



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL GOBIERNO LOCAL MEXICANO:
SITUACIÓN ACTUAL Y RETOS

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTORADO
EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PRESENTA:
CORAZÓN RAQUEL LOZANO GONZÁLEZ

TUTOR PRINCIPAL:
DR. RICARDO UVALLE BERRONES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

COMITÉ TUTOR:
DR. MAXIMILIANO GARCÍA GUZMÁN
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DR. ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DR. GERARDO TORRES SALCIDO
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

DR. JOSÉ JUAN SANCHEZ GONZÁLEZ
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX. FEBRERO 2018.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

Introducción	5
Capítulo 1. El municipio como gobierno local: estructura político administrativa para la configuración de la gobernanza local.....	15
Introducción.....	15
1.1 Conceptualización	16
1.2 Fundamentos del municipio para su configuración como gobierno local	19
1.2.1 La Reforma Municipal en el marco de la Reforma del Estado Mexicano	23
1.2.2 Principales reformas al artículo 115 Constitucional.....	26
1.3 Los gobiernos locales: fundamentos teóricos	28
1.3.1 Referentes para el estudio de los gobiernos locales	33
a) Tocqueville el ideal democrático sobre el gobierno local	33
b) Los procesos de democratización y descentralización en América Latina	35
c) La comunidad.....	38
1.4 El gobierno local en el contexto de la gobernanza	40
Capítulo 2. Fundamentos teóricos y empíricos de las políticas públicas y de la evaluación	47
Introducción.....	47
2.1 Sustento de las políticas públicas	49
2.2 Análisis de políticas públicas: el papel de la evaluación.....	61
2.2.1 La evaluación en el diseño de la política pública	64
2.2.2 La evaluación en la implementación de la política pública.....	67
2.2.3 La evaluación en la última fase de la política pública.....	71
2.3 Gobernar por políticas públicas en el ámbito local	73
2.4 La función de la evaluación en la gestión del gobierno local.....	75
Capítulo 3. El desarrollo de la evaluación en gobiernos locales de México.....	83
Introducción.....	83
3.1 Contexto sobre evaluación en México.....	85
3.2 Evaluación y planeación del desarrollo en México	89
3.3 Ámbito de competencias sobre evaluación en el marco de la gestión para resultados.....	96
Periodo 2000 a 2006.....	97
Periodo 2007 a 2012.....	99
Periodo 2012 a 2015.....	102

3.4 Gobiernos locales evaluando sus políticas públicas	103
3.4.1 La evaluación presupuestal en municipios	105
3.5 Enfoques para la evaluación de políticas públicas en gobiernos locales	109
3.5.1 Sistema de Indicadores para el Desempeño (SINDES).....	112
3.5.2 Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM- INAFED).....	114
3.5.3 CONEVAL políticas y acciones municipales evaluados	116
3.6 Actores emergentes en evaluación	117
CAPITULO 4. Evaluación en gobiernos locales: análisis de casos mexicanos.....	119
Introducción.....	119
Caso 1. Municipio de Mérida, Yucatán.....	120
Características del municipio	120
Características institucionales	121
Experiencia en evaluación del desempeño.....	124
SEDEM- Unidad de Gestión Estratégica y COPLADEM	124
Entrevistas realizadas	136
Hallazgos identificados en municipio de Mérida	138
Reflexión sobre el caso de Mérida	139
Caso 2. Municipio de Chihuahua, Chihuahua	140
Características del municipio	140
Características institucionales	141
Experiencia en evaluación del desempeño.....	144
Entrevistas realizadas	146
Hallazgos identificados en el municipio de Chihuahua	160
Capítulo 5. Análisis de casos y perspectiva	161
Introducción.....	161
5.1 Dimensión normativa	164
5.2 Dimensión arquitectura institucional.....	167
5.3 Retos de la evaluación del desempeño en gobiernos locales mexicanos.....	187
Conclusiones	194
Anexo 1. Entrevista aplicada a funcionarios locales	199
Bibliografía citada.....	202
Bibliografía consultada.....	207

Índice de Tablas, cuadros y gráficos

Tabla 1. Elementos de la Gestión para Resultados en México.....	88
Tabla 2. Criterios y características de la evaluación	110
Tabla 3. Ejes, Sub- ejes e indicadores del Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018.....	128
Tabla 4. Elementos que integran la evaluación del desempeño de Mérida.....	132
Tabla 5. Sistema para captura de información MIR y Metadatos	133
Tabla 6. Entrevistados Mérida	136
Tabla 7. Participación en SINDES de 2007 a 2015	145
Tabla 8. Indicadores de temas de interés público.....	148
Tabla 9. Indicadores de Agenda ADM -INAFED.....	149
Tabla 10. Indicadores del Programa SINDES.....	150
Tabla 11. Formato SIESMUCH.....	152
Tabla 12. Encuesta de evaluación social, Municipio de Chihuahua	158
Tabla 13. Obligaciones de Transparencia en Mérida	176
Tabla 14. Obligaciones de Transparencia en Chihuahua	177
Tabla 15. Niveles de análisis en evaluación.....	178
Tabla 16. Dimensiones, variables e indicadores de la investigación	180
Tabla 17. Análisis condensado de variables e indicadores de la investigación.....	184
Grafico 1.....	171
Gráfico 2.....	171
Gráfico 3.....	172
Gráfico 4.....	173
Gráfico 5.....	173
Gráfico 6.....	175
Grafico 7.....	178
Cuadro 1. Proceso Presupuestario	108
Cuadro 2. Estructura Orgánica del Ayuntamiento de Mérida	122
Cuadro 3. Integración de programas presupuestarios	130
Cuadro 4. Acuerdo 1 de CONAC.....	134
Cuadro 5. Plan municipal de Chihuahua.....	142
Cuadro 6. Sistema SIESMUNCH	144
Cuadro 7. Alineación de indicadores a la Gestión para Resultados	151

Introducción

La evaluación del desempeño local constituye un ámbito de estudio novedoso, al respecto las practicas que se han desarrollado y que pudieran considerarse como exitosas, no son documentadas y ello limita las posibilidades de aprender a partir de mejores prácticas.

Por evaluación del desempeño se entenderá en la presente investigación como una práctica formal e institucionalizada, que se realiza conforme a una metodología, incorporando en su aplicación la participación de distintos actores, y cuyos resultados permiten mejorar procesos, tomar decisiones o asignar recursos de forma más eficiente.

En México la aplicación de la evaluación en entidades locales o municipales es reciente, de manera previa a fines de la década de los noventa comenzaron a aplicarse evaluaciones a programas sociales como Solidaridad, y posteriormente en 2004 con la expedición de la Ley General de Desarrollo Social se estableció la obligación de la evaluación de programas sociales, de la cual se encargaría el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) creado en 2005. En este marco se va dando cauce a la inserción de la Gestión Basada en Resultados (GPR) durante la administración federal de Felipe Calderón en 2006, momento a partir del cual se inserta el enfoque del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.

A partir de ese momento, la evaluación se vuelve condición indispensable para repensar desde la lógica de gobierno, a toda acción pública con una orientación hacia resultados, en tal sentido, se vuelve relevante repensar el sentido de la práctica valorativa, qué tipo de resultados requerimos y cuáles son los efectos de la evaluación en la acción de gobierno.

En 2007, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo, generaron un documento de trabajo en el que se discutió acerca del enfoque de gestión para resultados en el contexto latinoamericano, considerando la forma en que las estructuras organizativas en las administraciones públicas operan y las exigencias ciudadanas que devienen en la necesidad de un gobierno más transparente.

Concretamente, en el contexto mexicano la obligación normativa para aplicar evaluación del desempeño existe, sin embargo, la fragilidad institucional con la cual se aplica, dificulta que los ejercicios de evaluación se traduzcan en mejores decisiones.

En la gestión de los asuntos públicos se involucran aspectos relacionados con la gobernabilidad en términos de las capacidades del sistema sociopolítico para responder a la sociedad, pero al mismo tiempo, la capacidad que es posible generar de manera conjunta con actores estratégicos, es decir, de gobernanza. La tarea de gobernar es compleja en tanto que debe responder a las expectativas sociales, y la forma en que se direccionan recursos y capacidades se encuentra sujeta al escrutinio público, por lo que, los ciudadanos evalúan de forma constante (desde una perspectiva informal) las decisiones de sus gobiernos.

La evaluación formal que es objeto de interés en la presente investigación, se desarrolla en el ámbito local a través de técnicas e instrumentos, y metodologías que proponen centrar la evaluación en los objetivos, en los resultados, en la medición a través de indicadores, en momentos específicos (ex ante, durante o ex post), personalizarla, o bien realizarla como un proceso metódico y articulado.

Existen diversas propuestas teórico metodológicas en torno al tema de evaluación del desempeño, sin embargo, son limitados los estudios de esta práctica en los ámbitos de gobierno locales o municipales, por lo que, ante la dificultad de conocer información sobre la situación actual de la evaluación en los municipios mexicanos, esta investigación busca ser un parteaguas para mostrar que existen capacidades en estos gobiernos, a partir de las cuáles se puedan plantear enfoques de evaluación del desempeño, a partir de la experiencia de los propios gobiernos locales, los cuáles se basan en los preceptos de la gestión para resultados, y están ligados a planeación del desarrollo.

Desde el ámbito de competencia de los gobiernos locales mexicanos la evaluación es aplicable en servicios públicos municipales, en y las acciones derivadas del uso de recursos provenientes de los Ramos 33.

Respecto de la aplicación de metodologías de evaluación, los gobiernos locales se ciñen a lo que establecen las leyes federales, no obstante, es importante hacer notar que, en el ámbito local, desde el año 2000 derivado de la colaboración entre la Asociación de Ciudades y

Condados en Estados Unidos (ICMA) y la Asociación de Municipios de México (AMMAC) se adoptaron modelos de medición de indicadores de desempeño, cuyos resultados se hicieron públicos hasta 2006, en razón del proceso de apertura y acceso a la información que estábamos iniciando a nivel nacional.

Considerando estos antecedentes, la investigación plantea una pregunta principal de carácter descriptiva y exploratoria:

- ¿Cuál es el estado actual de la evaluación en los gobiernos locales mexicanos?

Y como preguntas secundarias de carácter explicativo se formularon las siguientes:

- ¿De qué manera la evaluación contribuye a la gestión del gobierno local?
- ¿De qué manera las distintas experiencias municipales en evaluación han incidido para configurar un sistema de evaluación en el ámbito local?

En el desarrollo de esta investigación, respecto de las preguntas que ya fueron referidas, se plantea como problema:

- En el contexto de la institucionalización de la evaluación en los gobiernos locales mexicanos no se identifican prácticas enfocadas en fortalecer los procesos de gestión de problemas públicos a partir de los resultados de la evaluación.

Ante ello es preciso identificar por qué la evaluación ha resultado un tema endeble para las administraciones públicas de los gobiernos locales mexicanos, buscando identificar las condiciones o aspectos que determinan un buen desarrollo en términos de la utilización de la evaluación.

Para el estudio de este problema se plantearon las siguientes hipótesis de trabajo:

- Hipótesis nula

H₀= La evaluación puede incidir en los procesos de gestión del gobierno local, a través de la articulación de elementos normativos, de arquitectura institucional y de transparencia, los cuales son visibles a través de las acciones de gobierno y de políticas públicas para la atención efectiva de los problemas públicos.

- Hipótesis alternativa

HA= No hay relación entre la evaluación y los procesos de gestión del gobierno local, sino que se trata de una práctica aún no consolidada, que no es valorada como útil para tomar mejores decisiones de gobierno.

El objetivo de esta investigación fue:

- Analizar las condiciones actuales de la evaluación en gobiernos locales mexicanos; para identificar en qué radica la dificultad de implementar una práctica efectiva de evaluación en gobiernos locales con incidencia en la gestión local, considerando que las capacidades institucionales pueden contribuir a explicar los escenarios más adecuados para que se desarrolle la evaluación del desempeño en gobiernos locales.
- A su vez, se buscó identificar, analizar y comparar buenas prácticas de evaluación en gobiernos locales mexicanos, identificando factores que facilitan su uso en la gestión local.

Para ello, se ha optado por ocupar un método comparativo de casos para la comprobación de hipótesis, en donde se trabajaron las siguientes dimensiones de análisis relacionadas a su vez con distintas capacidades institucionales:

1. Normativa o legal: existencia de un marco jurídico que establezca claramente la función y objeto mismo de la evaluación de políticas; las normas a través de las que se ha facultado expresamente a alguna dependencia de la administración pública local para dar cumplimiento a la función de evaluación; los manuales y reglamentos que señalan cómo se llevan a cabo las evaluaciones, con qué presupuesto, y quiénes están involucrados, los tipos de evaluación que son aplicables.
2. Organizacional: se refiere a que la evaluación comprenda aspectos como identificación de las áreas responsables dentro del gobierno local, los recursos disponibles, los resultados de las evaluaciones realizadas, el diseño y aplicación de indicadores, el uso de las evaluaciones, la existencia de un sistema de evaluación del desempeño y, las metodologías aplicables.
3. Gestión: se refiere a los recursos disponibles para realizar evaluaciones en el gobierno local, la planeación anual de las evaluaciones, la participación articulada de distintos

actores y evaluadores de las políticas; y el seguimiento de la aplicación de los resultados de la evaluación.

Dichas dimensiones fueron analizadas a partir de las variables e indicadores siguientes:

Variables independientes:

- Normativa o procedimental: se refiere a las leyes, reglamentos, reglas de operación o lineamientos que han sido creados para evaluar políticas o acciones públicas del gobierno local.
- Arquitectura institucional: implica asimilación de la evaluación como una rutina en la administración pública, con personal responsable de tareas de evaluación interna y externa, con recursos disponibles para evaluaciones externas, en donde se identifican áreas de mejora a partir de los resultados de las evaluaciones, y se cuenta con una programación anual de evaluaciones (autoevaluaciones, internas y externas).
- Transparencia de la evaluación: desde la perspectiva de una buena práctica que da relevancia a comunicar los resultados de la evaluación a todos los interesados o demandantes de soluciones ante problemas públicos diversos, y donde los efectos de la evaluación o su incidencia pueden ser visible para los sujetos de la experiencia de la política pública.

Variable dependiente:

- Evaluación de políticas públicas en el gobierno local

Para el estudio y verificación de la relación entre estas variables, en la investigación se realizó un estudio de fuentes documentales y de campo, a fin de intentar verificar si existe relación entre la gestión del gobierno local y la evaluación, buscando conocer cuáles son los efectos de los resultados de la evaluación, en las decisiones de estos gobiernos.

Se determinó la selección de dos casos considerando que el Consejo Nacional de Población, en México identifica que del universo de los 2,450 municipios, existen 51 ciudades medias (CONAPO:2000) de ese grupo se selecciona a dos ciudades que cuentan con aspectos que las caracterizan como ciudades medias, tales como:

- a. Poblaciones de menos de un millón de habitantes;

- b. Centros que brindan bienes y servicios para la población del municipio y adicionalmente a otros municipios en los que ejercen alguna influencia;
- c. Cuentan con un dinamismo tecnológico importante, en lo referente a sus actividades económicas;
- d. Tienden a ser dependientes de un solo sector productivo (terciario o de servicios); y
- e. No presentan graves problemas ambientales y de ordenamiento del territorio como las grandes ciudades metropolitanas. (Sposito, 2009)

Los casos que fueron seleccionados son Mérida y Chihuahua, dos municipios que son ciudades medias de menos de un millón de habitantes (ello sin considerarlas como recientes zonas metropolitanas), que cuentan con condiciones de desarrollo humano similares, y por ubicación geográfica se encuentran en el sur y norte del país respectivamente.

El análisis de esos casos se realizó tomando como referencia los postulados teóricos y conceptuales sobre gobierno local, políticas públicas y evaluación, señalados en los primeros capítulos, a fin de que una vez determinado y expuesto el panorama actual en México, se pudiera determinar un conjunto de dimensiones, variables e indicadores que permitieran la construcción de los instrumentos de campo tipo entrevistas estructuradas.

La entrevista es una técnica cualitativa que permite obtener información derivado de un proceso de comunicación formal con un sujeto o entrevistado, se realiza con una intencionalidad, y tiene objetivos claros, en este caso con fines de investigación social. (Galindo, 1998)

Se determinó que derivado de que la experiencia en evaluación es reciente en las administraciones municipales, era pertinente generar preguntas cerradas que dieran al entrevistado un conjunto de respuestas posibles que fueran exhaustivas, excluyentes, claras y enfocadas en indagar de la forma más precisa posible sobre la percepción de los funcionarios locales respecto de la aplicación de la evaluación, sus instrumentos, los conocimientos que requieren para llevar a cabo la práctica misma de la evaluación.

El cuestionario de entrevista se distribuyó en 16 secciones abordando los siguientes tópicos: perfil del evaluador, normatividad, arquitectura institucional, indicadores y evaluación, sistema local de evaluación, Programa del Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES), Agenda para el Desarrollo Municipal, y transparencia.

La selección de los entrevistados en los municipios elegidos consistió en una muestra no probabilística que considero como criterios los siguientes:

1. Que se tratará de funcionarios municipales de las administraciones actuales;
2. Que laborarán en dependencias municipales responsables o relacionadas con el tema de evaluación del desempeño; y
3. Que participarán o tuvieron incidencia en la construcción de indicadores para la evaluación local.

Adicionalmente se aplicó una la entrevista no estructurada que se obtuvo con un representante del sector social se consideró que su aportación era muy relevante en virtud de que se trataba de la primera práctica de medición del desempeño aplicada en municipios mexicanos.

Se obtuvieron 11 entrevistas estructuradas en Mérida y dos no estructuradas, 11 entrevistas en Chihuahua y una entrevista no estructurada con el Director Adjunto del Programa SINDES de ICMA para México y Latinoamérica.

Una vez que se realizaron las entrevistas se generó una base de datos con las respuestas de las 22 entrevistas estructuradas y se realizó el análisis correspondiente, esto considerando también las respuestas obtenidas en tres entrevistas no estructuradas.

Derivado del número de casos que se obtuvieron, no fue posible realizar un análisis estadístico, por lo que, se aplicó de forma cualitativa a partir de las dimensiones y los indicadores determinados para la presente investigación.

En lo que respecta a los resultados que se esperaba obtener, se considera que la investigación contribuye a discutir y tratar de entender cuál es el propósito de incorporar a la evaluación del desempeño en los procesos de gestión de los gobiernos locales, considerando los fundamentos teórico conceptuales existentes y las prácticas que de forma gradual se han desarrollado con especificidades propias en estos gobiernos.

En cuanto a la estructura del documento de investigación, se desarrollaron cinco capítulos, y como anexo el instrumento de entrevista estructurada aplicada.

El primer capítulo intitulado *“El municipio como gobierno local: estructura político administrativa para la configuración de la gobernanza local”* aborda los aspectos contextuales del municipio mexicano como gobierno local, para comprender el contexto institucional, político y social en el que los municipios han asumido responsabilidades sobre la gestión de los asuntos públicos, se realiza un recorrido histórico sobre la figura del municipio y se refieren algunos postulados teóricos, que se identifican como relevantes para explicar el concepto de gobierno local.

El segundo capítulo intitulado *“Fundamentos teóricos y empíricos de las políticas públicas y de la evaluación para el fortalecimiento del gobierno local”* está centrado en denotar los componentes axiológico, democrático, institucional y argumentativo en las políticas públicas con énfasis en su relación con la evaluación, asimismo se señala que, en el análisis de políticas públicas la evaluación está presente en el diseño, la implementación y la verificación de resultados de las políticas. El capítulo da por sentado que los gobiernos locales son capaces de diseñar e implementar sus propias políticas y, por tanto, se reflexiona acerca del sentido de la evaluación para los gobiernos identificando limitantes y elementos que pueden abonar a la comprensión de por qué no ha sido posible consolidar un sistema de evaluación local en gobiernos mexicanos.

Con este segundo capítulo se va configurando el contexto propicio para comprender desde el análisis de políticas públicas los avances y dificultades que se enfrentan en el diseño de un sistema de evaluación local, destacando la fragilidad institucional, la voluntad política, la ausencia de incentivos y sanciones, así como los costos políticos y administrativos que conlleva su institucionalización. A partir de estos elementos, en el tercer capítulo se abordará el contexto actual de la evaluación en gobiernos locales de México, considerando los fundamentos de las políticas públicas ya expuestos en el segundo capítulo, como la base a partir de la cual se adviertan las posibilidades de determinar si existen bases comunes para hablar de sistemas locales de evaluación de políticas públicas.

El tercer capítulo intitulado *“El desarrollo de la evaluación en gobiernos locales de México”* está centrado en una exposición histórico y normativa, que permite advertir cuál es el contexto actual de la evaluación que permea a los gobiernos locales, considerando la influencia de tres enfoques, el primero basado en la Gestión para Resultados y la aplicación de la Metodología

del Marco Lógico, el segundo orientado a la descentralización y el desarrollo (Agenda para el Desarrollo Municipal), y el tercero considerando el programa SINDES que mide el desempeño de los gobiernos, de éstos tres enfoques lo que se busca es identificar si existen posibilidades de determinar bases comunes para referirse a sistemas locales de evaluación, considerando el escenario actual normativo, orgánico y de capacidades (humanas, técnicas y financieras) en los gobiernos locales para hacerlo posible.

El capítulo también expone los conceptos teóricos sobre evaluación y perfila el enfoque que es de interés para esta investigación, se reconoce el carácter transversal de la evaluación para que esta se realice de manera ex ante, concomitante y ex post. Y se reconoce la no exclusión entre lo interpretativo y lo cuantitativo en la evaluación, por lo que, siguiendo a Robert Stake (2013) se ubica al enfoque comprensivo como aquel que puede aportar mayores elementos a una valoración rigurosa basada en la experiencia subjetiva, así como en criterios establecidos con respecto a la política o acción pública que se evalúa.

Se busca mostrar también que la evaluación está fuertemente arraigada a la fiscalización del gasto, en donde el uso de indicadores no necesariamente está relacionado con una evaluación que valore aspectos subjetivos, a su vez, en esta investigación se reconoce que existen algunas diferencias entre esos conceptos y que la evaluación no sólo implica uso de indicadores sino que también se involucra al componente interpretativo para dar sustento a una valoración rigurosa orientada a señalar hallazgos, interpretaciones, juicios y/o recomendaciones.

El capítulo cuatro intitulado “*Evaluación en gobiernos locales: análisis de casos mexicanos*” presenta dos casos de estudio que fueron seleccionados de un universo de 51 ciudades medias, se propone con ello abordar los aspectos que facilitan y complejizan el desarrollo de la práctica evaluativa desde lo local.

La presentación de casos incluye los aspectos siguientes:

- Características del municipio
- Características institucionales
- Experiencia en evaluación del desempeño
- Entrevistas realizadas
- Hallazgos identificados
- Reflexión sobre el caso

A partir de la presentación de los casos, se busca identificar la relación entre las variables identificadas en esta investigación para la comprobación o refutación de la hipótesis nula. La información que se muestra es resultado de las entrevistas aplicadas y la revisión documental realizada para ambos casos.

Por último, el capítulo quinto, intitulado “*Capítulo 5. Análisis de casos y perspectiva*” se lleva a cabo el análisis considerando las dimensiones elegidas, mostrando y contrastando las evidencias de indicadores y de instrumentos que se obtuvieron en ambos municipios, se muestra que Mérida lleva a cabo mediciones de indicadores del Plan Municipal, mientras que Chihuahua ha denominado SIESMUNCH a su práctica evaluativa la cual incluye distintos tipos de indicadores, entre ellos la encuesta de evaluación social.

Finalmente, a la luz de las variables de análisis establecidas se muestra la comparación entre los dos casos, y los retos identificados sobre la práctica evaluativa para el gobierno local mexicano.

Capítulo 1. El municipio como gobierno local: estructura político administrativa para la configuración de la gobernanza local

Introducción

El presente capítulo expone de manera descriptiva e histórica los aspectos contextuales del municipio mexicano como gobierno local, el propósito es comprender el contexto institucional, político y social en el que los municipios mexicanos han ido asumiendo el mando de la gestión de los asuntos públicos, al tiempo que se ha hecho evidente la insuficiente capacidad para hacerles frente, en relación con realidades complejas, e interdependientes.

El desarrollo de este primer capítulo de la investigación se basa en el estudio y análisis de fuentes documentales, en las que se buscará la comprensión del significado de lo que es un gobierno local, mismo que se entiende como una autoridad con capacidad de representación política, autónoma en sus procesos decisionales y capaz de gestionar sus problemas con responsabilidad, que asume en todo momento el compromiso de cumplir con la tarea de gobernar.¹

La comprensión del concepto de gobierno local permitirá establecer que el municipio es una institución heredada de la colonia, y la concepción el mismo ha sido la de una institución endeble incapaz de atender los asuntos que le competen, ya sea por falta de recursos financieros, ausencia de cuadros preparados para el ejercicio político o bien por la dependencia que se tiene con respecto a las decisiones que se toman en los ámbitos estatal y nacional.

Reconocer que aún no hemos transitado en el municipio a la idea de gobierno local es un tema que trastoca aspectos sensibles de gobernabilidad y gobernanza, y por supuesto del federalismo mexicano; en cuanto a los procesos de descentralización que lo han colocado en una posición más compleja, al conferirle facultades como gobierno. Ante ello, se hace evidente que aún no ha sido posible que esta autoridad se erija como responsable y órgano rector del bienestar de sus habitantes, aquél que marca el rumbo de sus políticas públicas, y no se encuentra supeditado a intereses que no sean de los ciudadanos que lo eligieron para gobernar el territorio.

¹ Concepto propio.

En el presente capítulo se buscará ir delineando aquellos elementos que permitirán identificar por qué en los municipios mexicanos, la evaluación es un tema endeble, al no considerársele como elemento integrador de los aspectos de gestión pública gubernamental con actores estratégicos, que podrían fortalecer a las políticas públicas, democratizándolas y abriendo espacios para los interesados.

1.1 Conceptualización

El análisis y estudio sobre el origen de la institución municipal ha sido objeto de numerosos textos en los cuales se han ofrecido diversos argumentos históricos, sociológicos, políticos y económicos, que buscan explicar su configuración a través de tiempo y hasta la época actual.

Las expectativas que se han generado respecto a las capacidades que pueden gestarse desde lo local para transformar las realidades globales, van haciendo visibles aquellos espacios para la administración de los asuntos de la comunidad, como gobiernos locales con posibilidad de representación de sus intereses, definición de agendas, implementación y evaluación de políticas públicas, entre otros temas, sin embargo, para llegar a este punto, es necesario identificar sus orígenes.

El municipio data de una larga historia y en función de los contextos de cada país, ha adquirido características propias; en México se reconoce a través del *calpulli*, sin embargo, esta tradición en la organización socio-política tiene su antecedente en Roma con el *municipium* y en Grecia con la *polis*, ambos constituyen el punto de partida para entender a la institución municipal.

Para algunos autores, “el municipio es la estructura política surgida a consecuencia de la expansión romana hacia el siglo IV a.C, e insertada en un órgano político superior, por la inminente necesidad de control de las provincias.” (González Oropeza, 2010, pág. 168)

Es decir, se concibe como un producto consuetudinario más que de origen natural. Los municipios romanos se distinguían por contar con un territorio, una asamblea general, una curia como cuerpo colegiado de deliberación, un culto a varios dioses y personalidad jurídica propia. (De La Torre Torres, 2010, pág. 179) Por otra parte, el municipio como una creación griega

tiene su origen en la polis y por ende, en la concepción del ser humano como *Zoon Politikon*. (Terán Enríquez, 2010, pág. 164)

La figura del *municipium* constituyó una estrategia política para el control de los territorios conquistados por los romanos, entre sus características distintivas se encontraban: un territorio; una asamblea general con la participación del pueblo; una Curia (cuerpo deliberante) y el culto a los dioses. (Terán Enríquez, 2010, págs. 166-169)

Cuando el municipio llega desde España hacia América, recoge tres influencias: la visigoda, con el concilium, la romana con el régimen edilicio y la árabe con la figura del alcalde. (De La Torre Torres, 2010, pág. 181) Al llegar los conquistadores a América, encontraron *el calpulli* como la forma de organización social de las familias indígenas, mismo que era dirigido por un grupo de ancianos, y entre cuyas características distintivas estaba la autosuficiencia; la división del trabajo y las responsabilidades ante la comunidad; había un *tecuhtli* o responsable de milicia y adiestramiento de tropas de guerra; los *tequitlatos* como los encargados de dirigir los trabajos comunales; los *calpizques* o recaudadores de los tributos; los *tlacuilos* o cronistas; los sacerdotes; así como los médicos-hechiceros. (De La Torre Torres, 2010, pág. 180)

Hernán Cortés fundó el municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519, conformando un cabildo que lo dotaría de la autoridad necesaria para emprender la conquista, el municipio estuvo conformado por dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos con el cargo de alférez del real, un escribano y erigiéndose él como Capitán General y Justicia Mayor. (González Oropeza, 2010, pág. 13)

Las fuentes más antiguas para el conocimiento de la organización municipal en la Nueva España son las Ordenanzas emitidas por Cortés de 1524, en la primera se disponía sobre las condiciones en las cuales se llevaría a cabo la colonización mediante encomiendas” (Valencia Carmona, 2007, pág. 369)

Para Cortés la institución municipal resultó ser un medio para conseguir el dominio del territorio indígena conquistado; por lo que, esta institución (...) “no nace tan libre como *se quiere suponer*.” (González Oropeza, 2010, pág. 13) En este sentido, una forma de organización

como lo fue el municipio español en sus orígenes, no era representativa de los intereses de las poblaciones indígenas, sino de los encomenderos, a quienes Hernán Cortes a través de las Ordenanzas les había conferido poder para controlar los territorios conquistados, colonizando y evangelizando, sin considerar cultura, creencias y formas de organización social de los pueblos indígenas.

En virtud de lo anterior, el municipio en México fue creado como una entidad para la organización y dominación del territorio durante la conquista y el proceso de colonización española, dicha figura se ha ido transformando con el paso del tiempo, siempre en un entorno de conflicto permanente entre castas sociales e ideales respecto a la imposición y control político sobre la Nueva España entre españoles y mestizos, después con el movimiento de Independencia y la naciente República entre liberales y conservadores, posteriormente para superar las dictaduras de los Generales Antonio López de Santa Anna y de Porfirio Díaz, quienes permanente controlaron el poder político y económico de México, hasta que nuevamente con el movimiento Revolucionario se establecieron otras bases para la organización política del territorio.

Sin duda, el municipio ha sobrevivido a condiciones adversas que lo han colocado generalmente en condiciones de subordinación con respecto al poder de los gobernadores, reyes, virreyes, y posteriormente al propio poder federal instituido como resultado del nacimiento de México como nación independiente, sin embargo, en este ir y venir, también se ha exigido más del municipio, concretamente en aspectos como su definición y reconocimiento como autoridad del ámbito local, a partir de 1983 como un cuerpo de administración local, y desde 1999 como gobierno local.

En esta redefinición de su significado y sentido para el ejercicio del poder público, se le han asignado ámbitos de responsabilidad más complejos, mismos que han venido a revolucionar la forma en la que se conocía a la institución municipal en sus inicios, aunado a las influencias internacionales como la globalización que ha posicionado lo local como un elemento complementario para la inserción de estos gobiernos en temas de relevancia global o mundial,

entre los cuales figura la transparencia, la rendición de cuentas, el desarrollo sostenible y la evaluación en la gestión pública y las políticas públicas.

No está demás señalar que “el municipio como construcción política y jurídica de naturaleza autónoma es todavía lejano, a pesar de que diversos manuales han hecho especial énfasis en que se *trata del* nivel de gobierno más cercano (...) a la sociedad” (González Oropeza, 2010, pág. 13), por lo tanto debería reconocerse la capacidad que ostenta para la transformación de su entorno.

1.2 Fundamentos del municipio para su configuración como gobierno local

A lo largo de la historia de la institución municipal, desde la construcción de un México independiente, así como en décadas posteriores el municipio ha tomado formas diversas en términos de organización de su administración pública para brindar certeza a los ciudadanos, proveer las condiciones básicas que garanticen la provisión de servicios públicos y posteriormente, para asumirse como gobierno local.

Al ser promulgada la Constitución de Cádiz el 19 de marzo de 1812 en España; el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España (...) “se estableció la organización de los municipios (...) como instancia básica de gobierno (...) y organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no las hubiera.” (De La Torre Torres, 2010, pág. 181)

En la Constitución gaditana se estableció lo siguiente:

- a) Integración del ayuntamiento: por un alcalde o hasta dos alcaldes, los regidores, y un procurador síndico, quienes eran presididos por el jefe político o el prefecto, quien era el representante del gobierno central en el departamento o partido.
- b) Atribuciones del ayuntamiento: administrar la salubridad, el orden público, la instrucción primaria, la beneficencia, las obras públicas y las cárceles municipales. (De La Torre Torres, 2010, pág. 182)

Los preceptos de la Constitución de Cádiz para el municipio, fueron conservados aún con las Siete Leyes Constitucionales de 1836, momento en el cual, la división territorial del país cambio a departamentos, distritos y partidos, aunque sin desaparecer la figura del ayuntamiento, refiriendo que sus representantes fueran popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de los departamentos, en los puertos y en los pueblos de más de ocho mil habitantes. (De La Torre Torres, 2010, pág. 183)

“Durante el Segundo Imperio Mexicano, la división política del territorio mexicano fue en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades, administrados por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos.” (De La Torre Torres, 2010, pág. 184)

Posteriormente, en la Constitución de 1857 (...) “la institución municipal es la gran ausente, (...) pese a que los liberales eran mayoría en el Congreso, (...) y el tema de los ayuntamientos no era una cuestión ajena y considerando también que (...) veinte años atrás la Sexta Ley constitucional había retomado lo esencial de los planteamientos de la Constitución de Cádiz.” (González García, 2007, pág. 313)

La gestación de la idea de libertad municipal, se instituyó como aspiración durante la revolución mexicana por los líderes opositores al General Porfirio Díaz Presidente de la República; en este sentido destaca la Ley General sobre Libertades Municipales dada por el General en Jefe del Ejército Libertador, Emiliano Zapata, en 1916 (Laura Espejel, 1988, págs. 352-356), en donde se señalaron importantes elementos sobre libertad municipal, dichos preceptos sólo fueron dictados para su aplicación en la zona dominada actualmente por la Revolución y se manifestaba en los artículos transitorios que su entrada en vigor se realizaría de forma inmediata después de la entrada de las fuerzas libertadoras, en los lugares en donde éstas fueran ocupando en lo sucesivo.

El municipio estuvo regulado de forma ambigua en la Constitución de 1857, el artículo 36, fracción I, señalaba como obligación del ciudadano de la República “inscribirse en el padrón

de su municipalidad, manifestando la propiedad que *tenía*, o la industria, profesión o trabajo de que subsistía.” Y el artículo 72 en su fracción VI, del párrafo III, se refería a las facultades del Congreso, refiriendo que (...) “las autoridades municipales deben ser popularmente electas y se les deben designar rentas para cubrir sus atenciones locales.” (Constitución Política de la República Mexicana de 1857)

Por lo que, la administración de problemas locales se deja en manos de los gobiernos estatales, y los municipios se perfilan como entidades de registro de información de propiedades y recursos de los ciudadanos, no obstante, de forma contradictoria se les aplica la denominación de autoridades electas popularmente, sin establecer con claridad qué funciones llevarían a cabo, sujetándolas en todo momento a los recursos que el Congreso tuviera a bien asignarles, para actividades no especificadas en este ordenamiento constitucional.

Por su parte, en 1865 cuando se decreta el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, por el Emperador Maximiliano de Habsburgo (Estatuto Provisional del Imperio Mexicano), en el Título IX. De los Prefectos políticos, Subprefectos y Municipalidades, establece las bases de la administración de las municipalidades, considerando la figura de los Alcaldes, el Síndico Procurador, los asesores del Alcalde y los tenientes como suplentes de los Alcaldes en faltas temporales o auxiliares cuando fuera el caso.

Al considerar los preceptos de la Ley General de Libertades Municipales en relación con aquellos referidos en la Constitución de 1857 y a lo establecido en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, se puede corroborar que las bases del municipio libre acortaron sus aspiraciones, manifestando una visión mucho más modesta, donde no se enunció nunca la idea de conceder libertades a los municipios, ni en lo referente a fijar atribuciones precisas que diferenciaron su actividad de aquella que realizaba el Estado federal mexicano o las entidades federativas o departamentos constituidos y regidos por los ordenamientos ya señalados.

Para 1917, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se incorpora la idea de Municipio Libre que, sin definirlo, es considerado en el Título Quinto De los Estados de la Federación, en el artículo 115, donde se le asignan ciertas competencias en lo administrativo;

en el reconocimiento de su personalidad jurídica, y en lo correspondiente a que ser una autoridad electa popularmente, como a continuación se refiere:

“Art. 115.- 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, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. (...)
(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917)

Hasta ese momento, el municipio era una entidad que administraba recursos, sin un ámbito de competencias previamente definido, y se hablaba en general de las necesidades del mismo y para solventarlas de una hacienda administrada “libremente”, aunque basada en las contribuciones señaladas por los estados.

En este sentido, el gobierno local, no puede concebirse sino es a la luz de procesos transformadores de la sociedad en que se inserta, de igual forma con la apertura democrática y los procesos de descentralización, se ha buscado esa transición del municipio como un ente administrativo a un gobierno con capacidades institucionales que le permiten generar valor público cuando cumple su función en la sociedad.

Como principales dificultades identificadas en torno a la transición de la que se ha hablado, se identifican:

1. Ámbito de competencias del municipio centrado en la prestación de servicios públicos por entidades gubernamentales, con un margen restringido para generar alternativas de prestación de servicios en donde se incorporé a los actores sociales;
2. Limitada capacidad de gestión administrativa basada en la cogestión público-privada y en la corresponsabilidad gobierno-sociedad;
3. Fragilidad institucional, observada en la ausencia de una vinculación entre los objetivos de la planeación en el mediano y largo plazo con los mecanismos de evaluación existentes, lo cual es evidente en los programas y proyectos implementados de una administración local a otra; y
4. Ausencia de profesionalización de servidores públicos lo cual favorece la improvisación en la gestión y atención de los asuntos públicos.

Considerando lo anterior, el municipio como gobierno local implica una transformación que lo coloca como un ente que conjuga la función político-administrativa y social, para hacer más efectiva la presencia de los poderes locales en un territorio, conforme a los principios de un federalismo descentralizado y cooperativo.

1.2.1 La Reforma Municipal en el marco de la Reforma del Estado Mexicano

Para entender el proceso de reforma municipal en nuestro país y su incidencia en la caracterización actual para dicha institución como un gobierno local, es importante considerar que se trata de un asunto que ha sido objeto de discusión en el marco de la reforma del Estado por mucho tiempo. La cual se entiende como el proceso consistente en revisar los contenidos y relaciones de las categorías jurídico-políticas fundamentales que componen al Estado en una sociedad determinada. (Pichardo Pagaza, 2004, pág. 58)

El proceso de reforma administrativa encuentra uno de sus más importantes fundamentos en 1976 con el diseño de las bases orgánicas de la Administración Pública Federal. Durante la administración de José López Portillo, se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta Ley tiene como antecedente la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. (Sánchez González, 2004, pág. 264) Asimismo, la intención era regular el funcionamiento y operación del aparato gubernamental central y posteriormente el de las

entidades federativas y municipios. A estas acciones seguirían los programas de modernización y simplificación en la administración pública de 1980 al año 2000, en los cuales se aborda la necesidad de descentralizar y desconcentrar las funciones administrativas y de control presupuestal del gobierno central hacia los gobiernos de las entidades federativas y, a su vez de éstas hacia las administraciones municipales. (Sánchez González, 2004, págs. 341-344)

La descentralización, ha sido entendida como un proceso que comprende varias dimensiones; en lo político impide la concentración de poder en el gobierno federal o nacional y los entes subnacionales y locales adquieren la responsabilidad para con la sociedad como gobierno, es decir, llevan consigo la tarea de considerar la voz de los diferentes actores políticos locales gubernamentales y de la sociedad, en lo administrativo establece consensos y promueve el trabajo conjunto, a partir de lo que desde el ayuntamiento como órgano administrativo tomador de decisiones se pueda realizar, mientras que, en lo financiero, implica una reasignación de cuanto a las facultades para cobrar determinados impuestos.

En el caso mexicano, la descentralización ha iniciado con la alternancia política vivida en municipios y en las entidades federativas, dando lugar a una redistribución del poder político concentrado en el gobierno nacional por décadas. Con respecto a la descentralización administrativa y financiera en el municipio, encontramos el Programa Nacional para el Fortalecimiento Municipal, como resultado de una consulta hecha con los gobiernos de los estados y las reuniones de Tesoreros. El objetivo principal de este programa fue contribuir al mejoramiento de la organización económica y administrativa municipal para satisfacer la demanda de servicios públicos. Como parte de este Programa se crearon los canales para desconcentrar el gasto a través del Convenio Único de Coordinación, mediante el cual se canalizaron a los municipios recursos federales convenidos con los gobiernos de los estados. (Memoria de la III Asamblea de la Comisión Permanente de la Reunión Nacional de funcionarios de los gobiernos de los estados y la Secretaría de Programación y Presupuesto., 1981, pág. 47)

Cabe mencionar que, en ese tiempo, como parte de la reforma administrativa, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) dependencia encargada de ejercer el control

de la planeación del desarrollo de las entidades federativas y sus municipios. Entre las acciones de la SPP que buscaron involucrar a los municipios en la planeación regional, se encuentra el Programa para el desarrollo de la Programación-Presupuestación-Microrregional. (Memoria de la III Asamblea de la Comisión Permanente de la Reunión Nacional de funcionarios de los gobiernos de los estados y la Secretaría de Programación y Presupuesto., 1981, págs. 47-48)

En 1980 se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y la Ley de Coordinación Fiscal como mecanismos legales de distribución de los recursos desde la federación hacia las entidades federativas y de éstas a los municipios.

En 2004 se realizó la Primera Convención Nacional Hacendaria e iniciaron las discusiones en torno al fortalecimiento del federalismo fiscal. Cabe mencionar que dicha propuesta no incluye la participación directa de los municipios, por lo que, prevalece un sistema federal dual que no reconoce la importancia de dotar a los municipios como entidades políticas o de gobierno, de las capacidades financieras suficientes que les permitan una mejor implementación de sus políticas públicas, programas y proyectos.

Hasta la fecha la disponibilidad de recursos presupuestales de la mayoría de las entidades federativas y municipios de nuestro país, depende más de los recursos asignados de la Recaudación Federal Participable (RFP) que de sus ingresos propios por lo que la disponibilidad de recursos financieros propios es limitada, lo cual limita en gran medida una descentralización de competencias efectiva.

La descentralización del municipio es objeto de análisis a partir de las reformas al artículo 115 Constitucional, fundamentalmente las de 1983 y 1999 las cuales son determinantes para que se reconozcan facultades en concreto para el municipio tanto en lo administrativo como en lo correspondiente a su capacidad de representación frente a otros gobiernos, como una autoridad en materia local.

1.2.2 Principales reformas al artículo 115 Constitucional

De 1933 a 1983 el artículo 115 fue reformado constantemente, reconociendo que el régimen interior de los Estados tendría como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al Municipio Libre; por otra parte en 1947, se reconoce el voto de la mujer, en igualdad de condiciones que el voto masculino en las elecciones locales; asimismo en la reforma de 1953 se establece la no reelección inmediata para presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos; de igual forma para 1976 se reforman las fracciones IV y V señalando del artículo 115, para señalar que en lo referente a la conformación de centros urbanos, se realizará una coordinación entre federación, entidades federativas y municipios de acuerdo con la Ley federal en la materia. Para 1977 se incorpora el principio de representación proporcional en legislaturas locales y elección de los ayuntamientos de los municipios (refiriendo que sólo sería en los casos donde la población fuera de 300 mil o más habitantes). (Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.)

La reforma de 1983 (Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.) lleva consigo cambios fundamentales en la organización político-administrativa del municipio y en lo referente a su posición como autoridad responsable ante los ciudadanos en aspectos diversos, mismos que antes no habían sido conferidos como de responsabilidad expresa por parte del gobierno local. Lo anterior, requirió un periodo de asimilación por parte de los ayuntamientos para reconocerse a sí mismos como autoridades competentes para resolver problemas en su territorio.

Con esta reforma, se establece la revocación de mandato por parte de las legislaturas locales, ya sea de alguno de los miembros del ayuntamiento o por completo de la autoridad municipal; y se establece la figura de los Concejos Municipales como autoridades erigidas en lugar del ayuntamiento depuesto, esto cuando no sea posible que los suplentes entren en funciones o cuando se convoque a elecciones.

A su vez, con esta reforma se plantea que los ayuntamientos expidan sus bases normativas, sin contravenir aquellas establecidas por las legislaturas locales; en la fracción III se establece

como obligación del municipio la prestación de ocho servicios públicos, dejando abierta la posibilidad de incorporar nuevos servicios conforme las condiciones territoriales, socioeconómicas, a su capacidad administrativa y financiera. (Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.)

La capacidad financiera es también otro de los aspectos fundamentales referidos en la reforma de 1983, ya que se establecen las fuentes de ingresos municipales propios y derivados del sistema nacional de coordinación fiscal, la facultad de establecer convenios y acuerdos de coordinación fiscal con la federación y de colaboración administrativa con el gobierno del estado y asociarse con otros gobiernos municipales (a nivel nacional) para la mejor prestación de los servicios públicos que demanda la sociedad.

A pesar de estas reformas, con las cuales se hace visible la descentralización de competencias y de recursos financieros de la federación a los municipios, donde éstos se convierten en actores responsables en un conjunto de aspectos: financieros, políticos, administrativos y sociales, esta situación ha tenido que sortear las disparidades existentes entre municipios, la gran mayoría se encuentra en desventaja por cuestiones de urbanización, de infraestructura administrativa y del perfil de los servidores públicos que estaban asumiendo esas nuevas competencias, que habían estado (por décadas) concentradas en el gobierno federal.

Con la reforma de 1987 se concentraron los asuntos del municipio en el artículo el 115 y los de las entidades federativas se trasladaron al artículo 116. En ese momento el municipio era considerado todavía una entidad más administrativa que política.

A partir de la reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución, en donde se reformaron los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; el párrafo segundo, se adicionó un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II; se reformó el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h), i), el párrafo segundo y se adiciono también un párrafo tercero a la fracción III; se reformaron los párrafos segundo y tercero, se adicionaron los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reformaron las fracciones V y VII. (Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.)

Los municipios pasan a consolidarse al menos de jure como gobiernos, y lo trascendental de estas reformas radica en que a partir de ellas es posible configurar la visión respecto al poder local como forma de organización administrativa para atender las demandas ciudadanas y procurar el bienestar colectivo; así como en el plano político como la autoridad representativa del interés de la comunidad.

1.3 Los gobiernos locales: fundamentos teóricos

Los Estados modernos no pueden comprenderse si no es en el marco de la voluntad colectiva nacida y fortalecida desde los espacios locales, misma que le ha dado vida y autoridad para ser el depositario de confianza y poder soberano, para ejercer con arte la tarea de gobernar.

