) para luego transferir una proporción de ellos a los estados; es claro que por eficiencia administrativa y por equidad distributiva es éste el mejor esquema, pero lo que aquí se afirma es que ya establecido éste, los gobiernos subnacionales se hayan sustraído de su responsabilidad de incrementar su esfuerzo recaudatorio, para ampliar así la cobertura de los servicios que ofrecen.

Sin embargo, la que sin duda resulta la mayor expresión de esa *cómoda* estructura institucional es la laxa arquitectura de incentivos y sanciones para que tanto los gobiernos estatales como los municipales operen con apego a la ley, planeen, ejecuten y evalúen adecuadamente sus políticas, así como que rindan cuentas de su gestión. En gran medida, se trata de que ellos recojan los avances institucionales que en ese tenor ya viene instrumentando con variado éxito el gobierno federal de unos años para acá, tal y como se revisó en el capítulo previo.

Visto desde una perspectiva cronológica, los avances a nivel federal alcanzados en materia de desarrollo institucional -y que los niveles subnacionales deberían retomar- aparecen en la gráfica 2.1; como es sabido, tal desarrollo

se refleja en aspectos nodales del ejercicio público como son una mayor transparencia, más sistemática rendición de cuentas y mejor eficacia y eficiencia en la gestión, así como en un mayor apego a la legalidad; hay que señalar sin embargo que no en todos estos planos hay aún logros significativos en el orden federal. De manera particular, en la gráfica se aprecia que a partir de la alternancia política a nivel federal se aprueba una nueva ley de fiscalización y se crea un órgano en la materia con mejor estructura, más facultades y mayor independencia del que éste sustituyó. Al muy poco tiempo se crea también una comisión intersecretarial para la transparencia y el combate a la corrupción, luego de lo cual se desarrolla un programa en la materia y se aprueba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, misma que ya contempla un Instituto para este propósito, creado en el 2003; en esa misma dinámica y a tono con lo anterior se realizan importantes reformas a la Ley de Planeación federal. De manera especial, con estas últimas se alcanzan avances institucionales de primera importancia en materia de planeación porque se mejoran las bases de un sistema integral de evaluación y control de políticas públicas a través de indicadores *ad hoc* definidos sobre una metodología homogénea, tal y como se revisó en el capítulo previo.

Gráfica 2.1 Reformas institucionales para la mejora de la Gestión Pública

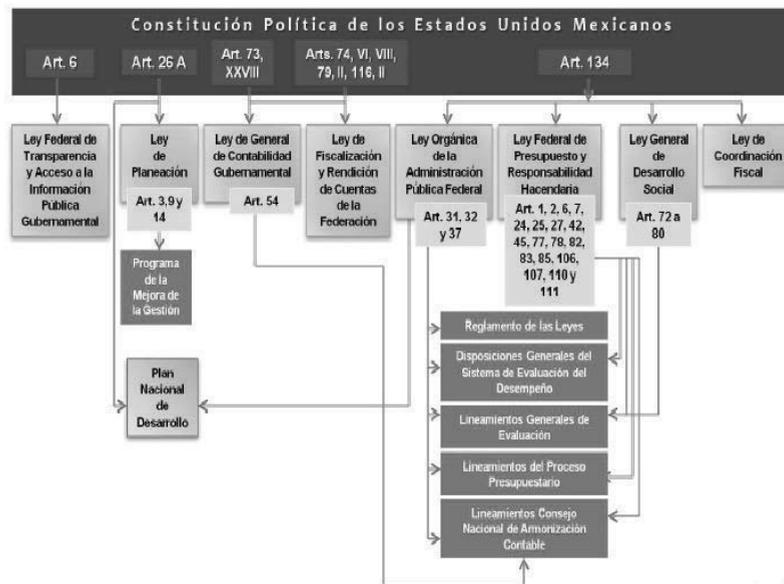


Fuente: SHCP

Estas reformas a la Ley de Planeación van de la mano con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) del 2006, así como de reformas constitucionales al proceso de fiscalización que contemplan aspectos asociados a la revisión del gasto federalizado. Como se hacía necesario homologar los criterios contables de los tres órdenes de gobierno para una mejor fiscalización de los recursos transferidos, se aprobó en 2009 la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y en ese mismo año comenzó a operar el portal federal de transparencia presupuestaria.

Como se puede apreciar en la gráfica 3.2, todo lo anterior supuso una reestructura institucional y orgánica del orden federal que implicó una serie de adecuaciones a la Constitución, todo lo cual permitió sentar las bases para una planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas mucho más sistemática que en el pasado reciente. En buena medida, no fue sino hasta este momento en que, en la lógica de la NGP, la rendición de cuentas ha comenzado a dejar de constreñirse a un enfoque eminentemente formal del ejercicio público (su apego a la norma y su respeto al presupuesto) para ampliar su perspectiva e incluir en su quehacer los temas de la eficiencia y la eficacia de la gestión gubernamental.

Gráfica 2.2 Sustento constitucional a las reformas.



Fuente: SHCP

Lo cierto es que de toda esta evolución en el orden federal hay todavía tareas inacabadas y logros aún parciales, pero es claro que la orientación está planteada, si bien no puede dejar de desconocerse que las irregularidades en este nivel de gobierno siguen teniendo una presencia importante, tal y como lo documenta la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, los esfuerzos de evaluación de políticas, aunque más sistemáticos, aún no inciden de manera importante en la reasignación de recursos para la mejora en su impacto, como en efecto ha sido uno de los propósitos de las reformas en curso:

...de conformidad con nuestros análisis, el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño han tenido avances limitados, lo que ocasiona que el gasto mantenga presiones de carácter inercial, sin la certeza de que se genere valor público (ASF, 2013: 5)

El punto que se quiere destacar, sin embargo, y es éste el tema central del capítulo, es que habida cuenta de la atribuciones de los órdenes estatal y municipal, pero sobre todo, habida cuenta de la llamada *soberanía* del nivel estatal y *autonomía* del municipal, estos dos órdenes no han recogido a plenitud –y en algunos temas ni siquiera de manera parcial– el conjunto de reformas federales recién referidas. Es claro sin embargo que la razón no se constriñe a la limitación formal –prevista en los artículos 40 y 115 constitucionales¹⁰– que tiene el orden federal para incidir sobre los otros dos niveles de gobierno, sino también y sobre todo, a que élites de poder político locales se han constituido en un obstáculo para el avance institucional de los gobiernos subnacionales al mantener *capturadas* a sus burocracias, expresión de un entorno institucional débil, tal y como se estudia en el capítulo previo. La razón resulta más que obvia: como son ellas quienes ejercen los recursos públicos con un grado variado de laxitud son las primeras interesados en evitar reformas que modifiquen ese estado de cosas. De manera sintética, esta circunstancia la describe el Auditor Superior en los siguientes términos:

La gestión de los recursos federales transferidos a estados y municipios registra insuficiencias y áreas susceptibles de mejora, tales como la elevada incidencia y

¹⁰ El artículo 40 establece: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior...”; a su vez, el 115 señala: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...” (el subrayado es mío), adicionalmente, la fracción I del mismo artículo prescribe: “La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”.

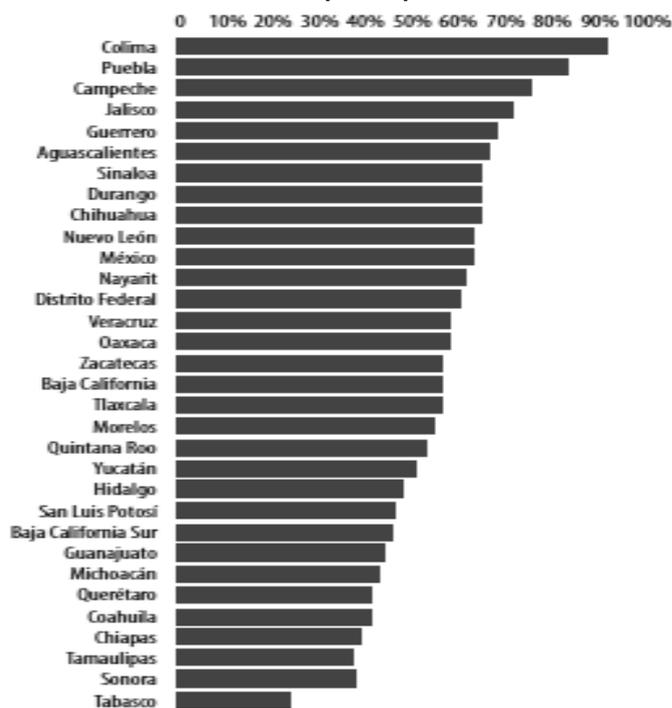
recurrencia de las observaciones de auditoría vinculadas con su aplicación en acciones que no corresponden a los objetivos de los fondos y programas; imprecisión del marco jurídico y normativo; la carencia o inconsistencias en la documentación comprobatoria del gasto; pagos improcedentes de diverso tipo; irregularidades, en el ámbito local, y en la ministración de los recursos a los entes ejecutores, entre otros (ASF, 2013: 5).

Lo que se tiene en consecuencia es una débil arquitectura institucional y a tono con lo analizado en el capítulo previo es claro que un eficiente sistema de planeación, ejecución y evaluación de políticas permite una mejor rendición de cuentas. Como se sabe, un importante componente de la llamada rendición de cuentas *vertical* lo son las elecciones justas, libres y periódicas, porque a través de ellas se premia a un buen gobierno con el refrendo del voto o se le castiga con la negación del mismo. Lo cierto es que la hasta ahora inexistencia de reelección inmediata de un funcionario local le resta sentido a esta modalidad de rendición de cuentas porque el elector está pensando en la figura individual, y no en un partido, que ha ejercido el cargo y cuya gestión al haberle afectado de manera directa querría premiar o castigar en las urnas. En este sentido resulta positiva la reforma constitucional aprobada en diciembre de 2013 en la que se define que las entidades federativas podrán establecer la elección consecutiva para presidentes municipales, regidores y síndicos, hasta por un periodo adicional. A la postre, esto deberá incidir positivamente en la mejoría de la eficacia y pertinencia de la planeación municipal, como se habrá de ver más adelante. Como se revisó en el capítulo anterior otro componente cada vez más significativo de este tipo de rendición de cuentas lo es la prensa libre, pues ella se constituye en un instrumento permanente de información y crítica sobre el desempeño gubernamental, sin embargo, a nivel subnacional el *rating* de los medios electrónicos locales es muy inferior a los nacionales, razón por la cual este instrumento aún no juega un papel tan importante.

Por lo que va a la rendición de cuentas *horizontal* –la operada entre los tres poderes– las limitantes también son significativas, en gran medida por la insuficiencia de información gubernamental y por la baja calidad de la misma, lo que desde luego limita su utilización para un eficaz esquema de planeación y evaluación de políticas. En efecto, es claro que una precondition para tal evaluación lo es la información oportuna y suficiente sobre el puntual ejercicio de los recursos públicos, pero sobre todo en cuanto el resultado (el *impacto*) de tal ejercicio. Por lo que va al primer aspecto, el Índice Estatal de Transparencia Presupuestaria 2012 del IMCO muestra un desempeño del todo insuficiente, tal y como se refleja en la siguiente gráfica, a donde se registra para cada estado

el porcentaje alcanzado en el número de criterios de transparencia atendidos del total, que son 54. Como se ve, el mejor y peor estado en la materia lo son Colima y Tabasco, con una atención de 54 y 14 criterios, respectivamente. En estas condiciones, es claro que los Informes de Cuenta Pública que los ejecutivos estatales y los municipios le rinden a las Auditorías estatales –los órganos técnicos de fiscalización del Legislativo- no disponen de la información adecuada. En el mismo sentido, es claro que estas limitantes de información impiden una sólida formulación y evaluación de políticas debido a que no se puede contar con un diagnóstico razonable del impacto alcanzado en los beneficiarios de la política pública.

Gráfica 2.3 Resultados del índice estatal de transparencia presupuestal 2012



Fuente: IMCO, 2012:

El estudio en cuestión (retomado por IMCO, 2012: 21-2) destaca tres campos de primera importancia a donde la muy limitada información reportada es una verdadera fuente de preocupación; no se trata de campos a donde no exista información alguna sino que, más bien, la reportada no está desglosada

de manera adecuada y esto genera confusión e induce a errores: deuda, salarios y pensiones. El problema deriva no sólo de que estas insuficiencias pudieran estar ocultando serios riesgos sobre la viabilidad financiera de las entidades federativas y los municipios, sino también de que con estas carencias no existen suficientes elementos para evaluar con razonable certeza el desempeño público. Sólo para dar un ejemplo, el citado estudio precisa que en el 2012 únicamente tres estados desglosaron los saldos actuales de su deuda en el presupuesto (ibid: 22), debido a lo cual no se puede saber con precisión acerca de los plazos, montos, acreedores y tasas de dicha deuda.

Un problema adicional estriba en que no sólo hay insuficiencias de información, sino también importantes inconsistencias de los registros contables; debido a ello no se pueden tener la debida precisión sobre el ejercicio de los recursos públicos y la eficacia de su operación. Si bien sobre este particular la Ley General de Contabilidad ya plantea los lineamientos que debieran atenderse para armonizar la contabilidad en todos los niveles de gobierno, los avances siguen siendo limitados:

El plazo límite para realizar estas adecuaciones es diciembre de 2012. Sin embargo, el atraso es considerable. Un estudio realizado por el CIDAC en 2011 encuentra que seis estados todavía no tenían en marcha un sistema de contabilidad funcional (IMCO, 2012: 23).

Ahora bien, adicional a las insuficiencias en la legislación también juega un papel importante los aspectos relacionados con el marco institucional de la fiscalización y la transparencia, señaladamente lo relativo a la autonomía y capacidad tanto de las Auditorías Superiores de los estados¹¹ como de sus Institutos de Transparencia (instrumentos de la rendición de cuentas horizontal y vertical, respectivamente). Aunque en general las primeras han avanzado de manera razonable y ahora existen mecanismos legales que buscan garantizar la independencia del auditor además de que sus presupuestos se han elevado (Figueroa, 2009), su desempeño *vis a vis* con el de la Auditoría Federal sigue mostrando sensibles deficiencias. En el caso de los institutos el escenario no es mejor y en ellos sus principales limitaciones tienen que ver con ambos, débil autonomía y limitados recursos para su adecuada operación.

¹¹ Con el desempeño de estos órganos se trata de mejorar la rendición de cuentas horizontal (Schedler, 2005), pues con una estructura formal de división de poderes en los estados a donde el ejecutivo no está por encima del legislativo ni del judicial, al igual que en el nivel federal, los Informes que el primero envía al segundo (para ser evaluados por la ASE, su órgano técnico) se encuentran en un esquema de horizontalidad.

De lo anterior se puede inferir, en principio, que no obstante la existencia de disposiciones legales del orden federal que amplían a los órdenes subnacionales los avances en desarrollo institucional (tanto en el *entorno* como en las *capacidades*, tal y como fueron estudiados antes) éstas pueden resultar insuficientes si no se acompañan de los debidos estímulos, alientos o sanciones para su logro. Queda claro que la pura obligatoriedad legal de extender lineamientos de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas (claras expresiones del desarrollo institucional) a los órdenes locales no es un asunto sencillo, y nótese así que estas exigencias ya aparecen de manera puntual en la propia constitución federal –gráfica 3.2- lo cual no ha conducido, como aquí se documenta, a los avances deseados. Nótese particularmente que la más emblemática disposición constitucional en favor de un ejercicio pulcro de los recursos públicos contempla esta exigencia para los tres órdenes de gobierno:

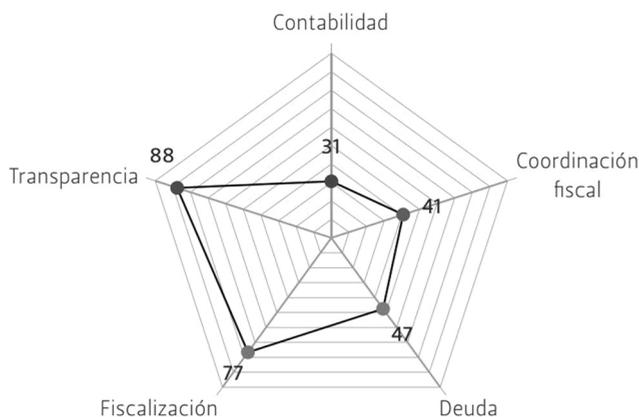
“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal... se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados” (art 134).

Empero, la estructura misma de nuestro régimen jurídico político exige que los avances institucionales del orden federal sólo puedan ampliarse al estatal –y por extensión al municipal pues éste no tiene capacidad legislativa- a través de reformas legales en áreas puntuales del ejercicio presupuestal y en ello, una vez más, persisten rezagos de gran significación. De manera particular nótese en la siguiente gráfica cómo las leyes locales que refieren los cinco campos que pueden ser considerados *pilares*¹² del gasto público -manejo de la deuda pública, transparencia, registros contables, esquemas de fiscalización, así como legislación que regula la distribución de recursos no etiquetados al interior de los estados- muestran una evaluación muy deficiente, con sólo dos rubros con calificación aprobatoria. En efecto, la gráfica en cuestión muestra el promedio alcanzado en la calificación por las 32 entidades para cada una de las leyes y a donde la evaluación de éstas se hace en función de dimensiones de relevancia; se considera que sólo una calificación de 60 o más es aprobatoria¹³.

12 La expresión es retomada del CIDAC (2011:11) que es la fuente de esta reflexión, y las leyes consideradas son: Contabilidad Gubernamental, Coordinación Fiscal, Transparencia, Deuda Pública y Fiscalización; por su particular status constitucional, el DF aún no tiene legislación propia en todos estos rubros.

13 “La calificación de cada ley se obtuvo al calcular el promedio de las dimensiones analizadas para cada ley –cuya calificación es, a su vez, el promedio de las variables analizadas incluidas en cada dimensión” (CIDAC, 2011: 14).

Gráfica 2.4 Promedio Nacional de las Cinco Leyes.



Fuente: CIDAC, 2011: 16.

Una reflexión de primera importancia que se desprende de este análisis es la expresada en la multicitada obra del IMCO, a donde se afirma que mientras las transferencias de recursos a las entidades federativas no se condicionen al alcance de mínimos de transparencia y eficiencia en su ejercicio (buen diseño de esquemas de planeación, ejecución y evaluación de políticas), las cosas no necesariamente se habrán de modificar. Sin embargo, las acciones en este sentido son limitadas en tanto no se modifique la Ley de Coordinación Fiscal federal (a donde podrían incluirse tales condicionantes), y esto sólo se podría lograr –habida cuenta de la relativa parálisis legislativa asociada al hecho de que ningún partido político ha alcanzado mayoría absoluta desde 1997- mediante un enfoque incremental, en un periodo razonable¹⁴.

Una acción adicional y que sin duda tendría efectos de mayor envergadura es la planteada por el Auditor Superior, quien propone la emisión de una ley específica para el gasto federalizado que contemple la atención puntual de los temas en los que de manera recurrente se presentan deficiencias en el ejercicio de dicho gasto (íbid). En todo caso esta propuesta se refiere sólo a las

¹⁴ En los doce años que el PAN mantuvo la presidencia de la república la mayoría de los gobiernos locales –quienes serían los principales afectados por la reforma en comento y quienes serían, en consecuencia, los principales opositores a su realización- lo fueron del PRI. Ahora con un gobierno federal priista es probable que las condiciones sean más favorables para tal reforma.

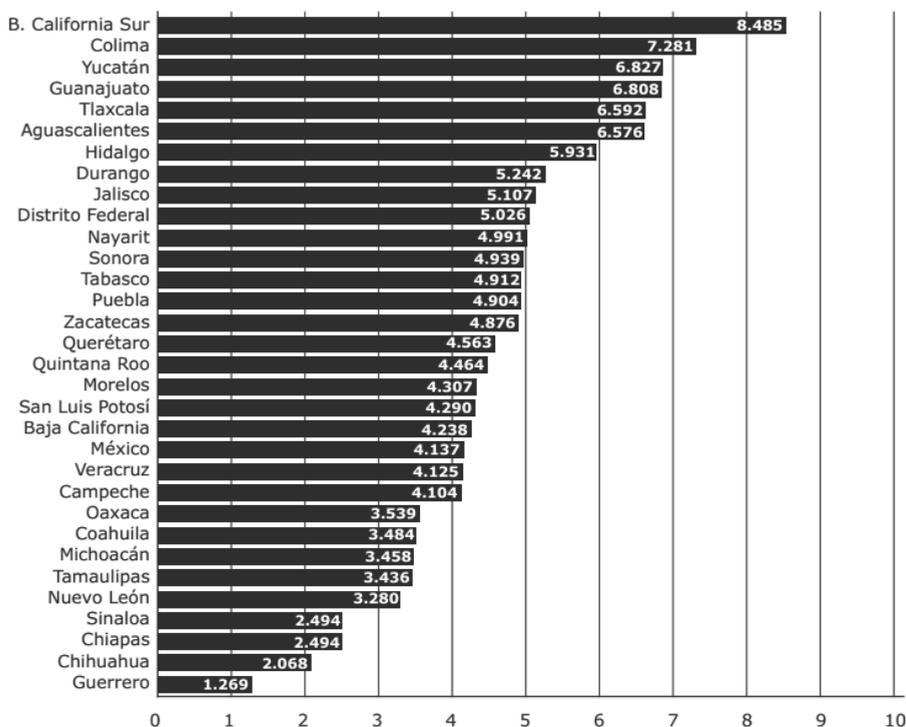
transferencias federales, y es claro que una mayor eficacia en la planeación de políticas y en la transparencia y rendición de cuentas es necesaria para todos los recursos ejercidos a nivel local, y no sólo para las transferencias; por ello, adicional a la actualización legislativa local en los cinco campos referidos en la gráfica, así como la promulgación de la citada ley propuesta por el auditor, se debería constituir un verdadero Sistema Nacional de Fiscalización que atienda la fragmentación que hoy caracteriza al país, y sobre el cual, aunque ya se han iniciado sus trabajos, no nos podemos detener por cuestiones de espacio¹⁵.

Ahora bien, al margen de las acciones federales en la orientación buscada, al interior de cada entidad federativa se pueden emprender iniciativas que orienten y favorezcan el desarrollo institucional local, y para lo cual, otra vez, la actualización legislativa en los cinco campos citados es de primera importancia, si bien ella sólo es parte de la solución. Esta eventualidad, sin embargo, no está exclusivamente en función de una decisión *voluntarista* de algún o algunos actores sociales de relevancia, sino que depende en mayor medida de la conformación de condiciones *ad hoc* que hagan posible tal desarrollo institucional. Un esfuerzo para evaluar estas condiciones se aprecia en el Índice de Desarrollo Democrático ya referido.

Como ya se estudió, el índice en cuestión contempla cuatro dimensiones y la de mayor relevancia para estas líneas es la tercera, denominada “Calidad institucional y eficiencia política”, pues ella contempla indicadores que permiten valorar el margen de control social y vigilancia que exista sobre el poder ejecutivo, y que en consecuencia contribuyen a explicar el nivel de eficiencia en sus esquemas de planeación y evaluación de políticas públicas, así como en la calidad de su rendición de cuentas. Para todas las entidades federativas, el puntaje alcanzado en esta dimensión en el informe del año 2012 aparece en la siguiente gráfica, a donde se advierten las importantes insuficiencias que presentan así como la enorme dispersión en los valores alcanzados por ellas; en particular, nótese que el último lugar, Guerrero, sólo presenta un puntaje equivalente al 15% del primero, Baja California Sur. Estas enormes diferencias, como se dijo, ayudan a explicar el variado escenario que muestra el país en materia de planeación y evaluación de política así como de rendición de cuentas a nivel subnacional.

15 Para su análisis, véanse entre otros a Ackerman, 2007, Cantú et al, 2011, Pineda, 2012 y ASF, 2013.

Gráfica 2.5 Ranking 2012 de la Dimensión III Calidad Institucional y Eficiencia Política.



Fuente: IDD, 2012: 46.

Como se analiza en el capítulo seis y en las conclusiones, esta sensible debilidad de los gobiernos locales –y particularmente los municipales- en ambas, su entorno y sus capacidades institucionales, se refleja plenamente en sus sistemas de planeación y evaluación de políticas; a la postre, estas deficiencias limitan severamente el pleno aprovechamiento de los recursos públicos para su propósito central: la atención oportuna y puntual de las crecientes demandas sociales.

SEGUNDA PARTE.

EL ESLABÓN MÁS DÉBIL DEL FEDERALISMO MEXICANO

CAPÍTULO TRES. ESTRUCTURA JURÍDICO POLÍTICA DE MÉXICO Y EL CRECIENTE PAPEL DEL MUNICIPIO.

La discusión en torno a las bondades e inconvenientes que puedan existir entre gobiernos centralizados vs descentralizados (o bien, centralistas vs federalistas) es amplia y añeja, y de la segunda opción Raich (2004) sintetiza su lógica en dos argumentos, uno de carácter económico y otro de orden político. El primero establece que con la descentralización se reduce la brecha entre el proveedor del servicio y el beneficiario del mismo, con lo que se puede elevar la eficiencia gubernamental, en tanto que el argumento político establece que mediante la descentralización se propicia un mayor acercamiento entre el gobierno y el ciudadano, y ello permite elevar la autonomía local y favorecer una más clara rendición de cuentas.

En distinto grado estos mismos razonamientos subyacen a la conformación de nuestro régimen federal, y en ese tenor se esgrime el principio de subsidiariedad, según el cual debiera ser el gobierno local quien provea, en principio, un bien o servicio público, y sólo en caso de que no sea capaz de proveerlo, o no pueda hacerlo de la mejor manera, entonces debería proporcionarlo el siguiente nivel de gobierno. En ese sentido la constitución federal precisa que las facultades que no estén expresamente atribuidas al orden federal se entienden asignadas a los gobiernos estatales, en tanto que el art. 115 de la misma presenta un amplio listado de responsabilidades al municipio, tal y como se comenta en el capítulo primero.

Lo cierto es que desde las constituciones de 1824 y 1857 México dispone formalmente de un régimen de corte federal que se ratifica con la de 1917, si bien a partir de ésta nuestro sistema político se caracterizó por un fuerte centralismo que acompañó a la institucionalización del régimen posrevolucionario; éste comenzó a trastocarse sólo a partir de los años ochenta, para que ya en la siguiente década perdiera toda su fuerza. Dicho en otras palabras, no obstante que en el plano formal la estructura del poder político se mantenía federal, en la práctica y para fines de consolidación del nuevo régimen primero, y de su sostenimiento después, se dispuso de una estructura altamente centralizada; ésta prevalecía no sólo en el plano territorial a donde los gobernadores podían ser

removidos con relativa facilidad por el presidente en turno, sino también en el plano funcional y del equilibrio entre poderes a donde el Legislativo y el Judicial mantenían una sujeción inopinada al Ejecutivo. Todo lo anterior se mantuvo bajo la égida del entonces partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional, cuyo control también recaía en el titular del ejecutivo en turno.

Los nuevos vientos federalistas a partir de esos años han significado que los gobiernos subnacionales adquieran una creciente importancia, reflejada particularmente en las nuevas y cruciales atribuciones que se le otorgaron a los municipios mediante la reforma al artículo 115 constitucional -sintetizadas en el recurado 3.1- así como con la posterior reforma al mismo artículo de 1999. De importancia similar para la consolidación de los gobiernos subnacionales lo fueron la creación del Sistema Nacional de Planeación y las crecientes transferencias fiscales que comenzaron a operar a partir de la mayor pluralidad política en el Congreso Federal, de manera particular pero no única mediante los llamados Ramos 28 y 33, del presupuesto federal.

Recuadro 3.1 Principales reformas constitucionales de 1983 al artículo 115

PRIMERO: Reglamenta las causas por las que un ayuntamiento puede ser suspendido por la legislatura de su estado y les ofrece el derecho de audiencia.

SEGUNDO: Les reconoce a los municipios personalidad jurídica y patrimonio propios, señalando que pueden manejar con la libertad que les permitan las leyes.

TERCERO: Se les reconocen atribuciones para expedir reglamentos administrativos, con lo que los libera del control legal permanente del gobierno estatal, permitiéndoles asimismo emprender una nueva etapa de organización interna.

CUARTO: Se precisa un cuadro de servicios públicos que le competen al municipio.

QUINTO: Establece las fuentes de ingreso propias: los rendimientos de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la parte correspondiente de las participaciones federales y los ingresos provenientes de la prestación de servicios a su cargo.

SEXTO: Determina que los presupuestos públicos de los municipios sólo serán aprobados por los propios ayuntamientos, y ya no por las legislaturas.

SÉPTIMO: Reconoce facultades a los municipios para "formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal", así como para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, entre otros temas de política urbana, con lo que se constituyen en autoridades con capacidad legal para planear y regular el desarrollo urbano.

OCTAVO: Extiende el principio de representación proporcional para la integración política de los ayuntamientos a todos los municipios del país, circunstancia que antes estaba restringida a los municipios con más de cien mil habitantes.

NOVENO: Define los lineamientos básicos para la seguridad laboral de los empleados municipales.

DÉCIMO: Contempla la eventualidad de que los municipios suscriban convenios de coordinación con los gobiernos estatales y entre sí, para la atención de problemas comunes entre ellos.

Fuente: Merino, 2010: 36

Como es sabido, un régimen de corte federal implica que los gobiernos locales disponen de importantes atribuciones públicas que les permiten gozar de cierta autonomía, pero se encuentran unidos –y en distinto grado subordinados- a un gobierno nacional. En el caso mexicano el régimen se integra de dos niveles de gobierno subnacional: los estados que según el art 40 constitucional son soberanos y tienen por tanto atribuciones legislativas en un número importante de materias¹⁶, y los municipios que al decir del art. 115 sólo disponen de autonomía, pero cuentan con personalidad jurídica y capacidades para manejar su patrimonio. De manera adicional y como se aprecia en el recuadro, los municipios disponen de la infraestructura y recursos para ofrecer los servicios básicos a sus comunidades, y cuentan con atribuciones para aprobar reglamentos en distintos rubros asociados a su organización administrativa, policía y servicios públicos, así como en materia de participación ciudadana y presupuesto (art 115, f. II).

