



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

TESIS DOCTORAL

**EVALUACIÓN DIAGNÓSTICA DEL ABASTECIMIENTO  
DE SERVICIOS PÚBLICOS EN EL ESTADO DE HIDALGO  
CON UN ÍNDICE DE DESEMPEÑO DE SERVICIOS  
MUNICIPALES: IMPULSANDO EL USO DE LA  
INFORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE**

**Para obtener el grado de**

**Doctora en Políticas Públicas**

**PRESENTA**

Mtra. Claudia Lizeth Gil Velázquez

**Directora**

Dra. Talina Merit Olvera Mejía

**Comité tutorial**

Dr. Erik Gerardo Jiménez Proa

Dr. Joaquín García Hernández

Pachuca de Soto, Hgo., marzo 2024



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO  
 Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades  
*School of Social Sciences and Humanities*  
 Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública  
*Department of Political Sciences and Public Management*  
 Doctorado en Políticas Públicas

Oficio Núm. DPP/056/2024

**Asunto:** Autorización de impresión

**Mtra. Ojuky del Rocío Islas Maldonado**  
**Directora de Administración Escolar**  
**Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo**  
**Presente**

El Comité Tutorial de la tesis "Evaluación diagnóstica del abastecimiento de servicios públicos en el estado de Hidalgo con un índice de desempeño de servicios municipales: impulsando el uso de la información y el aprendizaje", realizada por la sustentante **Gil Velázquez Claudia Lizeth** con número de cuenta **105943** perteneciente al programa de **Doctorado en Políticas Públicas**, una vez que ha revisado, analizado y evaluado el documento recepcional de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 110 del Reglamento de Estudios de Posgrado, tiene a bien extender la presente:

**AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN**

Por lo que la sustentante deberá cumplir los requisitos del Reglamento de Estudios de Posgrado y con lo establecido en el proceso de grado vigente.

**Atentamente**  
**"Amor, Orden y Progreso"**  
**Pachuca de Soto, Hidalgo a 04 de marzo de 2024**

**El Comité Tutorial**



**Dra. Talina Merit Olvera Mejía**  
**Directora**

**Dr. Joaquín García Hernández**  
**Lector**

**Dr. Erik Gerardo Jiménez Proa**  
**Lector**

C.C.P. Archivo  
 TMOM/lpc



Carretera Pachuca-Actopan Km. 4 s/n,  
 Colonia San Cayetano, Pachuca de Soto,  
 Hidalgo, México; C.P. 42084  
 Teléfono: 52 (771) 71 720 00 Ext.4213, 4235  
 cpolitica\_jcshu@uaeh.edu.mx

[www.uaeh.edu.mx](http://www.uaeh.edu.mx)

## **Agradecimientos**

En primer lugar, les agradezco a mis padres que siempre me han brindado su apoyo incondicional para poder cumplir todos mis objetivos personales y académicos. Ellos son los que con su cariño me han impulsado siempre a perseguir mis metas y nunca abandonarlas frente a las adversidades. Le agradezco muy profundamente a la Dra. Talina Merit Olvera Mejía, mi Directora de Tesis por su dedicación, consejos y paciencia, y por quien sin duda me metí al camino de la investigación sobre los temas de evaluación. Quiero agradecer y reconocer al Dr. Erik Gerardo Jiménez Proa, quien, al sumarse al proyecto, no solamente me quitó el miedo a las matemáticas y aportó en gran medida al desarrollo de la metodología, parte fundamental en la tesis, le agradezco sus palabras y correcciones precisas, pues con ellas contribuyó en el logro de esta instancia tan anhelada, y de quien además me llevo este consejo para la vida “si una vez fueron buenos contigo, te toca ser bueno con los demás”. Finalmente, pero no menos importante quiero agradecer al Dr. Joaquín García Hernández, de quien he tenido oportunidad de aprender desde hace años atrás, porque sus aportaciones también nutrieron de manera significativa el trabajo.

De la misma forma quiero decir que en el periodo 2020-2023 tuve el privilegio de ser becaria nacional, por lo que quiero agradecer al CONAHCYT que gracias al fomento que brinda a la ciencia es que este tipo de Tesis pueden tener luz y representar cambios positivos a la sociedad. Por último, quiero agradecer a mi máxima casa de estudios la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, la cual desde la preparatoria me ha brindado la oportunidad de forjarme en sus aulas y dentro de ellas he adquirido las herramientas necesarias para ser, no solamente una profesionista que rinda con resultados a la sociedad, sino a ser una garza de excelencia.

## **Dedicatoria**

Dicen que en un doctorado deberías aprender ciencia, y tiene cierto sentido, porque lees (mucho), analizas y construyes conocimiento, pero la realidad es que un doctorado no va solo de eso. Va de aprender a convivir con gente que no conoces y con la que tampoco haces buena química y pese a eso tienes que aprender a encontrar puntos en común. Sirve para aprender a formar parte de algo, aunque no necesariamente tiene que ver con tu grupo de clase. Es aprender a estar dispuesta a ayudar a los demás, tengas tiempo o no, y entender que a veces quien necesita que le ayudes eres tú.

Es romper con paradigmas y asumir que los conceptos tiempo, horario, comida y descanso son palabras difusas y sin sentido. Sirve para desarrollar la paciencia. Para aprender a hablar, y también a no hablar. Para descubrir y en muchos casos aceptar lo mejor de ti e intentar empezar a eliminar lo malo. Para saber que a veces los pequeños logros te hacen sentir más feliz que los grandes. Sirve para querer enseñarle al mundo lo que ves en tu cabeza y contribuir, aunque sea con un granito de arena en la sociedad. Sí, después de todo te das cuenta que un doctorado no solo es para hacer ciencia, también es para romper tus límites.

Es por eso que hoy parte de mis anhelos se ven reflejados en esta tesis. La decisión de iniciar, seguir y finalizar en gran medida se la debo a mis padres, quienes además de impulsar mis metas me enseñaron con el ejemplo que el esfuerzo constante te lleva a cumplir grandes objetivos; que es fácil que muchos quieran iniciar el viaje contigo, pero no todos son capaces de mantenerse en el trayecto, por ello valoras más a quienes comprenden que si bien nunca dejan de ser una prioridad, no se convierten en una urgencia. Es por esta razón que el fruto de mis largas noches, mis ayunos intermitentes, los miedos que muchas veces nublaron mis pensamientos y sobre todo los retos cumplidos a lo largo de estos tres años se los quiero dedicar a Cristina Velázquez y José Luis Gil, mis papás, a ustedes **GRACIAS INFINITAS POR ENSEÑARME A SOÑAR.**

**“En el municipio no solo se concentra, se actúa”**

Duran y Thoening, 1992.

# **Evaluación diagnóstica del abastecimiento de servicios públicos del estado de Hidalgo con un Índice de Desempeño de Servicios Municipales**

## **Sumario**

Introducción

Capítulo 1. Evaluación de las Políticas Públicas: práctica y uso

Capítulo 2. Panorama de la evaluación en México, marco legal y servicios municipales

Capítulo 3. Construcción del Índice de Desempeño de Servicios Municipales en Hidalgo

Capítulo 4. Recomendaciones para la evaluación de los servicios públicos a través del  
IDSMH

Conclusiones

Referencias bibliográficas

## Índice

Glosario de acrónimos y términos.....	1
Resumen.....	3
Abstract.....	4
<b>Introducción.....</b>	<b>6</b>
Objeto de estudio.....	6
Marco teórico.....	6
Objetivos.....	6
Supuesto de investigación.....	10
Metodología.....	10
Plan de exposición.....	12
<b>Capítulo 1. Evaluación de Políticas Públicas: práctica y uso.....</b>	<b>13</b>
1.1 El cambio de enfoque en la Administración Pública: la orientación a resolver problemas públicos y obtener resultados.....	14
1.2 Análisis de las políticas públicas.....	18
1.2.1 Las políticas públicas como acciones gubernamentales.....	24
1.2.2 El ciclo de las políticas públicas y la evaluación.....	26
1.3 Nociones teóricas de la evaluación.....	28
1.3.1 La transición teórica de la evaluación.....	33
1.3.2 Componente descriptivo y prescriptivo de la evaluación.....	38
1.3.3 Objeto de evaluación.....	41
1.3.4 Tipos de evaluación.....	43
1.3.5 Enfoques de la evaluación.....	49
1.3.6 Diseños y metodologías de evaluación.....	51
1.3.7 Criterios de valor y juicios de valor.....	53
1.3.8 Recomendaciones y la mejora de las acciones públicas.....	57
1.4 Generación y disponibilidad de información para evaluaciones relevantes y útiles.....	67
1.4.1 Características y atributos de la información útil.....	69
1.4.2 El uso de la evaluación para la toma de decisiones.....	71
1.4.3 Aprendizaje.....	74
1.5 Generación y disponibilidad de información para evaluaciones relevantes y útiles.....	75
1.6 La experiencia internacional en sistemas de evaluación.....	77
1.6.1 Países Latinoamericanos.....	79
1.6.2 Países de Europeos.....	80
1.6.3 Países de América del Norte.....	81
<b>Capítulo 2. Evaluación a nivel municipal, el caso de los servicios públicos.....</b>	<b>83</b>
2.1 El municipio como generador de bienestar a través de sus obligaciones.....	84
2.1.1 El municipio: características y formas.....	91
2.1.2 La actuación pública y sus atributos deseables.....	92

2.1.3 Las acciones públicas en los contextos locales.....	92
2.1.4 Los productos municipales.....	96
a. Los Planes Municipales de Desarrollo .....	96
b. Los servicios públicos.....	100
c. Reglamento de los servicios públicos.....	103
d. Funciones de los servicios públicos .....	106
2.1.5 Los servicios municipales como acciones públicas .....	108
2.2 El contexto de la evaluación en México.....	114
2.2.1 Institucionalización de evaluación a nivel federal.....	114
2.2.2 Evaluación a nivel estatal.....	117
2.3 La evaluación a nivel municipal.....	118
2.3.1 Marco legal para la evaluación en el contexto municipal.....	120
2.3.2 El municipio y el desarrollo en sus procesos de evaluación.....	139
2.3.3 La evaluación de los municipios mexicanos: buenas prácticas.....	146
2.3.4 Particularidades de la evaluación a nivel municipal.....	161
2.3.5 La obligación de los gobiernos municipales en la medición del desempeño.....	166
2.3.6 La evaluación de los servicios públicos.....	177

<b>Capítulo 3. Construcción del Índice de Desempeño de Servicios Municipales de Hidalgo.....</b>	<b>180</b>
3.1 Metodología.....	181
3.2. Planteamiento del problema.....	178
3.2.1 Marco teórico.....	184
3.2.2 Análisis factorial.....	186
3.3 Formulación del modelo.....	188
3.4 Desarrollo del modelo .....	191
3.4.1 Construcción de la base de datos .....	191
3.4.2 Fase I: Matriz de correlación.....	192
3.4.3 Fase II: Cálculo de los factores.....	193
3.4.4 Fase III: Ajuste de las variables originales con los factores.....	196
3.4.5 Fase IV: Interpretación de los factores.....	196
3.5 Predicción del modelo .....	204
3.6 Rotación de los factores individuales.....	207
3.7 Viabilidad del modelo.....	211
3.8 Construcción de un modelo de regresión múltiple (predicción del Índice de Desarrollo Humano de Hidalgo a partir del IRP, IADC y IARPA).....	211
3.8.1 Estimación del modelo.....	219
3.8.2 Supuestos del modelo .....	220

<b>Capítulo 4. Recomendaciones para la evaluación de los servicios públicos a través del IDSMH .....</b>	<b>224</b>
4.1 Planteamiento del problema.....	224
4.2 Análisis de los resultados.....	233
4.3 Propuesta del uso de la información del IDSMH.....	237
4.4 Limitaciones de la investigación.....	242
<b>Conclusiones.....</b>	<b>243</b>
Referencias.....	248
Anexos.....	268

## Índice de figuras

<b>Figura 1.</b> Reglamentos de servicios públicos.....	104
<b>Figura 2.</b> Funciones de los ayuntamientos.....	105
<b>Figura 3.</b> Servicios públicos.....	112
<b>Figura 4.</b> Desarrollo de las capacidades institucionales a nivel local.....	143
<b>Figura 5.</b> Régimen legal en el ámbito municipal.....	148
<b>Figura 6.</b> Enfoques de evaluación en México.....	160
<b>Figura 7.</b> Experiencias municipales sobre evaluación: contexto mexicano.....	161
<b>Figura 8.</b> Características de las experiencias del SED a nivel municipal.....	164
<b>Figura 9.</b> Matriz de correlación de variables originales.....	193
<b>Figura 10.</b> Primer factor: Índice de Rastros y Panteones (IRP).....	202
<b>Figura 11.</b> Segundo factor: Índice de Agua Potable, Drenaje y Calles (IADC).....	202
<b>Figura 12.</b> Tercer factor: Índice de Aguas Residuales, Parques y Agua Potable (IARPA).....	203
<b>Figura 13.</b> Índice de Desempeño de Servicios Municipales para Hidalgo.....	206
<b>Figura 14.</b> Mapa de factores individuales.....	208
<b>Figura 15.</b> Ranqueo del Índice de Desempeño de Servicios Municipales para Hidalgo.....	209
<b>Figura 16.</b> Mapa del Índice de Desempeño de Servicios Municipales Hidalgo, 2018.....	211
<b>Figura 17.</b> Matriz de correlaciones.....	218
<b>Figura 18.</b> Residuos y valores.....	220
<b>Figura 19.</b> Normalidad.....	221

## Índice de tablas

<b>Tabla 1.</b> Corrida con 3 factores.....	190
<b>Tabla 2.</b> Corridas con 2 factores.....	191
<b>Tabla 3.</b> Corrida con 4 factores.....	210
<b>Tabla 4.</b> Suma de IRP + IADC + IARPA= IDSMH.....	200
<b>Tabla 5.</b> Evidencia de número de factores.....	207
<b>Tabla 6.</b> Valor esperado de los factores.....	207
<b>Tabla 7.</b> Corrida de la regresión múltiple.....	214
<b>Tabla 8.</b> Shapiro-wilk normality test.....	216
<b>Tabla 9.</b> Durbin-watson test.....	216
<b>Tabla10.</b> Vif.....	217

## Índice de cuadros

<b>Cuadro 1.</b> Comparativo de municipios.....	215
---	-----

## Glosario de acrónimos y términos

- AEVAL** Agencia Española de Evaluación
- ASF** Auditoría Superior de la Federación
- BID** Banco Interamericano de Desarrollo
- BM** Banco Mundial
- CEPAL** Comisión Económica para América Latina
- CIDE** Centro de Investigación y Docencia Económica
- CLAD** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
- CLEAR** Center for Learning on Evaluation and Result
- CONEVAL** Consejo Nacional de Evaluación de Políticas Públicas
- COPLADEHI** Comité de Planeación para el Desarrollo Regional de Hidalgo
- COPLADEM** Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
- COPLADER** Comité de Planeación para el Desarrollo Regional
- DOF** Diario Oficial de la Federación
- FAEB** Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
- FAETA** Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
- FAFEF** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
- FAIS** Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
- FAM** Fondo de Aportaciones Múltiples
- FAO** Food and Agriculture Organization of the United Nations
- FASP** Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
- FASSA** Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
- FORTAMUNDF** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
- GIZ** Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agencia Alemana de Cooperación Internacional)
- INAFED** Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
- IDH-H** Índice de Desarrollo Humano de Hidalgo
- IDSMDH** Índice de Desempeño de Servicios Municipales para Hidalgo
- INEGI** Instituto Nacional de Geografía y Estadística
- LCF** Ley de Coordinación Fiscal

**LFPRH** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria  
**LGDS** Ley General de Desarrollo Social  
**NGP** Nueva Gestión Pública  
**OCDE** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
**PbR** Presupuesto Basado en Resultados  
**PM** Public Management  
**PMD** Plan Municipal de Desarrollo  
**PND** Plan Nacional de Desarrollo  
**Redlacme** Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación  
**Redmexme** Red Mexicana de Monitoreo y Evaluación  
**ReLac** Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe  
**SAGARPA** Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación  
**SCGF** Secretaría de la Contraloría General de la Federación  
**SED** Sistema de Evaluación del Desempeño  
**SEDEM** Sistema de Medición del Desempeño Municipal  
**SEDESOL** Secretaría de Desarrollo Social  
**SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
**SIGMA** Sistema de Indicadores de Gestión Municipal Administrativa  
**SIM** Sistema de Información Municipal  
**SINDES** Sistema Nacional de Indicadores  
**SPP** Secretaría de Planeación y Presupuesto

## Resumen

La prestación de los servicios públicos corresponde a una actividad del gobierno municipal, que busca satisfacer necesidades básicas y elevar las condiciones de vida en sus habitantes. Por ello, se convierte en una necesidad realizar evaluaciones diagnósticas sobre su abastecimiento, por medio de índices de desempeño se pretende orientar a los municipios a realizar ajustes en las acciones públicas para su mejora y con ello contribuir incrementando la calidad de vida en las personas.

Para tal efecto esta tesis extiende el concepto de evaluación, y la emisión de juicios de valor, hacia el uso de datos convertidos en información útil para la toma de decisiones, lo que a mediano plazo derivaría en aprendizaje. La metodología utilizada fue la investigación de operaciones por medio de la técnica de análisis factorial, la cual permitió medir y conocer las condiciones de abastecimiento que tienen los servicios públicos en los 84 municipios del estado.

Se realizó una comparación entre los resultados de la evaluación diagnóstica con los del Índice de Desarrollo Humano de Hidalgo, lo que permitió corroborar que la injerencia del gobierno local sobre el correcto abastecimiento de un servicio público se ve reflejado en las condiciones de la calidad de vida en sus habitantes. Para fortalecer los resultados obtenidos se realizó una regresión lineal múltiple, con la cual se confirmó que indudablemente existe un nivel de incidencia importante sobre el índice de desarrollo de los habitantes en los municipios en los cuales los gobernantes sí prestan atención al abastecimiento de los servicios públicos, con respecto a quienes a lo largo del tiempo no lo han hecho.

**Palabras clave:** evaluación, diagnóstico, cultura evaluativa, servicios públicos, municipio, índice de desempeño.

## **Abstract**

The provision of public services corresponds to an activity of the municipal government to satisfy basic needs and raise the living conditions of its inhabitants, which is why it becomes a necessity to carry out diagnostic evaluations on their supply through performance indices with the objective to guide municipalities to make adjustments in public actions for their improvement and thereby contribute to increasing people's quality of life.

For this purpose, this thesis extends the concept of evaluation, and the issuance of value judgments, towards the use of data converted into useful information for decision making, which in the medium term would lead to learning. The methodology used was operations research through the factor analysis technique, which allowed measuring and knowing the supply conditions of public services in the 84 municipalities of the state.

A comparison was made between the results of the diagnostic evaluation with those of the Human Development Index of Hidalgo, which allowed us to corroborate that the interference of the local government on the correct supply of a public service is reflected in the conditions of the quality of life. in its inhabitants. To strengthen the results obtained, a multiple linear regression was carried out, with which it was confirmed that there is undoubtedly a significant level of impact on the development index of the inhabitants in the municipalities in which the rulers do pay attention to the supply of public services, with respect to those who have not done so over time.

**Key words:** evaluation, diagnostic, evaluative culture, public services, municipality, performance index.

## **Introducción**

### **Objeto de estudio**

Evaluación de los servicios públicos considerados como acciones públicas a nivel municipal. La evaluación al ser vista como un proceso sistemático permite generar conocimiento razonado mismo que se logra a partir de la recopilación, generación, análisis e interpretación de información. En el sentido estricto, el uso de los aprendizajes que provienen de la información generada por medio de instrumentos como los índices de desempeño están encaminados a la comprensión global de una intervención pública. Cabe mencionar que las intervenciones pueden ser a través de políticas, acciones, planes, programas o normas, teniendo como finalidad la creación de juicios valorativos con base en la evidencia.

Siguiendo el mismo orden de ideas la evaluación de las acciones públicas también permite promover mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas, lo cual contribuye con la calidad democrática; asimismo es una herramienta que ayuda a la toma de decisiones basadas en la evidencia favoreciendo la eficacia y la eficiencia en la actuación pública, promoviendo una mayor racionalidad del gasto público, esta herramienta de aprendizaje contribuye a la mejora de la dimensión estratégica y operativa de la acción pública.

Para esto se utilizó la metodología cuantitativa basada en la investigación de operaciones, ya que a través de la técnica de análisis factorial y la obtención de una matriz de correlación entre las variables se determinaron los factores que construyeron el Índice de Desempeño de Servicios Municipales para Hidalgo (IDSMH). El índice permitió hacer una evaluación diagnóstica que arrojó como resultado el grupo de servicios públicos que menos atención recibieron por parte de los ayuntamientos y el grupo de servicios que si reciben mayor atención, diferenciando el índice de desarrollo humano entre los primeros municipios y los segundos; posteriormente se llevó a cabo una regresión lineal múltiple

para identificar la relación que tuvieron los factores con el IDH. Los resultados de la investigación buscan contribuir con la generación de capacidades institucionales en los gobiernos municipales que superen los cambios de administración y sean sostenibles a través del tiempo.

Los resultados obtenidos exponen el estado del abastecimiento de los servicios públicos en los municipios de Hidalgo.

Metodológicamente la técnica de análisis factorial favorece la agrupación de las variables (servicios públicos) de acuerdo a sus características y la correlación que existe entre ellas con relación al incremento de la calidad de vida de las personas. El sustento de este modelo matemático es la regresión múltiple la cual permite hacer objetivos los resultados obtenidos de este estudio.

El concepto de evaluación de las acciones públicas se entiende aquí como la emisión de juicios de valor sobre el uso de datos convertidos en aprendizaje en un mediano plazo, por lo tanto, la creación de un instrumento que contribuye con esta tarea incrementa la posibilidad de armonizar la información, enlazando decisiones que den como resultado buenos gobiernos a nivel local.

## **Marco teórico**

La evaluación como herramienta para conocer los avances en las acciones públicas se enmarca en esta investigación con el enfoque de análisis de políticas públicas. Bajo una mirada amplia y no tan tradicional, la evaluación es un proceso continuo que debería estar presente a lo largo de toda la vida de una política o un programa, para diversos autores como Cardozo (1993, 2006, 2012, 2015) gracias a la modernización que surge de la Nueva Gestión Pública nacieron los sistemas de información que contribuyen en la medición de las acciones a través de los índices de desempeño, de esta forma Feinstein (2007 y 2015) afirma que la evaluación de políticas públicas no se limita a la utilización de un solo método, ya que no existe ningún consenso sobre lo que en cada área de conocimiento

considera como los métodos más adecuados, que en general se fijan sobre la base de numerosos factores como los datos disponibles.

En el mismo orden de ideas Pignatta (2015) señala que al modificar las perspectivas de la evaluación y las prácticas que hasta hoy se realizan, permiten priorizar el aprendizaje, de tal forma que es posible favorecer la utilización de los hallazgos y recomendaciones para mejorar las acciones públicas. De igual manera otros autores como Weiss (1998) comienzan a definir que gracias a los datos la evaluación formula juicios sobre lo deseable e intenta determinar que valores están detrás de los objetivos, dando como resultado la “iluminación” del conocimiento.

Siguiendo con la importancia del uso de los datos en palabras de Ariza y Díaz (2014) la evaluación se traduce en el conocimiento que puede afectar las creencias y la forma en que es resuelto el problema, por esta razón es necesario saber qué información se obtiene de la evaluación. Estas definiciones de manera general logran ampliar el concepto tradicional que se tenía de la evaluación, el cual se extiende hacia el uso de la información convertido en aprendizaje. No obstante, aun cuando su objeto de estudio se ha ido ampliando con el tiempo, la evaluación sigue siendo la fase que menos atención ha captado por parte de los analistas de las políticas públicas, principalmente en el ámbito local.

En este orden ideas la característica valorativa que posee la evaluación no debe empañar la importancia que de acuerdo con Bueno y Osuna (2013) tiene la recolección de datos de manera eficiente, ya que de esta forma se facilita el acceso al conocimiento, en el mismo sentido, Majone (1997) recomienda que no se debe olvidar que al hablar de un ente público el contexto político siempre está presente, por lo que el ejercicio de la evaluación no se limita solo a los aspectos técnicos, sino a la lucha de poder que se genera en estos espacios. Si bien existe un andamiaje importante acerca del estudio de la evaluación de las políticas públicas, hoy en día sus estudios siguen siendo una minoría con relación a las demás fases de las políticas públicas, esto podría explicarse por la propia lógica de esta fase, donde su uso habitual se relaciona con la última acción que se lleva a cabo en el

desarrollo de una acción pública. Sin embargo, en la evidencia práctica vemos que en todas las fases la evaluación es una constante.

A propósito con los servicios públicos la literatura menciona que estos deben ser regulados, asegurados y controlados por los gobernantes, ya que ellos representan una amplia gama de herramientas, instrumentos y medidas con las cuales la ciudadanía debe desarrollar su potencial humano, económico y social; asimismo tal y como lo mencionan autores como (Duguit, 1921; Ballart, 1992; Díaz y Rodríguez, 2001; Antúnez, 2003; Jaramillo, 2005; Cuellar, Pino y Ruíz, 2009; Aguilar y Monforte, 2018) el abastecimiento de los servicios públicos corresponde a los gobiernos por medio del trabajo coordinado, que en el caso mexicanos se encuentra estipulado en el artículo 115 Constitucional. La finalidad es satisfacer las necesidades básicas y expectativas de la población al elevar sus condiciones de vida, por lo tanto, es necesario que se consideren como prioritarias las tareas de organización, administración, funcionamiento, construcción y evaluación de los servicios (INAFED, 2019).

Al ser el municipio la unidad de análisis de este trabajo, resulta conveniente comenzar a conceptualizarlo como la célula primordial en la gobernabilidad del país; en nuestro sistema político el municipio es considerado como el primer orden de gobierno que permite y propicia el contacto primario con la ciudadanía, al ser el principal encargado de promover y suministrar los servicios básicos para el desarrollo de la comunidad (Del Castillo, 2015).

Aunque con frecuencia suele definirse a los municipios como una pieza clave para desarrollar adecuadamente las políticas que provienen de un gobierno nacional el contexto actual que abarca finales del siglo XX y principios del siglo XXI abarca estudios desarrollados por diversos autores como (Arriagada, 2002; Fuentes, 2007; Cabrero 2008 y 2010; Aldret, 2015; Bernal y Arellano, 2015) quienes reprochan su ineficiencia dentro del sistema federal, dadas las severas fallas en su operación política y administrativa, incluso los acusan de ser espacios proclives a la corrupción. Sin embargo, la validez de estos

juicios es una tarea complicada, en particular si partimos de una realidad local diversa caracterizada por una marcada heterogeneidad.

En el mismo sentido, Criado (2016) sostiene que el dinamismo de las realidades municipales se concreta los procesos que se desarrollan entre actores políticos específicos, los cuales se mueven sobre un entramado de reglas formales e informales, entretejiendo redes complejas y recomponiendo los equilibrios entre ellos, brindando una mayor apertura hacia la pluralidad. Por ello ha sido necesario para los gobiernos municipales en México combinar modelos tradicionales de Administración Pública con modelos más modernos.

## **Objetivos**

### Objetivo general

Realizar una evaluación diagnóstica de servicios públicos para el estado de Hidalgo, mediante la construcción de un índice que identifique a través de una serie de factores la correlación que existe entre ellos y a su vez relacionar los resultados con el Índice de Desarrollo Humano para poder orientar a los municipios para realizar ajustes en las acciones públicas para su mejora.

### Objetivos específicos

Examinar el estado del arte para conocer el contexto del desarrollo de la evaluación en las políticas a partir del cambio de enfoque en la administración pública y la orientación a resultados. La intención es enmarcar la importancia de la tesis en la actualidad.

Analizar el panorama legal y administrativo de la evaluación en México, con enfoque en los servicios municipales, para determinar el valor agregado en la generación y sistematización de datos por medio del IDSMH.

Construir el IDSMH, la matriz de correlación de las variables, la viabilidad del modelo y su relación con el IDH-H por medio de una regresión múltiple. El análisis de los resultados permite comprender el estado en el abastecimiento de los servicios municipales.

Establecer recomendaciones pertinentes con base en los hallazgos y resultados de la investigación para ser consideradas por los ayuntamientos locales en la toma de decisiones con el propósito de fortalecer el buen gobierno a través de las acciones públicas basadas en el uso de los aprendizajes.

### **Supuesto de investigación**

Los índices de desempeño son instrumentos que proporcionan datos valorativos para la toma de decisiones fundamentada, por tal razón, la evaluación diagnóstica realizada por medio del IDSMH genera información que le permitirá a los municipios conocer el estado de abastecimiento de los servicios públicos e identificar:

a) Aquellos con menor atención con el fin de llevar a cabo acciones de mejora que fortalezcan el buen gobierno a nivel municipal e incrementen la calidad de vida de sus habitantes.

b) Aquellos con mayor atención que impactan en el Índice de Desarrollo Humano de Hidalgo.

### **Metodología**

Para cumplir con el objetivo principal de este trabajo, se utilizó la Metodología de Investigación de Operaciones, que contempla las siguientes etapas:

- I. Planteamiento del problema:** Los servicios públicos por parte de los gobiernos locales han perdido credibilidad, ya que no se cuenta con información diagnóstica que permita evaluarlos, por tanto, la generación de datos resulta necesaria para

conocer las condiciones de su abastecimiento, y de esta forma contribuir en la actuación de la Administración Pública con base en la evidencia.

- II. Construcción del modelo:** Se realizó la formulación matemática y se hizo un modelo de análisis factorial para identificar factores subyacentes que influyen en las variables observadas.
- III. Solución del modelo:** Se hizo una estimación de los parámetros como resultado de la prueba de diferentes tipos de modelación para encontrar el más eficiente a través de pruebas de hipótesis y el nivel de significancia, seleccionando el modelo de mayor ajuste.
- IV. Validación del modelo:** Para validar el modelo se cumplieron los siguientes supuestos: ajuste del modelo de tres factores, aceptando la prueba de hipostasis  $H_0$ ; el valor esperado de los tres factores es cero. Con un nivel de confianza del 95% y con un margen de error del 5% el modelo puede ser aplicado, ya que cumple con los supuestos de inferencia, aunado a esto tiene ajuste del 35.6%.
- V. Implementación:** A partir del cumplimiento de los supuestos inferencia estadística, se explicó el comportamiento del Índice de abastecimiento de servicios públicos municipales del estado de Hidalgo.

Con la información obtenida del Índice de Desempeño de Servicios Municipales (IDSMH) permitió conocer sus condiciones de abastecimiento de los servicios públicos en los 84 municipios del estado de Hidalgo. Si bien, esta decisión se basó en la practicidad del uso del índice, por la naturaleza de esta tesis y su utilidad académica, a continuación, se explican cuáles son los elementos que se han considerado para cumplir con los objetivos previamente establecidos. La construcción del IDSMH tuvo como finalidad cumplir con criterios que se relacionan con las evaluaciones diagnósticas, el uso de la información y el fortalecimiento de la cultura evaluativa. Para sustentar el uso de la metodología se consideró el paradigma neopositivista, porque considera que la medición de los hechos mediante la creación de indicadores, permite una mayor formalización a través de modelos matemáticos, lo que significa que respalda el uso de conocimientos especializados para la toma de decisiones o la legitimación de las mismas en materia de políticas públicas, por

consignete es el que tiene mejor ajuste al cumplimiento de los objetivos planteados en esta tesis.

### **Plan de exposición**

En el primer capítulo se desarrolla el estado del arte. A partir de una investigación metódica dentro de la literatura relacionada al tema, se tomaron como referencia datos de revistas relacionadas a la evaluación de políticas públicas de bases indexadas de SCOPUS Y Scielo durante el periodo 2005 -2022.

En el segundo capítulo se presentan las características del municipio y el contexto de la evaluación en México, el cual permite abordar el panorama nacional acerca de este tema por medio de un análisis documental. Consta de investigaciones que muestran como la evaluación ha ido incrementando su importancia desde el contexto federal hasta el local. En este apartado también se identifican los avances que ha tenido la evaluación en el marco legal, institucional y técnico.

Para el logro del objetivo principal de esta tesis, en el tercer capítulo se construye el IDSMH. Se utilizó la metodología de investigación de operaciones con la cual a través de la técnica de análisis factorial de la estadística multivariable se identificaron los factores que permiten predecir el estado del abastecimiento de los servicios públicos. Con los resultados arrojados se realizó un análisis tomando como referencia la literatura especializada en el tema, la finalidad fue explicar la relación que tienen con el IDH-H.

A partir del análisis de los resultados, en el cuarto capítulo se señalan recomendaciones pertinentes a cerca de la importancia de mejorar el abastecimiento de los servicios públicos, contribuyendo con los gobiernos municipales orientando sus acciones para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Finalmente, la tesis pretende demostrar que el uso de los aprendizajes favorece la toma de decisiones hacia acciones de éxito tomando como base principal la información objetiva arrojada por el Índice, coadyuvando en la generación de buenos gobiernos donde el principal beneficio es para la población.

**Capítulo 1.**  
**Evaluación de políticas públicas: práctica y uso**

## **Capítulo 1. Evaluación de políticas públicas: práctica y uso**

Los desafíos que se encuentran presentes en la fase de la evaluación de las políticas públicas son diversos, y estos se relacionan de acuerdo con la visión que se quiere obtener a partir de los resultados. Las evaluaciones tienen como principal objetivo mejorar el desempeño en la gestión pública, por lo que los gobiernos han realizado esfuerzos importantes en la sistematización de la información, generando datos que favorecen la toma de decisiones gracias a los aprendizajes obtenidos.

Bajo este orden de ideas, el presente capítulo se desarrolla a partir de la revisión del estado del arte de la literatura existente sobre la evaluación de las políticas públicas. Para el análisis de la información, se revisaron los artículos que respondieron principalmente a los temas sobre la práctica evaluativa gubernamental. Con la intención de enmarcar la importancia de esta tesis en la actualidad este apartado se divide en las siguientes fases: análisis del cambio de enfoque de la administración tradicional a la Nueva Gestión Pública, definición de las acciones gubernamentales, descripción de los enfoques de la evaluación y su importancia dentro de la cultura evaluativa. Finalmente, se exponen las experiencias de evaluación de diferentes países.

### **1.1 El cambio de enfoque en la Administración Pública: la orientación a resolver problemas públicos y obtener resultados**

La crisis económica que se vivió en Estados Unidos y Gran Bretaña entre las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo XX, creó la necesidad de tener una nueva perspectiva del manejo de los recursos por parte del gobierno, dando como consecuencia que las administraciones públicas desarrollaran un nuevo papel frente a la provisión de los servicios básicos, la dirección y la redistribución de los recursos. Por otro lado, en el contexto latinoamericano hasta la década de 1980 se reconoció a la evaluación como una de las funciones fundamentales que integran los procesos de la administración pública (Cardozo, 2012). Aunque la administración es una actividad que data desde la antigüedad como algo propio de las civilizaciones más complejas, la ambigüedad de su concepto

implicó una serie de términos que buscaban explicar el propósito de su acción dentro de las actividades gubernamentales. No obstante, al dar más peso a la práctica su concepto carecía de un rigor científico, haciendo necesario construir definiciones que explicaran su relación e importancia dentro de los gobiernos.

Por esta razón, el concepto se amplió hacia el entendimiento de las acciones gubernamentales vistas como políticas públicas, que de acuerdo a Cardozo (2001) son el resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen en un lugar y periodo determinado y que buscan hacer frente a los problemas públicos vividos por la sociedad. Gracias a los diversos problemas que presentaron cada una de las etapas de la conformación de las políticas públicas, la evaluación se convirtió en un foco de atención, permitiendo el análisis científico en el conocimiento “del” proceso (Cardozo, 2012). Esto dio como resultado que la evaluación captara mayor interés teórico en la última parte del siglo XX. Más allá de la necesidad de construir un concepto sobre la evaluación que adecuara su uso en la administración pública, se comenzó a evidenciar que la retroalimentación para corregir o rediseñar sus acciones dio como consecuencia el reforzamiento en los sistemas de información y obtención de datos, focalizándolos hacia la medición de la eficiencia y economía de la operación, la calidad de los servicios y las relaciones costo/efectividad (Cardozo, 2012).

En el caso de los servicios públicos y la nueva forma de ver a la evaluación como una herramienta generadora de información permitió que los gobiernos retomaran modelos y casos de éxito que se aplicaban dentro del ámbito privado, dando origen a una nueva era para la administración pública. En los países británicos, el modelo se concibió a partir de la idea del Whitehall o la pared blanca (Hood y Jackson, 1991), teniendo como variable al gobierno empresarial o esquema post burocrático en los Estados Unidos de América (Guerrero, 2001), ambas se orientaban hacia el uso de estrategias empresariales aplicadas a las acciones gubernamentales. Esta ideología, en palabras de Guerrero (2009) y Cardozo

(2012) denominada la Nueva Gestión Pública<sup>1</sup> o en inglés el New Public Management<sup>2</sup> fue el término que se abrió paso y se generalizó dentro de las administraciones. Surgieron estudios que tuvieron como objetivos principales describir, resumir y valorar los cambios organizativos, directivos y operativos que sucedían en el sector público de muchos países; el punto de partida y referente mundial fue el conjunto de reformas administrativas impulsadas por la primera ministra Margaret Thatcher y continuadas después por su sucesor John Major.

El concepto de Nueva Gestión Pública comienza a ser incorporado como una tesis por Christopher Hood <sup>3</sup> a finales de los años ochenta. Dentro del estudio de esta disciplina, uno de los principales puntos que se proponían era establecer la relación que podían tener los procesos de una empresa privada y los procesos del gobierno para proporcionar los servicios con eficacia, eficiencia y calidad para el bien común. La incorporación de estrategias como la disminución del gasto público, la privatización de algunos servicios, el desarrollo de tecnologías de la información, producción y distribución de los servicios, así como el diseño de políticas públicas basadas en costo - beneficio para la sociedad evidenciaron que la gestión pública necesitaba una teoría de éxito sobre cuestiones como el desempeño de sus funciones y su productividad, mismas que tendrían sus bases en el sector privado. Por ello, las transformaciones que surgieron en esta época dieron como resultado una serie de mejoras en la aplicación y el uso de los recursos públicos. Un ejemplo, fueron los incentivos específicos para los actores administrativos públicos<sup>4</sup> por medio de la gratificación como resultado en la mejora del trabajo. De acuerdo con García (2007) esta

---

1 De acuerdo con Kaboolian (1988) La nueva gestión pública consiste en un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción.

3 El término anglosajón fue acuñado por el investigador británico, Christopher Hood, en su artículo “A Public Management for all Seasons”, que apareció en el libro Public Administration en 1989.

4 Williamson en su artículo “Transaction Cost Theory” de 1975 desarrolla esta premisa sobre los costos que implica la firma de los contratos, el control de resultados y comportamiento de las partes contractuales, además de su variación, decisiones de los gestores y sus objetivos propios con relación al mercado.

fue una de las primeras medidas que se empezaron a incorporar provenientes del sector privado, y que a su vez generó mayores resultados para la eficiencia de los aparatos administrativos gubernamentales.

La relación que nacía entre los actores gubernamentales y la manera de tomar decisiones basados en tecnologías de la información, transparencia y optimización de recursos tuvo una injerencia importante en las nuevas políticas de gestión pública, que en palabras de Barzelay (2003) ahora el léxico gubernamental contaría con un vocabulario más amplio, incorporando los conceptos de planeación de gastos y la evaluación; simultáneamente estas actividades se relacionarían con la actuación del gobierno y la presentación de los resultados en las nuevas agendas de trabajo. Así la máxima función del sector público es actuar de forma eficaz y eficiente en áreas en donde no existe un proveedor más adecuado, por ello elementos como la calidad, la evaluación y la rendición de cuentas comenzaron a configurar dentro de los manuales de función, planeación de los programas operativos de las áreas, la capacitación del personal en la toma de decisiones y la aplicación de los recursos públicos en las instituciones que incorporaron el modelo de la Nueva Gestión Pública.

Cuando un gobierno comienza a introducir técnicas empresariales en su toma de decisiones, estas pueden ser garante del uso racional de los recursos, por tanto, la Nueva Gestión Pública se convierte en el principal gestor de servicios públicos basados en calidad y satisfacción del ciudadano, de esta forma retomando a Guerrero (2008) los ciudadanos se convierten en clientes que pueden calificar y exigir la calidad de los servicios, a cambio de su aceptación hacia las decisiones del gobierno. En esta visión establecer controles de información, responsabilidad y rendición de cuentas fueron elementos clave para la transformación de burocracias tradicionales hacia nuevas formas de hacer gestión pública y tener una orientación hacia los resultados. Un eje fundamental de esta visión es la asignación de los recursos públicos con base en los resultados; en las antiguas prácticas los presupuestos no tenían objetivos financieros, es decir, que se otorgaban con base a la

discrecionalidad<sup>5</sup>, misma que se basaba en las relaciones de poder o la subjetividad para poner en marcha algunos planes de acción por parte del gobierno, haciendo nulo el seguimiento, monitoreo y evaluación de los servicios prestados, por lo que saber algo sobre su estado era prácticamente imposible.

Del mismo modo la definición de los servicios no estaba conceptualizada de manera clara, por lo que era común que se omitieran algunas reglas para medir su cumplimiento. Bajo este contexto la evaluación comenzó a jugar un papel importante, principalmente asignando recursos tomando como base aspectos cuantitativos, lo que dio como resultado un mayor control para la optimización de las funciones, proporcionando información necesaria para el seguimiento de un proceso específico. La importancia de analizar el proceso de transformación y evolución que ha tenido el gobierno con relación a su administración y su gestión radica en entender cuáles fueron los factores clave que provocaron que los tomadores de decisiones repensaran sobre la realización de sus procesos, ya que no solo era el cuestionamiento por parte de la ciudadanía, sino el aprendizaje de los fracasos y los déficits presupuestales, lo que derivó en decisiones menos certeras con costos políticos en aumento (González, 2008). Fue entonces cuando la administración pública tuvo que replantearse un nuevo método para sacar adelante las políticas y cumplir con sus obligaciones con el propósito de volver a generar confianza en la sociedad y cumplir con sus funciones legales e institucionales.

## **1.2 Análisis de las políticas públicas**

En la práctica, para cumplir con los objetivos de una política pública es indispensable contar con evaluaciones, ya que estas contribuyen con los insumos

---

<sup>5</sup>Se puede entender al término de discrecionalidad bajo la definición jurídica que referencia a aquello que se hace libremente a la facultad de gobierno en funciones que no están regladas, y que por tanto no están sujetas a compromisos de regularidad.

necesarios para modificar o eliminar una acción gubernamental. A su vez en términos académicos la evaluación también es vista como un camino a seguir con base en métodos científicos que proporcionan información sistematizada que permite hacer análisis de datos contribuyendo con la toma de decisiones (Ogando y Miranda, 2002). Pese a que la evaluación permite extraer conclusiones sobre una acción, no debemos dejar de lado el valor del evaluador, porque puede presentar un problema debido al interés particular que puede llegar a prevalecer sobre los efectos y los impactos de las actuaciones limitando el uso de los aprendizajes (Aguilar y Henao, 2013).

De la misma forma se debe destacar que para poder contribuir con el uso de la información es indispensable utilizar un lenguaje alejado de los tecnicismos. La intención es que cualquier persona interesada en el tema pueda comprender como se extrae información y sobre todo como se utiliza; esto significa que los resultados obtenidos de una evaluación no deben caer solo en la neutralidad y objetividad, sino en la comprensión de los datos, ya que juegan un papel fundamental en la claridad de la toma de decisiones (Aguilar y Henao, 2013). No se debe omitir que, en materia de políticas públicas, la evaluación en un contexto burocrático auxilia en la prevención de desviaciones entre los objetivos previstos y los efectos esperados en la implementación, por lo que coadyuvar para que se amplie el concepto respecto a su uso permite reflejar en acciones futuras el incremento en cobertura, eficacia y eficiencia.

Bajo esta idea, en palabras de Muñoz, Pérez, Muñoz y Sánchez (2013) propiciar para la evaluación un desarrollo metodológico uniforme y coherente aplicable en cualquier ámbito del gobierno, contribuye con el uso de la información, el fin es ayudar a los actores de la intervención pública a comunicar, negociar o a tomar decisiones de cambio en las formas de gestión, ritmo de los programas, etc. Por ello, el uso de instrumentos como los índices de desempeño dentro del análisis de las políticas públicas representa un insumo indispensable para la gobernanza y que, como argumentan Bueno y Osuna (2013) debido a la creciente complejidad del contexto en el que se desarrolla la acción pública, elegir o en la mayor parte de los casos construir el método para evaluar se convierte en una etapa

fundamental en los procesos de gobierno, ya que estos influyen de manera importante en el análisis de los resultados para ser utilizados en la toma de decisiones.

Esta tesis al desarrollarse bajo la lógica de la investigación ha considerado criterios teóricos del deber ser. Sin embargo, se debe mencionar que en la práctica administrativa los procesos evaluativos no han profundizado lo suficiente acerca de los razonamientos necesarios para poder obtener el mayor beneficio de su uso, limitando la oportunidad de adquirir aprendizajes, lo que significa que se requieren mecanismos específicos, eficientes y eficaces que permitan entender y actuar sobre los resultados obtenidos, convirtiendo en una necesidad establecer instrumentos y herramientas que accedan procesos efectivos de evaluación dentro de la administración pública (Berrones, 2016). Es innegable que los problemas públicos crecen cuantitativamente, lo que ocasiona que cada vez se tornen más complejos. Como sugiere Gris-Legorreta (2012) esto ha traído como consecuencia que, dentro del gobierno las políticas públicas sean vistas como una herramienta de gestión útil para encauzar los recursos y esfuerzos del sector público hacia la atención de estos problemas.

La existencia de múltiples actores con intereses diversos dentro de la toma de decisiones y los contextos que se producen exigen el estudio y análisis de la interacción que se produce entre ellos (Feinstein, 2015). Este argumento muestra que la evaluación ha adquirido una mayor notoriedad en los últimos años, representando una herramienta que genera información de la gestión pública, su uso según expresan Feinstein y Moreno (2015) trae consigo una serie de implicaciones que deben ser entendidas de forma individual para incrementar la generación de buenos gobiernos; entre estas destacan el restablecimiento en la confianza y capacidad del gobierno para producir mejores servicios públicos, además de contar con un aparato gubernamental eficaz e inteligente que pueda reducir la brecha entre las expectativas ciudadanas y la capacidad gubernamental.

Esto quiere decir, que la evaluación tiene como principal objetivo aportar elementos que fortalezcan las etapas del proceso de políticas públicas, que se puedan considerar desde el planteamiento del problema y su incorporación a la agenda pública; hasta su

implementación y posible terminación; tomando en consideración que por efectos de los resultados obtenidos de la evaluación pueden existir cambios dentro de la ejecución o seguimiento de la política pública. Lo que significa que, su rol no solo es importante en el fortalecimiento de la democracia a partir de su relación con la rendición de cuentas, sino que representa un elemento clave que contribuye en la toma de decisiones (Díaz y Rodríguez, 2001). Pero, tampoco se puede descartar que esta actividad se desarrolla solamente a través de instrumentos científicos y entendidos como neutrales, sino que al generar información que puede ser utilizada en un escenario gubernamental, convierte su ejercicio en una práctica política, un aspecto que no puede ignorarse dentro de su proceso (Majone, 2007; Aguilar y Henao, 2013).

A su vez el uso de la evaluación y los índices de desempeño como instrumentos para generar y sistematizar información están fuertemente vinculados con la capacidad de las organizaciones de asimilar y entender el conocimiento que generan sobre las acciones que llevan a cabo, por lo que resulta necesario que se justifique su propósito y existencia. Entender cuál es el fin de la evaluación permite saber se espera obtener de ella; la comprensión de estos enunciados la podemos encontrar cuando entendemos que evaluación también funciona como un mecanismo de apoyo en la toma de decisiones y no solamente como un medio punitivo. Realizar una evaluación requiere elementos claros y concisos, por un lado, para quienes la llevan a cabo, y por otro para quienes está dirigida; si no se toman en cuenta estos aspectos, los procesos evaluativos pueden transformarse en una actividad sin sentido dentro del quehacer gubernamental y percibirse solamente como un ejercicio administrativo y burocrático estéril (Feinstein, 2007).

Al respecto Cardozo (1993) menciona que, si el uso de la información es técnica y objetiva acerca del desempeño de las acciones públicas podrá brindar elementos para que los tomadores de decisiones actúen de manera racional. Gran parte de las actividades que se llevan a cabo con la evaluación recaen en el ámbito de la eficiencia y el impacto, pues permiten comprender por qué y en qué condiciones una política funciona, dicho en otras palabras, el propósito instrumental de la evaluación consiste en determinar no solo qué

políticas funcionan, sino por qué funcionan, qué las hace funcionar, y sobre todo cómo pueden mejorarse. Retomando algunos elementos de párrafos anteriores, en el ámbito de la gobernanza, Cejudo y Michel (2016) enfatizan que la evaluación es un instrumento útil, dado que existe un número mayor de actores participando en el proceso de políticas públicas que deben coordinarse.

Por ejemplo, la rendición de cuentas permite posicionar a la evaluación como un elemento indispensable para atender las demandas de información acerca del desempeño gubernamental, ya que permite obtener evidencia para que los responsables de esta acción puedan cumplir con la obligación de informar de manera permanente acerca de sus decisiones y acciones (Gris-Legorreta, 2012). Las evaluaciones que tienen este propósito permiten generar información valorativa para la toma de decisiones sobre la continuidad, expansión, reducción o eliminación de un programa, lo que permite identificar que la utilidad de las evaluaciones, no solo se limite a la voluntad política de los tomadores de decisiones, sino que se tomen en cuenta el uso de su influencia sobre sin dejar de lado los aspectos técnicos.