Al respecto, Uvalle (2011) refiere que “(...) la tarea de dirección de la sociedad se relaciona con el arte de gobernar, el cual es la suma de estrategias, habilidades y pericias que se aplican para construir y desarrollar sistemas institucionales con amplia capacidad de gestión pública, es decir, gestión de gobierno. (...) En la visión moderna del gobierno se han de aplicar capacidades que permitan racionalizar conflictos y problemas ateniendo a la necesidad de que su procesamiento implica capacidad de respuesta.” (Uvalle Berrones, 2011, págs. 38-41)

Gobierno es el “proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo institucional del Estado, en él se resume la institución y la acción del Estado Político en el seno de la sociedad civil.” (Guerrero Orozco, 1980) Ahora bien, si gobierno es como lo refiere Karl Deutsch, ‘el arte de la dirección y autodirección’, las sociedades deben aprender a instaurar mejores formas (de gobernarse a sí mismas) para unificar sus preferencias individuales a través de objetivos colectivos, orientados hacia el mayor bienestar general. Y en esta relación entre Estado y Gobierno (Karl, 1983), se incorpora a la Administración Pública, como el engrane que hace visibles los objetivos del gobierno, por tanto, nos dice Uvalle, “si gobernar implica ordenar, sistematizar e implementar los alcances de la dirección pública, el punto de apoyo que los gobiernos tienen para cumplir los propósitos que definen, es la administración pública.” (Uvalle Berrones, 2003, pág. 262)

Por otra parte, gobierno también es “un término empleado en la teoría política anglo-estadounidense, que se refiere a (...) las instituciones oficiales del Estado y su monopolio del poder coercitivo legítimo. (...) consiste en los procesos institucionales que intervienen en el plano del Estado para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva.” (Stoker, *Governance as theory: five propositions*, 1998)

Gobierno implica reconocer que se trata de “patrones de cooperación humana, de asignación y formas de autoridad; así como de procedimientos relativos a ella *considerando* (...) dos componentes, político y administrativo, el primero entendido como el origen, desarrollo y maduración de la voluntad social, y el segundo como el uso de esa reserva de poder y voluntad social por personal adecuado y los métodos convenientes (...) con la finalidad de cumplir responsabilidades hacia la colectividad.” (Guerrero Orozco, 2006, pág. 20)

A partir de las definiciones dadas, es posible reconocer que se trata de una función aplicable en el ámbito de lo local. Donde, gobierno local puede tener varias acepciones en función del tipo de Estado que se trate, en los Unitarios, el nivel local se encuentra relacionado de forma tal que, es inmediatamente inferior al poder central, mientras que, en los Federales, es posible encontrarlo en un tercer nivel, considerando a las provincias, entidades federativas, o cualquier otra unidad de gobierno en un nivel superior a aquélla que se identifica como local. Desde esta visión, los gobiernos locales encuentran un ámbito de competencias definido, mismo que se encuentra relacionado con aspectos políticos y legales vigentes, que son los que determinan la libertad y grado de autonomía con la cual los gobiernos locales inciden en el grado de calidad de vida de los ciudadanos que habitan y transitan en ese territorio.²

Los gobiernos locales han sido objeto de estudio y análisis desde hace varias décadas, y aunque la construcción de una tipología sólo puede ser el comienzo de un nivel de análisis más complejo, la construcción de conocimiento en este tema ha sido objeto de interés para autores como Hessey Sharpe (1991) quien identificó tres grupos de gobiernos locales: el grupo Franco (países del sur de Europa); el grupo Anglo (países como Reino Unido, Irlanda, Estados Unidos

² La definición es propia, sin embargo, la idea fue retomada del concepto *Gobierno Local* del Diccionario de Ciencia Política, de Frank Bealey (2003). Ediciones Istmo. Madrid, España. p. 200.

y Nueva Zelanda) y el grupo Norte (Europa media, países nórdicos, Alemania y Países Bajos); de igual forma, otros autores como Goldsmith (1987);) Batley y Stoker (1991) entre otros más, buscaron proponer una clasificación de gobiernos locales considerando países del Norte y del Sur (fundamentalmente países europeos); por su parte, Denters y Rose (2005) buscaron adaptar a Hesse y Sharpe (1991) considerando como un criterio básico para distinguir a los gobiernos locales, los sistemas unitarios y federales en los cuales coexistían. (Stoker, Governance as theory: five propositions, 1998)

A su vez, Stoker (Stoker, Governance as theory: five propositions, 1998) retomó estas clasificaciones para buscar la creación de una tipología propia en la que se pudiera identificar ¿qué es lo que distingue a los gobiernos locales de otros ámbitos de gobierno? señalando que es posible encontrar al menos cuatro funciones básicas, que son comunes a casi todos en el orbe mundial y que conforman una tipología sobre los elementos que satisfacen un sistema de gobierno local en pleno siglo XXI, mismos que son identificados como mutuamente excluyentes:

- a. Identidad;
- b. Inversión social o desarrollo económico;
- c. Bienestar social y redistribución; y
- d. Estilo de vida.

El primer elemento, la identidad es explicada en el sentido de lo que para los ciudadanos significa el territorio, como el lugar donde nacieron (motivo de orgullo) y que ha marcado su papel en la sociedad en la que se desenvuelve.

Asimismo, la identidad local tiene como contraparte a la sociedad cosmopolita, misma que es rechazada por los ‘comunitaristas’ a quienes la frase ‘Piensa Globalmente Actual Localmente’ (Think Global , Act Local) (Stoker, Governance as theory: five propositions, 1998) no representa un punto de equilibrio frente al valor intrínseco de la identidad local frente a los procesos de globalización de los territorios.

El segundo elemento, la inversión social o desarrollo económico, considerada primordial ya que hace posible “(...) el ordenamiento territorial, la regulación de la vivienda, el desarrollo

industrial y comercial, *así como* la prestación directa (...) en infraestructura básica de agua, alcantarillado, suministro de energía, construcción de carreteras y el transporte (...) estas tareas a menudo acompañadas *de otras enfocadas en el* desarrollo del capital humano, proporcionando la educación, la formación y la capacitación de mano de obra.” (Stoker, 1998)

De los aspectos aquí referidos, no queda duda que los gobiernos locales han venido desarrollando un papel fundamental para promover condiciones de competitividad en sus territorios, la atracción de contrapartes del sector privado y social, como coadyuvantes en la prestación de servicios públicos, así como la concurrencia con sus pares para una metropolización de sus gobiernos. No obstante, la otra cara de la moneda se encuentra en la incapacidad que algunos municipios enfrentan para asumirse como gobiernos locales, en su mayoría esto sucede en aquellos que cuentan con menores recursos económicos, así como con precarias condiciones de infraestructura, lo cual dificulta su tarea como gobierno.

El tercer elemento, bienestar social y redistribución, se relaciona con asumir la dirección y atención de las necesidades de educación, salud y progreso social, en este sentido, “la escala de los recursos disponibles y la eficacia del apoyo prestado por los servicios de bienestar varían enormemente, siendo la idea básica que los gobiernos locales asuman un papel fundamental en el bienestar social, a través de la provisión y redistribución” (Stoker, 2010, pág. 212) de bienes y servicios públicos.

El cuarto elemento, estilo de vida, al respecto Stoker destaca que se trata de asumir un papel “más allá del bienestar en la prestación de servicios y el desarrollo económico, *enfocada en el* desarrollo de un papel de coordinación de ciudadanos que apoyan el cambio y el desarrollo de un estilo de vida, (...) *donde aparece* (...) la función de gobernanza de la comunidad (...) como una respuesta a los cambios en el estilo de vida de las personas y la complejidad de la vida moderna y sus retos asociados. (Stoker, 2010)

Respecto a este último elemento, (Stoker, 2010) es muy enfático al señalar que el gobierno local con tendencia hacia lo comunitario, implica hacer frente a la complejidad de las realidades sociales que se presentan, y donde el gobierno en redes permitirá integrar conocimiento, apoyos

y aprendizaje para encontrar soluciones de política pública complejas ante problemas complejos.

De los cuatro elementos ya señalados, se concluye que la necesidad de construir tipologías sobre gobiernos locales, puede considerar diferentes aristas, ya sea a partir de las condiciones institucionales y legales, el tipo de Estado y de gobierno que se trate, o bien a partir de encontrar aspectos que de forma general son comunes a los gobiernos locales de todo el orbe mundial, sin embargo, la investigación no se agota con el desarrollo de estas tipologías, sino que, hace visible una tendencia importante, la participación de los ciudadanos en la vida pública para construir gobernanza en los territorios locales.

La materialización de los elementos identificados por Stoker, es posible en el siglo XXI a través de la visibilidad del ciudadano, quien forma parte de la concepción de gobierno para la sociedad, al respecto, es importante advertir lo que Uvalle señala; “la estatalidad burocratizada (...) de la primera mitad del siglo XX no es efectiva en el siglo XXI, dado que en los espacios públicos de ahora se lucha por la construcción y consolidación del orden jurídico y político con la participación de más grupos y más organizaciones de la sociedad civil. Ha cambiado en este caso el sentido del gobierno porque los Estados tienen ante sí a ciudadanos, no a súbditos.” (Uvalle Berrones, La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática, 2012, pág. 140)

Coincide con esta visión Stoker (1998) al señalar que “el buen gobierno pone en tela de juicio supuestos tradicionales que entienden el gobierno como una institución divorciada o lejana de las fuerzas sociales más amplias.” (Stoker, Governance as theory: five propositions, 1998).

Al respecto, es importante señalar que el autor hace uso de este concepto en alusión a un cambio en el sentido del gobierno, lo cual necesariamente remite a un nuevo proceso de gobernación y/o a un nuevo método con el cual se gobierna a la sociedad, y es aquí donde tiene cabida la gobernanza local.

1.3.1 Referentes para el estudio de los gobiernos locales

En este apartado se busca a partir del desarrollo de tres referentes de estudio de los gobiernos locales, aquellos elementos que permitan identificar al gobierno local, como agente integrador de recursos, conocimientos y capacidades que pueden orientar su gestión pública.

El estudio de los gobiernos locales tiene implicaciones relacionadas con los procesos de democratización y descentralización vividos durante los años ochenta a nivel mundial; el resurgimiento del interés por lo local, y su convergencia con los procesos de integración global, marcado un hito en el estudio de estos gobiernos. A su vez, se encuentran fundamentos sobre lo local y la comunidad en la literatura de Tocqueville, lo anterior sin obviar lo correspondiente a las raíces coloniales españolas que instituyeron la figura del municipio, así como en su composición administrativa al ayuntamiento, y como cuerpo colegiado o de gobierno al cabildo. Asimismo, los pueblos originarios o indígenas, referidos como estructuras de clanes o de familias contribuyeron al ordenamiento político y jurídico de las naciones.³

a) Tocqueville el ideal democrático sobre el gobierno local

Tocqueville tenía gran admiración por la forma de organización del Estado Federal Norteamericano, el pueblo como (...) “la causa y origen de todas las cosas, todo surge de él y todo lo absorbe”. (Tocqueville, 1911) En su obra pueden encontrarse elementos para la comprensión de la libertad y la igualdad entre los ciudadanos, quienes guiados por el interés en hacer fortuna, a partir del trabajo y de proveerse a sí mismos los estudios necesarios o el aprendizaje de un oficio, pueden ser parte productiva y benéfica de la sociedad americana.

Concibe a la esfera política como dividida en tres ámbitos de acción: la comunidad, el condado y el Estado, y en estos espacios, lo más importante es preservar la libertad y la igualdad.

La comunidad de Nueva Inglaterra, como el espacio sociopolítico donde:

³ Las tres referencias son consideradas como antecedentes comunes en el estudio del gobierno local y las comunidades. El texto de Roberto Lagos Flores hace mención de éstos en: “Gobierno Local: una lectura de municipios y comunidades desde la teoría democrática”. Revista Encrucijada Americana. Año 3. N° 1 Otoño-invierno. 2009.

- a) Las funciones públicas están a cargo de los *select-men* que son funcionarios elegidos cada año;
- b) Las leyes del Estado imponen funciones a los *select-men*, y éstos deben cumplirlas diligentemente, o ser objeto de responsabilidad personal;
- c) Pueden convocar a sus electores a reuniones comunales, para definir el rumbo de ciertas actividades que requieran mayores recursos que los que tienen a su cargo, tales como: construcción de nuevas escuelas, mismas que pueden requerir el pago de determinados impuestos, que la comunidad tendrá que pagar si es que se vota a favor de determinada iniciativa. (Lagos Flores, 2009, págs. 73-76)

El autor refiere a la administración de los Estados Unidos de América como altamente descentralizada, pero no uniforme en su organización entre comunidades y condados, de igual manera distingue entre centralización gubernativa (acción a favor del interés general) y centralización administrativa (orientada al control sobre asuntos de las comunas) y, crítica la separación de la administración con respecto al gobierno, considerando que sobrepasa los límites de lo sano. (Lagos Flores, 2009, págs. 105-109)

Su postura es moderada en cuanto a la pertinencia de la centralización en el manejo de los asuntos públicos, señalando estar a favor de la centralización gubernativa, sin considerar que el poder central pueda dominar todos los aspectos de la vida de un pueblo. (Lagos Flores, 2009, pág. 109) Al respecto de las ideas de Tocqueville destaca al gobierno de la comunidad como el estado ideal de democracia en donde coexiste la representación del ciudadano a través de autoridades electas y la deliberación por parte de los integrantes de la comunidad y los órganos que para tal efecto han sido creados, con el fin de tomar las decisiones necesarias para hacer prevalecer la paz y el bienestar de las mayorías.

En el recorrido que Tocqueville hace por la comunidad de Nueva Inglaterra, exalta el valor que las personas dan a procurar su propio bienestar, el interés por acumular dinero o riqueza (sin destacarlo como un valor negativo o avaricia); la voluntad de pagar impuestos, y la preferencia por sobre todas las cosas de la igualdad, aún si ello significaba sacrificar la libertad, lo anterior a partir de una base concreta, ser iguales aseguraba un piso mínimo de necesidades humanas

que debían ser cubiertas por el gobierno (en este caso de la comunidad) y que siempre estaban orientadas al bienestar general.

b) Los procesos de democratización y descentralización en América Latina

La institución municipal heredada de la conquista española, constituye el aspecto inicial para reconocer que en América Latina la desmilitarización y el auge de la ‘municipalización’ son elementos que han permitido la evolución y reconfiguración de los espacios locales durante el siglo XX y su revalorización en pleno siglo XXI. (Nickson, 1993, págs. 339-340)

El sistema de organización administrativa en los municipios durante la colonia fue el Cabildo (Nickson, 1993, pág. 341), figura retomada durante el movimiento independentista y después olvidada en el marco de los Estados-nación independientes, lo local comenzó a figurar en la década de los noventa como un ideal de participación, democracia y corresponsabilidad sociedad-gobierno en la tarea de gobernar.

Sobre la existencia de los cabildos abiertos y cerrados, las opiniones sobre su eficacia e incidencia en la toma de decisiones públicas es valorada de forma distinta, sin embargo, se reconoce que los cabildos cerrados eran órganos de gobierno plenamente reconocidos para ejercer las funciones de gobierno y administración; mientras que, los cabildos abiertos se constituyeron como espacios de discusión sobre asuntos de interés común, regulados por derecho consuetudinario. (Cogollos, Amaya Silvia y Jaime Ramírez León, 2004)

En el siglo XX, durante los años veinte a sesenta, la figura del municipio como gobierno, sólo adquirió relevancia en los discursos políticos, mientras que en la realidad, la ausencia de capacidades institucionales y de recursos para la atención de problemas públicos locales, empeoró la situación de las entidades locales, al tiempo en que los procesos de urbanización desordenada, y migración agudizaron las condiciones de vida de los ciudadanos hacia un estado de precariedad, pobreza y exclusión social.

En ese periodo, las mujeres asumen un papel relevante en los procesos electorales, al incorporarse en 1953, como un derecho pleno de éstas, el de votar y ser votadas en elecciones locales y federales, lo anterior sin olvidar que desde el 17 de febrero de 1947 se reconoció este

derecho en el artículo 115 Constitucional para que las mujeres pudieran votar en elecciones municipales.

Para la década de los ochenta, el resurgimiento del interés por los gobiernos locales es resultado de la ausencia de capacidades de los gobiernos nacionales latinoamericanos para hacer frente a las crisis económicas, lo cual llevo consigo a la reducción del aparato estatal, y a la atención de los preceptos del Consenso de Washington de 1989, tales como: disciplina presupuestaria, cambios en las prioridades del gasto público, reforma fiscal, liberalización comercial, privatización y desregulación. (Garmendía, 2012, págs. 46-48) Las cuales resultaron insuficientes frente a la crisis de 1994, y que dieron lugar a la definición de reformas de segunda generación.

En este escenario la descentralización de responsabilidades políticas y de gestión de recursos para una administración pública eficiente, eficaz y responsable, pusieron en entredicho las capacidades de las autoridades locales.

Concretamente en el caso mexicano, la descentralización y los procesos de democratización en los municipios han sido un fenómeno derivado de conflictos políticos en la lucha por el poder, tales como el triunfo electoral de 1946 en el municipio de León, Guanajuato, por parte de la Unión Cívica Leonesa, el cual devino en una imposición del candidato oficial, y en enfrentamientos que tuvieron un saldo de 26 muertos y varios heridos, al término de lo que, se tuvo que reconocer la victoria de la oposición en una elección local.⁴

La democratización de los espacios de gobierno en los municipios ha representado un reto constante, frente a los rasgos dominantes de la política mexicana, que han determinado el orden local a través de los caciques y jefes políticos, por lo que, cuando se incorpora la variable de descentralización en la década de los ochenta y se realizan reformas constitucionales como la de 1983 al artículo 115 Constitucional, la pregunta que debe hacerse en ese contexto es ¿Cómo

⁴ Para mayor referencia consultar: Bassols Ricárdez Mario y Socorro Arzaluz Solano. (1996) “Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas.” Frontera Norte, vol. 8, núm. 16, julio-diciembre.

lograrán los municipios responder al nuevo ámbito de competencias definido de *iure* frente a las condiciones políticas y sociales de sus entornos?

Al respecto, en un contexto de presidencialismo exacerbado, control gubernamental de las libertades ciudadanas, y de los medios de comunicación, el escenario era poco optimista, sin embargo, la situación se ha ido matizando con los procesos de alternancia política vivida en las últimas décadas, no obstante, los problemas sociales y económicos han prevalecido y agudizado en los espacios locales, sobre todo en poblaciones rurales, las cuales de acuerdo con INEGI en 2009, albergan al 20 por ciento de la población nacional.

En este contexto es importante recuperar lo que Uvalle advierte, con respecto al proceso de reacomodo de estos componentes en torno al gobierno local y la comunidad, “la democratización del poder —descentralización, federalismo, republicanismo, liberalización— da cuenta de ciudadanos activos, no de sociedades adormecidas. La relación entre la globalidad, lo nacional, lo comunitario y lo local, testimonia un cuadro de relaciones complejas y asimétricas que da vida a bloques regionales, comunidades de Estados, economías desarrolladas y economías emergentes.” (Uvalle, 2001, pág. 6)

A partir de lo anterior, es razonable considerar que los municipios en limitada medida han podido responder a las situaciones adversas que han enfrentado y en las cuales continúan inmersos, mismas que inciden directamente en su consolidación como gobiernos y en la representación política de la investidura como poder local a través de la figura político administrativa del Ayuntamiento.

La democratización, la descentralización y la articulación de lo local y lo global, forman parte de un mapeo en donde, los gobiernos locales figuran aún como entidades con más problemas que soluciones, sin embargo, a partir del intercambio de experiencias, ha sido posible integrar en los espacios de gobierno local, elementos que incidan de forma positiva en la tarea de gobernar, posicionando y reconfigurando el papel de las autoridades locales frente a los referentes globales.

c) La comunidad

Stoker (2010) señalaba en “*The Comparative Study of Local Governance: Towards A Global Approach*”, acerca del gobierno en la esfera de lo local y lo comunitario como una tendencia necesaria a la que en el siglo XXI se ha ido acercando este ámbito de gobierno y que lo dirige hacia la gobernanza, entendida como una forma distinta de llevar a cabo los procesos de gobierno orientados a la idea de buen gobierno.

Lo comunitario en la esfera local constituye un elemento necesario para entender las relaciones de poder, un primer elemento que debe destacarse para su comprensión de encuentra en el territorio. La comunidad es resultado de la “expresión de un espacio geográfico donde reside una población que de manera continua y permanente y para su bienestar se guía por la tutela de instituciones, asimismo, hay vínculos que la identifican como parte de un todo en un locus con fronteras y recursos: barrio, ciudad, municipio, departamento, provincia, entidad federativa y nación. *A su vez, una segunda acepción indica que (...) la comunidad tiende a ser temporal, y se constituye a iniciativa de personas deseosas de atender y/o emprender cuestiones focalizadas a nivel local, nacional o mundial en su derecho a la libertad de asociarse.*” (Polo, 2012, pág. 32)

La influencia de lo comunitario en lo local, implica considerar que comunidad y gobierno operan a distintos niveles y que ambos tienen en común el ser parte de un gran sistema social que los agrupa como subsistemas, lo comunitario busca la comprensión de fines superiores a los individuales, sin embargo, para erigir estos intereses es necesario reconocer una autoridad o poder encargado de materializar estas aspiraciones comunitarias, en tal sentido, el subsistema político lo hará posible y es ahí donde se plasman los límites entre la comunidad y el gobierno local. (Polo, 2012, pág. 32)

La comunidad es elemento integrador para que en el municipio se reconozcan figuras como la ciudad, la villa, la ranchería, el ejido, o el pueblo, entre otras, y en ellas se ejerza el poder local a través de un gobierno de carácter local. (Polo, 2012, pág. 32)

A su vez, la comunidad también puede ser conceptualizada en los espacios indígenas, recordemos que en época de la conquista española, cuando se instituyó el municipio, no se permitió que los indígenas ocuparan altos cargos, sin embargo, al conformarse municipios

indígenas, la nobleza que se conformó dentro de ese grupo, paradójicamente fue la que logró rescatar en cierta medida las tradiciones, cultura y enseñanzas prehispánicas, en ese tránsito de castas indígenas a la condición de campesinos de los encomenderos, como figura que se instituyó para la colonización de lo que fueron las comunidades indígenas.

A su vez, es importante señalar que las formas de organización socio política dadas por las comunidades indígenas, fueron conservadas en los primeros años de la época de la conquista española; “(...) los caciques siguieron (...) gobernando con ayuda de los altos funcionarios de la organización prehispánica (...) Ramírez de Fuenleal, en 1532, informa que con el señor o *tlatoani* gobernaba el *tlacochcalcatl teuctli* o gobernador, el *tlacatecatl*, capitán general, el *cuauhnochtli* o alguacil mayor y otros funcionarios, todos ellos con las mismas funciones que en la organización antigua (...) en Tetzaco, el cacique Ixtlilxóchitl tenía en 1529 su *tlacochcalcatl*, también llamado gobernador por los españoles. (...) con el gobierno de Mendoza se empezó a implantar en las comunidades indígenas el sistema de gobierno local modelado según las instituciones municipales españolas. Como parte de la política de segregación de indios y españoles, el cabildo de una comunidad indígena debía estar constituido exclusivamente por indios, y en ciudades como México o Puebla hubo dos cabildos separados, uno de indios y otro de españoles.” (Carrasco, sf)

Hasta nuestros días, los usos y costumbres de los municipios mexicanos se rigen por derecho consuetudinario y constitucional, con respecto a ello “(...) la lucha por la reivindicación de los derechos indígenas (...) a partir del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, al cual se adhirieron los países latinoamericanos. *Y en* el caso de México (...) la movilización nacional indígena encabezada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional desde 1994, y la respuesta del Estado con las reformas constitucionales de 2001, las cuales declaran a la nación mexicana pluricultural y garantizan “el derecho de los pueblos y las comunidades a la libre determinación. (...)” (Polo, 2012, pág. 43)

A su vez, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 2º, puede arrojar luz con respecto a la forma de organización político administrativa de las comunidades indígenas y de la consideración de los mismos como antecesores de los pobladores actuales, con sus propias formas de organización.

De lo anterior se concluye que los tres referentes para el estudio de los gobiernos locales han considerado el contexto socio-histórico, el aparato legal y consuetudinario, así como las visiones y cosmovisiones de los actores involucrados en los procesos de gobierno, lo anterior, sin omitir que la figura del municipio en México fue impuesta a los pueblos indígenas. A su vez, las crisis económicas de los años ochenta y las recomendaciones emitidas para el adelgazamiento del aparato estatal, así como las reformas al artículo 115 de 1983, 1999 y 2001, son elementos que permiten reconocer capacidades locales de estos gobiernos y donde el argumento de ausencia de las mismas no debiera considerarse como una justificación para no mejorar las formas de gestión de los asuntos públicos desde la esfera de poder del gobierno local.

1.4 El gobierno local en el contexto de la gobernanza

A partir de la década de los ochenta, las teorías neoliberales encontraron consenso en que la descentralización permitiría no concentrar todas las decisiones y recursos en el aparato estatal, por lo cual se buscó trasladar a los aparatos de gobierno intermedio (subnacionales, regionales o estatales) y locales (como es el caso de los municipios, los distritos, las ciudades, etc) las responsabilidades de gestión y satisfacción de demandas sociales, mismas que coexistirían con el paradigma de la privatización de lo público para lograr un mejor desempeño gubernamental. En este contexto ocurrirá una transformación de la visión entre gobernados y gobernantes, hacia la de proveedores eficientes de servicios y clientes satisfechos. Para la década de los noventa, el paradigma de '*menos Estado y más mercado*' sería orientado a la revalorización de lo estatal y de la participación ciudadana para buscar mejores formas de cumplir con la tarea de gobernar. En este contexto los gobiernos locales se insertan como autoridades de proximidad, que tienen la tarea de gobernar considerando el diálogo y la cooperación como sus mejores herramientas para lograr consensos y posicionarse en la escena local, pero también en lo nacional e internacional.

En la década de los noventa, la revalorización de lo local, llevó consigo la gran responsabilidad de actuar de manera institucional y ética, considerando que menos gobierno y más sociedad, no

implicaba desvanecimiento del aparato gubernamental, sino la articulación y fortalecimiento entre las esferas política y social, y que en eso consistía la tarea de gobernar.

No obstante, el entendimiento respecto a esta nueva dinámica de administración de lo público, no logró asimilarse de forma integral en los espacios locales, por lo que, la desigualdad, la exclusión, la pobreza y la debilidad institucional, constituyen un problema de gobernanza en lo local, es decir, sobre cómo llegar a integrar mejores formas de gobernar a partir de las facultades conferidas y de las redes que puedan generarse para completar el proceso de descentralización y comenzar a desarrollar capacidades desde el territorio local.

De acuerdo con Joan Prats existe una distinción y complementariedad entre gobernanza y gobernabilidad, la primera es “la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional (...) y la gobernabilidad es capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir, de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas.” (Prats, 2003, pág. 246)

En virtud de ello, la gobernanza es señalada por el autor como un concepto distinto de gobernabilidad, ésta última como resultado del “alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico (...) de sus capacidades de autoreforzarse. (...) El problema de la gobernabilidad *es un asunto* de refuerzo (‘enforcement’), (...) en tanto la gobernanza establece patrones de interacción entre actores estratégicos no sesgados (...) que permitan la formulación e implementación de las políticas en el menor tiempo y esfuerzo posible.” (Prats, 2003, págs. 243-245)

Gobernanza es también una propuesta de cambio en las formas tradicionales de gobernar, donde se fusiona la idea de gobierno y red para identificar alternativas creativas de resolver problemas públicos, haciendo evidente que el rol del Estado omnipresente ha cambiado, sin que ello signifique que desaparezcan las estructuras gubernamentales que garanticen a los ciudadanos la vida, la seguridad y el respeto por la propiedad privada.

De igual forma siguiendo a Torres se distinguen tres vertientes epistemológicas de la gobernanza: “1) conservadora y opuesta a las políticas públicas, 2) la dirección descentralizada en redes horizontales de organizaciones mixtas público-privadas, propia de las décadas de los

setentas y ochentas, 3) en los años noventa como resultado de un paradigma relacionado con la posmodernidad de la vida política, la descentralización y la fragmentación espacial y como parte de ello la creación de redes de políticas públicas y la rendición de cuentas, la accountability, como esfera de empoderamiento y participación social.” (Torres, 2008, págs. 78-80)

Al respecto, la forma en que los gobiernos locales contribuyen a generar gobernabilidad y gobernanza en sus territorios, se encuentra en asumir la tarea de gobernar considerando el valor social de las políticas públicas, entendidas como “las decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su carácter de ciudadanos, electores y contribuyentes.” (Aguilar, 1992, pág. 36) A partir de las cuales se pueden articular procesos de gobierno que sean más enfáticos en generar bienestar para los ciudadanos de ese territorio, y en tal sentido, pueda ser medido y por tanto evaluado, de ahí la importancia de articular la comprensión de la evaluación para los gobiernos locales desde las políticas públicas.

De acuerdo con Prats, los actores estratégicos entendidos como aquellos provenientes de organizaciones sociales, privadas y del sector académico que permiten una reinterpretación, reorientación y descubrimiento de capacidades para la gestión de temas de interés público, que ocurre de forma multinivel y por tanto en distintos grados.⁵ Implica reconocer y aprovechar la estructura institucional con la que se cuenta desde los gobiernos locales, y reforzar la capacidad de gobierno a partir del fortalecimiento de redes con actores estratégicos que colaboren en aspectos de interés público ya sea en la prestación de algún servicio, en el monitoreo y/o la evaluación de determinada política, o en cualquier otra actividad que contribuya incorporando la visión social o creando valor público en asuntos de interés colectivo.

Por tanto, Ricardo Uvalle es enfático al señalar que “si gobernar implica dirigir y coordinar, lo importante es hacerlo de cara a los ciudadanos (...) en el espacio de lo público (...) la tarea de gobernar es impensable sin la participación de los ciudadanos en los procesos públicos, dado que éstos tienen su origen en espacios que no son estatales, que pertenecen a la vida cotidiana

⁵ Concepto propio a partir de Joan Prats (2003).

de las personas, grupos y organizaciones. La democracia contemporánea reconoce la importancia de la participación y representación, pero no se agota en las mismas; la calle, como lugar de lo público, da cuenta de conductas, reacciones y estrategias que, mediante la movilización de voluntades organizadas, confieren a las tareas de gobierno otro perfil de valoración.” (Uvalle B. , 2012, pág. 38)

Los actores estratégicos en la gobernanza local hacen posible definir nuevos perfiles de valoración de la acción de gobierno, para gobernar y los espacios idóneos para reconocer esta capacidad, se encuentran en lo local, por lo tanto, son los gobiernos locales quienes desempeñan un papel fundamental como promotores y coordinadores de la gobernanza local.

En este sentido, Uvalle refiere que “la tarea de gobierno es compleja, porque son complejos los asuntos públicos (...) y *las decisiones* implican considerar diversos factores que inciden en su comportamiento; *ya que*, en ningún caso la adopción de las decisiones sobre los asuntos públicos es un proceso lineal (...) exige análisis, valoración y solución, (...) y se enlaza con los contextos que dan lugar a presiones organizadas alentadas por diversos grupos de interés.” (Uvalle B. , 2012, pág. 47)

A su vez, cuando se busca gobernar desde un enfoque de gobernanza, el gobierno local debe ser capaz de articular redes de confianza, apoyo y colaboración, las cuales tendrán como “respuesta estratégica tipos de política pública –regulatoria, distributiva, de fomento, de coordinación– que al sumarse e interrelacionarse, se convierten en redes de políticas que son testimonio de cómo se gobierna lo público de manera flexible y focalizada. Las redes de política pública *como* productos institucionales que se vinculan con necesidades y problemas que tienen que solucionarse (...) indican la articulación informal de actores y voluntades que tienen la oportunidad de participar en el debate y estructuración de las soluciones que conllevan a la definición de cursos de acción —política pública— encaminadas a generar formas de sinergia social y política para dar paso a planteamientos efectivos de solución.” (Uvalle B. , 2012, pág. 48)

A lo largo del capítulo se ha buscado explicar la relación del gobierno local con el diseño de nuevos procesos de gobierno, que presentan un desafío de innovación para los procesos de toma de decisiones, la implementación y evaluación de las políticas, momentos en los que se hace necesario incorporar a los actores estratégicos de los cuales hace referencia Prats. De igual forma, en este capítulo se ha buscado referir las fuentes que permiten reconocer los fundamentos del municipio y la gestación de sus fundamentos teóricos a partir del reconocimiento de la función política y administrativa, que bajo la denominación de gobierno local ha venido desarrollando.

A partir de los argumentos ya expuestos, se concluye preliminarmente que un municipio con tradición colonial e indígena como el mexicano, se encuentra aún en proceso de transición hacia su configuración como gobierno local, lo anterior significa que como gobierno debe asumir su papel como coordinador, promotor, rector de la acción pública orientada bajo criterios de gobernanza, lo cual significa un redimensionamiento de las capacidades gubernamentales y sociales en los espacios locales.

Lo anterior, requiere fortalecer a los gobiernos locales, para lo cual es indispensable generar redes con actores estratégicos, que fomenten la confianza, y el respeto por las instituciones locales, así como que sean capaces de monitorear y evaluar las políticas públicas implementadas, y por supuesto, participar en los procesos de diseño de las mismas, es decir, gobernando de cara a la ciudadanía.

Lo anterior sólo es posible a partir de la creación de escenarios propicios de gobernanza local, al respecto, Francisco Porras (2008) retoma a la escuela de la anglo-gobernanza para definir gobernanza como un paradigma de política pública que incorpora a las redes de actores no gubernamentales en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, bajo el argumento de que ante la ausencia de capacidades del Estado para responder a las demandas ciudadanas, se establecen mecanismos para involucrar a los usuarios de los servicios para generar comunidades de política pública auto-organizadas e inter-organizacionales. (Porras, 2008)

Este autor señala que, por las condiciones sociopolíticas de los gobiernos locales, los escenarios de gobernanza pueden ser híbridos, coexistiendo redes inter-organizacionales autónomas o semiautónomas y al mismo tiempo jerarquías de poder, estos escenarios se definen como un continuum gobierno-gobernanza, coincidiendo con postulados teóricos de autores como Jon Pierre y Guy Peters.

Asimismo, con base en los fundamentos teóricos expuestos, se concluye que gobernar en gobernanza desde lo local, implica capacidad para superar el conflicto entre intereses divergentes, promoviendo alternativas inteligentes, confiables y que resuelvan problemas a partir de visiones realistas y no improvisadas, es decir, capacidad para asumir con responsabilidad la tarea de gobernar, la cual en los espacios locales encuentra escenarios de factibilidad desde las políticas públicas, mismas que requieren ser evaluadas desde su diseño hasta su implementación, y que en el caso mexicano ha resultado en un objeto de estudio de creciente interés a inicios del siglo XXI, sin que hasta ahora existan metodologías consolidadas que estén articuladas con las políticas públicas locales, o bien mecanismos que incorporen a la evaluación como un ámbito de conocimiento y comprensión de la realidad social que fortalezca a las políticas públicas locales, considerando el valor social y público de la evaluación.

Al respecto de la relación entre evaluación y políticas públicas, se trata de un ámbito de estudio que Harold Lasswell ya vinculaba desde la década de los 50, al señalar que existe una búsqueda de la eficiencia en el diseño de las políticas. (Aguilar, 1992, págs. 97-98)

De igual forma, Lasswell ya señalaba que en las ciencias de políticas se ocupan términos clave, los cuales aluden a significados cambiantes, y persiste una inestabilidad en los indicadores lo que lleva a realizar continuamente su actualización a fin de que se ajustarlos permanentemente a la realidad. (Aguilar, 1992, págs. 98-99)

Lo anterior, es de suma importancia, ya que Lasswell tenía una amplia comprensión de la importancia de que las ciencias de políticas fueran eficaces, lo que necesariamente implicaba que fueran valoradas a través de indicadores. (Aguilar, 1992, pág. 103)

Para Lasswell las ciencias de políticas debían aportar el conocimiento necesario para mejorar la práctica de la democracia; cuya meta última debe ser la realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos. (Aguilar, 1992, pág. 103)

En tal sentido, en esta investigación se busca generar una propuesta heurística y alternativa que permita la comprensión del valor de la evaluación de las políticas para los gobiernos locales mexicanos, considerando como marco de referencia la institucionalización de la evaluación del desempeño en México en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como en las subsecuentes leyes acuerdos y lineamientos que fueron expedidos y que explican hoy en día que la evaluación sea un componente de la Administración Pública mexicana.

Capítulo 2. Fundamentos teóricos y empíricos de las políticas públicas y de la evaluación

Introducción

El presente capítulo expone los fundamentos de las políticas públicas en el contexto de la ola democratizadora en el siglo XXI, considerando que gobernar a partir de políticas públicas no representa un modernismo pasajero sino una forma institucional y participativa de tomar decisiones para la atención de problemas públicos.

El capítulo presenta y expone los fundamentos axiológico, institucional, democrático y argumentativo de las políticas públicas en la búsqueda de su comprensión como elementos que dan sentido a la forma en que se construyen las políticas, y se lleva a cabo la evaluación.

Se parte del precepto de que se desarrollan en un contexto democrático e institucional, y que la participación de actores sociales representa un importante eslabón para su diseño.

Se aborda el papel del gobierno por políticas públicas, considerando los fundamentos de las políticas y lo referente a la evaluación en el contexto gubernamental, con estos elementos se busca articular bases para conocer ¿de qué manera la evaluación contribuye a la gestión del gobierno local?

En el ámbito gubernamental, las políticas públicas no son una tendencia emergente para la atención de un problema, hoy en día se requiere diseñarlas con una visión integradora, donde se configuren como un estilo de gobernar en democracia, de forma corresponsable, colaborativa y consensuada. En este sentido, las políticas públicas son viables en contextos donde prevalecen elementos de gobernabilidad y gobernanza⁶, esto es, en condiciones donde el gobierno se caracterice por ser un agente integrador de esfuerzos y recursos dispersos entre un gran cúmulo de actores, para la atención de necesidades y demandas públicas.

⁶ Se trata de dos enfoques conceptuales relacionados con la acción de gobierno. (Aguilar, 2013: 292) Gobernabilidad es entendida como capacidad de gobierno para atender demandas o problemas públicos con los recursos disponibles, en palabras a Aguilar “denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad.”(Aguilar 2013: 292). Por otra parte, cuando nos referimos a gobernanza estamos haciendo alusión a un proceso de gobierno que es ocupado para “denotar que en las instituciones sociales contemporáneas la dirección o gobierno de la sociedad implica la acción del gobierno pero no se reduce a ella, sino que abarca además la acción de actores económicos y sociales.”(Aguilar, 2013:298)

En la última década, se ha ocupado de forma excesiva el término política pública, abandonando el rigor de considerarla como una acción pública integradora, consensuada y, enfocada en articular recursos e intereses sociales a partir de ejes de desarrollo social que permitan gobernar mejor y con sentido humano.

Las políticas públicas fueron desarrolladas y aplicadas en Estados Unidos en los años cincuenta, su posicionamiento como disciplina científica en el campo de la Ciencia Política se debe a los estudios sobre la eficacia de los gobiernos, que emergen en las discusiones teóricas en torno a la “policy” con D. Lerner y Harold Lasswell en el texto *“The policy sciences in the United States”* (Parsons, 1995: 10 citado por Subirats, 2008) en donde se encuentra el estudio de Lasswell conocido como “La orientación hacia las políticas” (Aguilar, 1992) , de igual forma los trabajos de H. Simón (1957), Charles Lindblom (1959), y David Easton (1965) marcaron los inicios del análisis de políticas públicas, mientras que para 1983 Garry D. Brewer y Peter DeLeon, publicaron *“The foundations of policy analysis”* en el que abordaron el tema de las etapas del proceso de las políticas públicas.

Al respecto, Peter DeLeon (1997:8) refiere que los estudiosos del análisis de políticas concentraron su atención en las etapas del proceso de la política y no en políticas concretas, algunos autores destacables en las etapas clásicas de las políticas públicas, son los siguientes:

- a) Iniciación: Nelson Polsby (1984) y John Kingdon (1984)
- b) Estimación: Alice Rivlin (1971) y Edward Quade (1983)
- c) Implementación: Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1973) y Bardach (1977)
- d) Evaluación: Edward Suchman “Evaluation Research” (1967) y Richard M. Titmuss “The Gift Relationship” (1971)
- e) Terminación: Herbert Kaufman (1976) y Fred Ikle (1971)

Para la década de los noventa, Jenkins-Smith y Sabatier harían fuertes críticas al modelo de las etapas de las políticas públicas, señalando que no se trataba de un modelo causal, que no proporcionaba bases claras para probar hipótesis empíricas; y que la heurística por etapas daba una imprecisión descriptiva de las etapas; además de que el ciclo de las políticas sólo era una unidad temporal de análisis; y no permitía el aprendizaje orientado por las políticas a través del proceso mismo de la política. (DeLeon, 1997: 10)

En el siglo XXI Luis F. Aguilar (Aguilar , Gobierno y administración pública, 2013) señala que en el pasado la cuestión política estaba centrada en la legitimidad de los gobiernos, es decir, en cómo crear gobiernos socialmente productivos, democráticos, representativos y socialmente responsables, mientras que, en el presente la preocupación se concentra en la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos para gobernar a sus sociedades; a su vez, en otro de sus textos Aguilar (Aguilar Villanueva Luis, 2013, pág. 156) expone otra cuestión que influye en *cómo gobiernan* los gobiernos, y es el *cómo se gobiernan* los gobiernos.

No obstante, en el caso mexicano, los gobiernos nacional, subnacional y locales siguen en un proceso de consolidación democrática, de representatividad ante sus comunidades, de generación de capacidades institucionales; el entorno institucional en el que se desenvuelven aún está alejado de abandonar la preocupación por fortalecer su capacidad directiva, sin embargo, sí es posible considerarlos como productores de sus propias políticas públicas, enfocadas en gobernar mejor, al mismo tiempo que, es evidente que los gobiernos deben idear alternativas para comprender cómo se gobiernan a sí mismos, a fin de responder de manera más eficiente, eficaz, de calidad y con equidad a las demandas ciudadanas.

2.1 Sustento de las políticas públicas

Las políticas públicas como decisiones racionales de los gobiernos, se encuentran inmersas en un ambiente social que las define, las hace complejas, las cuestiona, las obliga a redefinirse o a dar lugar a nuevas decisiones de política. En este apartado se buscará reflexionar sobre el sustento axiológico, democrático, institucional, y discursivo de las políticas públicas, considerando que guardan una relación con la forma en que se evalúan las políticas públicas.

A su vez, se distinguen por explicarse por ser procesos decisionales en donde se conjugan valores sociales comunes, marco legal, organizaciones con una cultura organizacional específica; y versiones discursivas que van delineando la forma en que se configuran y reconfiguran.

La diversidad de acciones de política pública que son posibles de implementar en lo local se relacionan con los temas que desde el ámbito de competencia de estos gobiernos se les confiere, por lo que, hablamos de asuntos concretos como provisión de servicios públicos; y, en otros casos las exigencias del contexto social son las que determinan la atención de temas no

considerados formalmente como una competencia local, vgr. en los gobiernos locales mexicanos temas como la actividad exterior de cooperación descentralizada no es reconocida constitucionalmente, pero tampoco es impedida, por lo que los gobiernos la desarrollan para fines diversos, conforme sus prioridades; otro ejemplo, es la competitividad local, donde los gobiernos tampoco cuentan con un conjunto de competencias que determinen que les corresponde promover la competitividad, la atracción de inversiones, etc para fomentar el desarrollo económico local, y sin embargo, lo hacen.

Cada decisión de políticas públicas puede ser analizada a partir de los componentes que la integran, en primer lugar, la decisión asume un conjunto de valores como su referente de acción, ya que éstos permiten identificar los postulados que la definen y cuáles no son coincidentes con su desarrollo. Ello como resultado de un ejercicio social de reconocimiento de situaciones como problemas públicos, mismos que representan “valores sociales no atendidos (...) por lo que, para entender una política pública deberá comprenderse cómo es que el problema fue construido desde un principio, por actores con agendas y valores propios”. (Cejudo, 2013, pág. 93 a 95 y 103)

En segundo lugar, como decisión de un gobierno, la política pública no es impuesta o no tiene rasgos autoritarios, sino que, se gesta en un contexto democrático, por tanto, las decisiones se justifican ante los ciudadanos afectados y beneficiados por la política, a su vez, las políticas han transitado por un proceso de reconocimiento como problemas públicos, lo anterior derivado de un posicionamiento dentro de los asuntos de atención pública, por parte de Organizaciones Civiles, o de grupos de ciudadanos que han expresado a las autoridades su inconformidad con respecto a cómo se viven determinadas situaciones, a su vez, las políticas públicas por su naturaleza ofrecen soluciones parciales con respecto a un problema social, pues se concentran en atender por ejemplo, la desnutrición en los municipios de la Sierra Norte de Puebla, problema que a su vez, está relacionado con otro problema de mayor complejidad que es la pobreza (la cual según CONEVAL puede medirse de forma multidimensional), a su vez, de una condición de pobreza se puede generar otros problemas como el ausentismo escolar, el bajo rendimiento escolar de los alumnos, el padecimiento de enfermedades diversas, etc. Por lo que, los problemas públicos van concatenados entre sí en muchos casos y atender uno de ellos implica decidir no tomar medidas para dar lugar al diseño de otras políticas públicas.

En tercer lugar, las políticas públicas desde la disciplina de la Administración Pública constituyen una alternativa para gobernar, y fundamentalmente se presentan como programas dirigidos a un sector social, generalmente se encuentran focalizadas y tienen como características principales:

- “a) Un contenido: movilizan los recursos para generar resultados o productos;
- b) Un programa: no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente sino a la articulación de varios de ellos en torno a una estructura de referencia u orientación;
- c) Una orientación normativa: presupone que la actividad pública no es resultante de respuestas aleatorias sino, la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor, no puede dejar de asumir, donde los actos traducen orientaciones, satisfacen intereses, son portadores de ciertos valores, tienden hacia objetivos específicos.
- d) Un factor de coerción: la actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental y es legítima derivado de su autoridad legal;
- e) Una competencia social: se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados. El analista debe identificar al público, a los individuos, grupos o instituciones que componen el campo de la acción gubernamental considerada.” (Meny Jean Ives y Claude Thoening , 1992, págs. 91-92)

En virtud de lo anterior, las políticas públicas como decisiones que deben ser comunicadas y justificadas ante los ciudadanos, deben guardar coherencia con fundamentos de carácter axiológico, democrático institucional y discursivo, ya que a partir de ello adquieren otros elementos que las consolidan como decisiones fundamentadas en valores, acordes con los preceptos democráticos de las sociedades modernas, inscritas en un marco institucional que les da coherencia y viabilidad; y donde la argumentación y discurso de los comunicadores de la misma como decisión deben gozar de amplia capacidad retórica para que los ciudadanos reconozcan en la política pública la mejor alternativa para la atención del problema público y las razones por las cuales no se priorizará sobre otros asuntos que pueden estar también en la agenda pública.

a) Sustento Axiológico

Axiología viene de “fr. axiologie, y este del gr. ἄξιος 'digno', 'con valor' y el fr. -logie '-logía'), por lo que significa teoría de los valores.” (Real Academia Española, s.f.)

Lo axiológico en las políticas públicas se refiere a los valores que les dan fundamento, y constituyen una justificación al sentido de la acción de gobierno. La sociedad concibe su realidad conforme a valores comunes que permiten una convivencia, y a su vez, espera que las decisiones políticas de sus representantes hagan prevalecer esos valores, por lo que, las políticas públicas, programas y cualquier otra acción de gobierno debe ser congruente con ese conjunto de valores.

A su vez, cuando nos referimos a valores, necesariamente hacemos alusión a la ética y a la construcción de códigos éticos; las sociedades construyen estos códigos, y conforman una ética común, a su vez, el individuo asume un conjunto de valores en su entorno más inmediato (familia o amigos) que conforman su ética individual y finalmente, existen éticas profesionales, que son aplicables al conjunto de individuos que tienen en común una profesión o un oficio, por ejemplo, los servidores públicos, los médicos, etc.

La ética profesional es el conjunto de reglas de conducta a las que se someten las personas que desempeñan una actividad específica; difieren del conjunto de normas de la moral común. (Fernández Santillán (Compilador), 1997, pág. 164) Está ética enfrenta dilemas morales que contraponen la ética de la convicción con la ética de la responsabilidad, sobre todo al momento de tomar decisiones públicas.

En el proceso de toma de decisiones, los funcionarios deben atender a su ética profesional, al tiempo que no deben descontextualizar sus alternativas de resolución de problemas de los valores socialmente aceptados.

La ética en el uso del poder público también permite distinguir el buen del mal gobierno, no obstante, la función de gobierno no sólo es sometida a juicios de valor ético, sino también a otros de carácter técnico que permiten identificar y medir la eficacia del gobierno.

Asimismo, se reconoce en la ética una “utilidad normativa... la cual proporciona valores que una vez interiorizados, guían a las personas para que sus conductas sean mejores incluso ejemplares. Y para los responsables de la vida colectiva en condición de autoridades con investidura, les proporciona valores y normas para que su actuación pública no sea deleznable, sino ejemplar y decorosa.” (Uvalle Berrones, La importancia de la ética en la formación de valor público, 2014, pág. 64)

El sentido ético de la política no es un asunto de reciente interés para el estudio del gobierno, y sobre los dilemas que los políticos deben enfrentar, Max Weber explicó que el dilema del político moderno se encontraba entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad; él señaló tres cualidades necesarias para ser buen político: “pasión, sentido de la responsabilidad y mesura.” (Weber, 1967, pág. 154) La primera era necesaria que viniera acompañada de una causa orientada más por el sentido de responsabilidad y con ella se consideraban juicios de valor que darían un carácter subjetivo a esa causa que el político identificaba como legítima en el cumplimiento de su deber; el segundo elemento, implicaba reconocer que toda decisión o no decisión necesariamente llevaba a consecuencias y, finalmente mesura para reconocer que existen eventos no controlados, en el contexto político, dada la incertidumbre las alteraciones posibles debían superarse de manera tal que no se perdiera la orientación hacia el objetivo previsto.

A su vez, Weber distingue dos éticas, la de la convicción y la de la responsabilidad, la primera enfocada en el seguimiento puntual de los códigos y máximas establecidos, por lo que las consecuencias de la acción no serán imputables al decisor, mientras que la segunda reconoce que toda decisión tendrá efectos y que serán imputables al tomador de decisiones, por cuanto debió prever los resultados y desviaciones probables.