Ahora bien, se suele afirmar casi en automático que el fortalecimiento del federalismo en los lustros recientes se asocia con la consolidación de la figura del gobierno municipal, pues se asume que el paso de un régimen político que sólo formalmente era federal a otro que ahora también lo es en la práctica significó que ambos órdenes de gobierno locales, los estados y los municipios, se fortalecieron *vis a vis* con respecto al gobierno federal. Lo cierto es que como lo documenta Merino (2010) el proceso es mucho más complejo y si bien los estados han venido recibiendo montos crecientes de transferencias, también –y prácticamente al mismo ritmo- se ha venido ampliando el protagonismo municipal; si bien el primer proceso podría significar el fortalecimiento del gobierno estatal sobre sus municipios, el segundo le ha impuesto diques a tal fortalecimiento limitando la injerencia del gobernador en turno sobre los cabildos locales.

¿Dónde y porqué se avanzó en este proceso descentralizador que le dio vida al federalismo? Los orígenes pueden rastrearse desde la citada reforma constitucional de 1983, y que se fortalece con los primeros triunfos electorales de candidatos a munícipes de partidos de oposición al que había sido hasta ese momento el partido hegemónico, y que ya para 1989 condujeron también al primer triunfo de un partido de oposición en una gubernatura; al mismo

¹⁶ Artículo 41. “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados...”.

tiempo, se fueron ganando crecientes espacios legislativos tanto a nivel estatal como en el orden federal. Esta circunstancia, importante presencia de diputados de oposición en los congresos locales, pero sobre todo en el federal, así como gobiernos de oposición en los órdenes estatal y municipal, condujeron a nuevos arreglos institucionales y financieros en la geografía política del país de entre los que destacan particularmente las reformas al Sistema de Coordinación Fiscal de 1997-8 (Merino, 2010: 30). Al poco tiempo también se constituiría la Conferencia Nacional de Gobernadores en 2002 ya con el primer gobierno de la alternancia, que impulsó la celebración de una nueva Convención Nacional Hacendaria que buscaba, con una mayoría de gobernadores de oposición al ejecutivo federal, más favorables términos para los estados en la distribución de los recursos públicos.

Es justo decir, sin embargo, que el hecho de que en nuestro esquema federal exista una creciente transferencia de recursos federales a los gobiernos subnacionales, y a donde además existen atribuciones explícitas en tales gobiernos, ni los estados ni los municipios disponen de una plena discrecionalidad en el uso de tales recursos. Nótese en el siguiente cuadro cómo en efecto de los dos mayores fuentes de ingresos subnacionales, los Ramos 28 y 33, sólo el primero no se encuentra etiquetado, y de la última columna relativa a los programas federales, Merino (2010) ha señalado que a partir del gobierno de Salinas se revirtieron importantes acciones de descentralización, sobre todo en materia de desarrollo social, que a la postre han constreñido a tales gobiernos a ser sólo ejecutores, y no diseñadores de tales acciones. Más aún, este autor destaca que inclusive en la operación misma de los programas han sido los gobiernos municipales, más que los estatales, quienes vienen jugando un papel protagónico.

Esto desde luego va a tono no sólo con las llamadas Reglas de Operación de cada programa federal, sino también y mayormente con el marco legal vigente y nótese así lo establecido en el art 45 de la Ley General de Desarrollo social:

Corresponde a los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

...

V. Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social en los términos de las leyes respectivas...

En este orden de ideas es claro que el desplazamiento del péndulo político a favor de los estados no ha sido tan sólido ni tan consistente como se suele ver, y una evidencia adicional de esto al decir de Merino es que se mantienen centralizadas importantes decisiones públicas, y se conservan asimismo

formatos homogéneos para los programas federales que constriñen –aún en mínima medida y sólo referido a estos programas- la posible discrecionalidad de los gobiernos locales:

Todo eso significa que, en la práctica, los gobiernos de las entidades federativas han ganado capacidad de gasto, pero no han incrementado del mismo modo sus facultades de gobierno interior (Merino, 2010: 27).

Esta nueva y relativa debilidad del gobierno estatal con respecto a los municipales –y desde luego con respecto al federal- se aprecia asimismo en el hecho de que son los municipios los principales actores de la ejecución –si bien no del diseño- de importantes políticas públicas federales, muy señaladamente las relativas al combate a la pobreza, si bien no sucede así con las de salud y educación. En efecto, ya desde 1989 el presidente Salinas impulsa una ambiciosa iniciativa de política social, el Programa Solidaridad, que centraliza el diseño de tal política (y que con distintos nombres ha mantenido sus principales componentes en los sexenios ulteriores) y que mayormente ejecutan los municipios. Nótese en este sentido lo establecido en el art. 17 de la ya citada Ley de Desarrollo Social:

Los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal, excepto en los casos expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismo federal, estatal o del Distrito Federal.

En el mismo sentido, las importantes reformas al sistema de coordinación fiscal de 1997 establecen fondos exclusivos tanto para los estados como para los municipios lo que, desde un punto de vista, puede verse como una estrategia tendiente a acotar el margen de discrecionalidad de los gobiernos estatales para la asignación de los recursos de las transferencias federales hacia los municipios (Merino, 2010: 45).

En este orden de ideas el fortalecimiento municipal ha bregado así a contracorriente de la consolidación de los poderes estatales, de manera central pero no única del gobernador en turno, y lo ha hecho contando con el –aunque modesto- impulso de sus propias comunidades, y disponiendo también del fuerte apoyo del gobierno federal. Ahora bien, parecieran ser tres los mayores instrumentos mediante los cuales el gobierno estatal busca controlar las decisiones del municipal (Merino, 2010: 37), y no sobra decir que la relevancia

de cada uno en cada entidad federativa es muy distinta, en función del cúmulo de factores que afectan a la vida política local:

- A través de las propias legislaturas locales, con leyes que buscan restringir e incidir sobre las decisiones de los ayuntamientos, o que demoran en realizar los ajustes a la legislación secundaria local que obliga la legislación federal.
- Mediante restricciones diversas para la asignación y entrega de los recursos financieros a los municipios.
- Mediante el manejo de los Comités de Planeación para el Desarrollo, COPLADES, a donde el ejecutivo estatal busca imponer a los municipios metas, acciones y presupuestos, así como el control de dichos presupuestos.

Por lo que va al primer punto, el mismo Merino afirma (2010: 41) que debido a esta actitud del legislativo local de unos años para acá ha crecido de manera exponencial el número de controversias constitucionales presentadas por los ayuntamientos en contra de los poderes estatales, al grado que de entre 1994 al 2005 el número de tales controversias asciende a más de 600 y de ellas más de la mitad tienen este carácter; más específicamente, él desglosa por categorías dichas controversias que, como queda dicho, todas buscan impugnar la vulneración de atribuciones de los ayuntamientos.

Por lo que va al segundo punto y como se revisó en capítulo previo, el CIDAC (2011) ha evaluado las leyes de Coordinación Fiscal estatales analizando entre otros temas los porcentajes a distribuir y los criterios establecidos para ello, así como las especificaciones sobre las aportaciones federales. De este estudio el CIDAC encuentra que la calificación promedio para todos los estados es reprobatoria pues tales leyes se caracterizan, entre otras cosas, por establecer criterios laxos para la distribución de las transferencias federales a los municipios, otorgándole con ello mayor discrecionalidad a los poderes estatales sobre los propios ayuntamientos¹⁷.

Finalmente y por lo que respecta a la importancia que juegan los COPLADES en la distribución de los recursos públicos en cada entidad

¹⁷ Un criterio adicional considerado en la evaluación de estas leyes por el CIDAC es el llamado Compensatorio que, en breve, consiste en otorgarle en términos relativos mayores recursos a los municipios más pobres, lo que a la postre -afirma el estudio- puede generar efectos perversos en las autoridades municipales pues puede desalentar las acciones de combate a la pobreza

federativa, el problema deriva no de la justificada necesidad de establecer un proceso de planeación participativo en los estados a donde desde luego tengan presencia los municipios, sino de la prevalencia que ejerce el ejecutivo estatal en tales comités imponiendo criterios de asignación que rebasen los intereses y necesidades definidos al interior de cada ayuntamiento.

En todo caso, ya se dijo que importantes políticas de corte social como las de Salud y Educación han sido descentralizadas a los gobiernos estatales, más que a los municipales, si bien esta descentralización sólo lo ha sido en el plano de su operación y ejecución pues el diseño conserva su origen nacional; ahora bien, vale añadir que la aprobación en el 2013 de importantes reformas en el sector educativo revierten algunas atribuciones estatales, particularmente en lo que concierne al ejercicio de los recursos. Sin embargo, también hay iniciativas federales que tienen un claro destino municipal como lo es justamente la del programa “Municipios Saludables”. En éste, como lo señala Cabrero (2007), el gobierno federal transfiere recursos de manera directa a los municipios siempre y cuando éstos junto con la sociedad civil asuman compromisos en acciones vinculadas a la salud preventiva. Una apretada síntesis del esquema mediante el cual los recursos, programas y lineamientos federales fluyen a los gobiernos subnacionales aparece en la siguiente tabla.

Tabla 3.1 Vertientes de inversión de recursos federales para estados, municipios y beneficiarios directos.

<i>Concepto</i>	<i>Participaciones Federales, Ramo 28</i>	<i>Participaciones Federales, Ramo 33</i>	<i>Excedentes de ingresos federales</i>	<i>Convenios de reasignación de recursos</i>	<i>Programas federales</i>
<i>Distribución</i>	Fondos distribuidos por fórmulas y criterios establecidos en la LCF ¹⁸ y en las leyes locales de coordinación	Fondos distribuidos por fórmulas y criterios establecidos en la LCF	Recursos distribuidos de acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Recursos asignados de acuerdo a lo establecido en los propios convenios	Recursos asignados de acuerdo a las fórmulas, políticas y programas de cada dependencia federal

¹⁸ Ley de Coordinación Fiscal Federal.

<i>Concepto</i>	<i>Participaciones Federales, Ramo 28</i>	<i>Participaciones Federales, Ramo 33</i>	<i>Excedentes de ingresos federales</i>	<i>Convenios de reasignación de recursos</i>	<i>Programas federales</i>
<i>Etiquetas</i>	Los recursos no tienen etiquetas de gasto	Los recursos cuentan con etiquetas de gasto establecidas en la LCF	Los recursos cuentan con etiquetas de gasto parciales en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Los recursos cuentan con etiquetas de gasto establecidas en los propios convenios	Los recursos cuentan con etiquetas de gasto establecidas en las Reglas de Operación y lineamientos de los programas
<i>Destino</i>	Estados, municipios	Estados, municipios	Estados	Estados, municipios	Estados, municipios, beneficiarios.

Fuente: Catálogo, 2012: 42.

Más allá de la nutrida polémica en torno a si las acciones descentralizadoras han favorecido en mayor medida a los municipios que a las entidades federativas, y cómo a partir de ello se hubiesen alcanzado nuevos acuerdos de gobernanza subnacional, lo cierto es que de unos lustros para acá ha habido un sostenido crecimiento de las transferencias federales a los gobiernos locales y ello ha permitido elevar sus capacidades en distinto grado. Nótese en ese sentido que del Presupuesto de Egresos federal del 2013 el 33% (un billón 309 mil millones de pesos) se destinó al llamado Gasto Federalizado con la siguiente composición (Presupuesto Participativo, 2013: 23):

- Ramo 33 (Aportaciones Federales), el 47% de esa cantidad;
- Ramo 28 (Participaciones), el 41%;
- Convenios de Descentralización, el 9%, y
- Ramo 23 (Provisiones Salariales y Económicas), el 3%.

Estos datos reflejan la enorme importancia que el gasto público subnacional ha alcanzado con respecto al gasto total, y que obliga a evaluar si a tal importancia se ha asociado una importancia igual en la atención de las demandas sociales a través de programas públicos locales.

En conclusión, a diferencia de lo vivido a partir de la post revolución, de unas décadas para acá la descentralización política en México es un hecho,

y ello -ahora sí- le ha dado un verdadero contenido a nuestro federalismo; sin embargo, asumir con ello que se ha revitalizado la vida municipal al grado de que sus instituciones políticas operan con razonable eficiencia en un marco de apego a la legalidad, y a donde la transparencia y la rendición de cuentas son monedas de uso corriente, sería un exceso, como también lo es afirmar que los gobiernos estatales ya no tienen mayor incidencia en la vida municipal y que por ello éstos operan con reconocida autonomía en su vida pública. Lo cierto es que tampoco existe una consistente e institucionalizada participación social en las grandes decisiones que asume el municipio, y tampoco hay una adecuada y fluida vinculación y coordinación de políticas entre los tres órdenes de gobierno.

Tal como lo señala Cabrero (2007a), el proceso descentralizador que se ha instaurado no sólo en México sino también en el resto de América Latina, se emprendió más con voluntad que con los adecuados instrumentos técnicos y políticos necesarios, y en razón de ello los gobiernos nacionales han sido incapaces de instaurar una *regulación suave* que, al decir del mismo Cabrero, conjunte voluntades y oriente incentivos que generen *nodalidades* de coordinación para un desarrollo regional equilibrado.

En sentido estricto este tipo de regulación enfrenta un alto grado de dificultad porque, justamente, el fortalecimiento del municipio mexicano *vis a vis* con el reconocimiento de nuevas atribuciones gubernativas a los estados, ha estado enmarcado por crecientes complejidades a donde estos dos niveles de gobierno formulan y exigen una mayor participación en la toma de decisiones en detrimento del orden federal.

Las complicaciones asociadas a este entorno son especialmente importantes pues, al final del día, la provisión de los bienes y servicios públicos que la sociedad recibe en un municipio en lo particular no se concreta, ni con mucho, a la que oferta el ayuntamiento, sino que se integra por el cúmulo de programas ofrecidos por los tres órdenes de gobierno, y la coordinación entre ellos -cuando la hay- es harto compleja y no está exenta de duplicidades e insuficiencias. De todo ello se da cuenta en el capítulo sexto, pero circunscrito a los procesos de planeación y evaluación de políticas municipales, materia central de esta obra.

CAPÍTULO CUATRO. UNA VISIÓN GENERAL DE LA DIVERSIDAD MUNICIPAL EN MÉXICO.

4.1 Pobreza y heterogeneidad, el rasgo sobresaliente de nuestros municipios

Ya se hizo un breve recuento histórico del federalismo mexicano, destacándose el proceso mediante el cual se han venido fortaleciendo los gobiernos locales con respecto al federal; de manera paralela y como también ya se dijo, se inició y se ha mantenido una fuerte disputa entre los gobiernos estatales y los municipales, a donde éstos han buscado consolidar y ampliar su autonomía con respecto a los primeros contando con el apoyo federal a través de distintos mecanismos antes descritos.

En ese contexto existe una visión sin duda optimista que afirma que venimos transitando del viejo centralismo autoritario de partido hegemónico y ejecutivo fuerte hacia un verdadero federalismo democrático, que cuenta ya con crecientes bases para un desarrollo endógeno; sin embargo, existe también la visión opuesta, según la cual la enorme heterogeneidad municipal que caracteriza al país, signada por sus notables precariedades en todos los campos, los ha orillado a mantenerse como simples gestores de programas públicos de los otros dos órdenes de gobierno (Sánchez, 2010). En este sentido se inclina también Cabrero quien, como antes se mencionó, afirma que la descentralización en México se emprendió en el pasado reciente más con buena voluntad que con los debidos instrumentos técnicos y capacidades locales que los pudieran volver exitosos (Cabrero, 2007); de manera adicional, sostiene que amén de las debilidades institucionales de los gobiernos locales para diseñar y ejecutar políticas públicas, se enfrenta el inconveniente añadido de que tales políticas -debido a la aún insuficiente coordinación entre los distintos órdenes de gobierno- puedan resultar inclusive contradictorias con las ofrecidas por los otros órdenes.

Lo cierto es que no obstante que el país cuenta con una indiscutida unidad política y dispone de una sólida identidad cultural, en su desarrollo social y en su estructura socioeconómica presenta grandes diferencias según sus distintas regiones, además desde luego de los importantes contrastes económicos al interior de éstas, a pesar de lo cual todas ellas tienen la misma unidad jurídico política: el municipio.

En efecto, el país se integra de casi dos mil quinientos municipios que disponen de un marco de gobierno formalmente homogéneo fincado en el Ayuntamiento, pero con estructuras de gestión pública y esquemas de operación disímiles, a donde los casos extremos los representan el estado de Oaxaca con sus 570 municipios, y las dos Baja Californias, con sólo cinco municipios cada una. De manera particular los rezagos en bienestar social los reflejan en forma más aguda los estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz, a donde el CONEVAL reporta que se tienen municipios con más del 95% de su población en condición de pobreza, y que en su gran mayoría -y no de manera casual- son de orden rural y con un fuerte componente indígena.

En el otro extremo se encuentran los municipios urbanos y metropolitanos, a donde se cuenta con una razonable infraestructura que favorece el desarrollo y permite paliar en algún grado las carencias de sus comunidades, y que también contribuye a un mejor aprovechamiento de las instalaciones educativas, hospitalarias y más en general de desarrollo social. No obstante lo anterior no puede ignorarse que la creciente complejidad de las enormes manchas urbanas del país –CONAPO registra 56 *zonas metropolitanas*- dificulta cada vez más el pleno desarrollo local, al tiempo que vienen agotando sus limitados recursos naturales que las mantienen en situación de riesgo de manera constante. En todo caso y como ha sido ampliamente documentado¹⁹, en nuestro país las limitadas capacidades institucionales de los municipios han impedido solventar de manera coordinada los enormes retos que tales zonas enfrentan.

Sin ninguna duda, una de las expresiones más ostensibles de la incapacidad municipal para atender las demandas de sus comunidades lo es la pobreza, y nótese en la siguiente tabla el heterogéneo universo que ésta presenta en los municipios de México, a donde destaca que prácticamente la mitad de los mismos se encuentran dentro del rango más crítico, esto es, a donde un 70% o más del total de su población se encuentra en situación de pobreza.

Tabla 4.1 Porcentaje de la población en situación de pobreza por municipio en 2010

<i>Rangos del % de la población</i>	0-30	30-50	50-70	70-100
<i>Total de municipios</i>	97	347	790	1222
<i>Porcentaje del total</i>	3.9	14.1	32.2	49.7

Fuente: CONEVAL, 2011: 12.

¹⁹ Por citar sólo un ejemplo, en sus últimas tres ediciones el Índice de Competitividad Urbana (Instituto Mexicano para la Competitividad) ha tratado con amplitud estas limitaciones.

Por otro lado, no es casual que prácticamente la totalidad de los municipios con mayor pobreza entre su gente se encuentren en los estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz, mientras que los menos desfavorecidos se asientan en Nuevo León, Coahuila y el DF (delegaciones en este caso), lo que evidencia el ya antes citado desigual desarrollo regional que caracteriza al país en su conjunto (CONEVAL, 2011: 12-3).

Arriba se dijo que una importante ventaja de las zonas urbanas estriba en que facilita la provisión de infraestructura social, y esto explica que el número de carencias promedio de la población en situación de pobreza por municipio sea más acentuada en los municipios rurales y mixtos; sin embargo, ello no significa que estas carencias estén ausentes en las zonas urbanizadas, y nótese así en la siguiente tabla el número de carencias promedio de la población en situación de pobreza, a donde destaca que en el mayor número de municipios (arriba de la mitad) las carencias están entre 2 y 3, en tanto que en una tercera parte del total de los municipios las carencias que presentan se encuentran en el rango de entre 3 y 4. Las citadas carencias según las estudia el CONEVAL son las siguientes: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación (CONEVAL, 2011).

Tabla 4.2 Número de carencias promedio de la población en situación de pobreza por municipio en 2010

<i>Carencias promedio</i>	1-2	2-3	3-4	4-5
<i>Total de municipios</i>	197	1401	805	53
<i>Porcentaje del total</i>	8.0	57.0	32.7	2.2

Fuente: CONEVAL, 2011: 20.

De este modo, más allá de la gran diversidad que tengan nuestros municipios en la variada geografía nacional, se aprecia que su rasgo más representativo lo es la pobreza, misma que está presente en la gran mayoría de su población, y destaca que el rango de carencias sociales más recurrente en la población en su conjunto es el que abarca de entre 2 y 3 carencias; esta circunstancia limita de manera importante sus oportunidades de desarrollo humano y contribuye por ello a que la población no pueda abrirse una alternativa laboral

decorosa. Nótese por último que aunque en la actualidad ya prácticamente todos los municipios grandes del país emprenden acciones para atender tales carencias (si bien no en todos los componentes de la Seguridad Social²⁰) sus esfuerzos, conjuntados –que no necesariamente coordinados- con los que emprenden los otros dos órdenes, son claramente insuficientes.

4.2 Radiografía de las capacidades institucionales del municipio.

Los rezagos sociales recién enumerados no pueden atenderse mediante acciones públicas estrictamente locales, no obstante que el municipio sea la instancia de gobierno que debe proveer los servicios más básicos de sus comunidades. Si bien los ayuntamientos ya contaban en el 2009 con 623,629 empleados a lo largo y ancho del país (esto es, 6 por cada mil habitantes)²¹, y a partir de las reformas constitucionales de 1983 y 1999 han ampliado sus atribuciones y esto les permite ofrecer un cúmulo creciente de programas, sus capacidades siguen siendo limitadas.

Más aún, la gran heterogeneidad y pobreza que caracteriza a nuestros municipios se corresponde también con las limitaciones institucionales con que cuentan sus gobiernos, debido a lo cual y en su gran mayoría, sólo disponen de recursos fiscales pobres e insuficiencias de todo tipo tanto en sus cuadros como en su infraestructura; en estas condiciones ellos no pueden –ni podrán en lo futuro si las actuales condiciones se preservan- convertirse en promotores eficaces del desarrollo local, ni acaso en proveedores mínimos de los bienes y servicios de valor público que son reconocidos en nuestro marco jurídico²².

En ese orden de ideas Arellano y Cabrero (2011: 29) han destacado las carencias más visibles de estos gobiernos, *vis a vis* con sus pares de otras naciones,

20 “La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado” (art 2 Ley del Seguro Social) 18 Al decir de Arellano, la plantilla de los ayuntamientos se ha incrementado, en promedio, más del 100% en los últimos quince años (Arellano:2011, 64)

21 Al decir de Arellano, la plantilla de los ayuntamientos se ha incrementado, en promedio, más del 100% en los últimos quince años (Arellano:2011, 64)

22 El artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social reconoce como Derechos Sociales a los siguientes: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación.

señalando que nuestros municipios no han podido desarrollar las capacidades básicas para el diseño, ejecución y evaluación eficiente de políticas públicas (la llamada *brechura* de las políticas) ni han logrado elevar de manera suficiente la captación de recursos propios, al tiempo que se encuentran imposibilitados de construir una más sólida democracia participativa con visión de largo aliento en la gestión de gobierno, signado todo ello por la vigencia de instituciones gubernativas sólidas.

De manera particular, las insuficiencias en la *brechura* de las políticas locales Cabrero las ha condensado en la siguiente tabla a donde, de manera sintética, se aprecia que la definición de un problema de política pública en este nivel de gobierno atraviesa por el cortoplacismo y las urgencias, en tanto que la formulación de políticas se ve limitada por el tiempo, lo que con frecuencia conduce a una simple imitación de iniciativas. Por lo que va a la implementación, ésta sólo dispone de una regulación formal poco eficaz en tanto que los procesos evaluatorios son débiles y carecen del suficiente *timing* para su maduración.

Tabla 4.3 Características del proceso de las Políticas Públicas a nivel Municipal.

<i>Definición del Problema</i>	<i>Formulación y Diseño</i>	<i>Implementación</i>	<i>Evaluación</i>
Con frecuencia responde a demandas urgentes	Poco tiempo para la deliberación	Vinculación inmediata entre decisión y acción	Poco tiempo de maduración para la evaluación de políticas
Sólo se escogen problemas con solución visible	Imitación en el diseño de soluciones	Regulación formal poco eficaz y social muy eficaz	Evaluación a partir del grado de satisfacción ciudadana
Horizonte de tiempo restringido	O innovación en el diseño de soluciones	Regulación por proximidad	Débil evaluación del impacto de políticas

Fuente: Cabrero, A, 2007: 34.

Más específicamente, estas limitantes del quehacer público en los municipios se han estudiado desde las perspectivas estructural y funcional de su aparato gubernamental, tal y como aparece en la siguiente tabla, a donde Arellano et al estudian las variables en él referidas con la información reportada en la Encuesta del INEGI del 2009 a los gobiernos municipales. No es propósito de esta obra reproducir los resultados de esa investigación, y baste señalar que los autores consideran importante analizar por separado el órgano colegiado

del Ayuntamiento encabezado por el presidente municipal, con atribuciones gubernativas y deliberativas, del cuerpo administrativo propiamente, que se concreta a ejecutar los acuerdos del primero.

Tabla 4.4 Dimensión del nivel gubernamental y administrativo del municipio.

	Ámbito gubernamental	Ámbito administrativo
Estructural	Duración del mandato y reelección	Características de las estructuras organizacionales
	Mecanismos de elección del cabildo	Formación, experiencia y funciones de los servidores públicos
	Integración y representación del cabildo	Características de la reglamentación
Funcional	Trabajo de las comisiones del cabildo	Eficiencia de la gestión municipal y prestación de servicios
	Proceso de discusión y aprobación de las iniciativas	Articulación de relaciones intergubernamentales
	Desempeño de las autoridades auxiliares	Colaboración horizontal municipal

Fuente: "Los gobiernos municipales a debate..." p 32.

Del ayuntamiento y en el plano *estructural* se destaca que el corto periodo de gobierno y la imposibilidad de repetir de manera inmediata mediante el refrendo del voto popular impone fuertes limitaciones a la continuidad de las políticas, si bien como ya antes se dijo esta limitante parece que habrá de cambiar en breve; por lo que corresponde al cabildo se destaca que éste no dispone de la diversidad y representatividad deseada, lo que mantiene acotada su agenda de trabajo a la temática tradicional. En lo que respecta a la faceta *funcional*, se destaca que si bien existen visos de que el trabajo en Comisiones esté de manera incipiente favoreciendo la participación ciudadana en algunos –pocos- municipios, la discusión de las iniciativas se encuentra limitada a temas recurrentes que no reflejan el potencial de este órgano colegiado.

En el ámbito administrativo se destaca que por lo que va al plano *estructural* si bien se viene ampliando el aparato de gobierno, sus cuadros en general se caracterizan por una inadecuada formación profesional (aunque conforme es mayor el municipios mejor es la formación de sus empleados) y, sobre todo, cuentan con una insuficiente experiencia en sus responsabilidades; lo anterior se explica por la naturaleza temporal de su contratación, lo que no hace sino preservar la carencia de una “memoria institucional” en este orden de gobierno. Asimismo, se señala que la reglamentación si bien razonablemente suficiente en los municipios urbanos y metropolitanos, no siempre está actualizada, en tanto que en los rurales ésta simplemente se encuentra ausente en variadas áreas de su responsabilidad gubernativa.

Finalmente, en el plano *funcional* del aparato de gobierno, de entre los rasgos más sobresalientes hay que mencionar que si bien se dispone, al menos en los municipios no rurales e inclusive en algunos de éstos, de instrumentos de planeación²³, la *concreción* de lo establecido en ellos, como lo sean sus indicadores de desempeño y su adecuado seguimiento, es todavía deficiente. Ahora bien, la fuente de Arellano se concreta a lo reportado por las autoridades municipales en la citada Encuesta, pero como se verá en el capítulo sexto de esta obra el escenario aún es peor; esto es, nuestro estudio muestra que las respuestas de tales funcionarios fueron, como se podría suponer, demasiado optimistas. En el siguiente apartado se profundiza más en esta temática según el estudio de Arellano.

Finalmente, en un número importante de municipios sigue ausente la tecnificación y actualización de sus funciones y es el caso, por ejemplo, que alrededor del 50% de ellos no tienen actualizado su sistema de catastro. A la postre estos rasgos terminan reflejando lo señalado en la tabla 4.3, en el sentido de que la *hechura* de las políticas públicas municipales se caracteriza por la débil –si no es que inexistente- evaluación sistemática de su impacto, y en consecuencia, la imposibilidad de saber si los recursos municipales realmente atienden, y en qué medida, las ingentes necesidades de su comunidad.

²³ Alrededor del 90% de los municipios que contestaron esta pregunta de la citada Encuesta afirman disponer de ambos, Plan de Desarrollo Municipal y Plan de Desarrollo Urbano (Arellano, 2011: 95).

4.3 Calidad institucional y planeación-evaluación municipal: la agenda pendiente en México.

En base a lo anterior se puede ahora evaluar el desempeño municipal en el área de planeación y evaluación de políticas, el tema central de esta obra. De manera particular, se considera que ambos aspectos -planeación y evaluación- pueden marcar la diferencia entre una gestión sin rumbo ni proyecto y ahogada en el día a día, y otra que orienta su quehacer al logro de metas factibles y deseables para una sociedad en el mediano y largo plazo; sin embargo, la eficacia de estos elementos está asociada al desarrollo institucional de cada gobierno municipal, pero como recién se estudió, el escenario no es bonancible. Ahora bien, es necesario señalar que no obstante la autonomía que el art. 115 constitucional les reconoce a los municipios, ésta no significa que en materia de planeación y evaluación de políticas o en cualquier otro tema, ellos dispongan de un estatuto distinto a los otros órdenes, tal y como se precisa en la fracción III de tal artículo:

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Antes bien, por lo que va a los recursos que se transfieran a los gobiernos locales –entidades federativas y municipios- el art. 85 de la LFPRH establece que:

...serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes

El citado art. 110 establece entre otras cosas que:

La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales...