Las líneas anteriores nos permiten reflexionar que dentro de los procesos evaluativos no se deben considerar únicamente aquellos que se encuentran ligados a los mecanismos de control, ya que solo generar evidencias acerca de los niveles de cumplimiento se puede convertir en la principal preocupación de los funcionarios públicos, dejando de lado el propósito de aprendizaje, diálogo y deliberación entre los tomadores de decisiones. Por ello, la información es clave en la actividad de cualquier organización pública o privada para realizar las tareas de ejecución, monitoreo, control y evaluación, por lo que los datos se convierten en un requerimiento absolutamente esencial para la valoración de resultados. Por lo tanto, un requisito para llevar a cabo esta tarea correctamente es utilizar herramientas disponibles que gestionen la información de manera automática y que agilicen el proceso de generación de conocimiento. Es necesario resaltar que, dentro del enfoque tradicional de la evaluación, existen dos momentos, el primero tiene que ver con uno previo de aplicación de la política y el segundo es puesto en práctica

después de una reforma, un proyecto o un programa, y suele utilizarse para tomar decisiones acerca de la oportunidad de continuar o detener su ejecución (Farfán, 2012). Se debe tener presente que ambas evaluaciones tendrían que ser complementarias, ya que su finalidad consiste en aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse a la mejora del diseño y la puesta en práctica de políticas públicas; además de rendir cuentas a los ciudadanos que, con carácter general, han sido los que han aportado los recursos utilizados (Feinstein, 2007).

Bajo esta lógica, es que podemos comprender porque, aunque la evaluación resulta un elemento importante como generador de información, este no ha sido estudiado a profundidad, sobre todo si lo comparamos con las otras fases de las políticas públicas, limitando el acceso a los aprendizajes que permitan mejorar el actuar gubernamental. Como ya se había mencionado, se deben considerar los ambientes políticos (Majone, 1997), ya que en diversas ocasiones deciden no realizar ningún tipo de evaluación, principalmente si se requiere antes de la implementación de la política pública relacionada con un problema que la población percibe como importante, esto llega a ocurrir cuando al interior del gobierno las evaluaciones se entienden como una forma de amenaza para el individuo o institución evaluada, por lo que difícilmente se dan los incentivos para que se lleve a cabo (Labeaga y Muñoz, 2013), restringiendo el desarrollo de la cultura evaluativa al ver como un aspecto negativo brindar información sobre el estado de alguna política pública. En este sentido, Feinstein (2007) expresa que la evaluación no se limita a la utilización de un solo método, ya que no existe ningún consenso en las diferentes áreas de conocimiento, las cuales en general se fijan sobre la base de numerosos factores como los datos disponibles, la política o práctica que se evalúa, o los resultados que se pretenden obtener, dando pie a la oportunidad de construir métodos que se adapten a las realidades específicas y necesidades de cada uno de los gobiernos.

### ***1.2.1 Las políticas públicas como acciones gubernamentales***

El enfoque de las políticas públicas nos permite identificar que para su consolidación deben existir interacciones, mismas que a nivel municipal contemplan algunas específicas entre el alcalde, los funcionarios y el cabildo; además de otras intergubernamentales con diferentes niveles de gobierno y otras no gubernamentales con los grupos de interés consolidados. Esta visión, que es más amplia para hablar de las políticas públicas a nivel municipal ha generado que independientemente de los avances en materia constitucional sobre las tareas y responsabilidades, los gobiernos locales están ampliando sus “áreas de atención”<sup>6</sup> sobre los problemas públicos. En este sentido, Cabrero (2007) precisa tres características específicas en el ámbito local (p.27): la construcción de la agenda tiende a diferenciarse entre una agenda tradicional y una agenda no tradicional de la acción municipal; la conformación de redes de política tiende a ser más espontánea y volátil y las etapas del proceso de política pública tienden a “compactarse” en el tiempo y, en el espacio institucional y social.

En la descripción de estas características, también menciona que la construcción de una agenda ha sido un proceso casi inexistente; más bien consiste en llevar a cabo acciones que por inercia hay que resolver. Por ejemplo, la prestación de servicios que atienden solo a la medida de sus posibilidades con una visión operativa y a corto plazo, siguiendo generalmente los lineamientos de los niveles estatal y federal. El contexto en que se han venido desarrollando las facultades de los gobiernos municipales en cuanto a la transformación de su actuar ha tenido una mayor capacidad de acción, anticipándose a los problemas, en especial aquellos que tienen que ver con la cobertura de la prestación de los

---

<sup>6</sup> Término utilizado por Enrique Cabrero Mendoza en su libro “Políticas públicas municipales: Una agenda en construcción” para indicar que los gobiernos municipales se han ido expandiendo para integrarse en ámbitos que tradicionalmente no se atendían, interviniendo de manera más profunda e integral en cuestiones de acción pública.

servicios. En este sentido, revisa los sistemas con los que opera el gobierno local y sus instrumentos administrativos con la finalidad de emprender reformas para mejorar el desempeño y las capacidades de respuesta del gobierno municipal.

Otro aspecto que identifica a los gobiernos municipales es la fragilidad institucional y la volatilidad de la administración pública, las cuales dan como resultado trabajar sobre las necesidades urgentes en un corto plazo. En México, por ejemplo, los gobiernos de tres años y hasta hace poco de cuatro años, sin reelección inmediata dan una visión muy limitada a los actores políticos y sociales; ocasionando rupturas y desarticulación de las acciones gubernamentales. Este tipo de tendencia se interrumpe cuando existe una configuración de actores no gubernamentales, suficientemente cohesiva y autónoma para resistir el cambio. Como bien dicen Duran y Thoening (1996) mencionados en Cabrero (2007) “los gobiernos locales abandonan su concentración en la producción de bienes y servicios para concentrarse en la producción de acción pública, es decir, en la institucionalización de las redes de acción municipal” (p. 31).

Esto nos permite comprender que cuando existen acciones que se institucionalizan, su temporalidad no queda limitada a los periodos de las administraciones, sino que estas quedan inmersas en la cultura de la actuación municipal, basada en sistemas de información que se retroalimentan a través de los datos en cada periodo gubernamental, dando una respuesta más eficaz ante las necesidades de la ciudadanía y una toma de decisiones más fundamentada basada en la evidencia, contribuyendo en el fortalecimiento de la cultura evaluativa. Otra característica de las políticas públicas a nivel municipal, de acuerdo con Cabrero (2007) corresponde a la respuesta que proviene de la agenda local con respecto a las demandas ciudadanas que son visibles para la opinión pública. Los gobiernos locales tienden a adoptar o imitar casos de éxito de otros municipios; dejando de lado la profesionalización de los servidores públicos.

Sobre el tema de evaluación, por las características propias de la agenda local, tiende a ser confusa y ambivalente, esto debido a la rapidez, con la cual se esperan mostrar los efectos de las acciones públicas, ya que se contraponen con el cuestionamiento por parte

de los ciudadanos, que como alude Cabrero (2007) da como resultado que el gobierno asocia en mayor medida la satisfacción del ciudadano con relación a los efectos de las políticas públicas creando dificultades para diferenciar la aprobación ciudadana y el impacto de un programa municipal.

### ***1.2.2 El ciclo de las políticas públicas y la evaluación***

El campo de las ciencias de las políticas permitió referenciar a las políticas públicas como las disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las actividades gubernamentales con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos (Lasswell, 1951). Por lo tanto, estos procesos marcaron la naturaleza compleja del tema y la necesidad de estudios interdisciplinarios que permitieran diferenciar la forma de tomar una decisión, ya sea de forma individual, grupal o participativa; y por otro lado, la importancia del fundamento científico – técnico sobre la razonabilidad fáctica en esas decisiones, misma que se estructura a partir del conocimiento técnico que se debe llevar a cabo dentro de las instituciones a la hora de generar información y utilizarla para la toma de una decisión.

Aunque podría parecer un proceso lineal y práctico, en la realidad estos métodos conllevan pasos de elaboración hasta llegar a la obtención de resultados; tomando en cuenta que no excluyen a las políticas públicas de la existencia de conflictos de intereses, tensiones entre los grupos políticos o el conflicto desarrollado en las diferentes arenas del poder por el ámbito en el cual se llevan a cabo. Es importante destacar que, en los actos de gobierno reconocidos, el análisis de las políticas públicas admite una serie de fases que recorren su ciclo existencial, y que está va variando de acuerdo de autores como (Lasswell, 1951; Majone 1997; Bardach, 2008; Nogueira, 2010; Cejudo y Michel 2016). Todos ellos tienen un consenso en los pasos fundamentales, que son: 1) problema; 2) definición del problema; 3) identificación de alternativas, respuestas o soluciones; 4) evaluación de opciones; 5) selección de opción; 6) implementación y 7) evaluación. Aunque cada una de las etapas tiene su grado de importancia y complejidad de realización, para efectos del

desarrollo teórico de esta tesis nos enfocaremos en la fase de la evaluación, que, si bien parece que está en el último peldaño, en realidad se encuentra a lo largo de la vida de toda la política pública, por lo tanto, la importancia que tiene no se limita solo a la obtención de resultados, sino a los beneficios que le proporciona a la política en general al momento de su aplicación con base en la información generada a través de un instrumento que permita su sistematización.

Por ello, la evaluación se convierte en un elemento indispensable para el análisis de las políticas públicas, ya que suministra la información necesaria para el seguimiento o desaparición de alguna política, lo que significa que, en esta fase no solo se intenta explicar por qué se dieron los hechos, sino aplicar futuros conocimientos de los aprendizajes obtenidos de los procesos sistematizados. De acuerdo con Cardozo (1993) la evaluación es vista como el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, ya sea una norma, programa, plan o política, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos. Dado que la finalidad de la evaluación es ser útil a los decisores, a los gestores públicos y a la ciudadanía en general, es necesario que a partir de ella se formulen juicios sobre lo deseable de las políticas públicas, identificando los valores que están detrás de sus objetivos, es decir, realizar un contraste entre el estado observado y la expectativa valorada (Vargas, 2009). Esta actividad de recolección, análisis e interpretación de la información reafirma la idea de la importancia del uso de los aprendizajes obtenidos de la evaluación.

En otras palabras, la evaluación consiste en la actividad de comparar un el proceso o los resultados con propósitos u objetivos previamente establecidos o planteados. Visto de esta forma evaluar significa confrontar la validez de una acción enfatizando una de las funciones más importantes de la evaluación que consiste en dotar de información a los gobiernos acerca del desempeño de sus acciones para detectar las discrepancias entre el desempeño real de las políticas y el esperado, de esta forma, la evaluación contribuye al proceso de la toma de decisiones, a la reestructuración de problemas y la reformulación o

formulación de nuevas políticas; asimismo, su aportación se da en el aprendizaje organizacional, ya que suministra retroalimentación al personal que implementa el programa, brindando información sobre lo que están haciendo, cómo están respondiendo los beneficiarios y qué variables externas inciden en el programa.

Además de todos estos atributos, la evaluación permite la generación de conocimiento para entender mejor las intervenciones, para la rendición de cuentas, registrando la historia de las políticas públicas para que otros puedan derivar lecciones de este proceso y analizarlo en profundidad. Bajo este orden de ideas, como expresa Vargas (2009: 25), los principales criterios para la evaluación de las políticas públicas son: la efectividad en el logro del valor final, la eficiencia para alcanzar ese logro, la adecuación del objetivo logrado para la solución del problema público, la equidad en la distribución de los beneficios, los costos y la satisfacción real de los beneficiarios. Es importante considerar que al momento de evaluar un programa se debe de conocer bien, entendiendo cuáles son los mecanismos entre la implementación del programa y la obtención de resultados deseados.

Como el fin último de la evaluación de las políticas públicas debe ser la utilidad social basada en la aplicación idónea de los gobiernos, se deben de considerar características específicas de la evaluación, vista como una actividad con identidad propia, claramente diferenciada del control interno, la auditoría financiera, la auditoría de gestión y el control presupuestario, pero, que con las cuales mantiene una estrecha relación de complementariedad que sirve para la generación de los “buenos gobiernos”.

### **1.3 Nociones teóricas de la evaluación**

Comprender los procesos de evaluación para obtener información y hacer uso de ella, hace necesario llevar a cabo una revisión teórica que permita conocer a fondo las nociones acerca de esta fase de las políticas públicas, la cual tiene un carácter continuo y permanente, con el propósito de generar un juicio del valor respecto a algún evento. Con base en Chelimsky (1985 citado en Bustelo, 2004) explican que la evaluación de

programas consiste en la aplicación de métodos de investigación sistemáticos para la valoración del diseño, implementación y efectividad de un programa; de esta afirmación podemos decir que los procesos evaluativos se relacionan, no solo a la obtención de la información, sino con la forma y uso de los datos recabados de ella, es decir, sus aprendizajes. En torno a lo anterior y retomando a Weiss (1998) y a Bustelo (2004) la evaluación llevada a cabo metódicamente permite su uso en las ciencias sociales, logrando que la información que se obtiene no se limite a la subjetividad de quien evalúa. De estas dos definiciones podemos resaltar que lo que define a la evaluación es su objeto de estudio, y no tanto sus procedimientos.

Tomando en consideración otros conceptos sobre evaluación y sus elementos comunes, la definición utilizada por la Joint Committee<sup>7</sup> introduce dentro de la idea de evaluación el concepto de valor o mérito, esto resulta importante porque identifica a partir de una forma sistemática una serie de juicios valorativos respecto a una escala. Para poder comprender a qué se refiere y porque resulta relevante la sistematización, conviene evidenciar su carácter dentro de la evaluación. El juicio de valor se convierte en una actividad con conciencia, donde se debe saber que se está evaluando o que se quiere evaluar, teniendo un conocimiento previo de lo que se busca; permitiendo un determinado orden y método al hacerlo, dando como resultado la comprensión de la estructura de una forma lógica, donde obtener información, interpretar y valorar sean con base en los datos previamente recopilados.

De acuerdo con el párrafo anterior, es fácil comprender que la evaluación no solo se limita a un acto que se hace en abstracto, sino que su intención radica en mejorar programas y políticas evaluadas, rendir cuentas o ilustrar acciones futuras. Por ello, la información que arroje una evaluación debe tener vocación de uso, dando significado práctico a los cursos de acción futura con carácter prospectivo. Por este motivo no

---

<sup>7</sup> Joint committee, and on Standars for Educational Evaluation. 1994. The Program Evaluation Standards. 2nd ed. How to Assess Evaluations of Educational Programs. 2ª Edición ed. Thousand Oaks: Sage

podemos dejar de lado que, dentro de estas acciones también se debe encontrar inmerso su carácter social, ya que en la realización de las evaluaciones participan diversos actores, con diferentes intereses, fines y beneficios (Monnier, 1995; Vedung , 2006; Weiss, 1998).

Desde una perspectiva técnica, la evaluación es una tarea compleja que conlleva a una serie de pasos llevados a cabo por diversos actores, estos generan información de utilidad acerca del seguimiento de los programas o de las políticas públicas. Cómo podemos dar cuenta, el papel de la evaluación juega un rol importante dentro de la administración pública, principalmente desde que esta última se vio obligada a dar un giro de modernidad con la Nueva Gestión Pública. Aunque el reconocimiento teórico de la evaluación como una función fundamental que integra los procesos de la Administración Pública surge en el siglo XX, no fue hasta la década de 1980 cuando surgió su necesidad práctica, lo que evidenció la necesidad evolucionar la visión de Administración Pública, que de acuerdo a Cardozo (2012) a partir de esta época se diferenciaban varios aspectos que tenían que ver con la burocracia tradicional y uno de ellos era el valor del proceso y el uso de la información sistematizada.

Tanto en la administración tradicional como en la Nueva Gestión Pública se visualizó que las políticas públicas son acciones complejas, por lo que los procesos o mecanismos para poder evaluarlas requieren rigurosidad y especificidad. De acuerdo a Uvalle (2003) en ambos enfoques la orientación es hacia la obtención de resultados, lo que permite concretar el objetivo de perseguir el incremento del bienestar social y la implícita protección del gobierno mismo; específicamente en el caso mexicano, las décadas que marcaron esta nueva configuración al gobierno fueron la de 1970 y la de 1980, cuando la percepción negativa sobre la burocracia se incrementó, principalmente por una administración financiera ineficiente, crisis sociales y políticas, además de los cambios acelerados en la Administración Pública (Barzelay, 2001).

El resultado fue un cambio a partir de un discurso de modernización o Reforma del Estado. En este punto vale la pena hacer una diferenciación conceptual entre el Nueva Gestión Pública y el Public Management, ya que este último solo se refiere a las funciones

directivas con énfasis en la persecución de la eficiencia y la preocupación por asuntos ligados al liderazgo y capacidad de mando, sin embargo, para el desarrollo y comprensión de la importancia de este trabajo se contemplará solo la primera, la Nueva Gestión Pública.

En el caso de la administración tradicional, como menciona Wilson (1887) el uso de la información derivada de la evaluación no tuvo un lugar importante, porque su interés estuvo centrado en el control directo y detallado de las actividades en el marco del derecho y reglamentos específicos, que si bien no la fomentaron si utilizaron marcos legales que contribuyeron con su institucionalización, esto únicamente dio lugar al monitoreo de las intervenciones por parte del Estado, limitando el uso de la información, sobre todo en aspectos que estuvieran fuera de lo financiero. Si una de las funciones de la evaluación, como plantean Stufflebeam y Shinkfield (2012) tiene que ver con el perfeccionamiento o la mejora de las acciones públicas, la rendición de cuentas o la eliminación de las acciones, es importante no olvidar las arenas políticas en las que se efectúan porque el sentido político marca en gran medida su utilidad.

De igual forma, la evaluación es un instrumento clave para que los representantes políticos comprueben que la administración está ejecutando las tareas que se le han asignado, trayendo una mayor confianza hacia las acciones de gobierno (Vedung, 2006), con ella los directivos tienen la oportunidad de tener más información sobre los subordinados, para saber si están haciendo bien su tarea o no. No obstante, el uso de la evaluación también es visto como un mecanismo de mejora. En este sentido, Cardozo (2012) retoma que dentro de la Nueva Gestión Pública existe la idea del impulso a la gestión por resultados, la cual promueve mayor racionalidad en la toma de decisiones con objeto de alcanzar eficacia, eficiencia y economía, además de tratar de contribuir en la comprensión de factores y procesos que afectan el éxito de un sistema de gestión. Para poder afirmar esto es necesario que se lleven a cabo los tres objetivos de la gestión pública: asegurar la constante optimización del uso, producción y distribución de los recursos públicos; lograr un proceso de producción de bienes para mejorar su productividad, que

sean transparentes, equitativos y controlables; además de promover la efectividad de los organismos públicos mediante un mejor desempeño de sus dirigentes y trabajadores.

Cómo podemos dar cuenta con estos objetivos, la Nueva Gestión Pública ha dado impulso a la evaluación como una herramienta de buena gestión, ya que busca un mejor uso de los recursos a partir del comportamiento de los servidores públicos. Más allá de la necesidad que históricamente ha tenido la administración pública centralizada de contar con retroalimentación de sus logros para corregir y rediseñar sus acciones para Cardozo (2012) los cambios introducidos en materia de descentralización como la delegación de mayores facultades, flexibilidad y libertad para el logro de objetivo, incrementa el requerimiento de una cultura orientada a los resultados que necesitan ser evaluados, fortaleciendo la cultura de evaluación de forma institucional. Frecuentemente, la evaluación cuenta con información vital para contribuir al diseño y rediseño de las políticas públicas, por lo que su uso es relevante en un campo más amplio de la toma de decisiones. Tomando nuevamente como referencia a Weiss (1998) una de las razones que impide que gran parte de la información transmitida a las organizaciones sea notable para la toma de decisiones, es que el individuo se percibe mejor como un ejercicio dedicado a desarrollar interpretaciones de eventos y entender la historia que como un esfuerzo dirigido a tomar decisiones. El objetivo general de la información se convierte en ayudar a las personas y las organizaciones a mejorar sus planes, políticas y prácticas en nombre de los ciudadanos, por lo que ofrecer información adecuada a los tomadores de decisiones ayuda con el logro de sus objetivos sociales.

Es importante no perder de vista que su uso también debe ser racional, esto quiere decir, que la información debe de servir para ayudar a los gobiernos en determinar si continúan o no, si expanden e institucionalizan políticas y programas exitosos o decidir qué programas y componentes deben modificar o simplemente justificar su acción. Por otro lado, no podemos dejar de lado que más allá del uso de la evaluación para valorar la aplicación de un programa, resulta un pilar importante para los diseñadores de políticas; en palabras de Weiss (1998) esto se puede identificar en el deseo que tienen por entender los

temas, la desconfianza que les pueden proporcionar otras fuentes, especialmente si son de grupos opositores, el deseo de contar con evidencia que sustente su postura y/o la visión que brinda la evaluación sobre la modernidad de una administración, como podemos ver la evaluación también forma una parte importante del soporte político.

Aunque existen diversos canales por los cuales viaja la información obtenida de las evaluaciones, generalmente los canales formales tienen limitaciones. En varias ocasiones un golpe de suerte puede permitir que la información llegue a quien debe para poder tomar en consideración sus recomendaciones. La consecuencia de esto según Bustelo (2004) es que existen múltiples impedimentos para hacer uso de la evaluación. Por ejemplo, el mensaje puede llegar a ser distorsionado o desarreglado, ya que pueden despojarlo de detalles y datos, en cuestiones de política los intereses chocan y buscan ganar ventaja de la evaluación por sí misma. Para poder ir finalizando este apartado, vale la pena señalar que aunque el uso y la aplicación de la evaluación ameritaría una mayor frecuencia, es la falta de mecanismos lo que impide que se logre vincular de manera estrecha con el diseño de las políticas, y esto es porque por lo general los gobiernos no cuentan con canales y procedimientos institucionalizados para concretar los hallazgos de la evaluación, sobre todo si estos se van a enfrentar en una arena política donde el juego de los intereses pese más a las buenas prácticas. Esto quiere decir, que diversos estudios evaluativos que se logran conceptualizar, generalmente se conducen de manera deficiente con interpretaciones inadecuadas, provocando un sesgo en las investigaciones, por lo cual sus resultados impiden una orientación apropiada para acciones subsiguientes.

### ***1.3.1 La transición teórica de la evaluación***

Desde sus comienzos, la evaluación aparece como un mecanismo que buscaba contribuir con la generación de información en el campo empresarial. La dinámica del sector privado permite medir cuantitativamente los resultados de su producción por el costo – beneficio que este implica. Por otro lado, el campo educativo también se vio beneficiado de los procesos de evaluación, ya que se medían y cuantificaban los progresos

de aprendizaje en los alumnos. Se pretendió medir el progreso del alumno a través de una escala; si bien el uso de datos sirvió para tomar decisiones estas se veían limitadas porque la manera de llevarla a cabo solo era la medida.

Si se conceptualiza la evaluación en su forma más general y para cualquiera de las funciones que puede desempeñar en los diversos campos se podría definir como una obtención de información rigurosa y sistemática para contar con datos válidos y fiables acerca de una situación con objeto de formar o emitir un juicio de valor con respecto a ella. Estas valoraciones permitirán tomar decisiones consecuentes en orden a corregir o mejorar la situación evaluada. En sentido, y rescatando elementos de las definiciones anteriores destacamos que uno de los usos primarios de la evaluación es realizar valoraciones, mediciones o la combinación de ambas con el objetivo de obtener información que permita valorar una decisión.

Siguiendo este orden de ideas y para el desarrollo de este trabajo, resulta indispensable analizar cuáles son los elementos en común que tiene los conceptos de evaluación y con ello generar un concepto propio para este trabajo que permita detonar y evidenciar la importancia que tiene este proceso no solo por una cuestión valorativa, sino como un recurso que contribuye en generar, sistematizar y usar información, esto con independencia a las funciones para las cuales se lleve a cabo la evaluación. Por esta razón, tomaremos en cuenta algunas definiciones y sus elementos para poder desarrollar un concepto aplicable para el objetivo principal de esta investigación. Si bien, la evaluación busca contribuir en la mejora de la aplicación de una acción pública, no debemos dejar de lado que esta puede tener diversas orientaciones de acuerdo al tipo de información que se quiere obtener. Una primera orientación es cuantitativa, en este enfoque y tomando como referencia a Duque (1993) la orientación de la evaluación resulta meramente numérica, ya que el principal fundamento es el control y la medición del producto. En esta aplicación no solo se concibe a la evaluación como una fase de control que tiene el objeto de la revisión de lo realizado, sino también el análisis de las causas y razones para determinados

resultados, brindando con ello la posibilidad de elaborar un nuevo plan en la medida que proporciona antecedentes para el diagnóstico.

El concepto anterior realza un elemento que podemos considerar importante para nuestra definición, ya que la producción de evaluaciones diagnósticas permite dar una mejor orientación al uso de los resultados. Aunque el concepto y aplicación de la evaluación se utiliza en diversas disciplinas, para el caso del sector gubernamental no debemos dejar de lado que su orientación también debe ser por una teoría institucional, con leyes, reglamentos, decretos y circulares, además por la cultura evaluativa existente, entendida como la forma en la que se han realizado dichos procesos; en ambos conceptos la generación de datos es un común denominador que permite determinar un juicio de valor acerca de una acción, este elemento también tendrá que ser considerado para el concepto final de la tesis. De acuerdo a los párrafos anteriores, es visible que los procesos de evaluación, son complejos, pero ello no impide que sean inevitables pues se utilizan como forma de identificar los puntos débiles y fuertes para tender hacia una mejora principalmente en un ámbito público.

En el ámbito gubernamental, la evaluación es vista principalmente desde una visión más contemporánea como una herramienta para la rendición de cuentas. No obstante, el concepto no se debe ver limitado únicamente a los aciertos o desaciertos de un programa, sino que debe expandir su visión en el sentido de ver como retroalimentación los resultados arrojados con la intención de mejorar de una acción. Esta pauta nos permite saber que la evaluación, además de medir, también se puede utilizar como un instrumento para sensibilizar las actividades y facilitar la innovación, sobre todo en los espacios locales. Otro elemento común dentro del concepto de evaluación son los procesos sistémicos para llevar a cabo una valoración, por ello de acuerdo con el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) de España, la evaluación también concebida como el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias respecto a su

diseño puesta en práctica, efectos, resultados e impactos. Por lo tanto, la finalidad de la evaluación es ser útil a los decisores, a los gestores públicos y la ciudadanía en general.

De acuerdo a los párrafos anteriores, una vez más los conceptos arrojan el carácter valorativo que tiene la evaluación, pero no solamente en los resultados, sino que también de acuerdo con Weiss a los procesos, ya que de ahí se comienzan a definir los datos pueden brindar mayor información respecto a una acción. pero en todos los casos la evaluación formula juicios sobre lo deseable e intenta determinar que valores están detrás de los objetivos. Visto de este modo, la evaluación es una actividad de recolección, de análisis e interpretación de la información, que tiene que ver con la puesta en marcha y el impacto de las medidas que buscan actuar sobre una situación social, así como la preparación de nuevas decisiones.

En términos generales se puede entender a la evaluación como la actividad de comparar un determinado proceso o unos específicos resultados con propósitos u objetivos previamente establecidos o planteados. Evaluar significa confrontar la validez de un determinado proceso, por ello la función más importante de la evaluación es proporcionar información acerca del desempeño de las acciones, es decir, que permite detectar las discrepancias entre el desempeño real y lo esperado, contribuyendo con su mejora. Dicho lo anterior los cambios en la conceptualización de la evaluación han permitido que incorpore otras visiones que amplían el entendimiento de lo que significa generar información y sobre todo utilizarla. La evolución del concepto ha transformado la visión incorporando nuevos elementos y profundizado en sus aplicaciones y las virtualidades que ofrece en los diferentes ámbitos de su aplicación.

Estudios de todo el mundo han revelado que los diseñadores no empiezan desde cero cuando consideran nuevas políticas; cuentan con amplio conocimiento de las circunstancias que provienen de muchas fuentes, incluida la experiencia profesional en campo hasta los mecanismos de comunicación de los electores, sus redes interpersonales, etc. Cuanto más pueden los evaluadores aumentar el conocimiento disponible, tanto mejor, pero sus contribuciones constituyen solo una de muchas formas del saber y deben de

competir con otras que se encuentran en circulación para que se les escuche. La utilidad constituye el propósito primario de la evaluación; es su aspecto más importante. Sin embargo, es bueno para los evaluadores reconocer que las limitantes endémicas que obstaculizan la influencia de la evaluación parecen arrojar dudas sobre toda la empresa evaluativa, porque los obliga a desarrollar expectativas realistas sobre lo que pueden lograr en el ámbito de las políticas; las cosas que puedan lograr son importantes.

Al parecer, lo que la evaluación si es capaz de hacer, y en ocasiones realmente lo consigue, es contribuir a lo que Weiss ha llamado como “iluminación”. Esta constituye el filtrado de nueva información, ideas y perspectivas hacia la esfera en la que se toman decisiones. La evaluación introduce datos y generalizaciones basadas en evidencia al sistema de políticas; a menudo muestra lo erróneo que son viejos supuestos, es decir, destruye mitos antiguos. Con el tiempo, las ideas originales de la evaluación penetran poco a poco en la conciencia de las personas y alteran la forma en la que se enmarcan los temas y se diseñan las alternativas. El lento goteo de la iluminación resulta difícil de ver y de identificar como producto de evaluación, pero el efecto acumulado podría constituir una reconfiguración importante de la agenda de las políticas, pero el efecto acumulado podría constituir una reconfiguración importante de la agenda de las políticas. Incluso podría resultar en la adopción de un orden de las políticas muy diferente.

Muchos han llegado a reconocer que la evaluación puede tener efectos lentos e invisibles a simple vista, por otro lado, muchos estudios vienen y van sin dejar gran huella, mientras otros se adoptan y se usan inmediatamente, en particular cuando los asuntos que los ocupan no son muy controvertidos y los cambios por introducir son relativamente poco costosos y aceptables para todo. Sin embargo, la influencia de la iluminación derivada de la evaluación mejora de manera constante en nuestra comprensión de los vínculos entre la evaluación y las políticas. Cuando se diseña una política pública es muy común en palabras de Weiss (1998) que quienes dirigen la atención a la evaluación son los mismos evaluadores o algún tipo de intermediario. Entre los intermediarios e instituciones que sirven para divulgar el conocimiento de la evaluación dentro de los círculos de formulación

de políticas se encuentran el personal académico universitario, academias nacionales de ciencias, servidores públicos que comisionan estudios de investigación y evaluación, entre otros. En algunos países, gran parte del discurso de las políticas públicas se ha convertido en el lenguaje de las ciencias sociales, quienes participan en esta conversación deben hablar el dialecto de la economía, la sociología, la teoría organizacional o la evaluación.

En este sentido podemos ver que el propósito más importante de la evaluación no es demostrar, sino perfeccionar. Por ello, para efectos de esta tesis la evaluación es concebida como una herramienta que sistematiza datos, los cuales permiten generar juicios de valor que a mediano plazo derivan en aprendizajes, de tal forma que el análisis de la información permite conocer el estado de las acciones públicas, el objetivo de este conocimiento es brindar una mejor orientación en la toma de decisiones utilizando el fundamento como su base principal dando como resultado la generación de buenos gobiernos.

### ***1.3.2 Componente descriptivo y prescriptivo de la evaluación***

De acuerdo con Bustelo (2004) la evaluación debe verse a partir del análisis de las políticas públicas, es decir, desde la manera en cómo son abordados por medio de los poderes públicos. La evaluación cobra especial importancia porque permite valorar como se lleva a cabo la actuación de los poderes públicos en su intento por solucionar problemas. Evaluar no significa solo dar una “calificación” respecto a una acción, sino identificar cuáles son las características propias de las instituciones normativas o grupos, es considerar aspectos que resulten relevantes con respecto a la adopción y puesta en práctica una política pública (Subirats, 1993). Por tanto, podemos entender que si en el análisis de las políticas públicas existe un carácter práctico y aplicado para definir la manera en la cual serán abordados, la evaluación se convierte en un verbo de aplicación y no solo en un sustantivo.

Por ejemplo, para Dunn (1981) el análisis de las políticas públicas es una disciplina de las ciencias sociales aplicada que utiliza métodos múltiples de indagación y discusión para producir y transformar información relevante para las políticas y que puede ser usada

en contextos políticos y explicar un proceso concreto de actuación de los poderes públicos para dar respuesta, es por esa razón que se debe poner énfasis en un aplicabilidad y utilidad para un mejor gobierno y tratamiento de los asuntos públicos. El sentido de evaluar entonces se va definiendo como la forma de dar múltiples respuestas a las mayores dificultades a las cuales se enfrentan los gobiernos y que corresponden a sociedades más complejas (Parsons, 1995). Si bien, para Laswell dentro del análisis de la política pública se deben de incorporar datos y teoremas de las ciencias en los procesos de deliberación de la política con el propósito de corregir o mejorar la decisión pública, este método descriptivo permite ofrecer información pertinente para incrementar la racionalidad en la construcción, selección y desarrollo de las opciones de la política.

Esto se interpreta como la forma en la que el estudio de las políticas públicas se relaciona con lo político, lo administrativo y lo normativo, es decir, se conecta más con las técnicas cuantitativas y de análisis económico, vinculando a la evaluación a una doble exigencia, la del conocimiento y la de la acción. En este sentido, cuando se dice que la evaluación es prescriptiva es porque el evaluador interviene estableciendo las pautas de cómo debe realizarse una evaluación o haciéndola, más que estudiando o describiendo los procesos de evaluación. En la fase descriptiva se incluye a la meta de evaluación que es la valoración que se realiza a los procesos de evaluación. De acuerdo con Hogwood y Gunn (1984) la necesidad de incluir las perspectivas descriptiva y prescriptiva es porque la prescriptiva en su carácter es más específico y ampliado. Mientras que la parte descriptiva contempla como debe surgir la evaluación y de las políticas públicas. En palabras de Chelimsky (1985) la evaluación supone un escenario retrospectivo porque su énfasis es sobre los efectos reales, por otro lado, para Risti (1990) cuando se toman decisiones, se recoge información sobre los efectos de dichas decisiones. Por lo tanto, se decide con los datos disponibles de los resultados de las decisiones previas. La evaluación no se puede deslindar de las políticas públicas, debe ser vista como una herramienta metodológica útil para la totalidad del proceso.

En torno a su institucionalización la evaluación, en palabras de Ballar (1993) es la aplicación de métodos sistemáticos con el objeto de examinar el diseño, la implementación y resultados de las políticas públicas, por lo que para interiorizar su uso y que este permanezca a través del tiempo debe existir una cultura evaluadora en los entornos gubernamentales, de tal modo que se perciba como parte del proceso de gestión de las políticas públicas, lo que implica que los gestores diseñen desde el principio las acciones en las que se concreten las políticas a manera que puedan ser evaluadas. Garde (2006) considera que institucionalizar la evaluación exige considerar un modelo permanente de análisis de resultados definiendo los principios y valores en los que se sustentan las evaluaciones enmarcadas en un proyecto político de gobernanza, debiendo tener: voluntad política para evaluar, probación de instrumentos legales con elementos que actúen como frenos, diseños de las políticas con objetivos contradictorios y frecuentemente vinculados al ciclo electoral, resistencia de los gestores que entienden la evaluación de las políticas públicas como una forma de evaluarlos a ellos y recursos que se requieren en la evaluación, pero que en diversas ocasiones son percibidos como innecesarias.

De modo que, para que una evaluación se pueda considerar como institucionalizada se requiere de: regulación por medio de instrumentos legales, carácter obligatorio y aplicable a todo el sector público, procesos sistemáticos de acuerdo a criterios previamente establecidos, evitando responder a demandas específicas y puntuales, planificación y programación que estén dotadas de presupuesto propio, rigurosidad al ser desarrollada por un personal capacitado técnicamente, debe ser permanente y desvinculada al ciclo electoral, integrarse en el ciclo presupuestario como una fase más y finalmente debe tener mecanismos de retroalimentación de aprendizajes. Cuando una acción gubernamental sufre un cambio, se dice que la evaluación cumple su objetivo en su máxima expresión, si desde el momento en el que nacen las políticas nacen con el propósito de ser evaluadas y los resultados de la evaluación retroalimentan corrigiendo o eliminando políticas que han fracasado, se dice que la evaluación ha alcanzado su máxima utilidad, se trata de aplicar las lecciones aprendidas de la evaluación en la toma de decisiones.

Para evaluar es necesario disponer de datos para que los resultados de la evaluación sean correctos, por lo que deben ser fiables para ello debe haber disponibilidad y fiabilidad en la información por ello las políticas deben nacer para ser evaluadas y que existan fuentes de datos que sean consistentes. Se debe aprovechar al máximo los datos existentes y tratar de suplir la deficiencia de datos de la forma más coherente. La evaluación no es cuando los datos están disponibles es trabajar para recopilarlos. Por ello es indispensable contar con una base depurada implica haber realizado el trabajo más duro de la parte técnica de la evaluación. Pero antes de emprender el proceso de preparación de los datos hay que sopesar si la información es adecuada, ya que la disponibilidad de los datos usados determina que cierta actuación sea o no viable.

En la evaluación la práctica y la teoría no han ido de la mano. El desarrollo de las técnicas de evaluación se ha producido en el entorno académico y están motivadas por el deseo en el avance dentro del conocimiento, no por la resolución de los problemas prácticos. De la misma forma no se ha realizado por una cuestión de imagen, sino con la intención de que sus resultados sirvan como guía para la acción, esto significa que la información se considera relevante en un campo más amplio de la toma de decisiones, ya que sirve como un propósito con mayor importancia, la cual genera que la idea de utilizar los resultados influyan en las directrices futuras de las políticas.

### ***1.3.3 Objeto de evaluación***

El objetivo general de la evaluación consiste en ayudar a las organizaciones y sus funcionarios a mejorar sus planes, políticas y prácticas en beneficio de los ciudadanos. En el sentido estricto metodológico, una evaluación tiene como objetivo proporcionar información a los actores gubernamentales para que reconsideren sus acciones y mejoren sus prácticas, por otra parte, su propósito consiste en ofrecer información adecuada a los organismos para saber cuál es el avance de la planificación o la gestión de una organización para el logro de sus objetivos sociales. Sin embargo, un objetivo frecuente y de suma importancia es el de contribuir al desarrollo, a la adopción y la modificación de

políticas, lo que significa que derivado de la información que arroja una evaluación de esta se toma la decisión de continuar, terminar, expandir o institucionalizar un programa.

Las expectativas sobre el uso de las evaluaciones siempre han exhibido características racionales. Por lo tanto, los evaluadores esperarían que sus estudios contribuyeran con orden y racionalidad en la formulación de políticas públicas, y que al determinar los resultados de las intervenciones gubernamentales pudieran ayudar a los gobiernos a decidir si continúan o finalizan ciertas iniciativas de políticas; expandir e institucionalizar políticas y programas exitosos o en su caso eliminar los esfuerzos que fracasan; decidir que programas y componentes modificar, permitiendo que la evaluación ofrezca una dirección para la mejora de las políticas.

De acuerdo con Weiss (1998) estudios en todo el mundo han revelado que los diseñadores de políticas públicas no empiezan desde cero cuando consideran nuevas acciones, cuentan con amplio conocimiento de las circunstancias que proviene de muchas fuentes, incluyendo su experiencia profesional. Esto significa que cuanto más pueden los evaluadores incrementar su conocimiento es mejor para hacer mayores contribuciones. La evaluación introduce datos y generalizaciones basadas en evidencia al sistema de políticas dando como resultado que estas se nutran a partir de lo que se conoce. Conforme pasó el tiempo, las evaluaciones se empezaron a realizar por intereses diferentes al aspecto económico o burocrático, esto debido al incremento de la exigencia de la población sobre la actuación de los gobiernos, por lo que estos últimos comenzaron aplicar mayores controles de las diversas áreas donde se tomaban decisiones, haciendo necesaria, de acuerdo a Sanders (2002) la institucionalización de la evaluación, lo que dio pie a que diversos sectores gubernamentales comenzaron a asumir el compromiso de realizar diversos tipos de evaluación para la acreditación de sus acciones, utilizando además auditorías, informes, guías, entre otros, mismos que a su vez seguían generando información que nutría a otras evaluaciones.

### ***1.3.4 Tipos de evaluación***

Para el desarrollo de este punto, es importante no dejar de lado que la evaluación no solo se basa en las metodologías, sino que de acuerdo con el fin al que se quiere llegar se deben de considerar los tipos de evaluación existentes para poder dar respuesta a los objetivos buscados. En este sentido, citando a Olvera (2018) los tipos de evaluación se pueden clasificar de la siguiente manera: la evaluación según la función que cumple (sumativa o formativa). La sumativa tiene que ver con formar el programa, política o servicio evaluado, con la obtención rigurosa de datos a lo largo del proceso para alcanzar los resultados deseados; busca mejorar o reforzar las acciones implementadas. La formativa se apega más a realizar una valoración global del programa, es decir, el resultado se da de una forma global durante el ciclo o periodo determinado que permitirá mejoras y modificaciones para ediciones posteriores.

La evaluación varía según el momento en que se realiza (ex ante, intermedia o ex post). Se caracteriza por el tiempo en el que se lleva a cabo. Por ejemplo, la evaluación ex ante se realiza antes de que la política, programa o servicio se implemente; la evaluación intermedia se realiza durante la puesta en marcha y la evaluación ex post se realiza una vez finalizado el programa. La evaluación según los agentes que la realizan incorpora a las personas que participan de la evaluación, desde el personal que la implementa, que permite generar mayores datos sobre los programas y que supondrán un mayor uso de los conocimientos generados por la evaluación. Aunque esto también puede representar una desventaja, ya que la participación del propio personal puede parecer no muy objetiva, ante esto se sugiere la participación de entes o instituciones ajenas al programa con la finalidad de buscar una mayor objetividad y credibilidad social, aunque aquí la dificultad sería acerca de la información pertinente. Por lo que, lo ideal sería llevar a cabo evaluaciones mixtas.

La evaluación según los agentes que la realizan, en esta participa el personal que lleva a cabo las políticas o instituciones. Las primeras presentan una gran ventaja ya que,

las personas están muy empapadas de conocimientos y acontecimientos de los programas, aunque a su vez pueden hacer que este tipo de evaluaciones sean poco objetivas, y las segundas, que si bien podrían dar mayor objetividad se limitan a la obtención de información pertinente sobre los programas. En este sentido, lo idóneo es utilizar una evaluación mixta que implique ambos actores. La evaluación de acuerdo con las fases del programa toma en cuenta las tres fases principales del programa. Esto quiere decir, que se toma en consideración la etapa de la planeación, la evaluación del diseño, y la conceptualización del programa. Con este tipo de evaluación se pretende conocer y asegurar una correcta conexión entre la teoría que sustenta la política y los instrumentos de intervención. La metaevaluación consiste en hacer una evaluación después de una evaluación, es decir, una evaluación de las evaluaciones, con el objetivo de mejorar la calidad de los procesos evaluativos, hacer un mejor uso de sus recursos y resultados; promueve una mayor comprensión de la tarea evaluativa y pone un mayor énfasis en cómo se llevó a cabo la evaluación original o qué fue lo que produjo, puede ser llevada a cabo por el propio evaluador o por examinadores externos, su finalidad es conocer la calidad, legibilidad, fidelidad a los hechos y otras propiedades de la evaluación.

Pese a que la evaluación ha sido una constante durante los últimos años, sus enfoques logran diferenciarse entre sí, ya sea por los objetivos declarados dentro de los programas o por los valores que les otorgan los actores implicados. El desarrollo de estas metodologías ha permitido construir diseños generales, pero con la capacidad de adaptación sobre el tipo de evaluación que se busca llevar a cabo dentro de cada uno de los programas. Por esta razón, la identificación de los tipos de evaluación resulta importante porque ayuda a aplicar de manera selectiva los marcos de trabajo apropiados para cada evaluación y lo que se busca obtener de ella.

Bajo este orden de ideas, a continuación, se hace una breve descripción de cada uno de los modelos identificados por Olvera (2018) para quien los modelos de evaluación por objetivos se utilizan en la evaluación de impacto; el conocimiento de los objetivos permite guiar la elección de las variables dependientes y los criterios utilizados para la evaluación;

desde esta perspectiva un programa debe tener los objetivos operativos específicos que midan el logro de la intervención, para constatar si los objetivos se cumplen o no, y en qué grado (Izquierdo, 2008). Aunque los objetivos se convierten en una referencia para hacer mediciones comparadas, este tipo de evaluación se queda limitada, ya que los objetivos logrados de un programa no brindan más información respecto a otros elementos que lo componen y que pueden ser una parte elemental para su modificación, centrándola únicamente en las consecuencias de los programas y no en los procesos de aplicación. Por otro lado, algunas de las críticas a este modelo tienen que ver con la escasa utilización de sus resultados, ya que como señala Vedung (1997) “los informes se quedan en los cajones de los escritorios o acumulados en las estanterías de las autoridades implicadas sin llegar a ser leídos u olvidados” (p. 100).

Los modelos experimentales pretenden buscar cuáles son las relaciones causales entre las variables dependientes e independientes. Su principio consiste en que la formulación de hipótesis debe producir datos cuantitativos por medio de la comparación de los resultados alcanzados por un grupo sometido al programa. Una de las ventajas de este enfoque es que proporciona métodos sólidos para establecer relaciones causales inequívocas entre el tratamiento y las variables del resultado. Este método resulta de difícil aplicación para las ciencias sociales ya que en el caso de los programas sociales existen una gran diversidad de factores externos que no pueden controlarse, por lo tanto, un método cuantitativo limita el entendimiento del efecto del programa.

Los estudios orientados a la decisión y la rendición de cuentas se caracterizan por el uso productivo de la evaluación para mejorar el programa, con un uso retroactivo al juzgar el mérito y el valor del programa; su propósito más importante no es demostrar, sino mejorar. Por tanto, su función es proporcionar información a los tomadores de decisiones para actuar y justificar sus decisiones. Involucra a los tomadores de decisiones y las partes interesadas. La finalidad de establecer el diseño y el desarrollo de la evaluación; este tipo de información representa mayor utilidad, porque existe retroalimentación de la evaluación, haciendo que este enfoque logre un equilibrio entre el uso de métodos

cuantitativos y cualitativos. Estudios orientados al consumidor su propósito es juzgar el mérito y valor de los productos y servicios de distintos programas, y de esta manera ayudar a hacer las elecciones acertadas. Las preguntas que se utilizan en este enfoque tienen que ver con la sociedad, los componentes del programa y el marco de referencia del evaluador. Los temas valorativos que incluyen tienen que ver con la descripción del programa, los antecedentes, el contexto, la importancia práctica, las recomendaciones, los reportes, la metaevaluación entre otros. Estos elementos permiten iniciar con el proceso de evaluación que después de considerarlos, compila la información y realiza un juicio sobre el mérito y el valor del programa. Una de las ventajas de la evaluación orientada al consumidor es que es un intento valorativo para proteger a los consumidores de programas, servicios y productos de mala calidad, y guiarlos a la defensa y uso de aquellas contribuciones que mejor y más efectivamente respondan a sus necesidades.

Enfoques de acreditación y certificación el propósito de este enfoque consiste en determinar si las instituciones, programas y/o personal están aprobados para realizar funciones específicas. Los valores que se utilizan en este enfoque tienen que ver con lineamientos y criterios emitidos por algún cuerpo de certificación y acreditación reconocidos. Una de sus ventajas es que ayuda a realizar juicios de valor sobre la calidad de las organizaciones y programas, además de tomar en cuenta las aptitudes del personal. Por otro lado, una de sus dificultades es que los lineamientos de los cuerpos de acreditación y certificación suelen poner mayor énfasis en las entradas y el proceso, y no en los resultados.

Enfoques basados en la utilización su característica principal es que los hallazgos sean utilizados, por medio del entendimiento de los sujetos que al ser partícipe de ellas puedan comprender, valorar y utilizar los hallazgos. Una de sus ventajas es que involucra a las partes interesadas con el fin de determinar los objetivos y procedimientos de la evaluación. Por otro lado, una de las limitaciones es el reemplazo de los usuarios puede generar renegociaciones en el programa generando renovaciones en el programa, que

pueden traer como consecuencia el desvío o el retraso en el proceso, ocasionando además una mayor vulnerabilidad a la corrupción por los grupos de usuarios.

Enfoques de evaluación centrados en el cliente este tipo de evaluación se centra en los clientes de la evaluación, a quienes se les proporciona información evaluativa útil. El evaluador, para obtener la información sobre las necesidades del cliente, debe de trabajar con un grupo diverso de clientes que desarrollan, apoyan, administran, diseñan, contribuyen, legislan o patrocinan financieramente; la finalidad es interactuar con todos estos agentes para identificar y responder a las necesidades evaluativas de los diversos clientes. Una de sus principales ventajas es que involucra la acción-investigación dentro de los programas, esto permite que los “clientes” conduzcan sus propias evaluaciones y utilicen los hallazgos para mejorar sus conocimientos, decisiones y acciones; aunque su debilidad se encuentra en la credibilidad externa, la pérdida de perspectiva de independencia y confusión entre las partes interesadas.