Weber reconoció que existían irracionalidades éticas en el mundo y que se debía tener la capacidad de aceptarlas, ya que no toda acción considerada ‘buena’ trae consigo efectos positivos, sino que, es posible lo contrario y es necesario saber aceptarlo, pues la política lo exige.

Por lo que, la ética considerada en un contexto social, así como las éticas profesionales, funcionan como un conjunto de barreras morales que son reforzadas con normas legales que a su vez

consideran sanciones para los individuos que no las respetan, mientras que, a nivel individual, la sanción es autoimpuesta.

La forma en que se determinan esos valores alude a un proceso complejo de comprensión de la realidad misma, las costumbres, y formas de vida socialmente aceptadas, por lo que, los valores son cambiantes de una sociedad a otra, aunque ello no implica que no se reconozcan valores universales, por ejemplo: en las sociedades democráticas los valores como igualdad, libertad y equidad son reconocidos y deben ser respetados y protegidos por las instituciones.

Para las políticas públicas los valores que les dan sustento no son los mismos en todos los casos, por lo que, en función del tema objeto de la política se determinan los valores que se encuentran involucrados, es decir, lo que Merino señala como “una referencia de valores” (Merino, 2013, pág. 158) Por ejemplo, si la participación ciudadana se considerada como un valor en la evaluación de las políticas públicas, entonces desde el diseño de éstas se contaría con mecanismos institucionalizados donde se hiciera visible esa participación en cualquiera de las fases de la política: diseño, implementación o evaluación.

Incorporar ciertos valores como elementos orientadores de las políticas públicas, implica identificar qué valores son los que llevan a tomar ciertas decisiones, qué significado tienen y qué dilemas éticos deben ser resueltos para ofrecer a través de una política, así como la decisión que se justifica y comunica ante los ciudadanos; por ejemplo: si un gobierno decide no continuar con un programa de subsidios para madres solteras, debido a que la última evaluación externa realizada, arrojó información que demuestra que ese apoyo económico no tiene incidencia en la calidad de vida (valor elegido), por lo que ahora los recursos serán destinados a un programa de fomento al empleo y capacitación, a fin de orientar a este sector de la población hacia mayores oportunidades productivas que mejoren la calidad de vida de estas mujeres y sus hijos.

A partir del reconocimiento de estos valores en las políticas públicas, mucho más podemos decir acerca de cómo se está gestando la política misma y en su proceso de diseño, implementación y evaluación estos valores deberán ser orientadores con respecto a las expectativas generadas socialmente y los resultados que se esperan de la misma.

Asimismo, no debemos dejar de lado que no sólo los valores son elemento determinante, ni orientador de la política pública, ya que, las arenas de políticas donde convergen actores, dinámicas e intereses, buscarán ir moldeando la representación tangible (a través de la política pública) de ese conjunto de valores para la toma de decisiones, no obstante, los valores no son negociables, por lo que, cuando la política no corresponde al valor que le dio sentido, necesariamente los productos o resultados no serán satisfactorios o concluyentes para quienes (como beneficiarios, usuarios o ciudadanos) reciben los efectos o impactos de las políticas.

A su vez, cuando una política pública es evaluada por un agente independiente o externo a la implementación, se buscará la coherencia entre la política y los valores que son considerados la base a partir de la cual se diseñó e implementó, por lo que, una evaluación útil socialmente será aquella que favorezca la orientación de nuevas decisiones y, en su caso abone a la transparencia en la gestión de la política y para la rendición de cuentas.

b) Sustento democrático

La democracia como forma de gobierno de un Estado, da sustento a las políticas públicas en tanto genera mecanismos de participación en las decisiones gubernamentales sobre determinados problemas públicos, se trata también de una condición de orden político, es decir, democracia política, a su vez, las hay de tipo diverso, pues se encuentran en los sistemas parlamentarios y presidencialistas, o bien son democracias participativas o representativas, además de que “no es posible esperar de la democracia en gran escala... lo que se obtiene de la democracia a pequeña escala”. (Sartori, 1993, pág. 11)

Por si misma, la democracia no vuelve la acción gubernamental más sencilla, sino contrariamente complejiza los acuerdos, y la forma en que se respeta la voluntad de muchos con intereses que pueden contraponerse, por ejemplo, una política pública de salud reproductiva, puede no ser prioritaria por grupos de la sociedad civil que buscan incorporar en la agenda de problemas públicos el tema de derechos humanos, por lo que, bajo un enfoque de gobierno democrático se debe buscar priorizar entre estos dos temas, justificando ante los ciudadanos por qué se elige uno por encima del otro.

No se debe pensar que la democracia hace más sencillo un proceso decisional, más bien determina mayor grado de compromiso con las demandas ciudadanas y pone a la vista del público las decisiones y procesos mediante los cuales se llega a tales conclusiones. Por lo que, en ese contexto la frase democracia como “sistema de gobierno mediante la discusión” (Majone, Giandomenico, 2014, pág. 35) cobra mayor sentido.

La democracia promueve la deliberación y discusión sobre un problema público, constituye un espacio pertinente para hacer respetar las diferencias de enfoques y opiniones con respecto a un mismo tema, favorece el valor de la tolerancia, a su vez, los acuerdos entre actores involucrados permiten reconocer posibilidades de cooperación y colaboración entre autoridades y ciudadanos.

A su vez, las políticas públicas son una forma de gobernar ligada a la democracia, y constituyen “un estilo de gobierno” (Arellano Gault David y Felipe Blanco., 2013, pág. 17) que determina la orientación de las decisiones, las instituciones intervinientes y de la acción cotidiana gubernamental; asimismo, guardan ciertas características, en primer lugar las realizan autoridades públicas legítimas; atienden problemas de interés público e incorporan recursos públicos y privados, se enfocan en favorecer el interés común, y suponen el diálogo y acuerdo con grupos ciudadanos, (Arellano Gault David y Felipe Blanco., 2013, pág. 27) por tanto, cuando se elige realizar determinada política, necesariamente se está abandonando la posibilidad de realizar otro tipo de acciones.

La participación de grupos de la sociedad civil en un contexto democrático permite producir significados sociales comunes sobre los problemas que se atienden a través de las políticas públicas, En un escenario democrático las políticas públicas deben gestarse con la mayor apertura, discusión, colaboración y legitimidad por parte de los actores involucrados, la democracia constituye el fundamento en donde se asientan valores, percepciones sobre los problemas comunes y constituye una forma de gobierno por consenso.

A su vez, el consenso es factible si el proceso deliberativo se encuentra institucionalizado y las distintas voces y opiniones pueden ser escuchadas y consideradas, la democracia es el escenario propicio para hacer valer la participación como un medio de deliberación pública, y de

legitimidad del gobierno, sin embargo, no representa por sí misma la solución a un problema público.

La democracia necesita legitimidad frente a los gobernados, y las políticas públicas eficiencia, eficacia, o calidad en los productos, efectos o impactos que derivan de ellas, por lo que, un proceso de toma de decisiones en un contexto democrático en donde se involucre un asunto de política pública, no representa por sí mismo la elección más eficiente o eficaz, sino la más legítima para los ciudadanos. Por ejemplo, en el Distrito Federal cada año se destinan recursos presupuestales al ejercicio de presupuesto participativo, donde las personas eligen el destino de cierto monto de recursos asignados a las colonias, conforme los proyectos registrados por los ciudadanos, en ese escenario, si al tener que votar entre dos proyectos: “juegos infantiles” o “colonia limpia de tiraderos de basura clandestinos”, los ciudadanos votan por el primero, es claro que no están interesados en los efectos negativos a la salud y la imagen urbana, que provocará un tiradero de basura en su comunidad, sin embargo, la decisión (aunque no es eficaz) resulta legítima, por tanto democrática.

No obstante, las políticas públicas tienen su razón de ser en contextos democráticos, y éstas necesitan de mecanismos que permitan encausar la participación de los ciudadanos hacia decisiones que sean eficientes, eficaces o con calidad, es decir, por sí misma la institucionalización de comités o consejos ciudadanos no garantiza mejores decisiones, sino existen justificaciones racionales, argumentos y razones por las cuales una alternativa sea mejor que otra, y es ahí donde tanto las políticas como la democracia encuentran cada una desde su ámbito de interés el desafío de encausar la participación ciudadana para construir mejores políticas y mejores formas de hacer democracia.

c) Sustento institucional

El entorno institucional constituye un marco general o base en el que se desarrollan las políticas públicas, alude a un conjunto de reglas para la acción gubernamental y de los distintos actores que tengan incidencia pública, a su vez, no sólo se requieren reglas, sino también capacidad institucional, lo cual implica contar con condiciones para atender demandas públicas.

Entorno y capacidad institucional constituyen dos elementos que se condicionan mutuamente para articular aspectos políticos y administrativos, donde la voluntad política, la participación

democrática de actores sociales en los procesos de política pública, y la formación de recursos humanos, permiten avanzar en la construcción y el fortalecimiento de la institucionalidad de los gobiernos.

Al respecto, Uvalle observa que, “lo público institucional necesita que el orden político tenga los elementos indispensables para garantizar que la pluralidad de los actores se sustente en reglas justas y eficaces que favorezcan el ejercicio de los derechos y las responsabilidades ciudadanas... y es la institucionalidad del orden político aquella que enlaza a las autoridades públicas con los grupos ciudadanos.” (Uvalle B. , La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado., 2001)

El sustento institucional se relaciona con el axiológico y el democrático, pues una política pública como decisión representa un conjunto de valores que la justifican y soportan, y requiere un conjunto de reglas claras y un aparato institucional que la hagan viable, además de una argumentación convincente que la explique frente a beneficiarios y afectados.

La capacidad institucional también es un asunto que ha sido relacionado con la gestión pública para resultados, y considerada dentro de “la agenda de la reforma del Estado y la modernización de sus instituciones.” (Ospina, 2002) La preocupación de los gobiernos por generar capacidad institucional, implica contar con ‘buenos gobiernos’ que respondan de manera eficiente, eficaz y sostenible las demandas de sus gobernados.

De acuerdo con Ospina (2002) la evaluación en la gestión pública ha hecho contribuciones a la capacidad institucional de los gobiernos, desde el punto de vista técnico y político, en el primer caso “las iniciativas de evaluación han impulsado la creación de un ‘stock’ de conocimiento en materia de planeación estratégica y medición de indicadores y capacitación del recurso humano; han generado demandas para fortalecer la coordinación interinstitucional; y han empezado a abrir camino para integrar los procesos de planeación, presupuestación y evaluación del sector público. Desde el punto de vista político, las iniciativas han enfatizado la rendición de cuentas en la gestión pública, contribuyendo a legitimar el papel del gobierno en un momento de transición en el cual aparecen nuevas formas de gobernanza en la región.” (Ospina, 2002)

Lo anterior puede observarse de forma evidente en los casos de países como Chile y México donde se han institucionalizado sistemas de evaluación de políticas sociales y programas públicos, no obstante, ello sólo ha sido posible a nivel federal o central, mientras que, los gobiernos subnacionales y locales han quedado relegados en gran parte por la fragilidad institucional que les ha impedido generar sus propias metodologías de evaluación para las políticas públicas, o bien la colaboración directa con los gobiernos nacionales para determinar las posibilidades de realizar un aprendizaje institucional en materia de evaluación de políticas públicas, pues es evidente la necesidad que existe de consolidar un sistema de evaluación de políticas y programas nacionales y locales, orientado a mejorar los resultados de la gestión pública para el desarrollo.

Durante las reformas estatales de los años ochenta y noventa, el asunto de la capacidad institucional fue objeto de interés, se pensaba que ‘menos Estado’ era una oportunidad de generar condiciones para un ‘mejor Estado’; mientras que, en la primera década del siglo XXI el problema a debatir ya no era el tamaño del aparato estatal sino la necesidad de contar con capacidades administrativas y políticas para generar capacidad institucional y responder de forma efectiva a las demandas de los ciudadanos.

El concepto de capacidad institucional ha cobrado acepciones distintas a lo largo de varias décadas, de acuerdo con Ospina, en algunos casos se le ha relacionado con eficiencia y eficacia, mientras que en otros casos con desarrollo sostenible, y de manera más reciente con gobernanza, a su vez, Uvalle hace énfasis en que lo público institucional necesariamente debe venir acompañado de “arreglos eficaces que garantizan en lo fundamental entre la sociedad y el Estado” (Uvalle B. , *La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado.*, 2001, págs. 17-19) y en un contexto democrático que fortalezca la institucionalidad misma.

A su vez, Francis Fukuyama (2004) en *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, señala que se trata de aquellas que permiten fortalecer y crear, para proveer a la sociedad de orden, seguridad, protección de derechos individuales, provisión de bienes y servicios etcétera. Dicha capacidad implica establecer de qué manera se vincula diseño

y gestión de la organización, diseño del sistema político, y base de legitimación con factores culturales y estructurales.

De igual forma, se considera pertinente el concepto de Cabrero (2004) que siguiendo a Shah (1997 citado por Cabrero), señala acerca de las capacidades institucionales y el fortalecimiento de la descentralización de los gobiernos subnacionales (estatales y municipales) que deben considerar los elementos: 1) 'intercambio horizontal de información entre pares para generar 'aprendizajes cruzados' y conocer 'mejores prácticas; 2) intensidad democrática en la acción pública local, es decir, generar mayor participación ciudadana y escenarios de corresponsabilidad con el sector público, y favorecer la rendición de cuentas; y 3) marco regulatorio de las instituciones presupuestales, el cual es necesario para fortalecer capacidades administrativas y de gestión; y 4) el perfil profesional de los funcionarios.

d) Sustento argumentativo

La capacidad argumentativa y de persuasión representa un elemento fundamental desde el inicio de la selección de un tema como problema público, pues ello exige una justificación pública, los analistas de políticas públicas son los “productores de argumentos de las políticas” (Majone, Giandomenico, 2014, pág. 57) y ellos a través de juicios de valor sustentan una posición con respecto al problema en cuestión, establecen los escenarios posibles y sobre ellos recae la responsabilidad de determinar el mejor curso de acción pública.

La argumentación debe cuidar la forma en que se presentan las razones y motivaciones que llevaron a tomar una decisión, a su vez, cuando la política pública concluye se requiere de una comunicación efectiva frente a los actores involucrados o interesados, es decir, la construcción de estructuras lógicas de pensamiento que resulten convincentes, y a través de las cuales sea posible persuadir y emitir recomendaciones aceptables con respecto a las cualidades de la política pública por encima de sus deficiencias aparentes.

Como señala Majone, “La política pública está hecha de palabras” (Majone, Giandomenico, 2014, pág. 35) y los analistas construyen argumentos a partir de razones y motivaciones, las primeras son “consideraciones que se usan en la comunicación interpersonal” (Majone, Giandomenico, 2014, pág. 65) van más allá de una intuición, pues buscan una argumentación razonable, por ejemplo: un juez en la determinación de un fallo, sigue las reglas procesales y

no sus intuiciones para justificar una decisión; las segundas están asociadas con cuestiones personales que llevan a un sujeto a realizar determinada acción, y son consideradas relevantes para fundamentar explicaciones convincentes sobre por qué se justifica y legitima la decisión, y en el análisis de políticas públicas se ha reconocido su relevancia, por ejemplo: una política pública sobre la atención y servicios educativos a menores infractores, debe posicionarse con argumentos basados tanto en razones como en motivaciones para demostrar por qué es adecuado brindar educación a este sector en condición de privación de su libertad, señalando los efectos, resultados o impactos esperados por la política.

Los analistas de políticas como se observa tienen en sus manos el poder de construir de forma casi artesanal sus argumentos, en sentido metafórico, les corresponde el diseño de una obra única (ejercicio de retórica), la cual por sus peculiaridades (evidencias) no se parece en nada a ninguna otra pieza de arte, pues ha sido creada específicamente para un fin (la argumentación razonable y justificable de la política).

A su vez, este talento del analista de políticas en la argumentación, debe ocupar evidencias que fortalezcan el sentido de sus afirmaciones y eviten que los argumentos sean considerados carentes de validez o confiabilidad. La evidencia, Majone (Majone, Giandomenico, 2014, pág. 86) la señala como un tipo de información ‘seleccionada’ que, al ser incorporada en el cuerpo del argumento, permite disipar dudas o cuestionamientos acerca de la política pública.

La evidencia incorporada correctamente en el cuerpo del argumento, constituye un eslabón necesario para explicar las razones y justificaciones que llevan a la comprensión y consentimiento sobre determinada política tanto en el momento en que se toma la decisión, como de forma posterior a su implementación, el otro eslabón es la persuasión, es decir, la capacidad de defender la decisión tomada y convencer a un público en particular sobre la pertinencia y beneficios que traerá consigo la implementación de determinada política.

2.2 Análisis de políticas públicas: el papel de la evaluación

La búsqueda de alternativas de decisión racional que comenzó en la década de los cincuenta con analistas enfocados en la elección de los medios más adecuados para obtener fines óptimos y los mejores resultados, se denominó análisis de sistemas, y para la década de los setenta dio paso al “análisis de políticas”. (Majone, Giandomenico, 2014, pág. 49)

En este apartado se busca identificar a través del análisis de las políticas públicas qué papel tiene la evaluación, considerándola no únicamente como un componente más de un ciclo en el que se distinguen los momentos de la política, sino valorarla como una intervención que por su transversalidad e intersectorial y aportaciones al aprendizaje institucional de los gobiernos, hace posible responder de forma eficaz, eficiente y con calidad a los requerimientos o demandas que desde el sector social y privado se hacen visibles.

El análisis racional de políticas de acuerdo con Majone debe realizarse conforme a los valores que la autoridad gubernamental ha identificado, y a partir de éstos realizar el proceso de análisis y conservar estos valores como los que guían la elaboración de la política pública.

La evaluación está presente en el análisis de políticas públicas, y reconoce que no basta con un diseño impecable de la política pública, sino que es necesario prever que ésta se aplique de forma eficiente, eficaz y con calidad, pues las opiniones y los valores tendrán gran influencia en la evaluación de políticas.

La evaluación es concebida en esta investigación como un sistema integrado o anclado al gobierno y a la administración pública, enfocado en la mejora de la gestión de los asuntos de interés público, y como un elemento de gran potencial para incidir en los procesos de toma de decisiones.

En el estudio de las políticas públicas la evaluación toca un aspecto importante en cuanto a su contribución para la realización, terminación o reformulación de las mismas, hoy en día no es posible omitir la relevancia del estudio de la evaluación más allá de una herramienta, como un componente necesario para una mejor Administración Pública, en virtud de su énfasis está en mejorar formas de gestión, de desempeño de los gobiernos y sus políticas, y de sus servidores públicos, por tanto contribuye a una gestión pública para resultados en el desarrollo.

Uno de los obstáculos que deben considerarse en el avance del estudio sobre evaluación, se encuentra en la estigmatización de ésta, se le considera una irrupción en el ejercicio de la función pública, que sólo busca poner en evidencia aquello que no se realiza cómo debería y que por tanto exhibe incompetencia, corrupción o ausencia de dirección y control en las instituciones, y en sus servidores públicos. Por lo que, se rechaza una intervención que tenga por objeto evaluar el desempeño del gobierno, de sus políticas o bien de sus servidores públicos.

Derivado de ello, la apreciación del valor público y social de la evaluación no puede hacerse visible cuando no se ha logrado establecer un consenso sobre de qué manera ésta deja de ser un concepto práctico para volverse un ámbito de investigación profesional en ciencias sociales, que dé cuenta de que existen visiones encontradas con respecto a la evaluación en el campo de la administración pública y sus potenciales efectos en la mejora de la gestión de lo público, lo anterior desde un enfoque de integración de mecanismos de participación para actores sociales (beneficiarios) como un primer acercamiento al valor social de la evaluación.

Valorar socialmente la evaluación de las políticas públicas tiene que ver con la identificación clara de los valores a los cuales responde determinada política; debe conocerse el proceso que se ha realizado para determinarla como la mejor decisión de entre un conjunto de escenarios posibles, a su vez, esta valoración debe venir desde la esfera social, por lo que involucra a grupos de ciudadanos interesados, ya sea porque son los beneficiarios directos, porque estén siendo afectados con esta política o bien en razón de que sean representantes de algún grupo de la sociedad civil y desean emitir opiniones respecto al tema objeto de la política.

La valoración social también debe contar con algunos elementos que permitan distinguirla del valor público, el segundo es aquel que se gesta desde la administración pública cuando se da respuesta a la demandas de los ciudadanos, mientras que, el valor social debe ir enfocado en reconocer su utilidad para la sociedad civil, es decir, sus efectos en el desarrollo de la comunidad local, para lo cual es necesario que exista un involucramiento en el proceso de evaluación (ex ante, durante o ex post) para reconocer el significado que tienen este tipo de intervenciones en la vida de los ciudadanos, y en esa medida, el reconocimiento llevará a una apropiación de la política pública en el contexto donde ha sido implementada.

Reconocer el valor social de la evaluación desde la perspectiva del ciudadano, de manera general implica que éste cuente con ciertos elementos que le permitan emitir una valoración informada respecto a los avances logrados o los resultados obtenidos derivado de la implementación de una política pública, tales como:

- a) Información acerca de cómo se gestó la política pública: el diagnóstico previo, su justificación, qué objetivo se propone, a qué necesidad responde, su población objetivo, y las metas que busca conseguir;

- b) Un mecanismo institucionalizado de participación social a través del cual sea posible contar con información sobre las distintas evaluaciones de políticas y programas públicos que se han realizado, y las formas en que puede participar dando seguimiento a una intervención o directamente en una evaluación ciudadana.

2.2.1 La evaluación en el diseño de la política pública

Evaluar el diseño de una política pública implica considerar dos aspectos importantes, el primero, la planeación del desarrollo lleva consigo la definición de políticas y programas, de ejes estratégicos, objetivos y metas, el segundo que en nuestro país la evaluación de diseño generalmente se encontrará enlazada con el proceso de planeación, y será asociada con el diagnóstico de la situación, estando enfocada en verificar la coherencia y racionalidad de una intervención pública con respecto a la demanda social a la cual intenta responder.

Contar con un diagnóstico del problema representa una condición necesaria para una buena evaluación de diseño, Rossi y Freeman (1989) enfatizaban en este aspecto y señalaban que al vivir en un mundo imperfecto los problemas no pueden definirse una sola vez para el conjunto de la población, sino que, existen especificidades que necesariamente llevan a una constante redefinición y a la identificación de parámetros para la definición y comprensión de la magnitud de la intervención que será necesaria, a su vez ello requiere “valoración de la necesidad” (Rossi,1989: 73) es decir tener en cuenta la complejidad que involucra el dar atención a determinado problema, y los recursos que será necesario destinar para ello, en otras palabras reconocer si existen capacidades institucionales.

Malos diagnósticos constituyen el primer peldaño hacia una deficiente política pública, misma que no cubrirá la necesidad para la que fue creada; y presentará incongruencias que condicionarán su implementación.

El diseño de la política pública para ser evaluado ocupa definir qué elementos del mismo serán sujetos a una valoración, para ello se establecen términos de referencia, donde se establece la valoración de aspectos como el problema definido y sus objetivos, o entre éstos y los objetivos de planeación nacional, estatal y municipal, entre la cobertura y los mecanismos de focalización, o el presupuesto aprobado con respecto a las metas que se busca alcanzar, entre otros elementos que pueden evidenciar un inadecuado diseño de la política pública.

Si entendemos que la evaluación es un análisis cargado de ciertos valores que permiten explicar el problema y las razones de la intervención, en un esfuerzo sistemático por comprender la realidad, los indicadores pueden apoyar en la fundamentación de juicios de valor acerca del cumplimiento de los objetivos o metas previstos.

En una evaluación de diseño se buscará también conocer la coherencia interna y externa (Osuna, 2000) de la política pública, en el primer caso buscando si existe compatibilidad entre objetivos, a su vez entre medios y objetivos, y la lógica de la estrategia misma en torno a lo que se pretende lograr; en el segundo caso, se busca conocer si existe compatibilidad entre objetivos planteados y aquellos otros que son de mayor rango pero que se encuentren relacionados en torno al tipo de intervención que se realizará.

A su vez, es necesario identificar si la política es pertinente, es decir, si los objetivos que se propone pueden ser realizados en virtud de la “capacidad competencial e instrumental para enfrentarse a las causas, a las dimensiones o a las consecuencias del problema que afecta a la población objetivo”. (Bueno, 2013, pág. 8)

En la fase de diseño de una política pública, la evaluación también es útil como una valoración inicial que explica el costo-beneficio o el costo-impacto de la intervención, se trata por tanto de un momento donde el análisis es fundamentalmente cuantitativo y requiere cálculos precisos para reconocer las posibilidades reales de hacer frente a un problema público en un contexto concreto.

En el diseño de una política pública también es preciso llevar a cabo un intenso diálogo entre los actores políticos y sociales, y los órganos gubernamentales involucrados, así como contar con mecanismos que permitan una coordinación y colaboración que respalden la decisión y no permitan que sea considerada como una acción alejada del consenso de los distintos actores.

Las políticas públicas al traer consigo desde su diseño la materialización de valores y el soporte de un acuerdo entre gobierno y sociedad, se gestan como decisiones basadas en el consenso y la deliberación. Al respecto, Merino señala que “los métodos utilizados para tratar de situar (e incluso medir) los problemas públicos que merecen atención del Estado (...) no escapan de una teoría de entrada (...) relacionada con una concepción sobre la relación entre el Estado y la

sociedad (...) así como a un sistema de valores asociado con la racionalidad de las decisiones.”
(Merino, La importancia de la Ética, 2013, págs. 37-39)

La definición del problema público implica emitir un juicio de valor en respuesta al conjunto de creencias y valores que le dan sentido al contexto en el que se está visualizando el asunto como problema, lo anterior constituye un primer elemento necesario para definir alternativas de tratamiento desde la esfera gubernamental y social, así como para verificar las posibilidades de atención integral o parcial a la situación identificada, y debido a que no existe una definición única del problema, pueden existir múltiples formas de concebirlo y reconocerlo, en función de los actores intervinientes, los recursos humanos, materiales y financieros disponibles, y los tiempos establecidos para su atención.

La política pública es generadora de valor público, en tanto que responde de manera oportuna a las demandas de los ciudadanos, y a su vez puede ser generadora de valor social, a través de la evaluación, en esta investigación se considera que una intervención pública debe ser valorada desde la esfera ciudadana para que desde lo social se reconozca su utilidad, pertinencia, efectos, y capacidad de moldear una realidad e incidir en el desarrollo local. En una evaluación los integrantes de la sociedad civil deben ser los actores principales, y deben ser quienes reconozcan en la evaluación de políticas públicas un puente de acuerdo común entre sociedad y gobierno (valor social), un componente indispensable en la gestión de temas públicos y en la definición y redefinición de políticas públicas, así como en la comunicación de resultados sobre las evaluaciones hacia la sociedad.

Por último, todo buen diseño de política pública en la implementación no está exento de desviaciones en su implementación, situación que se verá reflejada en la evaluación de los resultados y/o de los impactos, al no observar los cambios esperados, o al detectar que existen vínculos con otros temas y aspectos no considerados en el diagnóstico inicial como parte del problema, lo cual puede obligar a una reformulación o terminación de la política pública, dando lugar a un nuevo ciclo.

2.2.2 La evaluación en la implementación de la política pública

La implementación en las políticas públicas ha sido objeto de estudios por diversos autores que han discutido sobre los principales problemas que se presentan en ésta. En la década de los setenta, ante la incompreensión de por qué una política pública con un buen diseño fracasaba en su implementación, comenzaron a identificarse elementos que provocaban el divorcio entre un momento y otro, sobre todo con el texto de Pressman y Wildavsky de 1973, el cual evidenció los problemas de interpretación en la implementación de una política pública, a su vez, en ediciones posteriores al estudio de Oakland, Wildavsky colaboró con Giandomenico Majone en 1978, y con Browne en 1987, y el argumento central era que una implementación efectiva requería una cadena de órdenes, así como capacidad de coordinación y control de arriba hacia abajo. (Parsons, 2007, págs. 482-484)

Posteriormente, con Christopher Hood y Lewis Gunn respectivamente se abordaría el estudio de la implementación hacia la construcción de un modelo ideal basado en el modelo racional o de arriba hacia abajo; al tiempo que autores como Wetherley y Lipsky en 1977, dieran a conocer su análisis respecto a la implementación de una ley en el estado de Massachussets y comprobarán que una buena cadena de mando y objetivos definidos, no eran suficientes para que el diseño de la política tuviera una exitosa implementación. (Parsons, 2007, págs. 486-488)

Hasta este momento, la implementación había sido concebida como engañosamente sencilla, pues los estudiosos en el tema no consideraban aspectos como la interpretación que los encargados de la implementación darían al diseño de una política, así como la forma discrecional en que ésta se aplicaría, y que entonces una cadena de mando no sería suficiente para coordinar de arriba hacia abajo con éxito.

Por ello otros autores como Elmore, plantearon en 1979 la posibilidad de realizar análisis de la política pública desde su etapa final hacia la inicial, a lo cual denomino ‘mapeo regresivo’, lo cual permitió identificar patrones de conflicto entre los actores intervinientes, en esa misma década Bardach en 1977, estudiaba la implementación como un juego donde prevalecía la negociación, la persuasión y condiciones de incertidumbre. (Parsons, 2007, págs. 488-489)

En la década de los noventa, en el estudio de la implementación se identificaron tres elementos, como aquellos que la hacen posible: “elaboración de lineamientos, distribución de recursos y

supervisión” (Rein y Rabinovita,1993:158) el primero consistía en las normas que dirigen el proceso de implementación, por ejemplo: reglas de operación, manuales, reglamentos, a través de los cuales se establecen la obligatoriedad de ciertos procedimientos administrativos; el segundo corresponde a los acuerdos en términos del presupuesto disponible para realizar determinada intervención, en qué tiempos y de qué manera estará disponible; y el tercero, las formas de supervisión: “la inspección, la auditoría y la evaluación” (Rein Martin y Francine F.Rabinovitz, 1993, pág. 165) la primera se realiza mediante circulares y oficios que de manera interna comunican al personal de la organización sobre los procedimientos de inspección interna a realizarse; a su vez, las auditorías de carácter interno permiten una verificación sobre el uso de los insumos financieros en la institución y, las evaluaciones son consideradas una forma de conocer si las políticas y programas han cumplido con sus objetivos y han generado el resultado esperado, mismas que se suponen como un medio para tomar mejores decisiones con respecto a si un programa debe continuar, terminar o reformularse.

Otra forma de ver la implementación es como aquel “campo de batalla” (Merino, La importancia de la Ética, 2013, págs. 52-53) donde se pueden identificar distintos riesgos para dar cumplimiento a la política pública en sus procesos, y donde las rutinas de las organizaciones públicas y la discrecionalidad de los servidores públicos guardan una incidencia relevante con respecto a la forma en que se va a realizar.

La implementación de las políticas públicas en sus inicios era considerada como relativamente simple, se pensaba que lo único necesario para lograrla era que los implementadores se encargarán de seguir el diseño de la política al pie de la letra, sin embargo, los estudios desarrollados han incorporado variables como las condiciones organizacionales, la discrecionalidad del implementador, los intereses en juego, y la visión gerencialista en la implementación donde se ha apostado por el control para evitar problemas que lleven al fracaso de las políticas y los programas, marcando una afinidad con los modelos de arriba hacia abajo, a partir de la identificación de estos elementos se han construido diferentes modelos para el estudio de la implementación.

Debido a que el diseño exhaustivo de la política pública, no ha resultado suficiente garantía de su éxito, la evaluación y el monitoreo, se asientan como mecanismos de apoyo, orientados a

identificar y corregir desviaciones graves con respecto al diseño planteado. No obstante, para llegar a ser efectivos, requieren de la apertura de las instituciones públicas hacia la sociedad civil, y a su vez, la anulación de la concepción peyorativa sobre la evaluación, reconociendo que ésta puede representar una importante aportación en el aprendizaje institucional y la mejora de los procesos de gestión de problemas públicos.

La vinculación entre implementación y evaluación se corresponde con la preocupación por comprender qué sucede en términos de gestión pública, y acerca de cómo una adecuada o inadecuada implementación dependerá de las interacciones entre actores gubernamentales, el mercado y la comunidad que tienen diferentes incentivos (positivos y negativos) y valores, a partir de los cuales generar sinergias y producir o no los resultados y efectos previstos para las políticas.

Para determinar qué papel tiene la evaluación en la implementación de las políticas es necesario identificar aspectos como: los valores que comprometen o son el estandarte de esa política, los mecanismos de monitoreo existentes para realizar una evaluación de la política, la posibilidad de establecer un sistema de sanciones y de incentivos para evitar la discrecionalidad con la cual se implementa la política por parte de la burocracia, entre otros aspectos que contribuyen a que el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas no sea un proceso aislado por fases, sino integrador de la acción pública orientado a resultados de mejora en la gestión de lo público.

Con respecto al cumplimiento de las políticas en su implementación Hood (1986) identificó cuatro modalidades para hacerlas cumplir: “abrogar o modificar la norma; elegir publicidad o persuasión; procesar o castigar a quienes violen las normas; y hacer que violar las normas sea físicamente difícil, imposible o inconveniente.” (Parsons, 2007, pág. 530) Las políticas públicas para una efectiva implementación requieren de ordenamientos sencillos, que permitan ubicar los procesos claramente en el contexto organizacional en que serán realizadas, que se comunique de manera efectiva la información clave con respecto a la política y que ello permita persuadir a los implementadores de realizar una aplicación arbitraria que desvirtúe su objetivo, asimismo que existan mecanismos de sanción que sean aplicables a quien no cumpla con las normas de la implementación y generar incentivos para que resulte innecesario no cumplir lo establecido.

La implementación por otra parte, ha sido estudiada buscando satisfacción ciudadana, Hirschman (1970) señalaba que ante una inadecuada implementación el ciudadano tenía dos opciones: “salida y voz (...) la primera es la capacidad esencial del consumidor dentro del mercado para en caso de no estar satisfecho con los bienes o servicios, recurrir a otra empresa u organización (...) y la segunda corresponde a la articulación del interés y la protesta con sentido político.” (Parsons, 2007, pág. 544)

Las opciones que plantea Hirschman se basan en un escenario de soberanía del consumidor, y en ese contexto se debe tomar en consideración, que las políticas públicas al proveer bienes y servicios deficientes, provocarán inconformidad ciudadana, y a pesar de ello, no será posible en todos los casos recurrir a otro agente o proveedor de bienes y servicios, ya que es probable que no pueda asumir los costos de esa decisión.

¿Cómo lograr el cumplimiento de la implementación de la política pública? La evaluación emerge como una forma de valorar el grado de cumplimiento de la implementación, si este es satisfactorio o no. Para ello, es necesario analizar mecanismos coercitivos, incentivos económicos, y valores que condicionan la implementación. Una forma de conocer en qué grado se le está dando cumplimiento, es a través de sistemas de monitoreo y evaluación.

Rossi y Freeman (1989) consideran que la evaluación que se realiza en la implementación de las políticas es posible mediante el monitoreo, y resulta fundamental para que los diseñadores conozcan los problemas que se enfrentan en la ejecución, así como los resultados inesperados y los efectos colaterales que aparecerán en el curso del programa. (Rossi, 1989, pág. 100)

Los sistemas de monitoreo y evaluación representan una experiencia desde la década de los noventa en países de América Latina como Chile, Brasil, Perú y México, de los cuales, conforme a datos del Banco Interamericano de Desarrollo, son Chile y México quienes cuentan con los sistemas más avanzados en la región.

En general el monitoreo se realiza durante la implementación de una política o un programa, y se enfoca en conocer aspectos como si se está cumpliendo con la forma de implementación esperada, o si existen desviaciones que deban ser corregidas, implica también análisis, observación y diseño de propuestas de ajustes para alcanzar el objetivo planteado, se basa en indicadores (de procesos, de cobertura o de productos) y para realizarlo es necesario conocer el

diseño de la política o programa, el monitoreo funge como medida correctiva para reajustar el diseño, los objetivos y metas planteados, y buscar subsanar las dificultades enfrentadas en todo proceso de implementación.

2.2.3 La evaluación en la última fase de la política pública

En el análisis de políticas públicas lo complicado es llegar a acuerdos con respecto a los valores y criterios (Majone, Giandomenico, 2014, pág. 215) que serán considerados, no obstante en todo momento de ejecución de la política los actores involucrados, desde sus diferentes perspectivas están realizando una evaluación acerca de los alcances de la misma, y puede ser que mientras algunos se encuentran preocupados por la eficiencia o la eficacia, para otros sea más importante la legalidad o legitimidad de esa intervención pública. Por tanto, el evaluador debe tener la capacidad de reconocer en esa complejidad un entendimiento compartido, a lo cual se denomina como “evaluación múltiple o plural”. (Majone, Giandomenico, 2014, pág. 216)

Existen diversas formas de realizar evaluación, ya se ha señalado que ésta puede ocurrir en el diseño, la implementación, o centrada en los resultados, es decir, en el momento en que la política haya concluido y sea posible identificar sus efectos; para lo cual es necesario determinar criterios de medición sobre el valor o valores identificados, establecer la metodología a ocupar para evaluar y formular los indicadores que permitan el análisis.

La evaluación al final del ciclo de la política considera aquellas preguntas y expectativas que son resultado de todo el proceso, principalmente aquellas relacionadas con la sostenibilidad y viabilidad para dar continuidad a la política, reformularla y comunicar los hallazgos identificados, ya sea en sus aportes para la transparencia y la rendición de cuentas, o bien para mostrar eficacia, eficiencia, satisfacción de los beneficiarios en términos de calidad, o cualquier otro valor atribuible a la intervención.

¿Qué evaluar? ¿quién evalúa? Y ¿cómo se evalúa? Son preguntas que requieren en primer lugar claridad en cuanto a lo qué es evaluación, al respecto, autores como (Weiss , 2012, pág. 21) y Stake (2013, pág. 91) han señalado que consiste en reconocer el valor, el mérito o los defectos de algo, y coinciden en que a través de la evaluación es posible la incidencia en la acción social.

Acerca de la acción social, otros autores como David Fetterman (1994) y Saville Kushner (2000) se han referido a la evaluación democrática, y a la evaluación deliberativa, que involucra actores que no pertenecen al sector gubernamental, por lo que su participación es representativa de la sociedad y constituye una buena práctica cívica.

En cuanto a las tres preguntas ya referidas, éstas indican los elementos básicos a tomar en consideración, primero, se evalúa eficiencia, eficacia, desempeño, calidad, equidad, o transparencia, lo cual dependerá de los intereses y expectativas sobre la evaluación; segundo, es posible realizar evaluaciones internas desde la organización en la que nos encontramos o bien externas para garantizar independencia con respecto a los resultados de la misma; tercero, el procedimiento a realizar en una evaluación se expresa en los términos de referencia, mismos que pueden ser para distintos momentos o enfoques: diseño o por objetivos, procesos o resultados.

Stake, por su parte, distingue tres enfoques para la evaluación: basada en el logro de objetivos; para el desarrollo organizativo y de la ayuda a la acción social (Stake, 2013, pág. 80); la primera se enfoca en la visión clásica de cumplimiento de objetivos por lo que busca conocer el grado de cumplimiento, y a partir de ello reconocer el éxito o fracaso de la intervención; el segundo enfoque está centrado en el funcionamiento de la organización, por lo que se trata de una evaluación centrada en las decisiones, el cliente, el autoestudio organizativo o la mejora de la organización.

En el contexto actual, las sociedades requieren evaluaciones donde se diga más que si el programa fue o no exitoso, se requiere identificar la aplicación real de las evaluaciones, su capacidad de aportar valor público y social, a fin de que los ciudadanos se apropien de las políticas y programas, procurando su continuo seguimiento, así como mecanismos que abran la participación hacia la sociedad civil y con ello se fortalezca la responsabilidad del sector gubernamental en cuanto a trabajar bajo un enfoque de resultados y los ciudadanos se asuman como pieza clave para fortalecer esquemas de evaluación social.

2.3 Gobernar por políticas públicas en el ámbito local

En el ámbito local, gobernar a partir de políticas públicas representa un reto importante, primero como gobierno descentralizado con un ámbito de competencia definido debe aprender a gestionar problemas públicos, y sobre todo cómo posicionar temas públicos contenidos en su agenda de problemas, en relación con aquellos que manejan otros actores, tales como congresos locales, ejecutivos estatales, partidos políticos, y organizaciones civiles, es decir, gobernar a partir de una agenda propia requiere consenso y habilidad para posicionar temas y asuntos, no sólo en el gobierno local, sino también tener en cuenta cómo se realiza este proceso en otros órdenes de gobierno, y con otros actores, a fin de aportar viabilidad y posicionamiento de temas diversos que pueden tener incidencia en lo local, lo regional, lo nacional y lo internacional.

A su vez, en este proceso, la comprensión de los fundamentos teóricos de las políticas públicas, permiten comprender qué valores están siendo el referente principal, en qué contexto de pluralidad, negociación y conflicto se van a desarrollar, y que estructuras institucionales y argumentativas están dando soporte a la política pública, para su efectiva implementación y evaluación de resultados y/o impactos.

En los espacios locales la tarea de gobernar en teoría se caracteriza por ser más directa, pues se reconoce que la interacción entre autoridades locales y ciudadanos encontrará menor distanciamiento, sin embargo, en la práctica los gobiernos se han preocupado poco por permanecer cercanos y proactivos ante las demandas e inconformidades de los ciudadanos.

Al respecto, Aguilar (2014) señala que “los problemas que perjudican el gobernar de los gobiernos se explican por los numerosos defectos institucionales, políticos, fiscales y administrativos de los gobiernos democráticos actuales de nuestros países, que pueden alcanzar niveles críticos, ocasionando escepticismo y dudas entre la ciudadanía sobre si el gobierno tenga realmente capacidad directiva y pueda ser aún considerado la agencia de dirección de la sociedad.” (Aguilar V. , 2014)

Esta inconformidad creciente con respecto a los gobiernos y la forma en que hacen uso de la facultad conferida para dirigir a la sociedad ha sido puesta en duda en relación con la capacidad de dirección social, de administración de recursos públicos, de apropiación de valores para una gestión enfocada en el ciudadano, así como de la protección esencial de los derechos humanos

de todo individuo, por tanto, en las sociedades democráticas del siglo XXI, es difícil asegurar que los gobiernos cuenten con capacidad institucional, política y de gestión para responder a las expectativas de la ciudadanía.

Como ha señalado Aguilar en diversos textos (2013, 2014) la preocupación central de los gobiernos se encuentra ahora en los resultados que se espera de ellos, mismos que son consecuencia de su proceso de gobierno.

La disminuida confianza y credibilidad en las instituciones gubernamentales, se encuentra asociada directamente con la forma en que las autoridades han dirigido sus procesos de gestión de recursos y de atención de demandas, y en este contexto, las políticas públicas en tanto decisiones de autoridades públicas, representan una posibilidad de atender temas de interés común para grupos de ciudadanos, mismas que requieren ser tan versátiles como heurísticas y dotadas de legitimidad en tanto que ello permita reconocerlas como generadoras de valor público.

Hoy en día, la administración pública requiere echar mano de diferentes cuerpos de conocimiento teórico para desarrollar en la práctica mejores procesos de gestión, es así que puede establecer una política pública, en la que se vinculen procesos participativos que favorezcan escenarios para la gobernanza, y que al mismo tiempo esa política sea entendida como un tipo de acción pública. A su vez, es posible encontrar que para la atención de determinados problemas sea necesario generar redes de colaboración y confianza entre los beneficiarios de la política que permitan emprender determinadas acciones, por lo que con ello se está proponiendo una red de capital social para la atención de un tema de interés público.

Lo anterior, a simple vista podría parecer muy simple, sin embargo, no lo es, gobernar constituye una actividad compleja para conducir a la sociedad hacia los objetivos que ella misma se ha propuesto, mismos que los encargados de esa conducción deben articular de forma coherente y desarrollar mediante las instituciones, los planes, las políticas, los programas, y los presupuestos, así como el comportamiento organizacional, y considerando la contraposición de intereses entre los actores sociales, privados y del sector burocrático.

En relación con el ámbito de gobierno local, gobernar se vuelve más complicado en razón de que estamos hablando de competencias más acotadas, menos recursos disponibles, aparatos

burocráticos carentes de profesionalización, y sobre todo porque es en estos espacios donde se requieren respuestas que en verdad ofrezcan soluciones a los problemas detectados y por tanto, en lo local la evaluación puede articularse de mejor manera con los grupos de la sociedad civil, quienes aporten recursos propios para apropiarse de la evaluación en tanto que representa una forma de reconocerse como parte de un proceso en su entorno más próximo, por tanto de redefinir relaciones de confianza con las instituciones gubernamentales y de ser partícipe de la transparencia y de la rendición de cuentas sobre los resultados de la política pública y su ámbito de incidencia en la vida de los ciudadanos.

2.4 La función de la evaluación en la gestión del gobierno local

La evaluación en entornos gubernamentales representa un tema que trae consigo la necesidad de reformas a las instituciones tanto nacionales como locales, en materia de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, gestión por resultados, control, monitoreo, auditoría gubernamental, entre otros, a partir de ello cobra sentido la idea de que en la gestión del gobierno local deben evaluarse sus acciones y políticas, para lo cual, se hace necesario reformar los marcos jurídicos, generar estructuras administrativas, construir metodologías e institucionalizar sistemas de evaluación y monitoreo.

Reformas de tal magnitud colocan a los gobiernos locales en una situación de incertidumbre con respecto a la forma en que se debe realizar el cambio institucional, ello lleva necesariamente a una confrontación entre las rutinas de la administración y las tendencias que son establecidas por los reformadores; a su vez, en este entorno se pone a prueba la capacidad de adaptación y sobrevivencia de las organizaciones públicas, donde la evaluación trae consigo una nueva cultura, e instaura valores que antes no eran reconocidos como parte del quehacer cotidiano del servidor público.

Lograr ese cambio resulta un proceso complejo donde no basta con reformar leyes, reglamentos o códigos, sino que, los aprendizajes se van dando de forma incremental, además de que factores como la movilidad del personal en el servicio público, sobre todo en el ámbito local, reduce las posibilidades de institucionalizar una nueva forma de gestión en el corto plazo, ya que, una vez que se han comprendido los objetivos y se ha dado un proceso de aprendizaje y asimilación, sobre evaluación de políticas públicas, al concluir el periodo del gobierno local, son altas las

probabilidades de que los compromisos políticos sean más valiosos que el compromiso social con el ciudadano, por lo que, no sólo la estabilidad laboral del servidor público está en riesgo, sino también la postura que el siguiente representante político asuma con respecto a la evaluación, y si ésta no le resulta un tema prioritario, es altamente probable que sea abandonado y no figure entre los nuevos objetivos del gobierno local.

En virtud de lo anterior, la evaluación de políticas públicas en entornos gubernamentales está fuertemente condicionada con respecto al proyecto político del representante electo en cada inicio de un nuevo periodo de gobierno, lo cual refleja por una parte, la fragilidad institucional en torno a este tema y por otra, la ausencia de incentivos y sanciones para considerar la evaluación como un asunto prioritario para mejorar la gestión de problemas públicos y atender necesidades de forma eficiente, eficaz, con calidad y equidad.

La evaluación en el gobierno local viene también a reformular la forma en que las estructuras de la administración operan y los recursos humanos en su distribución de funciones y responsabilidades, caso aparte son las áreas de auditoría pues se trata de un tipo de evaluación centrado únicamente en aspectos de orden financiero, mientras que la evaluación de políticas públicas no sólo debe contemplar aspectos relacionados con el presupuesto, sino también con la calidad, la equidad, la transparencia, y los impactos relacionados con ésta.

Lo anterior implica considerar que entre los valores de las instituciones, la evaluación se coloca como un nuevo componente, y por tanto, requiere un proceso de asimilación en las rutinas de trabajo de quienes de forma cotidiana atienden las necesidades de administración de recursos y atención de problemas públicos, por lo que, no podemos esperar que de manera inmediata se instaure una nueva cultura organizacional donde el valor de la evaluación se considere prioritario, sino que, se requiere una asimilación gradual, ya que, su ámbito de aplicación no sólo va dirigido hacia las políticas públicas, sino que es natural que al buscar institucionalizar un sistema de evaluación, éste opere al menos en tres niveles: “macro, meso y micro” (Ospina Bozzi, 2000)

El primer nivel es aquel donde la preocupación está en la evaluación del desempeño a partir de programas ‘transversales’ es decir, de aquellos que vinculan a más de una organización, a su vez, existe un nivel más amplio donde se considera la evaluación del desempeño del gobierno

como un conjunto de instituciones que están comprometidas con el bienestar social de los ciudadanos. El segundo nivel es de tipo intermedio y se encuentra centrado en evaluar a las organizaciones públicas y busca dar cumplimiento a los objetivos que dan sentido a la misión de la organización. Por último, el nivel micro consiste en aquella evaluación del desempeño de los servidores públicos, por lo que, para ésta se han creado en los países sistemas de servicio profesional de carrera.