Es claro sin embargo que este deseable escenario de la evaluación de las políticas planeadas y ejecutadas por los gobiernos municipales está lejos de alcanzarse, y para un primer acercamiento al tema (que se estudia con profundidad en el capítulo sexto) conviene analizar si en la circunstancia actual de nuestros municipios la Planeación y Evaluación forman parte y en qué medida de la agenda de su órgano de gobierno, el Cabildo. De manera particular, son cuatro las variables que considera el citado estudio de Arellano sobre este punto y cuyos principales hallazgos se sintetizan a continuación (Arellano, 2011: 54-8):

- a. Importancia del tema en la vida del Cabildo. La prioridad que se le otorga es mínima y ello se refleja en el hecho de que de los municipios que respondieron sobre este tema en la Encuesta (1,974), éstos sólo se le asignan –en promedio- el 1.74% de los recursos a la Comisión de Planeación y/o Evaluación (PyE), que contrasta por ejemplo con los recursos y atención asignados a la Comisión de Desarrollo Social (13.95%), o a la de Gobierno (13.26%).
- b. Quién preside la Comisión. Cuando ésta existe, en la mayoría de los casos la preside el propio presidente.
- c. Si se dispone o no de Plan de Trabajo. En tanto que, por ejemplo, más de la mitad de las Comisiones de Seguridad Pública y de Contraloría cuentan con plan de trabajo, en el caso de la Comisión de PyE, incomprensiblemente, sólo el 46% de ellas disponen de él.
- d. Número de iniciativas presentadas. Mientras que comisiones como las de Desarrollo Social y de Gobierno de los municipios que respondieron esta pregunta presentaron un significativo número de iniciativas, alrededor de 9,000 en el año, la de PyE presentó menos de 2,000.

Como se desprende de lo anterior, en el órgano colegiado de gobierno municipal la prioridad que se le concede al tema es menor, como lo refleja la pobre atención que se le otorga y el muy reducido número de iniciativas que genera. Sin embargo, el hecho de que sea el presidente quien mayormente encabece tal comisión –cuando ésta existe- podría indicar que para un número de gobiernos municipales el tema sí cuenta con la suficiente relevancia.

Los datos anteriores se refieren al Cabildo, pero la importancia que se le reconoce a la PyE en el aparato administrativo no es muy distinta. Las variables analizadas y sus resultados para el tema en la obra de Arellano son los siguientes:

- a. Distribución de servidores públicos por área administrativa. Mientras que uno de cada cinco empleados municipales se encuentra adscrito a Seguridad Pública, seguido por el área de Servicios Públicos y en tercer lugar por Obras Públicas, el área de PyE sólo cuenta con menos del 3% de los empleados, ocupando en este criterio los últimos lugares de todas las unidades administrativas (Arellano, 2011: 68).
- b. Del 2000 al 2009 las áreas no tradicionales de la estructura municipal a donde se encuentra, entre otras, la de PyE, han crecido su participación en el total de empleados municipales, pasando de 2.33% en el primer año hasta ocupar el 12.17% en el último (Arellano, 2011: 70).
- c. No obstante lo anterior, sólo uno de cada cuatro municipios dispone de una unidad de PyE (Arellano, 2011: 75).
- d. De los municipios metropolitanos menos de cuatro por cada diez cuentan con reglamento en materia de PyE, en tanto que de los municipios rurales la proporción es de uno por cada diez.

Como era previsible, si el órgano eminentemente político del municipio no le otorga mayor importancia a la PyE, es natural que su órgano administrativo –que opera las decisiones de aquél- tampoco se la reconozca, lo que se refleja tanto en la pobre asignación de recursos humanos al área, cuando ésta existe, como en su insuficiente reglamentación. Es claro sin embargo que los municipios con mayor infraestructura y recursos disponen de áreas de planeación mejor equipadas y con cuadros más calificadas, no obstante lo cual su desempeño está lejos de ser el deseable. Lo anterior se refleja con claridad en las siguientes líneas, también derivadas de la multicitada obra, en las que no obstante reconocerse la importancia de los ejercicios de planeación, se pondera con equilibrio sus limitados aportes:

... cuando se desagregan el tipo de instrumentos de planeación, evaluación y seguimiento de las acciones gubernamentales, la evidencia es que pese a que los municipios urbanos y metropolitanos hay más disponibilidad de instrumentos para estos efectos, cuando se pregunta por la funcionalidad de los mismos (seguimiento de indicadores, tableros de control, evaluaciones de gestión, sistemas de captación de quejas, etc) los casos registrados en términos proporcionales son bajos (Arellano, 2011: 96-7).

Esta circunstancia se aprecia particularmente en la siguiente tabla, derivada de los municipios que sí contestaron las preguntas en la materia (alrededor del 64%), a donde destaca que prácticamente siete de cada diez proponen en sus ejercicios de planeación una misión, visión y objetivos

definidos (72%), pero sólo poco más de la mitad (56%) derivan de ello una adecuada programación. A su vez, cuando se pregunta quiénes sí definieron indicadores para la verificación objetiva de los avances se observa que sólo tres de cada diez alcanzan este nivel de disciplina, en tanto que una proporción muy similar formulan páneces de control y seguimiento (34 y 30%, respectivamente). La tabla presenta estas mismas variables desglosadas en base al tipo de municipios, y como era previsible son mayormente los metropolitanos y los medianos urbanos los que disponen de instrumentos de planeación más completos.

Tabla 4.5 Elementos de Planeación o Evaluación por tipo de municipio: indicadores y seguimiento (porcentaje).

<i>Elementos de planeación o evaluación</i>	<i>Metropolitanos</i>	<i>Urbanos medianos</i>	<i>Urbanos pequeños</i>	<i>mixtos</i>	<i>Rurales</i>	<i>Total</i>
<i>Misión, visión, objetivos o metas definidos</i>	74	73	78	70	72	72
<i>Programa estratégico u operativo</i>	64	77	69	58	46	56
<i>Indicadores de gestión o resultados</i>	44	63	49	34	25	34
<i>Panel de control y seguimiento de objetivos</i>	38	57	41	30	23	30
<i>Total</i>	15	1	11	38	35	100

Fuente: Arellano, 2011: 94.

TERCERA PARTE.

PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS MUNICIPALES.

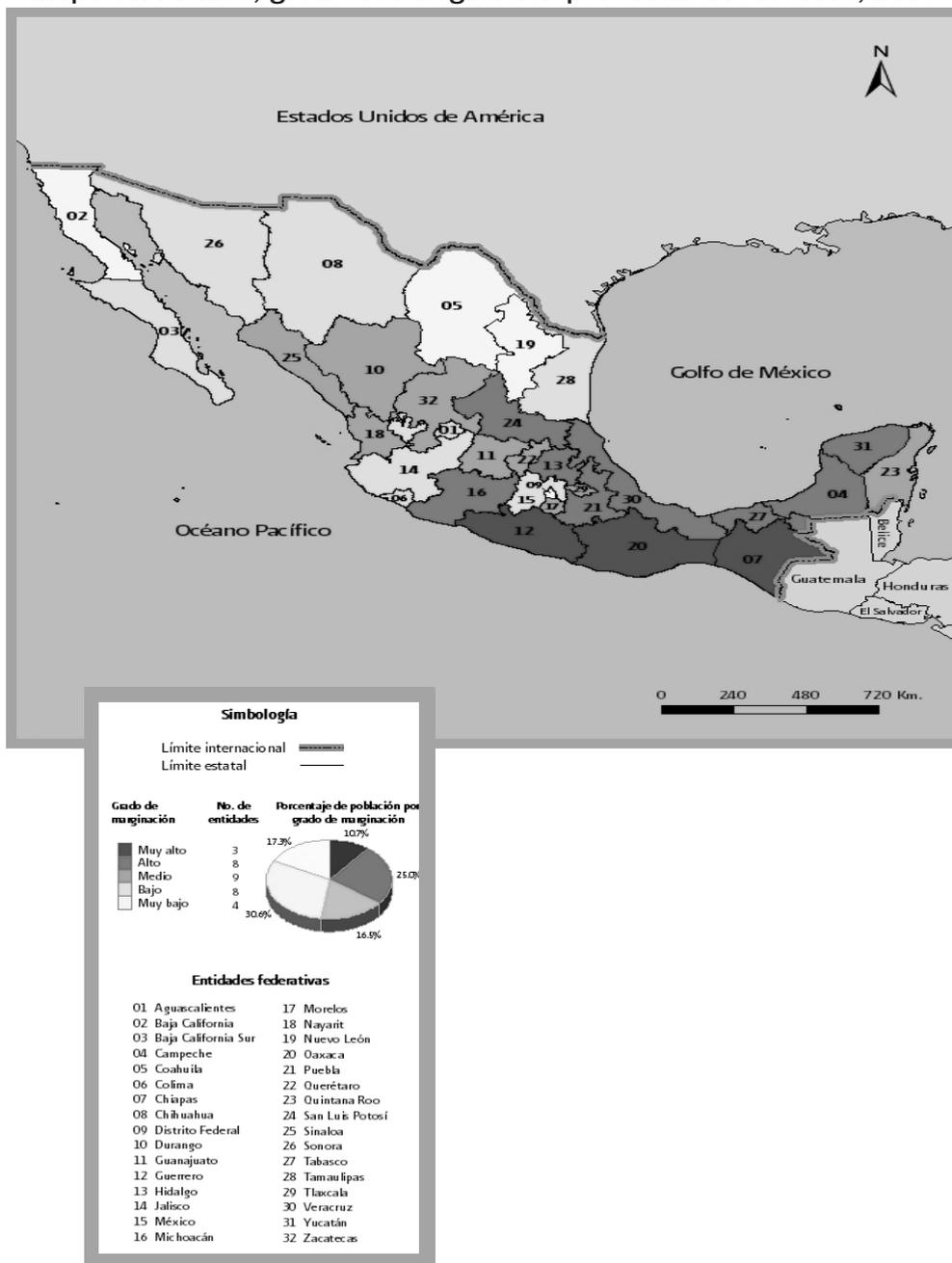
CAPÍTULO CINCO. PANORAMA GENERAL DE LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO

A lo largo de esta obra se asume que es posible constituir un sólido componente local para activar y dinamizar el desarrollo socioeconómico, lo cual es viable no sólo porque cada espacio local tiene su propia dotación de factores detonantes del crecimiento, sino también porque en un régimen federal como el que existe en México los gobiernos municipales disponen de un cúmulo de atribuciones y recursos para inducir y estimular su desarrollo.

De manera particular, los municipios materia de esta investigación se encuentran entre los más importantes tanto de sus respectivos estados como del país en su conjunto, y por la infraestructura, recursos humanos y capacidad organizativa de sus ayuntamientos bien dan cuenta de lo mucho que se podría hacer desde el gobierno local para elevar el bienestar y la competitividad regional. No obstante lo anterior y como se analiza más adelante, los logros aún son limitados, en buena medida por las deficiencias asociadas a su proceso de planeación y evaluación de políticas, lo que se explica en gran parte por el marco institucional en que se desenvuelve el municipio mexicano, tal y como se ha venido analizando.

Ahora bien, un rasgo sobresaliente de México lo es la gran diversidad de sus regiones, no sólo desde luego en términos geográficos y de dotación de recursos naturales sino también por lo que respecta a su desarrollo socioeconómico y político, lo que significa que los municipios grandes de México no tengan lo que podría ser, digamos, un ayuntamiento representativo de este orden de gobierno. Así las cosas, todos los municipios grandes disponen de una razonablemente amplia capacidad para atender en grado variable –pero insuficiente- las ingentes necesidades de su sociedad, y en distinto grado todos ellos enfrentan un grupo delimitado y fuerte de problemas estructurales, sin embargo, la profundidad y extensión de tales problemas varía en función de la citada diversidad regional, y ello obliga –para un análisis sistemático de este orden de gobierno- a estudiar una muestra representativa de ellos. En particular, un criterio especialmente útil para dar cuenta de tal diversidad lo es el grado de marginación que tiene cada entidad federativa, y nótese así en el siguiente mapa como el escenario nacional es en efecto sumamente variado.

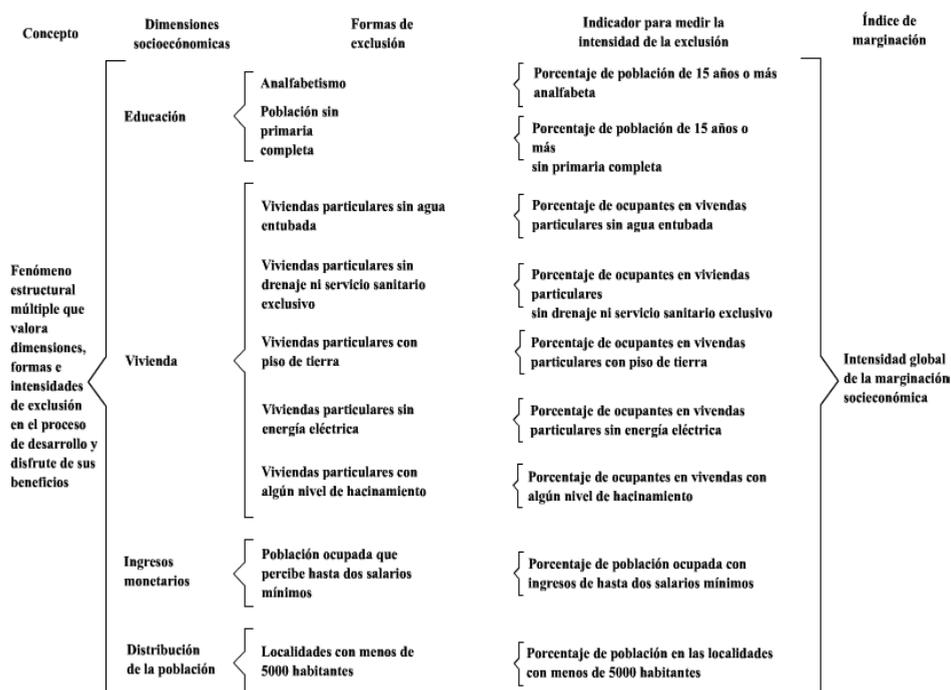
Mapa 5.1 México, grado de marginación por entidad federativa, 2010



Fuente: www.conapo.gob.mx

Como aparece en la siguiente gráfica, se entiende a la marginación como un “fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios” (CONAPO, 2011: 14), y en ese sentido ella contempla -y evalúa para cada región- las carencias habidas en las siguientes dimensiones socioeconómicas: educación, vivienda y distribución de la población, así como en sus ingresos monetarios. La gráfica en cuestión presenta las distintas formas de exclusión que una comunidad tiene en tales dimensiones y define indicadores mediante los cuales se puede medir el nivel en que se presenta tal carencia, a partir de lo cual se deriva el grado de marginación.

Gráfica 5.1 Esquema conceptual de la marginación



Fuente: CONAPO, 2011: 14.

En la siguiente tabla se adscriben cada una de las entidades federativas al rango de marginación al que corresponden, y se aprecia que más de la mitad de ellas, el 53%, tienen un grado medio o bajo de marginación, prácticamente una tercera parte (34%) se encuentran en los rangos alto y muy alto, en tanto que son sólo 4 las entidades (13%) que alcanzan el deseable escenario de muy bajo grado de marginación.

Tabla 5.1 Entidades Federativas y su grado de Marginación.

<i>Grado de marginación</i>	<i>No.</i>	<i>Entidades</i>
Muy alto	3	Guerrero, Oaxaca, Chiapas.
Alto	8	San Luis Potosí, Michoacán, Veracruz, Hidalgo, Puebla, Tabasco, Campeche, Yucatán.
Medio	9	Sinaloa, Durango, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro, Yucatán, Morelos, Tlaxcala, Nayarit, Quintana Roo.
Bajo	8	B. California Sur, Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Jalisco, Colima, México, Aguascalientes.
Muy bajo	4	B. California, Coahuila, Nuevo León y DF.

Fuente: del autor con datos de CONAPO.

Ante este disperso escenario nacional, en esta investigación se seleccionan municipios grandes²⁴ de una muestra de entidades que abarca todas las categorías de marginación descritas, y en una proporción similar a la que existe en cada categoría, tal y como aparece en la tabla 5.2; como se puede apreciar, no sólo se registra el grado de marginación de la entidad a la que pertenece el municipio sino también la del municipio en cuestión, así como el lugar que ocupa a nivel nacional. Habida cuenta que la marginación es el reflejo no deseado del pobre desarrollo económico, y que éste bien puede evaluarse a partir del grado de competitividad tal como lo define el Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO, en la tabla se señala también el grado de competitividad que registran ambos, el municipio y el estado al que éste pertenece, registrándose asimismo el rango de población en que se encuentra dicho municipio.

Un primer dato que vale la pena destacar es que no obstante el haber seleccionado entidades que abarcan todos los rangos de marginación, la totalidad de los municipios selectos –la gran mayoría ciudades capitales- se encuentran en el

²⁴ Como se aprecia en la Tabla 5.2, de los 13 municipios de estudio se encuentran en el rango de población de más de un millón de habitantes, 5 en el rango que abarca entre 500 mil y un millón de habitantes, y sólo uno, Tepic, en el rango de menos de medio millón.

grado de marginación *muy bajo*. Esto resulta interesante pues destaca el hecho de que aún en los estados más pobres del país sus ciudades importantes ya han logrado avanzar en el combate a los rezagos más visibles de la marginación, sin que esto quiera decir desde luego que este avance sea homogéneo en todo su territorio. Más aún, el hecho mismo de haber alcanzado tal avance las constituye en centros de atracción de la población rural en condiciones de pobreza y esto, a su vez, amplía el espacio municipal que no cuenta con la provisión de los servicios básicos que le compete brindar al gobierno local. La imposibilidad de prever con razonable certeza las dimensiones de estos flujos migratorios –y las dificultades para atender sus demandas– se constituye en un factor más, de entre los tantos que se revisan en esta obra, que dificultan el alcanzar una adecuada planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas a nivel local.

En todo caso, en la tabla 5.3 se puede observar que conforme crece el tamaño de una ciudad su población de más alta marginación en términos porcentuales se va reduciendo, y la de menor marginación se incrementa. Nótese en efecto que el porcentaje de la población que vive en condiciones de muy alta marginación representa en las ciudades pequeñas 11.34 puntos, en las medianas 4.39 y en las grandes sólo el 3.19, en tanto que el porcentaje de la población que tiene muy baja marginación, en ese mismo orden es 3.78, 20.48 y 21.93. Concluir de ello que la regresividad se reduce conforme crece el tamaño de una ciudad podría resultar arriesgado pero sí se puede decir que las oportunidades para la población más pobre del país son mayores en las grandes ciudades que en las pequeñas, y desde luego mayores en éstas que en el sector rural.

Tabla 5.2 Municipios de estudio, grado de marginación y lugar en competitividad.

<i>Municipio y su estado</i>	<i>Rango de población</i>	<i>Grado de marginación municipal y su lugar nacional</i>	<i>Grado de marginación estatal</i>	<i>Lugar del municipio en el ranking urbano y grupo de competitividad³</i>	<i>Lugar del estado en el ranking estatal de C., 2010</i>
Oaxaca, Oaxaca	500mil-1 millón	Muy bajo, 2329	Muy alto	60, media baja	32
Mérida, Yucatán	500mil-1 millón	Muy bajo, 2,330	Alto	17, media alta	19
Puebla, Puebla	Más de 1 millón	Muy bajo, 2,380		28, media alta	28

<i>Municipio y su estado</i>	<i>Rango de población</i>	<i>Grado de marginación municipal y su lugar nacional</i>	<i>Grado de marginación estatal</i>	<i>Lugar del municipio en el ranking urbano y grupo de competitividad³</i>	<i>Lugar del estado en el ranking estatal de C., 2010</i>
Culiacán, Sinaloa	500mil-1 millón	Muy bajo, 2,335		49, media baja	11
Tepic, Nayarit	250 mil-500 mil	Muy bajo, 2391	Medio	51, media baja	12
Cancún, Q. Roo	500mil-1 millón	Muy bajo, 2,338		47, media baja	16
Aguascalientes, Ags	500mil-1 millón	Muy bajo, 2,409		30, media alta	8
Tlalnepantla, México	Más de 1 millón	Muy bajo, 2,413		2, adecuada	23
Guadalajara, Jalisco	Más de 1 millón	Muy bajo, 2,446	Bajo	9, adecuada	13
Cd. Juárez, Chih.	Más de 1 millón	Muy bajo, 2,347		68, baja	7
Naucalpan, México	Más de 1 millón	Muy bajo, 2,379		2, adecuada	23
Satillo, Coahuila	500mil-1 millón	Muy bajo, 2,436		6, adecuada	4
Monterrey, NL.	Más de 1 millón	Muy bajo, 2,440	Muy bajo	1, alta	2

Fuente: CONAPO, 2011, IMCO, 2012

Tabla 5.3 Sistema Urbano Nacional: distribución de la población por grado de marginación urbana, según rango de ciudad 2010

<i>Tamaño de la ciudad</i>	<i>Muy alto</i>	<i>Alto</i>	<i>Medio</i>	<i>Bajo</i>	<i>Muy bajo</i>
Pequeñas	11.34	32.36	40.12	12.40	3.78
Medianas	4.39	18.89	33.29	22.96	20.48
Grandes	3.17	19.29	35.39	20.22	21.93

Fuente: Índice de Marginación Urbana 2010, CONAPO: 28.

Específicamente, en el Tabla 5.4 se desglosa la población de los municipios de estudio en función de los habitantes que se encuentran en cada categoría de marginación, y de ella derivan las siguientes dos gráficas: la gráfica 5.3 que registra en orden descendente nuestros municipios de estudio en base a la mayor presencia de población en condiciones de marginación, y la gráfica 5.4 que los registra también en orden descendente pero ahora en base a la de menor marginación. Ahora bien, en la actualidad el principal centro urbano de los municipios grandes del país con mucha frecuencia ya se encuentra conurbado con otra u otras ciudades, constituyéndose así en grandes zonas metropolitanas, varias de las cuales son estudiadas en esta obra. En particular, la información que reporta el cuadro 5.3 en los siguientes casos ya refiere no el municipio propiamente sino su principal zona metropolitana (y que como tal se encuentra en más de un municipio): Puebla, Guadalajara, Monterrey y el Valle de México, a donde además del DF y otros municipios se encuentran los aquí estudiados de Tlalnepantla y Naucalpan.

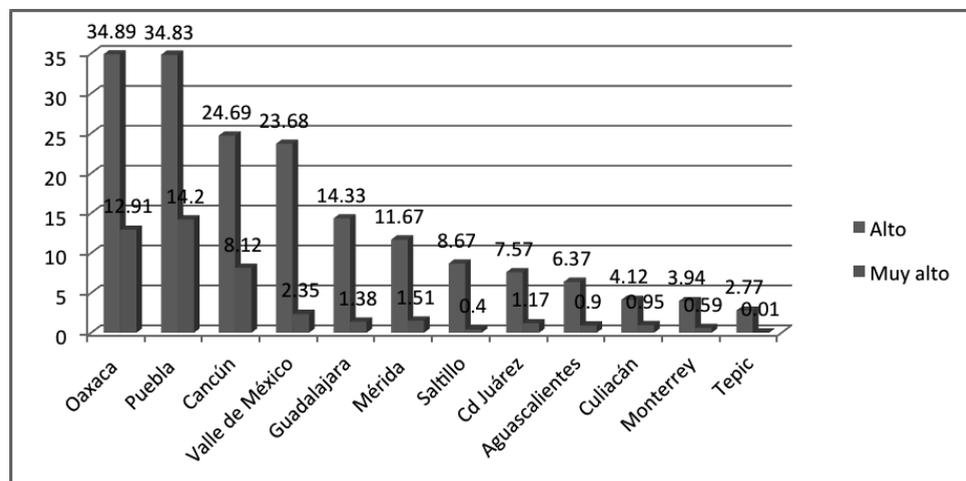
Tabla 5.4 Población por ciudad según grado de marginación.

Municipio	Población	Muy alto		Alto		Medio		Bajo		Muy Bajo	
			%		%		%		%		%
Aguaascalientes	828 182	7 504	0.90	52 826	6.37	273 535	33.31	253 178	30.57	241 139	29.11
Cancún	670 858	54 525	8.12	165 553	24.69	213 033	31.75	105 633	17.37	132 114	19.69
Cd. Juárez	1 319 766	15 495	1.17	99 910	7.57	642 874	48.7	308 055	23.33	253 432	19.20
Culiacán	671 217	6 387	0.95	27 712	4.12	204 972	30.53	190 419	28.36	241 727	36.01
Guadalajara	4 318 671	59 762	1.38	618 937	14.33	1 570 072	36.32	1 048 310	24.27	1 021 590	23.65
Mérida	929 808	14 089	1.51	108 589	11.67	281 653	30.23	259 031	27.85	266 446	28.65
Monterrey	4 086 715	23 935	0.59	159 172	3.94	1 009 952	25.09	1 038 807	25.73	1 804 849	44.71
Oaxaca	564 304	72 906	12.91	196 983	34.89	181 496	32.12	47 868	8.48	65 051	11.51
Puebla	2 587 340	367 438	14.20	901 166	34.83	662 954	25.65	371 628	14.36	284 154	10.98
Satillo	783 371	3 175	0.40	67 982	8.67	176 155	22.43	275 721	35.19	260 338	33.23
Tepic	382 229	196	0.005	18 473	2.77	124 437	32.52	133 384	34.90	105 739	27.65
Valle México	19 507 923	460 048	2.35	4 619 827	23.68	7 308 620	37.43	3 577 094	18.33	3 542 334	18.16

Fuente: del autor, con datos de CONAPO, Índice de Marginación Urbana 2010: 32-33.

Nótese particularmente en gráfica 5.3 la enorme presencia de población con un *alto* grado de marginación en Oaxaca y Puebla, y a donde la población con *muy alto* grado de marginación no es en modo alguno menor; se trata sin duda de entre los municipios de estudio los que presentan niveles de pobreza más preocupantes. En una segunda categoría se encuentran Cancún y el Valle de México (Naucalpan y Tlalnepantla) a donde la población con nivel *alto* de marginación bordea la quinta parte del total pero a donde sólo Cancún tiene una fuerte presencia con población en nivel *muy alto* de población marginada²⁶. Podemos definir una tercera categoría de municipios con población en nivel *alto* de marginación, razonablemente distante de la anterior, que abarca el rango de 15 a 7% de la población total, y a donde se encuentran Guadalajara, Mérida, Saltillo y Cd. Juárez; en esta categoría, como se puede apreciar, el porcentaje de población con niveles *muy alto* de marginación en ningún caso rebasa el 2% de la población, rubro en el que Saltillo muestra el mejor desempeño. Finalmente tenemos la categoría que muestra el mejor escenario, integrada por Aguascalientes, Culiacán, Monterrey y Tepic, a donde la población con *alta* marginación no rebasa el 7% del total y a donde la de *muy alta* ni siquiera llega al 1%, con el caso peculiar de Tepic a donde la población en este rango ni siquiera es significativo.

Gráfica 5.3 Los municipios de estudio según su grado de marginación en orden descendente.

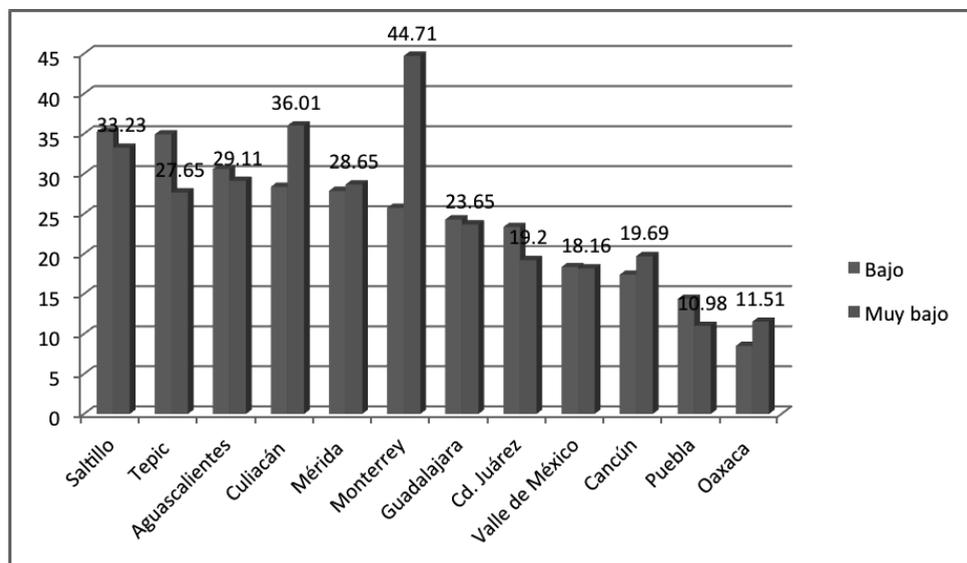


Fuente: del autor con datos de CONAPO.

²⁶ Ya se ha dicho que el dato del Valle de México puede resultar un tanto engañoso pues el relativamente buen desempeño del DF eleva el promedio de toda la mancha urbana a donde se encuentran Tlalnepantla y Naucalpan.

Visto por el lado de la población con mejor bienestar –menores niveles de marginación-, en la gráfica 5.4 se pueden apreciar tres grandes categorías. En la primera se incluye a Saltillo, Tepic, Aguascalientes y Culiacán, a donde los tres primeros tienen a más del 30% de su población en un nivel *bajo* de marginación, y a donde el último tiene un significativo número de habitantes, más de una tercera parte, en el nivel *muy bajo*. En una segunda categoría se incluyen Mérida, Monterrey, Guadalajara y Cd. Juárez, que muestran una población con *bajo* nivel de marginación que va del 20 al 30% del total y a donde la población en el rango de *muy bajo* es similar, con el sobresaliente caso de Monterrey, municipio que no está muy lejos de tener a la mitad de su población en el nivel *muy bajo* de marginación. Finalmente, en la tercera categoría se incluyen aquellos municipios a donde la población con nivel *bajo* de marginación no llega al 20% del total, y a donde tampoco llega a ese porcentaje la de nivel *muy bajo*; se trata pues de los municipios que muestran niveles muy reducidos de población con rangos razonables de bienestar y que son, por ello, los que presentan mayor necesidad de un esfuerzo público para su atención.

Gráfica 5.4 Los municipios de estudio según su grado de marginación en orden ascendente.



Fuente: del autor con datos de CONAPO.

Ahora bien, la circunstancia recién descrita se explica en gran medida por la capacidad que han desarrollado (o que no han podido desarrollar) nuestros municipios para atraer y retener la inversión y el talento que promuevan la generación de riqueza, y con ésta el bienestar de su comunidad, esto es, su nivel de competitividad según lo define el IMCO. Ya en la tabla 5.1 se indica en qué rango de competitividad se ubican nuestros municipios y específicamente, el Índice de Competitividad Urbana:

... mide la capacidad de las ciudades mexicanas para atraer y retener inversiones y talento. En las ciudades, como en los países y en las regiones, el nivel de productividad de las empresas y de las personas –y por ello su prosperidad y bienestar- está estrechamente vinculado al acervo local de capital físico y humano. Tanto la inversión como el talento tienden a gravitar hacia los lugares donde pueden obtener los mejores retornos. Una ciudad competitiva -que consistentemente resulta atractiva para la inversión y para el talento- es una ciudad que maximiza la productividad y el bienestar de sus habitantes (IMCO, 2012: 18).