El enfoque de evaluaciones democráticas deliberativas propone emplear la participación democrática en el proceso de las valoraciones. Las dimensiones que considera son: la participación democrática, la dimensión democrática y del diálogo, ya que permiten que el evaluador considere y discuta todas las sugerencias de la información obtenida, para después realizar una evaluación del mérito y valor de un programa. Su ventaja es que intenta hacer una valoración justa y que se esfuerza por la participación democrática de las partes interesadas; utiliza puntos de vista y emplea dialogo para examinar y validar sus sugerencias. Su debilidad es que por su modo de actuación se convierte en un enfoque poco realista, y que no puede llegar a ser aplicado de forma completa. El enfoque de la evaluación constructivista su principal propósito es determinar y dar sentido a la variedad de construcciones que existen o que surgen entre las partes interesadas. Su investigación se caracteriza por estar abierta a la continua comunicación, la recolección, el análisis y síntesis de construcciones futuras. Este enfoque utiliza a los participantes como instrumentos en la evaluación para conocer sus experiencias, conocimiento y perspectivas de valor; posteriormente a través de la hermenéutica, el

evaluador compila la información y construye alternativas individuales para realizar la evaluación. Su debilidad es que se torna más a un enfoque utópico, por la amplitud de los intereses, haciendo que sea difícil obtenerlos y sostenerlos a lo largo del programa. La evaluación del estudio de caso se caracteriza por examinar un amplio rango de resultados por medio del uso de preguntas y métodos, dejando de lado el fin de mejora y rendición de cuentas. La veracidad de la información puede establecerse a partir del empleo y triangulación de múltiples perspectivas, métodos y fuentes de información. La ventaja de este enfoque es que ve al programa de una forma integral, donde al incluir los procesos claros puede analizar la información cualitativa.

El enfoque de evaluaciones por resultados como valor añadido se caracteriza porque pone mayor énfasis en el uso de pruebas estandarizadas para evaluar los efectos de los programas y las políticas. Su propósito es proveer dirección para su elaboración, rendición de cuentas y retroalimentación para mejorar los programas y servicios; al mismo tiempo permite estandarizar la información para valorar y mejorar su aplicación a lo largo de todo el sistema, este último punto se convierte en una de sus ventajas ya que permite sistematizar e institucionalizar la base de datos de los resultados. Aunque una de sus desventajas es que su uso puede ser políticamente cambiante ya que, puede ser utilizado para identificar responsabilidades por el éxito y fracaso de las políticas aplicadas. El enfoque en el modelo pluralista se caracteriza por abrir canales de comunicación con distintos actores que intervienen en el programa. Su propósito es responder a las necesidades de información de estos grupos. En este modelo, el evaluador adopta una posición de negociador que valora las necesidades de la información de la pluralidad de participantes en la política o en el programa evaluado, clarifica las cuestiones, explica sus posibles consecuencias e intenta alcanzar un acuerdo sobre criterios y prioridades (Izquierdo, 2008). De este modo, la evaluación pluralista tiene un doble propósito: una intención instrumental y esencialmente económica y facilitar el entendimiento humano; este último punto resulta relevante ya que, la información generada a partir de la evaluación debe ser entendible para el uso de sus resultados en cualquier nivel de la institución e incluso la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

### ***1.3.5 Enfoques de la evaluación***

Para poder abordar a la evaluación desde diferentes perspectivas, es relevante identificar los diferentes tipos de enfoques con la intención de entender, aplicar y justificar el uso que pueden llegar a tener dentro de las instituciones gubernamentales. Por ejemplo, el enfoque clásico, el primero que se empieza aplicar en países de América Latina, se caracterizó por el mayor énfasis que se dio a los resultados y a la rendición de cuentas, ya que las instituciones buscaban el logro de estándares establecidos para poder continuar vigentes pese al cambio de administración o los temas políticos que podrían obstaculizar el uso de la información generada a partir de la evaluación.

Hoy en día, como plantea Olvera (2018) la evaluación se caracteriza por la preocupación en su calidad, lo que quiere decir que la construcción de elementos que permitan llevar a cabo información y resultados incluyen prácticas dirigidas hacia su mejora y su uso en la organización, permitiendo que se extienda a todas las áreas y niveles de gobierno, dando lugar a que la posición de la evaluación de las políticas públicas haya mejorado. En alusión a lo anterior, es importante no dejar atrás la historia del desarrollo de la evaluación, ya que su uso dentro de la administración pública ha permitido comprender su progreso dotándola de investigaciones y herramientas que la han fortalecido enriqueciendo su uso dentro del ambiente público. Asimismo, cabe destacar que, aunque existe cierta austeridad en su aplicación, principalmente a nivel local, los esfuerzos combinados no representan un signo negativo, sino por el contrario un elemento propio de las primeras aportaciones.

En el caso de los enfoques alternativos tienen su aparición en el siglo XXI (Stufflebeam y Shinkfield, 2012), su característica principal es que no toman solamente los objetivos de los programas o los modelos experimentales, sino que buscan orientarse hacia la decisión y a la rendición de cuentas; factores determinantes y característicos de las sociedades de finales del siglo XX. Este tipo de enfoque, también realiza estudios orientados al consumidor, esto resulta relevante porque el papel del ciudadano comienza a

tomar una mayor importancia al ser vistos como clientes; esta nueva visión del cliente - ciudadano obliga a los gobiernos a brindar servicios de mejor calidad. Los enfoques alternativos centran su idea en la utilización del uso de la información, esto ha sido significativo, ya que años más tarde permitió una mayor apertura hacia el uso de los aprendizajes, dando como resultado la creación de la evaluación de resultados como una valoración del valor añadido.

Lo que significa que cuando cierto grupo de actores buscan información que puede otorgar la evaluación, conviene a los evaluadores saber hacia dónde deben dirigir sus objetivos, con la finalidad que los resultados o recomendaciones contribuyan de manera positiva por quienes toman decisiones. Si tomamos en consideración la construcción de los procesos de información que se utilizan dentro de la evaluación, es importante que no solo exista la participación de los evaluadores, sino también de los clientes, ya sean por parte del gobierno o la ciudadanía, ya que son ellos logran percibir porque es necesario el uso de ciertos métodos de la evaluación en determinadas épocas, sobre todo porque al momento de ser analizada y arrojar resultados, estos pueden variar de manera significativa entre uno y otro. Siguiendo el mismo tenor, no debemos dejar atrás que el conjunto de características que tengan que ver con metodologías sistematizadas, grupos de actores y revisión de coherencia y racionalidad dentro de las políticas o programas públicos, deben ser fundamentales para los enfoques de la evaluación. En este mismo sentido, podemos decir que estos enfoques se caracterizan por el incremento de funciones, redes de actores, uso de la información y la nueva visión sobre los ciudadanos, adicionado un factor elemental en las nuevas sociedades como la rendición de cuentas.

Por otro lado, en la literatura sobre la evaluación existen otros enfoques alternativos, los cuales exponen una comparación entre una muestra-proyecto y una muestra de control. Estos enfoques son valiosos porque en la mayoría de las evaluaciones no es posible levantar nuevas y sobre todo constantes encuestas de gran tamaño. Además, en algunos casos se evalúan cambios institucionales que son fenómenos únicos y para los

cuales no se pueden establecer grupos de control. Parte de los métodos alternativos se basan esencialmente en un examen del "marco lógico" o de la "teoría del cambio" de las intervenciones evaluadas, reforzado con una investigación empírica de las hipótesis de base de los proyectos, de los procesos y los mecanismos de intervención (Aguilar y Henao, 2013).

### ***1.3.6 Diseños y metodologías de evaluación***

En las discusiones sobre metodología de evaluación aparecen a menudo dos argumentos principales para criticar el uso de las calificaciones: uno que tiene que ver con las puntuaciones, que suelen ser valoraciones subjetivas y que pueden correr el riesgo de provocar excesivas discusiones sobre las puntuaciones restando trascendencia a los temas de fondo. Sin embargo, aunque estos métodos son parcialmente válidos, las calificaciones son aceptables desde una perspectiva metodológica e institucional (Bueno y Ozuna, 2013). De hecho, la adopción de una metodología estándar y preguntas comunes, así como los procesos de revisión "inter pares" de las evaluaciones, contribuyen a generar pautas coherentes entre los evaluadores y a controlar el espacio de subjetividad. Asimismo, las calificaciones ofrecen una síntesis más clara a los lectores y usuarios de las evaluaciones, sobre todo cuando el análisis incluye observaciones positivas y negativas, en estos casos las puntuaciones permiten "romper el empate" y llegar a una valoración más transparente.

La experiencia generada gracias a la implementación de diversos tipos de evaluaciones, ha demostrado que por más perfeccionadas que estas sean desde un punto de vista técnico, aplicarlas solo bajo esta lógica no llevan automáticamente a cambios en el diseño o la realización de programas o estrategias (Feinstein y Moreno, 2015), por lo que no se debe perder de vista que las decisiones sobre diseño y ejecución incumben a la gerencia de las organizaciones y no, necesariamente a los evaluadores. No obstante, hay factores y condiciones institucionales que pueden agilizar u obstaculizar el uso de las evaluaciones, los datos o los aprendizajes, por lo que entre los retos futuros se encuentra la oportunidad de afinar y simplificar la metodología de evaluaciones, aprovechando la

experiencia de los últimos años y tomando en cuenta las nuevas orientaciones estratégicas de la administración, sobre todo a nivel municipal (Felloni, Muthoo y Torralba, 2014).

Apreciar la variedad de propósitos y usos de la evaluación da la oportunidad de enmarcar la evaluación más dentro de aprendizaje y mejora, y menos dentro de la rendición de cuentas de abajo a arriba y obligatoria; estimula la demanda de conocimiento evaluativo entre el personal de la organización en los distintos niveles; fomenta que los programas y las intervenciones sigan el ciclo de diseño, planificación y evaluación, de modo que faciliten la evaluación posterior; reconoce los límites de la evaluación, y la necesidad de combinar datos cuantitativos y cualitativos para apoyar conclusiones de las evaluaciones, y finalmente reconoce las diferentes necesidades de los diferentes usuarios de la evaluación (Díaz y Rodríguez, 2001). Aunque hay directrices para mejorar la cultura de evaluación, cada organización tiene que analizar su propia situación, su disposición para el cambio, y los desafíos para la construcción o refuerzo de la cultura y capacidad de evaluación.

Sin embargo, existen algunos temas comunes y recurrentes sobre la estrategia para mejorar la cultura de evaluación como: disminuir la percepción de la evaluación como crítica; utilizar personal tanto interno como externo para llevar a cabo evaluaciones; darle una nueva imagen a la evaluación; ser flexible; crear incentivos adecuados; crear y apoyar estructuras organizativas que promuevan la evaluación; garantizar los recursos adecuados, financieros y humanos (Díaz y Rodríguez, 2001). Aunque sigue siendo un tema controvertido si la evaluación puede cumplir simultáneamente con los roles de rendición de cuentas y aprendizaje, ambos pueden ser las dos caras de una misma moneda, de forma que la rendición de cuentas ayude al aprendizaje y viceversa, en determinados contextos, estos dos objetivos pueden entrar en conflicto, por lo que es necesario detectar la línea divisoria dónde y cuándo este conflicto sucede. Esto último varía en cada tipo de organización y cultura evaluativa, en algunas con un fuerte enfoque de rendición de cuentas de abajo hacia arriba, y en otras evaluaciones puede ser un factor determinante para su mala utilización, ya que puede implicar que el personal se sienta controlado y esté menos dispuesto.

### *1.3.7 Criterios de valor y juicios de valor*

Hoy en día, la amplitud del concepto de evaluación permite una visión diferente sobre el uso que se le da en diversos campos, además resalta la importancia de poder contar información. En ese orden de ideas la evaluación es vista como un conjunto de procesos sistemáticos y rigurosos, los cuales facilitan la obtención de datos de forma continua y significativa para conocer la situación de una acción, formar juicios de valor con respecto a ella y tomar las decisiones adecuadas para tener mejoras constantes basadas en el fundamento. Siguiendo este orden de ideas, los antecedentes educativos de la evaluación marcaron las pautas para saber que lo que se podía medir se podía valorar, buscando de manera implícita un resultado que generara una acción, de esta forma la evolución del concepto de evaluación, además de ir marcando su propio rumbo ha incorporado elementos que evidencian la complejidad de sus procesos. En el caso de la administración pública la evaluación es vista como un proceso de valoración que marca diversas diferencias respecto a la educativa. Por ejemplo, la generación de datos para saber el estado de las acciones permitió dar los primeros pasos para marcar las líneas de acción que se tenían que llevar al interior de las instituciones públicas con la intención de dotar de recursos para seguir dando respuestas dentro de su gestión, que a diferencia de la educativa el valor solo mide el avance, pero no otorga recursos adicionales. De acuerdo con los párrafos anteriores, podemos dar cuenta que la evaluación se puede entender de diversas maneras, en diferentes contextos y dependiendo de las necesidades, propósitos u objetivos de la institución que la llevan a cabo. Por ejemplo, sí busca tener información para el control, la medición, la creación de juicios de valor o la rendición de cuentas, solo por citar algunos.

La evaluación no solo es proponer una metodología, también se evalúa a sí misma para mejorar la práctica y brindar mejores resultados. El objetivo general de la evaluación consiste en ayudar a personas y organizaciones a mejorar sus planes, políticas y prácticas en nombre de los ciudadanos. Si bien, parte de la motivación consiste en incrementar el cumulo internacional de conocimientos, los evaluadores esperan también afectar la forma

en la que los organismos gubernamentales atienden los problemas de la sociedad. En un primer momento la evaluación buscará proporcionar buena información a los profesionales para que reconsideren sus acciones y mejoren su quehacer individual. Por otra parte, su propósito podría consistir en ofrecer información adecuada a los directores para el avance de la planificación y la gestión de una organización para el logro de sus objetivos sociales. Sin embargo, un objetivo frecuente y de suma importancia es el de contribuir con el desarrollo, la adopción o la modificación de las políticas públicas. Entre las cuales están la decisión de continuar, terminar, expandir o institucionalizar un programa.

Las expectativas sobre el uso de las evaluaciones siempre han exhibido características racionales. Por lo tanto, los evaluadores esperarían que sus estudios contribuyeran con orden y racionalidad a la formulación de políticas, que al determinar los resultados de intervenciones gubernamentales pudieran: ayudar a los gobiernos a decidir si continúan o finalizan ciertas iniciativas de políticas; expandir e institucionalizar políticas y programas exitosos, y eliminar los esfuerzos que fracasan, decidir que programas y que componentes modificar. Con ello, una evaluación ofrecería una dirección para la mejora de las políticas. La mayoría de las veces, se ha encontrado que los diseñadores de políticas parecen ignorar sus resultados y seguir con las políticas que eligieron por otras razones. Como los especialistas de las organizaciones descubrieron hace mucho, estas habitualmente no usan los conocimientos como combustible para operar los motores de la vida organizacional. Los tomadores de decisiones de todo tipo de ámbitos pueden llegar hablar favorablemente de la evaluación y de otros tipos de ciencias sociales; incluso podrían comisionar un estudio de evaluación y pagar cantidades sustanciales de dinero para su conducción. Sin embargo, cuando llegan los resultados, exhiben los informes y los hallazgos solo si la evaluación justifica la acción que ya tenían pensado llevar a cabo.

El deseo de legitimar una política pública da como resultado que se el desarrollo de ciencias como la evaluación tomen mayor importancia, ya que en la medida en la que sus profesionales se consideren independientes, brindarán un aura de integridad, racionalidad y reflexión. Por otro lado, el deseo de encontrar evidencia o teoría que sustente su postura

respecto a una cuestión específica, permite que se pueda convencer a los escépticos, aumentar la confianza de los simpatizantes o contrarrestar los argumentos de la oposición. En ese caso, la evaluación entra en acción como soporte político. La búsqueda de una política que sea la mejor y la más sensata es la única razón que lleva a los diseñadores de políticas a prestar atención a los hallazgos de evaluación; incluso cuando tal objetivo no constituye su principal propósito, reciben fuertemente la influencia de las generalizaciones que surgen de la evaluación.

Otra contribución casi única de la evaluación consiste en atender el tema de los costos. Las evaluaciones que incluyen el análisis costo- beneficio o de costo – efectividad hablan a los diseñadores de políticas en un lenguaje que entienden muy bien: el dinero. Los funcionarios se enteran de cuánto pagan para obtener cierto orden de resultados en cuánto tendrían que pagar para mejorarlos; también pueden saber a qué renuncian cuando deciden continuar con un programa mediocre en vez de pagar uno más efectivo. Por lo tanto, la evaluación puede ser fuente de noticias para los actores del ámbito de las políticas, puede representar una educación continua, al ayudarles a mantenerse enterados de nuevas ideas e información; puede ser una herramienta para mostrarse como personas modernas y racionales; puede impulsar el desarrollo de algún argumento para apoyar su postura en materia de políticas y contrarrestar la perspectiva de la oposición.

Sin embargo, también puede utilizar a la manera “clásica” para ayudar a los diseñadores de políticas a entender mejor los problemas, para ofrecer un mejor contexto que determine a la naturaleza de estos, su alcance y los marcos de referencia que permitan comprenderlos desde el punto de vista conceptual, para ayudarlos a elegir políticas o modificaciones que puedan resultar efectivas o costo-efectivas. Tal vez los resultados no puedan aplicarse directamente, pero brindan reflexiones útiles relacionadas con los probables éxitos y deficiencias. Sin embargo, normalmente no existen canales para transmitir la información, a menos que el investigador los publique, pero no llegaría a los potenciales usuarios. Otra limitante para el uso de la evaluación como guía directa de las acciones surge de la naturaleza del proceso de toma de decisiones. Muchas decisiones

organizativas no se llevan a cabo en momentos y lugares formales; por el contrario, se desarrollan gradualmente, a medida que los funcionarios trabajan en docenas de distintos cargos, cada uno dando pequeños pasos y llevando a cabo sus responsabilidades, conscientes de que participan en las decisiones.

La infinidad de pequeñas acciones que realizan cierran algunas puertas y les permiten avanzar en otras direcciones. Las decisiones ad hoc se vuelven rutinarias y se repiten; los comunicados enviados a las oficinas en campo establecen precedentes para acciones posteriores; los desplegados de prensa dirigidos al público crean expectativas que la agencia se siente obligada a cumplir. En el proceso de su labor diaria y sin mucha consideración o debate, el personal podría dejar abierto un solo curso de acción, y solo en retrospectiva se dará cuenta de que eso constituyó una decisión. El proceso no consiste tanto en tomar como en acumular decisiones; se observa comúnmente en todas las grandes burocracias y descarta la posibilidad de usar nuevos conocimientos de manera consiente y formal. Cada actor del proceso se las arregla con el cumulo de conocimientos que ya posee, y por ello, la adquisición de evaluaciones para ayudar a resolver problemas que no aparecen en escena. Otra razón por la que el uso directo de la evaluación es relativamente poco frecuente es la falta de mecanismos que la vinculen estrechamente con el diseño de las políticas. Por lo general, los gobiernos no cuentan con canales ni procedimientos institucionalizados para conectar los hallazgos de la evaluación con las arenas en las que se toman las decisiones. Al escribir acerca de la investigación sobre la evaluación Ballart (1998) afirmó que la utilización no se garantiza, porque las instituciones gubernamentales no han establecido vínculos institucionales que faciliten enviar la retroalimentación de los resultados de las evaluaciones a los supervisores y a las partes interesadas.

La evaluación tiende a florecer donde existen múltiples puntos de acceso en el sistema de políticas, y la permeabilidad de este parece constituir una característica importante de los regímenes en los que se utiliza la evaluación. Esta, sin embargo, no puede producir cambios por sí misma; deben prevalecer otras condiciones. Por ejemplo, se necesita una comunidad de evaluación activa en el otro extremo de canal de comunicación,

para enviar mensajes que lleguen a su destino. Una precondition necesaria para la evaluación y para que la utilice el gobierno es la disponibilidad de un grupo de buen tamaño de científicos sociales interesados en conducir la evaluación prospera donde existe la masa crítica de científicos sociales comprometidos con el trabajo empírico, y no solo con la formulación de la teoría abstracta. Necesitan mostrar mayor empeño en comprender los fenómenos sociales que en promover una agenda ideológica; no deben ver al gobierno como enemigo.

Para influir en el diseño de políticas, las disciplinas deben considerar la oportunidad de colaborar con funcionarios gubernamentales y creadores de políticas como un estilo de trabajo gratificante y de utilidad social. En los países donde existan tales condiciones, la evaluación ejercerá mayor influencia. El avance del uso de las evaluaciones se lograría con una cultura que valorara el comportamiento racional, especialmente en el gobierno.

### ***1.3.8 Recomendaciones y la mejora de las acciones públicas***

El protagonismo local que se ha generado a partir de los procesos de descentralización ha traído consigo diversas adecuaciones en las políticas. Sin embargo, dentro de estas nuevas tendencias la evaluación no ha sido protagonista entre los programas gubernamentales, trayendo como consecuencia que sea prácticamente nula, lo que impide que se produzcan mejores condiciones y mayores resultados (Pignatta, 2015). A partir de esta visión, las nuevas funciones que se desarrollan en el ámbito local representan desafíos para poder encarar en lo político, económico y social, obligando a los entes gubernamentales a replantear la misión y función de su organización, tomando como mayor consideración que las acciones públicas deban crearse a partir de una visión transversal (Rosas & Sánchez, 2017).

El modo de operar de las actuales administraciones ha generado algunas deficiencias. Por ejemplo, la creación de algunos programas que buscan el fortalecimiento en diversas áreas competentes al municipio, se llevan a la práctica mediante la adecuación que hace el personal técnico, pero no se genera evidencia escrita sobre la

contextualización, ni consideran los elementos básicos de la política pública, en otras palabras solo se atiende a la práctica sin dejar marcada una evidencia sobre las adecuaciones de los programas, por lo que se vuelve común que estos no se encuentren preparados para casos especiales o situaciones nuevas e inesperadas, que suelen ser muy comunes en los ámbitos municipales.

Todas estas experiencias están mostrando la importancia de la evaluación de las políticas públicas y el reposicionamiento de cada ciudad frente a sus retos. En este sentido surge la necesidad de vincular al municipio con diversos actores que le permitan generar una nueva visión que venga acompañada de instrumentos y herramientas para coadyuvar en el fortalecimiento de la toma de decisiones, lo que puede significar una nueva forma de hacer política (Feinstein, 2007). En otro orden de ideas, con frecuencia los municipios son vistos como una pieza clave para desarrollar adecuadamente las tareas nacionales y estatales del gobierno, además de ser el gobierno de contacto inmediato con la ciudadanía. Sin embargo, particularmente en el contexto actual, se les reprocha su ineficiencia dentro del sistema federal, dadas las severas fallas en su operación política y administrativa e incluso se les acusa de ser espacios proclives a la corrupción (Cabrero & Carrera, 2008). No obstante, es fundamental reconocer que a pesar de que el municipio es una entidad dinámica, donde el resultado de sus procesos se da entre actores políticos específicos que se mueven sobre un entramado de reglas (formales e informales), al final cuenta con espacios clave que le permiten formar su propia realidad que se desarrolla con un marco jurídico institucional, con modelos de gestión y con la democratización de las tareas de gobierno.

Aunque los gobiernos locales se transformaron al pasar algunos años este proceso se estancó, debido a la falta de voluntad política y por la debilidad institucional de los gobiernos municipales que no han podido consolidarse, profundizarse y avanzar a un ritmo más ambicioso por las propias limitaciones del diseño institucional municipal (Aldret, 2015). Este análisis nos permite dejar en claro que los gobiernos municipales y sus administraciones son espacios institucionalmente frágiles que muestran rezagos

importantes en las capacidades de gobierno y gestión de las políticas públicas. Por lo que la falta de profesionalización de los servidores públicos municipales y de continuidad de las políticas públicas se traduce frecuentemente en acciones improvisadas, alejadas de una planeación más sistemática y orientada por criterios de cobertura, eficacia y eficiencia.

Con relación al municipio mexicano, muchos autores han insistido en referirse al él como un ente único y homogéneo. Sin embargo, en nuestro contexto donde la diversidad es la principal característica que define a la nación, ver a los municipios de manera homogénea resulta prácticamente imposible, por lo que se vuelve indispensable para poder comprender su funcionamiento desagregar al “todo” municipal en diferentes grados de complejidad, de gravedad de los rezagos y de diversidad de los retos a enfrentar (Aldret, 2015).

Tomando en consideración la desagregación del “todo” para poder estudiar la unidad de análisis que representa el municipio, nos encontramos con que el problema radica cuando la elaboración del plan municipal de desarrollo se interpreta como un mero ejercicio burocrático que no se traduce en metas y estrategias de acción. Además de la falta de capacidades y recursos del municipio dificultan la atención a los problemas sociales más apremiantes, por lo que, aunque los procesos de descentralización trasladaron mayores responsabilidades a los gobiernos locales, estos siguen siendo carentes de capacidades técnicas y financieras, lo que trae como consecuencia que la tarea municipal sea un reto mayúsculo para construir alternativas sólidas que satisfagan adecuadamente las demandas de la población.

Como se pudo leer en los párrafos anteriores, resulta indispensable considerar la institucionalización de las innovaciones en los gobiernos locales, ya que esto puede incrementar la posibilidad de consolidar los instrumentos para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y que estos prevalezcan a lo largo de los distintos periodos de la administración sin permitir que los cambios políticos influyan en las mismas; ya que en los contextos actuales el diseño institucional existente en los gobiernos municipales mexicanos tiene más tendencia hacia la alta rotación de sus funcionarios; a darle poca o

nula continuidad al trabajo de anteriores administraciones; y comenzar en cada administración con nuevo personal y nuevos modelos de organización (Rojo, 2013) lo que dificulta la consolidación de las experiencias de innovación.

Aunque en diversos municipios se dio un gran paso para la modernización de los instrumentos de evaluación muchos de ellos no han llevado a cabo los pasos necesarios para que, en efecto, esa modernización fuera realidad, pero lo cierto es que a nivel local solo se han aplicado las leyes que al ser flexibles permiten que se siga utilizando para hacer las cosas con menos rigor, y no los objetivos que con ellas se pretendían alcanzar (Díaz & Rodríguez, 2001). Para poder hacer uso de los aprendizajes de la evaluación es necesario que exista un cambio en la cultura evaluativa en los municipios, donde la formación por parte de todos los gestores sea fundamental para el logro de los objetivos. Con esta afirmación, podemos decir que la evaluación no debe ser vista como cosa de pocos, sino de la organización en su conjunto (Díaz & Rodríguez, 2001). Si no hay cambios en esa organización, difícilmente puede tener éxito la implantación y la consecución de los objetivos en los programas públicos. En relación a la toma de decisiones y la planificación que buscan llevar a cabo diversos municipios, las diferentes administraciones poseen una gran cantidad de información que permite describir y medir, sobre todo determinar la asignación de sus recursos y las realizaciones que producen. No obstante, también existen municipios con una carencia general de datos disponibles, lo que significa que son raras las políticas públicas que, desde su nacimiento, cuentan con un dispositivo que permita recopilar aquellos datos que posibiliten la medición de sus impactos.

Sin duda, hay que seguir avanzando en mejorar la gestión y la calidad de los servicios, pero es preciso hacerlo en el marco de una dirección por objetivos, y siendo capaces de establecer a través de una metodología una serie de rutinas dentro de los funcionarios públicos municipales que tengan que ver con una planeación estratégica, que delegando facultades y potenciando las iniciativas que tienen relación con este tema sean capaces de integrar la información y fortalecer estas capacidades municipales. Armijo (2009) menciona que resulta relevante que en los nuevos estilos de gestión de las

organizaciones municipales se institucionalice el uso de instrumentos modernos. El mejoramiento de las capacidades institucionales puede fomentar el cambio que estas organizaciones demandan para asumir sus nuevos roles; todo esto por medio del robustecimiento de los procesos en materia de evaluación y de gestión por resultados donde la perspectiva multianual y participativa permita rescatar la importancia de la planificación en la gestión pública a nivel municipal.

Para ello, es imprescindible promover la institucionalización de la evaluación a nivel local, porque de este modo se puede generar una mayor profesionalización en los funcionarios públicos, no solamente con el fortalecimiento de las habilidades técnicas que se desarrollan dentro de la administración (Cohen, 1999) sino también para poder generar una mayor cultura evaluativa municipal y hacer uso de los aprendizajes obtenidos por medio de la evaluación mediante el instrumento de la planificación estratégica. En este sentido, actualmente los gobiernos municipales en México combinan modelos tradicionales de administración pública y otros más modernos, abiertos a la pluralidad y con rasgos innovadores que derivan del empleo de herramientas provenientes de la nueva gerencia pública y de la interacción con los usuarios de servicios locales (Cabrero, 2005). Por lo que en un municipio con características semiurbanas que cada día se enfrenta a las constantes innovaciones sobre la toma de decisiones y los procesos de evaluación, hace que sea relevante considerar como un instrumento a la planificación estratégica para poder identificar los programas públicos prioritarios y la retroalimentación de sus resultados.

Explorar otros términos que tienen relación al desarrollo de este trabajo brindará oportunidad de un mejor entendimiento de los conceptos aquí expuestos, por lo que comenzaremos con el desarrollo local, aunque este concepto puede tener diversas acepciones solo se va a considerar la que tiene que ver con el desarrollo endógeno de un municipio (Boisier, 1999) ya que tomar con mayor relevancia este concepto permite dotar de poder al municipio para identificar sus áreas de oportunidad a partir de las evaluaciones implementadas.

El desarrollo local, también mencionado a lo largo de estas páginas podría entenderse desde una visión económica, pero en este trabajo en particular no nos referimos a esta cuestión, sino a la intervención bottom-up propuesta desarrollada por Lipsky (1980) y que quiere decir que existe mayor flexibilidad en otros niveles decisionales para poder facilitar el logro de los objetivos del nivel municipal. Uno de los actuales problemas que presenta el sector público, es que por la incorporación de la participación ciudadana, existe una mayor presión para aumentar la cobertura, la eficacia y la eficiencia de su gestión, lo que significa una mayor exigencia para hacer un uso mejor de los recursos. En este sentido, la evaluación de las políticas públicas, ya no solo debe ser vista como una cuestión técnica de cumplimiento de indicadores, sino como la tendencia que se está desarrollando a nivel local sobre la buena gobernanza (Deubel, 2002).

Tomar decisiones a partir de una visión amplia que permite la incorporación de otras ciencias hace relevante que, para el concepto de gobernanza, la participación de diversas disciplinas como la economía, la sociología, la administración y la propia ciencia política den como resultado una mejor actuación del gobierno que no solo se centre en la información sustantiva para tomar decisiones. Teóricamente cualquier actuación del sector público tendría que basarse en un esquema lógico, en el cual los inputs tuvieran una coherencia y relación directa con los outputs y los outcomes lo que permitiría una mejor interpretación de los resultados de la evaluación. Estos términos, que si bien son más utilizados en la literatura norteamericana (Muñoz, Pérez, Muñoz, & Sánchez, 2013) para los analistas de políticas públicas su entendimiento puede darse de la siguiente manera: a) inputs son las demandas de la sociedad, los grupos de interés o los políticos que permiten generar un nicho de oportunidad para incorporar una problemática dentro del ojo público, b) outputs como la acción de hacer o no hacer frente a la problemática identificada y definida por parte del gobierno para dar respuesta mediante la utilización de los recursos públicos y c) outcomes que representan la respuesta de la sociedad ante dicha intervención.

En los modelos de análisis de las políticas públicas es común encontrar que el concepto de eficacia tiene que ver con cuestiones de uso de recursos, por lo que vale la

pena explorar la implicación que tiene dentro de la política pública, ya que se utiliza como un parámetro (indicador) para la evaluación; la magnitud de este indicador se asocia a una actividad, a un proceso o un sistema que mide cuantitativamente los objetivos a cumplir por la parte de la intervención de una política pública (Muñoz, Pérez, Muñoz, & Sánchez, 2013).

Cuando se realiza una evaluación, parte de su intervención consiste en identificar el grado de calidad con la que se está ejecutando algún programa. En este sentido, el papel de los indicadores es cumplir con una función descriptiva y otra valorativa, que permiten apreciar los efectos provocados por una actuación. Su fin principal es ayudar a los actores de la intervención pública a comunicar, negociar o a tomar decisiones (Feinstein, 2007). En el enfoque tradicional de la evaluación se habla de tiempos de realización (Labeaga & Muñoz, 2013). Por lo que será común que a lo largo de los capítulos de este trabajo se encuentren los términos de evaluación ex - ante de políticas, es decir, la que se realiza en el momento previo a la puesta en práctica y que normalmente consiste en una valoración de la conveniencia de la intervención gubernamental. Posteriormente, están las evaluaciones que se realizan tras la puesta en práctica de una política y por ello se le denominan evaluaciones de impacto o ex-post. Sin embargo, se debe de considerar pueden existir tiempos intermedios para la intervención de la evaluación, estas generalmente se utilizan para tomar decisiones acerca de la oportunidad de continuar o retirar las políticas públicas.

Cuando un gobierno implementa diferentes mecanismos que le permiten actuar de una manera más coherente y eficiente, resulta común utilizar el término de “buenas prácticas” por lo que, para fines de este trabajo, lo vamos a referir a la cuestión evaluativa dentro de una gobernanza. Esto quiere que debe existir una armonización de procedimientos y criterios evaluativos que permitan generar información que pueda ser utilizada como aprendizaje.

Otros conceptos que también se desarrollan en este trabajo son la pertinencia, la cual se va a considerar como la medida en que los objetivos de una intervención son congruentes con las metas, la eficacia que es la medida en que se lograron los objetivos de

la intervención, la eficiencia como medida en que los recursos, ya sean fondos, conocimientos técnicos o tiempo que se han convertido económicamente en resultados y la cobertura para identificar el alcance del impacto de las políticas públicas. Siguiendo el mismo tenor se encuentra el impacto que se va entender como los cambios que se han producido o se espera que se produzcan en las vidas del ámbito de la implementación de la política pública, del mismo modo esta la sostenibilidad que será vista como la probabilidad de que los beneficios netos producidos por una intervención gubernamental continúen más allá de la fase de implementación y finalización de la política pública. Finalmente, las innovaciones y ampliación de alcance que serán consideradas como las intervenciones han contribuido a introducir enfoques innovadores para la evaluación de políticas públicas.

Uno de los principales promotores de hacer que el conocimiento sea aplicable es Patton (1978) con el desarrollo de la idea de utilization focused evaluation, que consiste fundamentalmente en promover la utilidad de la evaluación, es decir, evitar que se convierta en una actividad estéril y sin efectos sobre el proceso de políticas públicas. En este sentido, uno de los actores relevantes que se van a detallar a lo largo de este trabajo son los policymakers, es decir, los tomadores de decisiones que se enfrentan a un contexto incierto, cambiante y de fuertes presiones políticas. Estos actores valoran el uso de la información, ya que les ayudan a tomar buenas decisiones, evita que tomen malas decisiones, y les permite obtener mayor apoyo en el ámbito legislativo. Finalmente, los stakeholders que representan cualquier individuo o grupo que puede afectar o ser afectado por el logro de los objetivos de una organización.

El entendimiento de esta terminología acercará al lector de una manera significativa a la comprensión sobre la toma de decisiones y la importancia de su evaluación, por medio de diferentes términos técnicos le será sencillo comprender de que trata estudiar a las políticas públicas y formas de creación, que si bien se desarrollan en un contexto político, la fuerza de los datos sustantivos permiten que los analistas, generalmente provenientes de diversas ciencias y con diferentes percepciones explican cómo cada uno de los elementos y

su interrelación dan forma al actuar público, su mejora a partir del aprendizaje y su función dentro de la evaluación.

A partir de la revisión bibliográfica y del análisis de las principales aportaciones paradigmáticas el presente trabajo busca hacer una aproximación hacia el uso de una metodología que pueda considerarse como la base de investigación en la evaluación en las políticas públicas a nivel municipal, por lo que se busca abordar una postura que pueda ser la más adecuada en el sentido metodológico, para ello se tiene como intención fundamentar la relación existente entre el tema, el problema y objetivo principal desde la perspectiva seleccionada. En este sentido es importante posicionar al investigador dentro de un paradigma que le permita guiar el proceso investigativo, ya que en palabras de Guba y Lincoln (1994) no se puede entrar al terreno de la investigación sin tener una clara percepción y conocimiento del paradigma que permita acercar al investigador al fenómeno de estudio. Por lo que se ha elegido un paradigma constructivista mismo que en palabras de Gergen (2007) marca su apareamiento en su búsqueda por contrastar las disciplinas naturales o exactas con las de tipo social. El paradigma constructivista no considera al saber cómo absoluto, y para las ciencias sociales esto resulta relevante ya que en este ámbito los fenómenos se encuentran en constante evolución, lo que trae como resultado que se brinde un gran interés sobre la producción de los significados y su utilización.

Asimismo, Ricoy (2006) propone buscar un marco referencial en el cual se aclaren las interrogantes mediante una epistemología adecuada, por lo que dentro de la evaluación de las políticas públicas este paradigma embona a la perfección de acuerdo al desarrollo de este trabajo. Para dar pie a la explicación del porque se ha elegido, de acuerdo al paradigma electo, utilizar una metodología mixta, es importante reconocer que según Medina (2001) existen dos interpretaciones que han generado su influencia en la concepción de la investigación científica, por lo que en el estudio de la evaluación de las políticas públicas a nivel municipal es importante considerar este tipo de enfoque, ya que como argumenta Pino (2017) el uso de técnicas cualitativas y cuantitativas pueden complementarse para responder a las interrogantes que se desarrollan durante este trabajo.

Para poder ir clarificando como es que se van aplicar ambos enfoques, primero valdría la pena definir qué se entiende por política pública, por lo que se tomará el concepto de Aguilar (1996) donde las alternativas de solución deben ser construidas por los gobiernos mediante la planificación, elaboración y evaluación hechas por profesionales expertos en diferentes temas. Tomando esta definición como consideración y en especial su último elemento podemos decir que los responsables de dicho proceso deben conocer una serie de aspectos académicos, económicos y sociales que le proporcionarán en un primer momento comprender el objeto de análisis, y en un segundo momento tomar la mejor decisión y la más adecuada considerando los recursos que se invertirán. El primer enfoque en el que se desarrollara este trabajo es el cuantitativo, ya que retomando como referencia a Aguilar (1996) la orientación de las políticas públicas va hacia la investigación científica, lo que significa que el marco de referencia a considerar es el conocimiento de las ciencias políticas, ya que consiste en la tarea de incorporar los datos en el proceso de deliberación y decisión de la política con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública, es decir, que lo que busca es ofrecer métodos analíticos, información pertinente y conocimiento, con el fin de aumentar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las políticas públicas.

En este sentido, elegir a la metodología cuantitativa puede servir para demostrar si existe una relación entre el diseño de la política y el resultado de la política, además de poder verificar si la relación puede ser generalizada a escenarios similares, evaluar magnitudes de los efectos de las políticas en los factores sociales, económicos y políticos, para encontrar mejores alternativas de política (Barreto, Cerón, & Fernández, 2010). Tomando lo mencionado por estos autores la evaluación de las políticas públicas realizada desde un método cuantitativo puede servir para producir datos y hallazgos en el proceso de deliberación y la toma de decisiones en la corrección y mejoramiento de las propuestas empleadas. Con la implementación de este método se puede investigar y posteriormente determinar si una política pública puede seguir o no.

Por otro lado, desde el uso de la metodología cualitativa para los autores Barreto, Cerón y Fernández (2010) existen dos tipos de métodos para analizar las políticas públicas y poder hacer un enfoque en su evaluación. El primero es el método cualitativo positivista y el segundo el método cualitativo interpretativo, este último se refiere a las aproximaciones metodológicas que la evaluación de las políticas públicas busca combinar tanto elementos cuantitativos como cualitativos. Barreto, Cerón y Fernández (2010) mencionan que en el método cualitativo interpretativo el análisis narrativo retoma importancia porque pretende descubrir en las personas, objetos de las políticas públicas, expresiones, narraciones u opiniones diferentes sobre un mismo tema o problema referente a la evaluación de las políticas públicas. Una de las ventajas de considerar este enfoque es en palabras de estos mismos autores es que los datos utilizados se pueden obtener de tres maneras: mediante lo observado, las entrevistas, y la lectura de documentos, aunque existen diversas formas de hacer análisis con la información cualitativa, la que se consideraría para este trabajo es análisis categórico.

Finalmente, es importante considerar que ambos métodos deben de trabajar de manera coordinada ya que ambos pueden complementar en sus apreciaciones, interpretaciones, técnicas y métodos para recoger, analizar e interpretar la información. Por lo que para evaluar a una política pública se debe hacer uso de ambos métodos de manera complementaria, ya que, si bien el análisis cuantitativo permite evaluar la ejecución de la política pública municipal y saber si se cumplió o no con los objetivos previamente establecidos desde su propuesta, el análisis no estaría completo si no se toma en cuenta el contexto en el que se desarrolló o los factores que pudieron impedir en su logro.

#### **1.4 Generación y disponibilidad de información para evaluaciones relevantes y útiles**

La valoración de los activos intangibles, es decir, la información generada dentro de las instituciones son una herramienta esencial dentro de la gestión moderna de las organizaciones, ya sea en el ámbito privado o público. En el ámbito del control de la gestión, los indicadores son un importante mecanismo de gestión, ya que permite, en el

caso de los gobiernos identificar herramientas de medición aplicables a la institución. Comprender cómo se elabora la información es relevante ya que, una de las características del uso de variables numéricas es que durante los últimos años solo se ha centrado en esa información generada, sin embargo, cambiar la visión, no solo de la generación de la información, sino también de su uso resulta una novedad dentro del control de la gestión gubernamental.

Aunque el uso de la información se ha llegado a utilizar a nivel federal, para el caso de los Estados y municipios, esta se ha limitado por diversos obstáculos que se encuentran dentro de estos niveles. A partir de esto podemos decir que el uso y los aprendizajes obtenidos de la información, con frecuencia han sido utilizados como una simple moda o de una forma ficticia, por lo que se percibe una carencia en la teoría explícita que permita abordar con mayor certidumbre los propósitos prácticos que se plantean dentro de la gestión. De acuerdo con González y Rodríguez (2017) la importancia del desarrollo en este apartado consiste en comprender que existe una visión más amplia de la relación existente entre la labor gerencial y la generación de valor, mucho más allá de lo que tradicionalmente se ha identificado como la generación y el uso de la información. Por tanto, esta información mejorara el uso del conocimiento es un fenómeno que tiende a crear crecimiento y desarrollo para un territorio, por lo que conduce necesariamente a los gobiernos comiencen a darse cuenta de la importancia de conocer lo que sabes y hacer un mejor uso de ese conocimiento.

Al hablar de indicadores, generalmente dentro de la lectura empresarial, es referirse tácitamente a las áreas funcionales de la organización, lo que genera la idea que el uso de la información debe ser hacia las auditorías e informes financieros, no obstante, se está dejando de lado el uso de la información intangible la cual puede proporcionar elementos que se consideren en futuras acciones, como es el caso de la evaluación. Como sostienen Torres, Robinson y Clavijo (2011) la gestión del conocimiento y el capital intelectual han venido a cobrar relevancia en las organizaciones modernas dando lugar al cambio de un modelo de la burocracia tradicional hacia la Nueva Gestión Pública, donde el conocimiento

pasa de solo ser un factor secundario a uno principal para hacer crear, difundir y usar la información. Si bien, los datos no poseen un valor por sí mismos, González y Rodríguez, 2017 mencionan que, para obtener información, los datos deben pasar por un proceso de ordenamiento, agrupación, análisis e interpretación para llegar al conocimiento, a su vez esta información tiene una esencia y un propósito, ya que cuando es contextualizada y utilizada, permite hablar de conocimiento, porque tipifica la combinación de información, análisis, contextos y trabajo experiencial. De acuerdo a lo anterior, podemos decir que el conocimiento identifica, estructura y utiliza la información para poder obtener un resultado específico, que requiere de la aplicación de unas competencias y atributos personales de quien la aplica, como la intuición y el buen juicio.

#### ***1.4.1 Características y atributos de la información útil***

El uso de los resultados de la evaluación ha sido una herramienta poco explotada en México, esto debido a que su estudio se introdujo a inicios de la década de 1980, que a diferencia de otros países como los anglosajones la evaluación ya llevada treinta años de estudios y análisis, aunado a que a nivel local los estudios sobre la evaluación son aún más recientes. De la misma forma, la discrepancia entre la teoría y la práctica permitía dar cuenta que en el contexto gubernamental la toma de decisiones se basaba más en el interés político que en su análisis técnico, económico y social. En este orden de ideas, para poder llevar a cabo evaluaciones es indispensable contar con información, misma que sirve para nutrir la valoración que se genera al final de los resultados. Por ejemplo, para la construcción de indicadores requiere el conocimiento de los objetivos y actividades de la política o programa evaluado, las fuentes de información disponibles, la periodicidad de la información, sus usuarios potenciales, los estándares de aceptabilidad; entre otros. Dichos estándares pueden establecerse con base en valores históricos previos, metas planeadas o resultados de unidades de análisis similares a las evaluadas (Cardozo, 2013).

De acuerdo al párrafo anterior no es difícil saber que la información previa a la evaluación es necesaria para tener un punto de comparación respecto a lo que se quiere

saber, pero en la mayoría de los casos, sobre todo cuando los procesos evaluativos no son vistos con una percepción positiva y en la mayor parte de los casos no se cuenta con una cultura evaluativa las restricciones de recursos, la poca efectividad demostrada por los programas, el apogeo de nuevas ideas sobre la gestión pública, son algunas de las limitaciones a las que se enfrenta el evaluador a la hora de realizar su tarea. En este mismo orden de ideas, los métodos cuantitativos a diferencia de los cualitativos proveen los instrumentos que hacen posible contar con un panorama global y representativo de los logros y limitaciones de los programas que se evalúan; mismos que resultan necesarios, pero no suficientes para la realización de una evaluación integral que pretenda explicar los resultados alcanzados o valorar aspectos cualitativos. Por ello, no se debe dejar de lado que cada caso específico requiere diseñar una adecuada combinación de métodos y técnicas que permita captar su especificidad (Cardozo, 2013).

La intención de esta tesis con relación a la importancia que tiene el uso de la información para poder ser utilizada como aprendizaje radica en el supuesto que no puede haber una medición si no hay datos que medir, objetivos que cumplir o metas a las que se quiere llegar, además que tampoco puede existir una buena medición si no hay claridad respecto a como se explica la producción del interior de los procesos municipales, por lo que para medir bien se requiere observar a la organización municipal desde una perspectiva sistémica y no jerárquica, en donde adquieren más importancia los procesos que las funciones municipales y la información que de estas emana (ILPES, 2010). Si bien es cierto que, aunque ya existe alguna información sistematizada dentro de las administraciones públicas locales, este trabajo pretende despejar dudas respecto a los conceptos más utilizados dentro de la evaluación y el uso que se puede hacer de ella en beneficio de la toma de decisiones y el fortalecimiento de las capacidades municipales. Los beneficios de la evaluación a través instrumentos como los indicadores puede coadyuvar en el proceso de la toma de decisiones basadas en el fundamento, ya que la con la información específica sobre lo que se quiere decidir posibilita la detección de posibles problemas de gestión a partir del análisis de la información para poder realizar ajustes utilizando los

aprendizajes que establezcan mayores niveles de transparencia y apoyo la introducción de sistemas de reconocimiento del buen desempeño institucional.

#### ***1.4.2 El uso de la evaluación para la toma de decisiones***

Los procesos de reforma a los que se han sometido los municipios permitieron dar mayor respuesta a las necesidades de su población; esta inspiración se basó en las ideas, técnicas, metodologías postuladas por la Nueva Gestión Pública; de esta nueva tendencia, surgió la convicción de evaluar los resultados de las acciones públicas, mediante la implementación de mecanismos de mercado. Por ejemplo, la aplicación de técnicas administrativas del sector privado permitió que el ámbito público tuviera un nuevo enfoque donde el ciudadano pasa a ser visto como cliente. El resultado fue lograr una mayor eficiencia en su funcionamiento, mejores resultados en los objetivos buscados, mayor legitimidad y aceptación por parte de la ciudadanía (Cabrero, 2007). Si bien autores como Gruening (2001) no conciben a la Nueva Gestión Pública como un nuevo paradigma, si la explican como un cúmulo disciplinario sobre herramientas de acción, métodos de análisis e ideas en torno a lo público y a las estrategias de cambio gubernamental; como consecuencia de ello hoy en día existen “paquetes” de reformas administrativas de gobierno que están siendo adoptados tanto en países desarrollados, con democracia consolidada como en países con sistemas políticos en transición democrática, países con organismos descentralizados o en gobiernos estatales o municipales (Cabrero, 2007).

Aunque el balance de éxitos y fracasos de la Nueva Gestión Pública aún es incierto, Lynn (1996) sostiene que esto se puede explicar debido a una natural lentitud en la implementación de las reformas, lo que dificulta evaluar su impacto. Esto quiere decir que la práctica no tiene el tiempo suficiente para esperar a que se construyan las recomendaciones teóricas. Sin embargo, este tipo de reformas puede llegar a vestir a cada gobierno municipal que se considere impulsor de las mismas, en gobiernos que, si bien no tiene los resultados prometidos, al menos se tiene el prestigio de intentar el cambio con las herramientas y las técnicas internacionalmente aceptadas. Es entonces cuando la

evaluación comienza a jugar un papel importante dentro de la administración pública a nivel municipal, uno de sus fines es que busca la mejora en las acciones prácticas y las situaciones futuras, dando como resultado que las acciones gubernamentales se fortalezcan frente a los ciudadanos; este ejercicio permite valorar logros pasados en una actuación, se hayan finalizado o no; asimismo su aplicación de manera sistemática genera una valoración de la conceptualización, el diseño, la aplicación y la utilidad de los programas.