La conexión entre estos tres niveles sería deseable para que la evaluación tuviera un efecto virtuoso en los servidores públicos, las organizaciones públicas y las políticas públicas, sin embargo, es complicado encontrar sistemas de evaluación donde converjan los tres niveles y sea posible establecer conexiones entre éstos para una gestión de resultados.

Desde el ámbito de responsabilidad orgánica de los gobiernos locales, la evaluación constituye un tema pendiente, ello pese a la obligatoriedad que implica hoy en día en la gestión de lo público, en los ámbitos locales las condiciones en que se realiza la gestión administrativa de problemas públicos, coloca a la evaluación como un elemento que requiere de un proceso complejo de construcción institucional que en el corto plazo no podrá hacerse visible, sin embargo, su obligatoriedad la lleva trascender si es o no un asunto políticamente atractivo para un alcalde implantar en su gestión un enfoque basado en resultados.

Una razón que puede explicar porque los gobiernos locales presentan retrasos en la institucionalización de sistemas de evaluación locales está en la ausencia de incentivos positivos para realizarlo, en cambio existen medios de obligación en relación con la evaluación del desempeño conforme la normatividad federal los ha determinado de 2007 a 2015, vinculados directamente con el presupuesto por concepto de participaciones y aportaciones federales.

A su vez, las implicaciones de la evaluación para los gobiernos locales son varias:

- 1.- Cumplimiento de la normativa federal relacionada con la Gestión Basada en Resultados la cual implica generar presupuestos por resultados y aplicar los criterios de evaluación del desempeño.
- 2.- Aprendizaje de metodologías para el diseño y evaluación de proyectos conforme la normativa federal lo indica.

3.- Destinar recursos para realizar evaluaciones y para atender los criterios de armonización contable de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y del Consejo Nacional de Armonización Contable, para poder aplicar los supuestos del presupuesto basado en resultados.

4.- Superar la visión limitada en relación con la evaluación del desempeño asociándola con el uso de indicadores estratégicos y de gestión, los cuáles son generados por las distintas áreas del gobierno y administración pública local y se integran en los Informes de Gobierno, sin embargo, el indicador no es la evaluación, al respecto no se han desarrollado metodologías homogéneas para evaluar en gobiernos locales que sirvan como un referente.

Al mismo tiempo convergen otros elementos, primero los gobiernos locales responden al mandato constitucional establecido, son parte de un orden de gobierno en un sistema federal o central, por lo que sus decisiones tienen ese referente para la definición de sus planes, políticas, programas y proyectos; segundo, los gobiernos pueden estar en contacto permanente con gobiernos que realizan acciones diversas para sus comunidades en cualquier parte del mundo, es decir, las distancias espaciales y temporales se han acotado, hoy se dispone de información en tiempo real por el uso de tecnologías de la información, los medios de comunicación y las redes sociales, como aspectos que han integrado a las personas en una visión positiva de la globalización (con ello no se descarta que ésta a ha tenido sus efectos negativos), por tanto, ello ha propiciado que la evaluación se posicione como un tema de interés global para las comunidades locales.

En tercer lugar, los gobiernos locales necesitan contar con referentes que pongan en perspectiva y prospectiva su forma de gestión de problemas públicos con respecto a otros gobiernos (a nivel nacional e internacional), es decir, cómo saber si se está gobernando 'bien' cuando no se cuenta con un parámetro de comparación. Para lo cual se requiere el desarrollo de capacidades institucionales, financieras y humanas, a través de las cuales se conozca el potencial y las limitantes como gobierno que trabaja por resultados, en ese sentido, es indispensable institucionalizar un sistema de evaluación local.

En cuarto lugar, para un gobierno local promover la evaluación de la gestión de sus políticas públicas, es benéfico en tanto que le confiere legitimidad en sus procesos de comunicación de toma de decisiones, frente a los ciudadanos y grupos de la sociedad civil.

En quinto lugar, la evaluación en los gobiernos locales encuentra mayor viabilidad a través de las políticas y programas públicos, que constituyen espacios propicios para incorporar la participación ciudadana y fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos a través de ejercicios de monitoreo y evaluación.

A nivel internacional, la tendencia indica que los gobiernos están buscando establecer una gestión basada en resultados, y para ello se han creado diferentes metodologías enfocadas en la medición de los objetivos de gobierno, los cuales alienados a la planeación o al presupuesto puedan generar evaluaciones sobre el desempeño de los gobiernos a través de sus políticas. Lo cual es más visible a nivel nacional y subnacional que en los gobiernos locales.

En países como Chile, Brasil, Perú y México, los sistemas nacionales de evaluación y gestión para resultados que se han institucionalizado forman un precedente importante centrado en diversos temas de interés como la educación con el Sistema Brasileño de Evaluación de la Enseñanza Básica; en Chile con la Subsecretaría de Evaluación Social dependiente del Ministerio de Desarrollo Social; la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) en Perú, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social en México.

A su vez, este tipo de tendencias a nivel nacional, instan a los gobiernos subnacionales y locales a buscar no quedar relegados y formular sus propias propuestas, tal es el caso de *Bogotá como Vamos*; se trata de un ejercicio ciudadano de monitoreo sobre la calidad de vida en la ciudad y respecto al trabajo político y administrativo del Consejo de Bogotá (Bogotá como Vamos, s.f.); el Consejo de Evaluación de la Política Social en el Distrito Federal (EVALUA DF); el Instituto de Evaluación Educativa y el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social ambos del Gobierno del Estado de México; así como la Dirección de Evaluación creada en 2013, en la Subsecretaría de Desarrollo Social y Desarrollo Regional del Estado de Campeche.

Se ha tratado de explicar hasta este momento que en los gobiernos locales, la evaluación constituye un tema de interés reciente, que ha propiciado se modifiquen estructuras administrativas, se publiquen reglamentos locales y sean creados algunos mecanismos de participación ciudadana, con ello se generará cierta visibilidad en el tema de evaluación, no obstante en México son reducidas las experiencias locales y las que están vigentes han tomado caminos un tanto heterogéneos, por lo que no es posible afirmar que en los gobiernos locales

exista un sistema de evaluación consolidado con aplicación viable para cualquier gobierno sea urbano, semiurbano, rural o metropolitano.

En relación con la dificultad de establecer un sistema de evaluación consolidado para gobiernos locales, las normas ISO forman parte de una tendencia que ha sido promovida por el gobierno nacional mexicano a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal se promovió el uso de la Norma ISO IWA 4 y de manera reciente, en 2014 con la Norma ISO 18091:2014 ⁷ iniciativa desarrollada en México desde la Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables (FIDEGOC).

Estas normas buscan una gestión de calidad en los gobiernos locales y se encuentran centradas en los procesos, la norma 18091:2014 se basa la autoevaluación a partir de 39 indicadores organizados en 4 categorías que consideran las políticas públicas de servicios públicos básicos de estos gobiernos y opera a partir de un ‘esquema de semáforo’ que va de inaceptable (rojo), amarillo (esfuerzos insuficientes) y verde (aceptable); a su vez, la norma de auxilia de observatorios ciudadanos para monitoreo y evaluación.

Por otra parte, la evaluación en el contexto de los gobiernos locales aún es muy heterogénea, sin embargo, existen ciertos rasgos comunes que pueden identificarse respecto a la forma en que se ha concebido la evaluación local México:

- Los esfuerzos tendientes a establecer una medición, monitoreo y evaluación en gobiernos locales han tomado como punto de partida el enfoque basado en la planeación del desarrollo, por lo que, conforme la estructura normativa de la planeación nacional y estatal, los indicadores para realizar evaluación de políticas públicas se basan en los objetivos, los ejes estratégicos y líneas de acción que son establecidos en el plan.
- Algunos gobiernos locales han creado unidades administrativas dependientes de los Institutos Municipales de Planeación para estas actividades; y que de igual forma las Contralorías Municipales también están vinculadas a esta tarea, por ejemplo: Puebla con la Dirección de Evaluación dependiente del IMPLAN; y Mérida con el Consejo de Planeación para el Desarrollo del Municipio (COPLADEM), al cual le confiere su Reglamento Interno, en el artículo 14 la facultad de implementar “un proceso de

⁷ Para poder adquirir la norma consultar: <https://www.iso.org/obp/ui/es/#iso:std:iso:18091:ed-1:v1:en>

seguimiento y evaluación del Plan, a través de un sistema de evaluación del desempeño y matriz de indicadores por resultados...”(Reglamento Interno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Mérida, Yucatán 2012-2015).

- Los gobiernos no muestran claridad con respecto a la aplicación de indicadores para la medición de aquellos que se enfocan en evaluación de políticas públicas para conocer el desempeño gubernamental, al respecto, 51 gobiernos locales mexicanos han participado en el Programa SINDES de ICMA-México/Latinoamérica, en donde a través de 106 indicadores generados con información de los municipios participantes se expresa la situación del gobierno en los siguientes temas: ubicación (7 indicadores), gobierno y administración (29 indicadores), marco jurídico (1 indicador), servicios públicos (15 indicadores); hacienda pública (15 indicadores); planeación y ordenamiento territorial (1 indicador); seguridad pública (25 indicadores); políticas públicas para el desarrollo (1 indicador); infraestructura (12 indicadores).
- Los recursos por concepto de Ramo 33 son evaluados a partir de la Metodología del Marco Lógico conforme los lineamientos establecidos por el gobierno federal, por lo que, en este rubro, los gobiernos locales no asumen un papel relevante como evaluadores de las políticas y programas que pueden derivar de estos recursos.
- La obligación para entidades federativas y municipios para adoptar el enfoque de gestión basada en resultados, el cual tiene dos componentes: Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y Presupuesto Basado en Resultados (PBR), por ejemplo: Mérida para el ejercicio fiscal 2014 ha definido su programa anual para el PBR y del SED, sin embargo, aún no se asimila plenamente este tipo de evaluación centrada en los resultados de la gestión, así como en los preceptos de evaluación del desempeño que son definidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien asume esta responsabilidad en conjunto con la Secretaría de la Función Pública.

En términos generales el nivel de consolidación de un sistema de evaluación en gobiernos locales se encuentra en proceso y tiende a desarrollarse mediante esfuerzos desarticulados, o con estructuras administrativas en la fase inicial de operacionalización, por lo que los aprendizajes aún están en proceso, además de que la institucionalización de la evaluación se está realizando en un contexto de obligatoriedad para dar cumplimiento a criterios de homologación de cuentas, adopción de la metodología de marco lógico con la finalidad de

reportar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el grado de avance en prepuesto (PBR) y del sistema de evaluación del desempeño (SED), tanto en entidades federativas como en municipios.

En este capítulo se han abordado elementos teóricos de las políticas públicas y de la evaluación en gobiernos locales, el contenido es pertinente en tanto que a partir de éste se busca reflexionar sobre el alcance de la mejora en la gestión de problemas públicos a partir de la evaluación de políticas, misma que se basa en los fundamentos expuestos y en un proceso de conflicto y colaboración (con los distintos actores sociales, gubernamentales y privados) que deben superar los gobiernos para gobernar por políticas públicas, a su vez, otro elemento pendiente en la consolidación de gobiernos que diseñen, implemente y evalúen sus políticas, está en la dependencia fiscal de los gobiernos locales con respecto a los recursos de la federación, no obstante, los límites de la institucionalización de la evaluación local deben no deben establecerse a partir de una dependencia financiera, sino fortalecerse con los recursos (humanos, técnicos y financieros) alternativos provenientes de actores sociales y privados, es decir, generar una visión plural de la evaluación, como señala Majone.

Capítulo 3. El desarrollo de la evaluación en gobiernos locales de México

Introducción

El contexto en el que se inserta la evaluación en ámbitos locales se presenta como un espacio poco explorado, y se ha estado centrado en el ejercicio del gasto conforme a la normatividad federal, que en lo referente al desarrollo de capacidades para institucionalizar sistemas locales de evaluación, aunado a ello, el uso de indicadores no es suficiente para sostener que se ha creado un sistema propio; a su vez, el ámbito de competencias y de incentivos aún es insuficiente para determinar que los gobiernos locales cuenten con la capacidad para avanzar en este sentido.

En este contexto es necesario considerar que los aparatos institucionales locales a través de los cuales se atienden las demandas públicas están relacionados con las áreas de evaluación, las cuales confluyen en la administración pública local.

La heterogeneidad en las experiencias mexicanas es algo destacable, se observa la influencia del gobierno federal desde la expedición de la Ley General de Desarrollo Social en 2004, la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2005 y, la implementación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño en 2006, a partir de ello, en México se experimenta una reorientación sustancial hacia el uso de indicadores que midan el cumplimiento de objetivos y metas en términos de los resultados derivados del uso de los recursos públicos.

La forma en que se identifica, mide y evalúa el uso de los recursos implica considerar más allá de un presupuesto inercial, para configurar una opción más dinámica donde los recursos se asignen en función de los resultados obtenidos, y ello sólo puede determinarse a través de indicadores relacionados con insumos, procesos, y resultados, así como mediante sistemas de monitoreo que aporten datos oportunos a la evaluación.

En este contexto la planeación del desarrollo constituye un eje sumamente relevante en razón de que los recursos asignados siguen una lógica que tiene lugar en la planeación, lo que implica definir objetivos generales, metas, ejes de desarrollo, así como el plan de acción por cada eje, las estrategias y líneas de acción que correspondan. Y los elementos anteriores deben ser

medidos, e insertarse en un esquema de evaluación de desempeño orientado a la viabilidad de un gobierno para resultados.

Fundamentalmente la evaluación desde la óptica del gobierno federal se ha centrado en que los gobiernos midan sus resultados y ello permita valorar si se han cumplido los objetivos establecidos, ello sin preocuparse tanto por los procesos que han llevado a la consecución de metas propuestas, para ello el Programa Anual de Evaluación definido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por CONEVAL plantea cada ejercicio fiscal cuáles serán los programas a evaluar, así como los tipos de evaluación que se realizarán (diseño, consistencia y resultados, procesos, desempeño, costo –efectividad, etc).

En el presente capítulo se busca exponer para una mejor comprensión el contexto en materia de evaluación, considerando como referentes el entorno federal y de las entidades federativas, para comprender en qué sentido se ha avanzado en la conformación de un sistema propio de evaluación local orientado al desempeño, considerando un ámbito de competencias acotado, y por tanto la selección de temas e indicadores que midan y evalúen a los gobiernos locales pueden ser determinados con mayor precisión.

Se considera la influencia del primer programa enfocado en medir el desempeño denominado Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES) que inició en el año 2001 con gobiernos locales asociados a AMMAC (Asociación de Municipios de México A.C) y que actualmente continua con esa vinculación la cual es de tipo voluntario y está enfocada en que los gobiernos locales mexicanos integren indicadores en sus procesos de gestión a partir del procesamiento de datos que realiza la Asociación de gerentes locales de origen estadounidense denominada ICMA.

A su vez, se considera que en la búsqueda de la comprensión y exposición actual del estado en que se encuentra la evaluación en gobiernos locales ha influido también el enfoque del gobierno federal mexicano a través de tres momentos: la implementación de un esquema de Gestión para Resultados, la Agenda para el Desarrollo Municipal a cargo de INAFED y la evaluación de programas y acciones sociales en gobiernos locales de CONEVAL, a partir de éstos enfoques los gobiernos locales se encuentran ante el reto de definir una perspectiva propia y adaptable a su marco institucional, y capacidades (humanas, financieras y técnicas) así como en lo

correspondiente a los temas que conforman su agenda pública, misma que define a las políticas públicas por diseñar e implementar. En ese contexto se encuentra la evaluación desde múltiples enfoques y perspectivas como una propuesta novedosa que implica referir criterios (ver Stake, 2013) mismos que, aunque no son de aplicación general, es posible consensuarlos a través del uso de estándares, es decir, de indicadores que permitan las mediciones y, a su vez, las evaluaciones, mismas que no dejan de ser ejercicios de interpretación de la realidad conforme a criterios establecidos.

3.1 Contexto sobre evaluación en México

En el ámbito nacional, el uso sistemático y fundamentado de la evaluación en políticas y programas públicos en sus inicios estuvo fuertemente vinculado a esfuerzos diversos por valorar intervenciones como la del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), así como en lo correspondiente a su predecesores Progres y Oportunidades (hoy Prospera), y de acuerdo con Cardozo (2012: 152-154), se trata de un primer momento en evaluación, previo a la creación del Consejo de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) en 2006.

La determinación de la obligatoriedad de evaluar los programas sociales sujetos a Reglas de Operación a partir del año 2000, constituye un parteaguas para comenzar a evaluar los diversos programas sociales y fortalecer la figura de la evaluación en materia de política social a través de CONEVAL.

Para 2007, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentó a la Cámara de Diputados la propuesta de Sistema de Evaluación de Desempeño en concordancia con lo establecido en el artículo Sexto Transitorio de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) aprobada en 2006. A partir de ese momento y de acuerdo con lo referido en dicha Ley en sus artículos 78 y 110, se debían realizar evaluaciones a los programas federales sujetos a reglas de operación y se estableció que los costos de las mismas debían ser pagados por las dependencias implementadoras de los programas, esto considerando que fueran de carácter interno o realizadas por evaluadores externos.

De acuerdo con lo anterior, el Sistema de Evaluación del Desempeño viene acompañado del Presupuesto Basado en Resultados, el cual abandona la lógica de la asignación de los recursos públicos de manera inercial y se enfoca en conocer el efecto de los recursos, esto es, los

resultados basados en el cumplimiento de objetivos y metas utilizando indicadores enfocados en conocer los resultados obtenidos a partir del uso de recursos públicos del orden federal; ambos elementos conforman la Gestión para Resultados (GPR).

La gestión para resultados constituye un elemento fundamental para reconocer que los gobiernos deben responder con eficacia, eficiencia y calidad, atendiendo a las exigencias de bienestar colectivo que se demandan.⁸ Por tanto, una gestión para resultados implica esa comprensión, y a su vez, la capacidad de hacer posible una movilización efectiva de recursos para concretar la acción de gobierno, y someterla a un proceso de evaluación.

En esta investigación la evaluación se aborda desde un enfoque de tipo pluralista, es decir, considerando las visiones y perspectivas de los distintos actores que interactúan, y emiten juicios de valor respecto de determinada intervención pública, asimismo considera que la evaluación en cuanto al momento de la política pública en que se realiza, debe ser transversal, es decir, realizarse en los tres momentos diseño, implementación y resultados, por último se reconoce que su utilidad está en mejorar las políticas públicas (es tanto formativa como sumativa), y puede ser considerada un insumo para la toma de decisiones, o en la reformulación de políticas, así como en lo correspondiente a la asignación de recursos considerando eficacia y eficiencia en los objetivos y metas. Finalmente, se reconoce que la evaluación puede ser una buena práctica cívica, esto implica que los actores sociales (ciudadanos, beneficiarios, usuarios) son dotados de cierta responsabilidad en cualquiera de los tres momentos de las políticas públicas ya referidos, y son actores relevantes en la evaluación.

En el contexto mexicano, la metodología del Marco Lógico (MML) se aplica en la evaluación de políticas y programas a partir de 2007 a la actualidad, asociada al ejercicio del gasto público y ocupada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), en la evaluación de políticas y programas públicos federales y estatales. No obstante, se pierde de vista que en el proceso de toma de decisiones y diseño de las políticas públicas la metodología

⁸ La GPR en el contexto internacional, y de acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se conforma de cinco pilares: planeación, presupuesto, gestión financiera, gestión de programas y proyectos; así como seguimiento y evaluación. Al respecto el BID desarrollo un índice en América Latina el cual ubica de entre los países con mayor desarrollo en los pilares de GPR en el Desarrollo a Chile, Brasil, Colombia y México; mientras que en el ámbito de los gobiernos subnacionales aplicó un índice adaptado para ciudades capitales y los resultados más destacados fueron obtenidos en Brasilia, Bogotá, Distrito Federal, Lima y Guatemala, observando que dicho índice va en escala creciente de 0 a 5, y el promedio en GPRD en ciudades capitales es de 2.4.

ya referida constituye un elemento de congruencia esencial, es decir, la evaluación de una política pública o de un programa desde el enfoque de la MML resulta pertinente si desde el diseño mismo ha sido considerada esa lógica en el programa o en la política, de otra forma, las inconsistencias serán demasiadas y la comprensión misma del problema entendido como necesidad colectiva a la que responde la política pública, quedará alejada de la comprensión de la respuesta y atención que se ha dado a la misma.

Dicha metodología es reconocida por organismos multilaterales de desarrollo como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que a través del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) ha promovido la difusión de esta metodología, así como por agencias de cooperación internacional de los países, y permite reconocer la congruencia en términos de objetivos y metas de las políticas y programas con respecto a la forma en que se diseñan, implementan y los resultados que se obtienen.

Los inicios de la aplicación de esta metodología se fundamentan en la administración por objetivos, en la década de los setenta en Estados Unidos, la Agencia de Ayuda Internacional para el Desarrollo (USAID) comenzó a aplicar la MML en los procesos de planeación de sus programas, posteriormente comenzó a difundirse en otras agencias de cooperación internacional de diversos países, así como en organismos multilaterales de desarrollo. (ILPES, 2004: 7-8)

La MML es pertinente en los procesos de diseño e implementación de políticas, programas y proyectos en razón de que constituye una forma esquemática de representarlas y entender cuáles son sus objetivos, cómo se pretende lograrlos, así como los criterios a valorar (calidad, eficiencia, eficacia, economía, equidad) por lo que el resumen narrativo del programa, así como la lógica horizontal y vertical, arrojan claridad sobre el diseño y la implementación, y de igual forma facilita contar con elementos para una evaluación ex post.

Asimismo, el uso de esta metodología hace posible vincular los programas derivados de las políticas con las acciones presupuestarias, y con ello articular el SED con el PBR, lo anterior considerando que el primero normativamente ha sido definido como: “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” (LFPRH, artículo 2º, fracción LI); mientras que el segundo es entendido como “el modelo mediante el cual el proceso presupuestario incorpora sistemáticamente consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de recursos públicos federales, a efecto de lograr una mejor calidad del gasto público federal y favorecer la rendición de cuentas.” (SHCP, SFP y CONEVAL, 2011. Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la APF, Glosario, fracción xvii).

Tabla 1. Elementos de la Gestión para Resultados en México



En el contexto de la GPR, en México se cuenta en el ámbito federal con un marco normativo enfocado en la presupuestación y fiscalización del gasto público, al tiempo en que los programas sociales son evaluados conforme al Programa Anual de Evaluación, y a través de CONEVAL, mismo que ha desarrollado modelos de términos de referencia para evaluaciones de distintos tipos, tales como: diseño, consistencia y resultados, de procesos, complementaria, estratégica, y específica de desempeño; a su vez, este Consejo refiere un registro de 1,883 programas o acciones locales (CONEVAL, 2014) en los 2,457 gobiernos locales y las 16 delegaciones políticas que existen en el país (INEGI, Censo 2010).

A su vez, como ya se ha señalado el contexto internacional reconoce a la Metodología del Marco Lógico como un referente obligado en cuanto a la forma en que se diseñan, implementan y

evalúan las políticas y programas públicos, incluso para ser beneficiario de recursos internacionales para programas específicos se debe atender a la MML y cumplir con los requisitos que establezcan los donantes, entre ellos, la fiscalización y transparencia en el uso de los recursos. En nuestro país la dificultad estriba en que en el ámbito local las estructuras administrativas son muy heterogéneas y variables en cuanto a la cantidad de personal y los perfiles con los que cuentan por lo que ello incide directamente en la forma en que se evalúa tanto en el diseño como en los procesos, los resultados y los impactos.

3.2 Evaluación y planeación del desarrollo en México

Planear implica un ejercicio sistemático de diseño de un modelo respecto a cómo se realizarán determinadas acciones, considerando el ámbito de lo público, la planeación constituye una etapa casi inmediata a la elección de representantes políticos tanto en el orden federal como estatal y local; es referida como una obligación constitucional en el artículo 26, y a su vez de los ordenamientos que en la materia se deriven, formalmente, la planeación está institucionalizada y tiene como característica principal el ser democrática y por tanto incluyente de opiniones y propuestas de los diferentes sectores sociales.

Un rasgo característico identificado en países latinoamericanos según Ospina (2000) está en que la evaluación se vincula con la planeación a través de planes y programas.

La verificación de lo planeado respecto de lo implementado y los resultados derivados de ello, constituye evaluación, misma que puede ser de distintos tipos, contar con un enfoque determinado, así como objetivos, criterios y valores relacionados con su finalidad y posible uso, por lo que, la relación entre planeación y evaluación implica una búsqueda de coherencia entre decisiones, acciones, resultados y/o impactos.

En los gobiernos locales la planeación constituye una facultad conferida desde el artículo 115 fracción V, incisos a, c, d, e, f y g; tanto en lo local como en lo regional el compromiso de este orden de gobierno se encuentra en proveer de condiciones idóneas para el desarrollo urbano y de conservación de reservas territoriales, a su vez, la planeación en el ámbito local implica también reconocer que dentro del ámbito de competencias del gobierno local la provisión de servicios públicos, la promoción del desarrollo económico y las condiciones de sanidad, educación, cuidado del ambiente, transporte sustentable, y apoyos sociales, constituyen asuntos

que hoy en día, desde el orden local deben ser considerados en un plan local de desarrollo. Siendo la evaluación el engranaje que da sentido a la acción de gobierno en tanto permite reconocer en ésta su coherencia, pertinencia y viabilidad con respecto a las necesidades identificadas (problemas públicos), y en razón de los resultados que arroje la aplicación del plan, para lo cual los distintos tipos de evaluación pueden ser aplicados.

La evaluación con respecto a la planeación y en el marco de la Gestión para Resultados constituye un enfoque centrado como su nombre lo indica en los resultados, a manera de que éstos dicten la forma en que se asignan los recursos para el ejercicio presupuestal, a su vez, la evaluación tiene lugar en el momento a partir del cual se han definido los objetivos, las estrategias y las metas por alcanzar, así como también la función de la evaluación para el plan, las políticas públicas y los programas.

Desde el enfoque de Gestión para Resultados, tanto en términos presupuestales como de sistemas de evaluación del desempeño, es destacable la orientación que privilegia la fiscalización del gasto público, considerándola un tipo de evaluación, sin embargo, existen algunas diferencias entre evaluar y fiscalizar; en el primer caso se emite un juicio de valor pues responde a valores sociales, existen múltiples enfoques que buscan comparar “un antes y un ahora” basados en objetivos, en aspectos económicos, presupuestales, o en la comprensión y la interpretación, en la participación social; se puede hacer uso de indicadores o estándares que busquen eficacia, eficiencia, economía, equidad y calidad; buscar identificar resultados e impactos, o bien reajustes a través del monitoreo; en varios países de América Latina se considera que debe estar alineada a la planeación nacional, regional y local; y se realiza en un marco legal e institucional que delimita su ámbito de acción.

Por tanto, la evaluación no sólo da cuenta de la aplicación de criterios para conocer si se ha dado cumplimiento a lo planeado en un sentido presupuestal, sino en relación con los objetivos, metas y mediciones respecto al mejoramiento de calidad de vida de los grupos sociales considerados como población objetivo de la política pública.

La fiscalización por su parte se caracteriza por ser una actividad técnica, que en la administración pública es realizada por órganos especializados en análisis de información financiera, contable, patrimonial y presupuestaria, misma que hace énfasis en revisar la gestión

financiera de las organizaciones públicas a través de auditorías y se realiza de manera posterior al ejercicio del gasto.

La Gestión para Resultados direcciona la evaluación hacia un enfoque centrado en los resultados, es decir, en las evaluaciones ex post, donde la MML se propone como el eje rector para determinar si las políticas y programas públicos ofrecen bienes o servicios eficiente y eficazmente.

El proceso de asimilación y aprendizaje de la MML constituye un reto importante para los gobiernos locales, como tal su implementación en nuestro país data de 2006, y viene acompañada de la construcción de indicadores para medir y evaluar las políticas y programas, por lo que, en tal sentido los gobiernos que hasta ahora no han aprendido a definir sus criterios y mediciones (a través de indicadores) difícilmente podrán avanzar en términos de realizar evaluaciones.

Al respecto, si consideramos el reporte 2014 de avance de PBR-SED de la SHCP en el que se señalan los avances en la implementación del SED y del PBR en el marco de la Gestión para Resultados, destacan los siguientes aspectos:

- La metodología ocupada para determinar el grado de avance en PBR y SED consistió en seleccionar un gobierno local por cada entidad federativa y una delegación política, bajo el criterio de mayor población.

Se aplicó un cuestionario de 156 preguntas divididas en secciones: PBR-SED (112 preguntas), transparencia (16 preguntas); capacitación (15 preguntas); adquisiciones (7 preguntas); recursos humanos (6 preguntas); a su vez, cada una de éstas se integra por categorías.

A partir de los resultados (porcentajes) obtenidos por cada sección, se generaron 6 índices: general; PBR-SED; transparencia; capacitación; adquisiciones y recursos humanos.

Para estos índices se generó una tabla de rangos de porcentaje de grado de avance donde el color verde indicaba un avance de 70 por ciento o más; el amarillo indicaba un avance

igual a 60 o menor a 70; el color ámbar indicaba un avance igual a 50 y menor a 60; el color rojo indicaba menor a 50 y el negro la media nacional.

- Los resultados obtenidos señalan que de los 31 gobiernos locales y la delegación política Iztapalapa, analizados, los que cuentan con un porcentaje de avance del 70 por ciento o más son Monterrey y Puebla (82.2% y 77.5%) mientras que 15 gobiernos locales presentaron un grado de avance menor a 50 por ciento y son: Mérida (49.2%), Ciudad Juárez (48.1%), Tuxtla Gutiérrez (46.3%), Cuernavaca (40.8%), Tepic (38.5%), La Paz (37.4%), Benito Juárez (36.6%), Tlaxcala (35.9%), Querétaro (35.4%), Manzanillo (28.9%), Villahermosa (28.3%), Veracruz (27%), Oaxaca (23.5%), Saltillo (22.2%), Campeche (20%), así como dos gobiernos que no proporcionaron datos: Fresnillo y San Luis Potosí.
- La media nacional para gobiernos locales fue de 44.3% y contrasta con la de gobiernos estatales que fue de 66.8% en 2014.
- A su vez, respecto al uso de las evaluaciones, se señala que sólo Guadalajara, Cuernavaca y Puebla demostraron que los resultados inciden en la asignación presupuestaria, y sólo en el caso Puebla y Culiacán se verificó que cuentan con algún mecanismo de análisis de información obtenida en las evaluaciones; así como Puebla y Monterrey son los únicos que mandatan a los responsables de los programas evaluados, que respondan por vías formales a las observaciones realizadas en términos de cumplimiento de objetivos y metas.

Este estudio constituye un primer diagnóstico en torno al grado de avance e institucionalización de la evaluación en gobiernos locales en el marco de la gestión para resultados; la cual cómo ya se ha referido se encuentra enfocada en gran medida a la fiscalización de recursos y la homologación del sistema de contabilidad gubernamental, conforme a la normatividad en la materia.

Conforme lo anterior, la relación entre planeación y evaluación para una gestión por resultados implica asimilar el uso correcto de la MML para la creación de matrices de indicadores para resultados (MIR), así como una transformación en lo que corresponde a la forma en que se concibe e instrumenta la planeación, considerando al marco lógico como la piedra angular de

ésta y la base para incorporar a la agenda de gobierno los temas considerados problemas públicos, así como para el diseño e implementación de políticas y programas.

En los gobiernos locales, los aspectos normativos centrales de la planeación establecidos en las leyes orgánicas municipales y demás ordenamientos, indican que éstos deben cumplir con la formulación de un Plan de Desarrollo, y formular sus Programas Operativos Anuales.

Asimismo, los planes de desarrollo deben contener como aspectos mínimos: situación general del gobierno local (diagnóstico), objetivo general, y específicos, estrategias, metas, plazos de ejecución, políticas, programas, lineamientos de la política global, sectorial y de servicios públicos.⁹

Los Institutos Municipales de Planeación juegan un papel relevante en la evaluación de políticas y programas, ya que entre sus facultades algunos reglamentos señalan que deben liderar su Sistema de Evaluación del Desempeño, lo cual implica asumir la responsabilidad de vincular el proceso de planeación con el de evaluación.

No obstante, el caso de Mérida muestra una cara distinta en el abordaje de la institucionalización de la evaluación municipal, ello en virtud de que el gobierno municipal ha establecido que dicha tarea es de orden estratégico y la ha separado de las cuestiones de planeación urbana, para vincularla de forma transversal con los distintos asuntos de la gestión municipal a través de la figura de COPLADEM.

Las instituciones vinculadas con tareas de planeación, medición y evaluación de desempeño en gobiernos locales mexicanos aún están lejanas de convertirse en mecanismos de gestión para medir y evaluar el grado en que se logra alcanzar las finalidades de una organización, a su vez, la posición dentro de la estructura orgánica determinará la competencia de los mismos para realizar actividades de evaluación de las políticas públicas locales. Mientras que, en los gobiernos locales que ya cuentan con un sistema de medición y/o evaluación, la permanencia

⁹ Las leyes orgánicas municipales establecen los aspectos mínimos necesarios para los planes de desarrollo, y en ocasiones plantean que existan adicionalmente planes estratégicos (es el caso de Yucatán), como referentes en este sentido se consultaron las leyes de los estado de Yucatán y Puebla, en el primer caso los artículos 112 a 118, así como 119 y 120 que se refieren a los Programas Operativos Anuales de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán (2012); por otra parte en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla en los artículo 101 a 113 se establecen las bases de la planeación local.

de los mismos y el grado de institucionalización incide en la forma en que se asume y práctica la evaluación.

Con respecto a lo ya referido, Sonia Ospina (2000) señala que la evaluación para ser integral requiere ser dimensionada en cuatro niveles:

- Primer nivel Micro: desempeño de los servidores públicos;
- Segundo nivel Meso: las organizaciones públicas que implementan las políticas públicas; y
- Tercer nivel Macro: evaluar las políticas y programas públicos;
- Cuarto nivel Macro: centrado evaluar el desempeño del gobierno para cumplir los objetivos sociales;

Los niveles referidos se consideran interdependientes, con un objetivo en común valorar el desempeño gubernamental a través de los servidores públicos, las organizaciones y las políticas y programas implementados.

Por tanto, la evaluación en el sentido en que la propone Ospina implica reconocer que un sistema de evaluación debe ser capaz de articular los niveles referidos; en México la existencia de un sistema federal de evaluación de políticas sociales constituye un escenario real tanto en la parte normativa, como en lo correspondiente al componente orgánico considerando las distintas dependencias involucradas en tareas de evaluación, control y fiscalización de recursos, no obstante, todavía se ve muy lejana del involucramiento de actores sociales (no especializados) que a través de mecanismos institucionalizados puedan aportar a la consolidación de la evaluación como una “buena práctica cívica”, con ello me refiero a que la evaluación sea el espacio propicio para hacer notar que los ciudadanos como beneficiarios y afectados de las políticas públicas pueden ser evaluadores sociales, y reconocerse con ello la percepción ciudadana sobre el desempeño, la calidad en los bienes y servicios prestados, así como el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas.

El SED se encuentra vinculado al PBR y funge como un mecanismo de control del gasto público, su enfoque de desempeño gubernamental está basado en aspectos de orden

presupuestal en términos de cumplimiento de objetivos y metas conforme la lógica planteada en la política o el programa.

Lo anterior es observable en cuanto a los indicadores que son creados por la SHCP y la SFP y fundamentalmente se ubican como estratégicos y de gestión, los primeros centrados en medir el desempeño de las dependencias y entidades en términos de la ejecución de su presupuesto, mientras que los segundos están enfocados en los servicios públicos.

En relación con los SED, el componente presupuestal es relevante en razón de que permite una gestión orientada a resultados, lo cual es observable a través de los indicadores y las matrices de marco lógico que orientan las políticas y programas públicos.

En el orden subnacional y local, los retos son mayores en función de la novedad de incorporar en la ejecución de planes, indicadores para medir y evaluar políticas, programas y proyectos con una orientación hacia el cumplimiento de objetivos y metas, así como en relación con los productos e impactos generados para la sociedad.

Para lograr una comprensión de lo que ello significa resulta relevante identificar qué elementos son característicos de un Sistema de Evaluación del Desempeño en México desde el orden de gobierno federal:

1. Orientación al desempeño: centrada los resultados (productos o servicios) que puedan ser evaluables, poniendo poco énfasis en los procesos.
2. Validación de los indicadores de desempeño: realizada por dos dependencias la SHCP se encarga de los indicadores estratégicos, a su vez la SFP debe validar los indicadores de gestión;
3. Alineación de la planeación nacional del desarrollo con el presupuesto y homologación de las cuentas públicas conforme a la Ley General de Contabilidad Gubernamental;
4. “Transparencia Presupuestaria”: observatorio de la SHCP, en donde como parte del SED fue creado el Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD);

A su vez, de manera inicial se pueden identificar como elementos que hasta el momento no caracterizan al SED:

- Grado de institucionalización que establezca articulación entre tres tipos de desempeño: del gobierno (a través de sus políticas, programas y proyectos), organizacional (logro y cumplimiento de objetivos y misión de la institución) y del servidor público (servicio profesional).
- Participación a través de mecanismos que orienten la participación social para identificar el desempeño desde la perspectiva de calidad en los servicios públicos a partir de la percepción ciudadana de los resultados e impactos de las políticas en un entorno social concreto.
- Diferenciación entre medición, fiscalización del gasto y evaluación del desempeño en políticas y programas públicos, a fin de especificar que los indicadores por sí mismos no son las evaluaciones, sino que éstos miden y la evaluación constituye un juicio riguroso, sistemático y fundamentado que permite conocer en qué medida se ha dado cumplimiento a lo planeado.
- Lenguaje común, debería existir un consenso en relación con el uso de conceptos referentes a GPR tanto en lo que respecta a SED como a PBR, de igual forma en lo correspondiente a la comprensión y aplicación de la MML, y la construcción e interpretación de las matrices de indicadores para resultados MIR, por lo que, al no existir una comprensión homogénea, el modelo de gestión para resultados puede verse limitado al cumplimiento procedimental de formatos, sin incidencia directa en las asignaciones presupuestales, ni en el análisis del desempeño gubernamental.

3.3 Ámbito de competencias sobre evaluación en el marco de la gestión para resultados

Especialistas en temas locales como Cabrero (2003 y 2010), (Ziccardi, 2005), entre otros, han hecho hincapié en los últimos 20 años en que pese a las reformas constitucionales que han ampliado el espectro de acción del gobierno local, y que han establecido un ámbito de competencias concreto, éstos no se encuentran preparados para hacer frente a la tarea de gobernar, debido a ausencia de capacidades humanas (servidores públicos profesionalizados); impedimentos que convierten a los entes públicos locales que proveen bienes y servicios públicos, en incapaces de construir políticas públicas.

Superar las dificultades mencionadas no resulta sencillo, sin embargo, como ya se ha referido en el capítulo inicial de esta investigación el gobierno local debe ser capaz de establecer una

estrategia de desarrollo pese a los antecedentes que lo colocaron como un ente menor de edad, incapaz de asumir responsabilidades como gobierno local.

La evaluación en gobiernos locales marca un hito en este sentido pues muestra que el momento en que éstos deben mostrar que pese a las limitantes que presenta en el contexto político, administrativo y presupuestal, la tarea de gobernar no es opcional y que, por tanto, el desarrollo de capacidades para hacerlo constituye un reto importante en este sentido.

Evaluar como ya se ha referido en el capítulo segundo debe constituir un sistema integrado o anclado al gobierno y a la administración pública, enfocado en mejorar la gestión de los problemas públicos, con incidencia en los procesos de toma de decisiones y post decisiones.

Para los gobiernos locales evaluar representa involucrarse en un escenario novedoso, respecto al cual es escasa la experiencia, y la misma ha sido asociada con el Gobierno para Resultados, donde los indicadores, el aprendizaje de formas de medir y definir criterios para valorar el desempeño de la actividad gubernamental a través de las políticas y programas públicos representa todavía un reto muy ambicioso.

Los gobiernos locales mexicanos se han insertado en la dinámica de evaluación a través de momentos distintos, que tienen plena relación con las reformas constitucionales, así como a las leyes y reglamentos diversos, los cuales para efectos del presente trabajo se dividen en tres momentos:

Periodo 2000 a 2006

Derivado de la reforma constitucional de 1999, el gobierno local fue reconocido como orden de gobierno, a su vez, con la reforma de 1983 el ámbito de competencias quedo claramente definido para este ente local.

La comprensión de cómo se asume la evaluación en la gestión gubernamental deriva de la comprensión del ámbito de competencia que se ha establecido en México, el cual tiene como punto de partida lo señalado en el artículo 134 Constitucional, que a la letra dice:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones

territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

(...)

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.” (Art. 134, CPEUM, 2014)

De la mano con lo anterior, en el año 2000 inicia una colaboración entre la Asociación de Municipios de México A.C. (AMMAC) y la asociación de gerentes locales International City/Country Management Association (ICMA) para incorporar el esquema de indicadores para medir desempeño de los gobiernos locales mexicanos.

En 2002 el poder Ejecutivo Federal crea el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), que antes era el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (*CEDEMUN*), el propósito desde entonces ha sido consolidar el federalismo, la descentralización y el desarrollo municipal en México a través de acciones diversas, en el ámbito local con la Agenda desde lo local creada en 2004, misma que a partir de 2014 se le ha nombrado como Agenda para el Desarrollo Municipal.

En 2003 se expide la Ley General de Desarrollo Social misma que da lugar a la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en 2006, con lo cual comienzan a desarrollarse las primeras evaluaciones de programas sociales en el ámbito federal.

A su vez, el 30 de marzo de 2006 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y con ello se establece la obligatoriedad de evaluar en el ámbito federal, estatal y local el uso de recursos públicos, se institucionaliza el Sistema de Evaluación del Desempeño y el Presupuesto Basado en Resultados.

Periodo 2007 a 2012

Con la Ley General de Contabilidad Gubernamental publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008 (con última reforma en 2013) los gobiernos locales deben contar con un sistema que incluya fundamentalmente información contable y presupuestaria conforme al artículo 46, fracción I, incisos a), b), c), e) y f); y fracción II, incisos a) y b) (Art. 48, LGCG, 2014)

“Artículo 46.- (...)

I. Información contable, con la desagregación siguiente:

- a) Estado de situación financiera;
- b) Estado de variación en la hacienda pública;
- c) Estado de cambios en la situación financiera;

...

e) Notas a los estados financieros;

f) Estado analítico del activo;

II. Información presupuestaria, con la desagregación siguiente:

a) Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto, incluyendo los ingresos excedentes generados;

b) Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las siguientes clasificaciones:

- i. Administrativa;
- ii. Económica y por objeto del gasto, y
- iii. Funcional-programática;

El estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos deberá identificar los montos y adecuaciones presupuestarias y subejercicios por Ramo y/o Programa” (...)

Asimismo, los artículos 54 y 79 arrojan luz sobre lo que se espera de los entes locales en esta armonización contable y del manejo presupuestal:

“La información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública deberá relacionarse, en lo conducente, con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo. Asimismo, deberá incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente, así como los vinculados al ejercicio de los recursos federales que les hayan sido transferidos.” (Art. 54, LGCG, 2016)

“Los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño.

Los entes públicos deberán publicar a más tardar a los 30 días posteriores a la conclusión de las evaluaciones, los resultados de las mismas e informar sobre las personas que realizaron dichas evaluaciones.

La Secretaría de Hacienda y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el ámbito de su competencia y de conformidad con el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, enviarán al Consejo los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores para que dicho Consejo, en el ámbito de sus atribuciones, proceda a determinar los formatos para la difusión de los resultados de las evaluaciones, conforme a lo establecido en el artículo 56 de esta Ley.” (Art. 79, LGCG, 2016)

Este tipo de información necesariamente determina en los gobiernos locales orden en su manejo presupuestal y de cuenta pública, situación necesaria para determinar con transparencia el destino de los recursos en la prestación de servicios públicos y en la provisión de bienes a través de políticas públicas y programas específicos.

A su vez, los gobiernos locales deben atender en cuanto a la recepción de programas federales los lineamientos establecidos para realizar las evaluaciones correspondientes.

En términos generales, un sistema propio de evaluación debe tomar como un punto de referencia un presupuesto transparente conforme a la normatividad federal ya referida, así como los ordenamientos locales en la materia; éstos últimos no han sido desarrollados en todos los gobiernos locales del país, y el papel de los Institutos de planeación local han tenido una incidencia importante, reafirmando la vinculación entre planeación y presupuestación.

Por otra parte, en 2009, ICMA y AMMAC terminan su relación de colaboración, sin embargo, la convocatoria se sigue extendiendo a gobiernos locales interesados en participar continua y participan diversos interesados como Novolato (que es el único con un administrador de la Ciudad), Puebla, Aguascalientes, Guadalajara, Hermosillo, Tlalnepantla, Monterrey, Chihuahua, entre otros, y a partir de 2011, ICMA encuentra en la Federación Nacional de Municipios de México A.C. un espacio para seguir convocando a gobiernos locales a participar en SINDES.¹⁰

En este periodo CONEVAL concreto vínculos relacionados con evaluación de políticas y programas con 27 entidades federativas, en este periodo brindo asesoría para que los estados formularan sus evaluaciones a partir de indicadores de resultados para programas y políticas sociales, conocieran de estudios sobre pobreza y alinearan sus evaluaciones a la planeación.

Asimismo, en 2008 y 2011 CONEVAL realizó evaluaciones a los ocho fondos del ramo 33, y en 2009 llevaron a cabo un trabajo de campo en las entidades federativas de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Sonora a través de entrevistas semiestructuradas para recuperar información de los servidores públicos que en las dependencias estatales eran los encargados de administrar los recursos provenientes del ramo 33; a su vez para 2011 se hacen

¹⁰ Para revisar qué gobiernos han participado en SINDES y cuáles son sus resultados desde 2002 consultar: <http://www.icmaml.org/sindes/>

diversas recomendaciones en la evaluación de dicho ramo y para cada uno de los fondos que lo integran.

La construcción de un sistema de evaluación del desempeño en gobiernos locales constituye un reto de gran alcance, para ello se requiere en primera instancia claridad en el manejo de recursos, y en segundo lugar conocimiento de las normas y finalmente la aplicación de una metodología enfocada en la medición y evaluación de políticas públicas y programas enfocada en los avances en términos del desempeño del gobierno local.

Periodo 2012 a 2015

En este periodo se llevó a cabo la elección presidencial de Enrique Peña Nieto, proveniente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y durante los tres primeros años de su gestión se realizaron reformas a diversos ordenamientos federales, entre los cuales destacan el reconocimiento la autonomía constitucional de CONEVAL con la aprobación de la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social el 28 de octubre de 2014 y las reformas a la Ley General de Desarrollo Social.

A su vez, en 2014 INAFED expide la nueva guía para la implementación de la Agenda para el Desarrollo Municipal, la cual constituye una forma de verificar el grado de cumplimiento de los gobiernos locales con la agenda básica de asuntos de su competencia y con una agenda ampliada, el uso de indicadores de gestión y de desempeño constituye una de sus principales características, además de que establece como reconocimientos: inicio de la transformación; avance de la transformación; garante de la planeación del territorio y los servicios públicos; garante de la planeación del territorio y el desarrollo institucional; y gobierno de excelencia.

El enfoque de INAFED propone un seguimiento mediante indicadores los cuales son monitoreados a partir del autodiagnóstico, los indicadores de gestión que considera son: marco legal; unidad responsable, planeación, recursos, programas y acciones, vinculación interinstitucional y de indicadores de desempeño orientados a conocer calidad, eficacia o eficiencia.

Como principales características de la Agenda destacan:

- a) Requiere voluntad del alcalde electo para incorporarse a la agenda;
- b) El alcalde debe designar a un enlace (contralor o encargado de la planeación) para efectos de acciones de seguimiento de la agenda;
- c) La temporalidad es dada en función del periodo de gobierno en curso;
- d) Una vez que concluye el periodo de gobierno, la incorporación a la dinámica de trabajo con la agenda, pierde vigencia en el gobierno local;
- e) Se consideran cuatro etapas para la incorporación de gobiernos locales a la agenda: diagnóstico, mejora, actualización del diagnóstico y verificación;
- f) Los productos de esas cuatro etapas son: autodiagnóstico; programa de mejora de la gestión; diagnóstico definitivo que debe ser capturado en el sistema SIADDEM, y el reporte de resultados;
- g) Considera la participación de autoridades locales para realizar de la primera tercera etapas, y en la cuarta incluye la figura de “verificadores” externos los cuales provienen del sector social (profesionales o de universidades) y éstos son los que participan en la última etapa (verificación) de la agenda;
- h) No se dispone de información con respecto a los resultados de los indicadores para cada gobierno local participante en la Agenda, ni de la encuesta de satisfacción creada por este ente desconcentrado y que se enfoca en calidad de servicios públicos; y
- i) No se conoce el número exacto de gobiernos locales que están participando actualmente en la Agenda de 2004 a 2015, ni cómo ha sido esta evolución a lo largo de tiempo.