El índice en cuestión se integra de 60 indicadores distribuidos en los 10 subíndices, mismos que aparecen para cada uno de nuestros municipios en la Tabla 5.4; en la edición 2012 del IMCO la medición se realizó en las 77 zonas urbanas más grandes del país a donde radican 71 millones de personas (el 63% del total nacional) y que generan el 79% del PIB nacional. Para darle mayor sentido y claridad al gran cúmulo de información recabada para cada ZM el IMCO propuso los siguientes grupos de competitividad (2013: 162):

Competitividad Alta. Ciudades cuyo puntaje se encuentra a dos o más desviaciones estándar por encima de la media.

Competitividad Adecuada. Ciudades cuyo puntaje se encuentra entre una y dos desviaciones estándar por arriba de la media.

Competitividad Media Alta. Ciudades cuyo puntaje está por encima de la media y hasta una desviación estándar.

Competitividad Media Baja. Ciudades cuyo puntaje está por debajo de la media y hasta una desviación estándar.

Competitividad Baja. Ciudades cuyo puntaje está entre una y dos desviaciones por debajo de la media.

Competitividad Muy Baja. Ciudades cuyo puntaje está a dos o más desviaciones estándar por debajo de la media.

Nótese que uno de tales subíndices, *Gobiernos Eficaces y Eficientes*, se relaciona de manera directa con esta investigación pues tal subíndice evalúa “la capacidad de los gobiernos locales para elevar la competitividad y calidad de vida en las ciudades a través de políticas públicas eficaces y responsables que fomenten el desarrollo económico local” (165). Sin embargo, los indicadores de este subíndice se constriñen sólo al tema financiero del municipio y a la facilidad que su gobierno ofrece para abrir un negocio, en tanto que lo que se estudia en esta obra va más allá. En efecto, a tono con este subíndice lo que se busca documentar aquí es lo siguiente: *a.* si, por ejemplo, las condiciones de planeación de políticas mediante las cuales se promueve la apertura de un negocio fueron las adecuadas; *b.* si en consecuencia *tiene sentido* para el agente económico abrir el negocio; *c.* si la instrumentación de la política de apertura es consistente; y finalmente, *d.* si existen o no indicadores y metas para evaluar si tal política llegó a buen puerto.

Dicho lo anterior, nos detenemos ahora en una muy apretada revisión de nuestros municipios en base a estos 10 subíndices, pues su estudio complementa el análisis anterior centrado en su pobreza y marginación. La siguiente tabla reporta los valores alcanzados en cada municipio en cada subíndice, y vale decir aquí que al igual que en el análisis anterior, los datos refieren más que el municipio propiamente, su ZM en los siguientes casos: Guadalajara, Monterrey, Naucalpan y Tlalnepantla (que forman parte de la ZMVM), así como Puebla. Ya en la penúltima columna de la Tabla 5.2 se señala el lugar que ocupa cada municipio (y/o ZM) en el ranking nacional de competitividad de las 77 ZM evaluadas por el IMCO y la siguiente exposición se ordena en base a tal lugar.

Tabla 5.5 Valores alcanzados por los municipios de estudio en el Índice de Competitividad.

<i>Variable</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Cancún</i>	<i>Cd Juárez</i>	<i>Culiacán</i>	<i>Guadalajara</i>	<i>Mérida</i>
Población	932,369	836,689	1,332,131	858,638	4'434,878	973,046
PIB per cápita	\$152,347.00	\$ 106,936.99	\$ 91,881.35	\$ 87,462.94	\$119,549.00	\$ 111,499.35
Inversión por PEA	\$ 9,371.00	\$ 15,378.00	\$ 8,803.00	\$ 10,465.00	\$7,825.00	\$ 11,397.00
Densidad población.	9,562.45	5,489.24	5,157.68	8,130.05	9,128	4,305.90

<i>Variable</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Cancún</i>	<i>Cd Juárez</i>	<i>Culiacán</i>	<i>Guadalajara</i>	<i>Mérida</i>
Valoración General	Media alta	Media baja	Baja	Media baja	Adecuada	Media alta
Derecho	Media alta	Media baja	Muy baja	Muy baja	Media Baja	Adecuada
Medio Ambiente	Media baja	Media baja	Adecuada	Media baja	Media Alta	Media baja
Sociedad	Media alta	Media baja	Media baja	Adecuada	Media Alta	Media alta
Macroeconomía	Media alta	Adecuada	Baja	Alta	Media Alta	Media alta
Factores de prod'n.	Media alta	Media baja	Media baja	Media alta	Media Alta	Media baja
Infraestructura	Media alta	Media alta	Media alta	Media alta	Alta	Media alta
Sistema Político	Media alta	Muy baja	Baja	Media baja	Media Baja	Media baja
Gobiernos	Media alta	Baja	Media baja	Media baja	Media Alta	Adecuada
Relaciones Interns.	Media baja	Alta	Adecuada	Media baja	Media Baja	Media baja
Innovación	Media baja	Baja	Media baja	Media baja	Media Alta	Media alta

Fuente: <http://comparadondevives.org>.

Tabla 5.5 (continuación). Valores alcanzados por municipios selectos en el Índice de Competitividad.

<i>Variable</i>	<i>Monterrey</i>	<i>Oaxaca</i>	<i>Puebla</i>	<i>Saltillo</i>	<i>Tepic</i>	<i>Valle México</i>
Población	4'089,962	593,658	2,668,437	823,128	429,351	20,116,842
PIB per capita	\$247,490.00	\$ 47,859.21	\$ 125,143.30	\$ 176,895.94	\$ 69,376.80	\$151,912.00
Inversión por PEA	\$15,242.00	\$ 3,843.00	\$ 6,932.00	\$ 11,256.00	\$ 3,258.00	\$19,591.00
Densidad de población	6,556	4,587.49	4,616.75	4,292.29	9,293.66	10,856
Valoración General	Alta	Media baja	Media alta	Adecuada	Media baja	Adecuada
Derecho	Media Baja	Media baja	Media alta	Media alta	Baja	Baja
Medio Ambiente	Media Alta	Baja	Media alta	Baja	Adecuada	Baja
Sociedad	Media Alta	Media alta	Media alta	Media alta	Adecuada	Media Alta
Macroeconomía	Adecuada	Media baja	Media baja	Media baja	Media baja	Alta

<i>Variable</i>	<i>Monterrey</i>	<i>Oaxaca</i>	<i>Puebla</i>	<i>Saltillo</i>	<i>Tepic</i>	<i>Valle México</i>
Factores de Producción	Alta	Baja	Media alta	Adecuada	Media baja	Media Alta
Infraestructura	Adecuada	Media alta	Adecuada	Media alta	Media baja	Alta
Sistema Político	Media Baja	Media baja	Media baja	Alta	Media alta	Media Alta
Gobiernos	Media Alta	Media baja	Media baja	Media baja	Media baja	Media Alta
Relaciones Internls.	Adecuada	Media baja	Media baja	Media baja	Media baja	Adecuada
Innovación	Alta	Media baja	Media alta	Media alta	Media baja	Alta

Fuente: <http://comparadondevives.org>

Monterrey, primer lugar en el ranking general.

Destaca este municipio por su muy elevado PIB per cápita, incluso superior al de la ZMVM, y por su segundo lugar en inversión por PEA; son estos dos datos los que explican el bajo nivel de marginación de la mayor parte del municipio. Como se aprecia en la tabla, se encuentra en el grupo de competitividad (GC) *Alto*, lo que obedece al desempeño en el rubro Innovación, Medio Ambiente y Sociedad (este rubro se asocia directamente a los indicadores utilizados para medir la marginación), si bien con limitaciones importantes en los subíndices Derecho (asociado a la inseguridad) y Sistema Político, que busca evaluar la legitimidad y efectividad de un gobierno.

Naucalpan y Tlalnepantla (ZMVM), segundo lugar.

Se trata de la zona con más elevada inversión por PEA (y eso explica su alta valoración en Innovación) pero en cuarto lugar en PIB per cápita, y que si bien dispone de importantes ventajas por el aprovechamiento de economías de escala y de aglomeración, también enfrenta serios retos por las complicaciones que acompañan a su elevada concentración, tales como contaminación (con un pobre desempeño en el indicador Medio Ambiente) e inseguridad (baja valoración en Derecho). Dispone sin embargo de una valoración alta en Infraestructura y media alta en rubros tales como Sociedad y Factores de Producción, lo que en su conjunto lo ubica en el GC *Adecuado*. Sin embargo y como ya se señaló, los datos que se reportan no son propiamente de nuestros dos municipios sino de la ZMVM en su conjunto, misma que cuenta con DF muy competitivo y que por ello jala hacia arriba el valor del resto de la zona, lo que sin duda sobreestima el desempeño de nuestros dos municipios.

Saltillo, sexto lugar.

Adscrito al GC *Adecuado* este municipio mantiene el segundo más elevado PIB per cápita de nuestros municipios de estudio y muestra fortalezas en los indicadores Derecho, Sociedad y Factores de Producción, así como Innovación, en tanto que tiene limitaciones y debilidades en los rubros de Medio Ambiente, Gobierno y Relaciones Internacionales. De manera particular sorprende este último dato pues por su cercanía con EU se aprecia que sus autoridades no han hecho esfuerzos importantes para potenciar esta circunstancia; esta insuficiencia, por cierto, es coincidente también con su pobre calificación en el indicador Gobierno.

Guadalajara, noveno lugar.

Siendo la segunda más importante ZM en el país sólo alcanza el sexto lugar en PIB per cápita entre los municipios de estudio, y de entre ellos se encuentra en los últimos lugares de inversión por PEA; no obstante lo anterior todavía alcanza una adscripción al GC *Adecuado* lo que obedece a su buen desempeño en Infraestructura, así como un valor medio alto en Innovación, Gobierno, Medio Ambiente, Sociedad y Factores de Producción. Con desempeño débil en Derecho, Sistema Político y Relaciones Internacionales, el municipio mantiene una estructura productiva focalizada mayormente en el sector servicios a donde tiene un enorme potencial.

Mérida, decimo séptimo lugar.

El municipio se encuentra en el GC *Medio Alto*, que se explica por su adecuado desempeño en Derecho por ser una de las ciudades más seguras, y en Gobierno, y con un desempeño medio alto en sociedad (y nótese que en marginación el municipio muestra los mejores desempeños en el sureste mexicano) así como en Infraestructura, Innovación y Macroeconomía. Sus principales debilidades se encuentran en Relaciones Internacionales, Medio Ambiente y Factores de Producción, así como en Sistema Político, todo lo cual conduce a que su PIB per cápita se mantenga prácticamente a media tabla de los municipios de estudio.

Puebla, vigésimo octavo lugar.

El municipio alcanza el GC *Medio Alto* y ocupa el quinto lugar de PIB per cápita entre las ciudades de nuestro estudio. Aunque no tiene ningún rubro que alcance una valoración alta, dispone de una adecuada Infraestructura y cuenta con fortalezas –con una calificación media alta– en los siguientes sub índices: Derecho, Medio Ambiente y Sociedad, así como en Factores de Producción e Innovación. Tiene sin embargo un pobre desempeño en temas tales como

Sistema Político, Gobierno y Relaciones Internacionales, así como en Macroeconomía, si bien es una zona que se ha logrado vincular con la mancha urbana de Tlaxcala y cuenta con una cercanía estratégica al DF y su importante ZM.

Aguascalientes, trigésimo lugar.

No obstante que sólo alcanza el GC *Medio Alto*, el municipio dispone de un relativamente elevado PIB per cápita, el tercero en nuestro estudio, y muestra una valoración consistente en la gran mayoría de los subíndices en el rango medio alto, con excepción de Medio Ambiente, Relaciones Internacionales e Innovación, a donde sólo alcanza un valor medio bajo. Se trata pues del municipio que marca el límite entre los de un desempeño general razonable (nivel Medio Alto para arriba) y los que muestran debilidades de significación (nivel Medio Bajo y Bajo).

Cancún, cuadragésimo séptimo lugar.

Con un PIB per cápita que equivale sólo al 43% del más elevado de nuestros municipios, Cancún alcanza el GC *Medio Bajo*, presentando únicamente la valoración alta en Relaciones Internacionales por su conocida vocación turística, adecuada en Macroeconomía y media alta en Infraestructura. En los demás subíndices su desempeño varía entre bajo y medio bajo, destacando su muy pobre desempeño en Innovación y Gobierno. Aunque presenta una de las más altas tasas de inversión entre nuestros municipios, esto no sólo no se refleja en un mayor bienestar de su gente (véase en gráfica 5.3 su elevada marginación) sino que es claro que se concentra fuertemente en una sola actividad económica elevando con ello su dependencia a los ciclos turísticos.

Culiacán, cuadragésimo noveno lugar.

Su desempeño general lo ubica en el GC *Medio Bajo*, y sólo tiene como fortalezas los rubros Macroeconomía y Sociedad, y un desempeño medio alto en los campos de Factores de Producción e Infraestructura. Más allá de ello en los demás rubros muestra serias debilidades y de los cuales el caso extremo lo es la inseguridad con un comportamiento en el rubro Derecho muy bajo. Si bien su PIB per cápita en su GC es el segundo mejor de la muestra, su buen desempeño en infraestructura y calificación de su gente da cuenta de importantes ventanas de oportunidad que han sido desaprovechadas.

Tepic, quincuagésimo primer lugar.

Ya en el GC *Medio Bajo* y con la más pobre tasa de inversión y segundo más bajo PIB per cápita de la muestra, Tepic presenta un caso particular, pues por otro lado y como se aprecia en la gráfica 5.3 mantiene muy reducidos niveles de población con alta y muy alta marginación. Con un escenario bonancible en los rubros Medio Ambiente y Sociedad (reflejado en tal gráfica) y medio alto en

Sistema Político, en todos los demás rubros su desempeño es pobre con el caso más descompuesto en el subíndice Derecho. Al igual que los dos municipios restantes, los retos de Tepic son de significación si bien a diferencia de ellos, aquí el tema de la pobreza extrema no juega un rol importante.

Oaxaca, sexagésimo lugar.

En el GC *Medio Bajo* Oaxaca es el municipio con más reducido PIB per cápita de los aquí estudiados, y sólo muestra dos rubros con desempeño medio alto: Sociedad e Infraestructura. En todos los demás su calificación sólo alcanza a ser media baja, con excepción de los rubros Medio Ambiente y Factores de Producción a donde su valoración de plano es baja. El pobre desempeño de este último subíndice de entre cuyos indicadores se encuentra la productividad laboral y el salario promedio, destaca que sus debilidades son de corte estructural y serán más difíciles de revertir.

Ciudad Juárez, sexagésimo octavo lugar.

Se trata del único municipio de estudio que se encuentra en el GC *Bajo*, no obstante lo cual existen 4 municipios de la muestra que tienen niveles más bajos en su tasa de inversión y 3 con un PIB per cápita más pobre. Su condición fronteriza le concede una valoración adecuada en el rubro Relaciones Internacionales, nivel que también alcanza en Medio Ambiente. Sin embargo, más allá de estos dos campos y el de Infraestructura a donde alcanza un desempeño medio alto, en los demás la valoración es pobre, con el caso extremo de muy baja en Derecho por la multicitada inseguridad de nuestros municipios. No obstante lo anterior el municipio presenta una razonable tasa de inversión sin duda asociada a su cercanía al mercado más grande del mundo, lo que le ha generado problemas por su crecimiento acelerado y sin la adecuada ordenación. De esta apretada revisión de los rasgos más representativos de los municipios de estudio se puede concluir que no obstante su gran diversidad, ellos muestran un núcleo duro de marginación y limitado potencial de crecimiento, que sin embargo no se constituye en una fatalidad para su futuro. A tono con lo dicho a lo largo de esta obra, un esfuerzo sistemático de sus respectivos gobiernos podría revertir esta circunstancia pero el éxito de ello atraviesa necesariamente por una sólida gestión de gobierno, a donde los procesos de planeación y evaluación de políticas se constituyan en parte sustantiva de la estrategia. El estudio de en qué medida se viene alcanzando este objetivo conforma la parte central de esta obra, lo que se aprecia particularmente en el siguiente capítulo.

CAPITULO SEIS. EFICACIA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL: EL PROCESO DE PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS.

6.1 El desarrollo institucional de los municipios en México visto a la luz de sus procesos de planeación y evaluación de Políticas Públicas.

En este libro se asume que las políticas públicas municipales, si son adecuadamente planeadas y sistemáticamente ejecutadas, se constituyen en un factor de primera importancia para el desarrollo socioeconómico local; en ese orden de ideas, se entiende que el *desarrollo institucional* de un aparato de gobierno va de la mano de la calidad de sus *políticas públicas* y que ambos componentes, integrantes de lo que en el capítulo uno denominados *capacidades institucionales*, inciden de manera importante en el bienestar de su comunidad. Sin embargo, con mucha frecuencia tales políticas cuentan con un pobre diseño, tienen una clara matriz cortoplacista y se instrumentan de manera inconsistente, con lo que los impactos en su comunidad son más bien pobres e insuficientes y, más aún, pueden revertir los avances que se hubiesen alcanzado en gobiernos anteriores.

En este sentido se considera que la calidad de las políticas será superior si éstas están adecuadamente planeadas y si son ejecutadas en base a esa planeación, siempre y cuando operen con la flexibilidad necesaria para adecuarse a las circunstancias cambiantes del entorno, lo cual sólo será posible si se dispone de un buen sistema de seguimiento y evaluación de programas y acciones. Como ya antes se estudió, una ejecución de políticas sólida y consistente con las metas de la planeación sólo es viable si se dispone de un Sistema de Medición del Desempeño, y es justamente este sistema el que ya opera en el orden federal en México, y son también estos sistemas los que caracterizan hoy día a las ciudades altamente competitivas en el mundo (IMCO, 2012: 13).

A partir del análisis de la primera parte de esta obra en torno a la caracterización de las políticas públicas y su entorno institucional, y luego de presentar una apretada descripción de nuestros municipios de estudio en la segunda, se analiza ahora, para cada uno de ellos, el esquema general de

la planeación instrumentado, así como los mecanismos de evaluación de las políticas ejecutadas. Como se verá a continuación, lo que se busca es documentar cuán sistemática y eficazmente se cumple el mandato legal de la planeación, y cómo este aspecto contribuye y en qué medida al buen logro de las metas establecidas en los respectivos Planes de Desarrollo.

Para evaluar en qué grado esta importante faceta de la gestión pública opera en cada uno de nuestros municipios, se formularon una serie de interrogantes referidas a los siguientes cuatro instrumentos, mismas que aparecen en el recuadro 6.1:

- El Plan de Desarrollo Municipal
- Los Programas que derivan del plan y los Programas Operativos Anuales o sus equivalentes
- Los Informes de Gobierno
- El Sistema de Evaluación de Políticas.

Las respuestas se presentan de manera muy apretada en el Anexo 6.1, integrado por los recuadros de cada municipio de estudio, en tanto que en el siguiente apartado se describen, sintetizados, los hallazgos más relevantes de tal anexo y que son, con mucho, la parte más importante de esta obra. Nótese cómo los instrumentos referidos deberían corresponder a los distintos momentos del proceso de planeación, presupuestación y evaluación de políticas, tal y como aparecen en la siguiente gráfica, y nótese también que tales instrumentos tienen su propio fundamento legal, según se presenta en la siguiente tabla; lo cierto es que en el orden municipal las carencias en el encadenamiento de las distintas etapas de la gráfica son significativas, todo lo cual se documenta a lo largo de este capítulo.

Gráfica 6.1



Fuente: Secretaría de Finanzas. Gobierno del Estado de Jalisco

Tabla 6.1 Obligaciones del municipio de acuerdo al marco jurídico vigente.

<i>Obligación de los Municipios de:</i>	<i>Constitución Federal.</i>	<i>Constitución Política del Estado</i>	<i>Ley de Planeación del Estado</i>	<i>Ley de presupuesto, Cont. y Gasto Pub. estatal</i>	<i>Ley de la Auditoría Superior del Estado</i>
Formular Plan Municipal de Desarrollo	Art. 115		Art 6, 12-13, 39		Art. 5
Formular Programas Operativos Anuales; Llevar puntual seguimiento del PMD Y POA;			Art. 15, 40	Art. 21	
Llevar Presupuesto por Programas o de otro tipo			Art. 45	Art. 39	Art. 4
Llevar Presupuesto por Indicadores de Gestión	Art. 134	Art. 35-bis		Art. 29	Art. 8
Hacer públicos los resultados de la Gestión Municipal	Art. 6 f l			Art. 26	Art. 5, 7, 8
				Art. 58 bis	

La legislación estatal referida es exclusivamente la de Jalisco; los demás estados disponen de una legislación muy similar.

Fuente: Del autor a partir de Reyes, 2013.

LAS INTERROGANTES QUE GUÍAN EL ANÁLISIS.

Sobre el Plan de Desarrollo Municipal

La buena ejecución de políticas públicas atraviesa necesariamente por una etapa previa de planeación, en la que se formula una visión de futuro que guía la orientación de los programas específicos, tal y como se revisó en el primer capítulo. En este sentido, se asume que una gestión profesional de las políticas municipales supone la existencia de un plan bien diseñado, y en ese tenor se formula la primera interrogante.

Las administraciones municipales en México han sufrido hasta hoy los efectos de una *tara ideológica* de nuestra historia política, la prohibición de la reelección inmediata al cargo²⁷, que conduce a lo que Guillén ha llamado una ausencia de “memoria institucional” y que a la postre obliga a su sociedad a pagar los costos de una curva de aprendizaje de los funcionarios que nunca termina de madurar. En ese orden de ideas y como una solución sub óptima al problema, se asume que la continuidad de políticas favorece un mejor desempeño público y en ese sentido está planteada la segunda interrogante.

La buena planeación se acompaña de estrategias intermedias que luego puedan concretizarse en acciones específicas que impacten el entorno en el sentido deseado. El esquema de causalidad implicado considera asimismo que existe una línea de continuidad entre el largo, mediano y corto plazos. En ese sentido, se asume que una planeación que abarca en distinta medida estos aspectos es mucho más eficaz para la consecución de sus metas, y es esa la lógica de la interrogante 3.

Necesariamente, la buena planeación implica un conocimiento amplio del contexto del que se parte, para que luego en una clara visión de futuro se busque modificar este contexto en la orientación deseada; sin embargo, no es infrecuente que los PDM's presenten sólo generalidades de tal contexto en el diagnóstico, lo que en modo alguno resulta un buen referente para la acción. En ese sentido se plantea la cuarta interrogante.

27 Ya se dijo que en enero del 2014 fue aprobada una importante reforma constitucional a la fracc I del art 115 que establece: “Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, para un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años...”

El corto periodo de la gestión municipal en México²⁸, y desde luego el muy corto periodo que se dispone para la formulación del PDM, se convierte en un obstáculo para que en él se pueda incluir todos los insumos necesarios para su más eficaz operación y evaluación, tales como indicadores precisos, metas y cronogramas, entre otros, pero si bien sobre ello poco se puede avanzar en tal documento, en él sí debieran aparecer los lineamientos generales de la evaluación de políticas, y en base a ello se formula la interrogante 5.

El gran e inatendido reto de la descentralización política mexicana consiste en alcanzar una adecuada coordinación de políticas, que evite el dispendio y la duplicidad de programas públicos. En ese orden de ideas se asume que una propuesta clara de coordinación intergubernamental –o cuando menos un compromiso institucional en ese sentido- favorece una mejor política pública, y en base a ello se plantea la sexta y última interrogante.

Sobre los Programas que derivan del plan y los Programas Operativos Anuales o sus equivalentes.

Es difícil creer que los municipios grandes del país no realicen un esfuerzo serio para la programación de sus objetivos, pero no obstante que las leyes de transparencia locales –retomando el espíritu de la federal- exigen que tales programas estén disponibles, no siempre se atiende este mandato y en consecuencia no queda claro si en realidad disponen de tales programas. Se asume que una planeación que se descompone en programas puntuales contribuye al mejor logro de los objetivos de una gestión, lo que se recoge en la primera interrogante²⁹.

El contar con un programa por dependencia no garantiza –aunque sí se podría suponer- que éste es congruente con las metas de la planeación; de existir tal congruencia, sin duda, se podría avanzar mejor en la tarea gubernamental, y esta preocupación da origen a la interrogante 2.

²⁸ Aunque Coahuila y Michoacán ya contemplan una gestión de 4 años, y en Veracruz recién se aprobó una reforma en el mismo sentido, la diferencia no es en modo alguna significativa con el resto del país, que mantiene el periodo de tres años.

²⁹ En el contexto de este capítulo la palabra Programa tiene dos connotaciones, a saber, cuando se refiere el instrumento mediante el cual se desglosan en periodos más cortos y en estrategias más focalizadas los grandes temas contemplados en un plan; también, por Programa se entiende el conjunto de acciones ordenadas con el propósito de atender un objetivo específico. En el primer sentido hablamos, por ejemplo, del Programa Sectorial en Educación, y en el segundo del Programa Escuelas de Calidad. En este capítulo nos estaremos refiriendo a la primera connotación de la palabra y cuando no sea así se hará la aclaración respectiva.

La programación de acciones para el cumplimiento de metas no es una tarea simple que en automático garantice su adecuada ejecución, y en ese sentido se asume que una programación eficaz va de la mano de la planeación, e implica una estructura mínima y sistemática de operación. En ese orden de ideas está planteada la tercera interrogante.

Un programa operativo anual es la expresión más concreta de las tareas a emprender en el marco de un buen ejercicio de planeación, y por ello va de la mano de la presupuestación; en ese sentido se asume que cuando tales programas existen y están disponibles para la ciudadanía se favorece la buena marcha de la gestión municipal, y así lo recoge la interrogante 4.

En un sentido, las mayores dificultades que se enfrentan para avanzar en la orientación establecida en el PDM aparecen en la ejecución de acciones específicas, no sólo porque los ejecutores operan con su propia inercia sino también porque el ideario del Plan no siempre es fácil concretarlo en un esquema de causalidad de tareas específicas. En ese orden de ideas fue formulada la interrogante 5.

Al igual que los programas institucionales (por dependencia) o sectoriales –de haberlos- también los POA's necesitan una estructura homogénea y consistente que los vuelva un instrumento que facilite la operación de políticas, y ello se busca verificar con la sexta interrogante.

Es importante conocer cuál sea la estructura que tenga un programa típico municipal, pues esto permite emitir una primera opinión sobre su pertinencia e idoneidad, y ello se busca apreciar con la séptima y última interrogante de esta sección.

Sobre los Informes de Gobierno.

Un informe de actividades se puede dimensionar adecuadamente si tales actividades reportan, reflejan, el avance en la consecución de los objetivos de la planeación, pues de otro modo sólo darán cuenta de un ejercicio del gasto sin visión de futuro y de carácter reactivo a las necesidades del momento. En ese sentido se asume que la congruencia de un informe con las metas de la planeación da cuenta de una gestión de gobierno sistemática, lo que se estará constatando con la primera interrogante.

Los informes representan uno de los mayores actos políticos en el transcurso de una gestión de gobierno, pero también son una oportunidad –y una obligación- para presentar de manera ordenada y sistemática las actividades realizadas, y valorar el impacto de las mismas en las variables socioeconómicas

que se quieren modificar en un sentido deseado. En este orden de ideas se formula la segunda interrogante.

Los informes estadísticos reportan la información cuantitativa de una manera ordenada, pero sin elementos adicionales no permiten verificar el alcance del logro en las metas propuestas desde perspectivas de relevancia para el gobernante y el ciudadano, tales como la eficiencia, eficacia o la productividad por citar sólo unas. En esta lógica está planteada la interrogante 3.

El que un informe se acompañe de indicadores le agrega valor a la información por las razones aludidas, pero el ciudadano promedio no tiene el tiempo o la disposición para entender y evaluar la lógica que subyace a tales indicadores. Por ello, se asume que un informe atiende mejor su propósito si se acompaña de herramientas sencillas y didácticas que ayuden a entender mejor el avance alcanzado o las razones por las que éste no se logró. Con la interrogante 4 se busca verificar lo anterior.

Ya se ha insistido sobre la necesaria vinculación en el quehacer municipal con los otros órdenes de gobierno o con otros municipios en aras de evitar duplicidades y elevar la eficiencia. En ese sentido, se plantea la interrogante 5.

Finalmente, del Informe interesa saber si en él se reportan de manera explícita modificaciones en las políticas que deriven de modificaciones en el entorno, pues es justamente éste uno de los aspectos claves de la llamada planeación estratégica, que con flexibilidad busca ajustarse a las nuevas circunstancias sobre las que se quiere incidir. En ese orden de ideas está formulada la sexta y última interrogante.

Sobre el Sistema de Evaluación de Políticas.

En la actualidad ya no se discute la importancia de definir indicadores de desempeño mediante los cuales se verifique si existe o no y en qué medida avance en la gestión. Sin embargo, no siempre es claro que tales indicadores se correspondan de manera puntual con las metas de la planeación, y en ese sentido se formula la primera interrogante de esta sección.

Es necesario asimismo que los indicadores referan temas específicos pues su sola inclusión de manera genérica resulta insuficiente si no se hace un esfuerzo serio para definir cuáles corresponden a qué área; en ese sentido se formula la interrogante 2.

Además de la precisión de qué indicador corresponde a qué área se requiere establecer una tipología de indicadores que midan los variados aspectos del

desempeño, y no sobra decir que en el esquema federal de la Matriz de Marco Lógico-como ya se revisó- contempla variadas dimensiones de evaluación y que, deseablemente, deberá hacerse extensivo también a los otros órdenes de gobierno; en este sentido se formula la interrogante 3.

El mejor indicador pierde todo su sentido si no se precisa cada cuándo se estará reportando su valor actualizado y si, habiéndose precisado, simplemente no se haga el trabajo de la actualización, tema que atiende la interrogante 4.

La evaluación de políticas si bien no es una tarea trivial no tiene porqué ser incomprensible, máxime si formando parte de los esquemas de la rendición de cuentas deba estar a disposición del ciudadano promedio que, se entiende, no es perito en la materia. En ese sentido esta formulada la interrogante 5.