No se debe dejar de lado que la evaluación no solo es un ejercicio de reflexión carente de proyección hacia el futuro, sino que representa un esfuerzo orientado a generar un aprendizaje que pueda ser empleado, como se mencionó en el párrafo anterior, en actuaciones futuras. En este sentido, y tomando algunos elementos de la definición de Montiel y Hernández (2019) podemos decir que la evaluación también consiste en la aplicación de métodos de investigación sistemáticos que tienen como finalidad examinar el diseño, la implementación y la utilidad de las políticas y programas públicos. Aunque los procesos evaluativos están relacionados con investigaciones y generación de información, los datos también cumplen con una función. Derlien (2001) explica que las tres principales funciones de la evaluación consisten en: información; asignación y legitimación. Esto debido a que los motivos para evaluar un programa pueden ser muy diversos, desde los puramente racionales, hasta otros de marcado carácter político, estos últimos como señala Arzaluz (2013) suelen ser evaluaciones de coartada o de lavado de ojos, ya que se seleccionan únicamente los datos que aparentemente son positivos de una política pública o de un programa para justificar su existencia.

Sin embargo, este tipo de evaluaciones solo se han convertido en aspectos burocráticos más a solventar; donde solo llegan a ver como un trámite administrativo que ha dado lugar a la aparición de una cátedra de “expertos”, cuya aportación principal es encarecer el coste de gestión de las políticas y proyectos evaluados (Bernal y Arellano, 2015). Siguiendo el mismo orden, de ideas cualquier actuación del sector público debería basarse en un esquema lógico que relacione los inputs con los outputs y que puedan determinar el resultado de la evaluación, aunque las políticas públicas y los programas

pocas veces articulan sus fines, objetivos, criterios y bases de decisión. En un Estado ideal, la evaluación de políticas públicas debería aplicar la siguiente secuencia: identificar los objetivos, definir la forma de medir la consecución de los mismos a partir de un conjunto de indicadores medibles que concreten los objetivos, las fuentes de información a emplear para obtener información sobre estos indicadores y la forma de llevar a cabo el análisis, pero aunque pueda parecer sencillo se trata de cuestiones complejas por varios motivos, mismos que Cardozo (2006) menciona a continuación: los objetivos de los programas generalmente no son claros, concretos y medibles, por el contrario, son ambiguos, difusos y difíciles de concretar y medir; los programas no solo tienen los objetivos oficialmente declarados, sino que pueden existir otros no declarados en una “agenda oculta”, o incluso objetivos inesperados, tanto positivos como negativos; la complejidad se deriva en que los programas públicos suelen incluir una amalgama de actividades, agentes y estructuras, difíciles de identificar; la limitación implícita de la utilización de un indicador, este puede dar información del resultado de un programa, pero solo es un dato, por lo que su información no puede responder a otras interrogantes del porqué funciona o no.

Como se puede ver en los puntos anteriores, aunque la obtención de información puede tornarse un poco compleja, especialmente en espacios donde los contextos políticos juegan un papel importante, no solo para la evaluación, sino para la obtención de la información, esta es necesaria para ejercer juicios valorativos sobre las políticas, programas o servicios. Esto puede significar un retroceso importante en la cultura de la evaluación ya que, los datos se limitan solo a números, dejando de lado la intuición, el evaluador o cayendo al otro extremo, donde las decisiones no se basan en información fundamentada, sino en la subjetividad de los evaluadores, que también están envueltas en intereses particulares. Finalmente, podemos concluir que es primordial que la visión sobre la evaluación no se limite a la complejidad de los programas o a los intereses externos al gobierno, sino a identificar los objetivos de por qué se quiere llevar a cabo la evaluación y cuáles son los fines que busca.

### ***1.4.3 Aprendizaje***

Desde fines de los años noventa se ha ido enfatizando el diseño de políticas públicas con base en evidencias (evidence-based policies), lo cual se ha percibido como un impulso renovado a la evaluación como fuente de evidencia. Sin embargo, cabe destacar que ni toda la evidencia surge de evaluaciones (hay investigaciones que no son evaluaciones y que constituyen una importante fuente de generación de evidencias), ni toda evaluación genera evidencias (a veces las evaluaciones son una descripción de la implementación y carecen de evidencia sólida). Por otro lado, la evidencia no es la única base sobre la cual se diseñan políticas públicas. El proceso de formulación de políticas públicas es altamente complejo y si bien las evidencias sobre resultados son un insumo importante, especialmente en algunas circunstancias, existen factores políticos que también tienen una fuerte influencia en el proceso de diseño.

La evaluación permite aprender de la experiencia extrayendo lecciones sobre lo que ha funcionado bien y lo que ha fallado, y las razones de éxitos y fracasos, propios y ajenos. Si las políticas públicas se implementaran siempre de acuerdo a las intenciones, y si no hubiera efectos no buscados, la evaluación no sería útil, excepto para confirmar el logro de los objetivos. En ese tipo de mundo no habría incertidumbre, coincidiendo lo planeado con lo realizado (no habría diferencias entre ex ante y ex post). Pero en el mundo real las políticas no siempre pueden implementarse conforme a las intenciones, y los planes no siempre se cumplen, o se cumplen sólo parcialmente. Además, frecuentemente se presentan efectos no buscados, positivos y/o negativos. Por lo tanto, es importante verificar qué es lo que realmente ha sucedido y el grado en que se han cumplido los objetivos, lo cual permitirá mejorar la eficacia y eficiencia de las intervenciones futuras, posibilitando un mejor uso de los recursos para alcanzar un mayor nivel de resultados positivos y evitar o mitigar los efectos indeseados negativos. Hay diferentes tipos de evaluaciones que pueden utilizarse para aprender de la experiencia. Entre ellas cabe destacar las evaluaciones de procesos (que focalizan la atención en los mecanismos e instrumentos a través de los cuales se ha intentado alcanzar determinados objetivos) y las evaluaciones de

impacto (que se centran en los resultados últimos de las políticas públicas, esto es, en las modificaciones logradas en un conjunto de variables-objetivo, por ejemplo, en los componentes del desarrollo humano o en los objetivos del programa de gobierno). Si bien lo que realmente interesa es el impacto de las políticas o programas o proyectos, y, por lo tanto, las evaluaciones de impacto, hay circunstancias en las cuales no es posible determinar de modo inequívoco cuál ha sido el efecto atribuible a determinadas intervenciones y, por ello, es importante complementar el análisis de impacto con un análisis de procesos.

La evaluación debe tomar en cuenta los factores contextuales y realizar un análisis y síntesis que permita identificar las causas que han operado para alcanzar o no los resultados esperados, así como otros posibles efectos atribuibles a las intervenciones que tuvieron lugar. De este modo será posible extraer lecciones de la experiencia que puedan, en principio, aplicarse en contextos similares. El desafío, entonces, es cómo diseñar, implementar y utilizar evaluaciones de modo que permitan aprender de la experiencia, tema que será abordado en el resto de este trabajo (y en las referencias que se incluyen al final del mismo).

### **1.5 Generación y disponibilidad de información para evaluaciones relevantes y útiles**

Dentro del marco de la evaluación, podemos entender de acuerdo a Rossi (2017) que a nivel municipal es una herramienta fundamental para lograr la eficacia de las administraciones, por lo que es indispensable que se realice en cada una de las fases de las políticas públicas o las fases de gobierno. La evaluación del desempeño juega un papel importante, ya que es la que se utiliza en mayor medida para que los municipios obtengan mayor información acerca de las acciones de sus gobiernos (Arévalo y Bardales, 2020). Los gobiernos municipales actuales tienen la creciente necesidad de realizar tareas de evaluación, ya que su cercanía con lo local cobra una especial importancia para garantizar el seguimiento continuo de la implementación de las políticas destinadas al beneficio de los ciudadanos. En este sentido, los modelos de gestión han traído consigo la idea de

incorporar herramientas que permitan detectar y comprender las nuevas necesidades de los ciudadanos, por lo que las evaluaciones que permitan medir el impacto den ser deliberadas, intencionales y racionales respecto a la consecución de objetivos y la consecución de resultados, poniendo el foco de atención en la eficacia del gobierno local, y no en el análisis de cumplimiento de normas y procedimientos internos a la organización (Rossi, 2017).

De acuerdo con Mejía (s/f) la evaluación de los programas y las políticas públicas tiene como objetivo principal brindar una descripción detallada del diseño, la operación, la gestión, los resultados y el desempeño de dichos programas y políticas. En este sentido, hablar de proceso a nivel municipal implica que las evaluaciones a las acciones públicas hagan referencia a una etapa fundamental dentro de una parte del proceso de gestión gubernamental, proporcionando insumos útiles para tomar decisiones presupuestales, así como para juzgar la eficacia y, por ende, la permanencia o la necesidad de cambio o remoción de estas acciones.

En consecuencia, de acuerdo con González y Hernández (2010) a nivel local existe un amplio consenso sobre la conveniencia de evaluar regularmente las acciones de gobierno, con el propósito de conocer si están o no cumpliendo con los objetivos que justifican su existencia y los recursos públicos que se destinan a ellas, por lo que en años recientes el Estado mexicano adoptó sobre sus municipios decisiones encaminadas a substanciar un esfuerzo amplio y sistemático de evaluación que les permitiera conocer los resultados del actuar de sus instituciones públicas. Aunque en términos generales, la existencia de los procesos de evaluación nace de una política federal, es relevante saber que esta debe ser desarrollada de forma continua, lo que ha implicado que en los tres niveles de gobierno existan modificaciones de consideración en estructuras tan sensibles y significativas como los sistemas de planificación y de presupuestación, principalmente en el ámbito local. Si bien, los efectos de los cambios habidos aún no son del todo conocidos y, en más de un sentido, será necesario esperar un plazo razonable para saber si ofrecieron los beneficios prometidos, es relevante saber que estos ejercicios permiten ir fomentando

una cultura de evaluación a nivel local, en la cual la transmisión de información sea vista como una oportunidad de aprendizaje. (Mejía, s/f).

Para Cabrero (2005) La evaluación integral u holística realizada sobre los gobiernos municipales ayuda a entender mejor los procesos locales de gobernabilidad y transición democrática. Sin embargo, esta misma característica hace que no sea un enfoque instrumental, ni ofrezca a los actores gubernamentales herramientas específicas que permitan modificar o actuar sobre los procesos de cambio institucional. En este sentido, la evaluación a nivel municipal es el desarrollo resultante de comprender como las acciones colectivas sujetas a tendencias y movilizaciones van más allá de voluntades o acciones individuales de los gobernantes. En la actualidad en el mundo, uno de los muchos retos de gran magnitud que asumen los gobiernos de bajos recursos es el desarrollo y consolidación de un sistema de evaluación que permita conformar una política sistemática de valoración de los resultados de la acción pública, por lo menos en lo que toca a las dependencias y programas. El también llamado sistema de evaluación del desempeño (SED), es producto de la adopción de la gestión por resultados (GpR) y su concomitante modelo de presupuesto basado en resultados (PbR) que responden a la modernización del Estado para generar un gasto y valor público óptimo (González, Hernández, 2010). La evaluación también permite determinar las capacidades y competencias desarrolladas en el recurso humano para que tome un camino diferente a favor del desarrollo institucional asegurando la vida sostenible a pesar de la crisis económica de los países, porque hay acciones que no depende de dinero sino del comportamiento de los colaboradores. El liderazgo y el trabajo en equipo multidisciplinario y multisectorial es la herramienta de cambio para la mejorar la evaluación en la gestión pública y garantizar un desarrollo sostenible para las nuevas generaciones

## **1.6 La experiencia internacional en sistemas de evaluación**

La exigencia en la mejora de las actividades que se realizan dentro del sector público, ha obligado a los gobiernos locales a tomar una mayor importancia a la rendición

de cuentas que, como ya se había mencionado en párrafos anteriores, va de la mano con la responsabilidad de los resultados de la gestión y sus políticas, lo que significa que los gobiernos locales deben disponer de mecanismos e instrumentos que evalúen el desempeño de las instituciones (Guzmán, 2005 citado en Ramos y Villalobos, 2011). En este sentido, la administración pública ha intentado innovar y aplicar procedimientos que tienen como objetivo principal mejorar la transparencia, la gestión institucional y los resultados del uso de los recursos que tienen un valor público. La finalidad de llevar a cabo esfuerzos por parte del sector gubernamental es que se fortalezca la capacidad que tiene el Estado para mejorar su actuación sobre sus impactos sociales. Uno de los elementos que se empieza a desarrollar en el contexto internacional y que, al ser pionero, ha sido utilizado como referente mundial en cuanto a reformas y modernización de la administración pública es la implementación de mecanismos para evaluar el desempeño gubernamental. Esta valoración permite que las acciones de la administración pública puedan ser medidas, controladas y evaluadas según el objetivo de cada programa o política pública, y de este modo se puede conocer el impacto social en el ejercicio de los recursos públicos.

Esto comienza a dar una primera idea en cuanto a que la institucionalización de una política de evaluación del desempeño, también ya mencionada anteriormente, puede ser efectiva en un ámbito local, siempre y cuando cuente con incentivos para un cambio institucional, cultural y de gestión. Por ejemplo, la experiencia de Inglaterra con las iniciativas de la Financial Management Initiative (Administración Financiera) en 1982 y la *Improving Management in Government: the next steps* (el mejoramiento de la Administración del Gobierno: los siguientes pasos) en 1988. Bajo el mismo contexto, Estados Unidos tuvo la National Performance Review que le significó a las dependencias gubernamentales de la década de 1990 desarrollar e implementar un sistema de responsabilidad que permitiera medir los resultados, establecer metas, objetivos y medir sus avances. Por otro lado, la experiencia latinoamericana más sobresaliente es la del gobierno chileno, que en su esfuerzo por modernizar la gestión de finales de la década de 1990 llevó a cabo la evaluación de programas gubernamentales en un contexto nacional.

Si bien, en el párrafo anterior se mencionan algunas experiencias de éxito sobre la evaluación vista de una forma general y aplicada a las políticas y programas de gobierno; estos casos de éxito han servido como ejemplo para México y contextos gubernamentales. Existen, también otras prácticas que, aunque no se han contemplado para el país, vale la pena mencionar y entender algunas de sus características.

### ***1.6.1 Países Latinoamericanos***

En Chile los procesos evaluativos los llevan a cabo a través de la Metodología del Marco Lógico, principalmente lo utilizan para el Diseño de Programas de Seguridad Social. De esta experiencia diversos países latinoamericanos han tomado el SIEGEM chileno, ya que esta ha sido promotor del desarrollo regional y local a través de uso de indicadores para generar información y tomar decisiones; una de sus mayores ventajas es que se encuentra fortalecido legalmente. Este sistema representa la creación del primer sistema de indicadores municipales; otro país que también ha aplicado procesos de evaluación que se pueden considerar como una experiencia de valor es Colombia, el gobierno hace uso de enfoques cualitativos en actividades de monitoreo y evaluación, esto debido a que las exigencias de los ciudadanos vistos como usuarios traen como resultado que el gobierno copie modelos de las empresas privadas, con el objetivo de eficientizar el abastecimiento de los servicios públicos, haciendo posible que la generación de información permita tener las condiciones necesarias para evaluar de los servicios públicos, para llevar a cabo estos procesos se hacen análisis documentales para realizar Marcos de Referencia para casos concretos. Un ejemplo de esta metodología es la evaluación de la calidad de los servicios, ya que esta se utiliza como una variable estratégica que aporta ventaja competitiva y participación del sector público en la distribución de los servicios.

Finalmente, otro país que se enfoca en el cumplimiento de metas de desempeño de las políticas y programas públicos es Venezuela; el gobierno para poder evaluar utiliza el Marco Conceptual, adicionando los conocimientos y experiencias previas de los tomadores

de decisiones, lo que significa que sus evaluaciones tienen una perspectiva integral al combinar elementos científicos con empíricos.

### ***1.6.2 Países de Europeos***

La Administración Pública en Europa a diferencia de Latinoamérica cuenta con 30 años por delante con estudios acerca de la evaluación, por lo que su práctica cuenta con un adelanto importante. Por ejemplo, el gobierno de España realiza evaluaciones a través de un proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación, lo que tiene como objetivo encaminar el conocimiento sobre una acción; por ello durante este proceso toma en consideración la motivación que se tiene para evaluar, la definición de la unidad, el contexto para evaluar, las necesidades informativas, los criterios de valor, la operalización de los criterios e indicadores, el diseño metodológico, la búsqueda de las fuentes y la generación de datos, por lo que las interpretaciones para comunicar los resultados suelen ser más eficientes.

Gran Bretaña implementa el “best value policy” para realizar evaluaciones a través de la gestión. Esta política refleja un interés por la mejora de eficiencia y calidad en la gestión de los servicios públicos municipales, su principal característica es que da mayor énfasis a la capacidad de organización para lograr los objetivos propuestos.

En otros países como Alemania, Austria, Francia, Italia, Grecia y Portugal la evaluación de la acción pública valora principalmente la eficiencia en los recursos empleados, además de otorgar un peso importante a la legalidad; en el caso de los servicios municipales, no presta excesiva atención, salvo algunas excepciones; la perspectiva de la evaluación aún es muy limitada ya que, todavía no se presta de forma generalizada la atención debida a la calidad de las interacciones de los múltiples agentes institucionales, privados y sociales que participan en una economía mixta de provisión de servicios, no obstante los procesos evaluativos en las políticas públicas están presentes como una forma de rendición de cuentas para la ciudadanía.

Como se puede leer en los párrafos anteriores las condiciones en las cuales se realizan las evaluaciones tienen rasgos con gran diferenciación respecto a las prácticas que se llevan a cabo en América Latina, ya que utilizan más elementos que además de fundamentar las decisiones utilizan los datos como una forma de aprendizaje.

### ***1.6.3 Países de América del Norte***

En países como Canadá la calidad de vida es un elemento importante, por lo cual es común que se considere en los procesos de evaluación; lo que implica que su visión este “más allá” del concepto de calidad en los servicios públicos municipales con relación a otros países, como México, por ejemplo. La visión de los funcionarios de gobierno es que los informes con numerosos indicadores son de poca relevancia para los políticos, los medios de comunicación y los ciudadanos. La importancia se encuentra en que los usuarios no piden rendición de cuentas, sino que toman obligación en su papel y ellos son el reflejo el buen uso de los recursos que están en su vida cotidiana, esto resulta importante porque dentro de los procesos los ciudadanos ya no son vistos como clientes, sino agentes de cambio que actúan con relación a las propias iniciativas de los tomadores de decisiones.

A diferencia de Estados Unidos, las evaluaciones son dirigidas por ciudadanos a través de grupos comunitarios que pueden acceder a ellas, de esta manera logran ver los avances en la calidad de vida local desde una visión ciudadana. En esta versión de los cuadros de mando se añade valor a la evaluación de los programas públicos al incorporar aspectos sociales, económicos, políticos y medioambientales. Este tipo de evaluaciones se aplican en los condados de San Diego, Owensboro y Daviess Country, Kentucky, Ciudad de Charlotte, Ciudad de Manukau.

Si bien, como se muestran en las experiencias anteriores existen evidencias de la importancia de la evaluación en el ámbito local con un enfoque hacia los servicios públicos, lo que también es una realidad es que a pesar de existir enfoques holísticos sobre la evaluación incluyendo aspectos como el nivel relacionado con los servicios públicos, de manera general existe una aversión por parte de las autoridades locales a orientar la

evaluación de la actuación pública hacia la comunidad, incluyendo indicadores de “calidad de vida” e indicadores de las interrelaciones entre políticas de distintos ámbitos. Esto es en gran medida porque que los políticos y los directivos públicos se muestran renuentes a responsabilizarse de las áreas que solo tienen una influencia indirecta o sobre la competencia de otros niveles de gobierno, aunque los ciudadanos demanden los servicios del nivel de gobierno más cercano.

**Capítulo 2.**  
**Evaluación a nivel municipal, el caso de los servicios públicos**

## **Capítulo 2. Evaluación a nivel municipal, el caso de los servicios públicos**

Actualmente, en México la evaluación municipal es un reto, pues su relevancia ha incrementado desde la implementación de la Nueva Gestión Pública; la obligación en el control y evaluación periódica de las acciones llevadas en los gobiernos locales se ha convertido en una necesidad latente porque les permite tomar decisiones basadas en la evidencia.

En este capítulo se presenta el contexto de la evaluación en México, el cual se elaboró a partir de un análisis documental que consta de investigaciones que muestran el panorama de las evaluaciones a nivel federal y como estas se han ido adaptando a los contextos locales. En el desarrollo del apartado se explica la importancia del municipio como órgano de gobierno como ente democratizador, los atributos deseables de la actuación pública municipal, identificando los productos municipales y sus procesos de evaluación en los tres órdenes de gobierno.

### **2.1 El municipio como generador de bienestar a través de sus obligaciones**

El municipio es considerado como la instancia institucional receptora de la descentralización administrativa y de gestión de los servicios públicos, que actúa en determinado territorio, por tanto, es la célula de gobierno más cercana a los ciudadanos, por lo que la respuesta a su demanda debe ser el objetivo tácito de su actuar. El municipio como un organismo descentralizado que actúa en el ámbito regional reafirma su carácter autonómico a través de las acciones que realiza partiendo de su contexto (Ziccardi, 2003). Una de las características mayormente distintivas de los gobiernos municipales en México, es que durante muchos años su operación fue bajo un esquema de centralización en la toma de decisiones y en las funciones. Citando a Díaz y Castañeda (2004). El contexto coyuntural que se estaba presentando en la década de los setenta hizo que “prácticamente todas las decisiones y proyectos de inversión importantes estaban a cargo del gobierno federal, que decidía la asignación y uso de la abrumadora mayoría de los gastos en

educación, salud, desarrollo rural, social y económico por medio de sus poderosas secretarías, con una presencia importante en los estados a través de sus delegados” (p. 12).

El resultado de estas prácticas gubernamentales no solo fue una fuerte centralización en la toma de decisiones, sino que representó un mayor control del gasto público. Sin embargo, la crisis económica que se presentó a principios de la década de los ochenta hizo posible que este contexto cambiará, lo que permitió que surgiera un nuevo modelo de ajuste económico para el país, iniciando un proceso de descentralización, lo que significó una transferencia de responsabilidades hacia los gobiernos estatales y municipales. Estas transferencias trajeron como consecuencia que a nivel municipal se contara con mayores recursos para ejercer su marco de atribuciones, asimismo los espacios de autonomía que crecieron dieron pie a un mayor desarrollo local (Cabrero, 2010). Como se puede leer en el párrafo anterior el proceso de descentralización otorgó nuevas responsabilidades a los gobiernos locales; fue entonces cuando los municipios tuvieron que responder con acciones diferentes, las cuales dentro de la literatura fueron catalogadas como experiencias innovadoras, esto porque para poder llevarlas a cabo implican una serie de estrategias nuevas y diferentes para resolver los problemas públicos locales.

Estas acciones generaron la llamada “ola innovadora desde lo local” y que no fue otra cosa más que el resultado que dio el municipio ante las enormes presiones que la ciudadanía ejerce sobre los gobiernos municipales y que estos han decidido atender de una manera diferente a lo que corresponde al entramado institucional-constitucional (Cabrero y Carrera, 2008). Con el surgimiento de este movimiento, la innovación para el municipio fue entendida como la capacidad que tiene un espacio local para responder a las necesidades y exigencias a partir de un nuevo esquema de tareas y estrategias de acciones locales, la finalidad de esta nueva visión fue atender de mejor manera los problemas públicos que enfrentan los escenarios locales con la intervención de entes gubernamentales y no gubernamentales. La importancia de la innovación en los contextos locales, es que el éxito o fracaso depende de la capacidad de los diversos actores existentes en este espacio, por lo que tomar decisiones que se basen en el fundamento se convierte en una necesidad,

ya que resulta necesario generar información que permita saber el estado de las acciones y con base en ello determinar la mejor ruta de acción. De la misma forma, la innovación se relaciona con la habilidad para cumplir con un objetivo específico, por lo que dependerá de las habilidades de los actores gubernamentales y no gubernamentales de un espacio local para atender sus responsabilidades y solucionar los problemas públicos (Cabrero, 2010). También resulta necesario establecer que cada contexto local tendrá un grado de capacidad que servirá como base para potencializar la innovación, en otras palabras, no todos los gobiernos locales cuentan con los elementos necesarios para innovar, especialmente aquellos donde sus características semiurbanas representen obstáculos para poder llevarlos a cabo.

Aunque se reconoce que la innovación implica un cambio principalmente en los procesos con los cuales el gobierno local busca cumplir con sus responsabilidades y tareas, Cabrero y Carrera (2008) señalan que la “innovación no se refiere a una acción o proceso inédito a nivel nacional o internacional, simplemente a una acción o proceso de mejora que el espacio local de referencia forma parte de un nuevo repertorio de acción pública” (p.19). Lo anterior lo podemos entender como la forma en la cual el municipio considerando sus características propias, elementos y limitaciones responde a las problemáticas que emergen de la población, que, si bien además de ser una obligación marcada constitucionalmente los obliga a establecer objetivos a corto plazo dejando de lado la posibilidad de planear a mediano y largo plazo, eliminando escenarios emergentes que son representativos de la dinámica de este nivel.

En este sentido, de acuerdo con Cabrero y Orihuela (2002) existen una serie de características que contrastan capacidades administrativas en los municipios mexicanos como que en la gran mayoría de los municipios mexicanos se caracterizan por un débil marco normativo y reglamentario los sistemas administrativos obsoletos en las administraciones municipales y coexiste un débil nivel de profesionalización de gobernantes y funcionarios municipales.

Como se puede ver, estas características muestran rezagos importantes en las capacidades administrativas de la mayoría de los municipios, la heterogeneidad política, territorial y económica hace que las condiciones sean diferentes de un municipio a otro. Por otro lado, podríamos cuestionar esta visión, ya que, en muchas ocasiones, las experiencias innovadoras de los gobiernos suelen ser imitadas, y no solo entre los niveles gubernamentales, sino también por parte del sector privado, porque la administración ha optado por utilizar sus procesos y técnicas para atender problemas públicos, un ejemplo de ello es la Nueva Gestión Pública. González (2010) “señala que la innovación en la gestión pública no solo se trata de la simple adopción de nuevas técnicas provenientes de la gestión privada, sino de la adaptación que tienen los gobiernos locales para aplicar dichas técnicas en contextos y condiciones diferentes a las teorías en que fueron elaboradas” (p. 22).

Esta afirmación nos ayuda a ver el lado positivo de la innovación en los espacios locales, ya que la ve como un cambio que mejora los procesos a partir de los cuales se cumplen con los objetivos establecidos utilizando diversas adecuaciones provenientes ya sea de la aplicación de casos de éxito o del sector privado. Como ya se ha escrito en líneas anteriores el objetivo de la innovación es encontrar mejores estrategias para solucionar los problemas públicos locales; aunque sus implicaciones son importantes como ya lo habíamos mencionado, no debemos dejar de lado que la innovación por sí misma no asegura que se solucionará el problema público, sino que necesita una adaptación del diseño adecuada al contexto local, de lo contrario se corre el riesgo de que la innovación no solucione el problema o incluso pueda agravarse, por ello es importante que las herramientas e instrumentos se adecuen individualmente a las necesidades municipales.

### ***2.1.1 El municipio: características y formas***

En el ámbito político, la descentralización fue un proceso de reconocimiento de las nuevas facultades, reflejó el inicio de la alternancia política en los espacios municipales, situación que favoreció el logro de avances en materia de participación democrática (Arzaluz, 2013). Aunado a esto, los gobiernos municipales comenzaron a reconocer el

vínculo entre las autoridades municipales con sus habitantes (Ríos, 2011). Esto no fue del todo positivo para los gobiernos municipales, ya que, a pesar de su revalorización como parte del proceso de descentralización, los problemas y retos que enfrentaban para cumplir con sus nuevas responsabilidades y la ampliación de su agenda fueron cada vez más evidentes. Uno de los principales obstáculos fueron recursos económicos limitados, carencia en los recursos humanos calificados, un andamiaje institucional, jurídico insuficiente, superfluo y flexible, además de información para tomar decisiones escasa y fraccionada.

En este sentido, uno de los elementos que podría contribuir con la mejora y continua aplicación de las innovaciones es la institucionalización de estas, ya que de este modo incrementa la posibilidad de consolidarse y continuar durante distintos periodos de la administración sin permitir que los cambios políticos influyan sobre ellas. En los gobiernos municipales mexicanos existe una mayor tendencia hacia la alta rotación de sus funcionarios; a darle poca o nula continuidad al trabajo de anteriores administraciones; y comenzar en cada administración con nuevo personal y nuevos modelos de organización (Rojo, 2013) lo que dificulta la consolidación de las experiencias de innovación.

En México, y posiblemente en América Latina, muchos autores han insistido en referirse al gobierno municipal como un ente único y homogéneo. Sin embargo, en el contexto mexicano la diversidad es la principal característica que define a la nación, de tal suerte que ver a los municipios de manera homogénea resulta prácticamente imposible, por lo que se vuelve indispensable que, para poder comprender su funcionamiento, hay que desagregar ese “todo” municipal en diferentes grados de complejidad, de gravedad de los rezagos y de diversidad de los retos a enfrentar (Aldret, 2015). Si consideramos los efectos prácticos que tienen que ver con el nuevo papel del municipio, este deja de ser una agencia administrativa encargada de prestar servicios a la población y se convirtió, al menos en el papel, en la instancia responsable de definir los problemas públicos locales y de elegir los mecanismos de acción propicios para la solución de estos. Por ello, los municipios

adquirieren facultades plenas en materia de servicios públicos, obligando a los estados y a la federación a incluirlos en la planeación del desarrollo regional.

A pesar de las agregaciones con las que ahora contaba el municipio, la estructura operativa de las administraciones municipales continuó siendo muy limitada para hacer frente a las múltiples responsabilidades y a la amplia agenda de asuntos que se debieron enfrentar, sobre todo a partir de la década de los noventa cuando se llevó a cabo la descentralización de recursos y funciones asociadas a la implementación de políticas públicas federales. Aunque los gobiernos locales se transformaron, y por un momento pareció que la descentralización realmente se traduciría en procesos de devolución de facultades y potestades al nivel municipal, el proceso se estancó. Bajo este contexto existen por lo menos dos grandes interpretaciones para explicar este hecho; la primera refiere a la falta de voluntad política; la segunda, de corte más académico, resalta la debilidad institucional de los gobiernos municipales. Es decir, esta segunda corriente sostiene que los cambios no pudieron consolidarse, profundizar y avanzar a un ritmo más ambicioso debido a las propias limitaciones del diseño institucional municipal que impidieron que se asumieran más funciones y competencias (Aldret, 2015). A partir de la transición democrática y de los procesos de alternancia de partidos en el poder, estas reglas empezaron a cambiar, aunque las agendas de profesionalización, transparencia, y rendición de cuentas en materia de empleo público han avanzado a ritmos diferenciados, particularmente en estados y municipios se siguen conservando muchas de las prácticas tradicionales. Este análisis nos permite dejar en claro que los gobiernos municipales y sus administraciones son espacios institucionalmente frágiles que muestran rezagos importantes en las capacidades de gobierno y gestión de las políticas públicas. La evidencia apunta a la urgente necesidad de avanzar hacia un nuevo diseño institucional del ámbito municipal, ya que la falta de profesionalización de los servidores públicos y la continuidad de las políticas públicas se traduce frecuentemente en acciones improvisadas. El problema radica cuando la elaboración del plan se interpreta como un mero ejercicio burocrático que no se traduce en metas y estrategias de acción claras, por lo tanto, a falta

de capacidades y recursos del municipio mexicano dificulta la atención a los problemas sociales más apremiantes.

Aunque los procesos de descentralización trasladaron mayores responsabilidades a los gobiernos locales, estos seguían siendo carentes de capacidades técnicas y financieras, pese al intento por incorporar nuevos temas a la agenda pública municipal tales como la calidad de vida, el desarrollo humano y la necesidad de atender los asentamientos irregulares de población, todas estas acciones terminaron creciendo bajo presión urgente de obtener resultados, lo que derivó en un reto mayúsculo para construir alternativas sólidas que satisficiera adecuadamente las demandas de la población. Bajo este orden de ideas, la naturaleza de una organización municipal depende fundamentalmente del modelo teórico que adopta el Estado y de la organización político-territorial. Por lo que citando a Peters (1996) existen dos elementos que pueden determinar la estructura, las funciones y los productos de la organización municipal. En el primero es posible reconocer cuatro modelos teóricos dominantes del Estado: el Modelo del Estado Centralizado, en donde los ciudadanos autorizan a los políticos a través de las elecciones a diseñar y a controlar el sistema político-administrativo, el Modelo del Estado Institucional, que da énfasis a los aspectos culturales del sistema y a la lógica de la adecuación, integración y colectivización, el Modelo del Estado Corporativista, que se interesa en el enfoque de la integración cerrada del Estado con los grupos de interés y el Modelo del Estado Supermercado, que considera primariamente al Estado como a un proveedor de servicios que responde a la demanda de los consumidores y usuarios.

Independientemente del modelo de Estado, la realidad es que una organización municipal es el órgano jurídico y político de un municipio, siendo este último la unidad primaria político-administrativa del Estado, y lo que determinará modelo será la constitución política del Estado y el cuerpo jurídico instrumental, los cuales identificarán medios y fines característicos (Arriagada, 2002). Por tanto, la organización municipal posee un cuerpo deliberativo (Concejo Municipal), un cuerpo consultivo (Consejo Socioeconómico) y un cuerpo ejecutivo (El alcalde). Al interior de este cuerpo, en general,

se localizan cuatro áreas generales de gestión: la Institucional, la Territorial, la Social y la de Servicios Básicos. Es importante mencionar que el área de gestión de los servicios básicos en muchas ocasiones no llega a estar presente, ya que los servicios básicos son proporcionados por prestadores privados o prestadores públicos localizados fuera de la gestión local. Por otro lado, independiente a esto, el área institucional es la organización básica que toda institución tiene para apoyar la producción y entrega de un bien y/o servicio a sus clientes, y si esta se relaciona con el área territorial, el entorno físico y de infraestructura, el municipio puede generar elementos fundamentales para soportar el desarrollo territorial y el mejoramiento de la calidad de vida de una comunidad.

### ***2.1.2 La actuación pública y sus atributos deseables***

El interés de este apartado consiste en identificar los atributos que conviene medir para poder llevar a cabo el ejercicio de evaluación en la actuación pública. Evaluar la gestión de una institución pública exige el desarrollo de un conjunto de indicadores que comprenda las diferentes dimensiones de esta; dichas dimensiones se encuentran caracterizadas por los atributos que se desarrollan en las siguientes líneas y cuya principal característica es el hecho de ser medibles. La eficacia como es de sobra conocido, la eficacia de una organización se mide por el grado de satisfacción de los objetivos fijados en sus programas de actuación, o de los objetivos incluidos tácita o explícitamente en su misión. Lo anterior, en virtud de que para llevar a cabo la evaluación será preciso analizar la forma y magnitud en que los resultados obtenidos, ya sea en forma de bienes o servicios que se ajustan a los efectos previstos. De esta forma, la eficacia puede ser considerada, tanto desde el punto de vista tradicional como la comparación de los resultados obtenidos con los esperados, además de una comparación entre los resultados obtenidos y un óptimo factible, de forma tal que este concepto coincida con la propia evaluación de programas.

Los puntos clave sobre los que incide la evaluación de la eficacia son, entre otros: facilitar información sobre la continuidad, modificación o suspensión de un programa; conocer si los programas cumplidos o terminados han conseguido los fines propuestos; e

informar al público respecto al resultado de las decisiones gubernamentales sobre el desarrollo o evolución de los programas emprendidos. Bajo este orden de ideas, una actuación eficiente se definiría como aquella que con recursos determinados obtiene el máximo resultado posible, o la que con recursos mínimos mantiene la calidad y cantidad adecuadas de un determinado servicio. Desde esta perspectiva, el análisis de la eficiencia abarca los siguientes aspectos: el rendimiento o desempeño del servicio prestado del bien adquirido con relación a su coste, la comparación entre un servicio y otro, y un conjunto de recomendaciones orientadas a la crítica, y en caso de proceder, la mejora de los resultados obtenidos. De acuerdo a la lista anterior, para poder generar eficiencia se deben considerar, desde el desempeño de los servicios, la posibilidad de comparación para determinar el crecimiento o decremento en la implementación y, por último, considerar los datos como aprendizajes a partir de las recomendaciones sobre las mejoras en los espacios de actuación.

### ***2.1.3 Las acciones públicas en los contextos locales***

Hablar de las políticas públicas significa considerar cuáles son las acciones de los gobiernos, pero este término generalmente es asociado a los ámbitos federales o estatales; sus mecanismos de funcionamiento están institucionalizados y por el tipo de espacio cuentan con una mayor consolidación. A nivel local debe señalarse que desde el contexto de su funcionamiento el actuar por parte de las autoridades es diferente. La nueva economía mundial ha mostrado una mayor evidencia del aumento de la importancia que ahora tienen los gobiernos locales; las oportunidades que ahora se ofrecen en estos niveles los obligan a generar habilidades para atraer inversiones y crear un equilibrio en el desarrollo de sus comunidades. Esto ha evidenciado la poca consolidación democrática que los ha caracterizado. En este sentido, la ciudadanía exige una construcción en su gobernanza fundamentada en toma de decisiones basadas en la legitimidad (Cabrero, 2007).

Como consecuencia, los gobiernos locales han tenido que ampliar su ámbito de influencia; diversifican su repertorio de instrumentos de intervención para construir nuevos espacios de intervención pública, principalmente en ámbitos “nuevos” para ellos. Cuando amplían su visión y espacio de intervención profundizan en su agenda pública, obligándose a construir redes de actores en torno a la acción pública por medio de la innovación. De acuerdo con Cabrero (2007) “los gobiernos municipales mexicanos que modernizan su administración y sistemas de prestación de servicios públicos mediante la adopción, ya sea de sistemas de gobierno electrónico o mediante sistemas de calidad [...] son todas ellas manifestaciones de una realidad cada vez más común en los municipios del país” (p.15).

Esto lo podemos entender como una muestra clara de innovación de la agenda de políticas públicas en los municipios, esta transformación permite que los gobiernos locales den respuesta a las exigencias de la ciudadanía, tomando en consideración sus recursos, tiempos y formas para adaptarlas mediante la innovación. Por otro lado, para comprender de qué trata el actuar del gobierno y como este se relaciona con las bases para una gobernanza eficaz con instituciones que permitan la formalización de la toma de decisiones, resulta necesario esclarecer a que se refiere el análisis de las políticas públicas.

En primer lugar, la literatura sobre el tema suele centrarse en las cuatro etapas del proceso de la política pública que consisten en: la definición del problema, la formulación de las políticas, la implementación y la evaluación; esta última siendo la menos estudiada por su lugar dentro de las fases. Es importante tomar en cuenta que los analistas solamente consideran un problema para ser resuelto, este tiene que ser visto como público y ser analizado a partir de un sistema de valores y creencias que se apeguen a quien toma la decisión y al contexto en el cual se va a implementar. Sin embargo, esta decisión debe basarse en el conocimiento empírico y conceptual, así como en el arduo trabajo analítico para identificar la oportunidad de resolver el problema elegido. Esta afirmación asume la idea que las acciones del gobierno se deben desarrollar en los espacios concebidos como públicos, donde las redes de actores gubernamentales y no gubernamentales tienen presente un cierto grado de pluralidad (Cabrero, 2007).

Bardach (2008) propone que para el análisis de las políticas públicas se considere la definición del problema, donde el ciudadano debe ser visto como un cliente. En el momento en el cual se hace referencia a la población como usuarios de un servicio, permite saber que la prestación de este por parte del gobierno deberá contener un estándar de calidad, cobertura, eficacia y eficiencia; que en muchas ocasiones está determinado por el valor otorgado de quien recibe el servicio, de esta aportación podemos dar cuenta sobre la importancia que empieza adquirir la evaluación y sus herramientas. La recolección de datos cuando se convierte en conocimiento permite producir información relacionada con el problema aceptado y definido como público. La información como señalan Ariza y Díaz (2014) se traduce en el conocimiento que puede afectar las creencias y la forma en que es resuelto el problema. Por tanto, es necesario saber que la información se obtiene de la evaluación.

De esta forma, las evaluaciones que se realizan pueden ser las propias de un escenario específico de implementación o las evaluaciones de las experiencias previas de políticas implementadas, y que tuvieron éxito o se presupone la respuesta de la población después de su implementación. Así, la importancia de recolectar datos y utilizarlos de manera eficiente facilita el conocimiento, lo que conlleva a la creación de consensos y una mejor práctica en la toma de decisiones, permitiendo que después de la implementación y la participación de agentes externos al sector gubernamental puedan retroalimentar a la política o acción pública (Bueno y Ozuna, 2013). Otro paso que también se debe tomar en cuenta es el que tiene que ver con la construcción de alternativas, las cuales dentro de un modelo ideal tendrían que considerarse en su totalidad para poder hacer una aproximación al problema. De este modo, la selección de criterios que tienen que ver con el argumento evaluativo retoman importancia, ya que es en estos donde se encuentra el peso más importante sobre los valores y la filosofía del análisis de las políticas, en donde su enunciación se encuentra ligada a la definición del problema y donde estos criterios evaluativos buscan maximizar el bienestar por medio de la eficiencia (Bardach, 2008).

Expuesto ya en los párrafos anteriores, la información que se obtiene de la evaluación puede posibilitar un mejor manejo en los recursos y las futuras tomas de decisiones, aplicando métodos de investigación sistemáticos que buscan generar una utilidad en el uso de los aprendizajes. Retomando la parte de los municipios y la necesidad a la que se enfrentan para generar nuevas estrategias que les permitan transformar sus gobiernos, hace que uno de sus problemas más recurrentes sea la debilidad en sus capacidades de acción, su fragilidad institucional, la falta de recursos y facultades, que aunque cabe mencionar que no todos los municipios presentan este tipo de dificultades, una gran mayoría de ellos si se ven afectados por estas características, ya que citando a Cabrero (2007). “En México, la mayor parte de las administraciones municipales está aún en una fase de construcción de los sistemas administrativos más elementales” (p. 155).

Pese a que la mayoría los municipios en nuestro país intentan algunas estrategias de mejora en la administración pública municipal, con la finalidad de tener más claridad dentro de su administración interna y una mayor capacidad de respuesta; otros buscan que dentro de estas fases de modernización, los efectos principales sean la atención al cliente-ciudadano, ya que se hace indispensable que estas administraciones tradicionales utilicen de manera intensiva tecnologías de la información desarrolladas a partir de la Nueva Gestión Pública. Se debe señalar que debido a la heterogeneidad de los municipios y las estrategias de administración que cada uno aplica, cada gobierno local debe buscar estrategias que sean adecuadas a su situación, uno de los motivos por los cuales el desarrollo de este trabajo busca crear un índice de desempeño de los servicios públicos tomando como referencia los municipios del Estado de Hidalgo; teniendo en cuenta las innovaciones deben ser desde su realidad, dejando de lado que aunque exista un aprendizaje de otras administraciones locales, no se debe de incorporar mecánicamente los modelos ajenos a su realidad.

### ***2.1.4 Los productos municipales***

Una organización municipal produce un conjunto de servicios originados, por una parte, por los roles que el gobierno central le asigna en el contexto general de implementación de políticas macroeconómicas, territoriales y sociales, y por la otra, en las propias políticas municipales que nacen de su realidad inmediata y en la perspectiva del cumplimiento de las políticas centrales. Por lo tanto, los servicios fundamentales producidos por una organización municipal son de regulación territorial y económica, de asistencia social, y de fomento al desarrollo, crecimiento y redistribución. Los objetivos estratégicos particularizan el acercamiento entre la realidad inmediata de un municipio y la misión municipal, a partir de los productos inherentes a las funciones municipales, asociados a sus áreas de gestión, que producen, en algún grado, un impacto en alguna de las dimensiones de la misión municipal.

Por lo tanto, una acertada gestión municipal requiere un profundo conocimiento de la realidad del municipio, que pueda actualizarse en tiempo real y por intermedio de sus propios actores, su marco legal y sus instituciones; elementos que tengan como objetivo integrar la naturaleza de la organización, su cultura y sus elementos estructurales compartidos.

#### *a. Los Planes Municipales de Desarrollo*

En América Latina, principalmente después de la década de los ochenta, los procesos de descentralización se han convertido en una corriente generalizada capaz de impulsar el desarrollo en el ámbito local, esto implica cambios de actitudes y de concepción tradicional de la gestión del gobierno, lo que significa que el Municipio deberá generar sus propios instrumentos de gobierno con la intención de ser más eficiente, eficaz, oportuno (Rojo, 2013). La principal función del municipio, bajo la idea de la descentralización, es que este se debe preocupar por ser el promotor y gestor del desarrollo local. En este sentido, el proceso de descentralización contribuyó en su organización a fin de elevar su eficiencia y cumplir con su nuevo rol. Bajo términos

teóricos, el proceso de cambio debe ser innovador, práctico, útil, ordenado y estratégico, por lo que resulta indispensable que los municipios hagan uso de instrumentos de gestión integral.

Por lo tanto, y de acuerdo con Sánchez (2010) es necesario que los municipios se conviertan, fundamentalmente, en actores y promotores del desarrollo social y económico de sus localidades; involucrando la participación directa de la comunidad en un proceso de cogestión con las autoridades municipales, lo que significa que en este nuevo esquema existe la responsabilidad social e institucional compartidas. En el marco de la reforma del estado, se ha generado en años recientes, un profundo proceso de cambio en el ejercicio de la autoridad, que, en materia de política social, representa el comienzo de una transferencia de decisiones, funciones y recursos que antes eran exclusivos de las esferas centrales del gobierno federal, hacia los estados y municipios, y en menor medida en ciertos sectores vulnerables de la sociedad (Sosa, 2010). En este nuevo contexto, los municipios requieren fortalecerse no nada más en los aspectos financieros y administrativos, sino, sobre todo, en el ejercicio de su libertad y autonomía para promover, planear y conducir el desarrollo, con el fin de responder a las demandas, planteamientos y visiones de progreso de las comunidades y de los ciudadanos organizados, en una situación caracterizada, fundamentalmente, por la escasez de recursos disponibles.

Citando a García y Castillo (1996) la descentralización dio como resultado que el diseño de las políticas y las estrategias para el desarrollo local ya no estuvieran a cargo del gobierno central, esto debido a que en las prácticas anteriores representaba para el gobierno local un obstáculo no poder implementar su visión en los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales, etc., debilitando la capacidad de la población municipal para definir las características del entorno y el futuro dejando de lado la posibilidad de establecer las acciones necesarias para su realización. Como consecuencia se establece que el municipio constituye el ámbito más cercano a la población, ya que en él expresa de primera mano sus necesidades, por tanto, la administración pública tiene la posibilidad de prefigurar sus proyectos, de esta forma el municipio debe considerarse como el espacio en

el que se definan las estrategias, los programas y los proyectos de desarrollo económico y social. En este mismo sentido, conceptos como la democracia, autonomía, desarrollo y participación ciudadana deben estar presentes en el municipio para dar respuesta a las distintas demandas sociales. Bajo esta perspectiva, podemos afirmar, que el desarrollo, si no es local, no es desarrollo y que el impulso del progreso social de los pueblos requiere una visión dinámica, con una perspectiva que se asiente en la base social y económica, participativa e integrada en un espacio articulado, impulsor de las nuevas tecnologías y en el marco de un desarrollo sostenible (Espinosa, 2017).

El desarrollo local debe insertarse en el marco de una estrategia democrática de participación que permita a los ciudadanos ser artífices de su destino, dejando de ser sujetos favorecidos, pasivos de las decisiones de los poderes públicos y convirtiéndose en ciudadanos participativos, que aportan iniciativas, conscientes de los problemas de su colectividad e implicados en la solución de los mismos. La conducción del proceso de desarrollo por los gobiernos municipales, constituye un rasgo que alienta un desempeño eficiente y eficaz de todos aquellos involucrados en las tareas de definición y ejecución de los programas y los proyectos. La escala en la que opera el desarrollo local le otorga una mayor flexibilidad para la reorientación de los programas y proyectos, atendiendo a los cambios que ocurren en los ámbitos que rebasan el municipio.

Retomando a Espinosa (2017) planear el desarrollo en el Municipio significa, entre otras cosas trazar con claridad objetivos, metas y prioridades; definir acciones y asignar recursos a partir del tipo de desarrollo al que aspira la colectividad municipal. Concebida de esta forma, la planeación es, entonces, un proceso racional y sistemático mediante el cual, los habitantes del Municipio y sus autoridades: Identifican y diagnostican sus problemas y necesidades, así como los recursos reales y potenciales con los que cuentan; analizan y construyen su imagen, su objetivo y sus propuestas de desarrollo; establecen las prioridades y metas, además de los compromisos y mecanismos de corresponsabilidad en tiempo y forma. A partir de estas consideraciones, la planeación del desarrollo no es solo un asunto de especialistas, sino, sobre todo, un proceso de convergencia de saberes,

técnicas, habilidades, capacidades y visiones políticas, en permanente reelaboración para transformar la realidad.

Por lo tanto, el Plan Municipal de Desarrollo es el instrumento rector del desarrollo integral del Municipio, resultado fundamental del proceso de planeación que se genera y establece en el ámbito municipal, ya que en él se expresa la concertación de voluntades y acuerdos de las comunidades y ciudadanos organizados con sus ayuntamientos, y los mecanismos de coordinación con los niveles estatal y federal (García y Castillo, 1996). Con el plan municipal de desarrollo, el Municipio cuenta con un instrumento que plasma las necesidades básicas a satisfacer y un catálogo de programas, con los cuales tratará de resolverlas. Es una herramienta útil para organizar el trabajo de la administración pública municipal y sirve también para inducir y concertar actividades con los grupos y organizaciones interesados en contribuir al desarrollo del municipio.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es necesario que los municipios estimulen las consultas públicas para la toma de decisiones, como un procedimiento eficaz para el diseño, formulación y evaluación del plan, de tal forma que, sumado a la demanda social, se fomente la corresponsabilidad, la organización y la participación comunitaria y con ello se generen procesos integrales de desarrollo comunitario y municipal, siendo el objetivo de la planeación transformar la demanda social en propuestas integrales de desarrollo comunitario, para articularlas en el plan del municipio. Esto permitirá definir y consolidar un proceso de planeación que impulse la formulación comunitaria de sus visiones y compromisos para el desarrollo y, principalmente, la formulación técnica de planes de desarrollo micro regional. Se trata de alimentar el proceso con las visiones de progreso de las comunidades y que sus propuestas priorizadas fluyan hacia la formulación del plan municipal de desarrollo.