3.4 Gobiernos locales evaluando sus políticas públicas

Desde que Cabrero (Cabrero, 2003) señaló en *Políticas Públicas Municipales: Una Agenda en Construcción*, y en 2010 en “La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX: ¿cien años de soledad municipal?” (Cabrero M. , 2010) que la institución local estaba fuertemente coactada para llevar a cabo sus propios procesos de diseño, implementación y evaluación de resultados de las políticas públicas, poco se ha abordado respecto a la construcción de las agendas locales, y sobre todo lo referente a cómo a partir de éstas se diseñan e instrumentan políticas públicas en lo local, esto es más allá de las transferencias que por ramo 28 (participaciones federales) y 33 (aportaciones federales) son entregadas a los gobiernos

locales para dar continuidad a la labor de atención de demandas ciudadanas y necesidades continuas como la prestación de servicios públicos básicos.

Los gobiernos locales necesitan proveer a sus ciudadanos de condiciones adecuadas para el desarrollo en conjunto como sociedad, lo cual implica atención oportuna de demandas colectivas y diseño de alternativas participativas, es decir, de políticas públicas inclusivas donde los actores sociales interesados puedan compartir el espacio público para la atención de demandas colectivas.

Hace más de una década Cabrero (2003) se refería a que la agenda de políticas públicas era apenas una noción muy lejana en cuanto a su consolidación, después de una década las agendas sin duda se han vuelto más complejas y las exigencias mayores, entre ellas lo referente a gestión para resultados, por lo que, la evaluación cobra sentido a la luz de que los gobiernos necesitan ser evaluados con respecto a otros en sus procesos de gestión y en los resultados que obtienen para la organización pública.

La evaluación en este sentido constituye un juicio de valor complejo enfocado en la gestión del gobierno y orientador a la toma de decisiones, conforme a las siguientes premisas:

- a) No es un asunto personal o individualizado sino colectivo, es decir, busca conocer en qué grado la política respondió a la necesidad colectiva definida como problema público;
- b) El responsable de la decisión y el evaluador suelen ser personas distintas, con lo cual la complejidad se manifiesta por un lado en lo referente a los criterios de comparación establecidos por el evaluador, y en lo correspondiente a la presentación de los datos; mientras que el responsable de la decisión es quién mejor conoce la implementación de la política o del programa; al tiempo que el ciudadano como receptor directo de los efectos de la política es quien mejor conoce el contexto y la necesidad colectiva, por lo que, puede fungir como un evaluador social;
- c) Implica adoptar un conjunto de normas las cuales deben definirse, determinar los parámetros de comparación y deducir el grado en que la política satisface las normas (House, 2000, pág. 20) respecto de éstas pueden ser contradictorias, por ejemplo, buscar

alto grado de eficiencia en el uso de recursos y al mismo tiempo amplia cobertura de la política en cuestión.

- d) Sus objetivos son diversos y su utilidad también (rendición de cuentas, redefinición de supuestos en el diseño de la política, terminación de la política; iluminar acciones futuras, etc).

En este último periodo destaca la permanencia de tres influencias importantes para gobiernos locales que ya llevan tiempo instrumentando formas de medir y evaluar el desempeño:

- SINDES de ICMA
- Agenda para el Desarrollo Municipal
- CONEVAL con la evaluación de fondos del Ramo 33 y la ubicación de acciones y programas locales relacionados con política social.

3.4.1 La evaluación presupuestal en municipios

A partir de la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2007, se crea el Sistema de Evaluación del Desempeño, que ha determinado que los programas deben valorarse en su desempeño a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, para lo cual la metodología del marco lógico debe ser aplicada.

El 31 de marzo de 2008 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, en dicho documento se determina las bases para la medición y evaluación del desempeño institucional en el ámbito de gobierno federal.

A su vez, en 2008 con la expedición de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) en el que se señala al Consejo Nacional de Armonización Contable como el órgano de coordinación para la armonización contable, que tiene por objeto emitir las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos, en dicha ley se establecen obligaciones para los gobiernos de las entidades federativas y de municipios en términos de cumplir las disposiciones previstas para la armonización del proceso de planeación con el presupuestario.

En la LGCG (2013) el transitorio cuarto establecía que:

“Cuarto.- El Consejo Nacional de Armonización Contable emitirá las normas y formatos para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Título Quinto de la Ley General de Contabilidad Gubernamental incluido en el presente Decreto a más tardar el último día hábil de febrero de 2013, con el objeto de que los entes públicos, presenten de manera progresiva la información financiera en los términos establecidos y cumplan en su totalidad con la presentación de la información, a más tardar el 31 de diciembre de 2013.

Para el caso de los entes públicos municipales, éstos deberán cumplir con lo previsto en el Título Quinto de esta Ley, a más tardar el 31 de diciembre de 2014. Sin embargo, el consejo, a solicitud del ente público municipal interesado por conducto de la Secretaría de Finanzas o equivalente, podrá determinar, tomando en cuenta el tamaño poblacional, infraestructura y su insuficiente nivel de desarrollo institucional que será permisible una fecha distinta a la anterior para dar cumplimiento a las obligaciones previstas en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en el entendido de que dicho plazo no podrá exceder del 31 de diciembre de 2015. De resultar procedente la solicitud a juicio del consejo, este deberá de publicitar la resolución y su justificación por los medios previstos en las obligaciones de transparencia de esta Ley. El consejo informará su resolución al Congreso de la Unión en un plazo de 15 días naturales contados a partir de la fecha de emisión de la misma.”

En relación con el marco legal en el que se aplica el Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, se consideran los lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales, del 9 de diciembre de 2009 que refiere para los gobiernos estatales la obligación de contar con dichos indicadores en la fecha límite del 31 de diciembre de 2010.

A su vez, el objeto de dicho acuerdo es la armonización de los criterios para definir los indicadores para resultados y de desempeño, mismos que miden avances físicos y financieros respecto de recursos públicos federales ejercidos por entidades federativas y municipios, atendiendo a lo establecido en el artículo 134 Constitucional párrafos primero y segundo.

Y en segundo lugar los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología del Marco Lógico (DOF, 16-05-2013) los cuales tienen por objeto “definir y establecer las disposiciones para la generación, homologación, estandarización, actualización y publicación de los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos, que permitan dar cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental” y establecen como tipos de indicadores estratégicos, de gestión y de resultados.¹¹

Como tal en dichos lineamientos también se establecen los elementos mínimos que debe contener una ficha de indicador, así como los criterios que deben cumplir (claridad, relevancia, economía, monitoreable, adecuado y aportación marginal) así como las dimensiones de los mismos (eficacia, eficiencia, economía y calidad).

De manera más reciente, en las entidades federativas ya es posible crear Consejos de armonización contable, conforme a las Reglas de Operación de los Consejos de Armonización Contable de las Entidades Federativas (del 29 de febrero de 2016), en las cuáles se establece que tienen las atribuciones para: emitir disposiciones en la materia; brindar asesoría tanto a los entes públicos estatales como aquellos del orden municipal; coordinarse con los municipios para dar cumplimiento a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como requerir información a entes públicos estatales y municipales de su demarcación territorial. (Capítulo III de las atribuciones de los Consejos de Armonización Contable de las Entidades Federativas, Reglas de Operación de los Consejos de Armonización Contable de las Entidades Federativas, 2016)

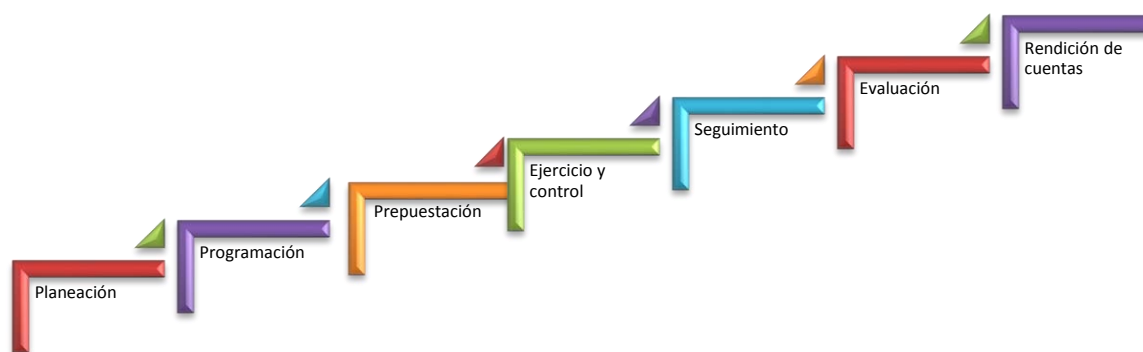
¹¹ “Los indicadores estratégicos deberán medir el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios y deberán contribuir a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos. Los indicadores de gestión deberán medir el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y servicios públicos son generados y entregados. Incluyen los indicadores que dan seguimiento a las actividades y aquellos que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias. En concordancia con la Ley General de Desarrollo Social, los indicadores estratégicos para programas sociales podrán corresponder a indicadores de resultados, los cuales reflejan el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, o bien, a indicadores de gestión que miden procesos, pudiendo corresponder a indicadores de bienes y servicios.” Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología del Marco Lógico. http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente

Derivado del desarrollo normativo e institucionalización de la gestión para resultados a través de la homologación de la contabilidad gubernamental, la aplicación del presupuesto basado en resultados y del sistema de evaluación del desempeño, en los gobiernos municipales la migración hacia este tipo de sistema de gestión de recursos y de conducción del aparato administrativo hacia un enfoque centrado en los resultados ha resultado un proceso que pese al cumplimiento de la fecha límite establecida en la LGCG, presenta rezagos y problemas de implementación que puede encontrar una explicación en el grado de desarrollo institucional de los gobiernos locales.

Ese grado de desarrollo puede observarse en aspectos como: normatividad local existente sobre evaluación, arquitectura institucional para hacer posible la evaluación que puede comprender aspectos como: áreas responsables, recursos disponibles, evaluaciones realizadas, diseño y aplicación de indicadores, uso de las evaluaciones, existencia de un sistema de evaluación del desempeño, metodologías del sistema, y efectos de la evaluación en la generación de valor público, entre otros.

Los casos que son presentados en esta investigación tienen por objeto constituirse como un referente en términos de buenas prácticas en ciudades medias mexicanas, a través de sus sistemas de evaluación del desempeño, los cuales serán analizados para conocer cuáles son sus características, cómo han articulado las distintas experiencias en medición y evaluación que han tenido algún impacto en la gestión municipal, así como cuáles son sus resultados en términos de si han contribuido a la generación de valor público.

Cuadro 1. Proceso Presupuestario



Fuente: Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados. SHCP.
Recuperado de: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>

3.5 Enfoques para la evaluación de políticas públicas en gobiernos locales

Stake (2013), Weiss (2012), House (2000) y Stufflebeam (Stufflebeam, 2015) han referido que la evaluación puede realizarse en distintos momentos, que los evaluadores pueden o no provenir de la institución sujeta a valoración, y que existen distintos enfoques y perspectivas desde las cuales se realiza la evaluación, lo que determina su orientación, interpretación e incidencia en los temas que abordan.

En este sentido es necesario identificar y distinguir los momentos en que se evalúa, los tipos de evaluaciones, el perfil del evaluador y los enfoques desde los que se evalúa.

Por momentos se entiende al espacio temporal en el que se realiza la evaluación considerando: previo a la implementación del diseño, durante la ejecución de la política, y al término de la misma, en función de ello se reconocen finalidades distintas, es decir, se responde a la pregunta de para qué se realiza, a su vez, los perfiles de los evaluadores fundamentalmente pueden ser de dos tipos: especializados y no especializados, es decir, los consultores, académicos y representantes del OSC, o bien los responsables de la implementación, respectivamente, por tanto en función del grado de conocimiento de la política y de la finalidad es posible reconocer enfoques diversos, es decir, la orientación de la evaluación, la cual puede ser reconocer formativa o sumativa, comprensiva, interpretativa o basada en estándares.

Se considera formativa y sumativa de acuerdo con (Weiss, 2012, pág. 37) y se trata de términos acuñados por Michael Scriven, el primero se refiere a aquellas acciones enfocadas en guiar, corregir y en su caso mejorar el desempeño de una política o programa, por lo que, recupera información sobre sus efectos y funcionamiento; la segunda se enfoca en identificar la eficacia de la intervención (política pública) y los cambios que ha provocado en la sociedad y ello se realiza una vez que ha concluido la implementación, otro aporte de Scriven está en función de quién realiza las evaluaciones desde estos enfoques, cuando es formativa el evaluador es interno, mientras que al ser sumativa, el evaluador es externo.

Stake (2013) distingue entre interpretativa, basada en estándares y comprensiva, la primera se distingue por basarse en la experiencia subjetiva para determinar y representar la calidad, por tanto es cualitativa, episódica y holística; la segunda es aquella de orden cuantitativo, que hace

uso de números y escalas y por ende de criterios; mientras que la última se trata de una forma de buscar información y documentar la calidad de un programa o una política, teniendo como rasgo la receptividad y sensibilidad del problema, como tal es en gran medida interpretativa en tanto que depende de la observación humana, este último tipo es criticado en el sentido de que no ocupa un contrafactual (qué hubiera ocurrido sin la política).

Estos enfoques acerca de la evaluación no se contraponen entre sí, sino que llegan a ser complementarios, y corresponden con la finalidad de la evaluación, es decir, la transparencia, la rendición de cuentas, la toma de decisiones, la redefinición de la política pública, entre otras.

Stufflebeam identifica tres modelos de estudio de la evaluación: pseudoevaluación, cuasievaluación y verdadera evaluación. La primera se distingue por ser una evaluación políticamente orientada que es dirigida para provocar un punto de vista determinado, la segunda enfocada en dar respuestas a preguntas concretas conforme a un método seleccionado como adecuado a las necesidades de evaluación planteadas y la tercera permite enjuiciar o juzgar el valor o mérito del objeto sujeto de evaluación conforme a una metodología. (2015: 66-67)

Tabla 2. Criterios y características de la evaluación

Criterios	Características
Tipo	Autoevaluación
	Interna
	Externa
Momento en que se realiza	<i>Ex ante</i>
	Concomitante
	<i>Ex post</i>
Propósito	Formativo
	Sumativo
Niveles	Macro: a. Desempeño del gobierno para lograr objetivos sociales. b. Políticas y programas públicos.
	Meso: organizaciones públicas.
	Micro: desempeño de los servidores públicos.
Enfoques o modelos de estudio	Clásico o por objetivos
	Por resultados
	Pluralista

Criterios	Características
	Personalizada
	Investigación evaluativa
	De acuerdo a valores
	Interpretativa
	Basada en estándares
	Comprensiva
	Sistemática
	Pseudoevaluación
	Cuasievaluación (tradición tyleriana y método de Suchman)
	Evaluación “verdadera”
Elaboración propia con base en Ospina (2001), Weiss (2012), Stake (2013), (Kushner); (Stufflebeam, 2015), (Bustelo, 2011)	

En términos generales los tipos de evaluación ya referidos pueden tener diferentes usos, Weiss identifica como tales: estructurar juicios si constituir una decisión, fomentar la retroalimentación en la política pública, sin concretarse a analizar presupuestos, administrar recursos e identificar los procedimientos, con la evaluación están en juego el análisis e interpretación del comportamiento de los actores sociales, la capacidad institucional (Weiss , 2012, págs. 30-33).

La estructura de la evaluación constituye otro elemento de interés general en torno a los diferentes tipos que existen, lo cual implica considerar quiénes la realizan, si pertenecen o no a la estructura orgánica del gobierno (federal o local), el nivel jerárquico de las unidades administrativas que realizan evaluación, los recursos destinados a la evaluación, las formas de comunicación de resultados y si existe una vinculación entre los resultados de las evaluaciones y las decisiones que se toman en torno a la continuidad o reformulación de las políticas.

Conforme a los tipos y enfoques ya referidos sobre evaluación, en el caso mexicano se distinguen distintas experiencias en que la evaluación y la medición del desempeño se están orientando hacia la construcción de un sistema de evaluación local, que aunque hoy en día es muy limitado, se puede observar que en los últimos 10 años los gobiernos locales han ido incorporando en sus jerga administrativa el uso de términos como desempeño, indicadores, gestión para resultados, matriz para indicadores de resultados, marco lógico y evaluación del

desempeño, entre otros, lo cual habla de una asimilación del contexto en el cual se están insertando.

3.5.1 Sistema de Indicadores para el Desempeño (SINDES)

Respecto a la experiencia del Sistema de Indicadores para el Desempeño (SINDES) se distingue de entre otras por ser la primera que propone un modelo de medición para gobiernos locales en México.

La Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA) comenzó este proceso de incorporación al sistema SINDES en colaboración con la Asociación de Municipios de México A.C, actualmente esa relación ya no está vigente, por tanto es ésta última, la que se encarga de convocar a los gobiernos locales interesados en participar y medir su desempeño con respecto a otros gobiernos.

ICMA cuenta con una membresía de 9,000 agremiados locales que fungen como servidores públicos en administraciones públicas locales en Norteamérica, Canadá, América Latina, Europa Oriental y Asia.

El Centro para la Medición del Desempeño creado en 1994 en Estados Unidos, constituye el antecedente a lo que ha sido desarrollado a partir del año 2001 en México con el sistema SINDES, experiencia en la cual participaron como ciudades fundadoras: Tijuana, Mexicali, Hermosillo, Aguascalientes, Celaya, Corregidora, Querétaro, Guadalajara, Metepec, Naucalpan, Tlalnepantla, Mérida, Coatepec, Huamantla y Monterrey.

El interés principal de esta experiencia consiste en establecer parámetros de comparación entre gobiernos locales, los cuales se establecieron en el año 2001 a partir de las competencias conferidas en el artículo 115 constitucional, que dieron lugar a la definición de una batería de 50 indicadores.

De 2001 a 2004 el programa operó con una regla básica, no publicar resultados individuales, sin embargo, después de ese año, ICMA determinó integrar como parte del programa la entrega

de reconocimientos diferenciados, y para 2007 derivado de las reformas en materia de transparencia se buscó difundir estos resultados de medición del desempeño.¹²

ICMA define medición del desempeño como la cuantificación de la efectividad y la eficacia en la gestión administrativa, donde los indicadores permiten conocer el grado de cumplimiento de objetivos y metas, relacionados con el desempeño de la institución, conforme a parámetros establecidos.

De 2001 a 2014 han participado 56 gobiernos locales mexicanos de un total de 2,450. En ese último año participaron los siguientes: Chihuahua, Navolato, León, Corregidora, Acapulco, Torreón, Santa Catarina, San Nicolás de los Garza, Monterrey y Puebla; a su vez, Tulancingo se inscribió en la convocatoria de ese año, como observador, es decir, sin la obligación de proporcionar datos para la formulación de indicadores.¹³

Actualmente la batería de indicadores asciende a 101, y se cuenta con un grado de reconocimientos establecido en tres niveles: básico, intermedio y avanzado, el primero implica que el gobierno en cuestión se inscriba y participe reportando datos para la conformación de los indicadores; el segundo se refiere a que el gobierno conforme un consejo consultivo ciudadana o se encargue de crear el Manual del sistema de medición de desempeño local y que éste sea aprobado por el cabildo, y el tercero consiste en que se cumplan los dos preceptos considerados en el segundo nivel.¹⁴

En 2013 fueron reconocidos en esos tres niveles de avance los siguientes gobiernos:

- a) Básico: Acapulco, Aguascalientes, Corregidora, Juárez (NL), León, Monclova, Monterrey, Navolato, Santa Catarina (NL);
- b) Intermedio: Chihuahua; y
- c) Avanzado: Puebla y San Nicolás de los Garza.¹⁵

¹² Tomado de entrevista con el Mtro. Jaime Villasana Dávila, Director Adjunto. Programa SINDES/SINDES ICMA-México/Latinoamérica (ICMA-ML).

¹³ Ver presentación Foro SINDES 2014. Disponible en: www.sindes.org

¹⁴ Ver presentación Foro SINDES 2014. Disponible en: www.sindes.org

¹⁵ Ver presentación Foro SINDES 2014. Disponible en: www.sindes.org

En 2015 participaron los municipios de Chihuahua, Novolato, Corregidora, Torreón, Acapulco, Santa Catarina, San Nicolás de los Garza, Puebla y Acapulco, y se registraron como observadores los municipios de Badiraguato, Culiacán y Querétaro.

En 2016 participaron los municipios de Chihuahua, Novolato, Torreón, Santa Catarina, San Nicolás de los Garza, Puebla, Querétaro, Corregida y Acapulco.

En los años 2015 y 2016 Chihuahua, que es uno de los municipios seleccionados en esta investigación, figura entre los gobiernos locales con resultado cualitativo de nivel avanzado.

Como se observa, el enfoque de ICMA respecto al programa SINDES está fundamentado en un enfoque basado en estándares, es decir, en mediciones cuantitativas de la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las facultades locales establecidas en el artículo 115 constitucional.

A su vez, la medición que se propone no necesariamente implica que exista evaluación, sino que el sistema SINDES está enfocado en generar indicadores para la interpretación del desempeño en gobiernos locales, sin embargo, no es por sí mismo un ejercicio reflexivo de evaluación, sino una base para ello.

El mérito de este sistema se encuentra en que a partir de la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, se ha alineado con el modelo de GPR y por ende de SED y PBR conforme a la normatividad mexicana en la materia, por lo que, su propósito es generar bases para la creación de propios sistemas de medición y a partir de los cuales sería posible realizar evaluaciones en temas diversos de política pública.

3.5.2 Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM- INAFED)

La Agenda constituye un ejercicio de autodiagnóstico, por ende, de autocorrección y autoevaluación en torno a la agenda básica y ampliada de temas que son competencia del orden local, la incorporación a este programa de trabajo propuesto por el gobierno federal implica un acto voluntario y que está sujeto al periodo de gobierno del alcalde en turno, por lo que, no hay garantía de su continuidad si no es a partir de la voluntad política.

Se basa en el desarrollo de las etapas siguientes: diagnóstico; mejora; actualización del diagnóstico y verificación¹⁶, de éstas la primera consiste en el llenado de un cuestionario orientado a identificar áreas de oportunidad y datos sobre los distintos temas considerados en la agenda (básica o ampliada), para ello se requiere de un Enlace municipal que se coordine con los servidores públicos locales y éstos le proporcionen los datos que correspondan, de igual forma, él es el responsable de capturar la información obtenida en el Sistema de Información de la Agenda para el Desarrollo Municipal (SIADEM).

La etapa de mejora consiste en dar atención a los datos obtenidos en el diagnóstico y definir e implementar acciones de mejora, las cuales deben estar orientadas a resultados, y estar alineadas con la planeación local del desarrollo, de igual forma se señala como prioritario establecer una colaboración interinstitucional entre el enlace de la agenda y los responsables de las distintas áreas de la administración local.

Por su parte, en la etapa siguiente que es actualización de diagnóstico, se busca recopilar de nuevo en el SIADEM los resultados y acciones que fueron implementados para mejorar las áreas críticas o de oportunidad detectadas. Finalmente, en la etapa de verificación participan instituciones de educación superior a quienes les corresponde comprobar los resultados considerados en la base de datos.

El esquema de trabajo propuesto por INAFED está centrado en la autoevaluación, por tanto es de orden interno y son los propios implementadores los responsables de reconocer aciertos y fallas, como se ha referido, este tipo de evaluación suele ser

Respecto a los enfoques establecidos por Stake, el enfoque de la Agenda sería compatible con la evaluación basada en estándares y con la de tipo interpretativa, ya que la función de los verificadores es comprobar la información plasmada en la base del SIADEM y ello implica verificar indicadores e interpretar resultados obtenidos, por tanto, emitir un juicio de valor acerca de las políticas públicas involucradas.

¹⁶ Agenda para el Desarrollo Municipal. Ver: http://www.forodesdelocal.gob.mx/es/ADM/adm_implementation

3.5.3 CONEVAL políticas y acciones municipales evaluados

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) evalúa políticas y programas públicos basado en la metodología del marco lógico, en lo que respecta a gobiernos locales, en 2011 presento los resultados para 2010, en los cuales se señalaba que de 1003 gobiernos locales, el 75 por ciento estaba en situación de pobreza y del 93.4 por ciento del total de éstos, y más de 50 por ciento de su población no contaba con seguridad social, así como el 17.1 por ciento de éstos tenía más del 50 por ciento de personas con carencia de servicios de salud; y el 3.4 por ciento tenía más de 50 por ciento de su población con rezago educativo.

De acuerdo con los resultados arrojados por las mediciones, reconoce que hace falta contar con evaluaciones externas que permitan transparentar las políticas y programas y fortalecer su institucionalidad, de igual forma plantea la recomendación de realizar un padrón único de programas sociales para los tres órdenes de gobierno y focalizar estos apoyos para quienes presentan mayores desventajas y carencias.

De acuerdo con el Consejo, se tiene un registro piloto de políticas y acciones sociales realizado en 837 gobiernos locales (que cuentan con página web oficial) el cual señala un total 1883 programas y acciones en gobiernos locales de México, por entidad federativa, para cada gobierno local, en este registro se señalan datos como: nombre del programa o acción social, dónde se localizó la información, población objetivo, presupuesto, si se trata de recursos federales, estatales o del Ramo 33, entre otros aspectos, lo anterior constituye información relevante en términos de lo que compete a políticas y programas desde el gobierno local, pues generalmente este tipo de registros se ciñen al orden de gobierno estatal y federal, mientras que poco se conoce de lo que hacen los gobiernos locales en materia de política pública y con propios programas sociales.

No obstante que el registro actual de CONEVAL es oportuno, aún hace falta reconocer en qué medida éste puede aportar al conocimiento y aplicación de la evaluación en gobiernos locales. En este sentido, el estudio “Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en los municipios capitales 2016” plantea que en los municipios la política social que se vincula con recursos federales provenientes de fondos como el de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, el

3 por ciento de los recursos de ese fondo se deben destinar a verificación, seguimiento, diagnóstico y evaluación de proyectos.

3.6 Actores emergentes en evaluación

Como se ha logrado advertir en el desarrollo del presente capítulo, la evaluación en México en los tres órdenes de gobierno se percibe más en términos de lo que desde las propias instituciones se puede realizar (autoevaluación) que en función de lo que la evaluación externa puede representar para los gobiernos locales.

Es evidente que la evaluación interna es preferida a la externa, en razón de que la segunda genera costos a la institución, sin embargo, ello no quiere decir que por ser interna no deba contar con criterios y rigor metodológico, sino que, al contrario, la capacidad de autocrítica y autoconocimiento y auto-comprensión deben ponerse a prueba al realizarla y arrojar recomendaciones enfocadas en la mejora de la política pública.

Debido a que no basta con que los servidores públicos evalúen las políticas y programas en sus procesos, sino que los resultados deben ser valorados también desde el punto de vista de los beneficiarios, figuras ciudadanas tales como como consejos y comités pueden ser considerados actores emergentes que deberían contar con influencia importante en la evaluación de las políticas públicas.

La participación de actores sociales o ciudadanos a través de mecanismos institucionalizados constituye un aspecto poco explorado en términos de su potencial en el fortalecimiento y legitimidad de la evaluación como una buena práctica cívica, orientada a la rendición de cuentas, la transparencia y los procesos decisionales en un contexto más democrático, incluyente y equitativo.

Los actores sociales no son los protagonistas de la evaluación sino actores emergentes en ésta, es decir, su participación aún es muy reducida y su capacidad de incidir en la orientación y aplicación de los resultados de las evaluaciones constituye aún un ámbito con escasa experiencia, como ya se ha referido, la evaluación no es por sí misma una decisión, sino una orientación en los procesos de toma de decisiones, por lo que, los ciudadanos al involucrarse

en este tipo de práctica no esperan tomar ellos las decisiones sino exponer recomendaciones respecto a cómo se puede mejorar la política o programa.

Este capítulo se ha enfocado en presentar la realidad de México en torno a la evaluación en gobiernos locales y el contexto en el cual ésta ha cobrado interés, así como los aspectos que definen al Sistema de Evaluación del Desempeño propuestos desde el gobierno federal, mismos que han ido permeando en los gobiernos estatales y locales.

En este sentido se expuso lo referente a los periodos en los cuales se ubican los inicios de la evaluación en gobiernos locales y las entidades públicas nacionales e internaciones que han influenciado su desarrollo, destacando la experiencia SINDES y de la Agenda para el Desarrollo Municipal.

Se observa que SINDES se enfoca en la medición del desempeño y en el fortalecimiento institucional para la evaluación de políticas públicas, mientras que la Agenda de INAFED se encuentra centrada en el autodiagnóstico y la valoración de políticas y programas en función del tipo de agenda pública que el gobierno ha desarrollado, asimismo, constituyen una evaluación interna y por tanto en muchos sentidos una autoevaluación.

Por otra parte, SINDES propone medir el desempeño y compararse con respecto a otros gobiernos a través de indicadores, sin embargo, es poco transparente en el proceso metodológico que aplica para realizar la comparación entre gobiernos locales, ya que este sólo es conocido por sus agremiados.

En suma, la limitante que inicialmente se identifica en estas dos iniciativas, es la ausencia de un enfoque relacionado con desarrollar capacidades institucionales para que los gobiernos locales sean capaces de medir su desempeño y someter a valoraciones externas sus procesos de gobierno.

CAPITULO 4. Evaluación en gobiernos locales: análisis de casos mexicanos

Introducción

El presente capítulo presenta para su estudio y análisis, dos casos seleccionados como experiencias en materia de sistemas de evaluación del desempeño, se trata de las ciudades de Mérida y Chihuahua, las cuales, de acuerdo con CONAPO, son ciudades medias de menos de un millón de habitantes.

Las ciudades medias se consideran centros que brindan bienes y servicios para la población del municipio y adicionalmente a otros municipios en los que ejercen alguna influencia; cuentan con un dinamismo tecnológico importante, en lo referente a sus actividades económicas, tienden a ser dependientes de un solo sector productivo (terciario o de servicios); y no presentan graves problemas ambientales y de ordenamiento del territorio como las ciudades metropolitanas. (Sposito, 2009)

Este capítulo pretende destacar casos con potencial de éxito a partir de la identificación de las características que determinan en mayor o menor medida qué es lo que permite que los gobiernos locales puedan realizar evaluaciones, identificando el proceso de mejora de la gestión local más allá de la formulación de indicadores, por lo que, se busca responder a la pregunta ¿De qué manera la evaluación contribuye a la gestión del gobierno local?

Para ello, se analiza y compara la incidencia de ciertas estructuras institucionales locales como son los institutos municipales de planeación, las contralorías municipales, las dependencias municipales y/o el COPLADEM, a partir de ello se busca proponer líneas generales como alternativas respecto de las prácticas existentes en el tema de evaluación del desempeño.

En el primer apartado de este capítulo se presentan los casos ya señalados comenzando por una descripción breve de sus características sociodemográficas, así como de aquellas de orden institucional, para después referirnos a la experiencia en evaluación.

Los medios a través de los cuales se ha recabado la información han sido documentales y a través de entrevistas realizadas de forma presencial y vía correo electrónico a servidores

públicos municipales que laboran en áreas de la administración local encargadas de la evaluación y la planeación.

Caso 1. Municipio de Mérida, Yucatán

Características del municipio

Históricamente, la ciudad de Mérida ha atravesado por un crecimiento poblacional muy elevado. A principios del siglo pasado, en 1910, contaba con 62,000 habitantes, mientras que para 1990 alcanzó los 523,422 habitantes, hecho que complejizó económica, social y espacialmente su territorio. (Bolio, 2014, págs. 27-29) en razón de la cantidad de bienes y servicios que el gobierno del municipio debe proveer a sus habitantes.

Para 2010, de acuerdo con CONAPO en Mérida habitaban 830,732 personas, el municipio encabeza la zona metropolitana junto con 6 municipios circunvecinos: Conkal, Kanasín, Ucú, Umán, Progreso y Tixpéhual, con los cuales se alcanza una población de 973, 046 habitantes.

Mérida se conforma de 27 comisarías y 20 subcomisarías que concentran una población de 52,083 habitantes, en su mayoría hablantes de lengua indígena y cuyas principales actividades son: agricultura, ganadería y artesanías. (Diagnóstico estadístico y situacional del municipio de Mérida, Yucatán)

Su tasa media anual de crecimiento poblacional es de 1.8%, que es relativamente baja en relación con el 3.7% de la media nacional. A su vez, el rango de edad en que se ubica la mayoría de la población va de los 20 a los 59 años. (Diagnóstico estadístico y situacional del municipio de Mérida, Yucatán)

El Índice de Desarrollo Humano de Mérida es de 0.80717 es decir, “Muy alto”, mientras que el Índice de Marginación Social de 2010 dado por CONAPO, Mérida se ubica en -1.547 con

¹⁷ El Índice de Desarrollo Humano Municipal se calcula a partir de tres dimensiones: salud esperanza de vida al nacer (considera sobrevivencia infantil), educación (Tasa de asistencia escolar y Tasa de alfabetización) e ingreso (que considera ingreso promedio per cápita anual en dólares). A partir de éstas, se generan tres índices para salud (IS), educación (IE) e ingreso (II), los cuales a su vez, permiten el cálculo del IDH municipal a partir de la fórmula: $IDH = \frac{IS+IE+II}{3}$

un grado “Muy bajo”, lo cual en relación con el lugar que ocupa a nivel nacional, lo coloca en el lugar 2,230 de los 2,445 municipios de país.

Características institucionales

El gobierno de Mérida se integra por un cabildo que a su vez se compone de un presidente municipal, una secretaría municipal, un síndico, siete unidades, las Direcciones de Finanzas y la Tesorería Municipal, de Desarrollo Sustentable, de Gobernación y de Policía Municipal y tres coordinaciones generales que concentran las dependencias y entidades (que son 13) de la administración pública municipal.

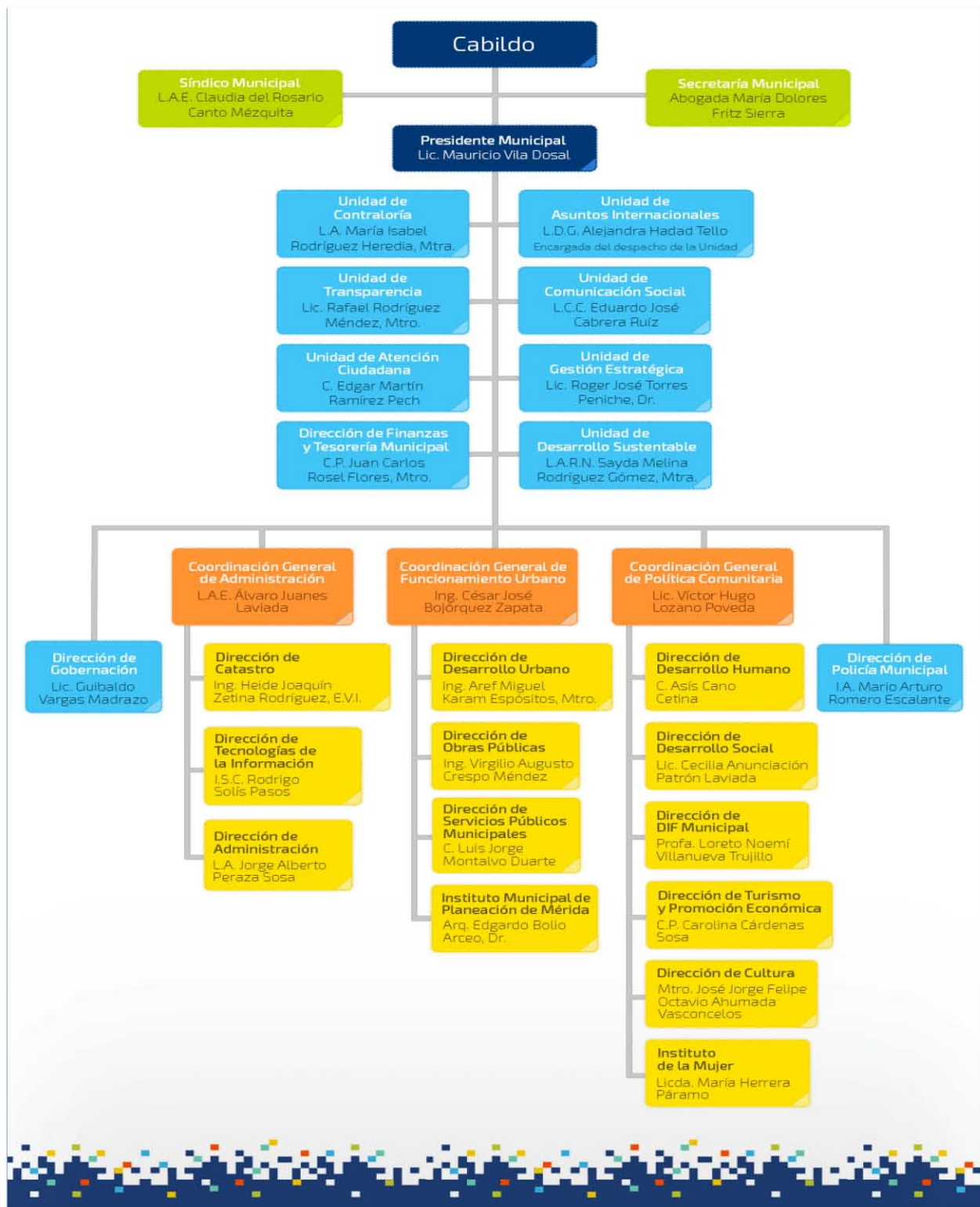
Para el gobierno actual 2015 a 2018 el Plan Municipal de Desarrollo prevé cinco principios transversales de la administración pública: movilidad urbana, sustentabilidad, innovación y accesibilidad universal.

El personal de la administración municipal hasta febrero de 2016, era de un total de 5,866 servidores públicos de los cuáles aproximadamente son seis personas quienes se encargan de manera directa de la evaluación del desempeño a través del sistema de evaluación que fue creado en los primeros seis meses de gestión.

Durante la presente administración la Unidad de Gestión Estratégica y el Consejo de Planeación Municipal (COPLADEM) han sido los responsables de crear y operar el sistema, el cual se nutre de los indicadores considerados en los programas presupuestarios.

La Contraloría Municipal como tal no tiene injerencia directa en el Sistema de Evaluación del Desempeño, sino más bien, ésta reporta a COPLADEM sus indicadores para su programa presupuestario anual.

Cuadro 2. Estructura Orgánica del Ayuntamiento de Mérida



Fuente: Gobierno Municipal de Mérida. Recuperado de: <http://www.merida.gob.mx>

La normatividad municipal en la cual se hacen referencias en materia de obligaciones para la evaluación, gestión para resultados y presupuesto basado en resultados son:

- Reglamento Interno del Consejo de Planeación para el Desarrollo del Municipio (COPLADEM)
- Reglamento Interior del Instituto Municipal de Planeación de Mérida
- Reglamento de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Municipio de Mérida

En lo referente a la normatividad estatal destacan:

- Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.

En lo que respecta a la normatividad federal los municipios deben atender los acuerdos derivados de la armonización contable, así como del presupuesto basado en resultados y del sistema de evaluación del desempeño, para lo cual las leyes de referencia son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 134
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Acuerdo No. 1 aprobado por el Consejo Nacional de Armonización Contable, en reunión del 3 de mayo de 2013 y publicado el 16 de mayo de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, los Municipios y sus entes públicos están obligados a presentar su información presupuestaria, contable y el análisis cualitativo de los indicadores, en los términos de la Ley de Contabilidad Gubernamental, en la cuenta pública de 2015.
- Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.
- Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales.
- Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología del Marco Lógico del 16 de mayo de 2013.
- Acuerdo por el que se determina la norma de información financiera para precisar los alcances del Acuerdo 1 aprobado por el Consejo Nacional de Armonización Contable, en reunión del 3 de mayo de 2013 y publicado en el diario oficial de la federación el 16 de mayo de 2013.

Experiencia en evaluación del desempeño

El municipio de Mérida tiene precedentes en torno a la evaluación, tales como las normas de calidad ISO que en administraciones pasadas certificaron algunos servicios públicos como catastro municipal, sin embargo, actualmente esas certificaciones ya no continúan vigentes.

Durante la administración 2015-2018 se determinó la creación de un sistema de evaluación del desempeño en sus primeros meses de gestión, ello en razón de que legalmente existe la obligación de contar con los elementos necesarios para administrar los recursos públicos conforme los preceptos de la gestión para resultados, lo cual implica que el presupuesto se determine con base en resultados, y se ocupe la metodología del marco lógico para generar matrices de indicadores para resultados, con lo que se busca medir el desempeño a través de indicadores y evaluar el grado de cumplimiento en términos de objetivos y metas de los programas presupuestarios.

En este sentido, derivado de que el Acuerdo 1 de CONAC que señalaba como plazo último para la atención de las decisiones en materia de armonización contable al 31 de diciembre de 2015. Hasta ese año, el municipio no había logrado concretar la migración de su presupuesto al PBR, y no contaba con un sistema de evaluación institucionalizado, por lo que tuvo que dar cumplimiento a los lineamientos de CONAC en un periodo muy corto de tiempo.

El sistema de evaluación generado por Mérida es resultado del esfuerzo en los primeros seis meses de la gestión 2015-2018, el área responsable de su diseño, implementación y resultados es el Consejo de Planeación para el Desarrollo (COPLADEM) el cual está adscrito a la Unidad de Gestión Estratégica.

SEDEM- Unidad de Gestión Estratégica y COPLADEM

El Acuerdo del 14 de mayo de 2013 aprueba la creación de la Unidad de Planeación y Gestión Estratégica en sustitución de la Unidad Municipal de Innovación y Gestión Empresarial, integrando a dicha Unidad el COPLADEM.

De las atribuciones conferidas a la Unidad de Planeación y Gestión Estratégica, se identifican las fracciones II y VII como relacionadas con evaluación:

II. Supervisar que se lleven a cabo las propuestas contenidas en el Plan Municipal de Desarrollo, mediante indicadores que permitan evaluar avances y progresos, con fundamento en el artículo 108 fracción II y artículo 111 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.

VII. Planear y coordinar la realización de los instrumentos de evaluación con el fin de medir el impacto social en la ciudadanía sobre las acciones ejecutadas por el Ayuntamiento.¹⁸

La Unidad actualmente se integra por las áreas siguientes:

- I. Dirección
- II. Subdirección de Administración
- III. Subdirección de Gestión
- IV. Secretaría Técnica del COPLADEM
- V. Subdirección de programas
- VI. Secretaría Técnica de Innovación Tecnológica

COPLADEM es un órgano técnico, coordinador y consultivo en materia de planeación municipal, el cual, conforme a su Reglamento Interno, tiene entre sus atribuciones algunas relacionadas expresamente con evaluación:

Art. 19

I. Formular, actualizar, instrumentar y evaluar los proyectos, programas y planes estratégicos y de desarrollo municipal;

...

VI. Llevar a cabo funciones de evaluación, control y seguimiento de los instrumentos de planeación municipales e informar a los Directores del Ayuntamiento de su resultado.

¹⁸ Acuerdo en el que el Ayuntamiento de Mérida aprueba la creación de la Unidad de Planeación y Gestión Estratégica en sustitución de la Unidad Municipal de Innovación y Gestión Empresarial, así como integrar a la nueva Unidad, el Consejo de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Mérida (COPLADEM), realizando las adecuaciones pertinentes a fin de dar cumplimiento al mismo. Gaceta Municipal 14 de mayo de 2013.

Por su parte, la Secretaría Técnica de COPLADEM tiene las siguientes funciones:

Décimo:

...

II. Realizar en forma periódica el seguimiento y evaluación de las líneas de acción contenidas en el Plan Municipal de Desarrollo a fin de que se procese la información en un sistema informático ligado a los sistemas de control presupuestal (SCP) e indicadores.

III. Llevar a cabo evaluaciones periódicas de los programas de la administración pública municipal con la participación de la sociedad civil promoviendo la calidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

Durante los primeros seis meses de gestión la Unidad y COPLADEM centraron sus esfuerzos en el diseño de un sistema evaluación del desempeño, que se integra con la siguiente información:

Programa Operativo Anual (POA) que considera al menos tres tipos:

- Programas Presupuestarios de políticas públicas
- Programa Presupuestario de inversión o proyectos
- Programas Presupuestarios administrativos

Para los dos primeros se crea una Matriz para Indicadores de Resultados, sólo en los programas administrativos no se realiza este ejercicio de marco lógico.

COPLADEM ha sido el responsable de la capacitación a servidores públicos para la asimilación y uso del sistema (captura de información sobre indicadores) durante los primeros seis meses de gestión se realizaron algunas capacitaciones a servidores públicos del municipio.

De acuerdo con COPLADEM el sistema se integra por:

La Matriz de Indicadores para resultados y lo que denominan metadatos, que es la ficha del indicador, a su vez, incluye una semaforización para verificar el grado de cumplimiento de la meta, que va del verde (cumple), al amarillo (se encuentra en un grado intermedio de cumplimiento) y al rojo (no cumple).

Por lo que, el sistema se compone por:

SED = MIR + METADATOS por programa presupuestario (de políticas, inversión o proyectos)

Donde:

SED = Sistema de Evaluación del Desempeño

MIR = Matriz de Indicadores de Resultados

METADATOS = elementos que integran el indicador

Derivado de la información que se captura en el sistema (hasta 2016 usando Microsoft Access) se puede obtener un informe que da cuenta del grado de avance en el cumplimiento de metas referidas en cada programa presupuestario.

Una acotación importante en relación la captura de información en el sistema, son los tiempos establecidos para ello, ya que el periodo en que se reportan los indicadores puede ser anual, semestral, trimestral, bimestral o mensual, por lo que, el sistema sólo permite acceder conforme la temporalidad establecida y, una vez capturada la información no permite volver a capturar datos sino hasta el siguiente periodo de reporte.

El sistema de evaluación del desempeño de Mérida es un proyecto en construcción, el cual hasta marzo de 2016 no se había dado a conocer de manera pública. Al respecto el plan señala que la evaluación del desempeño sigue un proceso a través de un medio tecnológico que permite monitorear de forma oportuna y transparente la acción pública, y que se implementó un proceso de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos derivados del Plan a través de un sistema de evaluación del desempeño y de la matriz de indicadores por resultados, esto de acuerdo con la metodología del marco lógico (MML) y lineamientos que emite el Consejo Nacional de Armonización Contable en materia de evaluación del desempeño. (Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018)

En el Plan municipal de Mérida se plantean seis ejes, a su vez, contienen sub-ejes, los cuales tienen objetivos e indicadores, en total se ocupan 92 para verificar el cumplimiento de lo establecido en dicho plan.

Tabla 3. Ejes, Sub- ejes e indicadores del Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018

Eje / sub ejes	No. de indicadores
Eje 1 Mérida competitiva y con oportunidades	
Sub ejes	
Mérida como marca	3
Promoción y fomento de la diversidad cultural	3
Recursos Humanos competentes	1
Infraestructura tecnológica innovadora	1
Colaboración para el impulso económico	1
Eje 2 Mérida sustentable	
Sub ejes	
Gestión Responsable de los recursos naturales	2
Preservación del Patrimonio Natural	2
Promoción de una Cultura Sustentable	1
Gestión eficiente de aguas residuales y residuos sólidos	2
Planificación urbana ordenada	1
Movilidad urbana	1
Eje 3. Mérida equitativa y solidaria	
Sub Ejes	
Desarrollo Social y Humano equitativo	1
Promoción de los Derechos Humanos	2
Colaboración para la educación	2
Participación ciudadana responsable	1
Vinculación con la sociedad civil	1
Infraestructura social para el desarrollo	3
Desarrollo del Pueblo Maya	1
Preservación de las tradiciones y la identidad cultural	2

Eje / sub ejes	No. de indicadores
Activación física y deportes para todos	2
Impulso juvenil	1
Promoción de la igualdad de género	2
Promoción y atención de la salud	2
Atención a grupos vulnerables	2
Promoción de los derechos de la familia	2
Eje 4 Mérida con servicios de calidad	
Sub ejes	
Infraestructura y Obras Públicas	8
Servicios públicos de calidad	10
Desarrollo urbano ordenado	4
Servicios catastrales eficientes	3
Promoción de transporte moderno	1
Eje 5 Mérida más segura	
Sub ejes	
Seguridad pública	2
Fortalecimiento de la seguridad comunitaria	1
Protección Civil	1
Regulación y ordenamiento Municipal	2
Justicia Municipal	1
Eje 6 Mérida eficiente y con cuentas claras	
Sub ejes	
Manejo eficiente y responsable de las finanzas	2
Gobierno cercano	2
Mejora regulatoria y sistemas de calidad	3
Actualización de la normatividad municipal	1
Transparencia y rendición de cuentas	1

Eje / sub ejes	No. de indicadores
Administración innovadora y eficiente	1
Empresas paramunicipales	3
Planeación y evaluación estratégica municipal	4
Total	92
Fuente: Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018	

De acuerdo con lo anterior, el sistema que es implementado por el gobierno de Mérida, está centrado en verificar la alineación de la planeación del desarrollo con los programas presupuestarios, de acuerdo con los preceptos de la armonización contable dados en las leyes y lineamientos federales.