La planeación estratégica asume que el entorno se estará modificando por factores ajenos al diseñador de política, y que por ello se deba contar con un grado variado de sensibilidad a tal circunstancia y se puedan modificar en consecuencia las metas originales, así como las estrategias y las acciones. Esta preocupación se recoge en la sexta interrogante.

En los esquemas de gobernanza modernos, la gestión pública en general, pero particularmente la que está más cercana al ciudadano como lo es la municipal, supone la existencia de mecanismos de participación ciudadana no sólo en las propuestas de la planeación sino también en el desempeño cotidiano del gobierno. Es ese el aspecto contemplado en la interrogante 7.

Las tareas de planeación y evaluación de políticas no son ejercicios endogámicos cerrados a la sociedad y a los avances académicos e institucionales que haya en la materia, por lo que el hecho de que el municipio contemple otros esquemas de indicadores es una expresión de apertura, muy necesaria para la vida pública moderna. Esa es la preocupación que recoge la octava y última interrogante.

Recuadro 6.1 Las Interrogantes.

<i>Sobre el Plan de Desarrollo Municipal</i>	
1	Si se define y desarrolla un modelo de planeación de mediano y largo plazo, que incluya Misión, visión, objetivos o metas.
2	Si el plan tiene correspondencia y en qué medida con el inmediato anterior.
3	Si existe un desglose claro en un esquema de causalidad entre objetivos abstractos y metas concretas, así como entre el largo, mediano y corto plazos

4	Si existe congruencia entre la información reportada en el Diagnóstico y los objetivos del Plan.
5	Si existe una explicación aún breve de su Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control de políticas, y si éste dispone de lo siguiente: indicadores, cronograma, metas y objetivos específicos, panel o tablero de control, mecanismos de participación social, mecanismos explícitos para la rectificación de políticas.
6	Si existe una propuesta viable y sólida de coordinación de políticas entre el orden municipal y los otros dos órdenes y con los otros municipios de la mancha urbana
<i>Sobre los Programas que derivan del plan y los Programas Operativos Anuales o sus equivalentes.</i>	
1	Si existen y si están disponibles los programas por dependencia y/o por área.
2	Si los programas disponen de un nivel de congruencia con el PDM.
3	Si los programas cuentan con una estructura homogénea y definiciones básicas que los vuelvan operables
4	Si existe y está disponible un Programa Operativo Anual, POA.
5	Si el POA dispone de un nivel básico de congruencia con el PDM y/o los programas por dependencia o temáticos
6	Si los POA's cuentan con una estructura homogénea y definiciones básicas que los vuelvan operables.
7	Cuál sea la estructura básica de un programa típico (de Dependencia y/o de área, o POA), qué variables incluya
<i>Sobre los Informes de Gobierno</i>	
1	Si su exposición es consistente con los ejes y objetivos del PDM.
2	Si se dispone de anexos estadísticos.
3	Si se reportan indicadores.
4	Si sobre la base de esos indicadores se reporta el avance y seguimiento en su logro a partir de un esquema amigable y claro como pueda serlo un Panel de Control, por ejemplo.
5	Si se reportan esquemas y/o acciones de vinculación con los otros dos órdenes de gobierno o con otros municipios sobre bases consistentes y duraderas y no sólo de carácter circunstancial.
6	Si se reportan modificaciones de la planeación original debidos al cambio del interno y/o del entorno.
<i>Sobre el Sistema de Evaluación de Políticas.</i>	
1	Si se precisan indicadores de desempeño consistentes con los ejes y objetivos de la planeación.
2	Si los indicadores están clasificados por temas o áreas.

3	Si existe una clasificación por tipo o dimensión de indicadores y cuál sea ésta (de eficiencia, eficacia, productividad...)
4	Si esté claro cada cuándo se actualizan los indicadores y exista tal actualización.
5	Si exista un instrumento gráfico para presentar el avance en los indicadores y éste sea amigable y claro tal y como pueda serlo un Panel de Control.
6	Si se reportan modificaciones de la planeación original debidos al cambio del interno y/o del entorno, y si se dispone de un esquema institucional explícito para ese propósito
7	Si se cuenta con un sitio en la página del ayuntamiento de fácil acceso para que la ciudadanía participe con sugerencias en cualquier etapa de la gestión de políticas o como mecanismo para medir la satisfacción del usuario.
8	Si se refiere algún otro conjunto de indicadores definidos y utilizados para las experiencias de gobiernos locales.

LOS CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS.

Ésta es una investigación mayormente cualitativa, y de ello dan cuenta las reflexiones documentadas sobre el cúmulo de datos que se pudieron encontrar de cada experiencia municipal; empero, un tratamiento cuantitativo de la información también es posible, y éste permite presentar con razonable claridad el variopinto escenario del orden de gobierno de estudio, y permite asimismo darle mayor claridad al aspecto comparativo de la investigación.

Sin embargo, es importante decir que la información cuantitativa procesada no da margen para derivar inferencias estadísticas puntuales porque la muestra seleccionada, si bien representativa de un rango específico de nuestros municipios, es insuficiente, amén de que el fenómeno de análisis es multifactorial y hartamente complejo. Lo anterior por supuesto no le resta mérito al ejercicio y es sólo una declaración de prudencia, que nunca está de más en un trabajo académico como éste.

Ahora bien, aunque no se aprecie en un primer acercamiento, lo cierto es que las interrogantes formuladas no se atienden con una respuesta dicotómica, esto es, afirmativo o negativo, porque el que un municipio disponga de un banco de indicadores para evaluar la política, por citar sólo un ejemplo, no garantiza que ellos sean idóneos, completos y actualizados, y antes bien el universo de casos posibles se complejiza según se profundice en la posible respuesta de cada interrogante.

Por ello y para darle sentido práctico y analítico al ejercicio, se resolvió que el margen de las respuestas que podría tener cada interrogante sería de 4 valores categóricos posibles, cuyo contenido y puntaje aparecen en la siguiente tabla; como se puede apreciar, se asume que conforme el puntaje es mayor más alto es el desempeño del municipio en la variable considerada, y con estos datos se permite así realizar el estudio comparativo:

Tabla 6.2 Tipo de respuestas y su valoración.

<i>Tipo de respuesta</i>	<i>Valor asignado</i>
La respuesta es afirmativa y se cumple con razonable cabalidad el punto	4
La respuesta es afirmativa pero no se cumple plenamente el punto	3
La respuesta es positiva pero el punto se cumple de manera muy pobre	2
La respuesta es negativa o la información no estuvo disponible ni se pudo obtener	1

Es necesario señalar que no de todos los municipios se obtuvo toda la información de las cuatro fuentes referidas (véase tabla 6.3), o bien porque ésta no estuvo disponible en su página de transparencia, o bien porque aún solicitándola en base a lo dispuesto en la ley de la materia no se respondió favorablemente³⁰. De este modo y para todo propósito práctico se decidió asignarle el mismo valor, Uno, a ambos casos, a aquel en que la respuesta a la interrogante fue negativa y a aquel en el que simplemente no se pudo obtener la información no obstante haberse solicitado. Casos especiales lo constituyen los municipios de Cancún, Monterrey y Naucalpan pues en ellos la gestión de estudio –la actual- aún no cumplía un año de gobierno cuando se cerró esta obra y por tanto no se pudo disponer de su Primer Informe de Gobierno. Importa destacar esta circunstancia porque en estos casos y de manera exclusiva al tema del Informe, como se ve, no se trató de debilidades en materia de transparencia o rendición de cuentas de los propios municipios sino simplemente de un imponderable temporal.

Ahora bien, la gran mayoría de los municipios no reportan ambos, su Programa Operativo Anual y su Programa por área o dependencia, por lo que pareciera que en su perspectiva uno podría sustituir al otro; lo cierto es que el primero permite una vinculación más puntual entre la programación y la presupuestación en tanto que el segundo se centra mayormente en proponer e

³⁰ El Anexo 6.2 sintetiza las solicitudes de información que se hicieron a los distintos municipios, precisando las fechas y número de folio que les fueron asignadas.

instrumentar las estrategias y acciones que hacen posible la consecución de los grandes ejes del PDM. Por esta razón –asumiendo que los dos tienen su propia lógica y pertinencia- en esta obra se buscó obtener ambos instrumentos pero como se aprecia en la tabla 6.3, el logro fue muy limitado, y como también pasó con otras fuentes, no siempre fue posible saber si no se diseñaron o si habiéndose diseñado se decidió no proporcionarlos o tenerlos disponibles en su página.

Tabla 6.3 Información recabada de los municipios de estudio.

<i>Municipio</i>	<i>PDM</i>	<i>Programas</i>	<i>POA</i>	<i>Informes de Gob.</i>	<i>Sistema de Evaluación</i>
Aguascalientes	●		●	●	
Cancún	●	●			
Cd. Juárez	●		●	●	●
Culiacán	●		●	●	●
Guadalajara	●	●	●	●	●
Mérida	●		●	●	●
Monterrey	●	●			●
Naucalpan	●	●			●
Oaxaca	●		●	●	●
Puebla	●	●	●	●	●
Saltillo	●			●	
Tepic	●		●	●	
Tlalnepantla	●	●		●	●

Fuente: del autor.

En base a los resultados alcanzados se formuló un ranking, denominado *Ranking de desempeño municipal en materia de Planeación y evaluación de Políticas*, que representa un esfuerzo importante, si bien inacabado y perfectible, para la comprensión de un fenómeno de primera importancia en la vida pública de nuestro país. Como aparece en el *Ranking*, los municipios de estudio no fueron ordenados en función de su puntaje, porque a lo largo de la investigación resultó claro que con frecuencia el valor asignado a cada interrogante se hizo con cierto margen y buen juicio, a partir de lo cual no tendría mucho sentido afirmar que un municipio que se encuentra exactamente arriba –o abajo- de otro por x puntos, sea mejor –o peor- que ese otro en tal puntaje. Lo que sí se puede concluir, sin embargo, es que desde la perspectiva de los instrumentos considerados –nuestra fuente de información- existen 4 categorías genéricas

de desempeño municipal. Ahora bien, tal desempeño no se evalúa en base al bienestar de su comunidad (medido por ejemplo en el IDH) pues tal bienestar se ve influido por un gran número de factores, muchos de los cuales simplemente no tienen nada que ver con la gestión municipal en turno que es, justamente, nuestro objeto de investigación³¹.

El desempeño municipal se evalúa entonces exclusivamente en base a la pertinencia, relevancia, oportunidad e idoneidad de los cuatro instrumentos considerados pues, como antes se dijo, ellos son la mejor y más clara expresión –con frecuencia la única- de un proceso de planeación y evaluación de política pública en el municipio. Se asume desde luego que un municipio que está en el primer nivel del *ranking* está operando con mayor eficiencia, eficacia, oportunidad y economía (a tono con el artículo 134 constitucional) que uno que está en el segundo, y así sucesivamente, porque en efecto hay esfuerzos documentados en ese tenor, mismos que se analizan en este capítulo³².

Las cuatro categorías de nuestro *Ranking de desempeño municipal en materia de Planeación y evaluación de Políticas* son las siguientes, y como se aprecia en su nombre el criterio que las definió es su nivel de contribución a un eficiente desempeño municipal en nuestra área de interés.

- Nivel Aceptable de Desempeño.
- Nivel Limitado de Desempeño.
- Nivel Insuficiente de Desempeño.
- Nivel Pobre de Desempeño.

31 Piénsese por ejemplo en el inusitado crecimiento económico que ha tenido en los últimos lustros un municipio otrora marginado, Bahía de Banderas en Nayarit, debido no precisamente –o al menos no principalmente- a las iniciativas de sus autoridades municipales, sino a estrategias nacionales, y aún internacionales, de vocacionamiento turístico que han tomado actores públicos y privado que rebasan la esfera municipal. Desde luego, y esa es la idea que subyace a este libro, ante estas circunstancias el municipio sí puede –y debe- hacer mucho para orientar y fortalecer su vocacionamiento económico.

32 No se realiza un estudio más profundo que pueda verificar, por ejemplo, con la información reportada en la Cuenta Pública del municipio, que se realizaron las obras y acciones programadas, y que éstas tuvieron el impacto que se supuso habrían de tener. Esta segunda tarea rebasa las pretensiones de esta obra que, como se ha dicho, se constriñe al análisis de los multicitados cuatro instrumentos de la gestión municipal

6.2 Los principales hallazgos.

Son muchas las conclusiones que se derivan de la sistematización de los datos obtenidos, pero por cuestiones de espacio sólo nos centraremos en las de mayor relevancia que se desprenden de las siguientes tablas y gráficas. Sin embargo, para conocer con más profundidad el desempeño municipal en nuestro tema de estudio, se recomienda detenerse en cada uno de los cuadros que integran el Anexo 6.1, correspondientes a cada uno de los municipios de estudio. En ellos se responden todas las interrogantes formuladas en el recuadro 6.1.

Tabla 6.4 Puntaje alcanzado por los municipios de estudio.

	PDM					Programas y/o POAs					Informe de Gobierno ³³					Sistema de Evaluación de PP					Tot											
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7		8										
pregta	1	2	3	4	1	1	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7	8											
Agsc.	4	1	3	4	1	1	14	1	1	1	4	3	4	4	18	3	2	1	2	2	1	11	3	3	2	4	3	1	4	4	24	67
Cancún	3	1	1	2	2	1	10	3	4	4	1	1	1	1	15	1	1	1	1	1	1	6	1	1	1	1	1	1	1	8	39	
C Juárez	4	1	2	2	1	1	11	1	1	1	2	1	3	2	11	3	1	1	1	1	1	8	1	1	1	1	1	1	2	9	39	
Culiacán	4	1	4	4	3	3	19	1	1	1	3	4	3	3	16	4	4	4	3	2	1	18	4	4	1	4	4	1	4	26	79	
Gdl.	3	1	4	3	3	2	16	2	2	1	4	4	4	4	21	4	4	4	4	3	1	20	4	4	1	4	3	1	2	4	23	80
Meérida	3	1	3	4	1	2	14	1	1	1	3	4	4	4	18	3	1	1	1	1	1	8	3	1	1	4	1	1	4	1	16	56
Mty.	4	2	3	2	1	1	13	2	2	2	1	1	1	1	10	1	1	1	1	1	1	6	2	4	1	1	2	1	4	2	17	46
Nauc.	2	2	3	4	4	2	17	4	4	4	1	1	1	1	16	1	1	1	1	1	1	6	4	4	4	2	4	1	4	1	24	63
Oaxaca	4	2	3	2	2	1	14	1	1	1	4	4	4	4	19	4	1	1	1	3	1	11	3	4	1	4	1	1	4	1	19	63
Puebla	4	2	4	4	2	3	19	4	3	4	4	3	4	4	26	4	4	1	1	3	1	14	2	4	2	2	1	1	3	2	17	76
Saltillo	3	1	3	3	1	3	14	1	1	1	1	1	1	1	7	3	2	1	1	2	1	10	1	1	1	1	1	1	1	1	8	39
Tepec	3	1	3	2	4	4	17	1	1	1	4	4	4	4	19	4	3	2	2	2	1	14	1	1	1	1	1	1	1	1	8	58
Tlaxmp.	3	1	4	4	4	4	20	4	2	4	1	1	1	1	14	4	3	2	4	4	1	18	4	4	1	3	4	1	4	4	25	73
total												188						210						150						224		

Fuente: del autor.

³³ Considérese que, como ya antes se dijo, en los casos de Monterrey, Cancún y Naucalpan el puntaje de Uno en los rubros de Informe de Gobierno se debe a que no se pudo disponer de tal informe pues al cierre de esta obra aún no se cumplía un año en la gestión de estudio; sin duda, esto significó que tales municipios tuviesen una puntuación menor a la que pudieran haber tenido de haberse evaluado dicho documento.

Tabla 6.5 Ranking de desempeño municipal en materia de P y E. de Políticas

<i>Niveles de Desempeño</i>	<i>Rango del puntaje</i>	<i>Casos presentados</i>
Nivel Aceptable de D	De 80 puntos hasta el máximo posible, 108	Guadalajara
Nivel Limitado de D	De 70 a 79 puntos	Culiacán, Puebla, Tlalnepantla
Nivel Insuficiente de D	De 60 a 69 puntos	Aguascalientes, Naucalpan, Oaxaca
Nivel Pobre de D	De 27 a 59 puntos.	Cancún, Cd Juárez, Mérida, Monterrey, Saltillo y Tepic

Fuente: del autor con la información procesada.

Tabla 6.6 Desempeño municipal visto a la luz de su puntaje en el índice.

<i>Puntaje</i>	<i>Municipios</i>	<i>Como % del valor máximo</i>
<i>Puntaje General del Índice.</i>		
Máximo alcanzable: 108		
Máximo alcanzado: 80	Guadalajara	74.07
Mínimo alcanzado: 39	Cd. Juárez, Cancún y Saltillo	36.11
<i>Puntaje en el PDM.</i>		
Máximo alcanzable: 24		
Máximo alcanzado: 20	Tlalnepantla	83.33
Mínimo alcanzado: 10	Cancún.	41.66
<i>Puntaje en la Programación.</i>		
Máximo alcanzable: 28		
Máximo alcanzado: 26	Puebla	92.85
Mínimo alcanzado: 7	Saltillo.	25.00
<i>Puntaje en el Informe de Gobierno.</i>		
Máximo alcanzable: 24		
Máximo alcanzado: 20	Guadalajara	83.33
Mínimo alcanzado: 6	Cancún, Monterrey y Naucalpan	25.00
<i>Puntaje en Sistema de P. y Evaluación.</i>		
Máximo alcanzable: 32		
Máximo alcanzado: 26	Culiacán	81.25
Mínimo alcanzado: 8	Cancún, Saltillo y Tepic	25.00

Fuente: el autor.

Destaca en primer lugar de nuestro *Ranking* que de los municipios de estudio es sólo uno (esto es, el 8% de la muestra) el que alcanza el más alto valor, Nivel Aceptable de Desempeño, en tanto que en el segundo rango sólo se encuentran tres municipios (23%); ese mismo número se incluyen en el penúltimo rango, Nivel Insuficiente de Desempeño, mientras que el grueso de los municipios (46%) se encuentran en el más bajo, en el Nivel Pobre de Desempeño. Si excluimos los tres municipios de los cuales no se pudo analizar el Informe de Gobierno por las razones aludidas (Cancún, Monterrey y Nacualpan), y si entonces nuestra muestra queda en 10 unidades, de todas maneras el grueso de nuestros municipios quedan concentrados en los más bajos valores del ranking, esto es, el 20% en el Nivel Insuficiente y el 40% en el Nivel Pobre, y en consecuencia resultan ser más de la mitad los municipios cuyo desempeño es reprochable.

Nótese en segundo lugar en la tabla 6.6 que el puntaje más alto alcanzado en nuestro índice, el de Guadalajara, representa sólo tres cuartas partes del valor máximo posible, lo que denota cuan distantes se encuentran los municipios grandes del país –los que sin duda cuentan con el mayor desarrollo institucional y las más elevadas capacidades de gestión- de disponer de un gobierno eficiente en materia de planeación y evaluación de política pública. A la postre, estas deficiencias impiden un desempeño eficaz pues son incapaces de definir y operar de manera sistemática acciones de gobierno en el mediano plazo y de conocer de los impactos concretos de tales acciones sobre el entorno de sus comunidades; en el mismo sentido, tampoco pueden determinar el grado de atención a las necesidades de sus gobernados y, en consecuencia, definir cómo podría mejorarse tal atención con modificaciones *ad hoc* en la programación y ejecución de políticas.

El hecho mismo de que prácticamente una cuarta parte de los municipios de estudio (el 34%) alcancen un valor bastante pobre del máximo posible, esto es, sólo el 36%, destaca que si bien hay municipios con un desempeño razonable el grueso de los mismos mantienen una gestión de gobierno deficiente con carencias notables en los cuatro instrumentos evaluados. El hecho analizado en el capítulo quinto de que ninguno de los municipios de estudio tenga preocupantes niveles de marginación, no obstante el pobre desempeño municipal documentado en nuestro ranking, sólo demuestra que la contribución de estos gobiernos al mantenimiento de una base mínima de

bienestar o bien es pobre, ya sea porque esta base su sociedad la alcance con acciones de su propia comunidad o de otros actores (gobiernos estatal, federal, ONG's...), o bien se alcanza con costos excesivos del propio municipio. Otra vez, el tema sustantivo y recurrente lo son las debilidades de su planeación y evaluación de políticas que conducen a decisiones cuya eficacia no se puede verificar y, en consecuencia, no se pueden mejorar.

Planear sin el suficiente conocimiento del entorno sobre el que se quiere incidir (un pobre diagnóstico); sin considerar los términos en que se planeó y ejecutó la política pública local en las administraciones pasadas, así como los efectos de tales acciones (una prácticamente ausente mención a la planeación anterior); sin la adecuada coordinación con los otros órdenes de gobierno (ausencia de vinculación sistemática con tales órdenes en los 4 instrumentos estudiados); evaluar sin los instrumentos idóneos y en los momentos oportunos (débiles indicadores de desempeño y cuya medición con frecuencia no está actualizada y es circunstancial); y por último operar para el corto plazo y de manera reactiva (sin una verdadera planeación estratégica), es ese el escenario encontrado en nuestros municipios de estudio. Detengámonos un momento en el desempeño mostrado en cada uno de los cuatro instrumentos de análisis.

Uno.

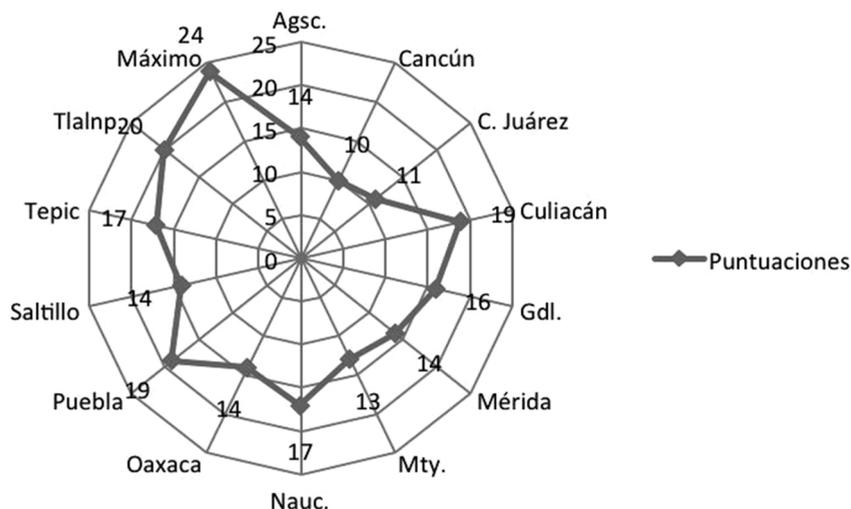
Por lo que va al PDM, nótese que el valor más bajo que se registra (41.6% de Cancún) es el menos bajo presentado en los cuatro instrumentos. Esto no es en modo alguno casual, porque es sabido que la realización del plan generalmente se contrata con firmas externas o, en el mejor de los casos, se hace por el propio gobierno pero con la asesoría externa; esto quiere decir que a través de este mecanismo se subsana una de las mayores carencias de los municipios mexicanos: la insuficiente profesionalización de sus cuadros, cuyas razones ya se estudiaron antes. El problema que se genera entonces, y que en esta investigación se pudo verificar, es que al momento que la asesoría externa deja de prestar sus servicios entonces las bondades del PDM pueden llegar a convertirse sólo en ornato más de la gestión, y no en un instrumento crucial que contribuya a orientar y mejorar el desempeño gubernamental.

De este primer instrumento debe señalarse que no obstante la razonable calidad de los mismos, éstos muestran algunas deficiencias de consideración sobre las cuales vale la pena detenerse un momento. En primer lugar, destaca

que la parte del diagnóstico en general no sólo es pobre sino que también muestra una débil conexión con la prospectiva del plan, lo que con frecuencia deja la impresión de que las estrategias propuestas son en alguna medida artificiales y sobrepuestas a una realidad que es pobremente diagnosticada. En segundo lugar, se aprecia que hay una prácticamente nula vinculación del plan de estudio con los anteriores, aspecto sobre el cual todos nuestros planes simplemente no dicen nada de consideración; desde luego, esto impide enfrentar de manera consistente los problemas de corte estructural del municipio que implican acciones sostenidas a lo largo de los años, e impone asimismo la carga de lidiar con una nueva curva de aprendizaje sobre las estrategias formuladas en el nuevo plan. Esta circunstancia sin duda es una expresión del cortoplacismo de la política municipal en nuestro país, que tiene sus bases institucionales en la hasta hoy inexistencia de la reelección inmediata del cargo, pero que con la ya referida reforma constitucional, deseablemente, se habrá de modificar.

En los planes de estudio, también, existe una muy pobre diferenciación, conceptual y operativa, entre el corto, mediano y largo plazos, lo que impide definir y operar una estrategia sistemática e integral de política. Por su parte, los capítulos relativos a la evaluación de políticas son simplemente declaraciones de buenos propósitos y muy ocasionalmente se acompañan de indicadores de desempeño. Finalmente, las propuestas sistemáticas de coordinación de políticas con los otros órdenes de gobierno son prácticamente inexistentes si bien ocasionalmente algo se menciona de ello; en este orden de ideas, muy poco se dice también sobre la necesidad de que la sociedad civil organizada participe en la ejecución y evaluación de políticas, más allá de su supuesta intervención en el diseño del plan a través de los COPLADEMUNs y otras instancias afines. El desigual desempeño en este instrumento entre los municipios de estudio se puede apreciar en la siguiente gráfica a donde se indica con la leyenda “máximo” el valor más alto que se habría podido alcanzar, mismo que no se logró en ninguno de los instrumentos analizados.

Gráfica 6.2 Desempeño de los municipios de estudio en lo que respecta al PDM.



Fuente: del autor.

Dos.

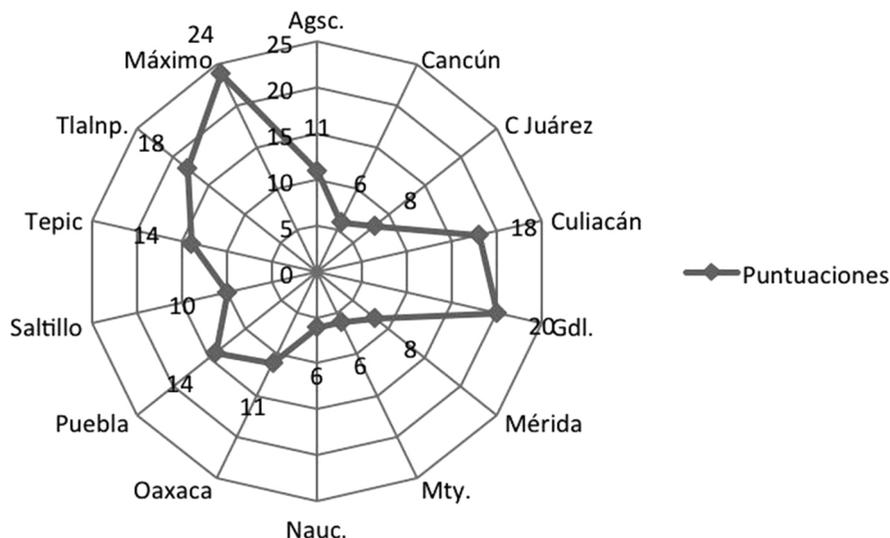
Por lo que respecta a la programación de políticas derivadas de la planeación, son varias los aspectos a destacar. En primer lugar se aprecia en la tabla 6.6 que es aquí a donde existe la mayor dispersión entre los valores (92.85-25.00) lo que demuestra que es en este punto a donde la heterogeneidad de nuestros municipios es mayor y a donde en consecuencia, ellos han mostrado un espectro muy amplio de compromiso y esfuerzo en la instrumentación de los grandes ejes de la planeación. Nótese asimismo que es aquí a donde se encuentra el valor más cercano al máximo posible –Puebla- y que, como se aprecia en tabla 6.4, es un valor que está muy por encima de todos los demás. Sin embargo, el sustancial esfuerzo que muestra este municipio en materia de programación puede resultar mayormente infructuoso debido al mediocre valor que alcanza su Sistema de Evaluación; en ese sentido es quizá éste el municipio que mejor resalta la necesidad de mantener de manera consistente el eslabonamiento de las políticas públicas presentado en la gráfica 6.1, pues como se puede desprender de ella, las debilidades en las primeras etapas se constituyen en un lastre para las que vienen después³⁴.

34 Ahora bien, por lo que va a la supuesta linealidad de las distintas etapas de las políticas públicas, Parsons (2006) ha destacado que el proceso no es tal, sino dialéctico, en el sentido que se va de una etapa a otra y se regresa de manera permanente a las previas en un ejercicio interactivo de retroalimentación.

Ya antes se dijo que de manera equivocada la gran mayoría de los municipios de estudio suponen que disponiendo de un POA se puede obviar el diseño del programa por dependencia o por área, y viceversa, pues claramente esto dificulta la consecución de las grandes metas expresadas en el plan. Particularmente, el contar sólo con el POA y no con un programa institucional o sectorial conduce a que los empleados (ambos, directivos y operarios) de cada dependencia se quedan *enganchados* en las operaciones ordinarias del día a día pues no encuentran un vínculo entre sus propias tareas y las estrategias de mediano plazo que abonen a la consecución de los ejes del plan. De hecho el bajo puntaje que en general se muestra la tabla 6.4 para este segundo instrumento obedece a que en efecto la gran mayoría de nuestros municipios supone que basta un solo programa, sea éste operativo o por dependencia, para la adecuada ejecución de políticas. Más aún, cuando además del POA existe un programa institucional o por dependencia, éstos prácticamente reproducen la información que ya reportan los POAs, por lo que para todo propósito práctico no existe una clara vinculación entre el mediano y el corto plazos.