En este proceso será fundamental que el gobierno municipal considere y respete la autonomía y las capacidades autogestivas de las comunidades, para establecer compromisos de corresponsabilidad, de tal forma que la autoridad municipal no aparezca como el gran proveedor, sino como el coordinador del esfuerzo colectivo y la instancia que

propicie el cumplimiento de todo compromiso contraído por la vía de la concertación. En otras palabras, se trata de reconocer la responsabilidad del Estado con los derechos sociales en el nivel de los municipios.

Finalmente, de acuerdo con Sánchez (2010) los criterios de las evaluaciones deben ser estándares como los de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, además de identificar la naturaleza específica del mandato o la coherencia de los planes municipales de desarrollo y de sus orientaciones estratégicas, se pueden presentar algunos criterios adicionales como la promoción de las innovaciones, la ampliación del alcance, la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer, se debe considerar el impacto de cada una de las evaluaciones.

#### *b. Los servicios públicos*

Las responsabilidades implícitas que conlleva la prestación de servicios públicos a nivel constitucional obligan a las administraciones subnacionales a replantear sus prioridades de gobierno y modificar la prestación de los servicios públicos, especialmente cuando estos pasan de una categoría “simple” a desafíos relevantes dentro de la toma de decisiones. La importancia de los servicios públicos a nivel local radica en que la calidad de vida de los habitantes en los municipios se encuentra ligada en gran parte a la cobertura de servicios básicos, ya que una vivienda sin estos servicios es un reflejo de carencias sociales (Coneval, 2020). Por lo que a continuación, se describen de manera general algunos de los servicios públicos marcados en la constitución y la relevancia que tienen para el municipio:

Agua potable: consiste en el conjunto de actividades que tienen por objetivo llevar agua libre de contaminantes, ya sean físicos o químicos, con características de calidad que le permitan ser ingerida y utilizada para fines domésticos, sin que existan riesgos para la salud. Agua potable en las viviendas: Otra de las tareas de mayor importancia que tienen los municipios tiene que ver con dotar de agua potable, con la calidad adecuada y cobertura suficiente a los habitantes del municipio; los municipios semiurbanos a diferencia de las grandes ciudades obtienen este abastecimiento de aguas superficiales de los manantiales,

ríos, lagos y represas, con o sin la concesión legal correspondiente. Una constante para muchos habitantes en los municipios es que el servicio del agua es irregular, intermitente y sin la calidad adecuada convirtiéndose en un desafío que no solo tiene que ver con el abastecimiento, sino además con preservar las fuentes y dar el tratamiento necesario a las aguas residuales (Velasco y Montesillo, 2007).

Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos: La recolección de residuos que representa el Servicio de Limpia que brinda el municipio, tomando en consideración que implica varias acciones, este se debe llevar a cabo a través de la limpia, recolección y traslado, limpieza en calles, avenidas, calzadas, paseos, bulevares, camellones, circuitos viales, glorietas, pasos peatonales, aceras, plazas, parques públicos, mercados, y demás áreas públicas y sitios de uso común, recolección de basura, desperdicios o desechos de cualquier procedencia que se encuentre en la vía pública, sitios públicos o de uso común, traslado, entierro o cremación de cadáveres de animales encontrados en la vía pública, establecimientos oficiales, o cualquier otro lugar público dentro del perímetro del municipio, traslado, procesamiento, aprovechamiento y destino final de la basura, desperdicios, residuos o desechos.

Hoy en día se reconoce que el municipio tiene como una de sus principales responsabilidades el medio ambiente, no solo desde una perspectiva jurídica, sino como un compromiso social, ya que de no ser considerados a futuro puede disminuir la calidad de vida de la comunidad. Drenaje y alcantarillado: Al igual que el sistema de limpia, la operación de un sistema eficiente de drenaje y alcantarillado no ha sido eficiente. Los avances en la construcción de drenajes se han dado de manera paulatina en algunas zonas, por lo que su práctica de separación llega a ser ineficiente, dando como consecuencia que no haya agua limpia en los mantos acuíferos naturales. Residuos sólidos municipales: Consiste en ir más allá de la recolección y disposición de los desechos sólidos, ya que buena parte se queda en las carreteras, caminos, terrenos baldíos, calles alternas y principales, aunado al lleno total de los tiraderos, la afectación al medio ambiente y a las

personas que viven alrededor de estos vertederos propician una urgencia para que el municipio bajo sus facultades haga frente al problema.

Citando a (Velasco y Montesillo, 2007) los servicios públicos constituyen la responsabilidad principal de los municipios porque no solo son el fundamento de una buena calidad de vida que los ayuntamientos están obligados a ofrecer a los ciudadanos, sino porque dentro de su espacio de actuación también se reconoce que el bienestar no depende únicamente de las políticas macroeconómicas de la administración federal, sino que el bienestar se alcanzará en la medida que existan buenas administraciones municipales, que atiendan de una manera sostenible la prestación de los servicios municipales descritos. Conforme pasa el tiempo se han agudizado los problemas relacionados con el medio ambiente a tal punto que ya afectan la calidad de vida de los habitantes en los municipios. Es necesaria una modificación en las prioridades de acción de los gobiernos; el foco de atención no debe ser exclusivamente a las necesidades inmediatas del ciudadano, sino hacia problemas que en mediano plazo pueden afectar significativamente a los municipios. Para que los municipios utilicen sus recursos con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, de acuerdo con el mandato institucional del artículo 134 de la Constitución, es necesario que parte de sus acciones gubernamentales se enfoquen en aplicar medidas que además de mejorar, maximicen la eficiencia en la asignación y gestión de los recursos, con la finalidad de responder con cobertura las necesidades básicas de su población de acuerdo con la disponibilidad de sus elementos.

En este sentido, la Nueva Gestión Pública se ha encargado de una serie de modificaciones al interior de los gobiernos que han consistido en cambiar, principalmente, el concepto de administrar al de gestionar, sumando a este no solo la obtención de resultados, sino además la importancia de informar al ciudadano sobre su actuar. Este último punto resulta relevante porque las sociedades modernas se caracterizan por demandar cada vez más la información de las acciones de sus gobiernos, independiente a los que está previamente en la Constitución. De este modo, evaluar la cobertura y eficacia

de los servicios públicos que reciben los ciudadanos, les permite efectuar comparaciones sobre el grado de eficiencia en la gestión de los fondos públicos.

Por ello, la existencia de sistemas que permitan recabar información y que a su vez sean capaces de mostrar los resultados alcanzados; el cumplimiento de los objetivos y la eficiencia en la gestión de los recursos representa una necesidad para la administración pública. Por tanto, la importancia de crear indicadores no está sólo en su papel interno y el uso que les puedan dar los servidores públicos para tomar decisiones basadas en la evidencia y con mayor fundamento, sino que además deben servir para informar adecuadamente a los ciudadanos. Cabe destacar que, aunque en los últimos años la Nueva Gestión Pública ha estado produciendo avances importantes en la aplicación de sistemas de gestión que buscan la mejora en la calidad y eficiencia de los servicios públicos a nivel municipal, esta tendencia no deja de ser general y universal, por lo que la forma de llevarla a efecto, y el grado de obligatoriedad, depende de las administraciones, sus capacidades institucionales, fortalezas en recursos humanos y elementos legales. Retomando nuevamente sus términos generales, mientras que en los países anglosajones hay una tendencia o enfoque a los resultados (Por ejemplo, la obligatoriedad de elaborar Performance Plans o Planes de Resultados y Performance Reports o Informes de Resultados, en determinados niveles de las administraciones en Estados Unidos y en el Reino Unido), en nuestro país la tendencia tiene una mayor orientación hacia la utilización de modelos y sistemas de calidad y mejora continua reflejados en los Sistemas de Evaluación del Desempeño.

### *c. Reglamento de los servicios públicos*

La facultad reglamentaria concedida al municipio se encuentra en la fracción II del artículo 115 Constitucional, esta le permite crear el marco jurídico necesario para su administración. Del mismo modo los municipios cuentan con diversos reglamentos, tal como se muestra en la Figura 1. Esta función reglamentaria que ejerce la administración pública municipal, le permite regular los procedimientos, funciones y servicios públicos,

así como la participación vecinal y ciudadana dentro del marco de su jurisdicción y competencia.

**Figura 1. Reglamento de Servicios Públicos**

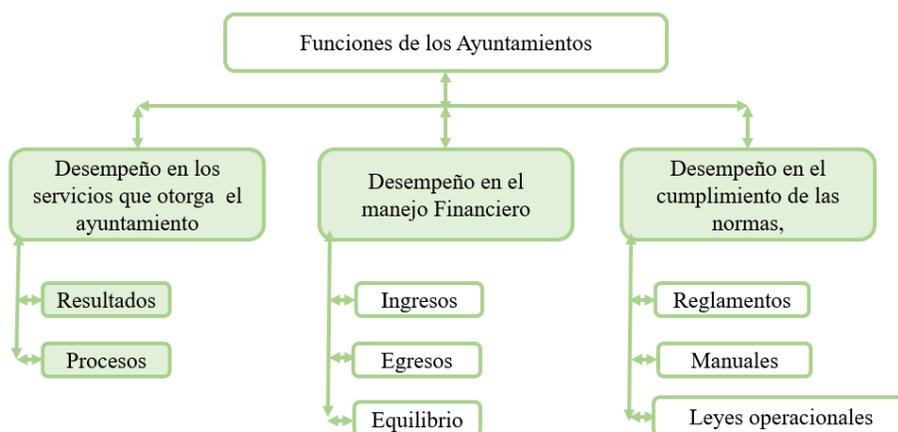


Fuente: Elaboración propia.

Del mismo modo, como se puede ver en la figura anterior, los municipios cuentan con un Bando de Policía y Buen Gobierno, el cual es una norma que compete exclusivamente al ámbito municipal que se realizó bajo el principio de subordinación jerárquica, atendiendo las facultades jurisdiccionales y de competencia concedidas al municipio y expresadas en la Constitución General, la Constitución Local y la Ley Orgánica Municipal. En la actualidad, el Bando de Policía y Buen Gobierno es una integración de normas básicas de convivencia que indica aspectos culturales y de identidad cívica del municipio, como la composición y funcionamiento del ayuntamiento, sin dejar de lado lo correspondiente al propio término “policía y buen gobierno”. En este rubro se describen las conductas típicas de carácter cívico que lesionan el marco de la convivencia armónica, conservación del ambiente y el entorno urbano; además de la descripción debe proveerse la corresponsabilidad entre las autoridades y los habitantes, indicando los medios y procedimientos de atención, las autoridades encargadas de ello y el establecimiento de sanciones (Pichardo, 2009).

Siendo el Bando de Policía y Buen Gobierno el compendio de normas básicas que rigen la vida municipal contiene un apartado muy general sobre los servicios públicos en donde se determinan cuáles serán las funciones y servicios públicos que brindará el municipio, como se puede ver en la figura 2, atendiendo los señalamientos de la Constitución Política General y el marco normativo local; se determinarán las áreas encargadas de la atención de lo relacionado con ellos, así como las formas de administración que ejercerá el municipio sobre los servicios y las consideraciones necesarias para permitir la participación de los gobiernos estales o municipales y en su caso de particulares en la prestación de los servicios públicos.

**Figura 2. Funciones de los ayuntamientos**



Fuente: Elaboración propia.

La facultad reglamentaria con que cuenta el municipio deberá ser ejercida en el tema de los servicios públicos generando un reglamento específico para cada uno de los servicios; para la composición de dicho reglamento es recomendable considerar en forma básica cuatro acepciones: la primera consistirá en exponer el servicio y los alcances de la prestación del mismo; la segunda determinará las autoridades encargadas de la prestación y sus facultades; la tercera indicará la relación entre el municipio como ente de gobierno y sus pobladores, en esta acepción del reglamento se describirá la correlación entre los distintos actores, sus formas de interacción, la retribución o derechos a los a que se sujeta el usuario del servicio público, así como las sanciones a las que puede hacerse acreedor; y

cuarta la determinación del procedimiento administrativo y los medios de impugnación, así como los órganos encargados de dirimir las controversias que se susciten entre el municipio y los usuarios de los servicios. Para la operatividad de los servicios, el municipio debe considerar en su toma de decisión la forma en que se llevará a cabo la administración, como se hará responsable, los recursos humanos especializados y suficientes, los recursos materiales, herramientas, maquinaria y equipo adecuado, además de los recursos financieros para la atención de los recursos humanos. Esto es importante, porque si la prestación de servicios logra el objetivo de satisfacer las necesidades básicas de una población, entonces es necesario presuponer que estos elementos se encuentran en los documentos municipales previamente citados.

El área administrativa responsable de los servicios públicos municipales será el ente público del gobierno municipal sobre el que recaen las funciones de organización y ejecución de las tareas relacionadas con la prestación del servicio. Este ente podrá ser un área dentro de la estructura municipal, o bien un órgano descentralizado del gobierno municipal, con características de autonomía administrativa y patrimonio, creado mediante decreto promulgado por el congreso estatal y cuyo nacimiento se podrá desprender de un ente directo del gobierno municipal. Por ejemplo, la Secretaría de Obras Pública y Servicios Municipales. Asimismo, estará encargada también de proporcionar las consideraciones técnicas necesarias para elaborar, valorar y actualizar el reglamento correspondiente, también se coadyuvará en vigilar su cumplimiento. También estará al frente de la atención de la demanda ciudadana que se presente de forma ordinaria ante sus ventanillas de atención a solicitudes y quejas de los usuarios de los servicios y determinará la estrategia para la atención de la demanda; así como la identificación de necesidades de cobertura en áreas no contempladas, procurando la atención del total de la población.

#### *d. Funciones de los servicios públicos*

Los sistemas federales, como el del Estado mexicano, se caracterizan porque las decisiones se reparten entre varias autoridades políticas autónomas, que controlan ámbitos territoriales diferentes. Para el caso de México, el Artículo 40 constitucional, precisa que el

gobierno adoptado es el Republicano Representativo, Democrático y Federal; compuesto por entidades federativas que gozan de libertad y soberanía en su régimen interno y con la capacidad de ejercer su propio gobierno. Este párrafo resulta importante ya que, a partir de esta concepción constitucional, la autonomía y soberanía para la toma de decisiones sería importante para actuar sobre las necesidades que surgen en el nivel local y que se diferencian del nivel federal. Pero, a pesar de esta soberanía y autonomía, como cita Herrera (2010) “los estados están sometidos a las disposiciones enmarcadas en la Constitución Federal, la cual define la distribución de derechos, atribuciones, responsabilidades y obligaciones entre la federación y los estados ... se plantean además las facultades concurrentes, referidas a los diversos ámbitos de la política pública en las que tanto la federación como los estados tienen participación compartida” (p.60).

En concordancia con el autor, no debemos dejar de lado que para los fines de este trabajo se debe tomar en cuenta la concepción jurídica que tiene el municipio; siendo la base de la división territorial y la célula de organización política y administrativa de las entidades federativas, la cual atiende la necesidad de construir condiciones adecuadas para la convivencia civil, pacífica y armónica entre los habitantes. Esta asociación de personas, residentes en una circunscripción territorial para satisfacer sus intereses comunes a través de órganos políticos propios, permite ver que se cumplen las características jurídicas que se encuentran encuadradas en el artículo 115 constitucional, entre las cuales destacan: personalidad jurídica propia, patrimonio propio, gobierno colectivo electo en forma popular, administración libre de su hacienda, existencia de facultades legislativas, ejecutivas y judiciales, regulación de su funcionamiento con base en mandatos constitucionales, leyes federales, constitución estatal, leyes locales y reglamentos municipales, interlocución directa, sin intermediación alguna, y sin lazos de dependencia jerárquica, con los estados y con el gobierno federal. Para la planeación y ejecución de programas de interés común establece relaciones de colaboración y coordinación con los otros dos niveles de gobierno, a través de instrumentos jurídicos. Desde que el gobierno municipal se encuentra dotado de facultades que le permiten, no solo ser la instancia más cercana a los ciudadanos, sino que además representa la principal palanca para impulsar

cambios en el sistema político, que hoy en día se ha consolidado como uno de los pilares básicos de la estructura institucional política del país (Herrera, 2010).

Por tanto, al hablar del trabajo administrativo del municipio se debe tomar en cuenta el control de su gestión, que debe estar bajo los criterios de cobertura, eficacia y eficiencia, donde siguiendo el concepto que Fayol estableció a principios del siglo pasado de “verificar si todo se da en conformidad con el programa adoptado, las órdenes dadas y los principios permitidos”, está destinado a detectar posibles incumplimientos de los objetivos marcados y sus causas. Cabe destacar que se toma en consideración un concepto proveniente de la administración privada, porque con la incorporación de la Nueva Gestión Pública su uso permitía tomar en consideración el diseño previo de distintas alternativas, para tomar decisiones que contengan la opción más conveniente para evitarlos.

### ***2.1.5 Los servicios municipales como acciones públicas***

La prestación de los servicios públicos municipales representa una de las responsabilidades más importantes a cargo del municipio, esta intervención pública en materia de servicios se ha conceptualizado de diversas maneras, dependiendo del modelo de Estado que predomina y de la forma en que se concibe la acción gubernamental. Para el caso de México, durante la década de los noventa fortaleció la tendencia a la descentralización, la que ayudó a los entornos locales a ganar mayor capacidad y decisión, aunque esto aún está en un proceso de formación para muchos municipios, ya que en su mayoría persistían graves problemas tanto en la operación administrativa como en los marcos institucionales. Aunque los ritmos de la descentralización se vinculan con el grado de desarrollo y las condiciones que guardan los distintos estados y municipios, por lo que trazar una vía única con ritmos uniformes para todos (García, 2007). Cabe resaltar que algunos de los logros en materia de descentralización se han traducido en claros beneficios para los niveles locales, mismos que se han fortalecido también porque algunas dependencias federales han buscado la forma de ampliar sus procesos descentralizadores con la intención de hacer llegar a los municipios capacidades de acción y establecer

acuerdos con ellos para trasladarles algunas de las tareas correspondientes a sus sectores o proponer esquemas de coordinación para alcanzar objetivos en común.

Con estas acciones podemos dar cuenta que esta transformación paulatina de los esquemas del funcionamiento del gobierno federal empieza a traducirse en acciones concretas para involucrar a todos los niveles de gobierno en la creación y puesta en marcha de las políticas públicas, mediante la creación de un marco de corresponsabilidad donde todos asuman su papel para alcanzar un diseño coherente del federalismo al cual se agregue la redefinición de las competencias bajo un principio de subsidiariedad. La intención es alcanzar un federalismo más eficaz, con rasgos cooperativos y capaz de responder a las crecientes demandas de la ciudadanía (García, 2007). Las prácticas innovadoras mencionadas ya en párrafos anteriores se convierten en una herramienta indispensable de mejora, de tal suerte que cada nivel de gobierno debe preocuparse por hacer mejor las cosas y paralelamente crear bases de legitimidad que le permitan un sano ejercicio de gobierno.

Citando a Cabrero (2000) esta combinación se asemeja mucho a los planteos de la Nueva Gestión Pública que se preocupa por la eficiencia y eficacia de los aparatos públicos en sus procedimientos, funciones, y resultados, sin dejar de lado el requerimiento de una base de legitimidad. Estos tres elementos, permiten sentar las bases para un gobierno que no solamente cumpla con su tarea de mejorar el trabajo operativo, sino que además atienda los puentes con la ciudadanía para facilitar la transparencia y la rendición de cuentas, depositando en ella la probabilidad de retomar para sí algunas acciones autónomas y de autogestión (p. 232). Aunque en el caso de los servicios públicos la tarea de los gobiernos municipales queda explícita en el artículo 115 constitucional, en México la cobertura de los servicios a cargo de las municipalidades y su calidad dejan mucho que desear, en buena medida, por algunas condiciones estructurales que limitan la capacidad financiera y administrativa de los gobiernos locales. La tarea desarrollada en los últimos años por los municipios ha demostrado que es posible encontrar alternativas creativas y focalizadas para la solución de las demandas.

Estas experiencias muestran que el impulso innovador se desarrolla tanto en municipios grandes como municipios pequeños, rurales o urbanos y con diversos grados de complejidad. La administración municipal se ha preocupado mucho más por una mejora desde adentro, dando pie a la aplicación de métodos como: calidad, mejora continua, modernización, reingeniería o bien el uso de sistemas de acreditación. Todos estos elementos se pueden desarrollar por medio de la creación de diagnósticos que permiten ligarlos a una forma de interpretación técnica y racional que se ha dado a estas problemáticas municipales. Algunos de los rasgos del cambio de los servicios públicos, especialmente en los espacios urbanos, es que se cargan de aprendizajes copiados de los modelos de gestión privada. Este fenómeno de isomorfismo en palabras de García (2007) puede tener una explicación alternativa si se privilegia el efecto de las redes, tomando en cuenta la incorporación creciente de los municipios ya sea en asociaciones o networks<sup>8</sup>, su ventaja es que esos espacios de intercomunicación tienden a convertirse en fuente de información o aprendizajes más utilizados.

Para autores como García (1996) los servicios públicos municipales representan la cara más aparente de gobierno, esto significa que los ciudadanos esperan obtener del gobierno un conjunto de satisfactores que no son proporcionados eficientemente por el mercado o bien son observados como responsabilidad gubernamental ante la colectividad social.

La sociedad parte de aceptar una cierta cesión de sus capacidades al Estado, esperando obtener beneficios de este comprometiéndose, como contraparte, a cumplir con ciertos tributos y contribuciones. La discusión sobre la participación de gobierno y sus alcances tiene como centro la definición del bien público; este “bien” es proporcionado a través de políticas públicas y mediante el ejercicio del presupuesto. Los servicios públicos no son únicamente una asignación más de recursos, ya que rebasan el aspecto económico y

---

<sup>8</sup> El término networks alude a los vínculos establecidos entre distintos organismos con la finalidad de obtener algún beneficio utilizando como medio al trabajo; así, desde esta perspectiva una red de trabajo dará cuenta de los distintos contactos que se tienen para integrarse y buscar algún beneficio en común

se convierten en herramientas para dirigir la política de acuerdo con criterios como la equidad y la justicia. Los niveles de gobierno local representan puntos de relación inmediata con la sociedad, lo que significa que las demandas ciudadanas se vuelven más evidentes y que cada uno de los actores aparece claramente definido. Esto en palabras de García (2007) significa que se debe “obligar a buscar la concertación y consenso mínimos para llevar un juego transparente en la definición de las políticas públicas locales” (p.235).

El análisis de los servicios públicos que se dan a nivel local debe de contemplarse partiendo de las siguientes consideraciones: Determinación económica de los grados de intervención a asumir, lo que significa, que tanto se interviene o puede intervenir de acuerdo con las prioridades definidas presupuestalmente, la influencia de las políticas en áreas elegidas para su implementación, perseguir la satisfacción de necesidades básicas asociadas al incremento mínimo de la calidad de vida de los ciudadanos, contexto que privilegia la búsqueda de un uso más eficiente de recursos escasos ante una demanda de servicios determinados, favorecer la consolidación de una base de la infraestructura que constituya una plataforma eficiente para un desarrollo autosustentable a largo plazo, la consideración de las características regionales en el establecimiento de estrategias de solución y la determinación de las formas de prestación de servicios hasta los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas. Aunque estos puntos se pueden tomar en cuenta para trazar una mayor comprensión sobre las innovaciones que se han llevado a cabo a nivel local y que han representado la respuesta a los retos que presentan las administraciones públicas para dar respuesta a los ciudadanos. Sin embargo, es importante tomar en consideración la subsidiariedad y las consideraciones del marco legal.

El principio de subsidiariedad permite asignar las responsabilidades a los niveles de gobierno más cercanos con mayores ventajas de respuesta, de ese modo se consigue un mejor alineamiento de costos, así como un margen de eficiencia razonable, además de la posibilidad de crear un orden y equilibrio entre los niveles de gobierno dentro de un orden auténticamente federal. En relación con el marco legal e institucional, podemos afirmar que se erigen en precondiciones para la acción pública, pues estas reglas del juego se

limitan y orientan a la acción de los gobiernos municipales. Sin lugar a duda, la normatividad en materia de servicios y en general los ordenamientos legales aplicables al municipio requieren ajustes y mejoras.

La búsqueda de la eficiencia en los municipios mexicanos se ha acelerado tanto por las presiones económicas de escasez de recursos, como por el proceso de transición política. En la toma de decisiones sobre quién debe ser el responsable de la prestación de los servicios públicos o de la generación de la infraestructura local, existen distintos criterios. Aunque el principio de subsidiariedad se relaciona a la responsabilidad, recae principalmente en los estados y municipios, bajo la lógica que ellos están más cerca de los problemas. Sin embargo, por las diferentes condiciones del país es difícil apearse a un concepto estricto de niveles subsidiario donde existen condiciones que pueden afectar este criterio como: el efecto o impacto que pueden tener las acciones municipales en otros estratos o jurisdicciones y las posibilidades reales con que cuentan los municipios para asumir una responsabilidad y cumplir con las funciones, ya que nada garantiza que este nivel cuente con los medios financieros o con los conocimientos necesarios para enfrentar la tarea con éxito (Porcayo, 2016). En cuanto al reparto legal, citando a García (2007) aunque la distribución de los poderes establecida en la Constitución es relativamente lógica, las responsabilidades administrativas y de supervisión deben dejar de ser centralizadas, abriendo paso a una descentralización efectiva. En la figura 3 se pueden apreciar como diferentes organismos contemplan una serie de servicios públicos que deben ser proporcionados por el Estado a partir de su mandato institucional y cuáles se contemplan como variables la creación del índice de desempeño.

**Figura 3. Servicios públicos**

<b>Constitución</b>	<b>INAFED</b>	<b>Indicadores</b>	<b>INEGI</b>
<b>Artículo 115</b>		<b>Agenda 2030 de la ONU</b>	<b>(última actualización 2019)</b>
Agua	Agua	Agua y	Agua potable

potable, drenaje y alcantarillado	potable, Drenaje y alcantarillado	drenaje	
Tratamiento y disposición de aguas residuales	n/a	n/a	Drenaje y alcantarillado
Limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos	Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos	Residuos solidos	Alumbrado público
Alumbrado público	Alumbrado público	Alumbrado público	Parques y jardines
Mercados y centrales de abastos	Mercados y centrales de abasto	n/a	Recolección de basura
Panteones	Panteones	n/a	Servicio de policía
Rastro	Rastros	n/a	Servicio de calles y avenidas
Calles, parques y jardines, y su equipamiento	Vialidades y calles	Movilidad y vialidades	Servicio de carreteras y caminos sin cuotas
Seguridad	n/a	Seguridad ciudadana	n/a

Fuente: Elaboración propia.

## **2.2 El contexto de la evaluación en México**

Las crisis económicas, políticas y sociales que se estaban presentando durante los últimos años de la década de los ochenta en México dieron pie a que cayera en una ola de la Nueva Gestión Pública. Esto significó la implementación de una cultura administrativa con mayor eficiencia y productividad en el ámbito gubernamental; aunado a ello, la promoción de la evaluación, la calidad y la transparencia en los servicios públicos sería fundamental dentro de las nuevas prácticas burocráticas.

### ***2.2.1 Institucionalización de evaluación a nivel federal***

El programa de modernización que estaba implementado el gobierno mexicano a partir de estos acontecimientos tuvo como principal objetivo resolver los problemas de las deficiencias en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño de la función pública. Por primera vez en el país existía el diseño de un sistema basado en objetivos claros y metas cuantificables, indicadores de desempeño, revisión y adaptación del Sistema Integral de Información y Fortalecimiento, además de una mayor independencia de los órganos internos de control preventivo y correctivo, esto significó una mayor objetividad en los resultados. En virtud de las transformaciones que estaba teniendo el país en torno a la evaluación durante los siguientes años, se consideró la posibilidad de reformar el sistema presupuestal, vinculando a la evaluación de resultados con la gestión pública. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) fue el primer organismo en encargarse de las actividades de evaluación, pero como se mencionó en el párrafo anterior, solo en aquellas que tenían que ver con la gestión de resultados, ya que estos influyen de manera directa en el otorgamiento de mayores recursos económicos hacia programas o políticas públicas. Algunos años después, la relevancia de los resultados de las evaluaciones permitió que a nivel institucional se consideraran otras acciones. En este sentido, a finales de la década de los noventa se llevó a cabo el proyecto más ambicioso por parte del gobierno federal; consistió en hacer una evaluación a programas que utilizan recursos fiscales, siendo la

evaluación externa del Programa de Educación, Salud y Alimentación la primera en aplicarse.

Este programa pertenecía a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), lo que dio como resultado que fuera la primera, mediante la creación de una subsecretaría, en incorporar este tipo de evaluaciones; asimismo la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) hizo convenios para poder llevar a cabo evaluaciones por medio de la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Para el 2002 se logra establecer el Sistema de Seguimiento de Metas Presidenciales, pero estaría bajo la responsabilidad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, teniendo un uso solamente para el gobierno federal. En el año 2004 la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) crea el Sistema de Monitoreo y Evaluación en México, y el CONEVAL como la instancia con autonomía técnica y de gestión con las atribuciones de medir la pobreza y evaluar la política de desarrollo social. Dichas acciones, junto con el surgimiento de otros instrumentos normativos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el 2006, instauró el Sistema de Evaluación del Desempeño, así como los Lineamientos Generales de Evaluación, el cual determinó la coordinación entre las instancias responsables de la evaluación en la Administración Pública Federal (Coneval y SHCP) fortaleciendo el Sistema de Monitoreo y Evaluación en nuestro país, avanzando hacia una cultura de la evaluación orientada a resultados.

En el año 2007 aprobó la Ley General de Desarrollo que previó la creación institucional de un Consejo Nacional de Evaluación, resultado de ello fue la creación del Consejo Nacional de Evaluación de Políticas Públicas (Coneval) que se completaría con el Sistema de Evaluación del desempeño de la SHCP que se basó en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, aprobada un año antes. Cabe mencionar que, en el 2014 se agregó el apartado C al artículo 26, para crear el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como un Órgano Constitucional Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Del párrafo anterior, podemos ver que este Decreto no solo

representó la autonomía institucional, sino que brindó un panorama en el que la evaluación no se encontraba ligada a un organismo gubernamental, lo que permitió una mayor objetividad en cuanto a sus resultados.

Actualmente, el Coneval es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permite mejorar la toma de decisiones en la materia. En cuanto a sus funciones y de acuerdo con la LGDS, el Coneval tiene como objetivos normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social, las políticas, programas o acciones que ejecuten las dependencias públicas garantizando, la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

En materia de evaluación, es la institución responsable de emitir los Lineamientos de Evaluación que deberán observar las dependencias y entidades responsables de operar los programas sociales. De igual manera, tiene a su cargo las evaluaciones de la política y programas de desarrollo social que pueden ser realizadas por la misma entidad o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, mediante los cuales podrá emitir recomendaciones respecto al cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social. El Coneval ha tenido evaluaciones externas, mismas que han tenido como objetivo principal evaluar su desempeño para identificar aspectos relevantes que permitan mejorar su quehacer. En este sentido, algunos organismos que lo han evaluado son el Banco Mundial (2008), la Auditoría Superior de la Federación (ASF; 2010; 2013; 2016), Tecnológico de Monterrey (2012-2013), Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ; 2018.).

Los tipos de evaluación que se llevan a cabo en este organismo son las siguientes: Diagnóstico, Diseño, Consistencia y Resultados, Específica, Específica de Desempeño, Integral, Procesos, Complementaria, Impacto, Estratégica. Pero, vale la pena mencionar que solo emite sugerencias y recomendaciones al Ejecutivo Federal, a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y a la Comisión Nacional de Desarrollo Social, sobre

la política y los programas de desarrollo social, con base en los resultados de las evaluaciones e investigaciones disponibles; recibir y, en su caso, considerar las propuestas temáticas y metodológicas de evaluación que sugieran los sectores público, social y privado relacionados con el desarrollo social.

### ***2.2.2 Evaluación a nivel estatal***

Las prácticas jurídicas permiten la institucionalización de las acciones informales llevadas a cabo en las administraciones públicas. En el contexto de la evaluación en México, uno de sus pilares más fundamentales jurídicos se creó durante el sexenio correspondiente a 2006-2012, cuando se inició con la visión de fomentar Administración Pública orientada hacia resultados, lo que dio pie a que diversos procesos se institucionalizaron jurídicamente por medio de las leyes que se reformaron durante este gobierno. Dentro de estas reformas surgió una modernización administrativa y de gestión para resultados a través de la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el cual hasta nuestros días representa un modelo de gestión que establece las directrices para que el gobierno federal evalúe sus programas, políticas y el desempeño de las instituciones; además, define a las estructuras de gobierno que llevarán a cabo este proceso modernizador.

Cabe resaltar que durante el año 2007 se discutió y aprobó el paquete de la Reforma Integral de la Hacienda Pública, que, en materia de gasto público, propuso el establecimiento de una estructura institucional para fomentar el gasto público orientado a resultados, su objetivo fue hacerlo más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno. También puede destacarse la reforma al artículo 134 constitucional publicada en el Diario Oficial y que dicta lo siguiente: “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” (DOF,2008).

Así mismo, incluye dentro esta reforma constitucional la temática de evaluación, donde:

“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”.

Es importante mencionar que esta reforma está ligada a lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79, que estos artículos establecen las facultades a la entidad de Fiscalización Superior de la Federación en materia de vigilancia y fiscalización. Bajo estas ideas, el proceso de modernización administrativa representó la obligación para que los tres órdenes de gobierno evalúen su administración con base en resultados.

### **2.3 La evaluación a nivel municipal**

Otra de las reformas que se relacionan directamente con la evaluación del desempeño en entidades federativas y el D.F (ahora Ciudad de México), son las adiciones a los artículos 116 y 122 de la Constitución, para que las Legislaturas de los Estados y del D.F., cuenten con entidades estatales de fiscalización, órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones; y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Deberán aplicar los mismos principios de fiscalización de la ASF: posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. En el caso específico del Artículo 134 constitucional, se incorpora el compromiso de: los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Esto significa su establecimiento en todas las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios. La Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en su Artículo 49, fracción V, establece la obligación de las entidades federativas, municipios y el D.F., en

ejerger los recursos de aportaciones federales con base en la evaluación del desempeño que marca el Artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); así mismo, dichos recursos deberán ser evaluados con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los fondos de aportaciones federales conforme a la presente Ley. Asimismo, los resultados de las evaluaciones deberán ser informados en los términos del Artículo 48 de la presente. Aunado a lo anterior, se reformó el artículo 49 constitucional para fortalecer las facultades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), con el fin de realizar auditorías y emitir recomendaciones sobre los recursos federales que ejercen las entidades federativas y municipios, distintos a participaciones; aclarando, que estos recursos federales sujetos a fiscalización por parte de la ASF incluyen las aportaciones del Ramo 33, el gasto reasignado y los subsidios a entidades federativas.

En ese mismo año se publicaron los Lineamientos Generales para la Entrega de los Recursos del Ramo 33 (DOF, 2008), donde se nombran las dependencias coordinadoras de los fondos del Ramo 33, la mecánica para el establecimiento de los indicadores de resultados derivados del ejercicio de estos recursos y el formato para que las entidades federativas y municipios reporten el ejercicio y la evaluación de cada fondo. Meses más tarde se emitió el complemento de los Lineamientos para Informar sobre el Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas; en cuyo contenido se establece que las entidades federativas, sus municipios y demarcaciones territoriales del D.F., así como sus administraciones públicas paraestatales, deberán informar de manera trimestral a través del sistema electrónico de la SHCP, lo relacionado con el ejercicio, destino y resultado de los recursos federales de la misma manera, se reportaron los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo sobre los resultados de la aplicación de los recursos (DOF, 2008).

El 31 de marzo de 2008 se emitió el Acuerdo por el que se Establecen las Disposiciones Generales del SED, que precisa cómo utilizarlo en materia de planeación,

programación, presupuestación, seguimiento, monitoreo e informes del ejercicio presupuestario y evaluación. En términos generales, se trata de las mismas disposiciones emitidas en los lineamientos, pero ahora incluye previsiones para la evaluación de los recursos federales transferidos a las entidades federativas de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y en la LFPRH (DOF, 2008). Un año más tarde SHCP emitió los indicadores de desempeño de los fondos de aportaciones federales del Ramo 33 (SHCP, 2009); el cual, dicha disposición establece las bases para el funcionamiento de los indicadores, destacando las responsabilidades, el seguimiento e integración de las fichas técnicas de cada indicador y la capacitación que la SHCP brindará a las entidades federativas.

Las iniciativas presentadas anteriormente son del ámbito de las entidades y dependencias de la APF, con sus niveles de estrategias, programas, proyectos y actividades. Esto significa que el sistema federal mexicano otorga a los niveles municipales amplios márgenes de autonomía. Por lo tanto, en torno a la evaluación de la gestión, cada gobierno municipal diseña sus iniciativas con base en sus capacidades institucionales y con la estructura operativa y técnica con la que cuenta, y en diversas ocasiones en coordinación con el gobierno federal. Sin embargo, el impacto de las diversas modificaciones legales a nivel municipal es de gran significado, ya que permite que los gobiernos locales puedan rediseñar sus estructuras organizacionales, de gestión y, sobre todo, trabajan en la preparación del capital humano para cumplir con dicha normatividad.

### ***2.3.1 Marco legal para la evaluación en el contexto municipal***

El impacto más fuerte de estas modificaciones es el cambio que se pretende es el de orientar a la administración pública local a resultados. En este sentido, para el ámbito municipal, se presenta la necesidad de un rediseño en el enfoque actual de administración municipal; el cual, no ha contribuido a promover un mayor crecimiento y desarrollo en la nación. El cambio definido parte de la idea de fomentar en su gobierno una cultura y gestión orientada hacia resultados e impactos sociales. Esto se deriva por la inminente

necesidad de que los gobiernos municipales de México fortalezcan sus capacidades institucionales ante un escenario de crisis económica y puedan actuar con mayor eficiencia, eficacia y fomenten desde este nivel de gobierno la creación de impactos sociales.

Abordar de manera más precisa la importancia de la evaluación y el uso de los índices de desempeño, principalmente en el estado de Hidalgo, es importante comenzar con el marco legal que hace referencia a las capacidades y facultades constitucionales que le corresponden al municipio. Del mismo modo, también es relevante considerar los esfuerzos que se han realizado a nivel estatal y lo que hasta hace apenas algunos años se ha realizado a nivel local. A nivel federal ya existen algunas décadas como precedente para poder hablar de la evaluación, en el contexto actual, este tipo de temas aún se encuentran lejos de lo que podría representar el uso de la información, misma que es obtenida a través de las evaluaciones. Por lo que aún existen diversas áreas de oportunidad en el desarrollo de esta fase de las políticas públicas. La visión sobre los temas de evaluación ya no busca limitarse solo al control, monitoreo o justificación de aspectos económicos, sino que, además, busca generar y utilizar los conocimientos y aprendizajes para poder hacer uso los mismos, tomando en consideración, también la legitimidad que generan las evaluaciones.

En este sentido, podemos decir que en esta etapa de las políticas públicas no solo se busca dar rendición de cuentas, sino además tomar en consideración la oferta de los servicios de calidad que se ofrecen a nivel municipal para evaluar su capacidad de gestión ante las necesidades que demanda la sociedad. Hablar de un marco legal para la evaluación de las políticas públicas, y como se había referido con anterioridad al uso de instrumentos que puedan ayudar con esta tarea, significa que por medio de la ley se comienza a reconocer la importancia de este tema. Para poder abordar aspectos que se consideran técnicos de la evaluación primero, es necesario identificar los límites de competencia sobre el tema en los tres niveles de gobierno. Esto resulta necesario debido a que las facultades que se otorgan legalmente pueden ayudar a identificar porque el desarrollo de la evaluación de las políticas públicas ha sido progresivamente lento, principalmente a nivel local.

De este modo, reconocer a las leyes dentro del tema, permite generar que exista una profesionalización sobre los temas evaluativos y que a su vez esto traiga como resultado el fortalecimiento de las capacidades municipales para poder identificar aspectos claves que incidan en su gestión. Comenzaremos con la primera base legal que da reconocimiento al municipio y se encuentra en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que a partir de su promulgación reconoció que es el propio municipio la parte fundamental de la formación del Estado, de esta manera el Artículo 115 permitió formar las bases de la división territorial y organización política y administrativas de los Estados de la federación. Este mismo Artículo también estipula los lineamientos que deben existir para gobernar un municipio, donde la administración debe estar a cargo de un ayuntamiento electo popularmente de manera directa; además de mencionar la libertad de administración de la hacienda municipal y la personalidad jurídica; esto último resulta importante para el desarrollo de este trabajo, ya que constitucionalmente este reconocimiento también dota de personalidad jurídica al municipio para todos los efectos legales, lo cual permite que tenga cierta autonomía en la creación de leyes y decretos para poder fortalecer su forma de actuar.

Con referencia al Art. 115 menciona que los municipios deberán tener a su cargo los servicios públicos que tengan que ver con: agua potable; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición de los residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles; parques; jardines y su equipamiento; seguridad pública; policía preventiva municipal y de tránsito; así como los demás que las legislaturas determinen. El párrafo anterior nos permite saber que, en relación con las facultades municipales, este nivel de gobierno si cuenta con la capacidad de poder generar leyes o decretos, los cuales pueden estar en función del uso de la evaluación como un mecanismo para el fortalecimiento municipal y para incrementar las capacidades, no solo institucionales, sino las que tienen que ver con los funcionarios públicos que se encargan de las actividades evaluativas y de la toma de decisiones fundamentadas. El hecho de que partir de estos decretos se pueda hacer una institucionalización de estas prácticas significa un gran avance dentro de la descentralización municipal y las constantes innovaciones de

las cuales el municipio es objeto, esto marca un gran avance dentro de la autonomía municipal para poder ejercer mediante la ley planes de acción que permitan una mejor toma de decisiones basadas en aprendizajes pasados para proyectar escenarios futuros.

Bajo la misma línea de ideas, no podemos dejar de lado que, en el uso de los recursos con eficacia, eficiencia, economía y honradez, siguiendo el mandato institucional del Artículo 134, resulta necesario implementar medidas, que no solo mejoren, sino que maximicen la eficiencia y gestión de los recursos para responder en la cobertura de las necesidades básicas de la población. Sin embargo, sería importante considerar que este artículo a lo largo del tiempo ha tenido algunas modificaciones de las cuales existen algunas que tienen una relación directa con las facultades que corresponden al municipio, por ello se toma en consideración la reforma que se realizó en 1999 y que especificó, amplió y reformuló las facultades en materia de desarrollo urbano, ecología y planeación regional, aunado al aumento en la prestación de servicios a cargo de los municipios y el surgimiento de las obligaciones relacionadas con la materia de Desarrollo Social, Transparencia y Responsabilidades de los Servidores Públicos, además de otras relacionadas con justicia y seguridad, materia de recursos económicos y algunas más en política y religión (INAFED, 2012).

Habiendo explicado de manera general las facultades y el reconocimiento que otorga la Constitución en el Artículo 115 al municipio desde su creación y el aumento de sus facultades durante sus reformas. También es importante mencionar al Artículo 134 presente en la Constitución que habla sobre la administración de los recursos públicos y que como se mencionó en párrafos anteriores estos deberán basarse en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, además que los resultados deberán ser evaluados por instancias técnicas. Como se puede leer a partir de este artículo, el Estado tiene presente que el uso de los recursos públicos no solo tiene que ser justificado por su fin, sino evaluado a partir de un conocimiento previo de métodos, técnicas e instrumentos utilizados por personas especialistas en este tipo de procesos (Const. Art. 134). Lo cual significa que se está reconociendo la responsabilidad que deben tener los

funcionarios públicos en el fortalecimiento de sus capacidades para poder hacer procesos de evaluación a través de metodologías multicriterio.

Por otro lado, a nivel estatal, en lo que concierne a Hidalgo, la Constitución marca en el artículo 108 las bases para poder hablar de evaluación. En él se establece que los recursos económicos que sean dispuestos tanto por el Gobierno del Estado y la Administración Pública Paraestatal deberán ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que están destinados. Del mismo modo, menciona que los resultados del ejercicio de dichos recursos tienen que ser evaluados, también por las instancias técnicas que se establezcan, presuponiendo que estas están compuestas por especialistas en el tema, como es marcado en el Art. 134 Constitucional. Su finalidad es propiciar el buen uso de los recursos económicos públicos estatales a través no solo de la rendición de cuentas, sino del fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios públicos, situación que recalca a partir de lo que se menciona en la Constitución. Bajo esta misma línea cabe mencionar que el Gobierno del Estado ha implementado técnicas presupuestales y de registro contable del gasto, cuya finalidad es mejorar el diseño de las políticas y los programas gubernamentales para asignar los recursos públicos en el Presupuesto de Egresos de manera eficiente.

Esto de cierta manera obliga a que los ejecutores de gasto expresan la transparencia de sus programas con el propósito de identificar con claridad los objetivos, metas y acciones a lograr, además sus avances deben ser medidos con base en indicadores que permitan dar un seguimiento a los resultados obtenidos. En otras palabras, significa que dentro de las prácticas evaluativas que se proponen están aquellas que se desarrollan bajo enfoques mixtos para poder analizar los resultados. También es importante hablar de la creación de diversas leyes que buscan estimular los procesos evaluativos en cualquiera de los tres niveles de gobierno, por lo que particularmente a partir de este párrafo se mencionan. Comenzando a nivel federal el 31 de diciembre del 2008 se publica la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual tuvo su última reforma en el 2018 (DOF, 30-01-2018).

Entre sus objetivos establece los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización. Esto significa que esta Ley busca percibir la contabilidad gubernamental como elemento clave en la toma de decisiones sobre las finanzas públicas, con la finalidad de contribuir a la transparencia y rendición de cuentas, para facilitar la presupuestación con base en resultados. Como podemos ver y al igual que en los artículos constitucionales federales y estatales la idea de evaluación sigue estando sumamente ligada a la cuestión de los recursos económicos.

Años más tarde, pero a nivel estatal en el 2012 se genera el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, el cual se celebró entre el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Gobierno del Estado de Hidalgo; para la creación de este Convenio se tomó en consideración lo que dictaba la Constitución federal sobre la consagración sobre la planeación democrática del desarrollo nacional, la cual debe ser tomada como un instrumento idóneo para promover una política de desarrollo, que sirva para reforzar las bases sociales del Estado y la viabilidad de las instituciones. Asimismo, dictaba que se debía conferir transparencia en las acciones de gobierno e impulsar la actividad económica, social, política y cultural del país y que alineando a que la creación del Plan Nacional de Desarrollo señalé como una tarea de fundamental importancia, impulsar un federalismo articulado, mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y que hasta la última actualización en el 2015 y revisada para este trabajo, con relación a la evaluación sigue teniendo los mismos parámetros (DOF 28/07/2015).

En otras palabras, este Convenio hizo que se volviera indispensable promover un replanteamiento de los mecanismos que tenían que ver con la coordinación que permitiera una mayor transparencia en el actuar público y en la implementación de políticas públicas comunes o concurrentes. Esta visión también sirvió para promover como línea de acción la inclusión y la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en las

distintas instancias de decisión de las políticas públicas nacionales, entre ellos el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Se buscó que las entidades federativas y sus municipios participaran activamente en un espacio de organización y concertación de acciones conjuntas y coordinadas encaminadas a la mejora continua de las finanzas públicas del país, lo cual demuestra que, aunque existía una mayor apertura hacia los procesos evaluativos de las políticas públicas a nivel estatal y municipal esta se seguía visualizando bajo enfoques económicos. Con la existencia de este convenio que marcó bases importantes para la evaluación a nivel estatal, hizo propicio que el Estado utilizara las facultades que tiene para decretar leyes con la finalidad de ir institucionalizando los procesos evaluativos, por lo que en el 2014 nació la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del estado de Hidalgo (DOF, 27/10/14) la cual de manera general promovió las bases para que se pudiera hablar sobre el tema de evaluación.

Tomando como referencia esta Ley se mencionará algunos artículos en particular que tienen características que forman parte de los cimientos de los procesos de evaluación en Hidalgo; en cada uno de ellos se explica cómo de acuerdo con lo escrito aún se encuentran importantes áreas de oportunidad que no consideran elementos que hoy en día pueden ser fundamentales para este proceso. Para ello se señalará para fines de este trabajo los siguientes artículos. En primer lugar, al artículo noveno de esta Ley, en el cual se menciona que el presupuesto de egresos del Estado se apoyará a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; en segundo lugar, en el artículo 79 también menciona la necesidad de aplicar los recursos públicos con estas mismas características, específicamente aquellos que tenían el uso de subsidios y programas basados en Reglas de operación. Como se puede leer en el párrafo anterior es que, aunque se empiezan a marcar algunas bases para la evaluación en el estado de Hidalgo, estas generalmente se basaban únicamente en la generación de evidencias con la finalidad de establecer cómo sería el otorgamiento de presupuesto basado en resultados, lo que sigue generando evaluaciones de escritorio que solo son utilizadas como parte de procesos burocráticos y administrativos, lejanos de considerar el uso de la información obtenida.

Cabe señalar que esta visión, aunque técnicamente tenía avances en otras áreas, su uso se seguía limitando.