Lo anterior es observable al revisar la integración de los programas presupuestarios 2016 de Mérida:

Cuadro 3. Integración de programas presupuestarios

Unidad Responsable	Dependencia Subdirección Unidad responsable Proyecto de inversión
Clasificación administrativa (CONAC)	Ramo/Sector
Clasificación funcional del gasto (CONAC)	Finalidad Función Sub función
Clasificación Programática	Programa Aplicación
Clasificación funcional del Plan Municipal de Desarrollo	Eje Sub Eje Objetivo Estrategias
Tipo de indicador:	Estratégico De gestión De resultados
Datos generales (del programa)	Nombre Objetivo descripción
Ámbito de aplicación	Entidad federativa Municipio

Unidad Responsable	Dependencia Subdirección Unidad responsable Proyecto de inversión
	Ámbito de aplicación
Impacto de grupo y género	Población beneficiada
Matriz de indicadores para resultados	MIR
Fuente: POAS Mérida 2016. Consultado el 20 de abril de 2016. Recuperado de: http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/umaip/contenido/poas_umap.php	

Respecto del sistema es posible observar que la captura de datos considera tanto la MIR como elementos de una ficha de indicador, tales como: método de cálculo, sentido, frecuencia, unidad de medida y meta para 2016, a su vez, el semáforo que se propone va del verde al rojo y con éste se revisa el grado a avance en el cumplimiento de la meta del programa considerando el indicador verificado.

Tabla 4. Elementos que integran la evaluación del desempeño de Mérida

Definido en POAS

Captura en Sistema (SED)

MIR (niveles)	Matriz de indicadores para resultados MIR				Metadatos						
	Resumen narrativo	Indicador	Medios de verificación	Supuestos	Línea base		Metas		Semaforización		
					Valor	Año	Meta del ciclo	Meta año	Verde	Amarillo	Rojo
Fin											
Propósito											
Componentes											
Actividades											

Fuente: Secretaría Técnica de COPLADEM, Unidad de Gestión Estratégica del Municipio de Mérida.

Tabla 5. Sistema para captura de información MIR y Metadatos

Crea Indicador | **Sintaxis MIR**

Matriz: COMPONENTES

Resumen Narrativo: CONSEJOS DE PARTICIPACION CIUDADANA CREADOS EN LAS COLONIAS, FRACCIONAMIENTOS

Tipo indicador: Porcentaje

Indicador: PORCENTAJE DE COLONIAS, FRACCIONAMIENTOS Y COMISARIAS CON

Medios verificación: ACTAS DE FORMACION Y REESTRUCTURACION.

Supuestos: 1.-LA PARTICIPACION CIUDADANA SE CONSOLIDA EN LA CIUDAD DE MERIDA LO QUE PERMITE EL

Método Calculo: FÓRMULA: (A/B)*100

Definición formula: (CONSEJOS/COLONIAS)*100

U. Medida (A): 37 - CONSEJOS

U. Medida (B): 33 - COLONIAS

U. Medida (C): -

Sentido Esperado: Incremento

Frecuencia Medición: Bimestral

Modalidad indicador: Promedio

Marque esta casilla si todos los valores de los indicadores serán porcentajes

Línea Base
 Año: 2014
 Valor: 38

Valor Meta
 Ciclo (2012-2015): 48
 Año (2015): 48

Configuración de los Semáforos
 Verde (Mayor Igual): 48
 Amarillo (Calculado por sistema): 21 - 47
 Rojo (Menor Igual): 20

Meses del Año

Enero:	0.00
Febrero:	36.03
Marzo:	0.00
Abril:	36.03
Mayo:	0.00
Junio:	38.11
Julio:	0.00
Agosto:	38.11
Septiembre:	0.00
Octubre:	0.00
Noviembre:	0.00
Diciembre:	0.00

Avance
 Año: 37.07
 Ciclo: 37.07
 Color Semáforo: **Amarillo**

Aceptar Cancelar

Fuente: Secretaría Técnica de COPLADEM, Unidad de Gestión Estratégica, Municipio de Mérida.

El sistema de captura de información considera los datos de la MIR y los metadatos por cada programa presupuestario. La retroalimentación del sistema la llevan a cabo servidores públicos de cada una de las dependencias, quienes deben subir al sistema la información de la MIR y de sus indicadores, conforme la temporalidad elegida en dichas áreas (mensual, trimestral, semestral y anual) para reportar en el sistema.

Por tratarse de la primera vez que se realiza esta actividad como una obligación para el municipio, es importante destacar algunos retos que se han enfrentado desde su diseño, tales como, el cierre del ejercicio presupuestal 2015 que tuvo que realizar la administración

entrante; lo cual venía aparejado con el cumplimiento del Acuerdo 1 del Consejo Nacional de Armonización Contable, publicado el 16 de mayo de 2013 en el cual se señalaban los plazos para que federación entidades y municipios adoptarán las siguientes decisiones:

Cuadro 4. Acuerdo 1 de CONAC

Meta	Federación y entidades federativas	Municipios
Integración automática del ejercicio presupuestario con la operación contable	30 de junio de 2014	30 de junio de 2015
Realizar los registros contables con base en las Reglas de Registro y Valoración del Patrimonio	31 de diciembre de 2014	31 de diciembre de 2015
Generación en tiempo real de estados financieros	30 de junio de 2014	30 de junio de 2015
Emisión de Cuentas Públicas en los términos acordados por el Consejo (CONAC)	Para la correspondiente a 2014	Para la correspondiente a 2015
Fuente: Acuerdo 1 del Consejo Nacional de Armonización Contable, en reunión del 3 de mayo de 2013. DOF: 16 de mayo de 2013. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299143&fecha=16/05/2013&print=true		

A su vez, en lo que respecta a evaluación del desempeño, es importante destacar que el cumplimiento de los preceptos de la armonización contable, constituyen un primer paso de gran relevancia para que sea posible un proceso presupuestario más homogéneo tanto para la federación como para las entidades y los municipios, respecto del cual, la evaluación constituye un pilar importante que hace posible la rendición de cuentas en cuanto al uso y destino de los recursos públicos.

A partir de 2015, la obligación en términos de armonización contable ya es un hecho, de igual forma la migración de un presupuesto tradicional a uno por resultados, lo cual ha sido monitoreado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desde 2011, muestra que

Mérida en 2016 de acuerdo con el Índice General de Avance en PBR-SED Municipal / DTCDMX es un municipio con un grado de 55.4% respecto del promedio nacional que es de 42.4% (ocupa el lugar 13 de una muestra de 64 municipios dos por cada entidad federativa considerando al de mayor población y al de población media). A su vez, el estado de Yucatán ocupa el lugar 7 de 32 con un grado de avance de 85.1% respecto de la media nacional que es de 73.4% para entidades federativas en 2016.¹⁹

Esta evaluación es parte del proceso presupuestario y está centrada en cumplimiento de objetivos y metas con base en la metodología del marco lógico, por lo que, sus resultados e impactos se basan en esa verificación, lo cual, considerando los fundamentos teóricos existentes, se trata de una evaluación de tipo clásica y sumativa, que se lleva a cabo de manera ex post a la ejecución del gasto.

De igual manera, la orientación tan cargada hacia la evaluación con fines de verificación presupuestal, es explicable en razón de la alta dependencia de los gobiernos municipales de los recursos de las participaciones y aportaciones federales, lo cual condiciona el diseño de un modelo de evaluación propio, ya que el aparato normativo federal da las directrices para la implementación de la evaluación municipal, la cual condiciona el acceso a recursos de la coordinación fiscal a los requerimientos dados desde el orden federal.

No obstante, la rotación de personal en el municipio dificulta la especialización del servidor público, a su vez, los indicadores están centrados en cumplimientos de objetivos y metas, y no en la evaluación que puedan realizar los beneficiarios de las políticas y programas derivados del ejercicio del gasto federalizado (del Ramo 33).

¹⁹ SHCP (2016) Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Índice General de Avance en PbR-SED. http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/PbR_SED_2016.pdf

Entrevistas realizadas

Del 7 al 11 de marzo de 2016 se llevó a cabo la visita de investigación al municipio de Mérida, Yucatán, durante ese tiempo fue posible realizar 13 entrevistas a los siguientes actores clave:

Tabla 6. Entrevistados Mérida

Dependencia	Entrevistados	Instrumento aplicado	Total de entrevistas
Contraloría Municipal	Contralor	1	1
Unidad de Gestión Estratégica	Director de la Unidad	1	1
	Subdirector de la Unidad	1	1
COPLADEM	Secretaría Técnica	1	1
	Evaluadores Copladem (4)	1	4
Instituto de Planeación Municipal	Director	Entrevista no estructurada	1
	Jefe de departamento de evaluación	1	2
Secretaría del Ayuntamiento	Secretaría Municipal	Entrevista no estructurada	1
Dirección de Servicios Públicos	Director	1	1
Total			13
Elaboración propia. El instrumento 1 se encuentra como anexo de la investigación.			

De las entrevistas que se realizaron 13 de ellas corresponden al instrumento “Servidores Públicos Municipales” a su vez, de esas dos entrevistas fueron no estructuradas en razón de que los entrevistados manifestaron que en el desarrollo de sus funciones no estaban directamente vinculados con el tema de evaluación o el sistema que se desarrolla en el municipio.

Con relación a la entrevista aplicada al Director del Instituto Municipal de Planeación, fue posible conocer la existencia de una experiencia de evaluación sobre planeación urbana, la cual fue realizada por una evaluadora externa, este ejercicio valorativo se llevó a cabo para el Programa de Desarrollo Urbano 2012-2015.

En total se realizaron 11 entrevistas estructuradas y dos no estructuradas en el gobierno de Mérida, y 11 entrevistas estructuradas en Chihuahua en la Dirección de Planeación y Evaluación.

Respecto de la experiencia en evaluación en Mérida, se recuperó la que corresponde al Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, respecto a la misma, el Director del Instituto tuvo a bien facilitar para consulta los documentos técnicos de la evaluación del Programa, y con referencia a ello se hacen las siguientes precisiones:

1. Se trató de una evaluación que tuvo como responsable a un evaluador externo;
2. El periodo que se evaluó fue de 2012 a 2015;
3. El documento señala que su metodología es acorde con los planteamientos de la CEPAL y del PNUD;
4. Propone tres tipos de evaluación: de resultados, ex post y rápida;
5. Plantea tres fases para la aplicación de su metodología: diagnóstico general; resultados de la aplicación y ejecución; y propuestas para la visión del desarrollo urbano;
6. Identifica como componentes de la evaluación del Programa: planeación, gestión, participación y control, los cuales están presentes en todas las fases identificadas;
7. Señala que los resultados de la evaluación permiten identificar dos escenarios de decisión: A. realizar modificaciones al programa vigente o B. formular un nuevo programa;
8. La decisión tomada a partir de esa evaluación fue el diseño de un nuevo plan en donde se considerará la participación social de los comisarios y subcomisarios municipales conforme los resultados y hallazgos de dicha evaluación. En marzo de 2016 ya se estaba trabajando en la formulación de un nuevo plan de Desarrollo Urbano para lo cual se ocupó una metodología participativa con comisarios y subcomisarios, así como con distintos actores de la sociedad civil.

Hallazgos identificados en municipio de Mérida

Derivado de las entrevistas realizadas y el trabajo documental, en relación con el sistema se observa lo siguiente:

- COPLADEM no cuenta con un documento de presentación de la metodología ocupada para la evaluación del desempeño en el municipio.
- De igual forma, se considera necesario que el sistema cuente con un manual general de funcionamiento que incorpore:
 - Mecanismos para autoevaluación mediante indicadores y concentrar resultados para rendir un informe general.
 - Mecanismos de evaluación interna.
- Se debe elaborar un Programa Anual de Evaluación.
- Se requiere un manual interno para la evaluación de programas (estableciendo una distinción entre programas que tienen como única fuente de financiamiento los recursos federales (gasto federalizado) de aquellos que se ejecutan desde el municipio con recursos propios).
- Es conveniente establecer contacto con Universidades (UNAM; UAM; Universidad Autónoma de Yucatán, Centro de Estudios Peninsulares) para solicitar evaluaciones externas.
- Es necesario establecer un mecanismo para conocer cuántos programas opera cada dependencia, buscando eliminar aquellos en los que existe duplicidad en términos de objetivos y metas.
- Se deben publicar los resultados de las evaluaciones y generar un mecanismo de verificación.
- Es necesario distinguir entre: evaluación, monitoreo, medición del desempeño (institucional, de servidores públicos, de políticas, programas), fiscalización, evaluación del desempeño de los servidores públicos, evaluación de políticas, y programas.
- Se debe destinar una partida presupuestal para evaluación externa.
- COPLADEM debe generar términos de referencia de la evaluación aplicables en el municipio para políticas y programas públicos que operan con recursos propios.

Reflexión sobre el caso de Mérida

En razón de que la dependencia de los gobiernos municipales es muy alta a los recursos federales (participaciones y aportaciones) es comprensible que la preocupación esencialmente este centrada en cumplir los lineamientos federales de la LFPRH y la LGCG así como de la CONAC para apegarse a los criterios que el SED federal les marque, considerando que de no hacerlo se verán afectados en la distribución del gasto federalizado por concepto de los recursos de los ramos 28 y 33, además de que estarían incumpliendo con la normatividad que los obliga a atender los requerimientos de la evaluación conforme el modelo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El sistema de evaluación del desempeño que es promovido por el gobierno federal tiene entre sus características:

- Basado en obtener resultados en función del cumplimiento de objetivos y metas;
- Funciona a partir de PBR para lo cual se requiere elaborar los Programas presupuestarios;
- De los POAS se deben hacer informes trimestrales reportando grado de avance (de ahí la importancia de los indicadores);
- Cuando ya se cuenta con un sistema de indicadores la SHCP pide dos tipos: estratégicos y de gestión.
 - o Indicadores estratégicos
 - o Indicadores de gestión
- La metodología que ocupa es marco lógico y a partir de ésta se genera la Matriz de Indicadores para Resultados.
- Los resultados de las evaluaciones de la SHCP están enfocados en el proceso presupuestario, lo cual permite conocer el desempeño de las instituciones a través del cumplimiento de objetivos y metas de los programas y políticas que tienen a su cargo.

Derivado de la presentación de este primer caso, se puede observar que en el ámbito de gobierno municipal la experiencia en el tema de evaluación se encuentra condicionada a la normativa del gobierno federal en lo correspondiente a evaluación del desempeño, la cual responde a la lógica de transformar a la administración pública para que sea más eficiente, eficaz y racional en el uso de sus recursos, sin embargo, al ser una propuesta centrada en las

instituciones gubernamentales, se deja de lado la posibilidad de que este ejercicio de evaluación pueda incluir a otros actores que no necesariamente provengan del sector público, lo cual implica a su vez, redireccionar los objetivos de la evaluación hacia la sociedad, lo que hasta ahora no es posible, ya que, la evaluación del desempeño conforme el modelo de orden federal no lo considera.

Caso 2. Municipio de Chihuahua, Chihuahua

Características del municipio

Chihuahua es una ciudad que durante 1980 a 1995 registro un crecimiento acelerado en la urbanización de su territorio, y la población urbana creció más del doble, pasando de 8,489 habitantes a 19,024 habitantes.²⁰

De acuerdo con INEGI, en 2010 contaba con una población de 819 mil 978 habitantes, de los cuales 399 mil 368 eran hombres y 419 mil 619 mujeres. En relación con la población total del Estado, en el municipio se concentra el 24.06% de la población. No obstante, hacia 2015, el dato poblacional ha cambiado, y se calcula en 910,505 personas.

Se divide en cinco Secciones Municipales, que son las siguientes: Ciénega de Ortiz, El Charco, El Sauz Guadalupe y Soto, y se estima que el 98% de la población vive en la Ciudad de Chihuahua, cabecera municipal, y el otro 2% vive en el resto de comunidades, que son pequeñas y rurales, siendo El Sauz, la única que cuenta con 3,590 habitantes, y el resto con menos de mil habitantes.

En términos de urbanización y vivienda en 2010 se contaba con 237,106 viviendas particulares habitadas, las cuales tienen en promedio 3.5 ocupantes cada una, la gran mayoría con agua vía red de drenaje y piso distinto al de tierra. Y su índice de Desarrollo Humano se ubica en 0.9117, lo cual se considera Alto.

²⁰Implan Chihuahua. Datos recuperados de: <http://www.implanchihuahua.gob.mx/entorno/urbano.aspx>

Características institucionales

En lo que respecta a los antecedentes en evaluación con que cuenta el municipio, en la administración 2007-2010, a partir del eje rector “Chihuahua eficiente y competitivo” y el objetivo “Transparencia en todos los procesos” y considerando como un modelo de referencia el sistema de indicadores de ICMA, se diseñó el Sistema de Indicadores de Gestión Municipal y Administrativa (SIGMA), a su vez, en los programas operativos anuales se aplicó la metodología de marco lógico conforme la propuesta del Banco Interamericano de Desarrollo, y se obtuvo el certificado SIMED de ICMA, el cual es un instrumento que certifica sistemas de medición o evaluación del desempeño a través de un modelo que evalúa la existencia de elementos que institucionalizan y consolidar la medición o evaluación del desempeño o de la gestión.

Durante el tiempo que se implementó el sistema SIGMA, se generó el Manual de Políticas y Procedimientos Administrativos del Sistema de Indicadores de Gestión Municipal Administrativa (SIGMA), y el área administrativa encargada de su aplicación fue la Dirección de Planeación y Evaluación en el municipio.

En lo que toca a los indicadores, la propuesta de los mismos debía realizarla la Dirección ya referida, con base en los manuales de organización de cada dependencia, para después someterlos a revisión y análisis de éstas y finalmente a la autorización del titular de dicha dependencia.

Otra característica relevante del sistema SIGMA estaba en que se determinaba como un criterio para el diseño y monitoreo a través de indicadores, que se tratará de dependencias que ofrecieran productos o servicios a los habitantes del municipio, o bien aquellas que asignen, ejecuten y controlen recursos económicos de la administración municipal.

Por otra parte, en las administraciones 2010 -2013, el Plan Municipal de Desarrollo señalaba respecto de la evaluación, que ésta guardaba una estrecha relación con la transparencia en la gestión, y la posibilidad de que los ciudadanos evaluarán la gestión de sus gobiernos.

Como tal, en el Plan municipal de ese trienio consideraba a la evaluación del desempeño como una línea de acción, dentro de la estrategia 1.1 y el objetivo 1.

Cuadro 5. Plan municipal de Chihuahua

Objetivo 1	Ser un buen Gobierno Municipal, que brinde servicios de calidad.
Estrategia 1.1	Modernizar, desconcentrar y simplificar la administración pública municipal, privilegiando la cercanía con la gente.
Líneas de acción	Construir y aplicar indicadores modernos de evaluación del desempeño de la gestión municipal.

No obstante, no detallaba lo referente a la metodología o forma en que se van a desarrollar los indicadores ni su monitoreo.

El Plan Municipal de Desarrollo 2013-2016 consideraba como ejes estratégicos: calidad de vida; servicios públicos de calidad y transformación urbana; prevención y seguridad pública; desarrollo económico; y gobierno incluyente y eficiente. Y de entre los cuales, la evaluación del desempeño estaba considerada en la línea de acción Gobierno incluyente y eficiente, específicamente dentro del objetivo 5.7 “Implementar mecanismos de evaluación para un gobierno eficiente y participativo que incidan en la mejora del desempeño y en la calidad de los servicios otorgados por la Administración Municipal” y la estrategia 5.7.1 “Optimizar los métodos de evaluación social e interinstitucional”.

En lo que toca a la administración 2013-2016, es la Dirección de Planeación y Evaluación la encargada de realizar la evaluación en el municipio, a través del Sistema Integral de Evaluación y Seguimiento del Municipio de Chihuahua (SIESMUNCH), el cual tiene como fundamento jurídico el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal artículos 1 al 37; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 1, 2, 24, 27, 34, 45,78, 85, 107, 110, y 111; y las disposiciones contenidas en los artículos 72 al 80 de la Ley General de Desarrollo Social.

A su vez, en la Ley de Planeación del Estado de Chihuahua Capítulo V, artículo 30; y el artículo 78 del Reglamento Interior del Municipio de Chihuahua.

Dicho sistema está considerado en el Plan Municipal de Desarrollo para el periodo 2013-2016, en el cual señala que sus objetivos de implementación son:

- Elevar al máximo el desempeño de los recursos humanos, así como la optimización de los recursos materiales y financieros;
- Identificar áreas de oportunidad de cualquier actividad municipal;
- Mejorar la gestión y los procesos administrativos;
- Programar las acciones del Gobierno Municipal, estableciendo un orden de prioridades;
- Proporcionar información oportuna que sirva para planear, programar o reprogramar acciones;
- Servir como una herramienta para la toma de decisiones, reorientando las políticas públicas con el fin de generar un mayor impacto social; y
- Ser una fuente confiable que indique el estado de la ejecución de programas, actividades y proyectos, fortaleciendo por consiguiente la transparencia y rendición de cuentas, al ser accesible a la consulta ciudadana.

El sistema considera como ámbitos de control: los insumos, procesos, productos y resultados. A su vez, como dimensiones de éstos: economía, eficacia, eficiencia y calidad.

El sistema se denomina integral al permitir una valoración de los siguientes programas:

- Plan Municipal de Desarrollo del Municipio de Chihuahua (PMD)
- Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM)
- Sistema de Indicadores (SINDES)
- Sistema de Seguimiento de la Ejecución del Plan Municipal de Desarrollo del Gobierno del Estado (SISEP)
- Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda del Gobierno Federal (PASH)
- Indicadores de transparencia
- Programas Operativos Anuales y Presupuesto Basado en Resultados
- Medición de percepción ciudadana con la Evaluación Social.

El área responsable de su implementación, retroalimentación y resultados es la Dirección de Planeación y Evaluación a través de la Subdirección de Planeación y Evaluación.

El personal encargado del trabajo en la administración 2013 -2016 era de 15 servidores públicos, los cuáles a su vez, se coordinaban con un enlace en cada una de las 22 dependencias del gobierno municipal, las cuales remiten la información de los indicadores que alimentan a dicho sistema.

Cuadro 6. Sistema SIESMUNCH



Fuente: Presentación del Municipio de Chihuahua en Foro SINDES 2015, en la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua.

Experiencia en evaluación del desempeño

A partir de la revisión documental realizada a los antecedentes de la evaluación del desempeño, se puede verificar que desde 2006 este tema comenzaba a posicionarse dentro de la agenda del gobierno municipal, relacionado con otros asuntos, tales como la transparencia en la gestión, la eficiencia y la calidad en la prestación de servicios a la ciudadanía.

De 2007 a 2016 se observa que se han conservado aspectos como la unidad administrativa encargada de la evaluación del desempeño, que ha sido siempre la Dirección de Planeación y Evaluación, así como que se han conjuntado experiencias diversas relativas al uso y monitoreo a través de indicadores, enfocados en transparentar la gestión del municipio.

A su vez, conforme a las entrevistas realizadas, se recupera, por una parte, la participación en el programa SINDES de ICMA de 2007 a 2015, misma que ha sido intermitente, colocando al municipio en los distintos niveles de institucionalización de la medición del desempeño a través de sus indicadores; y la creación del sistema SIESMUNCH en la administración 2013 a 2016.

Tabla 7. Participación en SINDES de 2007 a 2015

Año	Reconocimiento o nivel de desempeño
2007	Reconocimiento por publicación
2008	Nivel 4. Vinculación Social
2009	Nivel 4. Avanzado. Se cumple con los dos preceptos del nivel Intermedio, es decir, con Vinculación e Institucionalización.
2010	Nivel Básico. Por inscribirse y participar en el SINDES, además de aportar datos de acuerdo a estándares.
2011	Sin datos
2012	Básico. Se entrega por inscribirse y participar en el SINDES, además de aportar datos de acuerdo a estándares.
2013	Intermedio. Cumple con cualquiera de los dos preceptos siguientes: a) Vinculación; formación (o adecuación) y operación de un Consejo Consultivo conformado por más del 60% de miembros provenientes de la sociedad civil, iniciativa privada y/o academia que se reúna varias veces al año y analice los resultados de los indicadores SINDES y el tema de la medición del desempeño del gobierno municipal. b) Institucionalización: Aprobación por parte del Cabildo del sistema de medición del municipio.
2014	Avanzado. Se cumple con los dos preceptos del nivel intermedio, es decir, con vinculación e institucionalización.
2015	Nivel avanzado. Se cumple con los dos preceptos del nivel Intermedio, es decir, con Vinculación e Institucionalización.
2016	Nivel avanzado.
Fuente: http://www.icmaml.org/sindes/	

A su vez, conforme lo que refiere el segundo informe de gobierno del periodo 2013-2016 con el Sistema Integral de Evaluación y Seguimiento del Municipio de Chihuahua "SIESMUNCH", se realizaron 10 publicaciones de resultados de indicadores de gestión y desempeño municipal de los programas de: Agenda para el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) con 257 indicadores; el Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES) con 101 indicadores; así como la evaluación y seguimiento del Plan

Municipal de Desarrollo 2013-2016 donde se evaluaron los 5 ejes estratégicos y las 307 líneas de acción con 360 indicadores. No obstante, al buscar esa información, en el portal de internet del municipio y la dirección electrónica de la unidad de Planeación y Evaluación, no fue posible identificar los datos enunciados en el informe de gobierno.

Entrevistas realizadas

En el municipio se realizó el contacto de manera directa con la Dirección de Planeación y Evaluación, de donde se obtuvieron 11 cuestionarios respondidos por servidores públicos municipales que en su ámbito de actividad estaban relacionados con la evaluación del desempeño.

Cuadro. 6 Entrevistados Chihuahua

Dependencia	Entrevistados	Total de entrevistas
Dirección de Planeación y evaluación	Servidor público mando superior	1
	Servidor público mando medio o superior	4
	Servidor público operativo	6
Total		11
Fuente: Elaboración propia		

Asimismo, se conocieron los formatos que ocupa el sistema de evaluación en el municipio para el seguimiento de los indicadores del Plan Municipal de Desarrollo y el formato de encuesta para la evaluación social, en el caso del sistema de indicadores SINDES no se conoce el instrumento de recolección de información, mismo caso con la Agenda ADM de INAFED.

En lo que respecta al instrumento a través del cual se debe dar seguimiento al Plan Municipal, este contiene los siguientes elementos:

- Eje, objetivo y línea de acción del Plan
- Indicador con los elementos:
 - Dimensión
 - Ámbito de control

- Frecuencia
- Periodo
- Descripción del indicador
- Interpretación o criterios de verificación
- Parámetros de medición
- Acrónimo
- Resultado
- Unidad de medida
- Fórmula de cálculo
- Fuente de información
- Porcentaje de avance.
- Meta (trimestral, anual y total) para su interpretación se observa un semáforo en tres momentos que indica el grado de cumplimiento obtenido en los periodos de tiempo establecidos.

A partir de la información recogida mediante este formato, los indicadores determinados para los ejes del plan pueden ser monitoreados y contar con un registro en un sistema de evaluación, no obstante, se carece de un análisis en términos de cuáles son los efectos del cumplimiento o no de la meta conforme el indicador establecido, y su relación con el grado de cumplimiento de los ejes del plan o las acciones correctivas para alcanzar lo planeado o en su caso el desarrollo de una estrategia de mejoramiento de resultados en la gestión a partir de los resultados de la interpretación dada a los indicadores.

A manera de ejemplo de los indicadores y la forma en que se presentan al ciudadano mediante el portal de transparencia, se observa que la información que se presenta como parte de las obligaciones del artículo 77 fracciones V, VI y XXX de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en donde se dan a conocer los grados avance respecto de las metas programadas para indicadores de índole social, de la Agenda ADM de INAFED y de los que corresponden a SINDES de ICMA, respectivamente.

Tabla 8. Indicadores de temas de interés público

TITULO	NOMBRE CORTO	DESCRIPCION	Tabla Campos																
Ejercicio	Periodo	Objetivo institucional	Nombre del indicador	Dimensión a	Definición del indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Frecuencia	Línea base	Metas programadas	Metas	Avance de las metas	Sentido del indicador	Fuente de información	Fecha de validación	Área responsable de la información	Nota	Fecha de actualización	Año
Los indicadores relacionados con temas de interés público	LETAIP77V	Indicadores con temas de interés público																	
2016	2016	Conocer el número de asambleas vecinales o comunitarias realizadas para fortalecer la planeación participativa y la organización comunitaria.	Número de asambleas vecinales y/o comunitarias realizadas	Eficacia	A mayor valor del resultado, mayor número de asambleas vecinales o comunitarias, y por lo tanto, mejores programas de planeación participativa y organización comunitaria.	$(AVCR / AVP) * 100$	Asambleas	Trimestral	Número de asambleas vecinales y/o comunitarias realizadas	54 asambleas	NA	98%	Ascendente	Dependencias Municipales	20-ene-17	Dirección de Educación y Desarrollo Social	NA	20-ene-17	2016
2016	2016	Conocer el porcentaje de atención oportuna de las demandas ciudadanos	Porcentaje de demandas atendidas por el DIF municipal	Eficacia	A mayor valor de resultado, mayor número de demandas ciudadanas atendidas oportunamente	$(SOLA/SOLR) * 100$	Demanda ciudadana	Trimestral	Porcentaje de demandas atendidas por el DIF municipal	80% de solicitudes atendidas	NA	88%	Ascendente	Dependencias Municipales	20-ene-17	Desarrollo Integral de la Familia	NA	20-ene-17	2016
2016	2016	Conocer el número de personas asesoradas en materia de mediación y conciliación comunitaria.	Número de personas asesoradas en materia de mediación y conciliación	Eficacia	A mayor valor del resultado, mayor número de personas asesoradas en dichos temas.	$(PA / PPA) * 100$	Personas	Trimestral	Número de personas asesoradas en materia de mediación y conciliación	200 personas	NA	281%	Ascendente	Dependencias Municipales	20-ene-17	Dirección de Educación y Desarrollo Social	NA	20-ene-17	2016
2016	2016	Conocer el número de reuniones realizadas con organizaciones civiles para gestionar recursos y realizar proyectos sociales.	Número de reuniones realizadas con asociaciones civiles para gestionar recursos y la realización de proyectos sociales	Eficacia	A mayor valor del resultado, mayor número de reuniones realizadas, por lo tanto, mejor comunicación con dichas asociaciones y mayor inversión de recursos para proyectos sociales.	$(RR / RP) * 100$	Reuniones	Anual	Número de reuniones realizadas con asociaciones civiles para gestionar recursos y la realización de proyectos sociales	30 reuniones	NA	43%	Ascendente	Dependencias Municipales	20-ene-17	Dirección de Educación y Desarrollo Social	NA	20-ene-17	2016

Fuente: Municipio de Chihuahua. Recuperado de: <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Transparencia/Obligacion>

Tabla 9. Indicadores de Agenda ADM -INAFED

TITULO		NOMBRE	DESCRIPCION																	
Indicadores de objetivos y resultados		LETAIP77V	Indicadores de objetivos y resultados																	
Tabla Campos																				
Ejercicio (en curso y seis ejercicios anteriores)	Periodo	Nombre del programa	Objetivo institucional	Nombre del indicador	Dimensión a medir	Definición del indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Línea base	Metas programadas	Metas ajustadas	Avance de metas	Sentido del indicador	Fuente de información	Fecha de validación	Área responsable de la información	Nota	Año	Fecha de actualización
2016	enero-junio 2016	AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED-SEGOB)	Regular los usos y aprovechamiento del suelo en los centros de población del municipio con el fin de utilizar y aprovechar el territorio de manera ordenada y sustentable.	A.1.1.1. Marco normativo para la planeación urbana	Marco Legal	El municipio cuenta con disposiciones normativas para la planeación de los centros de población	El municipio cuenta con disposiciones normativas para la planeación de los centros de población	N/A	Anual	N/A	El municipio cuenta con disposiciones normativas para la planeación de los centros de población que incorpora todos los elementos enunciados en la evidencia.	N/A	El municipio cuenta con disposiciones normativas para la planeación de los centros de población que incorpora todos los elementos enunciados en la evidencia.		Autodiagnostico del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2016	20/01/2017	Dirección de Planeación y Evaluación	N/A	2016	20/01/2017
2016	enero-junio 2016	AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED-SEGOB)	Regular los usos y aprovechamiento del suelo en los centros de población del municipio con el fin de utilizar y aprovechar el territorio de manera ordenada y sustentable.	A.1.1.2. Instancia responsable de la planeación urbana	Unidad Responsable	El municipio cuenta con una instancia encargada de la planeación urbana.	El municipio cuenta con una instancia encargada de la planeación urbana.	N/A	Anual	N/A	El municipio cuenta con una instancia responsable de la planeación urbana con funciones formalmente establecidas.	N/A	El municipio cuenta con una instancia responsable de la planeación urbana con funciones formalmente establecidas.		Autodiagnostico del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2016	20/01/2017	Dirección de Planeación y Evaluación	N/A	2016	20/01/2017
2016	enero-junio 2016	AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED-SEGOB)	Regular los usos y aprovechamiento del suelo en los centros de población del municipio con el fin de utilizar y aprovechar el territorio de manera ordenada y sustentable.	A.1.1.3. Diagnóstico de desarrollo urbano.	Planeación	El municipio cuenta con un diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos y centros de población en su territorio	El municipio cuenta con un diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos y centros de población en su territorio	N/A	Anual	N/A	El municipio cuenta con un diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos y centros de población, que incorpora todos los elementos enunciados en la evidencia.	N/A	El municipio cuenta con un diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos y centros de población, que incorpora todos los elementos enunciados en la evidencia.		Autodiagnostico del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2016	20/01/2017	Dirección de Planeación y Evaluación	N/A	2016	20/01/2017

Fuente: Municipio de Chihuahua. Recuperado de: <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Transparencia/Obligacion>

Tabla 10. Indicadores del Programa SINDES

COMPARATIVO HISTORICO POR INDICADORES														
#	EJE	CLAVE	DEFINICIÓN DEL INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA DE RESULTADO	INDICADOR	INDICADOR	NIVEL	DEPENDENCIA RESPONSABLE	SUB-RESPONSABLE	FRECUENCIA DE MEDICIÓN	1ER SEM 2016	Rango Historico (de Promedio)	RESULTADO 2DO SEM 2015	INTERPRETACIÓN DE RESULTADO 2DO SEM 2015
1	Ubicación	1U	Determinar el número de empleados municipales por cada mil habitantes.	Empleados municipales por cada mil habitantes.	1U. EMPLEADOS MUNICIPALES POR CADA MIL HABITANTES	Empleados municipales por cada mil habitantes	Eficiencia	OM	DPE	Semestral	4.48	5.47 A 8.42		Este indicador es de carácter informativo, por tal motivo no se puede interpretar su resultado
4	Ubicación	4U	Determinar la relación de litros de combustible gastados por el gobierno municipal respecto de su población total.	Litros de combustible gastados por habitante	4U. LITROS DE COMBUSTIBLE GASTADOS POR HABITANTE	Litros de combustible gastados por habitante	Eficiencia	OM	DPE	Semestral	3.62	2.8 a 5.97		Este indicador es de carácter informativo, por tal motivo no se puede interpretar su resultado
5	Ubicación	5U	Determinar el número de vehículos automotores por habitante.	Vehículos Automotores por habitante.	5U. VEHÍCULOS AUTOMOTORES POR HABITANTE	Vehículos automotores por habitante	Eficiencia	EXTERNO	SHCP, GOB DEL EDO	Semestral	0.57	0.36 a 0.53		Este indicador es de carácter informativo, por tal motivo no se puede interpretar su resultado
8	Ubicación	8U	Determinar el número de policías operativos por cada mil habitantes.	Policías operativos por cada mil habitantes.	8U. POLICÍAS OPERATIVOS POR CADA MIL HABITANTES	Policías operativos por cada mil habitantes	Calidad	OM	DSPM	Semestral	1.53	1.01 a 1.64		Este indicador es de carácter informativo, por tal motivo no se puede interpretar su resultado

Fuente: Municipio de Chihuahua. Recuperado de: <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Transparencia/Obligacion>

A su vez, de acuerdo con información del SIESMUNCH los distintos indicadores se vinculan para evaluar las líneas de acción del Plan Municipal de Desarrollo:

Cuadro 7. Alineación de indicadores a la Gestión para Resultados

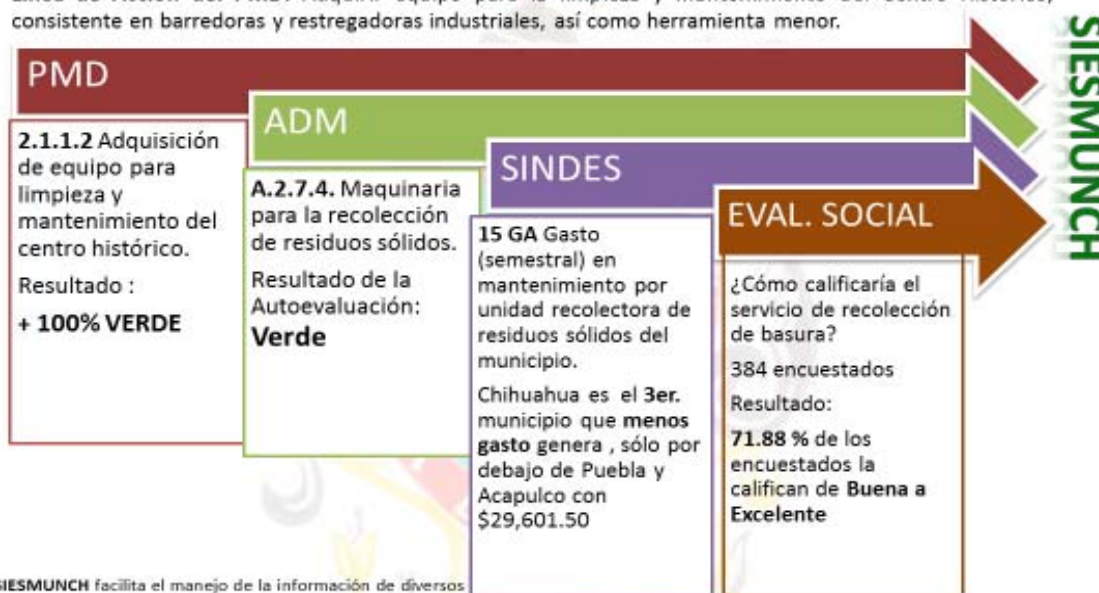


PMD alineado a la Gestión para Resultados e implementación de P6R



EJEMPLO

Línea de Acción del PMD: Adquirir equipo para la limpieza y mantenimiento del Centro Histórico, consistente en barredoras y restregadoras industriales, así como herramienta menor.





*SIESMUNCH facilita el manejo de la información de diversos programas y la relaciona bajo una misma plataforma.

Fuente: Municipio de Chihuahua. Administración 2013-2016.

Lo que se observa con este ejemplo es el cumplimiento de la línea de acción a través de la verificación del indicador de la agenda ADM, del indicador SINDES y de una pregunta incluida en la evaluación social, de esta forma, se puede generar una interpretación acerca de áreas de mejora en la gestión, o bien en cuanto a procesos de toma de decisiones, no obstante, tomando en cuenta las evidencias que se revisaron, no fue posible documentar algún impacto directo en la gestión del gobierno local verificable a través de los resultados de los indicadores.

Tabla 11. Formato SIEMMUCH

		FORMATO ÚNICO SIEMMUCH							
1. Eje:	Servicios Públicos de Calidad y Transformación Urbana				7. #F.U.:	IS 1-2112			
2. Objetivo:	Brindar servicios públicos de calidad para mejorar la atención a la población.				8. Versión:	Primera			
3. Estrategia:	Incrementar la infraestructura para optimizar el servicio de limpieza y recolección de basura.				9. Dimensión:	Eficacia			
4. Línea de Acción:	Adquirir equipo para la limpieza y mantenimiento del Centro Histórico, consistente en barredoras y restragadoras industriales, así como herramienta menor.				10. Ámbito de Control o Nivel:	Producto			
5. Indicador:	ADQUISICIÓN DE EQUIPO PARA LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO DEL CENTRO HISTÓRICO				11. Frecuencia:	Anual			
6. Referencia:	Plan Municipal de Desarrollo 2013-2016 2.1.1.2				12. Período:	Oct. 2014 - Ene 2015			
13. Metas establecidas por el Responsable									
Meta Total:	2 equipos	Meta Anual:	2 equipos	Meta Trimestral:	N/A				
14. Objetivo de Medición o Descripción del Indicador:	Verificar que se lleve a cabo la adquisición de equipo para limpieza y mantenimiento del centro histórico.								
15. Interpretación o Criterios de Verificación:	A mayor valor del resultado, mayor cumplimiento en la adquisición de equipo para limpieza y mantenimiento del centro histórico.								
16. Parámetros:	Equipo de Limpieza para el Centro Histórico Programado	17. Acrónimo:	ELPR	18. Resultado:	2	19. Unidad de Medida	Equipo	20. Fuente	Dirección de Servicios Públicos.
	Restragadora para el Centro Histórico Adquirida		RCHA		1		Equipo		Dirección de Servicios Públicos.
	Barredora para el Centro Histórico Adquirida		BCAD		1		Equipo		Dirección de Servicios Públicos.
21. Fórmula de Cálculo:	((RCHA+BCAD)/BCPR)*100					22. % Avance	100%		
23. Responsable:	Dirección de Servicios Públicos								
24. Interpretación sobre Meta Total:	Roj		Amarillo			Verde			
	Avance en su meta entre 0% y 29.99% respecto de la meta total definida.		Avance en su meta entre el 30% y el 70.99%			Avance en su meta de 71% o más; cuando se alcance al 100% o bien cuando ésta sea superada ante de la meta total definida.			
25. Interpretación sobre Meta Anual:	Roj		Amarillo			Verde			
	Avance en su meta entre 0% y 49.99%		Avance en su meta entre 50% y 99.99%			Alcance al 100% su meta trimestral/anual definida o bien que ésta sea superada			
26. Interpretación sobre Meta Trimestral:	Roj		Amarillo			Verde			
	Avance en su meta entre 0% y 49.99%		Avance en su meta entre 50% y 99.99%			Alcance al 100% su meta trimestral/anual definida o bien que ésta sea superada			

27. Evidencia:	Orden de compra para equipo de limpieza y mantenimiento. Factura. Fotografías.		
28. Observaciones:	Ninguna		
Seguimiento de Gasto			
29. Presupuesto Asignado:	\$1,387,825.00		
30. Presupuesto Ejercido:	\$1,387,825.00		
31. Origen del recurso	Municipal		
Impacto Social			
32. Número de Beneficiarios:	819,543 habitantes		
Informe de Gobierno			
33. Tema de Informe:	Servicio de Limpia y Recolección de Basura		
34. Redacción para Informe de Gobierno:	Para la limpieza del Centro Histórico adquirimos una barredora industrial de succión y una restregadora, también pusimos en marcha la máquina removedora de goma de mascar para realizar la limpieza constante; permitiendo tener un lugar digno en las áreas de esparcimiento y convivencia familiar, su inversión fue de \$1,387,825.00. (DSPM 2.1.1.2).		
35. Glosario de Términos			
<p>Barredora.- Vehículo mecanizado para barrer el Centro Histórico.</p> <p>Restregadora.- Vehículo mecanizado para barrer y lavar pisos y adoquines del Centro Histórico.</p> <p>Equipo de Limpieza para el Centro Histórico.- Maquinaria que auxilia en la acción y efecto de limpiar (quitar la suciedad, las imperfecciones o los defectos de algo; hacer que un lugar quede sin aquello que le es perjudicial. Puede consistir en una barredora o una restregadora.</p> <p>Herramientas menores.- Utensilios de limpieza tales como escobas, sopladores, desbrozadoras, etc.</p>			
36. Elaboró:	37. Integró :	38. Revisó:	39. Autorizó:
C.P. Joel Siqueiros Cendón	Lic. Raúl Castañeda Hidalgo	Lic. Fernando Marcelo Flores Elizondo	Lic. Enrique Carlos Valles Zavala
Coordinador de la Unidad Administrativa	Eriace de la Dependencia	Director de Servicios Públicos Municipales	Director de Planeación y Evaluación

Fuente: Municipio de Chihuahua. Recuperado de: <http://www.planeacionyevaluacionchihuahua.com/>

En lo que respecta al segundo formato para la evaluación social, consisten una encuesta que es aplicada a los ciudadanos habitantes del municipio, con la cual se recababa información de la opinión y valoración del ciudadano respecto del trabajo realizado por el gobierno municipal.

El instrumento se aplica de forma trimestral y reporta sus hallazgos a través de un informe, en el cual se muestran los resultados de las encuestas aplicadas.

La estructura de la encuesta está determinada por los ejes del Plan Municipal de Desarrollo, por lo que, a cada uno, le corresponden un conjunto de preguntas.

La cantidad de personas encuestadas por el municipio fue de 384, y las preguntas reportadas en los informes trimestrales 2014 y 2015 fueron las siguientes:

Evaluación social

Eje calidad

- 1.- ¿Ha realizado algún trámite o solicitud de algún servicio en la actual administración municipal?
- 2.- ¿Cómo es la atención que se le brinda por parte del personal del municipio?
- 3.- ¿Considera que el tiempo para resolver las quejas, demandas y solicitudes es?
- 4.- ¿Ha recibido alguna asesoría por parte del municipio?
- 5.- ¿Cerca de su colonia cuenta con algún espacio público para realizar actividades deportivas o culturales?
- 6.- ¿Realiza alguna actividad recreativa, deportiva o cultural?
- 7.- ¿Qué tipo de actividad recreativa realiza?
- 8.- ¿Causa por la que no realiza alguna actividad recreativa?
- 9.- ¿Conoce algún programa de prevención contra el abuso infantil por parte del Municipio?
- 10.- ¿Ha recibido en su escuela alguna platica o taller sobre valores cívicos por parte del Municipio?
- 11.- ¿Ha recibido alguna plática de prevención de enfermedades físicas y emocionales por parte del municipio?
- 12.- ¿Conoce algún programa de prevención de obesidad y sobrepeso por parte del municipio?
- 13.- ¿Ha recibido servicios de diagnóstico y seguimiento nutricional por parte del municipio?
- 14.- ¿Conoce algún programa de arte o cultura por parte del municipio?
- 15.- ¿Conoce algún programa de fomento a la lectura por parte del municipio?
- 16.- ¿Ha utilizado alguna vez la bibliomovil?
- 17.- ¿Conoce algún programa de orientación para jóvenes por parte del municipio?
- 18.- ¿Conoce las campañas que fomenten la denuncia de violencia contra las mujeres por parte del municipio?