Ahora bien, los POAs analizados generalmente no son sino un listado de categorías genéricas básicas, tales como *objetivo*, *subprograma* y *presupuesto*, estructuradas en cuadros matriciales, que muy poco contribuyen a la comprensión de cómo lo que en ellos se instrumenta abona a favor—si acaso abona— de la consecución de los ejes generales de la planeación. Cuando se incluyen, los indicadores asociados a cada programa tampoco indican cómo puedan contribuir —si es que lo hacen— a la verificación de que se avanza en la dirección correcta. Adicionalmente, aunque en general se precisa a qué eje y estrategia se adscribe un programa, la supuesta causalidad que existe entre sus acciones y los objetivos de la planeación es vaga o de plano inexistente. Finalmente, en ellos se aprecia una ausencia prácticamente total de la metodología que ya se viene utilizando en el orden federal para la presupuestación, revisada en el capítulo uno, el llamado *Presupuesto en Base a Resultados*, además de que la supuesta vinculación que existe entre la programación y la presupuestación aparece más bien legalista (cumplir con la norma) y puramente formal. El desigual desempeño en este punto entre los municipios de estudio se aprecia en la siguiente gráfica.

Gráfica 6.3 Desempeño de los municipios de estudio en lo que respecta a la Programación de Políticas.



Fuente: del autor.

Tres.

Por lo que respecta al tercer instrumento de análisis, el Informe anual de Gobierno, el mayor puntaje alcanzado de Guadalajara en tabla 6.6 tampoco se encuentra muy cerca del máximo posible (sólo el 83.3 de tal máximo) y vale recordar que el muy bajo valor de los tres municipios del cuadro obedece a que de ellos no se tuvo tal documento porque su gestión aún no cumple el año.

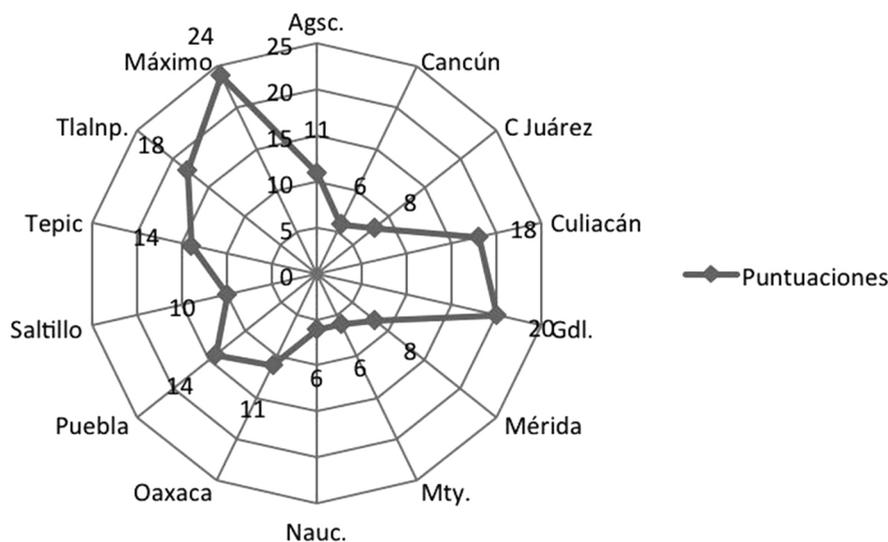
En general, lo que se encuentra en este rubro es que si bien todos los informes de análisis siguen y respetan la estructura de ejes y estrategias generales que se contemplan en sus PDM, ellos no se acompañan –en la mayoría de los casos– de la información estadística sistematizada que dé cuenta de los avances logrados; la ausencia de un anexo estadístico ordenado según los objetivos y metas de la planeación no permite en consecuencia asociar de manera cuantitativa y objetiva lo reportado con lo que se pretendía lograr. A tono con ello y en general, tampoco se presentan indicadores de desempeño que permitan evaluar lo que se viene haciendo desde la perspectiva de los tiempos programados, los recursos asignados o algún otro criterio de relevancia. Por otra parte, aunque existe vinculación entre lo reportado y los ejes generales del PDM no existe esa misma vinculación con los programas que supuestamente instrumentarán acciones para el logro de los objetivos de tales ejes

Debido a lo anterior prevalece en los informes ese enfoque mediático y protocolario según el cual el Informe no es un instrumento sistemático de rendición de cuentas y transparencia, sino sólo un elemento más de los varios que integran el acto tradicional y eminentemente político en el que el presidente se presenta con tono triunfalista ante el ayuntamiento en pleno. En ese orden de ideas, el Informe no muestra de manera equilibrada lo que se viene haciendo con lo que se dejó de hacer por cualquier razón, sea ésta atribuible a la propia gestión de gobierno o a cualquier otro imponderable.

Otro rasgo sobresaliente de los informes pero que tampoco está ausente en los otros instrumentos de análisis, es la prácticamente total ausencia de menciones sistemáticas –que no circunstanciales- de acciones de coordinación entre el ayuntamiento y los otros dos órdenes de gobierno; no es que éstas no existan, sino que no parecieran formar –no forman, de hecho- parte de un ejercicio de gobierno local que vaya de la mano con las acciones emprendidas por sus pares de los otros dos niveles. En un sentido, este aspecto es uno de los que mejor representa el bajo nivel de desarrollo institucional de la vida municipal pues, en general, los informes destacan las acciones de relevancia de un órgano –el ayuntamiento- que tiene una cabeza visible, el presidente municipal, quien parecería decidir con indiscutido buen juicio qué se hace y cómo se hace en su circunscripción. No se trata entonces de dar cuenta de la obra pública de una institución fundamental y de centenaria data, el municipio, sino de la de un individuo de rasgos cuasi providenciales, su presidente.

Finalmente, los informes en general muestran una ausencia de esquemas amigables de verificación de los avances tales como paneles de control y de resultados o gráficas de distinto tipo, que bien contribuyen a una comprensión razonable de los logros y debilidades de una gestión. El variado desempeño de los municipios de estudio en este instrumento se aprecia en la siguiente gráfica.

Gráfica 6.4 Desempeño de los municipios de estudio en lo que respecta al Informe de Gobierno.



Fuente: del autor.

Cuatro.

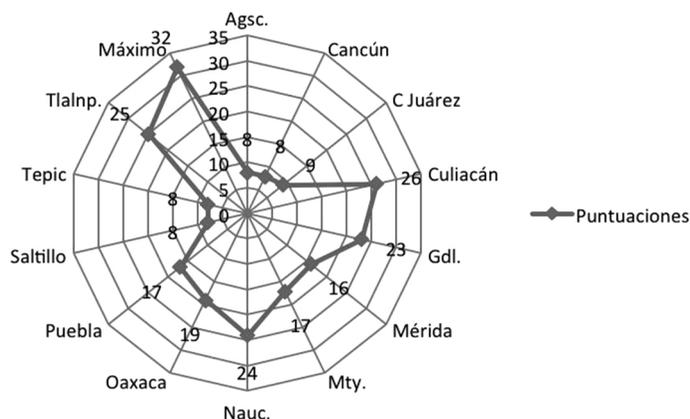
En lo que concierne al último instrumento de análisis, el sistema de evaluación de nuestros ayuntamientos, nótese en la tabla 6.6 que el valor máximo alcanzado equivale prácticamente a cuatro quintas partes del máximo posible, otra vez un desempeño insuficiente, pero destaca especialmente que es aquí a donde se alcanza, y por cuatro municipios (poco menos de la tercera parte de la muestra) la puntuación más baja del máximo posible. Este resultado es especialmente preocupante porque de nuestros cuatro instrumentos es éste el que mejor pudiera dar cuenta de manera sistemática –no circunstancial o subjetiva- de si en efecto se vienen alcanzando las metas propuestas en la planeación. A la postre, este hecho confirma la experiencia municipal de que la instrumentación de políticas públicas en este orden de gobierno son de bajo impacto, con frecuencia inconsistentes y en la gran mayoría de los casos de fuerte matriz cortoplacista.

De manera particular, el principal referente de este instrumento, los indicadores de desempeño, presentan variadas debilidades, a saber: son insuficientes en tanto no incluyen las dimensiones que permitirían una medición

integral del desempeño, tales como eficiencia, efectividad, economía, cobertura o alguna otra, amén de que con frecuencia simplemente no se actualizan; a tono con lo anterior, no es inusual que ellos aparezcan más como un ritual o un formalismo, que como verdaderos instrumentos de evaluación del desempeño. También, es común que tales indicadores no cuenten con una explicación de cómo contribuyan a medir cuánto se avanza en los grandes objetivos de la planeación. En otro orden de ideas, sólo unos cuantos municipios incluyen una relación de indicadores adicional a los propuestos por el propio ayuntamiento y, por ello, el supuesto ejercicio de medición del desempeño con frecuencia aparece más como un ejercicio endogámico que carece de una adecuada –y necesaria- retroalimentación externa.

Por lo que va al Sistema de evaluación en su conjunto, su diseño no permite diferenciar entre el *entorno* y el *interno*, y con ello deja trunca la posibilidad de entender –y diferenciar- las razones por las cuales no se hayan podido alcanzar las metas. Ahora bien, todas estas debilidades del sistema son sustanciales y entonces cabría preguntarse por qué no se subsanan, pero ¿por qué preocuparse de evaluar de manera sistemática los efectos -los resultados- de las acciones de gobierno si hasta ahora no existe la reelección? Una vez más, la arquitectura institucional del municipio influye de manera determinante sobre el desempeño, y ello se refleja particularmente en este último instrumento de estudio. Nótese en la siguiente gráfica el desempeño mostrado por cada municipio de estudio en este último instrumento.

Gráfica 6.5 Desempeño de los municipios de estudio en lo que respecta al Sistema de Evaluación de Políticas Públicas.



Fuente: del autor.

En el capítulo primero se listaron las características de las políticas públicas que a juicio Stein mejor contribuyen al cumplimiento de los objetivos propuestos en una gestión de gobierno; retomémoslas ahora para evaluar, a partir del análisis anterior, en qué grado tales características están presentes en la administración pública municipal en México.

- *Estabilidad.* La estabilidad es crucial para el cumplimiento de los objetivos de un gobierno, y lo es particularmente para encarar los retos de mayor alcance que son los asociados a los rezagos de carácter estructural que, por su profundidad, no pueden atenderse en una sola administración. Nuestro análisis demuestra que en los gobiernos municipales no hay tal estabilidad, y que en consecuencia los alcances de la gestión se mantendrán limitados.

- *Adaptabilidad.* El estudio demuestra que poco o nada se dice en los instrumentos de análisis sobre cómo las políticas se podrían adaptar a las cambiantes circunstancias del entorno; pareciera entonces que emprendida la política en los municipios se opera con una lógica inercial que no ayuda a redefinir objetivos y estrategias en caso necesario, y como se revisa en el capítulo anterior con el tema de la inseguridad, por ejemplo, sin capacidad de adaptarse a las nuevas condiciones la efectividad de la acción pública se mantiene limitada.

- *Coherencia y coordinación.* De entre los hallazgos de mayor relevancia que se encontraron en los instrumentos de análisis, destaca particularmente la muy pobre importancia que se le otorga a la coordinación y coherencia entre la planeación municipal con las acciones de los otros dos órdenes de gobierno o de otras entidades de relevancia local, tales como las ONG's. Ante los siempre insuficientes recursos públicos para una creciente relación de demandas sociales, esta carencia se ve reflejada en duplicidades y dispendios que no son otra cosa que una distorsión injustificada de la sin duda necesaria autonomía municipal.

- *Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.* Suponiendo que nuestros municipios tuviesen la suficiente *expertise* para implementar adecuadamente las políticas planeadas, sobre lo cual por cierto no hubo evidencia significativa, no habría forma de verificar adecuadamente su impacto, pues un hallazgo generalizado a todos los municipios de estudio lo fue el pobre diseño de sus indicadores. Ante esta circunstancia, la efectiva aplicación de las políticas no puede más que quedar en entredicho.

- *Orientación hacia el interés público.* Las notables debilidades en la integración del diagnóstico que comparten la gran mayoría de los PDM de estudio no permite buenos augurios sobre tal orientación, pues un buen diagnóstico, al final del día, permite conocer y delimitar dónde se encuentran las mayores carencias de una comunidad, cuya puntual atención reflejaría tal interés público.

- *Eficiencia.* En un sentido amplio esta característica de las políticas públicas sintetiza todas las anteriores, en tanto que muestra cuán atinado ha sido el ejercicio de los recursos fiscales a través de programas y acciones de valor público. El análisis de conjunto permite concluir que existe una importante agenda pendiente en las tareas de planeación y evaluación municipal para alcanzar tal eficiencia.

Conclusiones

El libro centra su análisis en la planeación, ejecución y evaluación de políticas en trece municipios del país que se encuentran, y con mucho, entre los de mayor importancia estratégica en sus respectivos estados, tanto por sus dimensiones y generación de riqueza como por el desarrollo institucional que han alcanzado. Aunque la mayor parte de ellos son ciudades capitales, también se seleccionaron algunos que no obstante su importancia no tienen ese estatus, y vale decir que tal circunstancia no significó ninguna diferencia en su desempeño, lo que quiere decir que en principio la condición de capital política de un municipio no le concede ninguna ventaja para su desempeño institucional.

Los municipios en cuestión se encuentran en entidades que abarcan todas las categorías de marginación con que cuenta el variado escenario nacional, y son por ello una muestra representativa de todo un país que tiene diferencias socioeconómicas y culturales de significación, particularmente entre el norte y centro por un lado, y el sureste por otro. Estas diferencias, sin embargo, tampoco parecen incidir en el desempeño municipal en nuestro tema de estudio, y este hallazgo no es en modo alguno menor, pues suele considerarse sin más que la pobreza que caracteriza al sureste mexicano también se habría de reflejar en la calidad de las políticas públicas instrumentadas en sus municipios.

Si no son entonces factores tales como la condición de ser capital o la de formar parte de una entidad federativa marginada los que determinan un mejor o peor desempeño municipal, ¿cuáles podrían ser los aspectos de relevancia? Aunque no nos detuvimos en ello, parece claro que tampoco juega ningún rol la extracción partidista del presidente pues ninguno de los documentos de análisis hizo referencia alguna a ese aspecto, lo cual desde luego es buena señal en cuanto evidencia que, al menos en los municipios grandes en condiciones de *normalidad* electoral como los aquí estudiados, la militancia partidista no impone ni condiciona el desempeño gubernamental y su agenda de trabajo, más allá desde luego de un grado variado de clientelismo político presente no sólo en los propios partidos y municipios sino más en general en la vida pública de México.

Del gran número de municipios que integran el país, poco menor a los dos mil quinientos y de los cuales alrededor de una quinta parte se ubica en uno

solo estado, Oaxaca, el que sin duda es el rasgo que mejor explica el desempeño municipal en materia de planeación, ejecución y evaluación de política lo es el tamaño, no sólo en extensión sino también en población y, en consecuencia, en presupuesto. Como en general una más elevada población también significa una mayor densidad demográfica hablamos entonces de municipios urbanos y metropolitanos y, en efecto, todos los municipios aquí estudiados se encuentran entre las 59 zonas metropolitanas del país definidas por el CONAPO.

Ahora bien, si habiéndonos concentrado en municipios grandes y no encontrando profundas, aunque sí significativas, diferencias entre ellos en la calidad de su planeación y evaluación de políticas, sí se pudo observar que éstas muestran un rezago importante con respecto a las diseñadas a nivel federal. En ese sentido un ejercicio interesante realizado en esta obra fue justamente comparar ambos órdenes de gobierno a partir del concepto genérico de Desarrollo Institucional, lo que nos permitió explicar que en gran medida las *capacidades institucionales* de los gobiernos locales –nuestros municipios de estudio- se mantiene limitadas no precisamente, o mejor dicho no exclusivamente, por las cualificaciones profesionales de sus cuadros sino, más en general, por un ambiente institucional con claros rezagos que impide alcanzar avances en los que podemos considerar las dos navajas de la tijera: la evaluación de políticas mediante indicadores *ad hoc* y la rendición de cuentas.

El considerar a ambos conceptos como dichas navajas busca enfatizar el hecho de que en la gestión pública de los municipios grandes de México –sí bien la hipótesis opera también para otros aparatos de gobierno- la clave para la promoción de su eficacia, y en consecuencia para la oportuna atención de las ingentes demandas de sus comunidades, atraviesa necesariamente por una mejoría sustancial en la rendición de cuentas. Sin embargo, en esta obra también se dimensionó la importancia de otros factores constitutivos de la arquitectura institucional del municipio, entre los que destacan la inexistencia de la reelección inmediata –si bien ya se dijo que una reciente reforma constitucional abre las puertas a ella- así como el débil marco jurídico en el que operan, de manera particular pero no única en lo que concierne al ejercicio y justificación del gasto público, justificación que por cierto, forma parte de la llamada rendición de cuentas legal.

Por lo que va a la inexistencia de la reelección inmediata, sin embargo, es necesario no achacarle tantos *muertitos* como una lectura descuidada podría derivar. Nótese así que las pobres calificaciones de los cuadros municipales,

tanto en inexperiencia en el cargo como en el perfil de su formación profesional, no son temas que un buen desarrollo institucional municipal no pudiese resolver mediante un servicio civil de carrera eficiente, por ejemplo. Lo mismo se puede decir con respecto a una verdadera planeación para el mediano y largo plazo –sea o no estratégica- pues el hecho actual del veto a la reelección no impide la definición de un proyecto de futuro, la *Visión* del municipio, que se pudiera consensar con los mayores actores políticos del mismo. Más aún, iniciativas tales como *La Agenda desde lo Local* impulsada por el gobierno federal para fortalecer institucionalmente a nuestros municipios, permiten establecer un *piso mínimo* tanto para la buena operación del gobierno como para proveerlo de herramientas básicas para una mejor planeación del desarrollo local. No sobra decir que tales iniciativas se constituyen, también, en la base para atender un problema de primera importancia encontrado en nuestro estudio: la pobre, si no es que mínima, coordinación sistemática -que no ocasional- de políticas entre los distintos órdenes de gobierno.

Ahora bien, en esta obra se buscó entender a la rendición de cuentas desde una perspectiva amplia, más de carácter político como la entiende el Índice de Desarrollo Democrático aquí estudiado, que desde una perspectiva puramente legal, cuya mayor expresión lo es el Informe de Cuenta Pública municipal que se rinde ante las Auditorías estatales. Desde la primera perspectiva se destacan los imponderables que subyacen a la vida pública del municipio, reflejados en su débil andamiaje institucional, pero también y a través del análisis de los cuatro instrumentos estudiados, se derivan las importantes ventanas de oportunidad que existen para elevar las capacidades institucionales del municipio. Esta eventualidad se vuelve posible aún con una arquitectura pública limitada, pues nuestro estudio desvela hallazgos concretos sobre limitaciones muy puntuales en la planeación y evaluación de políticas en el plano local, que un tomador de decisiones acucioso podría, y debería, subsanar.

En este orden de ideas la rendición de cuentas no se constriñe a la integración de expedientes en formatos preestablecidos apegados a la norma y atendiendo un procedimiento específico. Más allá de este aspecto, necesario pero insuficiente, se la concibe como un ejercicio político pero también técnico, en el que se engarza con la planeación y se alinea con la evaluación de políticas. En efecto, rendir cuentas no sólo es un ejercicio republicano al que el mandatario está obligado con su mandante, la sociedad, sino también es un procedimiento técnico de verificación –y eventualmente de sanción- a

través de variables *ad hoc* de si se logró y en qué grado el cumplimiento de las metas definidas con los siempre limitados recursos fiscales. En ese orden de ideas se debe entender el esfuerzo de esta obra, en el que se seleccionaron instrumentos, se definieron variables, se les asignaron valores y se estableció un índice básico que ordena todo lo anterior, con el claro propósito de evaluar si esta responsabilidad republicana de la rendición de cuentas, entendida en los términos referidos, cuenta y en qué medida en los municipios grandes de México de una infraestructura técnica mínima para su adecuada operación.

Como se pudo constatar, en modo alguno se ha alcanzado este propósito pero existen variados ejemplos de que se está en la dirección correcta; la mala noticia sin embargo es que el ritmo con que se avanza es demasiado lento, y que para la pobre fortuna de las comunidades de cada municipio -especialmente aquellas que enfrentan mayores rezagos- el camino andado bien se puede desandar en cada nueva gestión de gobierno.

ANEXOS.

Anexo 6.1 Concentrado de los Recuadros de los Municipios de estudio.

Aguascalientes 2011-2013

<i>Sobre el Plan de Desarrollo Municipal</i>		Pts
1	Se afirma que en la detección de los problemas y sus causas se trabajó con la metodología de marco lógico (28) a partir de la cual se definieron 18 grandes temas enmarcados en tres ejes: Competitividad, Gobernanza y Equidad, y de cada uno de ellos hay una visión y se listan una serie de principios. De cada tema se detectó un problema central que se habrá de enfrentar con una línea estratégica. Finalmente, cada línea se desagrega en programas y proyectos.	4
2	No existe ninguna referencia de contenido o metodológica al plan anterior.	1
3	No hay una precisión en cuanto a temporalidades ni en cuanto a objetivos o metas, sino sólo idearios, que son los citados programas o proyectos (vg. "Recuperación de colonias con mayores grados de incidencia delictiva y de pobreza", programa 3 de LE 1 del Eje Gobernanza). Se habla de la realización de talleres de planeación participativa a donde con la metodología de marco lógico se definieron, para cada eje, los problemas a los que se les buscó su causa y se derivó el efecto del problema a partir de lo cual se presenta una propuesta para atenderlo (49 y ss)	3
4	Sí la hay, pero sobre todo la hay con el ejercicio de los talleres referidos en la respuesta previa	4
5	No hay tal, y en la introducción sólo se afirma que de cada eje se presenta una guía programática y que "Los programas serán evaluados mediante un sistema de indicadores de gestión" (19)	1
6	No hay tal.	1
<i>Sobre los Programas que derivan del plan y los Programas Operativos Anuales o sus equivalentes.</i>		
1	No	1
2	No	1
3	No	1
4	Sí	4
5	Sí hay tal, el POA se estructura a partir del Eje y sus temas, y de cada tema se precisa el programa, si bien en el POA no están todos los programas que sí aparecen en el PDM.	3
6	Sí	4
7	Se trata de un cuadro matricial para todas las dependencias que tiene las siguientes columnas: eje, tema, programa, acción/subprograma, dependencia y el monto total a ejercer por dependencia.	4
<i>Sobre los Informes de Gobierno</i>		
1	Sí hay tal consistencia en lo que va al eje, al problema central y a la línea estratégica, pero por lo que respecta a los programas ya no es plena, pues hay algunos en el informe que no aparecen en el PDM y viceversa. Del eje Gobernanza un ejemplo del primer caso es "Regulación y verificación de las actividades comerciales. . .", y del segundo es "Iniciativas legislativas en materia de seguridad pública. . ."	3
2	Sí lo hay pero sólo referido a la obra pública a donde se desglosa el aporte de cada uno de los tres órdenes de gobierno.	2

3	No, sólo se reportan metas estratégicas para el trienio.	1
4	De las metas estratégicas se reportan avances para el año del informe pero sin ningún instrumento gráfico	2
5	No, si bien el anexo de obra pública sí precisa qué monto fue de los otros órdenes.	2
6	No	1
<i>Sobre el Sistema de Evaluación de Políticas.</i>		
1	Se cuenta en la página del ayuntamiento con una liga denominada "Sistema Municipal de Evaluación" a donde se abre una sección para cada eje del plan que sintetiza una problema y su línea estratégica, misma que se desglosa en metas estratégicas de las cuales aparece el registro de su avance en porcentaje y con semaforización. Existe asimismo un registro de los compromisos de campaña y su nivel de alcance con el mismo sistema. Sin embargo, en esta sección no aparecen indicadores propiamente. Hay otra sección de llamados Indicadores de Contexto cuyas fuentes son diversas, entre otras IMCO, SINDES, Transparencia Mexicana, etc.	3
2	Sí	3
3	No de manera sistemática.	2
4	Sí	4
5	Sí	3
6	No	1
7	Sí	4
8	Sí	4

Cancún 2011-2013

<i>Sobre el Plan de Desarrollo Municipal</i>		
1	Existe una misión, visión, objetivos, estrategias y líneas de acción, pero no hay una visión de largo plazo (la visión propuesta es para el 2013) ni hay estrategias de carácter estructural sino solamente para el trienio	3
2	No hay mención explícita a lo hecho en la gestión anterior ni, en consecuencia, cómo lo aquí propuesto opere en una línea de continuidad con ello.	1
3	No hay estrategia de largo plazo, de manera que no hay tal línea de continuidad.	1
4	Sí la hay pero el número de variables referidas y las acciones mediante las cuales se busca incidir en ellas son muy limitadas. Nótese por ejemplo que del eje Desarrollo Social y Económico las variables de análisis son la marginación y la cohesión social (dividida ésta en justicia social, primacía del estado de derecho y solidaridad) a donde de la primera, justicia social, se consideran datos básicos en materia de educación, salud y empleo, así como los servicios públicos municipales. De manera adicional, se incluye un anexo breve con información estadística del municipio.	2
5	Se presentan ideas muy generales de un sistema de seguimiento a través de la constitución de gabinetes ad hoc para cada uno de los ejes del plan que –se afirma- estarán trabajando de manera regular, sin establecer mayores precisiones de ello; no se plantea ningún indicador ni cronograma de cumplimiento de metas ni instrumentos mediante los cuales se pueda apreciar con cierta claridad el avance en las metas propuestas.	2
6	No hay tal propuesta.	1

<i>Sobre los Programas que derivan del plan y los Programas Operativos Anuales o sus equivalentes.</i>		
1	En el PDM se habla del diseño de 6 programas sectoriales (p 44), y en efecto, se definieron tales programas pero el documento que los compendia no se acompaña de un diagnóstico para cada uno de ellos.	3
2	Sí lo tienen.	4
3	Sí disponen de una estructura homogénea y con definiciones básicas.	4
4	No	1
5	No	1
6	No	1
7	No	1
<i>Sobre los Informes de Gobierno</i>		
1	A la fecha del cierre del libro aún no había un primer informe de actividades de la gestión de estudio.	1
2	No	1
3	No	1
4	No	1
5	No	1
6	No	1
<i>Sobre el Sistema de Evaluación de Políticas.</i>		
1	En la PT hay una liga para "metas y objetivos" a donde se podría encontrar lo relativo al sistema de evaluación, pero en ella sólo se abre una liga para una sola dependencia, la de Planeación, y en ella sólo hay archivos relativos a los recursos transferidos de fondos federales, no del ayuntamiento. Se solicitó sin éxito la información de este apartado como se documenta en anexo 6.2	1
2	No	1
3	No	1
4	No existe	1
5	No	1
6	No	1
7	Sí se tiene un sitio de esta naturaleza pero más bien para quejas que para incidir en las decisiones de política pública.	1
8	No	1

Cd. Juárez, 2010-2013.