En esta misma Ley, pero en el eje 5 que corresponde al Gobierno Moderno, Eficiente y Municipalista, menciona que el objetivo estratégico será instrumentar políticas gubernamentales que favorezcan la configuración de una administración pública racional y eficiente en la aplicación del gasto. En ese contexto, dentro de los objetivos generales y estrategias de acción se encuentra la modernización del marco normativo de la Administración Pública Estatal, la administración basada en resultados y ejercer los recursos públicos de manera efectiva con esquemas de transparencia y rendición de cuentas; este ejercicio permite reconocer que para el contexto actual y las exigencias de la sociedad de hoy en día se vuelve indispensable que las leyes sean actualizadas en su contenido, en concordancia con las diversas normas de carácter Federal. En este mismo eje, pero en el artículo sexto se menciona la necesidad de la modernización de las administraciones públicas a nivel mundial para el manejo de los recursos públicos y por ende a nivel nacional, ha requerido la adecuación del marco jurídico tanto de la Federación como de los Estados y Municipios, a fin de aplicar la Gestión por Resultados, el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, principalmente en las etapas de programación y presupuestación del Gasto Público.

Esto representa un punto clave para el desarrollo de este trabajo, ya que sirve como cimiento para refrendar la facultad que constitucionalmente ya se otorga al municipio en el Art. 115 para poder crear sus leyes y que como se escribió algunos párrafos antes la generación de este tipo de instrumentos legales le puede significar al municipio la institucionalización no solo de las prácticas evaluativas, sino también del fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios públicos encargados de estos procesos. En otras de las secciones de esta Ley relevantes para este trabajo se encuentra la VI que se refiere explícitamente a la evaluación. En ella se menciona que para los efectos evaluativos debe existir un informe trimestral a la Secretaría con los resultados que obtenga con motivo de su actuación en las funciones delegadas en relación con las actividades e ingresos

coordinados. Si bien, se habla sobre la generación de informes estos no implican que se deban atender a las recomendaciones realizadas.

Asimismo, hace mención sobre la participación anual de evaluación con diversas entidades participantes como las Administraciones Generales y Locales competentes del Servicio de Administración Tributaria, en las que participará la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría, y que el objeto de estas reuniones es conocer y analizar por parte de la Secretaría los avances y las acciones realizadas por la entidad y, en su caso, proponer los ajustes que correspondan, pero se vuelve a repetir que no existe ninguna sanción ni obligación por seguir dichas recomendaciones, que como su nombre lo dice solo recomiendan. Lo rescatable de este párrafo es que para poder intervenir es necesario generar facultades técnicas en las dependencias para poder llevar a cabo los procesos de evaluación, nuevamente el uso reiterativo sobre especialistas en el tema que pertenezcan al sector gubernamental, pero que posean capacidades se encuentra presente en esta Ley.

En la Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo, en el capítulo X se menciona al Monitoreo, la evaluación y el control, en este sentido en el artículo 84 se puede leer la referencia que hace a las etapas de esta fase de las políticas públicas y las cuales en conjunto con diversas actividades encaminadas a la verificación, medición, detección y corrección de desviaciones de carácter cualitativo y cuantitativo, tiene la finalidad de establecer diagnósticos y análisis acerca del avance y cumplimiento de los objetivos de los Planes y Programas que de ellos se deriven, para poder aportar resultados que ayuden en la toma de decisiones. Esto quiere decir que también algo que se contempla dentro del ámbito legal es hacer uso de los aprendizajes obtenidos por medio de las evaluaciones. Por su lado, el artículo 85 que se relaciona con la importancia de llevar a cabo los procesos de medición y control para dar seguimiento al Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación para poder tener los elementos necesarios que logren una formulación de políticas públicas basadas en la evidencia, la toma de decisiones presupuestarias, la gestión para resultados y la rendición de cuentas.

Para dar término al análisis que tiene que ver con la fundamentación legal que nos permite identificar qué aspectos de la ley apoya el uso de instrumentos como medios para generar evaluación que fortalezcan las capacidades municipales, se encuentra el capítulo XI de esta misma Ley, este apartado tiene que ver con el incumplimiento y responsabilidades. Sin embargo, solo se puede leer una especificación en el art. 92 que está relacionada con el incumplimiento administrativo en el control, evaluación y seguimiento de los planes y programas que refieren dentro de esta Ley, además de los aspectos fiscales, económicos y de recursos humanos, los cuales aunque pueden quedar sujetos a las determinaciones de las instancias competentes en el orden estatal y municipal, no existen mayores especificadores sobre este rubro, lo cual podría ser utilizado bajo cierto grado de discrecionalidad.

Si bien a lo largo de estas páginas se ha hecho un intento por identificar el sustento legal que tiene la evaluación y como este aún no se ha terminado de consolidar en los niveles municipales, el punto fundamental es el uso de herramientas como los índices de desempeño para apoyar en los procesos evaluativos. Diversos estudios sobre el gobierno y su actuar, nos permiten hoy en día conceptualizar a la toma de decisiones como una serie de procesos sistematizados desarrollados a partir de una lógica gubernamental, un grupo de especialistas y los consensos que se llevan a cabo para implementarla. Sin embargo, para que eso fuera posible debieron pasar varias décadas para la consolidación del estudio de las ciencias políticas y el análisis de las políticas públicas. La rama de las políticas públicas ha sido un elemento fundamental para la toma de decisiones en los gobiernos. Desde su aparición, que consideraba en mayor medida al empirismo, fue el norteamericano Lasswell con la teoría de la sistematización y la creación de un modelo riguroso que aceptaba el supuesto de una sociedad estable con una dinámica previsible y un gobierno protagónico que resuelve los problemas; esta afirmación ocasionó un debate sobre las etapas en los procesos decisorios del gobierno, que pese a tener algunas bondades como benefactor, dentro de su actuar existieron discrecionalidades que no reflejaban necesariamente la racionalidad o la legitimidad de sus acciones (Aguilar, 2004).

En el caso mexicano, la peculiaridad con la cual nace nuestro sistema político permite implementar una forma diferente en la toma de decisiones; en esta visión la racionalidad no versó sobre lo económico, la calidad de información al gobierno o su rendición de cuentas, sino por la crisis de legitimidad que estaba viviendo el país a finales de la década de 1980, y que se derivó, según Aguilar (2015) del centralismo del sistema presidencialista, el uso oportunista de la ley, el partido único, el corporativismo y el proteccionismo estatal a las empresas, trayendo otras complicaciones en los ámbitos fiscales y sociales de esos años. El resultado de esta transformación permitió la aplicación de la Nueva Gestión Pública que a diferencia de décadas pasadas y que de acuerdo con Acosta (2010) la participación social formó parte del pilar en la toma de decisiones. Esto representó un cambio significativo dentro del gobierno mexicano, ya que generalmente este tipo de disposiciones no involucraron agentes externos al aparato burocrático; un resultado de este cambio fue la incorporación de programas académicos que ayudaron a generar una mayor comprensión en el estudio en las ciencias políticas.

Una de las ventajas de este nuevo gobierno democrático fueron los controles; estos permitieron que las generaciones posteriores fueran más valorativas respecto a la democracia, reconociéndose como la capacidad superior del gobierno, observando que por su especificidad, autonomía, elementos informativos, analíticos, jurídicos, económicos, organizacionales, políticos y técnicos significaran en su conjunto una decisión con mayor fundamento, dejando de lado la subjetividad del actuar político, y que como menciona Aguilar (2015) es una de las bases primordiales en la nueva idea de la toma de decisiones y del modelo de sistematización de las políticas públicas. Las aportaciones teóricas sobre el estudio de las políticas públicas de Lasswell (1951) y el desarrollo que hace Aguilar (1994) para México sobre sus etapas, ayudarán en los fines comprensivos de este trabajo, ya que se contemplarán los aspectos más relevantes que tienen que ver con la evaluación, no solamente a nivel federal, sino en su aplicación a nivel municipal.

En México los avances sobre la evaluación surgieron en la década de 1970 y estuvieron marcados por la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

En ese entonces, como su nombre lo indicaba, se encargaba de la planeación, programación, presupuestación, control y gasto público; dentro de la Secretaría a su vez se contó con una Subsecretaría de Evaluación y resultados de los programas gubernamentales, que, en teoría, debía diseñar e implementar un sistema nacional de evaluación. Pero, este esfuerzo institucional por generar evaluaciones gubernamentales solo trajo como resultado estudios parciales y de poco impacto para el gobierno (Cardozo, 2006). Citando a Cardozo (2015) una década más tarde la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF) inició funciones; su cargo sería la fiscalización, el control interno y la evaluación de la administración pública. Después de ese año la SPP le transferiría las funciones de evaluación; sin embargo, por la crisis económica que se vivía en ese momento en el país no fueron llevadas a cabo. La ola de la Nueva Gestión Pública llegó a México en año de 1989, lo que le significó al gobierno una mayor relevancia en la implementación de una cultura administrativa eficiente y productividad en el ámbito gubernamental. Del mismo modo, la promoción de la evaluación, la calidad y la transparencia en los servicios sería parte fundamental de las nuevas prácticas burocráticas (Cardozo, 2015); este enfoque retomó fuerza a mediados de la década de 1990 con un programa de modernización que buscaba resolver los problemas de las deficiencias en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño de la función pública.

Si bien es cierto que en el país existía por primera vez el diseño de un sistema basado en objetivos claros y metas cuantificables, indicadores de desempeño, revisión y adaptación del Sistema Integral de Información y Fortalecimiento, además de una mayor independencia de los órganos internos de control preventivo y correctivo, dio como resultado que la información generada por estos mecanismos tuvieran mayor objetividad. En virtud de las transformaciones que estaba teniendo el país en torno a la evaluación, durante los siguientes años se consideró la posibilidad de reformar el sistema presupuestal, vinculando a la evaluación de resultados con la gestión pública; la encargada de esta actividad sería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), pero es necesario decir, que, aunque ya existía la implementación de esta evaluación solo era de manera parcial (Cardozo, 2015). A finales de la década de 1990, se realizó el proyecto más

ambicioso que hasta el momento el gobierno federal había considerado; se trataba de la evaluación externa del Programa de Educación, Salud y Alimentación, esto significa que el proceso de la institucionalización de la evaluación se iniciaría con la decisión de la Cámara de Diputados al exigir evaluaciones externas de los programas que utilizaran recursos fiscales (Cardozo y Mundo, 2012).

La primera Secretaría que comienza a incorporar este tipo de evaluaciones fue la de Desarrollo Social (SEDESOL) que creó una Subsecretaría encargada de evaluar los programas que hasta el momento estaban a su cargo. Asimismo, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) realizó convenios de evaluación con la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). En el 2002 estableció el Sistema de Seguimiento de Metas Presidenciales bajo la responsabilidad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cabe resaltar que su uso era interno para el gobierno federal (Cardozo, 2006; 2015). Un año más tarde se aprobó la Ley General de Desarrollo que previó la creación de un Consejo Nacional de Evaluación, resultado de ello fue la creación del Consejo Nacional de Evaluación de Políticas Públicas (Coneval) que se completaría en el 2007 con el Sistema de Evaluación del desempeño de la SHCP que se basó en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, aprobada año antes (Coneval-SHCP-SFP, 2007).

Los párrafos anteriores nos permiten dar cuenta de la consolidación en la institucionalización formal de los procesos evaluativos en el gobierno federal (Cardozo, 2015). Aunque es un proceso relativamente nuevo, los orígenes de la evaluación se remontan a la década de 1970; pero fue diez años más tarde cuando esta se dio en las políticas sociales, con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004 y la creación del Coneval en el 2005, que logró constituir un andamiaje legal, institucional, regulatorio y normativo que define y organiza, no solo a la política social, sino a su evaluación (Acosta, 2010). El Coneval ha realizado aproximadamente 2, 514 evaluaciones durante el periodo 2007-2020, que, si bien es un número considerable, la mayoría de estas evaluaciones se centran en las evaluaciones específicas sobre los programas sociales

(CONEVAL, 2021) Si bien, estos acontecimientos permiten reconocer que en el país se ha logrado consolidar un sistema de evaluación de políticas públicas, mismo que ayudó a la aparición de líneas de investigación en los centros de educación superior del país, su aplicación no se había considerado para otro tipo de programas o llevarla a cabo en diferentes niveles gubernamentales. (Rosas y Sánchez, 2017).

A este respecto, la evaluación como proceso no ha tenido la misma evolución en los niveles federal, estatal o municipal. Aunque las administraciones públicas han mostrado interés por implementar prácticas evaluativas en las políticas y programas, pese a sus esfuerzos dentro de la cultura burocrática, existen factores que hoy en día han determinado su baja consideración en los niveles locales (Besse, 2000). De estas evidencias como afirman Rosas y Sánchez (2017) algunos de los factores más predominantes dentro de la administración que han sido obstáculos para poder generar evaluaciones en los espacios de competencia local son: la escasa cultura sobre la evaluación, los altos costos para llevar a cabo estos procesos evaluativos, y la falta de recursos humanos calificados. Todos estos elementos han significado que institucionalmente aún no se logre una cultura real de evaluación en los niveles municipales. Por otro lado, la institucionalización académica de la evaluación, a diferencia de la gubernamental, ha dado pasos más lentos en cuanto al desarrollo de sus estudios debido a que hay un número reducido de programas escolares especializados en el tema. Pese a que sigue existiendo un camino largo por recorrer en torno a la evaluación, su uso e importancia, no podemos dejar de lado que han sido las universidades, instituciones educativas y de investigación las que han mostrado una preocupación mayor por la ampliación de estos estudios (Acosta, 2010).

En este sentido, algunas de las instituciones que han desarrollado el campo del estudio de la evaluación son los diplomados organizados por la Cámara de Diputados y la Universidad Autónoma Metropolitana; los talleres de capacitación organizados por Evalúa DF en 2008-2009, los diplomados impartidos en 2009-2010 por la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, también han capacitado

intensamente en torno al diseño del marco lógico a diversos funcionarios públicos (Cardozo, 2015). Sin embargo, aún son pocos los estudios que se han realizado hasta el día de hoy. En México el material desarrollado es escaso, por lo que la mayoría de los ejemplos tomados y el uso de los métodos provienen, particularmente, de Estados Unidos y algunos otros de Europa, principalmente de España; esto ha dado como resultado una brecha importante en la implementación.

Parte de este conocimiento sobre evaluación se desarrolla en la sede del Center for Learning on Evaluation and Result (CLEAR) en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); este centro es el encargado de proporcionar conocimiento institucional y técnico de vanguardia en los países de América Latina con el objetivo de fortalecer las capacidades de evaluación, monitoreo y gestión por resultados, esto significa que se promueve la utilización de la evidencia empírica como la herramienta principal para la evaluación y para la rendición de cuentas, dando como resultado el fortalecimiento del liderazgo de América Latina en estas áreas (Cardozo, 2015). Es importante mencionar que la capacitación sobre temas de evaluación tiene costos elevados, provocando que su acceso llegue a ser limitado para instituciones y gobiernos subnacionales. Sin embargo, ha existido el apoyo de otras instituciones como la del Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas del Instituto Nacional de Salud Pública para llevar a cabo programas virtuales de Especialidad en Evaluación Integral de Programas y Políticas de Desarrollo Social, esto es importante porque como refiere Cardozo (2015) con estos programas se busca formar profesionales capaces de abordar la evaluación de un programa o una política de desarrollo social desde una perspectiva integral.

Estos planes académicos tratan de capacitar en la realización de evaluaciones para distintas etapas del proceso de políticas públicas y programas, desarrollando enfoques cualitativos, cuantitativos y mixtos. Se encuentran dirigidos a los tomadores de decisión, operadores de programas, académicos, consultores o profesionales interesados en formarse en el área de evaluación y/o que actualmente formen parte activa de programas sociales (Acosta, 2010). Pese a estos esfuerzos, la mayor preocupación la ha mostrado el Coneval

por capacitar continuamente a quienes realizan evaluaciones (Cardozo, 2015). Por ejemplo, para las entidades federativas ha llevado a cabo un seminario de implementación de un sistema de monitoreo, evaluación y uso de la medición de la pobreza para la toma de decisiones. Por otro lado, a nivel municipal también se han organizado eventos sobre Medición y Evaluación del Desempeño en la Administración Pública para Presupuesto basado en Resultados (PbR); la intención de este tipo de seminarios es que los municipios que participan en ellos sean capaces de generar un sistema de evaluación basado en sus características y necesidades (Acosta, 2010).

Retomando el tema del número de profesionistas que se desarrollan bajo este tipo de enfoques únicamente a nivel nacional se encuentran la Asociación Mexicana de Profesionales de la Evaluación A.C. que reúne a especialistas del desarrollo rural y a la red denominada Academia Nacional de Evaluadores de México, esto significa que el conocimiento de los evaluadores mexicanos solo se ha compartido en los congresos y publicaciones virtuales de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe (ReLac), y de la Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación (Redlacme), impulsada por el Banco Mundial (BM, s/f), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Coneval, que cuenta con un capítulo mexicano (Red Mexicana de Monitoreo y Evaluación, Redmexme). Todo esto nos lleva a ver que el desarrollo de grupos especialistas o los programas orientados al desarrollo de la evaluación en México no son suficientes, sino que también el desarrollo de artículos ha sido limitado (Cardozo, 2015), ya que existen pocas revistas especializadas en el tema. Por citar algunos están: Andamios, Política y Cultura, Gestión y Política Pública y Convergencia. Esto quiere decir que, aunque se han llevado a cabo esfuerzos, aún existen diversas áreas por estudiar dentro del campo de la Evaluación.

Que exista aún un amplio camino por recorrer respecto a las evaluaciones ha significado que se presenten desafíos en diversas áreas; mejorar la claridad de las normas que guían su conducción, contar con un fondo independiente de recursos para la contratación de evaluadores al margen del programa evaluado, hacer selecciones de

evaluadores mediante concursos, avanzar en la realización de evaluaciones participativas centradas en el aprendizaje de funcionarios y ciudadanos, profesionalizar el campo, y realizar un mayor esfuerzo por institucionalizar la cultura de la evaluación (Cardozo y Mundo, 2012). Por otro lado, a nivel estatal, las entidades también han hecho esfuerzos por evaluar, siguiendo el ejemplo del Gobierno del Distrito Federal en el 2008, que creó órganos locales para contribuir en esta actividad (Rojas, 2013). Finalmente, en el caso de los municipios se espera que se sumen a esta iniciativa por medio de la instalación de órganos evaluadores o la instalación de sistemas de evaluación dentro de los ayuntamientos.

Siguiendo bajo la línea del tema estatal y centrandó nuestra atención en Hidalgo, podemos encontrar a Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo, la cual en su artículo séptimo dicta: “que en materia del Sistema Estatal de Planeación Democrática, se reconfigura la estructura y funcionamiento de sus órganos operativos, el Comité de Planeación para el Estado de Hidalgo (COPLADEHI), el Comité de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER) y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), favoreciendo una mayor representatividad de la Sociedad en los procesos de planeación, para lo cual se introduce la figura de la Junta Representativa y la inclusión de más actores locales” (DOF, 2016. Decreto 167).

Asimismo, esta Ley establece en su Capítulo IV de a Planeación Municipal del Desarrollo en su artículo 46 que mediante la reglamentación municipal se llevarán a cabo actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control, evaluación, y actualización del Plan Municipal de Desarrollo y los Programas que de él se deriven, en congruencia con los lineamientos de operación del Sistema Estatal de Planeación Democrática y el Plan Estatal de Desarrollo, esto quiere decir que al menos en el aspecto legal existe cierta congruencia en cuanto a la evaluación. Esto también lo podemos ver reflejado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de febrero del 2020, donde se encuentra el Programa Anual de Evaluación; los objetivos de las prácticas evaluativas, los tipos de evaluación y el monitoreo que se aplican al Gasto Federalizado, programas y

proyectos del año en curso con la finalidad de fortalecer el Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal (SED), además de dar seguimiento al trabajo evaluativo previo mediante ejercicios internos y externos (DOF, 2020).

Con este párrafo podemos ver que el esfuerzo que ha hecho el estado de Hidalgo por dar seguimiento a las evaluaciones que se hacen a nivel municipal ha fortalecido la práctica evaluativa democrática y abierta, lo que, en teoría, permite a los servidores públicos retroalimentar los objetivos institucionales y las formas para alcanzarlos, mediante mesas de trabajo y sesiones por unidad administrativa (DOF, 2020). Es importante destacar que aunque existe una metodología de planificación estratégica, la evaluación y el seguimiento al avance de objetivos y metas es primordial para conocer si se logrará o no cumplir con el plan para el desarrollo local, pero son pocas las legislaciones que establecen el diagnóstico como un elemento más en el contenido de los Planes Municipales de Desarrollo (PMD), lo cual indica que no es obligatorio considerar la situación y características actuales del municipio y su desarrollo (Gómez, 2017), esto ha traído como consecuencia que muchos municipios pasen por alto esta actividad centrándose en otras funciones, que si bien son relevantes dejan de lado un aspecto fundamental como la evaluación. Como se puede inferir en los avances institucionales que ha tenido la evaluación, resulta relevante no perder de vista que, aunque gran parte de la calidad de las evaluaciones depende de la normatividad, la información disponible o la metodología aplicada, la organización del trabajo también representa un elemento fundamental a la hora de realizarlas (Cardozo, 2006). En relación con el párrafo anterior podemos concluir que no solo basta con tener evaluaciones y que estas sean de calidad, se necesita que se utilicen, especialmente para mejorar el diseño y el desempeño de los programas y servicios públicos a través de la utilización instrumental.

Ya que se ha esbozado el contexto de la evaluación a nivel nacional y su práctica al interior de las organizaciones; es tiempo de abordar las prácticas evaluativas que se hacen en los ámbitos locales y cómo, aunque en estos entornos son relevantes, aún su desarrollo e implementación es limitado (Acosta, 2010). Primero se comenzará con el reconocimiento

del municipio; en este sentido se va a concebir como el ámbito local en el cual se desarrolla una dinámica intensa en las dimensiones de política, economía y sociedad del país. Por tanto, las decisiones y la gestión pública que se llevan a cabo dentro del municipio se han convertido en una de las mayores preocupaciones dentro de los estudios actuales de las políticas públicas y, por consiguiente, también comienza a serlo para los estudios sobre las prácticas evaluativas (Cabrero, 2012). De este modo, resulta necesario para las esferas que se encuentran más cerca de la dinámica social contar con sistemas destinados a monitorear y evaluar la gestión de políticas sociales, los servicios públicos, y en general las acciones gubernamentales. Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos sigue siendo una meta por alcanzar (Cecchini y Martínez, 2011) porque aún existen amplias brechas en los niveles de institucionalización en este nivel gubernamental.

Pero ¿a qué desafíos se enfrentan los municipios para poder implementar la evaluación?, la posible respuesta se encuentra en los retos que tienen con relación a la institucionalización de estas prácticas y el objetivo de generar perfeccionamiento en cuanto a la calidad, eficacia y eficiencia dentro de la gestión de políticas, programas, desempeño municipal y servicios públicos. De esta forma modificar las perspectivas de la evaluación y las prácticas que hasta hoy se realizan, debe ser bajo el argumento de priorizar el aprendizaje, de tal forma que favorezcan la utilización de los hallazgos y recomendaciones (Pignatta, 2015). En este sentido, la actuación de los gobiernos democráticos municipales puede ser más eficaz en la solución de los problemas y demandas sociales de su entorno cuando vincula, en diversos ámbitos de actuación, la acción gubernamental a la de diversos actores (ciudadanos, organizaciones no gubernamentales y sociales) para la adecuada gestión de los problemas públicos, y que de este modo satisfagan las exigencias sociales y económicas que se dan a nivel local, lo que puede dar como resultado diversas formas de participación en la gobernación democrática (Olivos, 2013).

Nuevamente parafraseando a Olivos (2013) el fortalecimiento de las administraciones públicas municipales es un factor que puede asegurar y desarrollar la

capacidad del gobierno para responder las múltiples exigencias del municipio. Dicha capacidad debe fundarse en un sistema de aptitudes legales e institucionales orientadas al tratamiento y la solución de problemas, que tenga por base principal la posibilidad de encauzar iniciativas, regular conflictos, multiplicar consensos, mejorar el bienestar social y coadyuvar en los valores que tienen que ver con la autonomía. Otro aspecto importante en la práctica gubernamental es el tiempo de gestión, ya que forman parte esencial en los procesos de los períodos evaluativos. Estos períodos se estructuran con relativa autonomía y una lógica cultural dentro de cada una de las instituciones (Olivos, 2013); de esta manera se debe de considerar que para poder realizarla existen tiempos políticos, que en la mayor parte de las ocasiones van a interferir en la decisión de llevarlas a cabo o no.

De acuerdo con el párrafo anterior, podemos decir, que existe la necesidad de dimensionar políticamente la práctica de evaluación. Por tanto, resulta necesario hacer una reconstrucción de los tiempos, donde se van a reconocer los aspectos históricos y políticos de la práctica analizada. Esto significa que el contexto no solo es un conjunto de datos y acciones, sino que los evaluadores deben actuar selectivamente por medio de la interpretación del contexto y con la negociación de su posicionamiento (Cabrero, 2012).

### ***2.3.2 El municipio y el desarrollo en sus procesos de evaluación***

Uno de los grandes desafíos de los gobiernos subnacionales es saber cómo, cuándo y en dónde incluir a la evaluación dentro de las acciones públicas. En este sentido y citado por diversas literaturas, el tema de la evaluación no ha sido prioritario, esto en gran medida por la limitación de los recursos y las grandes demandas sociales, lo que debería dar como resultado una mayor optimización dentro de los recursos (Weiss, 1998). Otra de las razones por las cuales se podría comprender el desinterés que tienen los municipios por llevar a cabo procesos de evaluación, es que, en el caso de la toma de decisiones, estos no han reformulado sus procesos con base en los nuevos enfoques de los modelos de gestión, que les permitan fortalecer su desempeño gubernamental, generar mayor impacto en sus políticas en un marco de escasez de recursos o limitación de fortalezas institucionales.

La idea fundamental de la evaluación es conocer la eficacia y efectividad de la gestión y de las políticas implementadas, de este modo el objetivo principal se convierte en conocer los propósitos de una política y si lo que están efectuando tiene sentido. En el caso de México, si bien apenas se está adentrando a la evaluación, sus avances se han convertido en una prioridad porque permite monitorear los avances, problemas y desafíos de la gestión, los programas, las políticas y los servicios públicos. Sin embargo, fue hasta inicios del año 2000 cuando recién comenzaba una discusión gubernamental acerca de incluir los procesos de evaluación con la finalidad de promover una mayor racionalidad en las acciones públicas.

Estos procesos que tuvieron su nacimiento a nivel federal, se les debe reconocer el impacto que han tenido a nivel local al promover mayores intentos de modernización e innovación administrativa, que se ha visto reflejada en mejores prácticas de gestión local, sin embargo, estas no han logrado consolidarse a través del tiempo porque no se han institucionalizado los procesos de gestión. Una tendencia generalizada es el escaso nivel de autocrítica institucional sobre los avances o retrocesos en las políticas públicas y, en consecuencia, la escasa capacidad institucional de redefinir objetivos, estrategias y metas, que permitan alcanzarlas en un contexto de incertidumbre y de limitadas capacidades de gestión. Esta situación ha sido una constante ya que, a pesar de que existe la inclusión del enfoque de las políticas públicas como parte de la gestión local, la consideración de los procesos de evaluación, monitoreo y seguimiento ha sido muy incipiente (Ospina, 2002). De igual manera la evaluación de políticas generalmente se asocia al control de gestión, el cual, desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública constituye uno de los pilares de regeneración de las instituciones públicas. Desde este enfoque, Ruano (2011) propone un cambio en los controles de gestión, a partir del número de controles habrá de reducirse y no debe ser instrumento de sanción, sino de medida del rendimiento según los objetivos propuestos; el control no es un fin en sí mismo, debe ser un medio de reorientar la acción en función de los resultados obtenidos, y el diseño de sistemas de control ha de trascender el marco organizativo y hacerse accesible a nuevas audiencias, es decir, un sistema de información de carácter público.

No se debe perder de vista que las razones principales para evaluar el papel de los gobiernos y de sus políticas se asocian a los términos de una condición previa a cualquier esfuerzo de racionalización de la gestión; permite adaptar sus decisiones a los resultados de la prestación y favorece la transparencia de la acción pública y la legitimidad del sistema político. La evaluación fundamentada permite la obtención de datos que pueden ser utilizados como parte de la retroalimentación, además que permite monitorear los rendimientos organizacionales, y sobre todo permite evitar y reducir la corrupción imperante en la gestión pública. A pesar de estas ventajas, los procesos de evaluación no se han institucionalizado en los municipios mexicanos; por lo que en la actualidad se concibe como un reto de la gestión, dada la necesidad de optimizar los recursos y promover un mayor impacto en las políticas locales hacia la competitividad y el bienestar. Nuevamente citando a Ruano (2001) esta concepción de la evaluación hacia el desarrollo cuestiona el enfoque tradicional del control de gestión, en términos de que al fijarse la norma nada se discute, se ejecuta el presupuesto, se reproduce la norma en el tiempo y se desdibuja la intención última de la decisión, porque el criterio de validez es la legalidad.

Ante la falta de sistemas de información de evaluación no puede conocerse la calidad de los servicios y establecer mecanismos de corrección. Como se aprecia, los procesos de evaluación se asocian a otros procesos relevantes como son el control de gestión, rendición de cuentas, transparencia y legitimidad gubernamental, que, en su conjunto, no se han generalizado e institucionalizado como prácticas exitosas en los municipios mexicanos. De ahí que la adopción de esos enfoques refleje la necesidad de un cambio en los valores de cultura de gestión y de la política pública. La atención dada a los servicios, así como las formas de prestación que asume se liga a la presión ciudadana, pero también tiene que ver con la lectura de la realidad hecha por los decisores municipales, el tamaño de la burocracia, su grado de tecnificación y la composición de los equipos gobernantes también juegan un papel primordial a la hora de definir programas o políticas concretas.

Los ayuntamientos enfrentan problemas de diversa índole que les impide ser facilitadores o actores clave en el desarrollo local. Sin embargo, cualquier propuesta teórica, de política pública o económica coincide en que un ayuntamiento sólido es indispensable para coordinar el progreso de su territorio, por tanto, citando a Cabrero (2005) las reformas constitucionales fallan en la práctica tanto cuando se han formulado de manera lenta, como cuando han querido avanzar de forma vertiginosa, debido a la complejidad que hay en los municipios mexicanos. Esto quiere decir que en los gobiernos municipales no se generaron técnicas de gestión suficientes como la participación, desempeño gubernamental y mecanismos institucionales (Berrones, 2016). El desarrollo de las actividades de evaluación de programas y políticas públicas puede ser un instrumento clave para propiciar una innovación relevante de los modos de dirigir el sector público. En el contexto de las prácticas habituales de las administraciones públicas y con los actuales valores políticos y burocráticos frente a los sistemas de evaluación, el objetivo de desarrollo y mejora de las capacidades de gobierno se ve obstaculizado por las resistencias a asumir los nuevos valores democráticos que propugnan los sistemas de evaluación de programas y políticas públicas, de modo que todavía no está extendida la cultura proactiva que facilite la apertura y confianza para compartir datos e informaciones públicas. En muchos procedimientos de las administraciones públicas, no se termina de considerar efectivamente la necesidad de la participación social, a la que sigue viéndose no solo como algo demasiado complejo e ineficaz, sino peligroso para el statu quo de los responsables políticos (Cabrero y Carrera, 2008).

En definitiva, se necesita una nueva cultura de la evaluación, de la que deben impregnarse fundamentalmente los servidores públicos, con la que fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos que subsisten temores profundos y concretos a la evaluación, por parte de políticos, directivos y funcionarios públicos. Por ejemplo, todavía es frecuente escuchar la manifestación de temores a que la evaluación sea utilizada para la represalia o el castigo profesional, a que con ella se resalten las debilidades y se hagan visibles los fracasos organizativos, a que los resultados de la evaluación de los expertos no se ajusten a determinada percepción de la realidad por parte

de las cúspides directivas o políticas, a cómo y cuándo se utilizarán esos resultados y por quién y con qué intención, a que el riesgo asumido con la evaluación sea demasiado alto y el coste político, en términos electorales, no compense propiciar el esfuerzo realizado, y, en general, seguimos constatando un alto escepticismo con respecto a las bondades de los usos de las evaluaciones, estimándose que siempre habrá contextos o pretextos políticos que impedirán tomar en consideración los resultados de la evaluación (Cardozo, 2006). El buen uso de las evaluaciones significaría un aprovechamiento continuo de los resultados de estas y una ampliación sobrevenida de conocimientos para aquellos poderes y, en el supuesto contrario de la no utilización por parte de los decisores, estaría significando una ineficiencia poco justificable en el marco de la rendición de cuentas al Parlamento o a la sociedad que toda esfera gubernamental debe realizar. Por ello, con la institucionalización de la evaluación e instrumentos como los índices de desempeño en las intervenciones públicas se debe buscar promover, de modo prioritario, la progresiva e inevitable utilización de estas herramientas, pues, de no hacerse así, se resquebraja la confianza en las finalidades de estas, no contribuyendo con la inhibición a la extensión de los valores plausibles de la cultura de evaluación (Labeaga y Ramiro, 2013).

Por tanto, la evaluación debe constituirse como una herramienta utilizada por todos los niveles de gobierno, y un arma potente de vinculación de la teoría a las prácticas gubernamentales y administrativas, a la vez que se convierta en la mejor oportunidad para mejorar los usos de la potencialidad de las herramientas empleadas en el análisis de la realidad de las políticas (Feinstein, 2014). A continuación, se presenta en la figura 4 información que permite identificar por épocas el desarrollo de las capacidades institucionales en los gobiernos locales.

**Figura 4. Desarrollo de las capacidades institucionales a nivel local**

<b>Antecedentes históricos hasta 1976</b>	<b>Gobiernos emanados del PRI de 1976 al 2000</b>	<b>Periodo de alternancia política en México</b>	<b>de 2000-</b>
---	---	--	-----------------

2006

<b>Primeras convenciones fiscales (1928-1938)</b>	Reformas al Art. 25 donde se dio funciones de dirigir el desarrollo regional al gobierno central	Profundización en las iniciativas descentralizadoras
<b>Nuevo esquema de coordinación fiscal (1947)</b>	Reformas al Ar. 26 permite a las entidades participar en el PND	El Ramo 33 permite que surjan el Programa de Oportunidades y las Escuelas de Calidad
<b>Gestiones en materia de económica y fiscal</b>	Nace la SNCF definiendo las responsabilidades de ejecución de programas y recursos	Nacimiento de la CONAGO y la CONAMM
	Fortalecimiento de los COPLADES y COPLADEMUN como instancia con el gobierno central	
	Se incluye el gobierno municipal dentro del PND 1983-1988	
	Reforma al Art. 115 donde se	

	brinda mayor autonomía al municipio, recibir ingresos de fuentes específicas y derecho de ejercer sus recursos con autonomía propia	
	Fondos municipales de solidaridad desde 1990	
	Programa para un nuevo federalismo 1995-2000 donde se transfieren mayores recursos y servicios a los municipios	
	Reforma al LCF donde se crea el Ramo 33 en 1993	

Fuente: Elaboración propia.

Cuando se asocia la evaluación a un mayor rendimiento de los gobiernos locales, se plantea entonces, si enfoques exitosos adaptados al ámbito público pueden generar mayor eficiencia, eficacia y efectividad. Aunque ya se ha comentado que el enfoque de la Nueva Gestión Pública parte de una premisa; el reconocer que elementos del ámbito privado pueden ofrecer resultados en el ámbito público. Bajo esta idea, el problema de la gestión pública no es la adopción de mecanismos de la administración privada, sino que lo

relevante es que, tanto en las organizaciones públicas como en las privadas, la valoración de los ciudadanos se vuelve fundamental, ya que llegan a comparar la calidad de vida, a través de un mayor desarrollo local. En este sentido, se concibe que no existe una contradicción entre la lógica mercantil y la social, sino el verdadero desafío es conciliar rentabilidad y solidaridad, especialmente en países como México en donde las demandas sociales son agudas. En ese marco, los procesos de evaluación de políticas son relevantes por las razones mencionadas, aunado a que permiten darle un rumbo estratégico a la acción de gobierno local hacia la competitividad y el bienestar.

Con relación al rendimiento de los servicios públicos está en función del equilibrio entre las restricciones financieras y la satisfacción de las demandas de los ciudadanos-usuarios. De este modo, la optimización de los resultados de los servicios está sujeta a la evaluación correcta de necesidades; determinación de objetivos y programas coherentes con las necesidades constatadas; grado de calidad de las prestaciones según las necesidades, y búsqueda de la mejora de la productividad. En otro sentido, la gestión de los recursos es un modo de responsabilización que está en función de la cantidad de medios con que se cuenta y su control, con respecto a la complejidad; la sofisticación de los conocimientos; la calidad del servicio, o el grado de innovación incorporado.

Estos criterios son una prioridad institucional del proceso de cambio gubernamental en los municipios mexicanos, pero a pesar de esta ventaja, no han logrado una redefinición del enfoque de evaluación, lo que se puede atribuir a una cultura deficiente de gestión; la ausencia de un enfoque de gestión estratégica y transversal; otras prioridades de corto plazo de los municipios, y el limitado personal capacitado en temas de gestión de la evaluación.

### ***2.3.3 La evaluación de los municipios mexicanos: buenas prácticas***

En el marco de la reforma constitucional, en el 2008 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los Lineamientos Generales para la entrega de los recursos del Ramo 33 (DOF, 2008), donde se nombran las dependencias coordinadoras de estos fondos;

la mecánica para el establecimiento de los indicadores fue el resultado derivado del ejercicio de estos recursos y el formato para que las entidades federativas y municipios reporten el ejercicio y la evaluación de cada fondo. Un complemento adicional se emitió en febrero de ese mismo año bajo el título de Lineamientos para Informar sobre el Ejercicio, Destino y Resultado de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas; en cuyo contenido se establece que los Estados, sus municipios y demarcaciones territoriales del DF, así como sus administraciones públicas paraestatales, deberán informar de manera trimestral a través del sistema electrónico de la SHCP, lo relacionado con el ejercicio, destino y resultado de los recursos federales que les sean transferidos por conceptos de aportaciones federales, convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación y subsidios; de la misma manera, se reportaron los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo sobre los resultados de la aplicación de los recursos (DOF, 2008).

En marzo se emitió el Acuerdo por el que se Establecen las Disposiciones Generales del SED, el cual precisa las disposiciones generales y específicas del SED, en materia de planeación, programación y evaluación. En términos generales, se trata de las mismas disposiciones emitidas en los lineamientos, pero ahora incluye previsiones para la evaluación de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y en la LFPRH (DOF, 2008). En resumen, se puede observar que las distintas reformas al marco jurídico mexicano impactan al ámbito municipal en coordinación con el gobierno federal. Sin embargo, el impacto de las diversas modificaciones legales que se asimila en los municipios es de gran significado. Primeramente, por el hecho de que los gobiernos locales deberán rediseñar sus estructuras organizacionales de gestión y, sobre todo, en la preparación del capital humano para cumplir con dicha normatividad. Aunado a lo anterior, el impacto que se pretende de estas modificaciones es el cambio en la orientación de la administración pública local a la obtención de resultados.

Por tanto, después de estas adecuaciones existe un gran reto para los gobiernos locales, ya que las crisis prevalecientes y sus consecuencias en el ámbito municipal hace necesario un rediseño en el enfoque actual de la administración municipal; el cual no ha contribuido a promover un mayor crecimiento y desarrollo en la nación. El cambio definido parte de la idea de fomentar en su gobierno una cultura y gestión orientada hacia los resultados e impactos sociales. Por lo que surge la inminente necesidad de fortalecer las capacidades institucionales en los gobiernos municipales de México; ya que, ante los escenarios de crisis económica, su actuación se pueda hacer bajo las líneas de eficiencia, eficacia para poder fomentar desde este nivel de gobierno la creación de impactos sociales, como se puede ver en la figura 5 se presentan los ordenamientos jurídicos que han impactado de manera directa la forma de actuar del municipio.

**Figura 5. Régimen legal en el ámbito municipal**

<b>Ordenamiento jurídico</b>	<b>Impacto en el ámbito local</b>
Artículo 134 Constitucional	Cambio en el enfoque actual de la administración
	Orientación del gobierno local a resultados
49, 116 y 122 de la CPEUM	Facultad para que los gobiernos estatales de fiscalización evalúen recursos y emitan recomendaciones del gasto federal que ejercen los municipios
Artículo 49,	Los municipios

fracción V de la LCP	deberán fortalecer sus estructuras internas para evaluar el desempeño de las aportaciones federales; mediante el uso de indicadores y por instancias técnicas independientes de quienes los ejercen
Lineamientos generales para la entrega de los recursos del Ramo 33	Los municipios deberán de adecuarse institucional y organizacionalmente
Lineamientos para información sobre el Ejercicio, Destino, Resultados de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas	para el cumplimiento con la Ley; así como definir la instancia local que se responsabilizará de la gestión y el seguimiento de dichos recursos. De esta manera se tendrá una sola instancia
Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del SED	globalizadora como coordinadora local de estos lineamientos; aunado a lo anterior se deberá iniciar con
Indicadores de	una gestión

desempeño de los fondos de aportaciones federales del Ramo 33	intergubernamental eficaz con las dependencias coordinadoras del Ramo 33. Internamente el propio ayuntamiento deberá de fortalecer sus lazos con las dependencias y entidades paramunicipales para facilitar las diversas tareas que conllevan estos lineamientos
---	---

Fuente: SHCP (2008 y 2009), y DOF (2008a, 2008b, 2008c, 2006, 1978 y 1917).

Como se puede leer en la figura anterior la importancia de las modificaciones que se dieron a nivel local fue que permitió cambiar la visión del municipio sobre los resultados, ya que la gestión debe orientarse hacia un mejor uso de los recursos, principalmente aquellos provenientes de la federación; en este sentido, una apertura hacia las recomendaciones también nutre a la administración pública de información que pueda servir para tener fundamentos en la toma de decisiones que, a su vez se traduzca en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; por tanto, el fortalecimiento de las estructuras internas para evaluar las acciones municipales resulta imprescindible para efectuar tareas que ayuden a mejorar la gestión de los gobiernos locales. Uno de los objetivos principales de la evaluación es que pueda realizarse en cada uno de los ámbitos gubernamentales. Por tanto, una tarea indispensable de los gobiernos deber ser su institucionalización, esto permitirá generar políticas públicas basadas en evidencias.

Aunque en diversos países hay vastas experiencias sobre la evaluación y su incorporación dentro de las instituciones públicas. Por ejemplo, en el caso español fue necesario que su desarrollo fuera en un primer momento normativo; la creación de leyes que permitieran medir la calidad en los servicios que a su vez tendrían una relación con el Ministerio de Hacienda y Función Pública (con la creación del AEVAL), ya que esto significaba que los resultados estarían ligados al presupuesto y al uso de los recursos. Esto resulta importante, porque dentro de su plan de innovación se consideró la elaboración de una hoja de ruta para la promoción de esta. En el párrafo anterior se menciona un buen ejemplo sobre el proceso de institucionalización de la evaluación, también existen barreras para que se pueda llevar a cabo, como el desconocimiento y la constante confusión con el monitoreo. Asimismo, no existe una claridad entre los tipos de evaluación, la falta de capacidad técnica, la falta de mecanismos que estimulen la demanda de evaluaciones y que prevean esa institucionalización en procesos de tomas de decisiones y la asignación de recursos.

De las líneas anteriores también se considera que los incentivos suelen ser escasos, ya que, aunque permiten identificar áreas de interés de mejora para las políticas, son vistas frecuentemente con precaución y recelo porque exponen a la luz elementos de mejora, que podrían ser considerados como acciones punitivas para los servidores públicos quienes podrían omitir las acciones correctivas. Sin embargo, algunos aspectos de mejora que se pueden considerar dentro de la evaluación es la existencia de mecanismos específicos de los registros administrativos para obtener información relevante, mecanismos para la transferencia de conocimiento del ámbito académico a las administraciones, además de ofrecer desde las instancias gubernamentales incentivos para que los investigadores evalúen políticas.

Los principales facilitadores de la evaluación, entre los que se deben destacar la municipalidad para su aplicación, el poder legislativo, especialmente porque de ahí surgen las leyes que permiten su institucionalización y la Universidad, ya que la academia puede contribuir de manera significativa con los procesos de sistematización

de la evaluación. Para poder comprender por qué es importante que la evaluación sea institucionalizada, debemos entender que la valoración de las intervenciones de los organismos públicos, según sus productos e impactos deben estar relacionados con las necesidades a las que pretenden dar respuestas, además de proveer información rigurosa, basada en evidencias para la toma de decisiones. Asimismo, ayuda a incrementar el conocimiento en relación de las políticas públicas, ya que se trata de un elemento de mejora, transparencia y rendición de cuentas. Permite a los poderes públicos adoptar decisiones que mejoren la intervención pública evaluada contribuyendo no solo a la mejora de las políticas públicas, sino también a una mayor eficiencia en la gestión de los recursos.

Poder realizar evaluaciones permite, como ya se había mencionado anteriormente, ofrecer evidencias. Por tanto, la formación y capacitación en la evaluación son un elemento clave; para su institucionalización se debe de considerar la oferta y la demanda de las evaluaciones, es decir, lo que espera la Administración Pública y las entidades encargadas de la evaluación. De las líneas anteriores podemos rescatar que se debe de contar con equipos interdisciplinarios para poder dar enfoques integrales a las evaluaciones, generar estructuras que vayan desde las instancias que posibiliten adoptar mecanismos que estandarice el seguimiento y monitorización de los programas evaluados; conjuntamente se debe impulsar la asesoría como un elemento de la cultura de la evaluación. Finalmente, priorizar y planificar las evaluaciones darán como resultado la posibilidad de identificar sus periodos.

Una de las ventajas de la institucionalización es que se puede promover una percepción positiva de la evaluación por parte de los políticos, directivos, responsables y personal técnico, además de garantizar la difusión pública mediante contenidos, canales y formatos adaptados a diferentes públicos. Esto consiste en que se deben de publicar de forma sistemática todas las evaluaciones y publicar resúmenes ejecutivos, sin una saturación de lenguajes técnicos. La institucionalización de la evaluación es necesaria para una mayor eficacia y eficiencia de las políticas públicas, también

constituye un elemento clave para la transparencia y la rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Hablando un poco del contexto mexicano en los términos de la evaluación esta surgió por la exigencia de organismos internacionales, pero este tipo de evaluaciones se basan mayormente en la gestión por resultados por la financiación de los programas, que, aunque buscan utilizar información sistemática de desempeño como indicadores y costes que retroalimentan el proceso de asignación, el uso de los aprendizajes queda limitado.

El uso de la evaluación igualmente trae como resultado que exista una gobernanza ya que, ayuda con la confianza entre el Estado y los ciudadanos, convirtiéndose en un contrato donde los ciudadanos pueden conocer el trabajo del Estado. La accesibilidad a los datos obtenidos de las evaluaciones también puede ser utilizados como un instrumento de rendición de cuentas para evaluar la solidez y fiabilidad del actuar público en el uso de los recursos disponibles de forma eficaz, eficiente y sostenible. En el mismo tenor la contribución de la evaluación se puede visualizar en distintos planos, que en palabras de Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013) tienen que ver con la fundamentación sistemática de juicios sobre la política o programa y su gestión: la evaluación estima de manera rigurosa y a través de la evidencia el logro de metas; requiere identificar y medir productos y resultados; posibilita la medición de la eficiencia y la eficacia e identifica problemas de diseño de las políticas y de la implementación; transparencia y control social: a través de estas contribuciones reafirma el carácter “público” de las acciones del gobierno. Al hacer públicos los resultados abren la posibilidad de debatir implicaciones y consecuencias de propuestas del cambio del programa o política y es expresión de la subordinación de la acción del Estado a la sociedad; perfeccionamiento constante: como esfuerzo sistemático, brinda elementos para la revisión y mejora de las políticas y programas, y para implementar acciones de fortalecimiento y desarrollo de la gestión pública; aprendizaje y generación de conocimiento: permite incorporar en su diseño y operación de las lecciones de la experiencia; también pone a prueba las hipótesis que sostienen las políticas y programas; ayuda a comprender mejor los problemas que pretenden

resolverse o atenderse y contribuye apreciar mejor el potencial de medios e instrumentos y de la viabilidad de estrategias y de cursos de acción. (p, 112).

Si bien cada ciudad responde a orígenes históricos concretos y estos tienen que ver con su tradición constitucional, leyes y cultura, es importante no perder de vista que de acuerdo con el tipo de régimen institucional existirán varios espacios donde la aprobación de las leyes y la creación de organismos burocráticos se organizan de tal modo que puedan enfrentar los retos de gobernabilidad política, económica y social. Como consecuencia, en varias ciudades de hoy en día existe una forma de organización muy compleja, basada en un marco legal que cuenta con cierta legitimidad burocrática, lo que permite que se convierta en la base para lograr el funcionamiento de las administraciones públicas, las cuales deben actuar con leyes eficientes para fortalecer el régimen institucional (Aguilar, 2006).

De los párrafos anteriores, podemos dar cuenta que la clave de la eficiencia de las instituciones es el funcionar inteligente de sus organizaciones; lograr los resultados de calidad aceptables para la mayoría se puede facilitar si se cuenta con un desarrollo tecnológico, capital financiero y humano altamente capacitado y calificado con una orientación hacia el bien común. En este sentido, son las instituciones las que dan viabilidad a la organización política y administrativa de los gobiernos, las cuales, en palabras de Borja y Castells (2000) cuando se van situando dentro de la economía global, deben integrar y estructurar a su sociedad local y esa integración social requiere de mecanismos políticos basados en la descentralización administrativa y en la participación ciudadana de la gestión municipal.