Eje Servicios públicos de calidad y transformación urbana:

1. ¿Cómo calificaría el servicio de alumbrado público?
2. Si contesto malo o regular ¿a qué se debe?
3. ¿Cómo calificaría el servicio de recolección de basura?
4. Si contesto malo o regular ¿a qué se debe esta calificación?
5. ¿Cómo calificaría la limpieza de la ciudad?
6. Si contesto malo o regular ¿a qué se debe esta calificación?
7. ¿Cómo calificaría la rehabilitación y bacheo de calles y vialidades?
8. Si contesto malo o regular ¿a qué se debe esta calificación?
9. ¿Cómo calificaría la nomenclatura de calles y vialidades en la ciudad?
10. ¿Cuenta con un parque o área verde cerca de su domicilio?
11. ¿Cómo calificaría el mantenimiento del Centro Histórico de la Ciudad?
12. ¿Conoce alguno de los siguientes proyectos de infraestructura urbana?
 - a. Ampliación de relleno sanitario
 - b. Consolidación del acueducto
 - c. Parque lineal sacramento
 - d. Proyecto maestro tres presas
 - e. Reacondicionamiento del mercado popular
 - f. Ninguno
 - g. Todos

Eje Prevención y seguridad pública:

1. ¿Qué acción considera que ha sido mejor para aumentar el nivel de seguridad en el municipio?
2. ¿Se realizan rondines de seguridad de la policía municipal en su colonia?
3. ¿Con que frecuencia se realizan los rondines de seguridad?
4. ¿Alguna vez usted o un familiar han reportado un incidente al número de emergencias 066?
5. ¿Cómo fue la atención cuando realizo el reporte?
6. ¿Conoce alguno de los siguientes programas de prevención del delito?
 - a) Bullying
 - b) Operación mochila
 - c) Vecino alerta
 - d) Pasa las llaves
 - e) Violencia familiar
 - f) Prevención de violencia
 - g) Todos
 - h) Ninguno

7. ¿Conoce alguno de los siguientes procedimientos de protección civil?
 - a) Fuertes vientos
 - b) Incendios
 - c) Inundaciones
 - d) Sismos
 - e) Temporada de calor
 - f) Temporada de frío
 - g) Todos
 - h) Ninguno

Eje desarrollo económico

1. ¿Conoce los apoyos que ofrece el municipio para emprender un negocio?
2. ¿Qué tipo de apoyos conoce?
 - a) Capacitación empresarial
 - b) Financiamiento para empresas
 - c) Incubadora de negocios
 - d) Programa de capacitación y certificación en competencia laboral
 - e) Sistema de apertura rápida de empresas
3. Ha asistido a ferias o exposiciones de productos locales
4. ¿Feria o exposición a la que asistió?
5. ¿A la feria o exposición asistió como...?
 - a) Visitante
 - b) Expositor
6. ¿Usted conoce la bolsa de trabajo del municipio?
7. ¿Conocer los módulos de información turística
8. ¿Conoce alguno de los siguientes lugares turísticos?
 - a) Calabozo de Miguel Hidalgo
 - b) Grutas de nombre de Dios
 - c) Museo Casa de Juárez
 - d) Museo Casa redonda
 - e) Museo de Villa
 - f) Museo del Mamut
 - g) Quinta Gameros
 - h) Todas
 - i) Ninguna
9. ¿Qué acción considera usted que se debe realizar para promover el turismo?

Eje Gobierno incluyente y eficiente

1. ¿Cuál fue el último trámite que realizó en la administración municipal?
2. ¿En cuánto tiempo completo su trámite?
3. ¿Cómo fue la atención por parte del personal?
4. ¿Las instalaciones para brindar el servicio son?
5. ¿Los horarios de atención son convenientes?
6. ¿Hay un módulo del municipio para realizar trámites cerca de su domicilio?
7. ¿Qué modulo es el que se encuentra cerca de su domicilio?
8. ¿Tiene acceso a internet gratuito por parte del municipio?
9. ¿Ha realizado alguna consulta en el portal de internet del municipio?
10. ¿Qué consulta realizó?
11. ¿Qué le pareció el portal de internet del municipio?


Derivado de las preguntas aplicadas en dicha encuesta ciudadana, el municipio ha publicado los resultados, y áreas de mejora identificadas. Al respecto es de destacar que, por la forma en que se estructuraron las preguntas, la interpretación de la encuesta ocupa tanto escalas de satisfacción como categorías para ordenar respuestas abiertas.

A su vez, la encuesta no contiene resultados representativos del total de la población en el municipio, ni se determina si sus efectos son vinculantes con las decisiones municipales, no obstante es importante destacar que al aplicar instrumentos de satisfacción de este tipo se realiza un ejercicio que va de la mano con la implementación de un sistema de gestión de calidad, no obstante, se carece de evidencia suficiente para sustentar que en el gobierno local se ha comenzado a estructurar un sistema de ese tipo.

La satisfacción de los ejes del plan municipal a través de dicha encuesta arroja información relativa a la atención que se brinda en términos de servicios públicos, programas locales, calidad con la que se atienden los asuntos públicos, seguridad, turismo y economía, y con ello, se esperaría que existiera posibilidad de atender las expectativas y necesidades de los habitantes del lugar.

Esta evaluación social basada en encuestas de satisfacción busca conocer la opinión social respecto de las políticas y programas que se implementan en el municipio, no obstante, el impacto de las mismas, no es lo que directamente se está evaluando, sino que, es la percepción social lo que se busca conocer.

Tabla 12. Encuesta de evaluación social, Municipio de Chihuahua

	DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN UNIÓN DE CALIDAD		
	FORMATO ENCUESTA DE EVALUACIÓN SOCIAL		
Responsable del formato: Oficina de Evaluación Social	CÓDIGO: PR XXX	REFERENCIA: NORMA ISO 9001:2005 REVISIÓN: 13/05/2014	PÁGINA 1 de 2

Nombre: _____

Sexo: Femenino Masculino

Edad:

17 - 25 años
26 - 35 años
36 - 45 años
46 - 55 años
56 o más

Ocupación:

<input type="checkbox"/> Empleado
<input type="checkbox"/> Empresario
<input type="checkbox"/> Estudiante
<input type="checkbox"/> No labora
<input type="checkbox"/> Jubilado o Pensionado
<input type="checkbox"/> Amo de Casa
<input type="checkbox"/> Otro: _____

Colonia: _____

Pueblo: _____

Lugar: _____

Fecha: _____

Teléfono: _____

Correo electrónico: _____

La Administración Municipal 2015 - 2016 realice obras de infraestructura urbana, campañas de concientización para la ciudadanía, además ofrece diversos programas, tramites y servicios nos gustaría saber su opinión acerca de ellos.

1) Programas de Participación Ciudadana (en caso de que la pregunta sea afirmativa, preguntar por las siguientes):

	¿Conoce alguno de ellos?		¿Participó en alguno de ellos?		¿Cómo considera el programa?			
	SI	No	SI	No	E	B	R	M
a) COPLADEMUN	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Ferias Ciudadanas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Comité de vecinos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Asambleas Comunitarias	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2) Servicios (en caso de que la pregunta sea afirmativa, preguntar por las siguientes):

	¿Los conoce?		¿Lo ha utilizado?	¿Cómo considera el servicio?			
	SI	No	SI	E	B	R	M
a) Cremación de Mascotas y Animales Muertos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Bolsa de Trabajo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Columbarios y Nichos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Servicios Funerarios y/o Cremación a Bajo Costo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Casas de Cuidado Diario	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Centro de Atención Ciudadana (072)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Línea de Emergencia 086	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3) Campañas en Prevención al Delito (en caso de que la pregunta sea afirmativa, preguntar por las siguientes):

	¿Los conoce?		¿Cómo considera esta campaña?			
	SI	No	E	B	R	M
a) Pase las Llaves	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Operación Mochila	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Anti Bullying	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Vecino Alerta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Policía de Proximidad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Denuncia de Violencia hacia la Mujer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4) Programas y Talleres de Apoyo para la Creación de Negocios (en caso de que la pregunta sea afirmativa, preguntar por las siguientes):

	¿LOS CONOCE?		¿Lo ha utilizado?	¿Cómo considera el programa o taller?			
	SI	No	SI	E	B	R	M
a) Financiamiento para Empresas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Escuela de Emprendedores	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Proyectos Productivos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Sistema de Apertura Rápida de empresas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Incubadora de Negocios	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Innovación y Profesionalización	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Talleres de Desarrollo de Habilidades y Capacidades Productivas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5) Productos Turísticos (en caso de que la pregunta sea afirmativa, preguntar por las siguientes):

	¿Los conoce?		¿Cómo considera este producto?			
	SI	No	E	B	R	M
a) Contrópolis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Mercas Culturales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Paseo por las Haciendas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Festival 4 Estaciones	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Corredor del Paseo Victoria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6) Obras de Infraestructura Urbana (en caso de que la pregunta sea afirmativa, preguntar por las siguientes):

	¿Conoce alguna obra de infraestructura?		¿Es de beneficio para la sociedad?	
	Si	No	Si	No
a) Paso a desnivel del Periférico de la Juventud y calle Geranios	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Puente del Periférico de la juventud y Blvd. Ortiz Mena	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Puente Calle María Luisa y Av. Teófilo Borunda	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Puente Av. La Junta y Av. Teófilo Borunda	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Proyecto del Parque del Encino	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Proyecto del Parque Lineal Sacramento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Reacondicionamiento del Mercado Popular	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7) Servicios Públicos:

	¿Cómo considera el servicio?				En la actualidad el servicio es:		
	E	B	R	M	Mejor	Igual	Peor
a) Recolección de Basura	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Alumbrado público	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Pavimentación y bacheo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Mantenimiento a áreas verdes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Limpieza de la ciudad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Mantenimiento al centro histórico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Nomenclatura de calles y vialidades	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8) Trámites (en caso de que la pregunta sea afirmativa, preguntar por las siguientes):

	¿Lo ha utilizado?	¿Cómo considera la atención por parte del personal?				¿Cómo considera el tiempo de solución a su trámite?			
	Si	E	B	R	M	E	B	R	M
	a) Pago Predial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Licencia de uso de suelo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Carta de no antecedentes policíacos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Carta de identidad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Permiso para eventos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Licencia de construcción	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9) ¿Conoce el nombre del actual Presidente Municipal?

10) ¿Conoce el lema de la actual Administración Municipal?

11) ¿Por qué medio se entera de las acciones que lleva a cabo la Presidencia Municipal?

Radio <input style="width: 50px; height: 20px;" type="text"/>	TV <input style="width: 50px; height: 20px;" type="text"/>	Redes sociales <input style="width: 50px; height: 20px;" type="text"/>
Boca en Boca <input style="width: 50px; height: 20px;" type="text"/>	Medios Digitales <input style="width: 50px; height: 20px;" type="text"/>	Otro: <input style="width: 100px; height: 20px;" type="text"/>

Hallazgos identificados en el municipio de Chihuahua

La experiencia en evaluación del desempeño del municipio de Chihuahua tiene una diferencia elemental en relación con caso del municipio de Mérida, y estriba en que se trata de una experiencia que cuenta con antecedentes en las últimas tres administraciones y que ha estado a cargo de la Dirección de Planeación y Evaluación del Municipio.

La segunda cuestión que la hace diferente estriba en que las modalidades en que se aplica la evaluación conforman un sistema en el que convergen: la evaluación social, la evaluación interinstitucional del plan municipal de desarrollo, la medición del desempeño a través de SINDES y de los indicadores de la Agenda para el Desarrollo Municipal.

En lo que respecta a la estructura de dicho sistema, se observa la existencia de Manuales en los que se detallaba acerca del funcionamiento de la Dirección de Planeación y Evaluación y de los sistemas que fueron generando las distintas administraciones municipales, tal es el caso de SIGMA y SIESMUNCH.

A su vez, la relación que tiene el desarrollo de los indicadores con la orientación hacia la transparencia en la gestión, es un rasgo que es común en los dos casos analizados.

De igual forma es de destacar que en el municipio de Chihuahua, el tema de evaluación del desempeño ha permanecido como una constante y se ha dado la responsabilidad de su cumplimiento a un área a nivel dirección dentro de la administración municipal, por lo que, se han destinado recursos humanos, financieros y materiales a la aplicación de mecanismos de medición del desempeño y en su caso de evaluación social.

Por último, en lo que respecta a evaluación del desempeño la verificación del cumplimiento de los ejes de acción del plan municipal de desarrollo a través de los indicadores generados y su relación con aquellos de SINDES y de la Agenda ADM nos aportan datos que permiten conocer a través de tres indicadores un grado de cumplimiento, no obstante, la interpretación, análisis y conclusión derivada de estos datos, es de lo que no se pudo obtener evidencia documental. Ya que el indicador no es la interpretación o la evaluación por sí misma.

Capítulo 5. Análisis de casos y perspectiva

Introducción

La investigación planteó responder a la pregunta ¿Cuál es el estado actual de la evaluación en los gobiernos locales mexicanos? y a las preguntas específicas ¿De qué manera la evaluación contribuye a la gestión del gobierno local? ¿De qué manera las capacidades institucionales de los gobiernos pueden incidir en el desarrollo de la práctica de evaluación para una mejor gestión del gobierno local? Y ¿De qué manera las distintas experiencias municipales en evaluación han incidido para configurar un sistema de evaluación en el ámbito local?

Para ello se realizó una investigación documental y de campo, considerando la selección de ciudades medias con una población no mayor a un millón de habitantes, se diseñó un instrumento de recolección de información, el cual se aplicó en los municipios seleccionados con la finalidad de obtener información relevante respecto de cómo se aplica la evaluación en el gobierno local mexicano.

En el presente capítulo se explica a partir de los casos revisados, cuál es la comparación que se establece y los parámetros que son considerados para llevar a cabo el análisis y delinear cuál es la perspectiva que se identifica en torno a los siguientes tópicos:

1. Existencia de evidencias de evaluación municipal; y
2. Incidencia de la evaluación con la gestión local.

Conforme los tópicos que se señalan, y a partir de los conceptos principales que guían esta investigación y que se han referido en los primeros capítulos de la tesis, se identifican como ejes del análisis: el normativo, la arquitectura institucional y la transparencia de la evaluación, de los cuales se desprenden las variables: aparato normativo, capacidad para realizar evaluaciones, uso y conocimiento de indicadores, práctica institucionalizada de evaluación, recursos humanos expertos, y transparencia.

Con dichos ejes de análisis se busca dar respuesta a estos tópicos, considerando que las variables fueron verificadas de forma documental y a través de las respuestas dadas por los entrevistados, en tal sentido, se presenta el análisis en el marco de las preguntas eje de la

investigación y buscando comprender en el contexto del gobierno local, la concepción misma de la evaluación, su aplicación, las características o criterios que la definen y los efectos en la gestión del gobierno local.

A su vez, como ya se ha abordado en el desarrollo de la presente investigación, ciertas capacidades institucionales son indispensables para aplicar la evaluación y en tal sentido, es que se identifican a partir de las respuestas dadas en los cuestionarios y con la investigación documental, las siguientes:

- a. Normativa: que determine con claridad leyes, reglamentos, manuales y guías en los que se establezcan los criterios, la metodología y las modalidades de evaluación aplicables.
- b. De planeación: para desarrollar las acciones, políticas y programas municipales, considerando desde la etapa de diseño, la propuesta metodológica de evaluación que será aplicable durante su ejecución o después de la misma.
- c. De participación: para que se incorpore a los actores sociales en la aplicación de instrumentos de evaluación social, con miras a mejorar los procesos de toma de decisiones.
- d. De perfil profesional de evaluadores: en las administraciones locales, la evaluación debe ser considerada un ámbito de necesaria especialización por parte de los funcionarios que tienen a cargo esas tareas y su permanencia en las administraciones municipales, sino vinculada con la participación y dirección que asumen los funcionarios en los planes de evaluación los cuales preferentemente deberían establecerse en el mediano plazo; a su vez, otra cuestión son los conocimientos y actitudes del funcionario, y las posibilidades de optar por una profesionalizarlos en el ámbito evaluativo, con ello se podría garantizar que la práctica valorativa se realice en apego a criterios, metodologías y técnicas probadas de evaluación del desempeño.

Acerca de estas capacidades, los municipios que han sido analizados en la presente investigación, han desarrollado algunas de ellas, concretamente la capacidad institucional de orden normativo, si bien se ha buscado que los indicadores locales monitoreen el desempeño

conforme los ejes y líneas de acción de los planes municipales de desarrollo, lo que hace falta es generar planes de evaluación en cada trienio a efecto de que esos indicadores sean interpretados conforme a criterios predeterminados, a su vez, la reglas de operación de los programas municipales deben ser consideradas como los criterios a partir de los cuales se aplica la evaluación misma, conforme a términos de referencia, sobre este último punto, no se encontró evidencia de este tipo de documentos para generar evaluaciones conforme a diseño, resultados o procesos, por lo que, ese es un aspecto que desde el panorama de lo normativo debe integrarse para con ello, brindar mayor certeza respecto de los efectos que tiene la evaluación en la gestión local.

Por su parte la capacidad de planeación de la evaluación, va de la mano con los aspectos ya referidos, en términos de los planes de desarrollo y los de evaluación por trienio.

Con relación a la participación de actores sociales en la evaluación, tenemos que su incorporación es hasta ahora muy limitada, como tal, “los respondientes” sociales no tienen un peso relevante en la evaluación misma; de los casos analizados, Mérida pese a contar con Consejos Ciudadanos, no les otorga un papel relevante en los ejercicios valorativos, y Chihuahua, aplica encuestas de opinión respecto de los servicios que se brindan en el municipio y los programas existentes, sin embargo, no se posiciona al “respondiente” como un actor con capacidad de colaboración y de juicio respecto de los resultados de gestión de los servicios públicos y de los programas municipales.

Otra capacidad relevante está en la profesionalización de los evaluadores, como tal, no se cuenta en los municipios con personal evaluador experto, sino que, los funcionarios que desarrollan estas tareas provienen de profesiones diversas, y adquieren conocimientos de evaluación a partir de las responsabilidades y cargos que asumen en el ayuntamiento, y sólo por el trienio que dura la administración municipal, por lo que, se muestran ciertas limitaciones en cuanto a las capacidades de profesionalización de las personas servidoras públicas como evaluadores.

Considerando lo ya expuesto, se presenta el análisis de los ejes o dimensiones ya enunciados, de las variables que los conforman y los indicadores identificados.

Con las respuestas obtenidas en los cuestionarios de entrevista, y la revisión documental, se analizan las respuestas dadas, a partir de tres dimensiones: normativa, de arquitectura institucional y de transparencia.

La dimensión normativa busca revisar los fundamentos que orientan la evaluación en el gobierno local, considerando la reglamentación de orden federal, estatal y municipal, buscando elementos que permitan identificar la existencia de un sistema de evaluación, y la forma en que opera a nivel local.

La dimensión arquitectura institucional, pone énfasis en el quehacer del aparato administrativo para instrumentar la evaluación en el gobierno local, se pretende identificar si existen áreas encargadas específicamente de realizar la evaluación, si se cuenta con programas anuales de evaluación, reglas de operación de los programas, un sistema informático específico; así como una metodología, así como los recursos humanos, materiales y financieros destinados para la práctica evaluativa.

Por último, la dimensión de transparencia pone énfasis en que los gobiernos expliquen los resultados de las evaluaciones, que se disponga de los documentos y se atiendan las recomendaciones, las áreas de mejora o hallazgos identificados en la evaluación.

Dichas dimensiones, consideran a su vez ciertas variables, a las que les corresponden indicadores de orden cualitativo y cuantitativo, por lo que, el análisis se realiza en función de los mismos.

5.1 Dimensión normativa

La primera variable que se identifica en esta dimensión es la de aparato normativo, misma que se relacionó con algunas de las preguntas de cuestionario aplicado (ver tabla 13). A las preguntas sobre el marco normativo, los entrevistados de ambos municipios respondieron de forma afirmativa que conocían las normas que regulan la evaluación, esto en la mayoría de los casos y sólo cuatro de ellos respondieron de forma negativa; y cuando se indagó respecto de la normativa que los funcionarios conocían, las respuestas versaron sobre las siguientes leyes: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Desarrollo Social, Ley de Coordinación Fiscal, a su vez, en materia estatal y municipal se

refirieron a las leyes de planeación estatales, leyes orgánicas estatales, ley de transparencia estatal y disposiciones en materia de auditoría.

De estas respuestas se puede advertir que la evaluación del desempeño está identificada desde el punto de vista de los entrevistados con las reglas de armonización en materia de contabilidad gubernamental, así como con las disposiciones en materia de auditoría, de igual forma, los entrevistados se remiten a las normas de planeación local y al presupuesto por resultados.

Respecto a la pertinencia y claridad del aparato normativo, los entrevistados expresaron opiniones divididas, señalando que era excesiva, ambigua, que requería mejorarse y en otros casos que era adecuada.

A partir de las respuestas y del análisis documental realizado, se infiere que la normatividad en materia de evaluación del desempeño está en gran medida determinada desde el orden del gobierno federal, y que, en el ámbito estatal y municipal, se está llevando a cabo un cambio institucional importante, que considera al menos tres dimensiones:

- a. Armonización contable
- b. Evaluación del desempeño entendida como contar con indicadores en los POAS y en el Plan Municipal de Desarrollo.
- c. Presupuesto con base en Resultados

En tal sentido, es posible inferir que los funcionarios asocian la evaluación del desempeño mayormente con las cuestiones de índole presupuestal, mientras que, en lo que respecta a evaluación de políticas o programas públicos, Mérida cuenta con reglas de operación que están disponibles de forma pública, pero se carece de evaluaciones de los programas públicos, lo anterior se pudo constatar al indagar con los entrevistados sobre las políticas o programas evaluados, las respuestas fueron en torno a catastro municipal, programas dirigidos al ciudadano y proyectos de inversión institucionales, en todos los casos genéricas y sin reconocer experiencias recientes o de las cuáles se pudiera obtener alguna información que explicará con detalle el objetivo o propósito de esas políticas o programas.

A su vez, en el caso de Chihuahua se observó que las referencias normativas aludían al orden federal o bien eran desconocidas para algunos de los entrevistados, al igual que la existencia de reglas de operación de los programas.

Respecto de la pregunta acerca de las reglas de operación de programas municipales al cotejarlo con la evidencia documental disponible se encontró que algunos programas cuentan con ellas, pero no lograron identificarse evidencias de evaluaciones realizadas a partir de las reglas encontradas.

Sobre las evidencias de evaluación del desempeño, se encontró que Mérida en el Reglamento Interno del Consejo de Planeación para el Desarrollo del Municipio (COPLADEM) señala en el artículo 14 que:

Se implementaría un proceso de seguimiento y evaluación del Plan, a través de un sistema de evaluación del desempeño y matriz de indicadores por resultados, y se establecerán los mecanismos para dar certidumbre que los programas, proyectos y acciones se realicen de acuerdo a lo establecido en el Plan Municipal de Desarrollo, con el fin de determinar el grado de cumplimiento de las estrategias y líneas de acción contenidas en el Plan.

En cuanto a la forma en que se realiza el seguimiento y evaluación del plan, en el mismo Reglamento se señala que los informes anuales sirven como instrumentos para dar el seguimiento y evaluación, y que los resultados se deben dar a conocer a la sociedad civil cada año y de manera trimestral aplicar un ejercicio interno trimestral de seguimiento. (Artículos 15 y 16 del Reglamento Interno de COPLADEM de Mérida).

Por su parte, el Reglamento Interior del Instituto Municipal de Planeación de Mérida en el artículo 20, refiere en este rubro como atribuciones del área de planeación:

- I. “Elaborar, actualizar y evaluar los planes, programas y proyectos urbanos, así como los estudios de carácter multidisciplinario en concordancia con el sistema nacional, estatal y municipal de planeación, así como su instrumentación en las acciones a mediano y largo plazo;
- ...
- III. Elaborar los indicadores de control de la planeación territorial y urbana del Municipio.”

A partir de la normatividad revisada y los datos proporcionados por los informantes, la información referente a las evaluaciones se encuentra en los informes de gobierno, esto en concordancia con lo que refiere el Reglamento Interior del Instituto Municipal de Planeación de Mérida, sin embargo, lo reportado en los informes carece de los elementos metodológicos para denominarse de esa forma.

Al respecto, es importante hacer una acotación respecto de los informes de gobierno con los resultados de las evaluaciones, ya que se trata de documentos con finalidades distintas, los primeros condensan los resultados de gestión y los segundos muestran la metodología aplicada, los resultados, hallazgos y recomendaciones que se emiten a una política o un programa, los segundos en un sentido ideal y de aplicación deberían ser considerados en la toma de decisiones de los gobiernos, y los resultados de esas decisiones expresados en los informes de gobierno.

Por otra parte, de las respuestas dadas por los entrevistados en el municipio de Chihuahua se verifico la existencia del Manual de Operación de la Dirección de Planeación y Evaluación, el Manual de Políticas y Procedimientos del Sistema Integral de Evaluación y Seguimiento del Municipio de Chihuahua (SIESMUNCH), del Manual para la implementación del Sistema de Indicadores del Desempeño "SINDES", Manual del programa federal "Agenda para el Desarrollo Municipal" y del Procedimiento del programa de evaluación social.

Respecto de los anteriores, al revisar la normativa en la sección de transparencia en el municipio, se encontró únicamente el Manual de Operación de la Dirección de Planeación y Evaluación; y al revisar el portal de transparencia de INAFED no pudo encontrarse el manual referido, misma situación ocurrió con el manual de SINDES que sólo está disponible para consulta de sus agremiados y el procedimiento señalados.

5.2 Dimensión arquitectura institucional

En lo que toca a la dimensión de arquitectura institucional, las variables a considerar fueron:

- Evaluaciones realizadas
- Uso y conocimiento de indicadores

- Práctica institucionalizada de evaluación
- Recursos humanos expertos

Para el análisis de las tres primeras variables se formularon preguntas alusivas al diseño, uso de indicadores, las metodologías ocupadas, así como el sistema de evaluación y participación directa o indirecta en la gestión de la práctica evaluativa, a efecto de identificar si había evaluaciones o mediciones de desempeño y cuál era su dinámica en términos de aplicación y utilidad en la toma de decisiones.

A su vez, se preguntó sobre dos tipos de prácticas en medición del desempeño a través de indicadores: SINDES y Agenda ADM de INAFED, lo anterior buscando conocer si hubo alguna incidencia de este tipo de metodologías en la implementación de sistemas propios para la evaluación del desempeño.

Las preguntas consideradas para verificar estas variables se pueden observar en la tabla 13. En relación con las respuestas obtenidas en el municipio de Mérida, los funcionarios entrevistados identificaron en todo momento a COPLADEM como el área responsable de los indicadores municipales, a su vez, cuando se pedían referencias de evaluación pasadas o presentes, las respuestas hicieron alusión a las normas ISO y las certificaciones con las que contaba el municipio en administraciones anteriores, en el Instituto de Planeación Municipal, la referencia directa fue la evaluación externa que se realizó al Plan 2012-2015, mientras que en otros casos la referencia fue el informe de gobierno del presidente municipal. En la Unidad de Gestión Estratégica, los funcionarios entrevistados manifestaron que la metodología que ocupan es Marco Lógico y que la forma en que fueron construyendo su sistema de indicadores se basa en las necesidades municipales, considerando a su vez, la experiencia del gobierno estatal, ello pese a que hasta marzo de 2016 no había recibido alguna capacitación por parte de las autoridades del gobierno del Estado de Yucatán en materia de evaluación del desempeño.

En relación con las evaluaciones del municipio de Mérida hasta marzo de 2016 no se contaba con alguna evaluación de programas o políticas, no obstante, se tenía ya un sistema de indicadores de desempeño de los programas presupuestarios, y en la Unidad de Gestión Estratégicas se refirió que la Tesorería era quien revisaba la viabilidad de la propuesta

elaborada en dependencias y entidades respecto de los Programas Operativos Anuales y los indicadores propuestos, después de ello COPLADEM podía contar con los indicadores aprobados para los programas presupuestarios.

A su vez, un factor a considerar en el sistema de Mérida son los Consejos Municipales, ya que si bien, aún no se les propone como actores relevantes, bien podrían posicionarse como agentes en una evaluación social. Esto sobre todo porque, existe una amplia participación ciudadana que podría aprovecharse para establecer un vínculo con la evaluación del desempeño.

Mérida cuenta con 23 Consejos municipales, los cuales sesionan con regularidad y son el puente entre autoridades y sociedad para determinar acuerdos en relación con decisiones en materia de política pública, por lo que, se trata de un mecanismo efectivo para incorporar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.²¹

En lo que respecta al Municipio de Chihuahua los funcionarios refirieron que el área responsable de la evaluación era la Dirección de Planeación y Evaluación, así como el IMPLAN, señalando a la metodología del marco lógico, así como a SINDES y la Agenda ADM como los modelos que se han ocupado para desarrollar una experiencia local.

Como tal a diferencia de Mérida, en el municipio de Chihuahua se buscó la integración de un sistema donde convergieran distintos sistemas de indicadores para verificar el logro de las líneas de acción del Plan Municipal de Desarrollo, no obstante, el análisis a partir del cual se establece dicha relación carece todavía de una metodología integradora a partir de la que se pueda dar una interpretación orientada a identificar opciones para mejorar la gestión y reorientar los procesos de toma de decisiones y por ende acerca del uso y destino de los recursos públicos.

Otro aspecto a destacar a partir de las respuestas obtenidas está en que pese a que ninguno de los funcionarios señaló abiertamente que no existía evaluación en el gobierno local, las evidencias que aportaron en relación con la práctica evaluativa fueron poco contundentes, ya que en ningún caso señalaron y referenciaron donde encontrar evaluaciones de los programas

²¹ Para obtener mayor información de los Consejos municipales en el Municipio, ver: http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/umaip/contenido/fracc4_umap.php

o políticas del actual o de pasadas administraciones, ni tampoco pese a conocer la metodología de evaluación aplicable en su municipio manifestaron conocer reglas de operación y términos de referencia con los cuáles corroborar un cumplimiento como parte de un enfoque de gestión por resultados.

La experiencia de evaluación de estas dos ciudades medias puede considerarse una buena práctica, pese a sus limitantes ya que la evaluación no sólo se puede verificar en términos del desempeño, sino también en dimensiones como la de desempeño laboral, o de programas sociales, en tal sentido, un ejemplo está en el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en los municipios capitales en 2016 de CONEVAL, que refiere cinco grupos de avance, en donde Mérida y Chihuahua se ubican en un grado de “avance medio-bajo” en relación con la evaluación de programas sociales.

En ese grupo están también considerados los municipios de Monterrey, Tepic, Tuxtla Gutiérrez, Othón P. Blanco, Saltillo, La Paz, Guanajuato, Mexicali, Zacatecas y Colima. Al respecto el diagnóstico señala que los municipios que se encuentran en este rango se caracterizan por las carencias en términos de ausencia de documentos que regulen el desarrollo social tales como programas, reglas de operación, información desagregada del presupuesto de los programas, padrones de beneficiarios, y criterios de evaluación, pero también destacan casos como el de Chihuahua donde pese a que no se cuenta con la normativa mínima, si tiene padrones de beneficiarios.

En lo que corresponde a la variable de recursos humanos expertos, lo que se buscó verificar era si en los municipios se había establecido algún perfil de los evaluadores, comenzando por sus grupos de edad, si provenían de carreras o especialidades sobre evaluación, si tenían antigüedad en el municipio, si trabajaban directamente con indicadores o realizaban evaluaciones.

De lo anterior, se pudo observar que de los 11 entrevistados en Mérida por grupos de edades se sitúan en:

- a) 18 a 29 años: 0
- b) 30 a 45 años: 5
- c) 45 a 60 años: 6

d) 61 o más años: 0

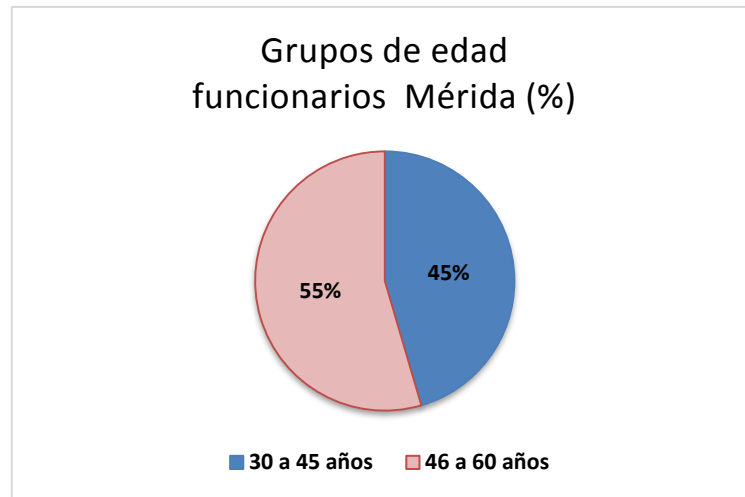


Gráfico 1.
Elaboración propia

Mientras que, de los 11 funcionarios entrevistados en Chihuahua, por grupos de edades se sitúan en:

- a) 18 a 29 años: 5
- b) 30 a 45 años: 5
- c) 45 a 60 años: 1
- d) 61 o más años: 0

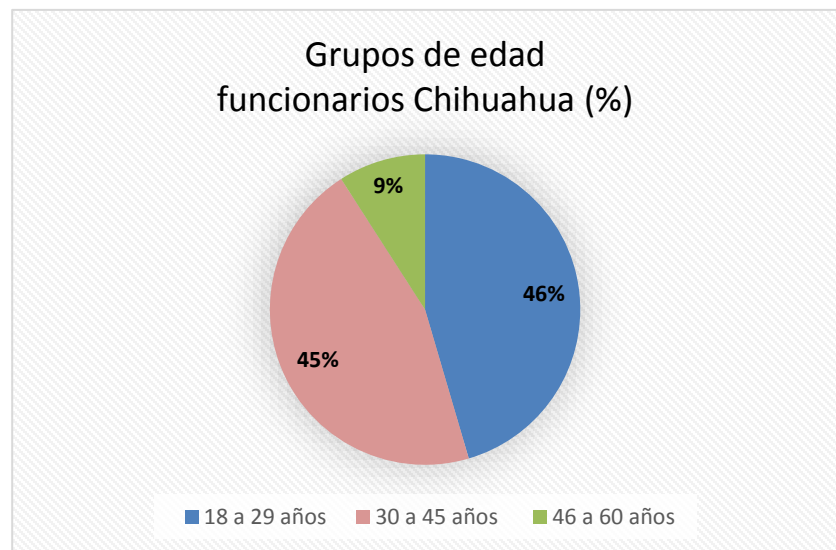


Gráfico 2.
Elaboración propia

Considerando los grupos de edades, se puede observar que los funcionarios de Mérida tenían, un mayor grado de experiencia laboral, por situarse en grupos de edad madura de los 30 a los 60 años, mientras que, en Chihuahua, la mitad del personal entrevistado era joven, recién

egresados de carreras universitarias, o no titulados menores de 29 años, mientras que la otra mitad correspondía a adultos jóvenes de los 30 a los 45 años.

En cuanto a nivel educativo, los entrevistados de Mérida se sitúan en:

- a) Bachillerato o carrera comercial:3
- b) Licenciatura (titulado): 5
- c) Licenciatura (trunca): 0
- d) Maestría (graduado): 2
- e) Maestría (sin grado): 0
- f) Doctorado (graduado): 1
- g) Doctorado (no graduado):0

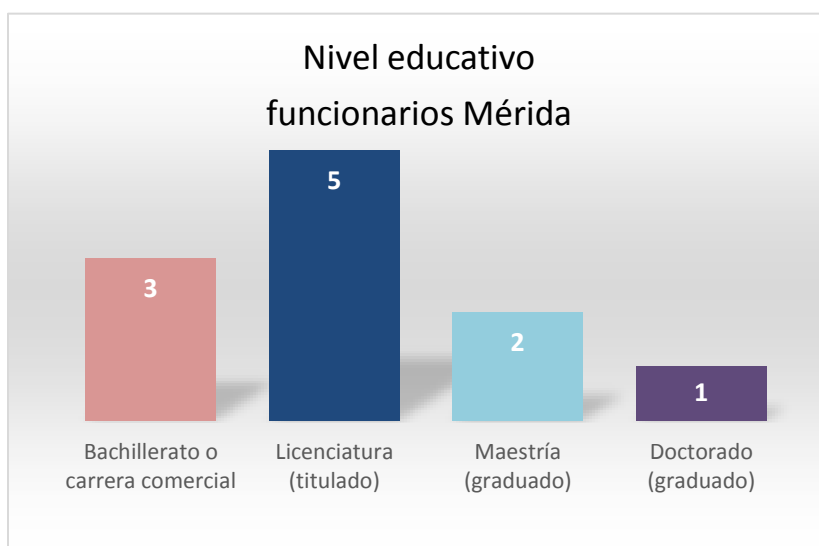


Gráfico 3.
Elaboración propia

En cuanto a nivel educativo, los entrevistados en Chihuahua, se sitúan en:

- a) Bachillerato o carrera técnica: 1
- b) Licenciatura (titulado): 4
- c) Licenciatura (no titulado): 3
- d) Maestría (graduado): 2

- e) Doctorado (graduado): 0
- f) Maestría o doctorado (sin grado): 1

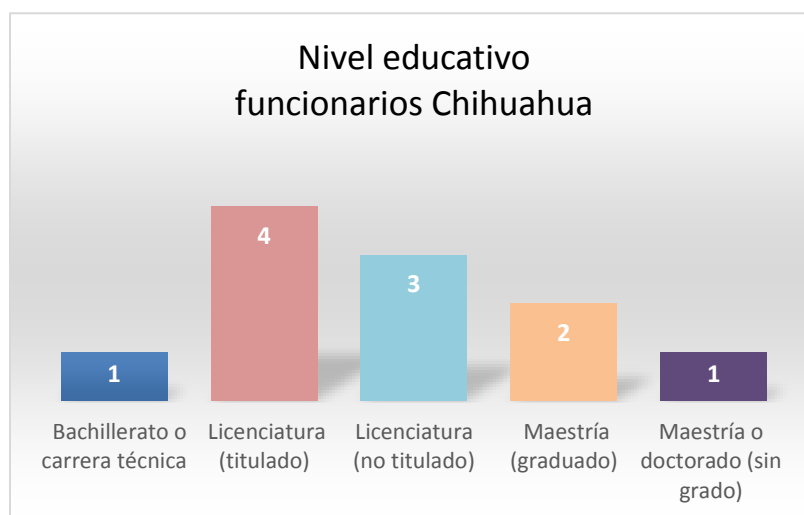


Gráfico 4.
Elaboración propia

En cuanto a las profesiones en ambos municipios se tuvieron los siguientes datos:

- a. Administradores privados: 4
- b. Administradores públicos: 2
- c. Contadores: 2
- d. Urbanistas, Ingenieros y Arquitectos: 3
- e. Abogados: 3
- f. Médico general: 1
- g. Carreras técnicas: 2
- h. Sin información: 5

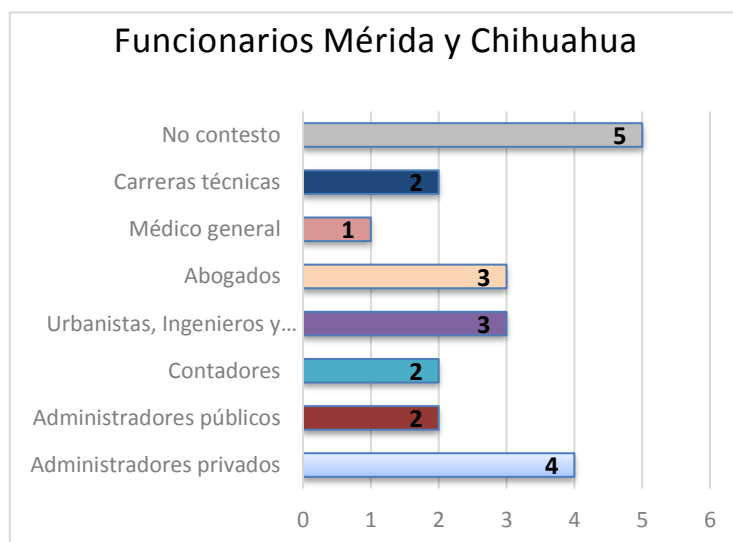


Gráfico 5.
Elaboración propia

Considerando esta información, se puede observar que los funcionarios que laboran en áreas relacionadas con evaluación del desempeño no cuentan con una formación enfocada en evaluación, sino que provienen de distintas áreas de estudio, sin estar especializados en la

materia de nuestro interés, por lo que, en el ejercicio de su función tienen un aprendizaje más práctico que de orden teórico o metodológico, y diseñan sus propuestas de evaluación a partir de los elementos que van ubicando como relevantes, como son las experiencias de SINDES, Agenda ADM y el enfoque de marco lógico, o cualquier otra que estos identifiquen como lo refieren en las entrevistas.

A su vez, al no existir mecanismos de formación de recursos humanos y de especialización en las áreas clave del municipio, lo que se tiene es una alta rotación de personal, al término de cada administración local. Lo anterior aunado a la ausencia de mecanismos de documentación de la experiencia adquirida, que limitan los avances en el municipio y aunque los registros históricos de transparencia constituyen un piso de información mínimo a partir del cual identificar y reconocer la experiencia en el municipio sobre la materia evaluativa, lo cierto es que, no es posible conocer la historia completa de la evaluación cuando no se cuenta con mecanismos de documentación suficientemente detallados y claros como para conocer la ruta de trabajo que han desarrollado las administraciones municipales.

Por otra parte, en lo que se refiere a Transparencia, las variables analizadas fueron:

- a) Valor para la sociedad de los resultados de la evaluación
- b) Transparencia de los resultados

Para el análisis de estas variables se tomaron en consideración preguntas alusivas a la existencia de recomendaciones derivadas de las evaluaciones, los usos que se han dado a la evaluación, sus efectos observables en la gestión y la publicación de información en el portal de transparencia (ver tabla 13).

Como se ha referido ya en la investigación, los entrevistados manifestaron que la evaluación pese a sus limitantes se practicaba en la administración municipal, por lo que, cuando se preguntó sobre si las recomendaciones de las evaluaciones habían sido atendidas, las respuestas fueron sí en 14 casos, no en 7 y no sabe 1.

¿Los resultados de las evaluaciones están disponibles para su consulta de manera pública en el portal web oficial del gobierno local?

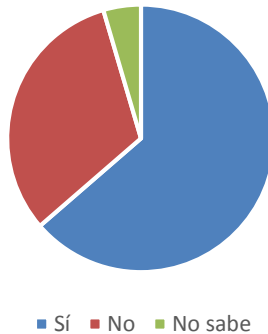


Gráfico 6.
Elaboración propia

En razón de esta respuesta se indagó acerca de esta información en las secciones de transparencia de los municipios, así como en los informes de gobierno de los trienios 2015-2018 y 2013-2016 de Mérida y Chihuahua respectivamente, no encontrando alguna referencia directa a la atención de las recomendaciones de evaluación, o en su caso de evaluaciones realizadas a programas o políticas, en ambos municipios lo que logro documentarse fue la información relativa a indicadores y metas de las dependencias municipales.

Al revisar los portales de transparencia de los municipios ya citados y se pudo constatar que las obligaciones que están relacionadas con evaluación y medición del desempeño son:

Tabla 13. Obligaciones de Transparencia en Mérida

Obligaciones	Información	Hipervínculo
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Art. 70	Metas y objetivos de las áreas de conformidad a los POAS	http://www.merida.gob.mx/municipio/sitiosphp/transparencia/transparencia.php
	Indicadores sociales	http://www.merida.gob.mx/municipio/sitiosphp/transparencia/transparencia.php
	Indicadores de resultados	http://www.merida.gob.mx/municipio/sitiosphp/transparencia/transparencia.php
Fracción XL. Todas las evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos;	Estudio de opinión: Sistema de recolección de basura ciudad de Mérida	http://www.merida.gob.mx/municipio/sitiosphp/transparencia/contenido/40.php
	Encuesta de satisfacción del servicio para el ciudadano	http://www.merida.gob.mx/municipio/sitiosphp/transparencia/contenido/40.php
Artículo 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán (LAIP)	Las metas y objetivos de sus programas operativos y sus indicadores (información generada por COPLADEM)	http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/umaip/contenido/poas_umap.php
Transparencia Poactiva: Herramienta CIMTRA Municipal 2017	Indicadores de gestión y de resultados: listado de indicadores	http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/umaip/contenido/indicadores_copladem.php
	Fichas técnicas	http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/umaip/contenido/poas_umap.php
	Meta y resultados	http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/umaip/contenido/indicadores_copladem.php
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección de transparencia del municipio de Mérida.		

Tabla 14. Obligaciones de Transparencia en Chihuahua

Obligaciones	Información disponible	Hipervínculo
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Artículo 77	Fracción IV. Metas y objetivos de las áreas de conformidad con sus programas operativos	http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Transparencia/Obligacion
	Fracción V. Los indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social que conforme a sus funciones, deban establecer	http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Transparencia/Obligacion
	Fracción VI. Los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados	http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Transparencia/Obligacion
	Fracción XXIX. Los informes que por disposición legal generen los sujetos obligados	http://www.municipiochihuahua.gob.mx/TransparenciaArchivos/1er%20Trimestre%202017/Art.%2077%20Fracc.%20XXIX/3er%20Informe%20de%20Gobierno.pdf
	XL.Todas las evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos	Sin información en la liga: http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Transparencia/Obligacion
Herramienta CIMTRA	Todas las evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos	Sin información en la liga: http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Transparencia/Herramienta_CIMTRA
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección de transparencia del municipio de Chihuahua.		

Por su parte, cuando se preguntó acerca de los usos de la evaluación en las áreas de adscripción de los funcionarios de ambos municipios, las respuestas versaron sobre los siguientes tópicos predeterminados en la entrevista.

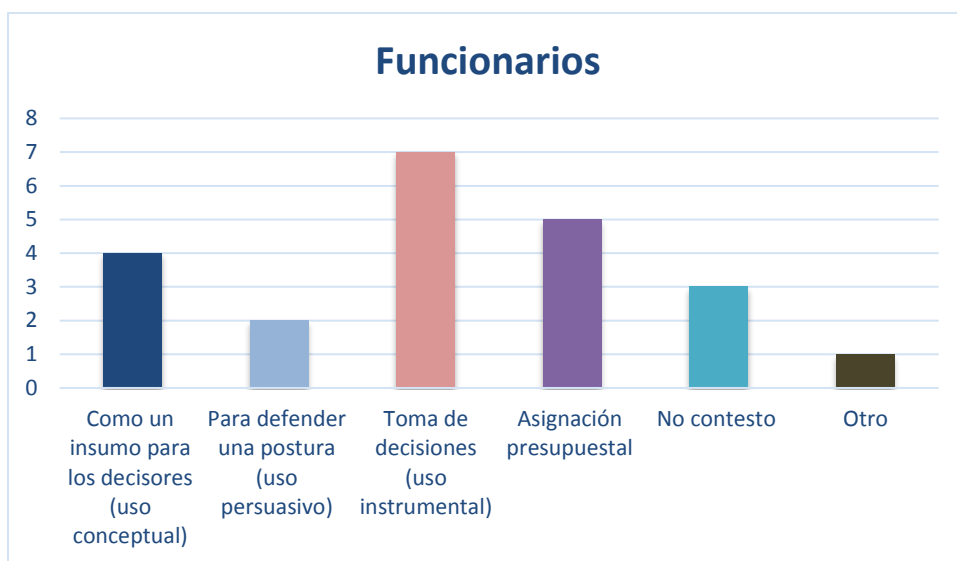


Grafico 7.
Elaboración propia

En lo que respecta a la variable de transparencia, la pregunta a través de la cual se verificó acerca de la disponibilidad de la información de evaluación del desempeño, para consulta pública de los ciudadanos, en este sentido las respuestas en Mérida la mayoría fueron de tipo afirmativo, sólo en un caso se contestó de forma negativa, y Chihuahua de igual forma sólo en un caso señaló una respuesta negativa.