<i>Sobre el Plan de Desarrollo Municipal</i>		
1	Sí contempla una visión, misión, valores y los principales retos que se enfrentan; específicamente, se tiene una estructura básica común para los 6 ejes de desarrollo que se integra de lo siguiente: Introducción; Diagnóstico; Objetivo General; Objetivos Específicos; Estrategias, y Líneas de Acción. En general, corresponde una estrategia para cada uno de los objetivos específicos. A su vez, cada Eje tiene apartados específicos y la estructura de cada uno de ellos es la siguiente: Introducción; Objetivos específicos; Estrategias, y Líneas de acción.	4

2	Más allá de una mención genérica en el sentido de que entre los insumos para la redacción de este plan se habían considerado los planes previos (14), nada se dice en concreto de tal correspondencia.	1
3	No existe diferenciación entre los tres planos temporales y, más bien, parecen ser acciones inmediatas sin ningún referente en el mediano y largo plazo. En general, no se dice nada sobre la complementariedad de las estrategias y líneas de acción, tratándose más bien de un listado de ideas sin mayores precisiones.	2
4	No de manera puntual, aunque se puede inferir que ciertas acciones irían orientadas a aspectos del diagnóstico, pero sin mayores precisiones de cómo ellas estarán modificándolo.	2
5	No hay tal y al apartado de Medición y Seguimiento sólo se le dedican tres párrafos, señalándose ahí que un proyecto a emprender “es el definir el Sistema de Indicadores de la Administración Municipal que contendrá los parámetros de medición del desempeño tomando como base la metodología que sugieran los programas federales y estatales, sin dejar de considerar las particularidades que el Municipio de Juárez posee” (89). Sin embargo, en el Eje relativo al gobierno se plantea el objetivo de “Implementar un modelo de Planeación y Evaluación efectivo, sustentable y medible” (85). Hay sin embargo un apartado de “Vinculación ciudadana y organizaciones sociales” (87) a donde se habla de la inclusión responsable de la sociedad y de la creación de mecanismos de participación ciudadana.	1
6	Nada se dice sobre el particular.	1
<i>Sobre los Programas que derivan del plan y los Programas Operativos Anuales o sus equivalentes.</i>		
1	Tales programas están contemplados en el art 20, f. VII de la LT, pero en el hipervínculo de tal fracción no aparecen.	1
2	No	1
3	No	1
4	En el art 20, f. VII de la LT están contemplados tales programas, pero al abrir el hipervínculo de tal fracción con el nombre de los POA's lo que se abre es un archivo muy escueto descrito en pregunta 7 denominado “Reporte de Gasto de Inversión”.	2
5	En el documento citado en punto anterior no existe tal congruencia.	1
6	Sí	3
7	El archivo referido en punto 4, “Reporte de Gasto de Inversión”, incluye un cuadro matricial de 9 pp con las siguientes columnas: unidad presupuestal, dependencia, origen, concepto, meta (en dinero), ejercido (en dinero), descripción, y por último función/subfunción	2
<i>Sobre los Informes de Gobierno</i>		
1	En su mayor parte sí, sin embargo, los temas de educación y salud que en el PDM se enuncian en capítulos separados en el informe sus acciones se insertan en distintas secciones.	3
2	No se tienen	1
3	No se tienen	1

4	No.	1
5	No hay tal.	1
6	No.	1
<i>Sobre el Sistema de Evaluación de Políticas.</i>		
1	El art 20, f. VII de la LT local establece que, entre otra, estará disponible la siguiente información. "las metas y objetivos de las unidades administrativas de los Entes Públicos y los avances de cada uno de ellos", pero no existe un hipervínculo para acceder a ello, esto es, de existir, no está disponible tal información. Adicionalmente, la f. IX de tal artículo habla de que los programas e informes de ejecución se habrán de acompañar de "mecanismos de evaluación" pero de ello tampoco se precisa en qué consistan ni cuáles sean.	1
2	No existen tales indicadores.	1
3	No.	1
4	No	1
5	No.	1
6	No.	1
7	No existe un sitio como éste pero sí una liga denominada "Denuncias y quejas ciudadanas"	2
8	No hay tal si bien organizaciones ciudadanas sí trabajan en ello, particularmente en un esfuerzo muy profesional denominado "Cd Juárez así estamos"	1

Culiacán 2011-2013

<i>Sobre el Plan de Desarrollo Municipal</i>		
1	Se tiene una misión, visión y valores, a partir de lo cual se plantean los siguientes seis ejes: marco jurídico, seguridad pública, desarrollo social, desarrollo económico sustentable y fortalecimiento institucional. La exposición de cada eje se integra de los siguientes apartados: concepto, diagnóstico sectorial e institucional, así como propuestas ciudadanas, a partir de lo cual se formulan objetivos, políticas y líneas estratégicas. De los objetivos, aunque se mencionan las tres temporalidades no se precisa nada acerca de qué acción corresponde a qué temporalidad, sin embargo, el plan dispone de un Anexo cuyo contenido se describe en la pregunta tres.	4
2	Nada se dice del plan anterior.	1
3	Arriba se dijo que la presentación para eje incluye en primer lugar un diagnóstico sectorial e institucional del eje, luego del cual se registran en cuadros matriciales los resultados de los foros sobre cada eje, mismos que se clasifican en temas específicos (vg obras públicas), a partir de lo cual se plantea un objetivo para cada uno de ellos (vg. "por un municipio con obras públicas sustentables") y se definen políticas y estrategias sin precisar cuál sea la diferencia entre ellas ni se establecen temporalidades para su ejecución. Sin embargo, el plan cuenta con un anexo que incluye un cuadro matricial para cada dependencia adscrita a cada eje con las siguientes columnas: programa/suprograma/actividad; unidad de medida; meta global; y meta para cada uno de los tres años.	4

4	Si hay tal y para ello cada eje se acompaña de un apartado denominado "Diagnóstico Sectorial e Institucional" y otro de "Propuestas Ciudadanas".	4
5	El anexo al plan no da una mayor explicación del sistema de seguimiento pero sí contiene indicadores para todas las dependencias y la estructura de su presentación incluye las siguientes columnas: eje/dependencia; descripción del indicador/fórmula.	3
6	Se presenta un breve reporte de la alineación de los ejes del plan con sus pares estatal y federal, y de cada eje en la relación de demandas ciudadanas éstas se alinean con tales planes, amén de que en las políticas se habla de trabajar coordinadamente con los otros órdenes, pero no se dice nada sobre los términos de tal coordinación. Existen algunas menciones dispersas sobre la coordinación o solicitud de apoyo a los otros órdenes, y así, en 41 se afirma se gestionará ante los otros órdenes el apoyo económico para mejorar la infraestructura educativa.	3
<i>Sobre los Programas que derivan del plan y los Programas Operativos Anuales o sus equivalentes.</i>		
1	No	1
2	No	1
3	No	1
4	Existe un documento muy elemental que se integra de una estructura muy similar a la del anexo al plan ya referido, definida en la respuesta 7.	3
5	Sí, pues el cuadro en cuestión está clasificado por ejes, temas y dependencias.	4
6	Sí, si bien sólo incluye la información referida en la pregunta 7.	3
7	Su estructura es muy similar a la del anexo al plan ya citado, y contiene las siguientes columnas: programa/suprograma/actividad; unidad de medida; total anual; y meta por mes	3
<i>Sobre los Informes de Gobierno</i>		
1	Sí	4
2	No, sin embargo la exposición del informe, que se realiza por dependencias, sí incluye información estadística de las actividades realizadas por cada una de ellas.	4
3	No en el informe propiamente pero éste se acompaña de un documento denominado "Evaluación PDM enero 2011 diciembre 2012... evaluación por indicadores", que incluye un cuadro matricial para cada dependencia adscrita a cada eje del plan con las siguientes columnas: programa/metás; unidad de medida; meta; realizado; e indicador. Al final del listado de valores de las distintas metas de la dependencia se registra el promedio En este cuadro sólo se registran los valores alcanzados pues ya se sabe cuáles sean y cómo se definen los indicadores.	4
4	Sólo se incluye una gráfica de barras a donde se registra el promedio de los valores de todos los indicadores por eje.	3
5	No, no obstante sí se menciona de manera dispersa que se ha contado con el apoyo de los otros dos órdenes para diversas acciones.	2
6	No	1

<i>Sobre el Sistema de Evaluación de Políticas.</i>		
1	Sí	4
2	Sí, existen para cada eje y dependencia.	4
3	No se precisa.	1
4	Existe un reporte trimestral de avance del POA por indicadores	4
5	Sí, se trata de una gráfica de barras que presenta el avance de cada eje, a donde éste se integra del promedio de todos sus indicadores.	4
6	No	1
7	Existe una liga denominada "Mecanismos de participación ciudadana"	4
8	Sí, el del INAFED, lo que se hace en un documento que se llama "Evaluación del municipio de Culiacán comparado con el INAFED. Agenda desde lo Local, 2012".	4

Guadalajara 2012-2015.

<i>Con relación al Plan de Desarrollo Municipal</i>		
1	Se presenta una Imagen Objetivo y se analiza el municipio a través de un esquema FODA de limitados alcances para cada uno de los seis ejes generales del plan, a los que se les hacen corresponder Estrategias para el Desarrollo Sustentable de Guadalajara de largo aliento, a partir de las cuales se definen políticas específicas	3
2	Los ejes contemplados en el plan abarcan los temas de la Gestión Urbana, Conservación Ecológica, Promoción Social, Seguridad Ciudadana y, finalmente, la Reactivación Económica. De los ejes que existe una coincidencia razonable con el plan inmediato anterior son los de Gestión Urbana, Promoción Social y Reactivación Económica, no así de los dos restantes. No aparece mención explícita de que tales ejes le dieran continuidad a lo hecho en el trienio anterior.	1
3	Para la consecución de la Imagen Objetivo se plantean seis Estrategias para el Desarrollo Sustentable de largo aliento, y cada una cuenta con sus estrategias particulares. Adicionalmente y para el corto plazo se formula un Plan de Gestión Institucional para el trienio que incluye Líneas de Acción que coinciden con las estrategias generales citadas, y que a su vez se desglosan en Programas, cada uno con sus propias Acciones	4
4	El plan dispone de un pobre diagnóstico pero éste se presenta en base a los mismos temas de los ejes principales de política.	3
5	El plan refiere de manera escueta tal Sistema, y menciona, sin desarrollarlos, que los instrumentos de tales tareas son los contemplados en la Ley de Planeación: instrumentos Normativos o rectores; Operativos; de Control, y de Evaluación. Se incluye asimismo una tabla Preliminar de Indicadores Básicos y se indica que se habrá un Sistema de Indicadores para el corto, mediano y largo plazos, para evaluar el cumplimiento del plan. Sin embargo, no se dispone de un cronograma específico de cumplimiento de metas ni existe mención alguna sobre mecanismos explícitos para la rectificación de políticas.	3

6	Aparece una escueta y marginal mención al tema en una de las estrategias denominada: “Evolución de los mecanismos de colaboración y coordinación intergubernamental y metropolitanos para garantizar la mejor prestación de servicios. . .”	2
<i>Sobre los Programas que derivan del plan y los Programas Operativos Anuales o sus equivalentes.</i>		
1	No están disponibles tales programas y no se sabe si existan. A la petición realizada al ayuntamiento éste sólo reprodujo la descripción genérica del programa que ya aparece en el PDM	2
2	No están disponibles tales programas. Como se dijo en respuesta previa, de lo que se dispone es sólo la descripción genérica dentro del propio plan, razón por la cual sí hay consistencia con él.	2
3	No se cuenta con tal estructura.	1
4	Por lo que va a los POA's, lo que en realidad se incluye en la página es un “Resumen de Proyectos por Programa” pero que tiene la información básica de un POA	4
5	El “Resumen de Proyectos por Programa” antes citado se presenta en un formato homogéneo que se corresponde con la programación referida en el PDM; entre otros, contiene las siguientes variables: unidad responsable; línea de acción; programa; proyecto; ubicación; descripción; indicador; fundamento legal; meta; avance programado, y observaciones.	4
6	Según se reporta en la pregunta 5 la respuesta es sí.	4
7	La estructura que se reporta de cada programa es la siguiente: Dependencia; Línea de Acción; Objetivo; nombre del Programa. Luego de lo cual se presenta un cuadro matricial para cada programa con columnas que refieren la siguiente información: Unidad Responsable, Proyecto, Indicador, Valor a x fecha y, finalmente, Avance físico. Adicionalmente, de cada indicador se reporta lo siguiente: Meta; el Tipo de Indicador; Avance programado por Mes; Presupuesto asignado al Proyecto; Observaciones, y por último, Fecha de Inicio y Término del Proyecto	4
<i>Sobre los Informes de Gobierno</i>		
1	La exposición es consistente con los ejes y objetivos del PDM.	4
2	Sí	4
3	Sí	4
4	Sí	4
5	Sólo se reporta lo relativo al Fondo Metropolitano.	3
6	No se dice nada sobre ello.	1
<i>Sobre el Sistema de Evaluación de Políticas.</i>		
1	Sí se precisan, de hecho los indicadores se definen para cada proyecto y éstos quedan adscritos a unidades responsables, mismas que se inscriben a programas específicos.	4
2	Sí, según se explica en respuesta previa.	4
3	No	1

4	Sí, la actualización es mensual y sí se realiza.	4
5	Sí, se trata de una gráfica muy simple que relaciona el número de unidades del indicador en la vertical con el nombre de los meses en la horizontal, de manera que –en general- la curva tiene una pendiente positiva, pero no se señala aquí cuál sea la meta.	3
6	No	1
7	El acceso a la información es sencillo y basta con entrar al sitio de Transparencia a donde se despliegan ligas para la información que contemplan cada uno de los artículos de relevancia de la Ley de Transparencia. No se dispone en la página de un instrumento de participación ciudadana.	2
8	En la liga de Transparencia aparece un sitio denominado Herramienta CIMTRA (que es un Colectivo cuyas siglas son Ciudadanos por Municipios Transparentes), que ordena en base a los criterios de esta herramienta la misma información que ya contempla la ley de transparencia y aparece como antes se indica.	4

Mérida 2012- 2015

<i>Sobre el Plan de Desarrollo Municipal</i>		
1	Se afirma que en su diseño se consideró una metodología de planeación y gestión estratégica y se retomó un modelo de gestión basado en resultados (10), si bien no se abunda en ello, y se incluye una misión, visión y valores que sustentarán la gestión (14).	3
2	No se hace mención del plan anterior.	1
3	Hay un desglose que parte de un tema genérico a otros más específicos, cuya estructura es la siguiente. Se listan y justifican los 6 Ejes en que se integra la acción de gobierno, y de cada uno de ellos se precisan sus objetivos generales. Luego, a partir de p 75, se define un objetivo (fin) de cada Eje y se listan sus Sub Ejes, cada uno de los cuales tiene su propia Línea Estratégica y de ella se derivan Líneas de Acción. Lo cierto es que no existe una clara relación entre los objetivos generales y el objetivo de cada eje, y el desglose de los sub ejes no es muy sistemático. Para todo este desglose no se dice nada entre largo, mediano y corto plazos, si bien sí existe un listado de programas que se echarán a andar (108-10).	3
4	Se incluye un diagnóstico razonablemente amplio (46 pp) que refiere temas específicos que luego son considerados en los ejes y estrategias.	4
5	En el capítulo correspondiente se afirma que el proceso de evaluación se hará “utilizando medios tecnológicos que permitan monitorear de forma oportuna y transparente la acción pública, se implementará un proceso de seguimiento y evaluación del plan a través de un sistema de evaluación del desempeño y matriz de indicadores por resultados” (106), pero de nada de ello se presenta algún avance.	1
6	Sólo de manera circunstancial se hace referencia a los otros dos órdenes de gobierno para acciones específicas.	2

<i>Sobre los Programas que derivan del plan y los Programas Operativos Anuales o sus equivalentes.</i>		
1	Aunque el PDM sí lista una serie de programas para cada eje, ellos no se pudieron localizar, ni aún solicitándolos directamente al ayuntamiento.	1
2	No hay tales programas	1
3	No hay tales programas.	1
4	Existe un documento que tiene un listado de elementos –abajo referidos- que puede considerarse un POA	3
5	Sí	4
6	Sí	4
7	En la liga de POA de la PT aparece un archivo en el área de Desarrollo Económico que abarca un año de vigencia que lista muchos proyectos con la siguiente estructura para c/u: Unidad Administrativa (Dirección, Sub Dirección, Jefatura, Proyecto); Clasificación Administrativa (sector público no financiero, municipal...); Clasificación funcional del Gasto (finalidad, función, sub función); Clasificación Funcional de PDM (eje, sub eje, estrategia); Líneas de Acción; Datos Generales (Proyecto, Objetivo, Descripción); Ámbito de Aplicación (estado, municipio); Impacto de Grupo y Género (hombres y mujeres por categoría de edades).	4
<i>Sobre los Informes de Gobierno</i>		
1	El plan contempla 6 ejes pero el informe sólo tiene 5 capítulos, pues el eje relativo a la Juventud no tiene una sección propia.	3
2	No se reportan anexos.	1
3	No se reportan indicadores	1
4	No se reportan anexos	1
5	No, de manera particular, se revisó el capítulo relativo a la gestión de gobierno que es a donde podría referirse tal vinculación pero no se dice nada sobre el particular.	1
6	No	1
<i>Sobre el Sistema de Evaluación de Políticas.</i>		
1	Existe sí una relación de actividades que están ligadas con el POA y el PDM y que disponen de una unidad de medida que, en sentido estricto no es indicador, pero del que sí se reporta avance. El formato en que se reporta lo anterior, y que se obtiene de un hipervínculo que se denomina “indicadores de gestión” tiene los siguientes ítems: dirección, subdirección y unidad responsable; nombre de la actividad, POA ligado, descripción general de la actividad; líneas de acción y unidad de medida.	3
2	No hay tal.	1
3	No	1
4	La unidad de medida referida en la pregunta 1 de esta sección sí está actualizada de manera mensual.	4
5	No	1

6	No	1
7	Existe una sección llamada "participación ciudadana" que después de destacar la importancia del tema tiene un hipervínculo denominado "Consulta ciudadana" a donde se pueden registrar propuestas y el nombre del ciudadano.	4
8	No	1

Monterrey 2012-2015

<i>Sobre el Plan de Desarrollo Municipal</i>		
1	El plan cuenta con una Misión, Visión y valores que –se afirma- regirán la gestión de gobierno, y contempla asimismo Ejes rectores, mismos que se desglosan en Estrategias, cada una de las cuales cuenta con su propio Objetivo, y que se desglosan en Subestrategias	4
2	El plan se integra de cinco "Ejes Rectores" que abarcan los temas de seguridad pública, política social, promoción económica, ecología y medio ambiente y, por último, gestión de gobierno. Estos ejes prácticamente coinciden con los del plan inmediato anterior si bien éste tiene una mayor amplitud temática en los ejes de seguridad pública y política social, amén de que cuenta con un desglose de estrategias más completo. Sin embargo, no existe mención explícita de que haya una línea de continuidad entre ambos planes	2
3	Cada Eje se desglosa en estrategias con su propio objetivo que se busca alcanzar a través de sub estrategias. Las acciones concretas en las que se desglosan estas sub estrategias se denominan Líneas de Acción. No obstante la claridad de esta propuesta y la relación de causalidad que existe entre los distintos niveles de acción, nada se dice sobre la distinción entre el largo, mediano y corto plazo si bien éstos se pueden en alguna medida diferenciar al analizar –y diferenciar- las estrategias y las sub estrategias	3
4	El diagnóstico es muy parco y no aparece una correspondencia puntual entre los aspectos que éste cita y las estrategias de los ejes que lo integran	2
5	No existe una explicación aún breve del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control de políticas, ni existen indicadores ni cronograma, si bien las metas se entiende que son los productos de las acciones que sí se citan	1
6	No existe ningún apartado que hable de la necesaria coordinación entre las políticas del municipio con los otros órdenes de gobierno	1
<i>Sobre los Programas que derivan del plan y los Programas Operativos Anuales o sus equivalentes.</i>		
1	En la liga respectiva de la PT la connotación de programa es la de acciones específicas para atender un tema en concreto, no en el sentido de instrumento que desglose las estrategias del PDM aquí referido. Aún en esa connotación, la información es muy escueta y sólo incluye dos rubros: objetivos y beneficiarios.	2

2	No hay tales programas o no están disponibles, en todo caso, en el Informe de Avance de la Gestión Financiera éstos se citan de manera genérica.	2
3	Se citan de manera muy incompleta, con la información relativa a los objetivos y los beneficiarios, como antes se señaló.	2
4	No se reporta.	1
5	No se reportan.	1
6	No se reportan.	1
7	No se reporta.	1
<i>Sobre los Informes de Gobierno</i>		
1	Al cierre de esta obra aún no se presentaba el primer informe de gobierno de la gestión de estudio	1
2	No	1
3	No	1
4	No	1
5	No	1
6	No	1
<i>Sobre el Sistema de Evaluación de Políticas.</i>		
1	Hay indicadores de desempeño por áreas pero no hay mención explícita de su relación con las metas de la planeación. Hay asimismo los indicadores del llamado "Sistema para la medición del Desempeño Municipal", muy completo y bien sustentado, pero de la administración pasada, no de la actual.	2
2	Sí lo están, por dependencias del ayuntamiento.	4
3	No.	1
4	Sí, la actualización es mensual y sí hay tal actualización	1
5	Sí, se trata de una gráfica de barras que como tal no ayuda mucho pues en ella no hay un comparativo con un periodo previo o con una meta o un benchmarking.	2
6	No.	1
7	Sí, se denomina "contacto ciudadano".	4
8	Se refiere el sistema CIMTRA del que se reportan datos de las gestiones pasadas pero no de la actual.	2

Naucalpan 2013-2015

<i>Sobre el Plan de Desarrollo Municipal</i>		
1	<p>Existe un apartado denominado “Planeación Estratégica” a donde se define una Misión y Visión así como un conjunto de valores que se supone guiarán la gestión de gobierno (16-18); la suma de todos estos elementos, se afirma, constituyen la “estrategia para transitar hacia un modelo de responsabilización del desempeño” (18). Más allá de esto el apartado no dice nada de lo que sea su planeación estratégica.</p>	2
2	<p>El plan se integra de los siguientes “pilares” y en seguida de ellos se indica si existe su equivalente en el plan inmediato anterior:</p> <p>Pilar 1 Gobierno Solidario. El plan anterior tiene un eje denominado de “Seguridad Social” y sus líneas de acción abarcan la amplia temática de la política de desarrollo social, de manera que sí coincide en lo sustantivo con este pilar.</p> <p>Pilar 2 Municipio Progresista. El plan anterior tiene un eje llamado “Seguridad Económica” que incluye la temática de la promoción económica, y que como tal tiene una amplia coincidencia con este pilar. Sin embargo, en este pilar también incluye los servicios públicos, mismos que no son contemplados en el eje análogo del trienio anterior.</p> <p>Pilar 3 Sociedad Protegida. Abarca seguridad pública y Derechos Humanos, y el eje más cercano del plan anterior se denomina “Seguridad Pública” que no tiene una amplitud de contenidos menor.</p> <p>Adicionalmente, el plan anterior contempla otro eje, “Seguridad Integral”, que abarca las acciones asociadas a la eficiencia, profesionalización y rendición de cuentas del gobierno, que no existe como tal en el plan de estudio, sin embargo, en éste aparecen dos Ejes más de carácter transversal denominados “Gobierno eficiente que genere resultados” y “Financiamiento para el Desarrollo”. Empero, no hay una mención explícita del nuevo al plan anterior</p>	2
3	<p>Para cada Pilar se plantean temas genéricos cada uno con su propio objetivo, a partir de lo cual y para cada objetivo se definen “Criterios” que son áreas de acción pública tales como “Servicios públicos para todos” o “Desarrollo Social”, y de estos Criterios se generan distintos “Referentes” (por ejemplo, un referente del Criterio “Servicios Públicos” es “Asegurar los servicios de limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos”).</p> <p>Finalmente, en el capítulo 5 se presentan cada uno de los Sub Temas de cada Tema con la siguiente estructura: Problemática; Estrategia, y Líneas de Acción. Por ejemplo, el Sub Tema “Educación y Cultura” su problemática se sintetiza en 4 “rasgos” para los cuales se define una sola estrategia misma que se descompone en 7 líneas de acción. Sin embargo, no existe una línea de continuidad explícita entre el corto, mediano y largo plazos</p>	3

4	<p>El plan dispone de una estructura consistente en cada uno de sus pilares. En efecto, para cada uno de ellos se presenta un diagnóstico que refiere los grandes “Temas” de relevancia de dicho pilar a partir de lo cual se presenta la Prospectiva para tal pilar. Así por ejemplo el Pilar Gobierno Solidario incluye el tema “Núcleo Social y Calidad de Vida” que a su vez contempla el subtema “Educación y Cultura” (46) a donde se da cuenta tanto de la infraestructura escolar como de la demanda del servicio educativo, entre otros temas. Ya en la siguiente sección denominada “Prospectiva” de tal pilar (60) se indica cómo la acción gubernamental favorece la mejora en indicadores selectos (por ejemplo: “La política educativa municipal atiende el rezago educativo de los grupos indígenas. . .”) a partir de ello se definen las estrategias que buscan atender la problemática del diagnóstico. Por último, en el capítulo 5 se presentan cada uno de los Sub Temas de cada Tema con la siguiente estructura: Problemática; Estrategia, y Líneas de Acción</p>	4
5	<p>Se afirma en cap. 7 que es el primer municipio que implementa un sistema de Gobierno por Resultados, que consiste de una plataforma informatizada que define líneas programáticas y los impactos asociados a cada una de ellas (208).</p> <p>El cap. 8 “Criterios generales para la evaluación del Plan. . .” hace una razonablemente amplia explicación del Sistema, describiendo el tipo de indicadores que contempla (de actividad, de resultados y de impacto) la instancia que lo operará y los mecanismos para darlos a conocer a la sociedad. Finalmente, se analiza cómo este instrumento contribuye a una mejor gobernanza democrática y se explica cómo.</p> <p>Aunque no lo incluye el Plan, se precisa que en su Anexo 2 se describe el Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN) que incluye los anexos y una ficha técnica de cada programa (219).</p> <p>Por lo que va a la participación ciudadana, ésta es considerada como un subtema dentro del Eje Transversal del Plan y para ella se definen, como para los demás subtemas, Problemática, Estrategias y Líneas de Acción, a donde se incluye la Estrategia “Desarrollo de mecanismos de participación en la gestión pública” (187).</p>	4
6	<p>Aunque en el cap. 6 se hace clara referencia al alineamiento de la política municipal con los otros dos órdenes de gobierno, no se hace mención explícita a mecanismos de coordinación más allá de declaraciones retóricas tales como “. . . la estrategia municipal. . .se alinea con las bases conceptuales y referenciales de la política federal y estatal, y en el ámbito de su competencia, establece las estrategias para realizarlo. . .” (198).</p>	2
<p><i>Sobre los Programas que derivan del plan y los Programas Operativos Anuales o sus equivalentes.</i></p>		
1	<p>Sí existen tales programas y se encuentran en el Anexo I del Plan llamado “Matrices”</p>	4
2	<p>Sí existe congruencia de tales programas con el PDM</p>	4

3	Tienen una estructura homogénea y resultan operables. De hecho, cada uno de ellos cuenta con su propia Matriz que incluye, entre otros componentes, las siguientes matrices: De Escenarios; De construcción de Objetivos; De construcción de Estrategias; y Matriz para identificar Líneas de Acción. Adicionalmente hay un apartado llamado “Relación de Plan Estratégico” con los siguientes componentes: Objetivo, Estrategia y Líneas de Acción. Asimismo, se definen Indicadores y metas terminales e intermedias	4
4	No, lo que se tiene en la página –y no de todas las dependencias- es el POA de la administración anterior.	1
5	No	1
6	No	1
7	No	1
<i>Sobre los Informes de Gobierno</i>		
1	No se ha cumplido el primer año de gobierno cuando se escribe esta obra.	1
2	No	1
3	No	1
4	No	1
5	No	1
6	No	1
<i>Sobre el Sistema de Evaluación de Políticas.</i>		
1	Sí existen tales indicadores	4
2	Sí están definidos para cada área.	4
3	Aunque se recoge la clasificación federal de la matriz de marco lógico, esto es, fin, propósito, componentes y actividades, los indicadores sólo presentan la siguiente estructura: nombre del indicador, fórmula, cuantificación de las variables, meta cuantitativa, dependencia responsable, número de objetivo. Lo anterior aparece en el citado Anexo I del PDM, pero también se tiene una liga para indicadores a donde aparece un número importante de ellos para cada uno de los 5 objetivos del plan y que se presentan con la siguiente estructura: indicador; estado (a donde aparece un semáforo con el color que corresponda); avance al periodo; meta; resultado del periodo; fecha de inicio; periodo, y frecuencia.	4
4	La actualización es mensual pero en la versión disponible en la liga cuando se hizo la consulta –diciembre- la actualización estaba, según el indicador, entre abril y junio	2
5	Existe un semáforo cuyo color representa el nivel de avance.	4
6	No	1
7	Hay una liga a lo que se llama “participación ciudadana” a donde se listan 7 comités constituidos para temas específicos, tales como el Comité de Salud o uno referido al DIF. Existe asimismo una liga para “quejas y sugerencias”.	4
8	No	1

Oaxaca 2011-13

<i>Sobre el Plan de Desarrollo Municipal</i>		
1	El plan sí define una misión, visión y un objetivo general, luego de lo cual define objetivos rectores así como sus principios y valores (cap 3), y para cada uno de los 6 ejes centrales y las políticas transversales define estrategias y líneas de acción pero sin metas precisas.	4
2	Se afirma que entre las fuentes para la formulación del plan estuvieron los anteriores a través de “un ejercicio de retrospectiva para conocer y reconocer las aportaciones realizadas en los tres planes de desarrollo anteriores y retomar lo más sobresaliente de los mismos” (20). Sin embargo, no existe ninguna referencia explícita a tales aportes ni cómo en el presente plan se le dé continuidad a ellos.	2
3	A partir de un diagnóstico general para cada uno de las 6 políticas transversales se define una estrategia que se desglosa en diversas líneas de acción. Por lo que respecta a los 6 ejes, la estructura de cada uno es la siguiente: se formula al inicio un Objetivo estratégico, luego de lo cual se presenta el diagnóstico de los temas más importantes que lo abarcan (por ejemplo en el primer eje de cohesión social uno de los temas es el de Salud) y se formula un objetivo, y para su cumplimiento se formulan distintas estrategias, mismas que se desglosan en líneas de acción. Así, para el tema de Salud hay 4 estrategias. No existe ninguna mención a la temporalidad de estos rubros ni queda claro en todos los caso por qué la estrategia sea más general y amplia que las líneas de acción.	3
4	Existe tal consistencia pero la información del diagnóstico es pobre e insuficiente.	2
5	Existe sí una propuesta de evaluación para medir la calidad y eficiencia de la gestión que se construye bajo el concepto de competitividad. El índice de desempeño municipal propuesto es una adaptación del generado en el CIDE y que hace referencia a rubros y variables para cada uno de los 6 ejes, si bien en el capítulo respectivo sólo se citan los rubros y se indica que se creará un componente para cada eje que contendrá variables consensadas e indicativas, pero no se abunda más obre ello ni se incluyen indicadores ni cronograma o metas.	2
6	No hay una propuesta sobre el particular si bien se reproduce lo que dicen las leyes de la materia en el apartado legal.	1
<i>Sobre los Programas que derivan del plan y los Programas Operativos Anuales o sus equivalentes.</i>		
1	Sólo están disponibles los POA's, cuyas características se describen abajo.	1
2	No están disponibles	1
3	No están disponibles	1
4	Sí existen tales programas y se acceden sin dificultad en la PT.	4
5	Se indica en ellos todo lo relevante para su vinculación con el PDM,.	4

6	Sí.	4
7	Se especifica a qué eje rector pertenece, rubro y eje estratégico. De manera adicional, se proporciona información relevante tal como nombre de la estrategia, perspectiva, impacto, justificación y descripción del proyecto. Asimismo, se define cuál sea el proyecto presupuestal y la acción, y se describe la acción. Se cita el indicador, se precisa su unidad de medida, la población objetivo y la meta mensual programada. También, se precisa la partida presupuestal, la descripción del destino del recurso y su monto, así como el periodo de ejecución.	4
<i>Sobre los Informes de Gobierno</i>		
1	Sí, la exposición recoge tales ejes y los puntos en ellos referidos dando cuenta de las acciones realizadas en cada uno de ellos.	4
2	No se reportan	1
3	No se reportan	1
4	Se hace referencia a la metodología "Balanced Scorecard" que con ella "estamos en posibilidad de contar con información oportuna y precisa para evaluar los objetivos, metas y resultados" (13), pero no se reportan datos concretos sobre tal metodología en el informe.	1
5	Se reporta la celebración de convenios con instancias federales y el estado en varios rubros, por ejemplo con el Politécnico Nacional para la capacitación de pequeños emprendedores, así como con NAFINSA, entre otros.	3
6	No se reportan.	1
<i>Sobre el Sistema de Evaluación de Políticas.</i>		
1	Existen indicadores por dependencia que están adscritos a un Eje del plan, pero aunque se describen y se da su fórmula no se precisa su adscripción a alguna estrategia, objetivo o acción.	3
2	Están clasificados por dependencia y eje del plan	4
3	No se precisa qué tipo de indicador sea no obstante que en el capítulo de evaluación del plan sí se habla de una clasificación.	1
4	Sí, es trimestral y sí aparece el dato alcanzado en el trimestre así como la meta.	4
5	No	1
6	No	1
7	En la sección Ciudadanía de la página hay una sección para reportar "quejas ciudadanas"	4
8	No.	1