Por tanto, en estos nuevos contextos de transformación de las ciudades globales (Caravaca, 1998) y la evolución de los nuevos espacios hacen necesaria la evaluación de la acción pública local ya que, incrementan las expectativas de la población sobre la respuesta gubernamental. De igual forma, para Delgado (1997) en este nuevo escenario donde es recurrente la innovación; el aumento de las actividades municipales trae como resultado que la vida de la esfera local se vuelva un mayor objeto de atención y crítica por parte de

los ciudadanos, para quienes la respuesta gubernamental no llega a ser suficiente. Al mismo tiempo las instituciones se deben estructurar para poder establecer marcos de oportunidad que les permitan lograr su misión y el cambio institucional; las organizaciones cobran vida y evolucionan de acuerdo con el régimen institucional cuando crean, con un propósito deliberado, el curso de su desempeño para lograr su misión, constituyendo la fuente principal del cambio histórico de la sociedad en su conjunto.

Regresando a las transformaciones de los escenarios locales, este protagonismo ha generado adecuaciones a los nuevos ajustes de las políticas. Sin embargo, dentro de estas nuevas tendencias, la evaluación y el uso de indicadores no han sido constante entre los programas gubernamentales, trayendo como consecuencia que sean prácticamente nulas, lo que impide que se produzcan mejores condiciones y mayores resultados (Pignatta, 2015). Trayendo como consecuencia que los desafíos que ahora debe encarar el municipio obliguen a los entes gubernamentales a replantear la misión, función y la forma de tomar decisiones, estas últimas considerando los aprendizajes obtenidos a través de herramientas como la evaluación y los indicadores. La forma de hacer política, tomar decisiones y generar resultados se convierte en una forma visible para la sociedad mediante los efectos de las políticas públicas (Suárez y Llana, 2012).

De acuerdo con Cabrero (2004) algunos de los elementos que debilitan las capacidades institucionales de los gobiernos locales son: la fragilidad del marco normativo, la persistencia en sistemas administrativos obsoletos, la precariedad en los sistemas de gestión de los servicios públicos municipales, la falta de profesionalización de los servidores públicos municipales, la ausencia de los sistemas de planeación municipal, ausencia de instrumentos de gestión para integrar una visión integral del desarrollo local. Como señala Agranoff (1997:157) la capacidad institucional tiene que ver con que un gobierno tenga la oportunidad de ejercer una influencia sobre los cambios, adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes; captar, absorber y gestionar recursos y evaluar las actividades actuales a fin de orientar la actividad futura. Sin duda, los últimos cambios en los que se ha visto inmerso el municipio, principalmente después de las crisis

que los orillaron a responder de forma innovadora a través de los recursos con los que contaban ha dado como resultado que a su paso existan una serie de obstáculos que han impedido el desarrollo de fortalezas que ayuden a responder de manera más eficiente a las problemáticas de la sociedad.

Durante las últimas décadas del siglo XX, en México se ha promovido un esfuerzo inmensurable para incorporar la cultura de medición de desempeño en un ámbito local. Aunado a esto, dentro de la academia se han desarrollado diversos estudios, que intentan construir indicadores y bases de datos que permitan obtener información sistematizada, que permita analizar el desempeño de los gobiernos locales, con la finalidad de emitir sugerencias que contribuyan en un actuar más eficiente y responsable para beneficio de los ciudadanos. En el ámbito municipal, estas iniciativas se consideran relativamente nuevas, ya que el reconocimiento de la utilidad de los sistemas de medición de desempeño para mejorar la gestión pública es un hecho reciente, por lo que no existía información sistemática y ordenada a nivel municipal que fundamentan la implementación de este tipo de herramientas, es decir que, si algo seguía prevaleciendo en los gobiernos subnacionales era la falta de visión a largo plazo, la capacidad institucional y el liderazgo.

Fue hasta hace dos décadas que se dieron los primeros avances metodológicos sobre la temática de los Sistemas de Medición de Desempeño (SMD) en un contexto local. Dichos adelantos han sido emprendidos por diversos actores del desarrollo municipal (académico, gubernamental y privado). Este tipo de iniciativas son creadas por instituciones públicas o asociaciones con el fin de conocer la situación municipal en determinada región o a nivel nacional. Es decir, son fuentes de información que se enfocan en la recopilación de datos de los gobiernos municipales y que, a su vez, dicha información sea convertida en indicadores de diversas modalidades. Los casos más conocidos de este tipo de sistemas son los creados por los gobiernos centrales, ya que son una fuente de información para conocer la situación que guardan los municipios de su país y que esta misma sea una herramienta para la toma de decisiones desde un nivel central al

subnacional, para la implementación de proyectos estratégicos y políticas públicas regionales y locales.

Ante lo anterior, se resume que este tipo de iniciativas son importantes en la medida que la información que resulte sea utilizada para la toma de decisiones de los gestores de políticas subnacionales. Este tipo de sistemas, resultan innovadores, ya que, son una herramienta fundamental para un ámbito académico, ya que forma parte de importantes fuentes de información, del mismo modo podrían ser de gran utilidad para los gobiernos locales, si estos usarán la información generada para la toma de decisiones fundamentadas. Una limitante para que estos sistemas sean utilizados por los municipios es su escasa capacidad institucional, que surge desde los ejercicios que lleva a cabo el INAFED<sup>9</sup>, ya que, aunque su principal función es fomentar una gestión eficaz en el desarrollo regional y la responsabilidad compartida con los municipios, en su intento ha fracasado debido a que no ha prestado la debida atención a los elementos que requieren los gobiernos municipales para un fortalecimiento institucional.

Esto también se debe a que en términos de Agranoff (1997:151): Un gobierno puede prever, ejercer influencia sobre los cambios; adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes; captar, absorber y gestionar recursos y evaluar actividades actuales a fin de orientar la actividad futura, esto significa que el INAFED, dentro de sus funciones debería promover que los municipios mejoren la gestión de sus programas y su desempeño. Según el propio Agranoff (1997), el aumento de la capacidad en la gestión intergubernamental,

---

<sup>9</sup> En México es un órgano desconcentrado que representa, desde el 2002 a la instancia responsable en el fomento de la gestión eficaz del desarrollo regional, por medio del establecimiento y fortalecimiento de las relaciones estratégicas con otros actores políticos y sociales vinculados con el federalismo, la descentralización y el desarrollo municipal: organismos estatales de desarrollo municipal, Conferencia Nacional de Gobernadores, gobiernos estatales, Poder Legislativo, asociaciones de municipios, universidades, organismos internacionales; fortalecer la gestión municipal mediante programas, capacitación y asistencia técnica, el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal para fortalecer las capacidades institucionales de los municipios y contribuir a la evaluación del desempeño de sus funciones; el Sistema de profesionalización de funcionarios municipales, por medio de la profesionalización de los servidores públicos municipales mediante acciones de formación, actualización, capacitación y especialización, que de acuerdo al contexto institucional del propio municipio se oriente hacia el establecimiento del servicio civil de carrera.

por medio de estrategias para promover el desarrollo local a partir de programas de modernización, podría resultar si dentro de las tareas del INAFED se genera un mayor fomento en las capacidades locales y regionales en áreas como: estrategias y técnicas administrativas, la renovación y motivación de los recursos humanos y desarrollo de los principios de la gestión para resultados en un ámbito local, entre otras. Sin embargo, hasta estos días, sigue siendo una tarea pendiente, gobiernos estatales y principalmente, locales en México.

En concreto en el ámbito municipal, han existido diversos esfuerzos por incluir dentro de sus acciones gubernamentales aspectos relacionados con el monitoreo y evaluación de la gestión pública. Este tipo de esfuerzos pueden catalogarse como SMD<sup>10</sup> específicos, que, aunque en ocasiones son encabezados por organizaciones externas, se han adecuado sistemas de monitoreo y medición con base en sus características propias como gobierno local. En este contexto, se premia la visión y esfuerzo de los gobiernos locales que han adaptado este tipo de iniciativas por voluntad propia, a pesar de que el INAFED hoy en día no cuente con una agenda estratégica y con orientación a resultados que fomente este tipo de modelos.

Este tipo de experiencias de evaluación en lo local ha permitido que varios municipios tengan la visión de orientar acciones hacia resultados, por medio del fortalecimiento de sus capacidades institucionales, a través del rediseño de los elementos de su gestión para guiar al municipio a un determinado fin. En este sentido, se puede destacar a los municipios de Puebla, Chihuahua, Guadalajara, entre otros, quienes han llevado a cabo esfuerzos por incorporar mecanismos de evaluación del desempeño en su gestión (Ramos y Villalobos, 2011); por lo tanto, se consideran avances en la materia, destacando, modificaciones a su marco normativo local, cambios organizacionales y

---

<sup>10</sup> Un Sistema de Medición de Desempeño (SMD) puede describirse como un modelo de gestión que han adoptado diversos municipios para conocer su actuación, creando sistemas de información basados en sus características organizacionales y servicios públicos que brindan, integrando el uso de indicadores como apoyo en la medición.

funcionales y modelos de evaluación adecuados a los servicios públicos que brindan. De inicio, se puede apreciar que las experiencias de los municipios con este tipo de esfuerzos se caracterizan por contar con normatividad local en diversos aspectos, principalmente enfocados a la planeación y la presupuestación; lo que indica que se cuenta con el sustento jurídico para identificar la manera de ejercer este tipo de prácticas, quienes serán los responsables de estas y sus principales tareas en estos procesos.

En el caso de la estructura organizacional, se subraya la presencia de un área específica que es responsable dentro del gobierno local de la evaluación del desempeño. De esta manera, se refleja la importancia de contar con un área definida para la labor de dichas tareas; además, se complementa con el hecho de que estas estructuras se encuentran fortalecidas internamente. Un aspecto que se destaca es el hecho de que los municipios referidos con este tipo de iniciativas cuentan con diversos elementos de gestión fundamentales para fortalecer los mecanismos de evaluación con los que cuentan. Primeramente, han desarrollado, bajo sus posibilidades económicas, estructura orgánica y funcional, un SMD adecuado al contexto de su municipio. Esta situación mantiene como ventajas fundamentales la creación de indicadores específicos por área de gestión y la oportunidad de evaluar su gestión con base en los servicios que ofrecen a la ciudadanía, además de su respectivo control y seguimiento. En este sentido, la información les resulta útil para diversos informes y para la toma de decisiones.

Un segundo punto define un aspecto fundamental en el escenario actual de globalización: el gobierno electrónico. Lo que indica que estos municipios han tenido la iniciativa de difundir sus SMD y sus resultados a la ciudadanía. Además, de que utilizan esta herramienta tecnológica para facilitarles internamente la retroalimentación y manejo de los indicadores de medición. Ante las experiencias anteriores, es de mencionar algunas limitantes de estas iniciativas, ya que, efectivamente, han incorporado SMD adecuados a su entorno de desenvolvimiento, servicios públicos que brindan, han reformado reglamentos locales, entre otras, no han formado parte de la cultura de gestión del ayuntamiento, es decir, no existe una política efectiva de evaluación del desempeño en un

ámbito local. En la figura 6 se muestran las características principales de algunos ejemplos de enfoques de la evaluación que se han desarrollado en el territorio nacional.

**Figura 6. Enfoques de evaluación en México**

Elementos	Administración tradicional	Gestión para resultados
Enfoque de Gestión para Resultados (GpR).	Sin cultura	Prevaliente
Normatividad hacia resultados	Algunos elementos	Definida y en constantes
Metodología de Marco Lógico (MML).	Sin utilizarse	Herramienta de gestión
Matriz de Indicadores (MIR)	Sin utilizarse	Herramienta de gestión
Presupuesto basado en Resultados (PbR)	Indicios de su aparición	Esencia del ejercicio presupuestal
TIC para el monitoreo y control de gestión	Utilizada	Frecuentemente en innovación
Transparencia y rendición de cuentas.	Intención de institucionalizarse	Eficaz política de transparencia
Gestión y evaluación transversal	Sin utilizarse	Utilizada y en proceso de madurez
Articulación entre gestión, políticas y evaluación	Desarticulación	Eficaz articulación
Cultura de evaluación del desempeño.	Sin cultura	Cultura fincada y en crecimiento
Evaluaciones independientes.	No se contemplan	Utilizadas como parte de la gestión.

Fuente: Elaboración propia.

En este cuadro donde se busca identificar las diferencias en la gestión y evaluación, se puede destacar el gran reto que existe en el municipio mexicano de fomentar un rediseño en su gestión y enfocar su visión de gobierno hacia resultados. Como primer punto, buscar un rediseño local por medio de una cultura organizacional y directiva orientada a resultados, el cual, parte de la visión y liderazgo de los actores políticos en reproducir en su organización una cultura de gestión enfocada a la generación de impactos sociales. Este enfoque en lo local es el pilar de las futuras acciones que realicen los municipios; en términos, de que, si se cuenta con la esencia de fomentar resultados e impactos sociales, todo modelo, plan o estrategia tendrá el soporte y visión política de ejecutarse, desde una serie de reformas jurídicas que institucionalizan legalmente la gestión para resultados, hasta un cambio en el paradigma de gestión y ejecución del presupuesto.

#### **2.3.4 Particularidades de la evaluación a nivel municipal**

Aunque los gobiernos locales dependen en gran medida del congreso local para diversas disposiciones jurídicas, el municipio tiene la plena facultad de generar reglamentación interna. Por lo tanto, no es ningún impedimento para los gobiernos municipales el que las entidades federativas no fomenten este tipo de gestión. Los municipios por cuenta propia pueden tomar el liderazgo para elaborar una reglamentación interna orientada hacia resultados. Tomando este último párrafo como referencia en la figura 7 se exponen algunas de las experiencias sobre evaluación que se han llevado a cabo por parte de algunos municipios mexicanos, mientras que en la figura 8 se exponen las características de los Sistemas de Medición del Desempeño a nivel municipal.

**Figura 7. Experiencias municipales sobre evaluación: contexto mexicano**

<b>Municipio</b>	<b>Tipo de evaluación</b>	<b>Características</b>	<b>Fortaleza y/o debilidad</b>
Guadalajara (2002)	Fundador del SINDES creación del Sistema de	Tiene un módulo específico de monitoreo que	Contempla la valoración de agentes externos representados por la

	<p>Información Municipal (SIM) Su evaluación es transversal y vertical</p>	<p>otorga a la ciudadana una herramienta para evaluar la gestión de la AP municipal mediante indicadores de desempeño establecidos mes a mes en el portal del municipio.</p>	<p>ciudadanía</p> <p>No contempla comunicación externa con los actores involucrados</p>
<p>Puebla (2004)</p>	<p>Utilización del programa SINDES</p> <p>Creación de un Sistema de Medición del Desempeño (SEDEM) interno para el municipio, como iniciativa propia y elaborado con recursos propios.</p>	<p>Los cambios de administración siguen utilizando el SEDEM como mecanismo de evaluación formal</p>	<p>El sistema prevalece a pesar del cambio político, existe formalidad dentro de la aplicación y utilización de los recursos.</p> <p>Uso de capacidades municipales para sostener con recursos propios su sistema interno de evaluación</p> <p>Institucionalización del SEDEM y el SINDES</p>
<p>Chihuahua 2006</p>	<p>A partir del uso del SINDES</p>	<p>Cuenta con apoyos externos y</p>	<p>Inclusión de diversos actores internos y externos</p>

	implementó el Sistema de Indicadores de Gestión Municipal Administrativa (SIGMA) el cual busca de manera estricta medir el desempeño específico de todas sus áreas municipales, sobre todo con base en las características de cada una de ellas	asesorías de asociaciones expertas	en los temas de evaluación.  Institucionalización de la evaluación y uso de recursos propios
Navolato (Sinaloa)	Manual de indicadores en la medición de los servicios municipales	Transmisión de resultados a través de forma gráfica para fácil entendimiento en la toma de decisiones	Uso de aprendizajes a través de semaforización para detectar áreas de oportunidad en la toma de decisiones  Institucionalización de su sistema de evaluación y consideración de agentes externos

Fuente: Elaboración propia.

**Figura 8. Características de las experiencias del SED a nivel municipal**

Jurídicas	Organizacionales	Evaluativas
Reglamentos para los procesos de planeación gubernamental.	Áreas específicas para el proceso de evaluación del desempeño	Continuidad en los procesos de evaluación del desempeño.
Normatividad interna para las áreas responsables de la planeación-programación y presupuesto.	Las áreas responsables de los procesos de evaluación cuentan con estructuras administrativas sólidas.	SMD adecuados a sus estructuras y servicios públicos brindados.
Se encuentra normado el concepto de evaluación.		Uso de TIC para el desarrollo de los SMD, así como para su difusión.
		Apoyo en indicadores de diversas modalidades para la evaluación.
		Utilidad de la información proveniente de los SMD.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de esta información, se puede observar que la medición de la gestión en los municipios mexicanos a partir de herramientas de evaluación del desempeño se ha convertido en un tema de creciente interés en América Latina. Desde las políticas de modernización del Estado en la década de los 90s y posteriormente el crecimiento en la importancia de la gestión descentralizada en la mayoría de los países de la región, se comienza a demandar mayor responsabilidad y resultados de los gobiernos municipales. En México se han promovido distintos esfuerzos para incorporar la cultura en la medición del

desempeño en el ámbito local. Además, se han desarrollado diversos estudios fundamentalmente académicos que intentan construir indicadores, índices y bases de datos que intentan analizar el desempeño del municipio, emitir sugerencias técnicas de mejoramiento a la gestión y/o clasificar a los municipios de acuerdo con sus indicadores. Por otro lado, existen iniciativas que buscan implementar sistemas de gestión para la mejora de la capacidad y el desempeño de los municipios.

En el sistema mexicano, el SIEM (Sistema de Indicadores de la Gestión Municipal) funge como una base de datos a partir de los esfuerzos del CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica) y el INDESOL (Instituto Nacional para el Desarrollo Social); esta base de datos integra información existente sobre los municipios en México proveniente de diversas fuentes con el propósito de respaldar la gestión local mediante indicadores. Aunque su uso es académico, pretende ser utilizada como herramienta para la toma de decisiones en el ámbito de las políticas municipales. A diferencia del SED la Agenda desde lo Local promueve una evaluación objetiva e independiente de los programas, políticas e instituciones. Adicionalmente, verifica por medio de instituciones externas el cumplimiento de la metodología y establece por cada indicador una especie de auditoría al cumplimiento estricto de cada parámetro.

El fin último de la Agenda es fortalecer los aspectos locales a través de los siguientes puntos: Que el gobierno municipal contemple en su gestión las condiciones mínimas que todo municipio debe tener; para el caso mexicano los servicios y las funciones que se encuentran en la Constitución y en INAFED. Fortalecer la descentralización en el país mediante recursos federales solo en donde existan puntos rojos, y los recursos propios en otros ámbitos. Aunque la Agenda ha buscado generar y contribuir en fortalecer las capacidades municipales; en una mayoría importante de los gobiernos municipales existe un gran desconocimiento sobre estos puntos. Por otro lado, los municipios urbanos y medio urbanos ya contemplan la mayor parte de los servicios y las acciones marcadas en la Agenda desde lo Local. Por tanto, su interés en participar en la Agenda no es prioridad, lo que si es crear mayor infraestructura urbana y mejorar la

calidad del servicio, pero con otros medios de gestión, en otras palabras, esto significa no crear nuevos servicios, sino mejorar los existentes.

En el caso de los municipios urbanos pequeños, semiurbanos y rurales, el país no ha tenido visión de mejorar sus servicios públicos, debido entre otras cosas a la falta de profesionalización de los servidores públicos y la escasa voluntad política de mejorar el desempeño de su gobierno.

### ***2.3.5 La obligación de los gobiernos municipales en la medición del desempeño***

Desde la implementación de la Nueva Gestión Pública en México, uno de sus grandes desafíos se ha presentado en el ámbito municipal, ya que hasta estos últimos años incluir en sus procesos de toma de decisiones a la evaluación ha significado un gran reto; debido a que el tema de la evaluación de la gestión y las políticas no ha sido prioritario, aunado a las limitaciones propias de los municipios mexicanos, los cuales desde su descentralización e incremento en sus funciones se han enfrentado a grandes demandas sociales, lo cual implica una mayor optimización en sus recursos.

Una de las razones de este desinterés gubernamental se atribuye al actuar de los mismos municipios, ya que no han reformulado sus procesos de tomas de decisiones con base en los nuevos enfoques de gestión, que les permitan fortalecer su desempeño gubernamental y generar mayor impacto en sus políticas y prestación de servicios en un marco de escasez de recursos económicos, humanos y materiales. Existen diferentes factores que impactan en poco o escaso desarrollo de la evaluación en los municipios. Por ejemplo, la constante renovación de los directivos y del personal que cuentan con las nuevas formas de abordar los asuntos públicos en el ámbito local. Uno de los elementos centrales de las administraciones públicas son los procesos de evaluación de sus políticas y de la organización.

En este sentido, la idea fundamental de la evaluación es conocer la eficacia y la efectividad de la gestión de las políticas implantadas. La finalidad es conocer si cumplen

sus propósitos de política y si lo que están efectuando tiene sentido. Cuando este tipo de ejercicios no se llevan a cabo de manera rutinaria el monitoreo en los avances, los problemas, los desafíos en la gestión, las políticas y los servicios públicos se vuelve una constante. En el año 2000 generó una discusión institucional sobre la importancia de incluir procesos de evaluación de políticas, con la finalidad de promover una mayor racionalidad en las políticas. Estos procesos han tenido impacto local de intentos de promover una mayor modernización administrativa, que en parte se ha reflejado en mejores prácticas de gestión local.

Aunque esto representa un gran avance, para los servicios públicos o las características que deberían tener para poder ser evaluados, esta modernización no ha permitido generalizar esas prácticas para institucionalizar procesos de gestión, políticas estratégicas, creación de índices en materia del bienestar local. En otras palabras, en el ámbito local se adolece de agendas y de sistemas estratégicos e integrales fundamentados en procesos de evaluación de sus gestiones y políticas públicas locales.

Una tendencia generalizada es el escaso nivel de autocrítica institucional sobre los avances y retrocesos en las políticas públicas, en consecuencia, la escasa capacidad institucional de redefinir objetivos, estrategias y metas, que permitan alcanzarlas en un contexto de certidumbre y de limitadas capacidades de gestión. Esta situación existe, porque a pesar de la inclusión del enfoque de las políticas públicas como parte de la gestión local, ha sido muy incipiente la consideración de los procesos de evaluación, monitoreo y seguimiento, en especial en los países latinoamericanos, donde la evaluación es relativamente nueva. La evaluación de las políticas se asocia al control de gestión, el cual, desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, constituye uno de los pilares de la inevitable regeneración de las instituciones públicas (Ruano, 2001), desde este enfoque, Ruano propone un cambio en los controles de gestión en dos planos:

- I. El número de controles habrá de reducirse y no debe ser instrumento de sanación, sino de medida del rendimiento según los objetivos propuestos;

- II. El control no es un fin en sí mismo, debe ser un medio de reorientar la acción en función de los resultados obtenidos, y
- III. El diseño de sistemas de control ha de trascender el marco organizativo y hacerse accesible a nuevas audiencias, es decir, un sistema de información de carácter público.

Las razones principales para evaluar el papel de los gobiernos y de sus políticas se asocian en términos de que es una condición previa a cualquier esfuerzo de racionalización de la gestión; permite adaptar sus decisiones a los resultados de la prestación y favorece la transparencia de la acción pública y la legitimidad del sistema político. En otras palabras, la evaluación y los resultados fundamentados con un enfoque estratégico permite la transparencia, monitorea los rendimientos organizacionales y sobre todo permite evitar y reducir la corrupción imperante en la gestión de la seguridad pública (Ramos, 2006). A pesar de estas ventajas, los procesos de evaluación no se han institucionalizado en los municipios mexicanos y en la actualidad se concibe como un reto de la gestión, dada la necesidad de optimizar los recursos y promover un mayor impacto en las políticas locales hacia la competitividad y el bienestar.

Esta concepción de la evaluación hacia el desarrollo cuestiona el enfoque tradicional del control de gestión, en términos de que al fijarse la norma nada se discute, se ejecuta el presupuesto, se reproduce la norma en el tiempo y se desdibuja la intención última de la decisión, porque el criterio de validez es la legalidad (Ruano, 2001). Ante la falta de sistemas de información de evaluación, no puede conocerse la calidad de los servicios y establecer mecanismos de corrección. Por ello se concibe que la transparencia analítica sea el principal apoyo para cualquier iniciativa de delegación de responsabilidades para el ejercicio responsable de la acción pública. Como se aprecia, los procesos de evaluación se asocian a otros procesos de evaluación se asocian a otros procesos relevantes como son el control de gestión, rendición de cuentas, transparencia y legitimidad gubernamental, que, en su conjunto, no se han generalizado e institucionalizado como prácticas exitosas en los municipios mexicanos. De ahí que la

adopción de esos enfoques refleje la necesidad de un cambio en los valores de cultura de gestión y de la política pública.

Si se asocia la evaluación a un mayor rendimiento de los gobiernos locales, se plantea, entonces, si enfoques exitosos adaptados al ámbito público pueden generar mayor eficiencia, eficacia y efectividad. Se ha comentado que los enfoques de la gestión estratégica y readministración parten de una premisa; el reconocer que la gerencia privada puede tener la capacidad conceptual y operativa de ofrecer resultados en el ámbito público, si tales enfoques pueden adoptarse a las distintas dimensiones que condicionan la gestión pública, especialmente en países como México y en políticas tan complejas. En este contexto, no es un problema central si la gestión pública puede adoptar y adaptar los mismos criterios de rendimiento que a la empresa privada. Lo relevante es que organizaciones públicas o privadas deben competir a partir del mismo momento en que los ciudadanos comparan la calidad de vida, a través de un mayor desarrollo local. Por ello, Ruano (2001) concibe que no existe una contradicción entre la lógica mercantil y la social, sino el verdadero desafío es conciliar rentabilidad y solidaridad, especialmente en países como México, en donde las demandas sociales son agudas. En ese marco, los procesos de evaluación de políticas son relevantes por las razones mencionadas, aunado a que permiten darle un rumbo estratégico a la acción de gobierno local hacia la competitividad y el bienestar.

El rendimiento de los servicios públicos está en función del equilibrio entre dos imperativos, que, en palabras de Ruano (2001) se relacionan con las restricciones financieras y la satisfacción de las demandas de los ciudadanos-usuarios. En este sentido, la optimización de los resultados de los servicios está sujeta a la evaluación correcta de las necesidades, la determinación de objetivos y programas coherentes con las necesidades constatadas y el grado de calidad de las prestaciones según las necesidades. Por otro lado, la búsqueda de la mejora de la productividad a través de la gestión de los recursos es un modo de responsabilización que está en función de la cantidad de medios con que se

cuenta y su control, con respecto a la complejidad, la sofisticación de los conocimientos, la calidad del servicio y el grado de innovación incorporado.

Estos criterios son una prioridad institucional del proceso de cambio gubernamental en los municipios mexicanos, pero a pesar de esta ventaja, no han logrado una redefinición del enfoque de evaluación, lo que se puede atribuir a las siguientes razones: una cultura deficiente de gestión, la ausencia de un enfoque de gestión estratégica y transversal, otras prioridades de corto plazo de los municipios, limitado personal capacitado en temas de gestión de la evaluación. La visión de fomentar en el Estado mexicano una Administración Pública orientada a resultados, permito institucionalizar jurídicamente diversas leyes. En este sentido, una de las herramientas más importantes que sostiene al proceso de modernización administrativa y de gestión para resultados fue la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)<sup>11</sup>; el cual es un modelo de gestión que establece las directrices para que el gobierno federal evalúe sus programas, políticas y el desempeño de las instituciones; además define a las estructuras de gobierno que llevaran a cabo este proceso de modernización administrativa en México es la obligación para que los tres órdenes de gobierno evalúen su administración con base en resultados<sup>12</sup>.

En este sentido, una de las reformas directamente relacionadas con la evaluación del desempeño en entidades federativas y el DF, son las adiciones a los artículos 116 y 122 de la Constitución, para que las legislaturas de los Estados y el DF cuenten con entidades estatales de fiscalización, órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones; y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Deberán aplicar los mismos principios de fiscalización de la ASF: posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. En el caso específico del artículo 134

---

11 Durante 2007 se discutió y aprobó el paquete de la Reforma Integral de la Hacienda Pública, que, en materia de gasto público, propuso el establecimiento de una estructura institucional para fomentar el gasto público orientado a resultados, hacerlo más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno.

12 La reforma del artículo 134 Constitucional publicada el 07 de mayo del 2008 cita que los recursos económicos de que disponga la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos público-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Constitucional, se incorpora el compromiso de los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia, honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, esto significa su establecimiento en todas las entidades federativas.

La ley de coordinación fiscal (LCF), en su artículo 49, fracción V, establece la obligación de las entidades federativas, municipios y el DF, en ejercer los recursos de aportaciones federales con base en la evaluación del desempeño que marca el artículo 110 de la Ley Federal de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), así mismo, dichos recursos deberán ser evaluados con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que las ejerzan, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los fondos de aportaciones federales conforme a la presente ley. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados en los términos del artículo 48 de la presente.

En el contexto mexicano, se han promovido distintos esfuerzos para incorporar la cultura de medición de desempeño en un ámbito local. Además, se han desarrollado diversos estudios, fundamentalmente académicos, que intentan construir indicadores y bases de datos que permitan analizar el desempeño de los municipios, además de emitir sugerencias técnicas para mejorar la gestión y/o clasificar a los municipios de acuerdo con diversos indicadores. Estas iniciativas se consideran relativamente nuevas debido a que el reconocimiento de la utilidad de los sistemas de medición de desempeño para mejorar la gestión pública es un hecho reciente en México, y que no existía información sistemática y ordenada a nivel municipal que fundamenta la implementación de este tipo de herramientas, en otras palabras aún existían áreas de oportunidad en la visión a largo plazo, la capacidad institucional y el liderazgo dentro de las administraciones públicas.

A principios de esta década se dieron los primeros avances metodológicos sobre la temática de los Sistemas de Medición de Desempeño (SMD) en un contexto local. Dichos adelantos han sido emprendidos por diversos actores del desarrollo municipal, entre los

que destacan el sector académico, el sector gubernamental y el sector privado). Este tipo de iniciativas son los SMD asociados, que son creados por instituciones públicas o asociaciones con el fin de conocer la situación municipal en determinada región o a nivel nacional. Estas fuentes de información están enfocadas a la recopilación de datos de los gobiernos municipales y que, a su vez, dicha información sea convertida en indicadores de diversas modalidades. Los casos más conocidos de este tipo de sistemas son los creados por los gobiernos centrales, ya que son una fuente de información para conocer la situación que guardan los municipios de su país y que esta misma sea una herramienta para la toma de decisiones desde un nivel central al subnacional (para la implementación de proyectos estratégicos y políticas públicas regionales y locales). Ante lo anterior, se resume que este tipo de iniciativas son importantes en la medida que la información que resulte sea utilizada para la toma de decisiones por parte de los gestores de políticas municipales. Aunque se debe destacar que este tipo de sistemas, también representan una herramienta fundamental para un ámbito académico, ya que forma parte de importantes fuentes de información.

Por otro lado, la escasa capacidad institucional ejercida por la instancia responsable del federalismo en México el INAFED que tiene como objetivo fomentar una gestión eficaz del desarrollo regional y local bajo responsabilidad compartida. En términos de Agranoff (1997): Un gobierno puede prever ejercer influencia sobre los cambios; adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes; captar, absorber y gestionar recursos y evaluar actividades actuales a fin de orientar la actividad futura (p. 151). En este contexto, se espera que el INAFED promueva que los gobiernos locales de México mejoren la gestión de sus programas y su desempeño. Según el propio Agranoff (1997), el aumento de la capacidad es el objetivo de muchos programas de desarrollo de liderazgo y de la gestión intergubernamental. Por ejemplo, una estrategia para promover el desarrollo local la establecen los programas de modernización, en tal sentido, la tarea del INAFED partiría en fomentar las capacidades locales y regionales en áreas como: estrategias y técnicas administrativas, la renovación y motivación del recurso humano y desarrollo de los principios de la gestión para resultados en un ámbito local, entre otras.

Sin embargo, este escenario se presenta como una agenda pendiente del propio gobierno federal y de la instancia responsable del federalismo para fomentar mayores capacidades institucionales de los gobiernos locales y estatales en México. Después de las reformas de los años 2008 y 2009, para los municipios se convirtió en una obligación la evaluación de sus recursos; esto permitió que incentivaran sus fortalezas institucionales para tratar de orientar sus gobiernos hacia una cultura de gestión de las políticas de evaluación.

Por lo que esto dio lugar a la creación de sistemas de evaluación del desempeño, obligación legal para los gobiernos locales mexicanos que les ayuda a mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios públicos que brindan a la sociedad (Arellano, 2012). La recopilación, el análisis y aplicación de información generada por el proceso de evaluación permite a los gobiernos tomar decisiones con mayores fundamentos. Sumado a esto, también facilita la revisión de los procesos internos que de acuerdo con García y García (2010) contribuyen en la maximización de recursos, ayudando en la elaboración de políticas financieras, operativas y económicas más redituables para la sociedad. Sin embargo, para llegar hablar del proceso de la evaluación, es importante conocer y dominar la etapa de medición, que por sí misma tiene un peso teórico y requiere de mecanismos para poder ser llevada a cabo por medio del conocimiento y las habilidades técnicas de quienes la efectúan.

Para que la medición pueda enriquecerse con información, afirma Arriagada (2002) que es necesario que esta etapa pueda ser comparada, ya que permite brindar información adicional que contribuirá a realizar evaluaciones de mayor valor, dando como resultado el conocimiento sobre la gestión de un servicio público o proceso específico, que en el caso de los servicios municipales se puede tomar a partir de su funcionamiento. Además, en tiempos de crisis, limitaciones fiscales y contextos heterogéneos, la medición comparada del desempeño es quizás una buena herramienta para tomar decisiones sustentadas que permitan redirigir los recursos a programas y proyectos que generan valor a los ciudadanos, al tiempo de suspender temporalmente o cancelar lo no prioritario.

Hoy en día el fortalecimiento municipal depende de una serie de herramientas que le permitan hacer una gestión y uso eficiente de sus recursos. Por tanto, menciona Gómez y Flores (2012) que otorgar a la población servicios básicos que respondan a las necesidades en cobertura, eficacia y eficiencia hace necesario que exista una coordinación y una estructura en cada una de las áreas que integran la administración pública municipal, mismas que deben fomentar el uso de prácticas evaluativas que den como resultado información relevante para una toma de decisiones fundamentada por parte de las autoridades y servidores públicos. Por lo que vale la pena resaltar que desde su creación y principalmente con la descentralización, los municipios se han convertido en los responsables en la prestación de diversos servicios públicos (Cabrero, 2008). El sustento jurídico para que los municipios sean responsables en la prestación de servicios se encuentra en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 115, los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto. Panteones, rastros, calles, parques y jardines y su equipamiento, seguridad pública en los términos del art. 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y de tránsito, así como los demás que las legislaturas estatales determinen. Cabe mencionar que como se cita en el último punto, cada una de las leyes orgánicas municipales de los estados indicarán, además de los servicios públicos mencionados, otros en los que los municipios se harán responsables.

Resulta importante comprender en su totalidad que son los servicios públicos, por lo que en términos generales se van a identificar como servicios técnicos que están a cargo de una organización pública. Si bien, en algunas ocasiones, no son las organizaciones públicas quienes se encarguen de ellos de manera directa, eso no quiere decir que pierdan de vista su objetivo de satisfacer una necesidad de carácter general, razón por la cual al definir la prestación de un servicio público se deben considerar algunos principios básicos para prestarlos, que de acuerdo con Ramos y Villalobos (2011) son:

- I. Principio de generalidad con el cual, de acuerdo con los requisitos establecidos por la administración, la prestación del servicio no puede ser negada.
- II. Principio de igualdad para prestar el servicio bajo las mismas condiciones.
- III. Principio de regularidad para que conforme a normativa jurídica sean prestados.
- IV. Principio de continuidad con esto el municipio debe prestar un servicio público de manera ininterrumpida dentro de los horarios y fechas de su propia regulación.
- V. Principio de obligatoriedad con el cual el Estado debe prestar el servicio por todo el tiempo por el que exista la necesidad que esté destinada a satisfacer.
- VI. Principio de adaptabilidad, lo que hace posible modificar la forma en la que se presta el servicio, pero siempre y cuando corresponda a una necesidad

Tomando en consideración los puntos anteriores, los gobiernos municipales desde el inicio de su gestión, de forma previa a la ocupación del cargo, deben hacer una correcta planeación sobre las formas de prestación de servicios que van a llevar a cabo, para ello deberán observar los recursos administrativos y financieros con que cuentan previendo que el objetivo general en la prestación de servicios públicos es la cobertura, eficacia y eficiencia en la satisfacción de una necesidad colectiva, pero cuando no se cuenta con la información suficiente o aquella que permita tomar decisiones de manera fundamentada por parte de los servidores públicos es necesario hacer el uso de herramientas de gestión y metodologías integrales que permitan generar información para esta toma de decisiones.

Como se ha explicado en líneas anteriores, el objetivo final de cualquier sistema de indicadores de desempeño es proporcionar información, por lo que, resulta importante resaltar la diferencia entre información y datos. Una definición correcta de la información sería "datos que se pueden utilizar con el fin de tomar decisiones". Por consiguiente, de acuerdo con Angulo et al (2018) un sistema de indicadores de desempeño no sólo tiene por objeto proporcionar el valor de unos cuantos ratios, sino también de todos los elementos complementarios como la calidad de los datos, factores explicativos o el contexto, necesarios para tomar las decisiones adecuadas.

Un sistema de indicadores de desempeño es, como afirma Angulo et al (2018) el resultado de considerar todas las áreas de interés, partes interesadas y factores que influyen en un determinado entorno. En el caso de los prestadores servicios, un sistema completo incluiría todo el organismo, las partes interesadas, los usuarios y, en general, todas las áreas relacionadas que merecen ser monitoreadas con fines de gestión. Como consecuencia, un sistema de indicadores de desempeño comprende un conjunto de indicadores de desempeño y datos relacionados que representan la realidad del contexto de los prestadores de servicios. La clasificación de estos datos depende del papel activo que desempeñan. Los datos pueden medirse en campo o se puede obtener fácilmente. En función de su naturaleza y de su papel dentro del sistema, según Gómez y Flores (2012) pueden considerarse como variables, son datos del sistema que se pueden combinar mediante una fórmula para definir indicadores de desempeño; indicadores de desempeño, son medidas de la eficiencia y efectividad de la prestación de servicios y son el resultado de combinar varias variables. La información proporcionada por un indicador de desempeño es el resultado de una comparación, ya sean metas o valores previos; indicadores individuales deben ser únicos y apropiados para representar todos los aspectos relevantes del desempeño de una forma adecuada e imparcial; indicador de desempeño consiste en un valor (resultado de evaluar la fórmula) expresado en unas unidades específicas y un grado de confianza que indique la calidad de la información representada por el indicador; información de contexto: está formada por datos que proporcionan información sobre las características inherentes que explican las diferencias con otros sistemas. En este sentido, hay dos tipos posibles de información de contexto; información que describe contexto puro y factores externos a la gestión del sistema. Un factor explicativo es cualquier elemento del sistema de indicadores del desempeño que pueda ser utilizado para explicar el valor de los indicadores.

Requisitos para la definición de un sistema de indicadores de desempeño deben estar claramente definido y tener un significado conciso; ser razonablemente alcanzable; ser auditable; ser tan universal como sea posible y proporcionar una medida independiente de las condiciones particulares del prestador; ser simple y fácil de entender; ser

cuantificable de forma que proporcione una medida objetiva del desempeño del servicio, evitando cualquier evaluación personal o subjetiva; e incluir información sobre la calidad de los datos de las variables. En el marco de la Nueva Gestión Pública, se ha demostrado que los indicadores de gestión son útiles para, en primer lugar, clarificar objetivos: el directivo público necesita instrumentos cualitativos y cuantitativos para poder describir y poner en claro los objetivos en Planes Estratégicos. A su vez, de los indicadores se obtiene una información objetiva sobre el desempeño de las actividades que realiza la institución, con lo que también se consiguen datos sobre los resultados de estas. Los recursos públicos deben estar debidamente controlados y se debe mejorar su utilización, en términos de eficacia, eficiencia y economía.

Finalmente, dada la estructura y características específicas de la Función Pública, los indicadores de gestión se demuestran como útiles para motivar al funcionariado e incentivarlo según sus resultados alcanzados. Se consigue de esta forma que su entorno sea cambiante en que se los involucre en diferentes de proyectos de mejora, novedosos respecto a su gestión administrativa habitual. Se trata, pues, de un instrumento básico para la gestión pública, prueba de ello es la amplia aceptación con que cuenta a nivel internacional.

### ***2.3.6 La evaluación de los servicios públicos***

La evaluación del rendimiento de servicios públicos consiste en la afirmación de un juicio de valor sobre los productos y los efectos de las políticas públicas; el juicio de valor se asocia a la gestión pública por medio de la efectividad de los outcomes (Ballart, 1992). Esto quiere decir que las políticas y programas públicos sólo son eficientes si son eficaces y si los recursos materiales e inmateriales necesarios para su ejecución se invierten en forma óptima. En un proceso lógico de evaluación habría que aplicar sucesivamente los criterios de efectividad, eficacia, eficiencia de asignación y finalmente la eficiencia productiva.

Sin embargo, en palabras de Rodríguez y Plazas (2002) una orientación únicamente hacia la eficiencia de los procesos administrativos no puede ser un fin en sí mismo, sin ir acompañado de la solución de los problemas sociales. Por lo que, el criterio de eficiencia ha sido una característica de las políticas nacionales en materia de desarrollo desde hace varios sexenios. Nuevamente, retomando a Ballart (1992) el impacto de la eficiencia en el uso de los recursos públicos se ha traducido en niveles de crecimiento económico, los cuales no han impactado en un desarrollo económico. Por tanto, se ha convertido en una de las principales causas de la creciente desigualdad en la población. Como se ha desarrollado en párrafos anteriores, en México las políticas nacionales no necesariamente han promovido la creación de valor público, porque se considera que no ha sido una prioridad de la agenda gubernamental. Si esto hubiera sido el caso, desde los inicios de la inestabilidad económica nacional las instancias correspondientes se hubieran preocupado por evaluar el desempeño de su gestión y el impacto social de las políticas.

De acuerdo con Cabrero (2010) la preocupación central tradicionalmente ha sido mantener la estabilidad de los indicadores macroeconómicos, dejando en un segundo plano, la creación de políticas efectivas de evaluación u otros problemas nacionales. En resumen, el tipo de modelo de gestión y las políticas públicas en el país han tenido dificultades para solucionar los grandes problemas nacionales que existen, y aunque la causa no ha sido totalmente atribuida a un problema de capacidades para gobernar la complejidad social y política de México, si ha sido la concepción ideológica que se tiene del papel del Estado (Stiglitz, 2003) sobre la regulación económica, y en consecuencia de su papel en la creación de valor público; y en ese proceso han estado ausentes los procesos de evaluación tanto de la gestión como de las políticas públicas con un enfoque estratégico y orientados hacia la competitividad y el bienestar.

El análisis de los resultados que otorgan herramientas como la evaluación ha traído como resultado una evolución importante en el control de gestión municipal. Desde su aseguramiento como un mandato constitucional, la evaluación a nivel municipal ha realizado esfuerzos considerables por instituciones de carácter público, generalmente

órganos contables responsables de la auditoría y la intervención de las cuentas públicas, y, por otra, los estudios realizados por investigadores universitarios, principalmente especialistas del ámbito de la economía pública, dejando un poco de lado aquellos que se especializan en las políticas públicas, sus fases y de ellas la evaluación.

También están las aportaciones de organismos contables públicos, cuyo objetivo es la planificación y normalización contable pública las cuales han emitido, casi de forma paralela a las normas de contabilidad financiera, normas o declaraciones que tratan de regular la información anual de carácter no estrictamente financiero que deben de presentar obligatoriamente los entes locales. Cabe señalar que esta información, que suele estar basada en la elaboración de indicadores de gestión, se ha desarrollado fundamentalmente en el ámbito anglosajón, y de forma muy especial en países como Estados Unidos, el Reino Unido y Australia (Lorenzo y Sánchez, 2009). Pero en el caso de países latinos como México, a pesar de los esfuerzos de los últimos años a nivel constitucional, institucional y académico, el desarrollo de normas sobre indicadores de gestión ha sido escaso, no obstante, existen algunas propuestas interesantes.

**Capítulo 3.**  
**Construcción del Índice de Desempeño de Servicios Municipales**  
**de Hidalgo**

### **Capítulo 3. Construcción del Índice de Desempeño de Servicios Municipales de Hidalgo**

En este apartado se desarrollan los elementos esenciales para construir el Índice de Desempeño de Servicios Municipales (IDSM) de Hidalgo, por medio de la técnica de análisis factorial de la estadística multivariable se construirá este indicador. Se realizó una evaluación diagnóstica de servicios municipales de los 84 municipios de Hidalgo, con el propósito de ofrecer una mejor alternativa para la toma de decisiones fundamentada a nivel local, se utilizó la técnica de análisis factorial proveniente de la estadística multivariable, que permitió encontrar el resultado más óptimo y así establecer acciones de mejora. Las variables que se utilizaron para predecir este índice tienen su sustento en los esquemas y rubros de cumplimiento dictados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Constitución Política del Estado de Hidalgo; la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo. La base de datos utilizada fue de los Anuarios Estadísticos de Hidalgo del 2018<sup>13</sup>.

El índice identificará las limitaciones de servicios que tiene cada municipio en relación con dicho concepto, para la construcción de este modelo factorial se utilizó el lenguaje de programación R.

#### **3.1 Metodología**

Partiendo de los objetivos planteados la construcción del Índice de Desempeño de Servicios Municipales (IDSM) se realizará a través de la técnica de análisis factorial, para desarrollar este indicador se utilizará la metodología de Investigación de Operaciones (Fuente, 2011).

---

<sup>13</sup> Para los fines de este trabajo se han considerado los datos que se encuentran disponibles en los Anuarios Estadísticos de Hidalgo creados por el INEGI en el año 2018, ya que contienen información completa sobre los servicios públicos en cada uno de los 84 municipios, lo que permitió desarrollar el IDSMH con información proveniente de una fuente oficial.

- I. Formulación del modelo. Aquí se plantean las variables que se consideran en el modelo; se toma como referencia el objetivo principal de la investigación y el marco teórico propuesto. Se realizó una búsqueda y revisión de diferentes fuentes de información para identificar las variables que van a intervenir en la construcción del índice.
- II. Desarrollo del modelo. Se conforma por tres etapas: la primera etapa es la realización de un análisis de matriz de correlación entre las variables (Wackerly, Mendenhall y Scheaffer 2010), la eficiencia de los factores obtenidos dependerá de la forma de la correlación; la segunda etapa calcula los factores a través de la máxima verosimilitud (Canavos, 1988); la tercera etapa es la selección de los factores que inciden en la medición del fenómeno.
- III. Predicción del modelo. Se realiza una rotación de los factores para un efecto en la retribución de la varianza, de esta forma se obtiene un patrón de factores con mayor significado.
- IV. Validación del modelo. Se realiza mediante el cumplimiento de los supuestos del análisis factorial. Primero: el número de factores de demanda son suficientes para predecir el fenómeno que se estudia; segundo: los factores calculados deben tener media cero y una varianza de uno; tercero: la correlación entre los factores seleccionados debe tender a uno; y cuarto: los factores deben tener una covarianza que tienda a cero.

### ***3.2 Planteamiento del problema***

El gobierno federal estableció en las reformas constitucionales del 2008 y 2009 que el tema de evaluación debe estar presente de manera legal en los gobiernos estatales y municipales, por lo que su práctica se debe realizar a partir de los resultados por el uso de sus recursos. Si bien, ya es un mandato institucional, se debe de considerar que no todos los municipios realizan el mismo esfuerzo por llevar a cabo evaluaciones (Olvera, 2018). La marcada heterogeneidad entre los municipios ha traído como consecuencia que los esfuerzos se encuentren limitados a gobiernos con mayores capacidades institucionales,

legales, económicas, y en algunos casos las características urbanas han influido en gran medida; esto es importante mencionarlo porque el manejo de los recursos suele ser mayor en comparación con administraciones más pequeñas y carentes de estas condiciones.

En este sentido, los esfuerzos que existen para realizar evaluaciones son los Sistemas de Medición de Desempeño (SMD), sin embargo, muchos son encabezados por organizaciones externas, lo que limita el desarrollo de las capacidades institucionales otorgadas desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el caso de Hidalgo (tema de esta tesis) con refrendo de la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal y los Reglamentos Municipales de servicios públicos que fomentan la autonomía del municipio en cuanto el manejo y la evaluación de sus recursos.

Los SMD permiten conocer la actuación de las acciones públicas municipales a partir de la creación de sistemas de evaluación con base en sus características organizacionales; estos sistemas son capaces de generar información que puede ser utilizada para la toma de decisiones futuras, basadas en la evidencia. Aunque estos instrumentos contribuyen en el fortalecimiento de las administraciones locales, aún no hay evidencia sobre el desarrollo de bases de información que se apoyan en índices de desempeño sobre servicios municipales, los cuales permitan identificar sus condiciones de evaluabilidad para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones a nivel municipal.

Una de las responsabilidades más latentes de las administraciones públicas es responder a los retos derivados de la transformación de la sociedad y su demanda. Para ello, los gobiernos deben ser más competitivos a través del aumento de las buenas prácticas de gestión para satisfacer a los ciudadanos y los grupos de interés. Con relación a la creación de los índices de desempeño, como práctica de buena gestión, los datos generados pueden ayudar a identificar si sus variables tienen condiciones de evaluabilidad, y sobre esa información modificar las acciones con el fin de obtener mejores resultados que se reflejen en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

La prestación de los servicios públicos por parte de los gobiernos locales ha perdido credibilidad, ya que no se cuenta con información que permita evaluarlos, por tanto, la generación de datos resulta necesaria para conocer las condiciones de su abastecimiento, y de esta forma contribuir en la actuación de la Administración Pública con base en la evidencia.