Finalmente, tomando en consideración los tres niveles que señala Ospina en la evaluación, se puede determinar que la experiencia documentada con los casos analizados, permite identificar que los gobiernos locales cuentan con la siguiente:

Tabla 15. Niveles de análisis en evaluación

Nivel	Ámbito	Experiencia documentada
Macro	Desempeño del gobierno para cumplir objetivos sociales.	Sin experiencia o evidencia.
	Políticas y programas públicos.	Mérida: Sobre medición del desempeño: <ul style="list-style-type: none"> • En cumplimiento con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 70 se pueden revisar las metas y objetivos de

Nivel	Ámbito	Experiencia documentada
		<p>las Áreas de conformidad a los programas operativos anuales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En cumplimiento con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 70 los indicadores por resultados acorde al programa o concepto enunciado. • Herramienta CIMTRA 2017, 2016 y 2014, donde se puede consultar conforme los programas presupuestarios, el reporte mensual de metas acorde con indicadores de gestión y resultados. <p>Chihuahua</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Artículo 77, fracción VI, refiere los indicadores por programa.
Meso	Desempeño de las organizaciones públicas que implementan las políticas públicas	<p>Mérida:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En cumplimiento con la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán (LAIP) Art. 9 en lo referente a programas operativos, se cuenta con un registro de los objetivos, estrategias y en su caso los indicadores considerados en cada una de las dependencias municipales. • En cumplimiento con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 70 los indicadores sociales por dependencia, acorde a los objetivos institucionales. <p>Chihuahua:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Artículo 77, fracción V, refiere los indicadores de interés público o con trascendencia social.
Micro	Desempeño de los servidores públicos	<p>Mérida:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de Servicio Profesional de Carrera Policial, del 20/agosto/2014. <p>Chihuahua</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reglamento del Servicio de Carrera Profesional policial para el municipio de Chihuahua, del 5 de octubre de 2013.
Fuente: Elaboración propia		

Tabla 16. Dimensiones, variables e indicadores de la investigación

Dimensión	Variable	Definición de la variable	Indicador	Preguntas asociadas
<p>Normativa.</p> <p>Considera las leyes, reglamentos o normas en las cuáles se hace referencia a la práctica de la evaluación y a partir de los cuales se determinen tanto las obligaciones como los resultados esperados.</p>	<p>Aparato normativo</p>	<p>Leyes, reglamentos, circulares, decretos, planes, manuales, reglas de operación, (federales, estatales y/o municipales)</p>	<p>Leyes federales que refieren la obligatoriedad de los municipios para realizar evaluaciones.</p>	<p>¿Conoce el marco normativo que regula la evaluación de la acción pública (políticas y programas) en el gobierno municipal?</p>
			<p>Leyes estatales que refieren la obligatoriedad de los municipios para realizar evaluaciones.</p>	<p>¿Qué leyes y reglamentos relativos a evaluación recuerda?</p>
			<p>Plan Municipal de Desarrollo</p>	<p>Dentro de la normatividad que usted recuerda ¿Puede señalar algún manual o lineamiento para realizar evaluaciones en el gobierno local?</p>
			<p>Reglamentos municipales</p>	<p>¿Las políticas y programas del gobierno local cuentan con reglas de operación?</p>
			<p>Manuales, lineamientos o reglas de operación</p>	<p>Desde su punto de vista la normatividad existente en el tema de evaluación es ...</p>
<p>Arquitectura institucional.</p> <p>Los fundamentos institucionales que soportan la actividad administrativa racional y tendiente al logro de los objetivos de la evaluación</p>	<p>Evaluaciones realizadas</p>	<p>Informes de gobierno</p>	<p>Informe de gobierno</p>	<p>En los últimos 6 años ¿qué políticas o programas públicos recuerda que fueron evaluados por el gobierno local?</p> <p>¿Qué tipo de evaluaciones se realizan en el gobierno local?</p>

Dimensión	Variable	Definición de la variable	Indicador	Preguntas asociadas
en la entidad gubernamental en términos de su gestión pública.				¿Conoce usted el destino final de esas evaluaciones?
	Uso y conocimiento de indicadores	Planes y programas municipales, agenda institucional	Programa Anual de evaluación Plan municipal Programa Operativo Anual	<p>¿Para la realización de las evaluaciones se cuenta con un Programa Anual de Evaluación?</p> <p>¿En su área de adscripción se usan indicadores?</p> <p>Los indicadores que se usan en su área de adscripción son: Conoce usted ¿Cómo se diseñaron esos indicadores?</p> <p>¿Cuál fue su participación en el diseño de esos indicadores?</p> <p>¿La información que se obtiene de los indicadores es concentrada y analizada por algún área del gobierno local?</p> <p>Puede señalar de qué área se trata...</p>
	Práctica institucionalizada de evaluación	Elementos que permiten identificar una institucionalización de la evaluación en el gobierno local	Sistema de evaluación Resultados del Sistema Informes de gobierno Documentos metodológicos Evaluaciones realizadas	<p>¿Conoce el sistema de evaluación local de su municipio?</p> <p>Hace cuánto tiempo el sistema comenzó a implementarse...</p>

Dimensión	Variable	Definición de la variable	Indicador	Preguntas asociadas
		Gestión para Resultados en políticas y programas municipales	Alineación del Plan Municipal de Desarrollo y los supuestos de la GPR: Sistema de Evaluación del Desempeño	<p>Considera que este sistema fue creado para...</p> <p>El área responsable de la organización y funcionamiento de este sistema es...</p> <p>El sistema ha sido creado a partir de...</p> <p>Podría señalar ¿cuál considera que es el propósito de la evaluación para el gobierno local?</p> <p>Identifique de entre las siguientes opciones ¿Cuál es la metodología aplicada actualmente por el gobierno local para realizar evaluaciones?</p> <p>¿De quién depende la actualización y retroalimentación del sistema?</p> <p>El sistema se encarga de evaluar...</p> <p>La evaluación de políticas y programas públicos locales se ha centrado en:</p>

Dimensión	Variable	Definición de la variable	Indicador	Preguntas asociadas
	Recursos humanos expertos	Personal ocupado en evaluación	Personal ocupado en evaluación en relación al total del personal ocupado en la administración pública local.	<p>¿Su actividad laboral está directamente relacionada con el tema de evaluación?</p> <p>¿Cuál es su área de adscripción en el gobierno local?</p> <p>¿Cuál es su función en el gobierno local?</p>
Transparencia.	Valor social de los resultados de la evaluación	Incidencia de las evaluaciones en la gestión local	Recomendaciones atendidas de las evaluaciones realizadas	<p>¿Las recomendaciones emitidas por las evaluaciones a su área de adscripción han sido atendidas?</p> <p>De entre las siguientes alternativas señale que usos se han dado a los resultados de las evaluaciones en su área de adscripción...</p> <p>¿Considera que la evaluación tiene efectos visibles en la gestión local?</p>
	Acceso a la información	Información pública sobre evaluación	Portal web del municipio con información sobre evaluación	¿La información del sistema puede ser consultada de manera pública por los ciudadanos?
Fuente: Elaboración propia.				

Tabla 17. Análisis condensado de variables e indicadores de la investigación

Variable	Indicador	Mérida		Chihuahua	
		No referido 0	Referido 1	No referido 0	Referido 1
Aparato Normativo	Leyes federales relacionadas con evaluación		1		1
	Leyes estatales relacionadas con evaluación		1		1
	Plan Municipal de Desarrollo		1		1
	Reglamentos municipales	0		0	
	Manuales, lineamientos o reglas de operación	0			1
	Reglas de Operación	0		0	
Evaluaciones realizadas	Informe de gobierno		1	0	
Uso y conocimiento de indicadores	Programa Anual de evaluación	0		0	
	Programa Operativo Anual		1	0	
Práctica institucionalizada de evaluación	Sistema de evaluación		1		1
	Resultados del Sistema de evaluación		1		1
	Documentos metodológicos referidos	0			1

Variable	Indicador	Mérida		Chihuahua	
		No referido 0	Referido 1	No referido 0	Referido 1
	Evaluaciones realizadas		1		1
	Alineación del Plan Municipal de Desarrollo a los supuestos de la Gestión para Resultados		1	0	
	Metodologías conocidas sobre evaluación		1		1
	Metodologías de evaluación y medición del desempeño aplicadas en el gobierno local		1		1
Recursos Humanos expertos	Personal ocupado en evaluación en relación al total del personal de la administración pública local		1	0	
	Nivel de escolaridad del personal ocupado en evaluación en el gobierno municipal		1		1
	Evaluaciones en las cuáles el personal ha sido responsable de los resultados		1	0	
	Años de experiencia en la práctica de evaluación		1		1

Variable	Indicador	Mérida		Chihuahua	
		No referido 0	Referido 1	No referido 0	Referido 1
	Participación directa en la definición de indicadores		1		1
Transparencia	Portal web del municipio con información sobre los resultados de las evaluaciones realizadas	0*			1
	Portal web del municipio con información sobre los indicadores aplicados para la evaluación		1		1
	Portal web del municipio con información sobre los tipos de evaluación que se aplican	0			1**

La comparación entre las referencias dadas durante las entrevistas, se realizó a partir de las respuestas que proporcionaron los entrevistados en 2016.

*En el caso de Mérida, la información con la que se cuenta en 2018 referente a sus indicadores de desempeño, no se encontraba publicada en 2016, por lo que, se valora ese indicador en 0.

**En el caso de Chihuahua, durante la Administración 2013-2016 se contaba con el portal web de la Dirección de Planeación y Evaluación, en donde se podía consultar la información referente al sistema SIESMUNCH.

5.3 Retos de la evaluación del desempeño en gobiernos locales mexicanos

La evaluación del desempeño constituye una práctica que trae consigo el involucramiento de actores, por un lado, los gobiernos como usuarios o clientes que requieren la aplicación de estos ejercicios evaluativos y por otra parte los profesionales de la evaluación que atienden los requerimientos de la evaluación misma.

Considerando la revisión documental y de campo realizada, es posible identificar como elementos necesarios en la consolidación de la práctica evaluativa en el gobierno local:

a. Diseño y conceptualización

En el desarrollo de la investigación se ha abordado, discutido y conceptualizado la evaluación, reconociendo la importancia de esta práctica, así como los actores, modalidades, metodologías y recursos involucrados. En tal sentido, se observa que el cuanto, al diseño, la evaluación se realiza en el gobierno local, como una obligación legal relacionada con la aplicación de enfoque de gestión por resultados, el cual se basa en dos premisas: presupuesto basado en resultados y evaluación del desempeño con énfasis en la calidad del gasto.

Este enfoque de planeación, programación y evaluación de la gestión del gasto enfocado desde 2006 con La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en asegurar la calidad y transparencia en el ejercicio del gasto público, ha permeado en los gobiernos estatales y locales de forma gradual en los últimos diez años.

En el ámbito de gobierno local, la evaluación implica retos importantes de diseño y conceptualización, considerando los casos revisados y la literatura en materia de evaluación, son pocas las referencias a diseños metodológicos que podemos encontrar, además de que no tienen aplicación general en los gobiernos locales mexicanos, como se revisó en la presente investigación, las alusiones a sistemas de indicadores municipales se observan en el programa SINDES de ICMA, en la Agenda para el Desarrollo Municipal de INAFED y en el Programa Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), no obstante, el diseño de un sistema de evaluación del desempeño municipal, es un asunto en construcción, que tiene como punto de partida, la medición del desempeño, para después lograr madurar el concepto de

evaluación del desempeño, en ese sentido, el reto está en construir los elementos metodológicos para que la evaluación del desempeño no se ciña a la gestión del gasto, sino a la identificación de hallazgos que permitan identificar errores en el diseño, la implementación y los resultados de los programas y las políticas, contribuyendo de esta forma la evaluación a la gestión del gobierno local.

A su vez, otro reto importante se encuentra en la formación de cuerpos profesionales de evaluadores sobre temas municipales, en este sentido, su especialización contribuiría en gran medida al desarrollo de metodologías de evaluación del desempeño, lo que se observa al respecto, en el gobierno municipal es que los responsables de materializar la evaluación son los funcionarios locales y en menor medida los evaluadores externos, lo anterior puede ser resultado de limitantes financieras en los gobiernos para destinar recursos para las evaluaciones externas; en todo caso se prefiere que sean internas a fin de no destinar recursos adicionales a las remuneraciones del personal contratado en las áreas responsables de la evaluación.

Por último, en lo que respecta a la concepción de la evaluación desde la óptica de los funcionarios responsables de ejecutarla, se encuentra condicionada por las causas y efectos que le dieron lugar, los cuales son básicamente la obligación normativa de realizar evaluación del desempeño de los programas y políticas locales que operen con recursos públicos otorgados desde la federación.

Lo anterior es observable cuando analizamos la configuración de la práctica evaluativa en los gobiernos locales abordados como casos de estudio, en los que la presupuestación por resultados y el cumplimiento de la normativa en materia de contabilidad gubernamental, condicionan la práctica evaluativa, subordinándola a las normas auditoría fiscal, por lo que, la evaluación se convierte en una comprobación de ingresos y gastos, más que en un ejercicio orientador de decisiones con impacto social.

b. Perfil de evaluador

Hasta ahora no podemos afirmar que exista un perfil del evaluador municipal, ni una profesionalización de los funcionarios que llevan a cabo estas tareas, por lo que, un asunto que representa un reto en torno a la evaluación del desempeño, es la construcción de colegios de expertos en evaluación.

El evaluador tendrá que desarrollar conocimientos, habilidades y actitudes para ser competente en su función, capaz de diseñar y aplicar metodologías para evaluar el desempeño, en tal sentido, la construcción de dicho perfil ideal sería un primer asunto pendiente y en segundo lugar los mecanismos de formación y profesionalización de las personas evaluadoras.

En el ámbito de gobierno municipal el perfil de la persona evaluadora tendría que construirse en términos generales para que su función pueda desarrollarse en cualquier gobierno local, buscando al mismo tiempo un estándar de conocimientos, habilidades y actitudes para buscar fortalecer sobre todo a los evaluadores internos, quienes actualmente en su mayoría sin ser expertos, desarrollan durante el periodo de gobierno la capacidad para realizar evaluaciones, y al término de la gestión, los conocimientos y habilidades que desarrollaron se vuelcan al desarrollo de otras actividades profesionales, por lo que, las áreas del municipio encargadas de estos temas, quedan al término de cada periodo de gobierno desprovistas del expertis y conocimiento en la materia, lo cual impide una apropiación de la práctica evaluativa en el gobierno local, como herramienta de gestión.

c. Profesionalización de los evaluadores

De la mano con la construcción de un perfil de evaluación, viene la formación y la profesionalización del evaluador; al respecto en la última década es destacable la oferta de cursos, diplomados y masters en universidades europeas y latinoamericanas en la materia, y de forma más recientemente en universidades mexicanas se han desarrollado diplomados y estudios de especialización sobre evaluación, no obstante, ello sólo constituye un aporte, en relación con los requerimientos para profesionalizar a los evaluadores.

La necesidad de contar con un cuerpo profesional de evaluadores internos y externos no debe ser una preocupación que se limite únicamente al orden de gobierno municipal, en todo caso, es una necesidad que no ha sido tomada en consideración desde los ámbitos federal y estatal, y que de no cuidarse en la próximas décadas poco podremos decir acerca de la calidad de las evaluaciones en tanto que, los responsables de realizarlas no cuenten con alternativas para optar por una profesionalización y un plan de carrera en el servicio público como evaluadores internos.

Se hace énfasis en la evaluación interna, debido a que son los funcionarios municipales quienes, derivado de tareas encomendadas, adquieren conocimientos y desarrollan habilidades, en tal sentido, el cuerpo profesionalizado de evaluadores, necesariamente proviene de este sector, y en reducidos casos los municipios hacen uso de evaluadores externos para verificar sus metas y objetivos.

Por lo tanto, la figura del evaluador interno debe repensarse en virtud de que la práctica evaluativa les corresponde la mayoría de las veces en el ámbito de gobierno local, y sería necesario generar mecanismos profesionalizantes que les permitan desarrollar las evaluaciones con conocimientos sobre las metodologías existentes, a fin de que puedan aplicarlas de formas más confiable, oportuna y efectiva en términos de posibilidades de incentivar los usos de la evaluación para mejorar la gestión local.

c. Metodología de evaluación

En relación con las metodologías aplicables a la evaluación del desempeño, en los municipios revisados, como se ha observado, los indicadores se han construido bajo el enfoque de marco lógico, con ellos se monitorean lo establecido en los POAS y lo que respecta a los avances programático presupuestales.

Como se ha advertido anteriormente, no es el uso de un gran número de indicadores lo que garantice una buena evaluación, como tal, el dato que arroja el indicador nos refiere un cumplimiento o una ausencia del mismo, lo cual en sí mismo, no sustituye a la evaluación.

Toda evaluación debe fundamentarse en una base metodológica, la cual es construida por el evaluador, a partir de las condiciones observadas, de las expectativas del ente sujeto a la evaluación y de los medios disponibles para allegarse de información necesaria.

Stufflebeam recomienda evaluar ocupando un método ecléctico esto significa que no es necesario decantarse por un solo método, sino que es posible, ocupar una metodología mixta, aunque atendiendo a ciertos criterios, tales como que la evaluación resulte: útil, factible, ética y exacta. (Stufflebeam, 2015, pág. 25)

La construcción metodológica de la evaluación resulta ser el elemento más importante, debido a los efectos que tendrá conforme se aplique, lo cual, a su vez, condiciona la calidad de los resultados, y por ende su utilidad, factibilidad, sentido ético y exactitud.

A partir de los casos observados se verifico que la metodología del marco lógico es aplicada derivado de los preceptos normativos de evaluación del desempeño por el gobierno federal hacia las entidades federativas y municipios, a su vez, en los municipios revisados se obtuvo información referente a evaluaciones sociales en Chihuahua, construidas con una metodología propia y aplicadas mediante encuestas a la población, a su vez, se obtuvo información relevante sobre la evaluación externa en materia de desarrollo urbano, y cómo a partir de ello se determinó la definición de un nuevo programa municipal de desarrollo urbano en Mérida, que involucro una amplia participación de los actores sociales, académicos y privados en la redefinición de sus objetivos y ejes de trabajo.

Como es de esperarse, este tipo de experiencias no se encuentran debidamente documentadas y, por tanto, es probable que en otros municipios se estén realizando otras prácticas de evaluación que, al estar inconexas con otras, por ejemplo, Mérida con Chihuahua, no pueden reconocerse, ni derivar en un aprendizaje y desarrollo de la evaluación del desempeño local enfocada en mejorar la gestión local.

Los casos revisados son un claro ejemplo de cómo la evaluación en estos gobiernos no se reconoce como una práctica metodológicamente sólida, contrario a ello, las experiencias de estos gobiernos no logran mostrarse al resto de los municipios del país como buenas prácticas, sino que, se desarrollan de forma aislada y al término del periodo de gobierno, se

carece de memoria institucional para consultar información referente a la evaluación, al respecto, un caso en que se pudo constatar lo dicho, es el municipio de Chihuahua, quien contaba con la información sobre su práctica evaluativa en un portal web denominado www.planeacionyevaluacionchihuahua.com y que una vez que concluyo el periodo de gobierno 2013-2016, se eliminaron los informes de evaluación del SIESMUNCH, y que para 2017 no se cuenta con la información en el tema para el periodo de gestión municipal 2016-2018, lo cual refleja opacidad en el manejo de la información sobre evaluación en el gobierno local, en detrimento de la consolidación metodológica de mecanismos para la evaluación del desempeño en los gobiernos locales.

d. Usos de la evaluación.

Los resultados de la evaluación por si mismos no constituyen la decisión pública, evaluar no debe ser la finalidad para el gobierno local, en realidad la relevancia está en contar con una gestión local más eficiente, eficaz, honesta y con calidad. El aporte a este tipo de propósito, lo tiene la evaluación en tanto que constituye una aportación para tomar mejores decisiones, y brindar credibilidad a la política pública frente al ciudadano.

e. Integralidad de la evaluación.

En lo referente a los efectos de la evaluación en la gestión local, con la información recabada durante la investigación de campo, no fue posible determinar de forma cuantificable o fehaciente si actualmente el uso de indicadores y la evaluación ha contribuido a mejorar los procesos de toma de decisiones en materia de políticas públicas y programas, determinando alguna incidencia de la evaluación en la gestión del gobierno local.

En razón de la dificultad para verificar los efectos en la gestión, se vierten como tópicos finales para considerar su desarrollo en futuras investigaciones sobre los efectos de la evaluación en la gestión local, los siguientes:

- Profesionalización de los evaluadores internos y externos,
- Establecimiento de estándares de verificación del desempeño del gobierno local,

- Diseño o estandarización de metodologías de evaluación de políticas y programas en gobiernos locales,
- Aprendizaje sobre evaluación local basado en memoria institucional y buenas prácticas nacionales e internacionales,
- Documentación de experiencias para generar una memoria institucional sobre evaluación del desempeño,
- Recursos públicos destinados a la evaluación local (interna, externa y social); y
- Diseño de planes de evaluación local con visión de mediano y largo plazo.

Conclusiones

En la presente investigación se ha estudiado como concepto clave, aquel que corresponde a gobierno local, de cual emana el supuesto de que la evaluación es una práctica que coloca al municipio como autoridad con capacidades institucionales para gobernar y coordinarse con la esfera social para desarrollar tareas de orden público.

A partir de los casos analizados y conforme los fundamentos teórico conceptuales expuestos sobre gobierno local se corrobora que las ciudades de Mérida y Chihuahua tienen presencia de las variables arquitectura institucional, y de aquella referente a normatividad. Lo anterior en razón de que, como ya se ha mencionado cuentan con áreas responsables del desarrollo de la práctica evaluativa, no así con recursos expresamente destinados a las evaluaciones externas, o con planes anuales de evaluación o reglas de operación que faciliten la evaluación de los resultados de las intervenciones públicas.

Asimismo, el ámbito de acción de la evaluación se encuentra constreñido a la modalidad interna, y los evaluadores resultan ser los propios funcionarios municipales, siendo ellos quienes tienen a cargo el seguimiento de los indicadores de los programas, del plan de desarrollo o de las encuestas sociales.

Es de destacar que los casos que fueron elegidos tienen como elementos distintivos favorables para el desarrollo de la práctica evaluativa:

- a. Cuentan con una trayectoria mayor a tres años en la incorporación de indicadores, certificaciones de servicios públicos, o adhesión a iniciativas de medición de desempeño como SINDES o la Agenda ADM de INAFED;
- b. Los planes de desarrollo contemplan a la evaluación y el seguimiento como un elemento de verificación de la materialización de lo establecido en el documento rector del desarrollo local;
- c. Los planes de desarrollo contienen los indicadores por ejes o líneas de acción;
- d. Los informes de gobierno explican el grado de avance logrado en función de los indicadores que son monitoreados;

- e. En las secciones de transparencia se pueden consultar los indicadores municipales del plan municipal, de SINDES o de la Agenda ADM.

No obstante, fue posible identificar como debilidades en torno a la forma en que se concibe y aplica la evaluación del desempeño en estos gobiernos locales:

- Ausencia de una práctica evaluativa que permee desde un enfoque multinivel que considere tres dimensiones: servidores públicos (micro), organizaciones públicas (meso) y planes políticas y programas (macro), con ello estaríamos refiriéndonos a la integralidad de la evaluación, al dejar de considerarla como una práctica aislada de un contexto político, organizacional y humano que exige profesionalización de los evaluadores.

A propósito de ello, en el ámbito macro, la presente investigación expuso en el segundo capítulo los fundamentos de las políticas públicas, tratando de explicar las implicaciones axiológicas, institucionales, democráticas y argumentativas, con la finalidad de comprender la lógica bajo la cual se construyen las políticas públicas, mismas que son sujetas a evaluación en el marco del enfoque de gestión por resultados que ha permeado en los gobiernos del siglo XXI; donde valorar la capacidad de gobernar está relacionada con la aplicación de técnicas e instrumentos que documenten resultados obtenidos de gestión.

En dicho capítulo lo que se buscó fue explicar la complejidad en la que se inserta el diseño y la implementación de las políticas, por los valores que involucran, los recursos para su diseño y la apropiación social de la política.

La institucionalidad de las políticas públicas cobra relevancia cuando se refiere que la evaluación está inserta en un entorno institucional en el cual se distinguen ciertas capacidades institucionales que se verán necesariamente involucradas en la práctica evaluativa y de las cuáles dependerá su materialización.

Se ha referido también en la investigación acerca del sustento argumentativo de las políticas públicas, que representa un componente donde se conjuga retórica, persuasión y evidencia en la verificación y valoración de los resultados de gestión.

Asimismo, en este capítulo se ofrece una reflexión en torno a los aspectos que pueden sumar valor social a la evaluación desde la óptica del ciudadano, destacando entre los más importantes, la transparencia con la cual se manejan las intervenciones en materia de política pública, el diagnóstico, el diseño, los recursos, los objetivos y metas, así como los mecanismos institucionalizados que permiten la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Derivado de los argumentos que se exponen en este capítulo, se extrae que los gobiernos locales enfrentan limitaciones para desarrollar una metodología, así como técnicas e instrumentos propios de la evaluación, ello en virtud de la ausencia de recursos humanos profesionalizados.

A su vez, la práctica de evaluación del desempeño que fue revisada a través de los casos y la información documental revisada, muestra que no se cuenta con una articulación coherente entre los niveles macro, meso y micro de la evaluación, como para referirnos a un sistema de evaluación en el gobierno local.

La inserción en la lógica de gobierno por resultados ha sido un factor que ha propiciado el diseño de una gran cantidad de indicadores tanto en las dependencias, como de los programas que éstas tienen, de los ejes del plan municipal de desarrollo, de los programas operativos anuales, y demás, complejizando con ello la práctica misma de la evaluación, y duplicando esfuerzos en términos de medición y monitoreo de avances de cumplimiento.

De igual forma, se identifica que no se ha logrado distinguir entre reportar avances de gestión y reportar resultados de la evaluación, para lo segundo se requiere metodología, técnicas, instrumentos, así como los informes de los resultados de esas evaluaciones.

En tal sentido, la evaluación conforme a los casos que fueron revisados, no ha sido aplicada con este nivel de claridad, desagregación y documentación para su consulta pública y de manera transparente.

Acerca del desarrollo de la evaluación en los gobiernos locales, el capítulo tercero busca explicar la relación entre la planeación del desarrollo municipal con los aspectos susceptibles de evaluarse en la gestión del gobierno local, así como las implicaciones de algunas

metodologías de medición del desempeño que han sido aplicadas en algunos municipios mexicanos, como tales se identificaron SINDES de ICMA; ADM de INAFED, y la evaluación de programas sociales federales de CONEVAL.

Como tal, derivado de estas experiencias se buscó analizar y conocer la experiencia existente en los casos seleccionados, al respecto, lo que se puede concluir es que la documentación de la experiencia municipal se encuentra estrechamente vinculada con los funcionarios que se encuentran al frente de las áreas que tienen la tarea de trabajar con indicadores o reportar grados de avance en relación con la planeación del desarrollo y los ejes expuestos en dicho documento, de ahí la importancia de repensar el papel del evaluador interno.

A partir de los argumentos anteriores, la hipótesis nula no pudo corroborarse, ya que no fue posible identificar de qué manera la evaluación puede incidir en la gestión local, sino que, las evidencias y datos obtenidos de la investigación documental y de campo, permitieron hacer notar que la práctica evaluativa, pese a estar institucionalizada, no se encuentra consolidada, esto es, no se pudo determinar un marco normativo claro sobre la aplicación de la evaluación en el gobierno local, a su vez, los casos referidos cuentan con áreas que están facultadas para realizar la evaluación del desempeño no obstante, las metodologías, tipos de evaluación y los resultados derivados de su aplicación no pueden ser constatados ya que se carece de reglas de operación de los programas, manuales de organización de las áreas responsables de la actividad de evaluación, de igual manera, no se logró encontrar con algún documento oficial en el que se dieran indicios o evidencias de que los resultados de las evaluaciones contribuyeran a los procesos de decisión pública, en tal sentido, no fue posible comprobar la incidencia de la evaluación en la gestión del gobierno local.

Por su parte, en lo referente a la hipótesis alternativa, la cual refiere que:

HA= No hay relación entre la evaluación y los procesos de gestión del gobierno local, sino que se trata de una práctica aún no consolidada y que no es valorada como útil para tomar mejores decisiones de gobierno.

La hipótesis puede ser aceptada, ello derivado de que la investigación no da suficientes elementos para comprobar la relación entre evaluación y procesos de gestión del gobierno

local, de igual forma, se verifica que es una práctica no consolidada en el ámbito normativo, por los aspectos ya discutidos, y que derivado de la revisión de la variable arquitectura institucional se encontró que las áreas responsables en el gobierno local de planear, implementar y mostrar los resultados de la evaluación, aún no cuentan con evidencias documentales suficientes que no estén expresamente referidas a seguimiento a través de indicadores del desempeño, careciendo del análisis de resultados de esos indicadores para evidenciar el tipo de evaluación, la metodología, y los perfiles de los evaluadores.

Por otra parte, tampoco se logra identificar la consolidación de la práctica evaluativa en términos del uso de los resultados de las evaluaciones, lo cual implica también que, cuando la evaluación no es valorada al interior de las instituciones públicas como insumo para tomar mejores decisiones, cuanto menos será vista desde la perspectiva del ciudadano como socialmente útil.

De igual manera se considera que en el ámbito de gobierno local se carece de la apropiación del sentido y utilidad de la evaluación, con ello me refiero a que, se ha buscado enfocarse más en aplicar indicadores de forma excesiva, más que en el análisis de los resultados derivados del seguimiento y monitoreo de los indicadores, dejando de lado la comprensión y la interpretación en la evaluación, como una práctica que no debe despersonalizarse, sino al contrario reconocer que a través de ésta se logra tomar mejores decisiones, que los evaluadores tienen un papel relevante, pues de ellos depende la orientación misma de la evaluación y la identificación de brechas y escenarios para la atención de problemas públicos.

La evaluación por tanto no es un fin en sí misma, sino un insumo para la gestión de temas de orden público, los datos que arroja requieren interpretación en un contexto institucional y social específico, de lo contrario, pierde sentido requerir la aplicación de evaluaciones, cuando no se concibe el alcance que puede tener en el terreno de la gestión de los asuntos públicos.

Anexo 1. Entrevista aplicada a funcionarios locales

Instrucciones: La entrevista está dirigida a actores clave de la evaluación en gobiernos locales mexicanos, sus respuestas permitirán contar con una aproximación a la situación actual de la práctica de la evaluación en ciudades medias de México.

a. Perfil

1. ¿Cuál es su edad?
2. ¿Cuál es su profesión?
3. ¿Cuál es su función en el gobierno local?
4. ¿Cuál es su último nivel de estudios?
5. ¿Su actividad laboral está directamente relacionada con el tema de evaluación?
6. Nombre del municipio en que labora:
7. ¿Cuál es su área de adscripción en el municipio?

b. Normatividad

8. ¿Conoce el marco normativo que regula la evaluación de la acción pública (políticas y programas) en el gobierno municipal?
9. ¿Qué leyes y reglamentos relativos a evaluación recuerda?
10. ¿Las políticas y programas del gobierno local cuentan con reglas de operación?
11. Dentro de la normatividad que usted recuerda ¿Puede señalar algún manual o lineamiento para realizar evaluaciones en el gobierno local?
12. Desde su punto de vista la normatividad existente en el tema de evaluación es:

c. Arquitectura institucional

13. ¿En su área de adscripción se usan indicadores?
14. Los indicadores que se usan en su área de adscripción son:
15. Conoce usted ¿Cómo se diseñaron esos indicadores?
16. ¿Cuál fue su participación en el diseño de esos indicadores?
17. ¿La información que se obtiene de los indicadores es concentrada y analizada por algún área del gobierno local?
18. Puede señalar de qué área se trata:
19. ¿Qué tipo de evaluaciones se realizan en el gobierno local?
20. ¿Conoce usted el destino final de esas evaluaciones?

d. Sistema Local de Evaluación

21. ¿Conoce el sistema de evaluación local de su municipio?
22. Hace cuánto tiempo el sistema comenzó a implementarse:
23. Considera que este sistema fue creado para:
24. El área responsable de la organización y funcionamiento de este sistema es:
25. El sistema ha sido creado a partir de:
26. Podría señalar ¿cuál considera que es el propósito de la evaluación para el gobierno local?
27. Identifique de entre las siguientes opciones ¿Cuál es la metodología aplicada actualmente por el gobierno local para realizar evaluaciones?
28. ¿De quién depende la actualización y retroalimentación del sistema?
29. ¿La información del sistema puede ser consultada de manera pública por los ciudadanos?
30. El sistema se encarga de evaluar:
31. La evaluación de políticas y programas públicos locales se ha centrado en:
32. ¿Para la realización de las evaluaciones se cuenta con un Programa Anual de Evaluación?

e. Experiencias construidas: SINDES

33. ¿Conoce el Programa Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES)?
34. Puede señalar ¿En qué consiste el programa SINDES?
35. ¿El gobierno local participa o ha participado en dicho Programa?
36. ¿El programa SINDES es una forma de evaluar la gestión del gobierno local?
37. ¿Qué utilidad tienen los indicadores del programa SINDES para el gobierno local?
38. ¿El sistema de evaluación del gobierno local adoptó del programa SINDES algún elemento destacable?
39. ¿Cuál sería un elemento destacable del Programa SINDES en el sistema local de evaluación?

f. Experiencias construidas: Agenda para el Desarrollo Municipal

40. ¿Conoce la Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM)?
41. Puede señalar ¿En qué consiste la Agenda ADM?
42. ¿El gobierno local participa o ha participado en la Agenda ADM?

43. ¿Considera que la agenda ADM es una modalidad de evaluación de la gestión del gobierno local?
44. ¿Qué utilidad considera tienen los indicadores de la Agenda ADM para el gobierno local?
45. ¿El sistema de evaluación del gobierno local adoptó de la Agenda ADM algún elemento destacable?
46. ¿Cuál sería algún elemento destacable de la Agenda ADM en el sistema local de evaluación?

g. Evaluadores

47. ¿Qué atributos personales considera debe tener un evaluador?
48. En los últimos tres años ha realizado alguna actividad de actualización referente a evaluación:
49. ¿Qué retos ha enfrentado en su práctica profesional como evaluador?
50. ¿Considera que existen incentivos para realizar evaluación en el gobierno local?

h. Transparencia

51. ¿Los resultados de las evaluaciones están disponibles para su consulta de manera pública en el portal web oficial del gobierno local?
52. ¿Las recomendaciones emitidas por las evaluaciones a su área de adscripción han sido atendidas?
53. De entre las siguientes alternativas señale que usos se han dado a los resultados de las evaluaciones en su área de adscripción:
54. ¿Considera que la evaluación tiene efectos visibles en la gestión local?
55. De entre los siguientes cuáles serían esos efectos:

Bibliografía citada

- Aguilar , V. L. (2013). *Gobierno y administración pública*. México: FCE.
- Aguilar Villanueva Luis, F. (2013). *El Gobierno del Gobierno*. México: INAP.
- Aguilar, V. (9 de Octubre de 2014). *La Nueva Gobernanza Pública. Cátedra Magistral: La Gobernanza de los Asuntos Públicos. Centro de Gobernanza Pública y Corporativa. Universidad del Turabo*. Obtenido de http://www.suagm.edu/ut_pr/gobernanza/pdfs/catedra-2014/La-Nueva-Gobernanza-Publica.PR.UT.pdf
- Aguilar, V. L. (1992). *El estudio de la Políticas Públicas*,. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano Gault David y Felipe Blanco. (2013). *Políticas Públicas y Democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Bogotá como Vamos*. (s.f.). Obtenido de <http://www.bogotacomovamos.org>
- Bolio, O. J. (2014). Mérida metropolitana. Evolución histórica y rasgos actuales -una perspectiva urbana-. En L. S. (editores), *Crecimiento urbano y cambio social:escenarios de transformación de la zona metropolitana de Mérida*. Mérida, Yucatán.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bueno, S. C. (2013). Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. núm.57. Caracas, Venezuela.
- Bustelo, R. M. (2011). La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas. En R. Salcedo, *Evaluación de políticas públicas*. BBAP-DF. Siglo XXI.
- Cabrero , M. (2010). La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo xx: ¿cien años de soledad municipal? *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 25, núm. 1, 133-173.
- Cabrero, M. (2003). *Políticas Públicas Municipales: una agenda en construcción*. México: Miguel Angel Porrúa. Centro de Investigación y Docencias Económicas.
- Cabrero, M. E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. *Gestión y Política Pública*, 753-784.
- Carrasco, P. (sf). *La transformación de la cultura indígena durante la colonia*. Obtenido de http://bibliocodex.colmex.mx/exlibris/aleph/a21_1/apache_media/KUJK2KG95Q172Q7LK16NRTI5MAN7PL.pdf

- Cejudo, G. (2013). Discurso y Políticas Públicas . En M. Mauricio, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. FCE - CIDE.
- Cogollos, Amaya Silvia y Jaime Ramírez León. (2004). Perspectiva histórica del Cabildo Abierto: Una forma de participación ciudadana. *Memoria y Sociedad. Revista del Departamento de Historia y Geografía. Vol. 8 N°16, enero a junio. Bogotá, Colombia*.
- Constitución Política de la República Mexicana de 1857*. (s.f.). Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (1917). Obtenido de Diario Oficial, Tomo V, 4ª. Época, No. 30: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>
- De La Torre Torres, R. M. (2010). Municipio y federalismo La reconfiguración del sistema. En M. y. González Oropeza, *El municipio: Base del régimen interior de los Estados*. Torreón, Coahuila: Laguna. .
- Diputados, C. d. (s.f.). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Art. 2, fracción LI.
- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*. (s.f.). Obtenido de Orden jurídico: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>
- Fernández Santillán (Compilador). (1997). *Norberto Bobbio: El filósofo y la política*. FCE.
- Fetterman, D. (1994). *Empowerment evaluation*. Estados Unidos.
- Fukuyama, F. (2004). *La Construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona, España.
- Garmendia, M. R. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Revista Política y Cultura, núm. 37*.
- González García, O. (2007). La forja de una institución Ayuntamientos, Cabildos y municipios: Una mirada desde la historia del Derecho. En M. y. González Oropeza, *El municipio en México*. Chihuahua: Laguna.
- González Oropeza, M. y. (2010). *El municipio: Base del régimen interior de los Estados*. Coahuila, México: Laguna.
- Guerrero Orozco, O. (1980). *Diccionario de Política y Administración Pública. Vol. II*. México: Paidós.

- Guerrero Orozco, O. (2006). *Léxico de Administración Pública*. . FCPYS. UNAM.
- House, E. (2000). *Evaluación, ética y poder*. España: Morata.
- Karl, D. (1983). *Los Nervios del Gobierno*. Paidós.
- Kushner, S. (s.f.). *Personalizar la evaluación*. España: Morata.
- Lagos Flores, R. (2009). Gobierno Local: una lectura de municipios y comunidades desde la teoría democrática. *Revista Encrucijada Americana. Año 3. N° 1 Otoño-invierno*.
- Laura Espejel, A. O. (1988). *Emiliano Zapata. Antología*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Majone, Giandomenico. (2014). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.
- Memoria de la III Asamblea de la Comisión Permanente de la Reunión Nacional de funcionarios de los gobiernos de los estados y la Secretaría de Programación y Presupuesto. (1981). Monterrey, Nuevo León, México.
- Meny Jean Ives y Claude Thoening . (1992). *Políticas Públicas, traducido por Francisco Morata*. España: Ariel.
- Merino, M. (2013). La importancia de la Ética. En M. M. Cejudo., *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. FCE.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Nickson, A. (1993). La democratización y los gobiernos locales en América Latina. *Gestión y Política Pública. Vol. 2 núm. 2, julio-diciembre*.
- Ospina Bozzi, S. (2000). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, República. Dominicana, 24 - 27 Octubre.
- Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal.
- Osuna, J. L. (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla, España: Instituto de Desarrollo Regional.

- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas*. México: Flacso.
- Pichardo Pagaza, I. (2004). *Modernización Administrativa*. México: Colegio Mexiquense-UNAM.
- Polo, M. (2012). *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las autoridades auxiliares municipales*. México: INAP.
- Porras, F. (2008). *¿Modo, Continuum o Marco? La anglo-gobernanza en México*. Obtenido de www.iglom.org.mx/wp-content/uploads/2008/12/fco-j-porras-modo-continuum-o-marco.pdf
- Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo no. 14- 15. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona, España. .*
- Real Academia Española. (s.f.). Obtenido de <http://lema.rae.es/drae/?val=axiologico>
- Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (s.f.). Obtenido de http://insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/115.pdf
- Rein Martin y Francine F.Rabinovitz. (1993). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En A. V. F., *La implementación de las políticas* (págs. 147-184). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Rossi, P. H. (1989). *Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales*. . Ed. Trillas. Traducción: Carlos Sánchez Tagle.
- Sánchez González, J. J. (2004). *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo-Miguel Ángel Porrúa.
- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* México: Patria.
- Sposito, B. S. (2009). *Las ciudades medias o intermedias en un mundo globalizado*. España: Universidad de Lleida.
- Sposito, B. S. (2009). *Las ciudades medias o intermedias en un mundo globalizado*. . UNESCO.
- Stake, R. (2013). *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares. Traducción de Albino Santos*. Barcelona, España.: 2da Edición. Editorial Grao.

- Stoker, G. (1998). *Governance as theory: five propositions*. Obtenido de <http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/Oxford/Archives/Oxford%202006/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20Governance.pdf>
- Stoker, G. (2010). The Comparative Study Of Local Governance: Towards A Global Approach. *Revista Política y Sociedad*, 2010, Vol. 47 Núm. 3. .
- Stoker, G. (2010). The Comparative Study Of Local Governance: Towards A Global Approach . *Revista Política y Sociedad*, Vol. 47 Núm. 3.
- Stuflebeam, D. y. (2015). *Evaluación Sistemática: Guía teórica y práctica*. España: Paidós.
- Terán Enríquez, A. (2010). Municipium: célula básica de las organizaciones políticas. En M. y. González Oropeza, *El municipio: Base del régimen interior de los Estados*. Torreón, Coahuila.: Laguna.
- Tocqueville, A. (1911). *La democracia en América*. Madrid, España.: Traducción española por Carlos Cerrilo Escobar.
- Torres, S. G. (2008). Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. L, núm. 203, mayo-agosto. .
- Uvalle , B. (2001). La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado. En U. B. (Coordinador), *Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático*. México.: INAP.
- Uvalle Berrones, R. (2003). La Recuperación Conceptual y Metodológica de la Administración Pública. *Convergencia. Septiembre-diciembre*, núm. 33.
- Uvalle Berrones, R. (2011). Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar. *Convergencia*, núm. 55, enero-abril., 38-41.
- Uvalle Berrones, R. (2012). La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática. *Revista Convergencia*. Vol. 19. núm. 60. septiembre a diciembre.
- Uvalle Berrones, R. (2014). La importancia de la ética en la formación de valor público. *Estudios Políticos, novena época*, núm. 32, mayo-agosto.
- Uvalle, B. (2012). Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública. En R. U. Lerner Bertha, *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. IAPEM-IISUNAM.
- Uvalle, B. R. (2001). Nuevos derroteros de la Ciencia Política y la Administración Pública. *Convergencia, mayo-agosto*. núm. 25.

- Valencia Carmona, S. (2007). Perspectiva comparada de la autonomía local en México y España. En C. S. Olvera., *Tomo I de Derecho Administrativo*. (pág. 369).
- Weber, M. (1967). *El Político y el científico. Traducción. Francisco Rubio Llorente*. Madrid, España.: Alianza.
- Weiss , C. (2012). *Investigación Evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*. México: Trillas.
- Ziccardi, A. (2005). Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. *Revista Mexicana de Sociología* 67, núm. 1, enero-marzo, págs. 31-97.

Bibliografía consultada

- Abreu, José Luis (2012) Constructos, Variables, Dimensiones, Indicadores & Congruencia. *International Journal of Good Conscience*. 7 (3), págs. 123-130.
- Ash Amin and Nigel Thrift. (1995) *Globalization Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford University Press.
- Bassols R. Mario y Socorro Arzaluz Solano. (1996) “Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas.” *Frontera Norte*, vol. 8, núm. 16, julio-diciembre.
- Beck Ulrich. (2008) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós Ediciones de Bolsillo. España..
- Borja, Jordi y Manuel Castells. (1998) *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, 2ª ed. Madrid, España.
- Cabrero Mendoza Enrique (2008) Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, Volumen XIII, no. 3, semestre II, pp. 753 -784.

- Cabrero Enrique y David Arellano. Los gobiernos municipales a debate: Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009. CIDE, 2011.
- Cardozo Brum Myriam. (2012) *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos*. UAM. México.
- Cejudo, Guillermo. “*Discurso y Políticas Públicas*” (2013) En: Mauricio Merino (Et. Al.) Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. FCE. CIDE.
- Carrizo Luis y Enrique Gallicchio (editores) (2006) *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios. Investigación y políticas para el desarrollo en América Latina*. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Montevideo, Uruguay. 222 págs.
- Di Virgilio Mercedes y Romina Solano. (2012) *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. UNICEF. págs.45 y 47.
- Evaluation Office of the United Nations Development Programme. III International Conference on National Evaluation Capacities. Concept Note. May 2013. Consultado el 27 de septiembre de 2014 en: <http://www.nec2013.org/concept-note.html#utility>
- Feinstein, Osvaldo (2007) *Evaluación pragmática de Políticas Públicas*. ICE. Evaluación de Políticas Públicas. Mayo-junio. N.º 836.
- Gerring John (2014) *Metodología de las Ciencias Sociales*. Alianza. Madrid, España.
- Gómez Álvarez David. Coord. (2010) *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Iskandar Antonio (2006) *Estudio comparado sobre Sistemas de Medición del Desempeño Municipal en América Latina*. ICMA.
<http://www.icmaml.org/wp-content/uploads/2014/06/Estudio-Comparado-sobre-Sistemas-de-Medici%C3%B3n-de-Desempe%C3%B1o-Municipal-en-Am%C3%A9rica-Latina-Final.pdf>

- Mackay Keith. (2006) “Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público”. Grupo de Evaluación Independiente y Grupo de Programas de Gestión de conocimientos y desarrollo de la capacidad de evaluación, Banco Mundial.
- Moreno Espinosa Roberto. (2009) Elementos para el estudio de la administración pública estatal en México. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Navarro Yáñez, Clemente Jesús y María Antonia Ramírez Pérez. (2002) “Enfoques para el estudio del gobierno municipal en relación con otros niveles de gobierno.” Ciencias de Gobierno; enero-junio. Vol. 6. número 11. Escuela de Gobierno de Zulia. Maracaibo, Venezuela.
- Olivera Gómez Daniel Armando y Milagros Cano Flores. La evaluación del desempeño a nivel municipal. Consultado el 10 de octubre de 2014. Recuperado de: <http://www.uv.mx/iiesca/files/2013/04/13CA201202.pdf>
- Pardo María del Carmen. (2004 y 2011) *De la Administración Pública a la Gobernanza*. Colegio de México.
- Pérez Liñán Aníbal (2008) El Método Comparativo: fundamentos y desarrollos recientes. Documento de trabajo 1. Julio. Recuperado de: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia//programa/Li%C3%B1an1.pdf>
- Ramos José María, José Sosa, Félix Acosta (Coordinadores) 2011, "La evaluación de las políticas públicas en México." INAP, México.
- Ragin, Charles (2007) La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad. Siglo del Hombre Editores. Colombia.
- Rodríguez Bautista Juan Jorge y María del Rosario Cota Yáñez; “Las políticas de desconcentración y las ciudades medias” pp:87-107, en: Tapia Carlos y Guillermo Vargas (1997) Desarrollo Urbano Regional y ciudades medias. Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán. Morelia, México.
- Rosenbaum Allan y Cristina Rodríguez-Acosta. (sf) Descentralización, gobierno local y desarrollo de instituciones democráticas. Universidad Internacional de la Florida, EE.UU.

Sartori Giovanni y Leonardo Morlino. Comp. (2002) La comparación en las ciencias sociales.
Alianza. Madrid, España.

Uvalle Berrones Ricardo. (2011) “Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar.” Revista Convergencia. núm. 55, enero-abril. UAEM, Estado de México.

Fuentes de consulta sobre información municipal:

Ayuntamiento de Mérida. <http://www.merida.gob.mx>

Consejo Nacional de Armonización Contable

http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente

Diagnóstico estadístico y situacional del municipio de Mérida

<http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/umaip/contenido/poas/diagnostico.pdf>

Consejo Estatal de Población, Yucatán.

http://www.coespo.yucatan.gob.mx/si.php?s=sitios_de_interes

Municipio de Chihuahua

<http://www.municipiochihuahua.gob.mx/>

Dirección de Planeación y Evaluación del Municipio de Chihuahua

<http://www.planeacionyevaluacionchihuahua.com>

Instituto Municipal de Planeación de Aguascalientes. Agencia de Evaluación Municipal.

<http://www.implanags.gob.mx/index.php?pagina=AGENCIAS>

ICMA (2002 a 2014) Resultados SINDES por semestre. <http://www.icmaml.org/sindes/>

Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de los Informes y Evaluaciones Externas a Programas Federales. CONEVAL. 2011.

<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/MecanismoActualizacion2011.aspx>

Normatividad revisada

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, vigente.

Constitución Política de la República Mexicana de 1857. Disponible en: Recuperado de:

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el *Diario Oficial*, Tomo V, 4ª. Época, No. 30, Lunes 5 de febrero de 1917, pp.149-161.

Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. 1865.

Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Publicada en el DOF el 30 de diciembre de 2015.

Memoria de la III Asamblea de la Comisión Permanente de la Reunión Nacional de funcionarios de los gobiernos de los estados y la Secretaría de Programación y Presupuesto, SPP, Monterrey, Nuevo León, 26 y 27 de febrero de 1981.

Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Recuperado de: http://insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfs/115.pdf

Acuerdo 1 aprobado por el Consejo de Armonización Contable, en reunión del 3 de mayo de 2013.

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299143&fecha=16/05/2013&print=true

Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales.

http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5123939

Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño.

http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Seguimiento/Acuerdo_SED.pdf

Acuerdo por el que se determina la norma de información financiera para precisar los alcances del Acuerdo 1 aprobado por el Consejo Nacional de Armonización Contable, en reunión del 3 de mayo de 2013 y publicado el 16 de mayo de 2013.

Recuperado de: <http://www.conacey.yucatan.gob.mx/files-content/general/6d7ec96012bf6f101263b3b7212f46b8.pdf>

Instituto Municipal de Planeación de Mérida. Estudios estratégicos para la planeación urbana. Ayuntamiento 2012-2015. Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados. SHCP.

Recuperado de:

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_construccion_mir_imp20100823_20.pdf

Reglas de Operación de los Consejos de Armonización Contable de las Entidades Federativas. DOF 29 de febrero 2016.

Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico.

Recuperado de: http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente

SHCP (2016) Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Índice General de Avance en PbR-SED.

Recuperado de:

http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/PbR_SED_2016.pdf