Puebla 2011-2014

<i>Sobre el Plan de Desarrollo Municipal</i>		
1	Se plantea un modelo de planeación de corto y mediano plazo que incluye misión, visión, valores, objetivos y líneas estratégicas. Se afirma que se utilizó, entre otras, la metodología del Marco Lógico y de corte participativo y se incluyen una serie de gráficas que dan cuenta de las etapas, los insumos, los actores y otros elementos de relevancia (16-20). El plan se integra de los siguientes ejes: desarrollo urbano y metropolitano sustentable; comunidad segura; desarrollo económico integral; desarrollo social incluyente, y mejores prácticas municipales.	4
2	Se hace mención de que en la definición del plan se consultaron los planes anteriores (16 y 19) pero no se precisa en qué términos ni cual haya sido su aporte para suponer que haya una línea de continuidad.	2
3	Al inicio del capítulo correspondiente a cada uno de los 6 ejes del plan se presenta un diagnóstico amplio del municipio focalizado a las principales variables de tal eje, luego de lo cual se sintetizan las demandas ciudadanas y se deriva un objetivo general. A partir de ello se definen líneas estratégicas (vg 5 para el eje desarrollo económico), mismas que cuentan, cada una, con distintos objetivos particulares y cada uno de éstos con su propia estrategia, y ésta se echa a andar con distintas líneas de acción. No existe precisión sobre la temporalidad de ninguno de estos conceptos pero sí se aprecia un mayor grado de concreción conforme se acerca uno a las líneas de acción.	4
4	Sí, de hecho además de un diagnóstico general del municipio se hace uno particular para cada una de las áreas consideradas en cada uno de los 5 ejes del plan.	4
5	Se dice que se fortalecerá el Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal que permite generar información para hacer la evaluación. Se muestra en una gráfica cómo los criterios (compromisos de campaña, demandas ciudadanas y objetivos) y dimensiones (eficacia, eficiencia, honestidad, transparencia, equidad y participación ciudadana) forman parte del proceso evaluatorio, y cómo se vinculan con las metas e indicadores (20). No se hacen mayores precisiones sobre ello tales como cuáles sean los indicadores, metas o cronogramas.	2
6	Se hace una constante referencia a la colaboración entre los tres órdenes y uno de los ejes refiere el tema metropolitano que abarca la coordinación intermunicipal; de manera particular, se propone una estrategia de Coordinación Metropolitana.	3
<i>Sobre los Programas que derivan del plan y los Programas Operativos Anuales o sus equivalentes.</i>		
1	Sí, pareciera haber un plan por dependencia, si bien si bien no se verifican todas ellas.	4
2	Lo hay, pero las líneas de acción no se hacen corresponder de manera puntual y explícita a las del plan.	3
3	Sí	4
4	Sí.	4

5	Sí, si bien no lo hace de manera puntual y explícita con los objetivos del plan.	3
6	Sí.	4
7	Se trata de cuadros matriciales que incluyen las siguientes columnas y su información respectiva: objetivo; línea de acción; producto; fecha programada (inicio y término); meta (anual y avance acumulado por trimestre); e indicador de evaluación.	4
<i>Sobre los Informes de Gobierno</i>		
1	Es plenamente consistente con los ejes y las líneas estratégicas de cada uno de ellos. Por lo que va a los objetivos particulares y sus estrategias éstos ya no son plenamente consistentes con lo establecido en el plan pero sí refieren la misma temática. La estructura del informe en cada apartado en lo particular es la siguiente: objetivo, acciones e impacto.	4
2	No propiamente, pero de cada objetivo y sus acciones se reporta la información estadística del número de acciones realizadas, beneficiarios e impacto, entre otros datos según el rubro que se considere.	4
3	El informe no reporta indicadores	1
4	No hay tal.	1
5	Sí, se propone en el plan una estrategia relativa a una Agenda de Coordinación Metropolitana y se reportan acciones en torno a ella.	3
6	No	1
<i>Sobre el Sistema de Evaluación de Políticas.</i>		
1	Existen indicadores (llamados indicadores de evaluación) pero no se precisa cuál sea su vinculación con los ejes y objetivos de la planeación y sólo quedan adscritos a las dependencias.	2
2	Están adscritos a cada una de las dependencias.	4
3	Existe en la liga a la fracc. 21 del artículo 11, denominada "Indicadores" una ficha técnica para un número reducido de indicadores de unas cuantas dependencias que sí contiene una clasificación de ellos y que incluye su unidad de medida, fuente, interpretación, descripción, variables y algunos otros datos, pero que se encuentra como un agregado marginal. Del conjunto de indicadores del POA no existe este esfuerzo.	2
4	Se precisa que será trimestral pero en la página no hay un reporte trimestral sino sólo anual	2
5	No hay tal.	1
6	No	1
7	Lo más aproximado a esto es una liga en la página denominada "Escríbele al presidente" a donde se pueden dejar consideraciones precisando el asunto y dejando nombre y correo electrónico. No existe una delimitación del tema	3
8	Sí, el del llamado Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal, SINDES, pero formulado para el trienio anterior.	2

Saltillo 2010-2013

<i>Sobre el Plan de Desarrollo Municipal</i>		
1	No se precisa nada en cuanto a la distinción de las tres temporalidades, pero sí se plantea una misión, visión, fortalezas (no debilidades), objetivos y metas. El plan se estructura en torno a los siguientes 7 ejes: Seguridad pública y patrimonial; Empleo, turismo y campo; Desarrollo humano y social; Desarrollo urbano estratégico; Servicios públicos eficientes; Medio ambiente sustentables, y Administración municipal moderna, eficaz y transparente.	3
2	Prácticamente no se dice nada de la planeación previa y, desde luego, no hay correspondencia con ella.	1
3	No hay tal, el esquema en el que se desagregan los ejes es el siguiente: cada eje se acompaña de una breve presentación luego de lo cual se desagrega en distintos apartados (por ejemplo el de seguridad tiene, entre otros, el de seguridad pública, protección civil, etc) y cada uno de ellos se desglosa en temáticas específicas, cada una de las cuales tiene su objetivo y líneas de acción. Nada se dice de los plazos temporales y sólo se aprecia que conforme se baja del eje a las líneas de acción hay un mayor nivel de concreción.	3
4	Si bien la temática de cada eje es afín con lo que se dice en el diagnóstico no hay ninguna precisión en torno a variables específicas que se busquen impactar.	3
5	Aunque se afirma en la última página del plan que la evaluación y seguimiento del plan serán actividades prioritarias y que para ello será diseñado y puesto en práctica un sistema de indicadores de desempeño, para lo cual se constituirá un comité de evaluación y seguimiento, no se dice nada más sobre el particular.	1
6	En los ejes relativos al medio ambiente y seguridad pública hay un apartado denominado "coordinación con los otros órdenes de gobierno", cuyo objetivo es justo ese, y no queda claro por qué en los otros ejes no hay un apartado como éste.	3
<i>Sobre los Programas que derivan del plan y los Programas Operativos Anuales o sus equivalentes.</i>		
1	No	1
2	No	1
3	No	1
4	No	1
5	No	1
6	No	1
7	No	1
<i>Sobre los Informes de Gobierno</i>		
1	Sí, si bien en el análisis más desglosado no se respeta esa consistencia.	3
2	No, si bien de cada rubro se lista la relación de acciones realizadas.	2

3	No.	1
4	No	1
5	No, si bien sí se reportan acciones de coordinación concretas, tales como el convenio con el gobierno estatal para el aprovechamiento de aguas residuales tratadas (173)	2
6	No	1
<i>Sobre el Sistema de Evaluación de Políticas.</i>		
1	En la PT aparece una liga para indicadores pero referida exclusivamente a temas fiscales que corresponde a la f. XXV del art. 19 de la ley de LT pero no se puede abrir. Se solicitó la información vía Transparencia con resultados infructuosos.	1
2	No	1
3	No	1
4	No	1
5	No	1
6	No	1
7	No	1
8	No	1

Temas 2011-2014

<i>Sobre el Plan de Desarrollo Municipal</i>		
1	Se incluye visión, misión, valores y objetivos estratégicos. Los 6 ejes planteados en el plan son los siguientes: servicios de primera; crecimiento ordenado; vivir tranquilos; desarrollo de la gente; más ingresos para todos, y buen gobierno.	3
2	No hay mención explícita de tal correspondencia.	1
3	La estructura de las acciones es la siguiente. Existe un objetivo general que se busca alcanzar a través de los 6 ejes, y cada uno de ellos tiene su propio objetivo estratégico, mismo que se desagrega en varias líneas estratégicas (cap. 8). Sobre esta base se presenta un "portafolio de obras y acciones" en un cuadro matricial para cada uno de los ejes que tiene las siguientes columnas: líneas estratégicas; iniciativas de proyectos y/o acciones; tema, y subtema. En estos cuadros nada se precisa sobre las distintas temporalidades.	3
4	Se afirma explícitamente que las líneas estratégicas de los ejes del plan derivan del diagnóstico (87) si bien más allá de ello no hay precisión sobre tal correspondencia.	2
5	Hay una explicación razonablemente completa en cap. 12 de la importancia y las características del sistema, a donde se hace una clasificación de indicadores (de impacto, de resultados, de procesos) y se hace mención a las dimensiones de los mismos (efectividad, eficacia, eficiencia y calidad). Luego de ello, se lista una serie de indicadores en un cuadro matricial para cada uno de los ejes del plan integrado de las siguientes columnas: responsable; nombre del indicador; objetivo; definición y fórmula.	4

6	De manera particular se plantea en varios ejes líneas de acción en torno a la vinculación con el orden estatal (90 y 92), adicionalmente, se afirma que las obras y acciones buscarán financiarse de manera coordinada con los otros dos órdenes (96) y, finalmente, los programas correspondientes a cada eje se hacen corresponder a sus pares del gobierno estatal y federal (115 y ss). Finalmente, se habla de la celebración de convenios con los otros dos órdenes “para potenciar los recursos municipales” en el financiamiento de las obras (127).	4
<i>Sobre los Programas que derivan del plan y los Programas Operativos Anuales o sus equivalentes.</i>		
1	En el plan se afirma que se formulará un programa para cada uno de los ejes pero no están disponibles o simplemente no existen	1
2	No	1
3	No	1
4	Sí.	4
5	Total.	4
6	Sí	4
7	El POA se clasifica según los ejes del plan, y en cada uno de ellos se adscriben las dependencias. Específicamente, de cada dependencia se reporta uno o varios cuadros matriciales, correspondientes cada uno a un programa, que se adscriben al eje y a las líneas estratégicas del mismo con las siguientes columnas: actividades específicas; área o departamento responsable; unidad de medida, total anual; programación o avance mensual (con una columna para cada mes); apoyos requeridos (descripción, área y fecha), y observaciones. Finalmente, de cada programa se cita una “inversión aproximada”.	4
<i>Sobre los Informes de Gobierno</i>		
1	Se analiza el primer informe. Sí, se ordena la exposición en base a los objetivos de los ejes	4
2	No, si bien en cada tema del informe se proporciona información sobre las acciones y obras	3
3	Se incluye un capítulo relativo al Sistema de Evaluación del Desempeño a donde se listan los indicadores y su desempeño pero exclusivamente los relativos a la Tesorería	2
4	Sí, se incluye de los indicadores citados en punto anterior una “evaluación semaforizada” que consiste en un comparativo gráfico con respecto a los dos ejercicios anteriores (del trienio anterior). Sin embargo y como ya se dijo, el análisis es sólo para los indicadores financieros. Sin embargo, se afirma que una vez terminada la reestructura orgánica de las dependencias lo que sigue es que cada una de ellas integren sus respectivos tableros de indicadores para avanzar en la evaluación del desempeño (109).	2
5	Se reportan acciones realizadas en coordinación con los otros órdenes, tal es el caso del tema de seguridad pública referido en p 59	2
6	No	1
<i>Sobre el Sistema de Evaluación de Políticas.</i>		
1	No	1
2	No	1
3	No	1

4	No	1
5	No	1
6	No	1
7	Sí, existe un hipervínculo denominado “buzón ciudadano” pero que no se refiere a la participación de la sociedad en la planeación y evaluación de políticas.	1
8	No	1

Tlalnepantla 2009-2012

<i>Sobre el Plan de Desarrollo Municipal</i>		
1	El plan inicia con un diagnóstico en función de grandes rubros (3 “pilares” –para la Seguridad Social, la Económica y la Pública- y un “cimiento” –para la Seguridad Integral-) y cada uno de ellos se desglosa en temas y éstos a su vez se dividen en subtemas, para que al final de cada uno de los rubros se presente un análisis FODA. Sobre la base de estos pilares y referidos a temas específicos se proyectan dos escenarios: el tendencial y el factible, éste último ya definido con las acciones del gobierno. Luego de ello se da cuenta de una serie de foros a donde se recogieron demandas sociales de las que derivan los compromisos de la gestión. Éstos se presentan en función de los pilares y se adscriben a “programas”. Se incluye asimismo una misión, visión y se describen los objetivos junto con sus estrategias. No hay precisión sobre las distintas temporalidades	3
2	No hay ninguna mención de ello.	1
3	Existe un listado de programas generales (correspondientes con sus pares del gobierno estatal) que se adscriben a los pilares y se define la dependencia ejecutora. Cada uno de estos programas tiene un objetivo general mismo que se desglosa en objetivos particulares a los que les corresponde una estrategia a cada uno, y éstas a su vez se instrumentan a través de distintas líneas de acción. Se incluye asimismo una Cartera de Proyectos de Alto Impacto adscritos a sus respectivos pilares (337 y ss).	4
4	Sí existe congruencia, particularmente entre los “temas” del diagnóstico y los “objetivos particulares” de los programas.	4
5	Sí existe tal Sistema aunque no se dispone de un tablero de control. Se habla asimismo de la participación ciudadana en la definición del plan a través, entre otros mecanismos, de foros de consulta. De manera particular, se habla del “Sistema de evaluación de la gestión municipal” (364) que cuenta con un sistema de indicadores y, en efecto, hay una sección (4.4.2, p 328) que lista los “indicadores de evaluación” en un cuadro matricial con las siguientes columnas: indicador, fórmula, unidad de medida, situación actual, meta terminal y metas intermedias.	4
6	Se presentan los términos de alineación de los ejes del plan con los de sus pares de los otros dos órdenes de gobierno y se presenta una amplia relación de convenios con ellos y con otras instancias de la sociedad civil y el sector empresarial.	4
<i>Sobre los Programas que derivan del plan y los Programas Operativos Anuales o sus equivalentes.</i>		
1	Sí están disponibles síntesis programas de trabajo anuales de algunas dependencias.	4

2	La síntesis de programa que se evalúa, el de la Dirección General de Servicios Públicos, no tiene una vinculación explícita con el plan	2
3	La síntesis referida sí tiene tal estructura y es operable, las variables que cita son las siguientes: actividad, unidad de medida y cantidad realizada	4
4	No	
5	No	
6	No	
7	No	
<i>Sobre los Informes de Gobierno</i>		
1	Sí existe tal consistencia y para cada uno de los ejes y sus temas se presenta un breve diagnóstico (10-45), luego del cual se listan las acciones y programas emprendidos. La exposición es plenamente congruente con el Plan, pues de cada eje se listan los programas generales que lo integran y de cada uno se reproduce su objetivo general, luego de lo cual se listan los proyectos que lo integran y su área ejecutora, para desarrollar a continuación el objetivo del mismo, las estrategias y las acciones realizadas	4
2	No pero sí se presenta la relación de las obras y acciones realizadas por cada uno de los objetivos, y se incluye una sección con información relativa a los ingresos y gastos y de éstos se precisa en qué ejes se ejercieron.	3
3	Muy pocos y no de manera sistemática para todas las áreas y que se puedan corresponder con los del plan, así por ejemplo en p 25 se reportan indicadores en materia educativa.	2
4	No, si bien el hecho de mostrar las acciones realizadas en base a las contempladas en el plan, así como de destacar los logros más importantes atiende, aunque de manera parcial, en el espíritu de esta pregunta.	4
5	En algunas de las acciones que se reportan se precisa cuáles niveles de gobierno participan y así, por ejemplo, en p 34 se presenta un cuadro que registra qué niveles de gobierno intervienen en los distintos programas de desarrollo social que operan en el municipio.	4
6	No	1
<i>Sobre el Sistema de Evaluación de Políticas.</i>		
1	Sí, en el documento denominado "Reporte de indicadores estratégicos enero diciembre 2012" (lo hay para los 3 años) los indicadores quedan adscritos a los programas y se reproduce el objetivo de cada uno de ellos.	4
2	Sí, existe una clasificación de los mismos en base a la estructura del plan que se integra de 3 pilares y un cimiento, y cada uno de estos se divide en programas.	4
3	No existe tal clasificación	1

4	Sí, se afirma que la actualización será trimestral si bien el informe al que se tuvo acceso es anual y, en efecto, reporta la información del año en cuestión.	3
5	Sí existe tal instrumento. De hecho, en la presentación del Reporte se afirma: Los indicadores se presentan en tablas ordenadas de acuerdo a la Estructura Programática Municipal, es decir, por pilares y el cimiento para el desarrollo municipal, con los siguientes elementos: Nombre y objetivo general del programa; Nombre y fórmula del Indicador; Unidad de medida y Meta Anual 2012; Gráfica que ilustra su comportamiento; Dependencia responsable de generar la información y realizar las acciones correspondientes, y Semáforo que indica el cumplimiento de la cantidad programada o meta trimestral de cada indicador, de acuerdo a los criterios Sistema Integral de Evaluación Programática del OSFEM...” (3).	4
6	No se dice nada al respecto.	1
7	La administración que se analiza en este estudio concluyó en el 2012, justo cuando se inicia la investigación, y por ello no se pudo verificar si ella hubiese tenido o no este sitio. No obstante eso, entre los indicadores del Reporte hay dos relativos a la atención ciudadana por lo que se infiere que la respuesta a esta pregunta es positiva.	4
8	Sí, se incluye la evaluación para el municipio del sistema SINDES, Sistema de Indicadores de Desempeño, de ICMA, Asociación Mexicana de Municipios.	4

Anexo 6.2 Registro de peticiones de información a los municipios indicados.

<i>Petición y fecha</i>	<i>Respuesta y número de folio</i>
Guadalajara	
07/10/2013 Se solicita copia simple de los programas del eje económico del PDM	Se responde favorablemente el 14/10/13 No. de Folio 01285513.
Ciudad Juárez.	
16/10/2013 Se solicita POA; información de relevancia sobre las metas y objetivos de la unidad administrativa que ejecuta las políticas del Eje “Desarrollo Económico” del PDM, y finalmente, la información referida a los mecanismos de evaluación de la citada unidad.	Su respuesta consiste en el envío de links, donde se encuentra la información solicitada., con fecha del 18/10/2013 No. de Folio 038842013.

Monterrey.	
05/11/2013 Se solicita POA.	No se respondió a la solicitud y hasta el momento del cierre del libro el enlace para promover Recurso de Inconformidad no está disponible. No. de Folio no. 00091213
Naucalpan	
07/10/2013 Se solicita: a. POA, b. Información básica del sistema de evaluación del desempeño de la Dirección de Desarrollo Económico consistente en su programa, objetivos e indicadores.	Se responde que la información solicitada se encuentra en el Portal de Información Pública, IPOMEX, con enlace: http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/naucalpan.web . Solicitud contestada 15/10/13 No de Folio 00366/NAUCALPA/IP/2013.
16/10/2013 Se solicita Anexo 2 del PDM, mismo que contiene el Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN).	Se responde señalando que en cierta liga se encuentra tal información. Solicitud terminada 18/10/2013 No de Folio 00380/NAUCALPA/IP/2013
31/10/2013 Se solicita POA, particularmente de la Dirección de Desarrollo y Fomento Económico. Asimismo, solicito se me proporcione la información relativa a su sistema de evaluación de políticas.	06/11/2013 Se responde que la solicitud se remite a la dirección de fomento económico para respuesta en tres días. Folio no. 00403/NAUCALPA/IP/2013. Debido a que no hubo respuesta en tiempo se interpone recurso el 29/11/2013 con No. de Folio 02205/INFOEM/IP/RR/2013. Hasta el cierre del libro no ha habido respuesta.
Mérida	
05/11/2013 Se solicita el Programa de promoción económica.	Se responde que después de una búsqueda exhaustiva se declara la inexistencia de la información. Terminada 19/11/2013 No de Folio 70151813.
Cancún	
29/10/2013 Se solicita POA; el II Informe de Gobierno del ayuntamiento, y documento que muestre el Sistema de Evaluación de Políticas que incluya, entre otras cosas, indicadores de desempeño y de avance de gestión.	Se afirma que la información se reporta en un CD que no se hace llegar ni se envían los archivos que, se supone, contiene el mismo. Terminado 19/11/2013 No. de Folio 00237213

<i>Saltillo</i>	
08/11/2013 Se solicita POA de la Dirección de Promoción Económica e información básica sobre su sistema de seguimiento y evaluación de políticas,	Se responde que se debe aclarar la solicitud y luego de la aclaración se responde, vía correo electrónico de fecha 3 de diciembre de 2013, que no se sabe a qué tipo de evaluación se hace referencia. Se siguió insistiendo sin obtener hasta la fecha de cierre del libro ninguna respuesta. No. de Folio 00382013
<i>Aguascalientes</i>	
08/11/2013 Se solicita programa de la secretaría de Integración Social, así como información básica sobre su sistema de seguimiento y evaluación de políticas.	No se responde favorablemente y hasta el cierre del libro se ha seguido insistiendo. Folio no. 21818

Bibliografía General.

- Aguilar, Luis** (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*, México. FCE.
- Aguilar, Luis** (2013). *El estudio de las políticas públicas. Antologías de política pública*, México: MAPorrúa.
- Arellano, David** (2006). *Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México*. México: CIDE.
- Arellano, David, Cabrero Enrique et al** (2011). "Gobierno y Administración Pública Municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada". En Enrique Cabrero Coord. *Los gobiernos municipales a debate*. México: CIDE.
- Arellano, David, Cabrero Enrique et al** (2011) "¿Qué Agenda para el fortalecimiento de la institución municipal?". En Enrique Cabrero Coord. *Los gobiernos municipales a debate*. México: CIDE.
- Arroyo, Jesús, et al.** (2007) "Políticas municipales para la promoción del desarrollo". En Cabrero, coordinador, *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México: CIDE.
- Bazdresch, Miguel** (2007) "Cambio municipal y participación social". En Cabrero, coordinador *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México: CIDE.
- Barcelata, Hilario** (2007) *El Estado en el desarrollo económico y humano*. En J. C. Calva, coordinador *Finanzas Públicas para el Desarrollo. Agenda para el Desarrollo No 5*, México: Ed Miguel Ángel Porrúa.
- Bresser, Luiz Carlos**, *Reforma de la Nueva Gestión Pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...* En *International Journal of Political Studies*, n. 3 septiembre 2001: 143- 166.
- Cabrero, Enrique** (2007) *La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria*, en E Cabrero. *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México: CIDE.
- Cejudo, Guillermo, Sánchez G et al.** (2010). *La calidad del gobierno en el ámbito estatal: discusión conceptual y aplicación al caso de Jalisco*. En Gómez Álvarez coord. *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*. México: PNUD, Porrúa.
- Cejudo, Guillermo** (2010). *Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista*, en *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, Merino Mauricio et al., México: CIDE
- Enzástiga Santiago, Mario** (1999). *Limitantes y posibilidades de la planificación del desarrollo municipal, una opinión desde la capacitación y asesoría a los municipios intermedios de México*. *Memorias del congreso IGLOM*, Guadalajara.
- Feinstein, Osvaldo** (2007) "Evaluación pragmática de políticas públicas". En *Evaluación de Políticas Públicas*, ICE, no 836.
- Figueroa, Aimeé** (2009) *Directora. Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*. México: Cámara de Diputados.
- Flamand, Laura et al.** (2007) *Índice de Desarrollo Municipal Básico, 2005*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- García del Castillo, Rodolfo** (2007) *La política de servicios municipales en México: casos y tendencias recientes*, en E. Cabrero, *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México, CIDE.
- García Sánchez, Isabel María** (2007) *Taxonomía para NGP*, en "La Nueva Gestión Pública NGP: evolución y tendencias", Universidad de salamanca.

Bibliografía General.

- González, Alejandro** (2008). ¿Gobernar por resultados? implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano. México: Gesoc AC.
- González, Víctor** (2009) "Evaluación y seguimiento del desarrollo del estado a través de indicadores", ponencia en el 6to Foro Internacional desde lo Local, México, 2009.
- Guillén, Tonatiuh** (2007) "Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma", en Políticas públicas municipales, una agenda en construcción. México: CIDE.
- Iskandar Antonio** (2006) Estudio comparado sobre Sistemas de Medición del desempeño Municipal en América Latina. ICMA
- Ormond Derry y Elke Löffler**, Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?, en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13 (1999). Caracas
- Mariscal, Judith** (2010). Nuevo institucionalismo y regulación. Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. Merino, Mauricio et al, CIDE, México.
- Merino Mauricio** (2010) Visiones encontradas sobre el gobierno local mexicano: federalismo y municipalismo. En Gómez Álvarez coord. Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas. México: PNUD, Porrúa.
- Miklos Tomás** (2008) Criterios básicos de Planeación. En Las decisiones políticas. De la Planeación a la Acción. IFE, México.
- North, Douglas** (2006) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México, tercera reimpresión.
- Parsons, Wayne** (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO.
- Pérez Jácome, Dionisio** (s/f) Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México.
- Peña Ahumada, José** (2008). Manual de transferencias federales para municipios, México: INAFED.
- Pineda Pablo** (2011) Gestión municipal y coordinación inter gubernamental en México: un estudio de caso, México, Universidad de Guadalajara
- Pineda, Pablo** (2013) Acciones municipales en favor de la Competitividad y la Promoción Económica: planeación, ejecución y evaluación de políticas.
- Pichardo, Pagaza, Ignacio** (1972) 10 Años de Planificación y Administración Pública en México: INAP
- Raich, Uri** (2004). "Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos", en Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria. México: CIDE.
- Ramírez, Edgar** (2011) Génesis y desarrollo del concepto de la Gestión Pública, en Administración Pública, Enrique Cabrero, Coordinador, BBAP-DF, México.
- Rowland Allison y Ramírez, Edgar**, "La descentralización y los gobiernos subnacionales en México: una introducción" División de Administración Pública. CIDE. Documentos de trabajo, Colección Completa, No 93.
- Reyes Moreno, José Ramón**, "Estrategias para fortalecer el Sistema de Planeación, Información y Evaluación Municipal del Estado de Sinaloa", 2013, tesis doctoral.
- Schedler Andreas** (2005). ¿Qué es la rendición de cuentas?. México: IFE.

-Stein Ernesto (2006) La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. México: BID.

-Sánchez, Antonio (2010) Las aportaciones de los gobiernos municipales al desarrollo humano local en Jalisco en Capacidades Institucionales para el Desarrollo Humano. Conceptos, índices y Políticas Públicas. Gómez Alvarez, David, coordinador. México: Miguel Ángel Porrúa Ed y U de G.

-Sanín Angel, Héctor (1999). Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública. CEPAL, Serie Manuales No 3, Santiago de Chile.

-Woo Gómez, Guillermo (2002). La gestión del desarrollo económico local. Apuntes de la experiencia en el estado de Jalisco, en Revista Mercado de Valores, No 3, año LXII, México.

Documentos oficiales e institucionales de los tres órdenes de gobierno mexicano.

Federal

-La Agenda desde lo Local, Guía para su implementación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, 2008, Cuarta edición.

-Catálogo de Programas Federales, 2012 INAFED.

-Auditoría Superior de la Federación, 2013. Áreas de opacidad y riesgo, oportunidades de mejora. Gaceta Electrónica, año 1 No 3.

-Auditoría Superior de la Federación (2011) Análisis y Evaluación de las Políticas Públicas, en Evaluación de Políticas Públicas, Salcedo, Roberto, Coordinador, BBAP-DF, México.

-Criterios para la actualización y mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados del PEF para el Ejercicio Fiscal 2010, SHCP (2009)

-Programa nacional de posgrados de calidad. Marco de referencia para la evaluación y seguimiento de programas de posgrado. CONACYT.

-Presupuesto Ciudadano 2013, Gobierno Federal, SHCP.

-Presupuesto de Egresos de la Federación, del 2013

-Presupuesto en base a Resultados, en la página "Transparencia Presupuestaria" de la SHCP.

-Análisis de los programas presupuestarios al tercer trimestre del 2013, SHCP

-Lineamientos sobre los Indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los Recursos Públicos Federales, DOF, 9 diciembre, 2009

-CONAPO (2012), Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010.

- Fuente: <http://comparadondevives.org>

-Consejo Nacional de Población. Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio, 2010, (2011) México

-Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Mapas de los Indicadores de Carencia Social 2010 (2011). Estados Unidos Mexicanos

Estatad

Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, años 2008 y 2009. Secretaría de Finanzas, Gobierno del estado de Jalisco.

Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2030 (2007) Gobierno del Estado de Jalisco

Informe sobre el Desarrollo Humano en Jalisco, 2009. PNUD.

Procesos de planeación, presupuestación y evaluación. Secretaría de Finanzas, Gobierno del estado de Jalisco.

Municipal

Planes de Desarrollo Municipal de todos los ayuntamientos de estudio, así como sus informes de gobierno más recientes.

Leyes y Reglamentos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Planeación.

Ley Federal de Coordinación Fiscal.

Ley General de Desarrollo Social.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley General de Contabilidad Gubernamental

Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara;

Reglamento Orgánico del Gobierno Municipal de Monterrey

Ley de Planeación del Estado de Jalisco.

Ley de presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del estado de Jalisco.

Ley de la Auditoria Superior del Estado

Documentos de instituciones oficiales internacionales.

-América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. CEPAL. Cepal y FCE, Chile, 1998, Segunda Ed.

-CLAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina, 1998

-CLAD, "Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos", disponible en http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/taxonomia.html)

Documentos institucionales de instancias no gubernamentales.

-Índice de Competitividad Urbana 2012, Instituto Mexicano para la Competitividad, México.

-Índice Estatal de Transparencia Presupuestaria 2012 del IMCO

-Índice de Desarrollo Democrático para México.

-Índice de Desarrollo Democrático para América Latina.

-CIDAC (2011). Ranking de normatividad estatal de gasto público

-Reporte de Resultados SINDES, 2009. Asociación de Municipios de México AC. México, 2010.

Páginas electrónicas consultadas.

Sitio de Transparencia en la página electrónica de todos los ayuntamientos de estudio.

Impreso por Impresos Revolución 2000, S.A. De C.V.

Libertad # 19 Col. Centro. C.P. 44100

Enero del 2014

Guadalajara, Jalisco.

Tiraje, 500 ejemplares.