Aunque existen índices que permiten valorar las interrelaciones entre actores, la competitividad o la corrupción, actualmente no se ha detectado un esfuerzo sistemático para medir en forma conjunta y global las condiciones de evaluabilidad en los servicios públicos. De la misma forma, pese a que los gobiernos locales tienen plena libertad de evaluar sus recursos, muchos de ellos carecen de sistemas de evaluación que se basen en su contexto y sus características, lo que ha derivado en que en estos niveles no exista un fomento en la cultura de la evaluación.

### ***3.2.1 Marco teórico***

El marco teórico respalda esta tesis; sin embargo, se retoma nuevamente esta base y los objetivos propuestos para justificar la utilización de la técnica de análisis factorial. En palabras de Ogando y Miranda (2002) la evaluación es un proceso continuo que debería de estar presente a lo largo de toda la vida de una política o un programa, por lo que la importancia de recolectar datos y utilizarlos de manera eficiente puede facilitar el conocimiento de las acciones públicas (Bueno y Ozuna, 2013).

En los últimos años, la necesidad de control y evaluación periódica de las acciones llevadas a cabo por los gobiernos que utilizan recursos o tienen como mandato contribuir en el desarrollo de la población, ha cobrado mayor relevancia. El concepto de evaluación de la gestión pública, creado desde la Nueva Gestión Pública, trata de dar respuesta a las demandas que son visibles para la sociedad, trayendo consigo mayor transparencia, pero sobre todo responsabilidad de los administradores sobre los asuntos públicos. Es indispensable dotar a los tomadores de decisiones de instrumentos para el análisis de la prestación de servicios, que les permitan realizar evaluaciones rigurosas y objetivas; antes,

durante y después de la puesta en marcha de las acciones públicas para conocer el impacto de las medidas previstas, los recursos públicos utilizados y el funcionamiento de los servicios (Lagares, Pereira, Jarafz, 2015).

La idea de evaluar para otorgar recursos a las políticas públicas o los programas según los resultados de su evaluación deriva de la Nueva Gestión Pública (Cardozo, 2015), este nuevo enfoque en la administración gubernamental dio como resultado la creación de sistemas de información que contribuyen en la medición del desempeño, y que se apoyan de instrumentos como los índices de desempeño, los cuales buscan contribuir en mejorar la cultura de la eficiencia económica y la eficacia de las acciones gubernamentales.

A nivel municipal la evaluación e instrumentos no se han visto reflejados de forma similar al ámbito federal, por lo que su creación e implementación en este nivel puede suponer una importante estructura de oportunidad, no solo para el seguimiento o monitoreo de las políticas existentes, sino también para la retroalimentación continua que permita identificar los outputs y outcomes positivos o negativos que se crean a partir del índice, para potenciar los primeros y en la medida de lo posible reducir el impacto de los segundos.

Para dar respuesta a las problemáticas y cumpliendo con el mandato constitucional del Artículo 115 los gobiernos municipales han combinado modelos tradicionales de Administración Pública y otros más abiertos a la pluralidad y con rasgos innovadores que derivan de la Nueva Gestión Pública. Aunque uno de los ejes principales de la evaluación que se ha llevado a cabo en diversos municipios son los Sistemas de Medición del Desempeño, estos no se han elaborado para los servicios públicos, ya sea para evaluar su eficiencia o determinar los elementos que permitan su evaluabilidad; la falta de estos esfuerzos sistemáticos ha dejado abierta un área de oportunidad para identificar las fallas de implementación y, mejorar el actuar gubernamental a través de las decisiones.

La literatura sobre los servicios públicos menciona que deben ser regulados, asegurados y controlados por los gobernantes, ya que ellos representan una amplia gama de

instrumentos y herramientas con las cuales la ciudadanía debe desarrollar su potencial humano, económico y social. Siguiendo con los objetivos del presente trabajo, la elaboración de un índice de desempeño de servicios municipales tendrá como fin contribuir en el fortalecimiento municipal a partir de la predicción de las variables para saber si los servicios cuentan con los elementos necesarios para ser evaluados, y de este modo mejorar su aplicación, misma que busca ser reflejada en la mejora de la población a nivel municipal.

De esta forma surge así la necesidad de construir un indicador de desempeño de servicios públicos que permitan comprender este impacto, definirlo, objetivarlo y medirlo, conociendo previamente su estado.

### ***3.2.2 Análisis factorial***

Es una técnica de reducción de datos que examina la interdependencia de variables y proporciona conocimiento de la estructura subyacente de los datos. Su objetivo es simplificar las múltiples y complejas relaciones que existen entre un conjunto de variables observadas  $X_1, X_2, \dots, X_p$ . Mediante la búsqueda de dimensiones comunes o factores (Peña, 2002).

Trata de encontrar un conjunto de  $K < p$  factores no directamente observables ( $F_1, F_2, \dots, F_k$ ) que expliquen suficientemente a las variables originales, perdiendo la mínima información. Su capacidad de reducción de datos, viene dada por su matriz correlación (variables originales), con la finalidad de identificar si existe algún patrón de relaciones tal que se pueda considerar como variables que recogen y resumen las interrelaciones observadas en los datos (Cuadras, 2012).

Matemáticamente, el modelo factorial es el siguiente:

$$X = LF + e$$

Donde:

- $X$  son las variables originales ( $X_1, X_2, \dots, X_p$ )  $\sim N(0, 1)$

- L son los coeficientes (pesos del factor).
- F son los factores comunes.
- e son los factores (únicos).

Para determinar si el modelo es suficiente para explicar el Desempeño de Servicios Municipales se determina el grado de ajuste:

Ajuste del modelo (comunalidad  $C^2$ ):

$$0 \leq C^2 \leq 1$$

Tal que:

$$C^2 = 1 - \text{var}(e_i^2)$$

$$\lim_{e_i \rightarrow 0} [\text{var}(e_i^2)] \leftrightarrow \text{mejor ajuste}$$

- $0.76 \leq C^2 \leq 1.00$  excelente ajuste
- $0.50 \leq C^2 \leq 0.75$  buen ajuste
- $0.25 \leq C^2 \leq 0.49$  ajuste deficiente
- $0.00 \leq C^2 \leq 0.24$  mal ajuste

Las fases necesarias para desarrollar el IDSMH son las siguientes:

- Fase I: Correlación de variables.
- Fase II. Cálculo de los factores.
- Fase III. Ajuste de las variables originales con los factores.
- Fase IV. Interpretación de los factores.
- Nombramiento de los factores
- Construcción del IDSM
- Fase V: Viabilidad del modelo

Es importante señalar que el software estadístico empleado para desarrollar el análisis factorial fue R-Studio.

### 3.3 Formulación del modelo

En esta sección se presentan los procesos estadísticos que se implementaran para la construcción del Índice de Desempeño de Servicios Municipales (IDSM) de Hidalgo 2020; así mismo, habrá una interpretación de los resultados obtenidos. Dentro del sistema de evaluación del desempeño de servicios municipales, se miden las competencias y responsabilidades en el ámbito municipal. Para el caso del IDSM, se consideran las siguientes variables (cuadro 1):

**Cuadro 1.** Variables originales para predecir el desempeño de servicios municipales

---

X <sub>1</sub> Agua potable	X <sub>7</sub> Limpieza y basura
X <sub>2</sub> Drenaje	X <sub>8</sub> Índice de mercados
X <sub>3</sub> Tratamiento de agua residuales	X <sub>9</sub> Índice de rastros
X <sub>4</sub> Índice de calles	X <sub>10</sub> índice de panteones
X <sub>5</sub> Alumbrado Publico	
X <sub>6</sub> Parques y jardines	

---

Fuente: INAFED y mandato constitucional artículo 115.

A partir del objetivo general, el Índice de Desempeño de Servicios Municipales (IDSM) estará en función de estas 11 variables:

$$\text{IDSM} = f(X_1, X_2, X_3, X_4, X_5, X_5, X_7, X_8, X_9, X_{10}, X_{11})$$

Donde:

- X<sub>1</sub> refiere al sistema que conduce agua entubada de calidad a las instalaciones dentro de la vivienda o solo en el patio o terreno por medio de tuberías o mangueras, fuente: Sistema de Información de Gestión Municipal en México (SIGEMM) 2018.
- X<sub>2</sub> sistema de tuberías que permite desalojar de la vivienda a las aguas utilizadas en el excusado, fregadero, regadera u otras instalaciones similares, fuente: Sistema de Información de Gestión Municipal en México (SIGEMM) 2018.
- X<sub>3</sub> aguas de composición variada, provenientes de las descargas de usos: público urbano, doméstico, industrial, comercial y de servicios, fuente: Sistema de Información de Gestión Municipal en México (SIGEMM) 2018.
- X<sub>4</sub> calidad asfáltica, fuente: Sistema de Información de Gestión Municipal en México (SIGEMM) 2018.
- X<sub>5</sub> refiere a postes con lámparas para iluminar espacios públicos como calles, plazas, parques que entran dentro de la esfera de competencia de la esfera municipal, fuente: Sistema de Información de Gestión Municipal en México (SIGEMM) 2018.
- X<sub>6</sub> áreas verdes de carácter público, incluyendo los bienes municipales de uso común, como son: vías públicas, parques, jardines, plazas, camellones, glorietas, fuentes, monumentos, banquetas y servidumbres, nodos viales, fuente: Sistema de Información de Gestión Municipal en México (SIGEMM) 2018.
- X<sub>7</sub> limpieza y basura. Refiere al manejo de residuos que implica la recolección, traslado de residuos sólidos de áreas públicas, fuente: Sistema de Información de Gestión Municipal en México (SIGEMM) 2018.
- X<sub>8</sub> consistente en el espacio adecuado para la venta de los productos indispensables para la alimentación y la economía doméstica, fuente: Sistema de Información de Gestión Municipal en México (SIGEMM) 2018.

- X<sub>9</sub> lugares que tiene actividad de sacrificio, desangre, descuere, extracción y manejo de vísceras, corte salida en piezas de la carne, fuente: Sistema de Información de Gestión Municipal en México (SIGEMM) 2018.
- X<sub>10</sub> lugar destinado exclusivamente para recibir y alojar los cadáveres, restos humanos y restos humanos áridos o cremados, esqueletos, partes óseas y cenizas, fuente: Sistema de Información de Gestión Municipal en México (SIGEMM) 2018.
- X<sub>11</sub> bienestar alcanzado de los servicios a través del desarrollo de sistemas locales de salud, fuente: Sistema de Información de Gestión Municipal en México (SIGEMM) 2018.

Tomando como referencia la expresión algebraica, las conjeturas de las variables sobre el Desempeño de Servicios Municipales serán de la siguiente forma:

- “A mayor agua potable, mayor desempeño de servicios municipales”
- “A mayor sistema de drenaje, mayor desempeño de servicios municipales”
- “A mayor tratamiento de aguas residuales, mayor desempeño de servicios municipales”
- “A mayor índice de calles, mayor desempeño de servicios municipales”
- “A mayor alumbrado público, mayor desempeño de servicios municipales”
- “A mayor parques y jardines, mayor desempeño de servicios municipales”
- “A mayor limpieza, mayor desempeño de servicios municipales”
- “A mayor índice de mercados, mayor desempeño de servicios municipales”
- “A mayor calidad de rastros, mayor desempeño de servicios municipales”
- “A mayor índice de panteones, mayor desempeño de servicios municipales”
- “A mayor nivel de salud, mayor desempeño de servicios municipales”

Es importante explicar que la construcción de este modelo factorial; se utilizaron los elementos necesarios para describir el comportamiento del Desempeño de Servicios Municipales en Hidalgo. También, las variables con mayor incidencia serán identificadas y útiles para mostrar la dinámica del índice.

### **3.4 Desarrollo del modelo**

Las variables utilizadas en este trabajo de investigación tienen un respaldo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado de Hidalgo y la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo. Los datos utilizados son abiertos que pueden ser usados libremente por cualquier persona en Anuarios Estadístico y Geográfico de Hidalgo 2018. Se trabajó con datos oficiales para realizar la técnica estadística de análisis factorial para reducir un conjunto de variables al extraer todos sus puntos en común en un número menor de factores.

#### ***3.4.1 Construcción de la base de datos***

Los efectos de este trabajo los datos que se buscaron se relacionan a los servicios públicos que son otorgados a los ciudadanos por medio de las autoridades de los gobiernos municipales, mismos que están estipulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado de Hidalgo y la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo.

La información respecto a los servicios públicos se tomó de los anuarios estadísticos de INEGI, ya que es un organismo oficial que ofrecen información geográfica y datos estadísticos sobre diversos temas, que para efectos de este trabajo se buscaron aquellos relacionados con los servicios públicos en los municipios del Estado de Hidalgo. Si bien la actualización de los datos se hace de manera bianual, lo cual permite que la información sea optima por su temporalidad, es preciso indicar que para el desarrollo de esta tesis los datos que se utilizaron fueron los del año 2018, ya que en el momento de la realización del IDSMH el mundo se encontraba en una contingencia sanitaria por la aparición del COVID-16, por lo que la información completa que se disponía en ese momento era la del año anteriormente mencionado.

Aunque los datos no corresponden a un año más cercano a la presentación de los resultados, resulta relevante mencionar que el índice no se limita únicamente a una serie de

datos, sino que este se puede actualizar de acuerdo a las necesidades o información reciente, por lo que su uso para futuros estudios o implementación en las administraciones públicas locales sigue siendo idóneo de acuerdo a sus objetivos.

### ***3.4.2 Fase 1: Matriz de correlación***

La matriz de correlación permite medir el grado de relación lineal entre cada par de variables; sus valores se pueden ubicar entre -1 y +1, pero en la práctica, es más común que los valores se encuentren en +1, dando lugar a las relaciones positivas, ya que, si los dos elementos tienden a aumentar o disminuir al mismo tiempo, el valor de correlación es positivo. En ese sentido, la matriz de correlación se utiliza para evaluar la fuerza y la dirección de la relación entre dos variables; cuando un valor de la correlación es alto y positivo, significa que las variables miden la misma destreza o característica, por el contrario, si las variables no se encuentran correlacionadas, quiere decir que sus elementos miden diferentes características o no están claramente definidos para el modelo.

Aunque las variables con valores de correlación mayores que 0.7 se consideran altamente correlacionadas, no quiere decir que sea un valor que se toma como universal, ya que el valor de referencia adecuado que se utilizará también depende de las normas en su área de estudio y el número de elementos en el análisis.

Por otro lado, la matriz de covarianza mide la relación lineal que existe en cada par de variables. En el caso de este tipo de matriz, cuando los valores son positivos y se encuentran por encima del promedio de una de las variables utilizadas representa que son positivas, por el contrario, si están por debajo del promedio de una variable, significa que se asocian con un valor negativo.

A diferencia del coeficiente de correlación, la covarianza no es estandarizada, por consiguiente, los valores de la covarianza se pueden encontrar entre números infinitos negativos y números infinitos positivos, lo que puede ocasionar problemas de interpretación, de forma que para demostrarlos es necesario identificar la relación lineal

que existe entre cada par de variables, por tanto, resulta más conveniente utilizar la matriz de correlación.

Para los fines de este trabajo se muestra cual es la correlación que existe entre las variables originales (servicios públicos que se encuentran en el artículo 115 Constitucional) (figura 9), como se muestra algunas de las variables están correlacionadas, lo que permite su agrupamiento en factores, lo que significa que existe una correlación de la variable X<sub>1</sub> (Agua potable) con la variable X<sub>2</sub> (Drenaje), también la variable X<sub>10</sub> (Servicio de panteón) con la variable X<sub>9</sub> (Servicio de rastros).

**Figura 9. Matriz de correlación de variables originales**



Fuente: Elaboración propia con datos de Anuarios de Hidalgo, 2018.

### 3.4.3 Fase II: Cálculo de los factores

Uno de los elementos fundamentales en el ajuste de un modelo factorial es que:

$$\lim_{e^2 \rightarrow 0} [\text{var}(e_i^2)] \sim 0; \text{ es un buen ajuste}$$

El primer resultado del cálculo indica que 3 factores son suficientes para explicar el modelo, ya que el P-value es 0.884, es decir, que es mayor a 0.05, por lo que se pueden

analizar cada una de las variables que los componen. Este modelo es significativo para estimar la dotación de los servicios públicos de los municipios. También, se detecta que por su P- value la variable X7 (Limpieza y basura), y la variable X8 (Mercados) serán descartadas para la creación del modelo (tabla 1).

Sin embargo, es importante mencionar que, independientemente que se haya tomado el modelo donde la corrida que se utiliza es la que arrojó los tres factores que permitieron construir el IDSMH, también se llevó a cabo el cálculo con dos y cuatro factores más.

La intención de realizar este ejercicio es demostrar la existencia de otros elementos que también pueden ser considerados para futuras investigaciones que tengan como posible objetivo comprender la importancia que tiene para los gobiernos locales contar con información adecuada y sistematizada que les permita dotar a sus territorios de un buen abastecimiento en los servicios públicos, ya que estos como se demuestra en este trabajo representan un área prioritaria para la toma de decisiones informadas por parte de los gobiernos locales porque implican una relación directa con el Índice de Desarrollo Humano.

A continuación, se explican las corridas que arrojaron los 2 y 4 factores correspondientes (tabla 2 y tabla 3). La primera de ellas dio como resultado un P-value de 0.764 que es mayor a 0.05, dando como resultado que las variables agrupadas fueran X9 (Rastros) con un peso de 0.996 para el factor 1 y X10 (Panteones) con un peso de 0.668 (Tabla 2) para el factor 2; en la tercera corrida se tomaron en cuenta 4 factores en los cuales el resultado del P- value es de 0.812 que es mayor a 0.05, dando como resultado que las variables agrupadas fueran X1 (Agua potable) con un peso de 0.820 para el factor 1, X9 (Rastros) con un peso de 0.747 para el factor 2; X10 (Panteones) con un peso de 0.892 para el factor 3 y X6 (Parques y jardines) con un peso de 0.351 para el factor 4 (tabla 3).

**Tabla 1. Corrida con 3 factores**

Call: factanal(x = Ejemplo 2, factors = 3, rotation = "varimax")									
Uniquenesses:									
X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10
0.249	0.682	0.723	0.857	0.92	0.815	0.894	0.765	0.005	0.531
Loadings:									
	Factor1	Factor2	Factor3						
X1	0.103	0.791	0.339						
X2	0.165	0.539							
X3			0.523						
X4		0.377							
X5			0.282						
X6		0.219	0.365						
X7		0.101	0.308						
X8	0.450		-0.176						
X9	0.981	0.113	-0.139						
X10	0.656	0.193							
		Factor1	Factor2	Factor3					
SS loadings			1.639	1.170	0.750				
Proportion Var			0.164	0.117	0.075				
Cumulative Var			0.164	0.281	0.356				

Test of the hypothesis that 3 factors are sufficient.

The chi square statistic is 11.25 on 18 degrees of freedom.

The p-value is 0.884

Fuente: Elaboración propia con datos de Anuarios de Hidalgo, 2018.

**Tabla 2. Corridas con 2 factores**

Call: factanal(x = Ejemplo 1, factors = 2, rotation = "varimax")									
Uniquenesses:									
X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10
0.167	0.759	0.967	0.891	0.987	0.882	0.951	0.827	0.005	0.538
Loadings:									
	Factor1	Factor2							
X1	0.185	0.894							
X2	0.247	0.424							
X3		0.163							
X4		0.328							
X5		0.328							
X6		0.34							
X7		0.221							
X8	-0.415								
X9	0.996								
X10	0.668	0.123							
		Factor1	Factor2						
SS loadings			1.718	1.308					
Proportion Var			0.172	0.131					
Cumulative Var			0.172	0.303					

Test of the hypothesis that 2 factors are sufficient.

The chi square statistic is 20.58 on 26 degrees of freedom.

The p-value is 0.7.64

Fuente: Elaboración propia con datos de Anuarios de Hidalgo, 2018.

**Tabla 3. Corrida con 4 factores**

Call: factanal(x = Ejemplo 3, factors = 4, rotation = "varimax")									
Uniquenesses:									
X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10
0.206	0.692	0.722	0.847	0.900	0.808	0.887	0.637	0.236	0.005
Loadings:									
	Factor1	Factor2	Factor3	Factor4					
X1	0.820		0.334						
X2	0.532	0.131							
X3			0.523						
X4	0.370								
X5		0.136	0.283						
X6	0.224	0.103		0.351					
X7	0.106		0.301						
X8		-0.578	-0.163						
X9	0.163	0.747	0.392						
X10	0.224	0.382	0.892	-0.162					
		Factor1	Factor2	Factor3	Factor4				
SS loadings		1.236	1.090	0.995	0.740				
Proportion Var		0.124	0.109	0.099	0.074				
Cumulative Var		0.124	0.233	0.332	0.406				

Test of the hypothesis that 4 factors are sufficient.

The chi square statistic is 6.84 on 11 degrees of freedom.

The p-value is 0.812

Fuente: Elaboración propia con datos de Anuarios de Hidalgo, 2018.

### 3.4.4 Fase III: Ajuste de las variables originales con los factores

A partir de las tres corridas se eligió el modelo de mejor ajuste, el modelo más óptimo es la corrida con tres factores pues su P-Valor fue de 0.884, más alto en relación con dos y cuatro factores. A continuación, se nombran los tres factores de acuerdo a sus variables originales.

### 3.4.5 Fase IV: Interpretación de los factores

Cada factor es nombrado de acuerdo a las variables originales que más se acerquen a 1, las que se acerquen a 1 tendrán más peso y se consideraran para interpretar cada factor.

#### **Primer factor. Índice de Rastros y Panteones (IRP)**

Este se asocia con las variables X<sub>9</sub> (Servicio de rastros) con un peso de 0.981 y X<sub>10</sub> (Servicio de panteón) con un peso de 0.656 (figura 2). Este factor explica el 16.4% de la variabilidad total, lo que equivale al 46.06% de la variabilidad de los tres factores. Para poder explicar porque las variables X<sub>9</sub> y X<sub>10</sub> representan el primer factor, resulta

indispensable definir la importancia de cada una de ellas a nivel municipal y como estas se relacionan.

La variable X<sub>9</sub> representa al rastro municipal, el cual consiste de acuerdo a Fernández (2021) a un espacio en donde la actividad principal es el sacrificio animales, para después utilizar su materia prima como consumo por parte de los habitantes de un determinado territorio; buscando que este sea bajo condiciones higiénicas y sanitarias pertinentes. Las funciones de este servicio público no solo se limitan a solo a estas acciones, ya que existen otras que le proporcionan una mayor visibilidad e importancia para el municipio. Por ejemplo: controlar la introducción de animales a través de una autorización legal; realización de una adecuada comercialización y suministro de carne para consumo humano, logrando un mejor aprovechamiento de los subproductos derivados del sacrificio de estos animales, protegiendo el desarrollo de las especies; a estas funciones podemos agregar cuestiones económicas, ya que derivado de su implementación, los rastros representan una fuente de ingresos a los recursos propios del municipio, ya que actividades como el cobro de cuotas por el sacrificio de animales; venta de animales en pie; comercialización directa y los espacios donde se expanden los productos derivados del sacrificio del ganado, le significan al municipio la obtención recursos económicos adicionales, que de acuerdo a la hacienda pública sus preceptos están señalados por la Ley de Ingresos Municipales bajo el siguiente orden:

- El derecho al degüello de todas las especies de ganado.
- Productos derivados de la venta de esquilmos y desperdicios.
- Aprovechamientos que se obtengan de los subproductos y de los servicios.
- Cuotas adicionales que fija la administración por servicios especiales o extraordinarios.
- Donativos de particulares o de usuarios del rastro.
- Permisos por la introducción de pasturas al rastro.
- Derechos por la inspección sanitaria de animales y carne.
- Cuotas por derecho de báscula.

Cómo podemos dar cuenta, el peso de esta variable radica en el ingreso económico que obtiene el gobierno municipal a partir de su prestación y sus derivados, además también funciona como una fuente de alimentación que se encuentra dentro de la canasta básica para los habitantes. En el caso del servicio público de panteones (o también llamados cementerios) que corresponde a la variable  $X_{10}$  a diferencia de los rastros, estos conllevan a un valor simbólico, ya que de estos espacios convergen tradiciones, usos y costumbres (Espinoza, 2019). En este sentido, el servicio público de los panteones, no se trata solo de uno más que puede proveer al municipio de recursos económicos, sino que este resalta por su valor cultural, además de la creciente y necesaria regulación sanitaria que requieren este tipo de espacios debido a las inhumaciones, exhumaciones, fosas, criptas y gavetas que en él se encuentran; asimismo se incorpora a la idea que existe un fuerte grado de aceptación por parte de los habitantes, debido al uso que tiene y la significancia simbólica que se le otorga (Vázquez, 2021).

Entonces se puede establecer que la relación de ambas variables radica en su importancia para el municipio por la derrama económica que generan, el valor público que la población les otorga y el peso simbólico, que en el caso de los panteones representa.

### ***Segundo factor. Índice de Agua potable, Drenaje y Calles (IADC)***

Se asocia a las variables  $X_1$  (Servicio de agua potable) con un peso de 0.791,  $X_2$  (Servicio de drenaje) con un peso de 0.539, y  $X_4$  (Calidad de calles) con un peso de 0.377 (figura 3). Este factor explica el 11.7% de la variabilidad total, esto equivale al 32.86% de la variabilidad de los tres factores.

Las variables  $X_1$  y  $X_2$  que corresponden al servicio de agua potable y servicio de drenaje, respectivamente, en conjunto representan para el municipio un pilar fundamental en el desarrollo de la calidad de vida de las personas, ya que estos servicios tienen una correspondencia con la salud, el crecimiento y el desarrollo de la población. Ambos servicios satisfacen una serie de necesidades básicas para la vida cotidiana de la población y de su existencia biológica, tal es el caso del uso del agua para beber, cocinar, hacer tareas

de aseo, servicio de sanitarios, entre otras. Las dos variables figuran un valor importante para los municipios porque en palabras de Aguilar y Monforte (2018) representan un monopolio natural, dado que la competencia es técnicamente imposible, ya que implicaría la superposición de redes de agua y alcantarillado.

En este sentido, el carácter monopólico justifica la intervención del gobierno como proveedor o regulador de estos servicios, aunado a que técnicamente, también resulta imposible o muy caro excluir a cualquier persona de su consumo o de su uso. Independientemente que el agua resulte un elemento esencial para casi todos los aspectos del desarrollo de las personas, podemos identificar que su peso dentro del modelo, también se encuentra ligado a su legalidad, es decir, que en la Constitución en el artículo 4 se establece que “toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico de forma suficiente, salubre, aceptable y asequible”, fortaleciendo la idea de su necesidad vital para los habitantes de un territorio.

Bajo este orden de ideas, podemos decir que ambas variables resultan una actividad prioritaria que debe ser atendida por los gobiernos municipales, si bien aquí la cuestión económica, a diferencia de las variables mencionadas en párrafos anteriores, en estas no existe el mismo tipo de relevancia, ya que de acuerdo con Aguilar y Monforte (2018) las inversiones suelen ser mayores en relación a los costos recuperados por parte de los usuarios.

La variable  $X_4$  que corresponde a la calidad de calles resulta importante para los niveles locales, porque la pavimentación en las calles genera impactos positivos sobre otras variables dentro de los hogares como inversión en bienes duraderos, adquirir vehículos motorizados y el incremento en el valor de las propiedades, en este sentido, se puede inferir que hay un costo beneficio sobre tener mayor atención sobre esta variable por parte de los gobiernos locales (Gonzalez-Navarro y Quintana-Domeque, 2016).

Con relación al párrafo anterior se puede observar que estas variables se relacionan con la mejora en la infraestructura, porque permiten conectar a los hogares a redes de

distribución de agua y/o de alcantarillado, lo cual tiene el potencial de reducir la transmisión de enfermedades estomacales, mientras que la pavimentación de calles, puede a su vez mejorar el entorno económico en zonas desfavorecidas. Por ejemplo, los negocios pequeños generan mayor derrama económica al estar en operación por una cantidad mayor de tiempo, pueden ofrecer más servicios, además de tener la posibilidad de transportar sus bienes de forma más eficiente.

***Tercer factor. Índice de Aguas Residuales, Parques y Agua Potable (IARPA)***

Se asocia a las variables  $X_3$  (Tratamiento de aguas residuales) con un peso de 0.523,  $X_6$  (Parques y jardines) con un peso de 0.365 y  $X_1$  (Agua potable) con un peso de 0.339 (figura 4). Este factor explica el 7.5% de la variabilidad total, esto equivale al 21.06% de la variabilidad de los tres factores.

En el caso de la variable  $X_3$  que corresponde al tratamiento de aguas residuales, el cual implica que al ser realizado con mayor eficiencia incrementa el bienestar humano, reduciendo los niveles de asociación a las enfermedades diarreicas como el cólera y la disentería; la fiebre tifoidea; las lombrices intestinales y la poliomielitis (Saneamiento, 2022), asimismo el valor de este servicio radica en el potencial que le ven los municipios para mitigar la escasez del uso del agua mediante el uso seguro de las aguas residuales para el riego, además de tener costos menores de atención de salud, más productividad y menos muertes prematuras. Lo que se puede traducir en una nueva visión sobre las aguas residuales, donde comienzan a ser vistas como un recurso que puede proporcionar agua y nutrientes seguros para la producción de alimentos con el fin de alimentar a las crecientes poblaciones urbanas.

Para el caso de la variable  $X_6$  que corresponde a los parques y los jardines representan elementos clave para mantener una buena calidad de vida en los municipios, además que favorecen el bienestar de las personas; estos espacios permiten regular la temperatura y la humedad, ya que producen oxígeno y filtran radiación absorbiendo contaminantes y amortiguando los ruidos. Los parques y los jardines también juegan un

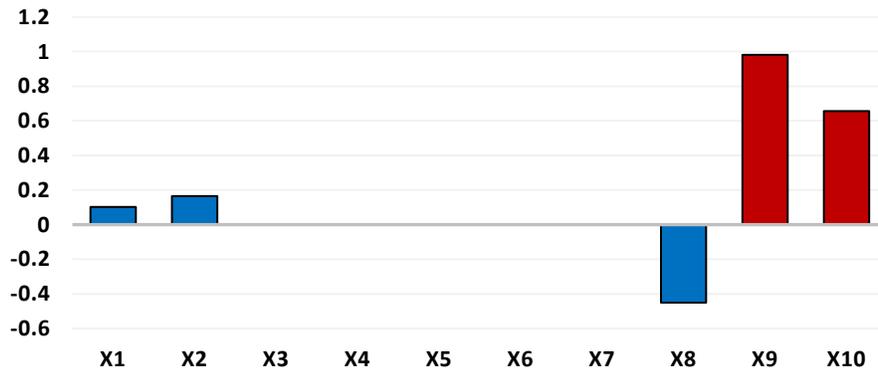
papel importante para la comunidad, porque se convierten en puntos de encuentro para los habitantes, donde además de socializar, se genera una derrama económica que estimula la microeconomía informal y forman parte de actividades culturales que se llevan a cabo en estos espacios por su cercanía a los centros y la identificación que tienen los habitantes con ellos, ya que cuentan con un valor simbólico que da relevancia a su dimensión histórico – patrimonial (Nogué y de San Eugenio, 2011).

De los párrafos anteriores, podemos comprender que la correlación de las variables  $X_3$ ,  $X_6$  y  $X_1$  se da porque en las tres se resalta la importancia en la calidad de vida de los habitantes por medio de elementos naturales que se encuentran en el ambiente y que bajo una gestión adecuada producen resultados óptimos para el desarrollo de la población, generando a su vez el valor de la identificación con los espacios públicos, en el caso de los parques y jardines contribuye en el desarrollo de una mayor economía a partir de los comercios informales que se pueden asentar en estos espacios o la reducción de las enfermedades contraídas por el consumo de aguas no tratadas, como es el caso de las aguas residuales, lo cual da como resultado también una disminución en los gastos a mediano y largo plazo por parte del Estado para atender este tipo de problemáticas.

### ***Pesos de las variables***

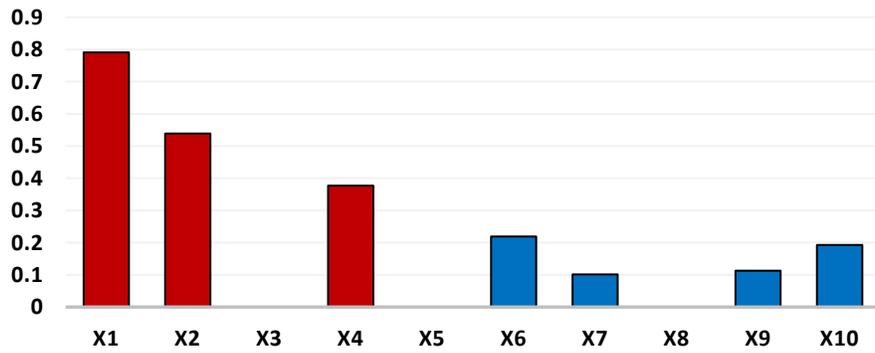
En las siguientes gráficas se pueden apreciar los pesos que tuvieron las variables, y porque fueron las elegidas para construir los tres factores que construyen al IDSMH.

**Figura 10.** Primer factor: Índice de Rastros y Panteones (IRP)



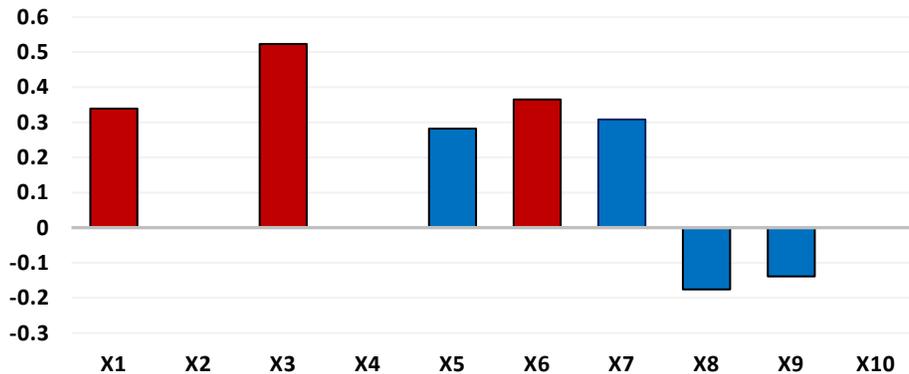
Fuente: Elaboración propia con datos de Anuarios de Hidalgo, 2018.

**Figura 11.** Segundo factor: Índice de Agua Potable, Drenaje y Calles (IADC)



Fuente: Elaboración propia con datos de Anuarios de Hidalgo 2018.

**Figura 12.** Tercer factor: Índice de Aguas Residuales, Parques y Agua Potable (IARPA)



Fuente: Elaboración propia con datos de Anuarios de Hidalgo 2018.

### **Construcción del Índice de Desempeño de Servicios Municipales para Hidalgo (IDSMH)**

Para la construcción del modelo respecto a cada municipio que conforma el Estado de Hidalgo, fue de la siguiente forma:

$$E (\text{IDSMH}) = \text{IRP} + \text{IADC} + \text{IARPA}$$

Donde:

- E (IDSMH) es el valor esperado del Desempeño de Servicios Municipales para Hidalgo
- IRP es el Índice de Rastros y Panteones
- IADC es el Índice de Agua potable, Drenaje y Calles
- IARPA es el Índice de Aguas Residuales, Parques y Agua Potable

De tal manera, que  $\text{IRP} + \text{IADC} + \text{IARPA}$  son indicadores que producen efectos positivos, es decir, la forma en que estos aumenten, el desempeño de servicios municipales también aumentará.

El valor esperado del IDSMH, conserva el 35.6% de la variabilidad total; es decir la suma de IRP + IADC + IARPA explican en un 35.6% el Índice de Desempeño de Servicios Municipales para Hidalgo (tabla 4).

### **3.5 Predicción del modelo**

De acuerdo a lo descrito en los apartados anteriores, resulta necesario comenzar a explicar la predicción del fenómeno, por lo que a continuación se exponen los resultados.

En la figura 13, se puede observar que los municipios Tizayuca, Pachuca de soto, Huejutla de Reyes, Tulancingo de Bravo y Mixquiahuala de Juárez son los que presentan un mayor Índice de Desempeño de Servicios Municipales para Hidalgo.

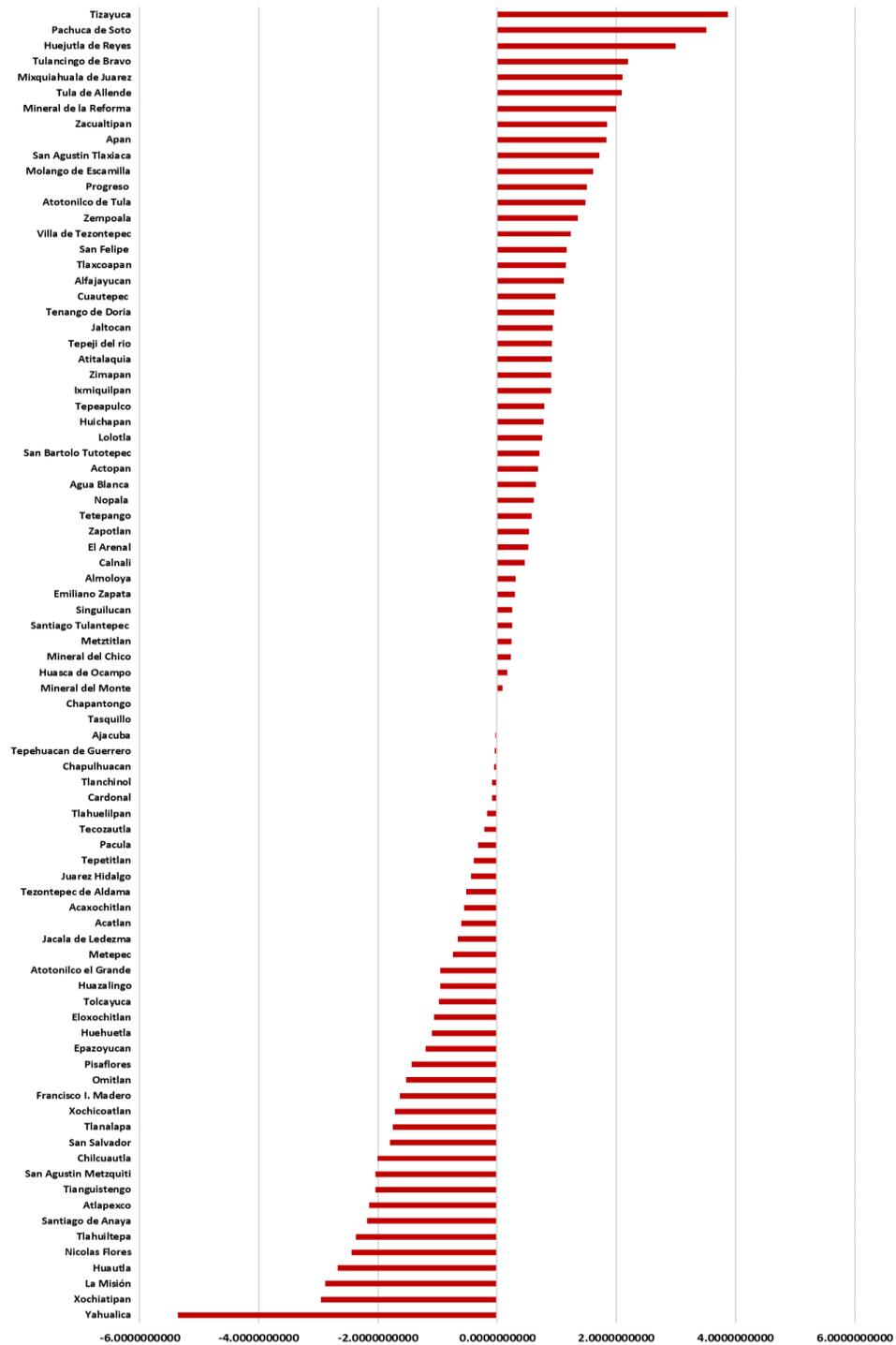
En cambio, los municipios que presentan el IDSMH más bajo son Yahualica, Xochiatipan, La Misión, Huautla y Nicolás Flores.

**Tabla 4. Suma de IRP + IADC + IARPA= IDSMH**

Municipio	IRP	IADC	IARPA	IDSMH
Acatlan	-0.680194134	-0.305325511	0.377183503	-0.608336142
Acaxochitlan	-1.030547525	0.436495894	0.032690982	-0.5613360649
Actopan	0.617067927	0.109097149	-0.043870321	0.682294755
Agua Blanca	-0.396947337	0.102124999	0.941519428	0.64669709
Ajacuba	0.508432149	0.150945556	-0.688163466	-0.028785761
Alfajayucan	-0.785476206	0.685780907	1.215983640	1.116288341
Almoleya	0.439039243	0.262095828	-0.390973701	0.31016137
Apan	0.751765806	0.863896996	0.212471933	1.828134735
El Arenal	0.371114157	-0.286582478	0.441817115	0.526348794
Atitalaquia	0.789777518	0.813332184	-0.684388038	0.918721664
Atlapexco	-2.544401635	0.238269849	0.152053783	-2.154078003
Atotonilco el Grande	-0.373967626	-0.599441559	0.022260015	-0.95114917
Atotonilco de Tula	1.030437677	0.095085880	0.360565573	1.48608913
Calnali	0.768353255	-0.515542309	0.210683851	0.463494797
Cardonal	-0.265829002	0.676840906	-0.503091415	-0.092079511
Cuautepec	0.043329518	0.836914824	0.096624251	0.976868593
Chapantongo	-0.833254597	-0.074440838	0.915559349	0.007863914
Chapulhua	0.298896949	0.11959375	-0.470724197	-0.052233498
Chilcuautla	-0.061203016	-1.176737948	-0.774395056	-2.01233602
Eloxochitlan	0.837862756	-1.159884300	-0.739179107	-1.064200651
Emiliano Zapata	0.934386648	-0.067097553	-0.569743697	0.297545398
Epazoyucan	0.586132066	-0.892721170	-0.894916039	-1.201505143
Francisco I. Madero	0.784938150	-1.246480400	-1.175426717	-1.636968967
Huasca de Ocampo	-0.309406264	-0.100144584	0.577670325	0.168119477
Huautla	-3.671145296	-0.135692171	1.124843507	-2.68199396
Huazalingo	-0.293925360	-0.902802085	0.236066533	-0.960660912
Huehuetla	-0.770151466	-0.973797004	0.643247019	-1.100701451
Huejutla de Reyes	-0.228429370	1.928000876	1.296435438	2.996006944
Huichapan	-0.387138932	0.939289624	0.225711913	0.777862605
Ixmiquilpan	0.471959829	-0.245392785	0.677596202	0.904163246
Jacala de Ledezma	0.115515316	-0.477961138	-0.304889173	-0.667334995
Jaltocan	0.347095028	-0.710792323	1.294399549	0.930702254
Juárez Hidalgo	0.165767348	-0.605120509	0.002068469	-0.437284692
Lolotla	0.124414268	-0.022507237	0.651568451	0.753475482
Metepec	-0.193889257	-0.618168513	0.069833610	-0.74222416
San Agustín Metzquiti	-0.312725256	-0.770248367	-0.960632896	-2.043606519
Metzquitlán	-0.170452510	-0.032047192	0.443060608	0.240560906
Mineral del Chico	-0.375494958	-0.063083639	0.671977329	0.233398732
Mineral del Monte	0.911411583	-0.816785349	-0.012403394	0.08222284
La Misión	-0.697934736	-1.393077666	-0.800999038	-2.89201144
Mixquihuala de Juárez	0.894038770	0.649986531	0.555796093	2.099821394
Molango de Escamilla	0.657892341	0.624797262	0.326479197	1.6091688
Nicolas Flores	-1.808346006	-0.104415388	-0.534086197	-2.446847591
Nopala	-1.163245957	0.615912201	1.167537207	0.620203451
Omitlán	-0.166886457	-1.394559837	0.029248114	-1.53219818
San Felipe	-0.077409929	0.393921785	0.847143394	1.16365525
Pacula	-1.144053868	-0.246192984	1.063149960	-0.327096892
Pachuca de Soto	0.581091560	3.237234118	-0.314604573	3.503721105
Pisaflores	-0.086948324	-1.275378046	-0.078194362	-1.440520732
Progreso	0.857293597	0.605240044	0.043324027	1.505857668
Mineral de la Reforma	0.968667388	0.992576944	0.033703593	1.994947925
San Agustín Tlaxiaca	0.271269528	0.714811836	0.735792066	1.72187343
San Bartolomé Tutotepec	-1.203008974	0.660860392	1.255470919	0.713322337
San Salvador	0.469932322	-1.283069908	-0.988993887	-1.802131473
Santiago de Anaya	-0.271757857	-0.091662612	-1.817204221	-2.18062469
Santiago Tulantepec	0.781377619	0.200142918	-0.734136732	0.247383805
Singuilucan	0.34987284	-0.376660033	0.283357587	0.256570394
Tasquillo	-0.266709712	0.002633907	0.250309697	-0.013766108
Tecoautla	-0.228010495	-0.393792503	0.410138172	-0.211664826
Tenango de Doria	0.136889681	0.213276100	0.610268422	0.960434203
Tepeapulco	0.742597037	0.790229962	-0.738749124	0.794077875
Tepehuacán de Guerrero	0.409074215	-0.470916943	0.020531419	-0.041311309
Tepeji del río	0.364504529	0.705659896	-0.149033372	0.921131053
Tepetitlan	0.074753784	-0.507814678	0.044538508	-0.388522386
Tetepango	0.639024279	0.569621806	-0.627575318	0.581070767
Villa de Tezontepec	1.013794216	-0.015599580	0.239427834	1.23762247
Tezontepec de Aldama	0.448274021	-0.127128351	-0.837998757	-0.516853087
Tianguiestengo	-0.448820153	-1.346345759	-0.250048707	-2.045214619
Tizayuca	1.014323994	1.758856165	1.104189686	3.877369845
Tlahuailipan	0.751194162	-0.065482030	-0.856573393	-0.170861261
Tlahuiletpa	-0.946684707	-0.760376829	-0.663502717	-2.370564253
Tlanalapa	0.705481458	-1.449958594	-1.011517904	-1.75599504
Tlanchinol	0.062891608	0.163587193	-0.310447552	-0.083968751
Tlaxcoapan	0.943903272	0.135895637	0.075218672	1.155017581
Tolcayuca	1.162853240	-1.656435821	-0.479502117	-0.973084698
Tula de Allende	0.703091086	1.115507769	0.268533229	2.087132084
Tulancingo de Bravo	0.628930971	2.295539483	-0.733370518	2.191099936
Xochiatipán	-2.943997615	-0.093047630	0.078390407	-2.958654838
Xochicoatlán	-0.009681151	0.070841658	-1.772055508	-1.710895001
Yahualica	-4.075467675	0.310855675	-1.594056568	-5.358668568
Zacualtipán	0.909859554	0.197545128	0.733341301	1.840745983
Zapotlán	0.926166092	-0.075725839	-0.321738664	0.528701589
Zempoala	0.896317112	0.276287569	0.176300479	1.34890516
Zimapan	-0.039514101	0.366850794	0.581104087	0.90844078

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios de Hidalgo 2018.

**Figura 13. Índice de Desempeño de Servicios Municipales para Hidalgo**



Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios de Hidalgo 2018.

### 3.7 Rotación de los factores individuales

De acuerdo con la rotación de los factores se puede observar que el factor 2 (Índice de Agua potable, Drenaje y Calles IADC) es el que tiene mayor alcance en los municipios de El Arenal, Cardonal, Zimapán, Tenango de Doria, Cuautepec, Tepeji del Río, San Agustín Tlaxiaca, Molango de Escamilla, Mixquiahuala de Juárez; de forma contraria los municipios de Mineral de la Reforma, Tula de Allende, Tizayuca, Tulancingo de Bravo, Progreso y Pachuca de Soto dan importancia al IADC, pero no como los primeros mencionados.

El factor 3 (Índice de Aguas Residuales, Parques y Agua Potable IARPA) tiene en su dominio de importancia a los municipios de Tecozautla, Alfajayucan, San Felipe Orizatlán, Lolotla, Metepec, Huasca de Ocampo, Acaxochitlán, Acatlán, Chapantongo, San Bartolo Tutotepec y Pacula; mientras que los municipios como Atlapexco, Xochiatipan y Huautla intentan darle importancia al IARPA.

En el factor 1 (Índice de Rastros y Panteones IRP), los municipios que le dan una importante atención son Atitalaquia, Tepeapulco, Ajacuba, Tezontepec de Aldama, Singuilucan, Tlanchinol, Tlahuelilpan y Epazoyucan. En este sentido, también es importante mencionar que dentro del cuadrante donde no hay factor se encuentran los municipios no les dan importancia a los índices de IRP, IADC y al IARPA, siendo los siguientes San Salvador, Jacala de Ledezma, Juárez Hidalgo, San Agustín Metzquititlán, Metepec, Atotonilco el Grande, Omitlán, Tianguistenco y La Misión; finalmente los municipios más alejados de los tres factores antes mencionados son los municipios de Nicolás Flores y Yahualica (figura 6).

Asimismo, se elaboró un ranqueo del Índice de Desempeño de Servicios Municipales para Hidalgo, el cual se hizo de la siguiente forma (figura 7):

$$DF = \frac{DE}{DB}$$

Donde:

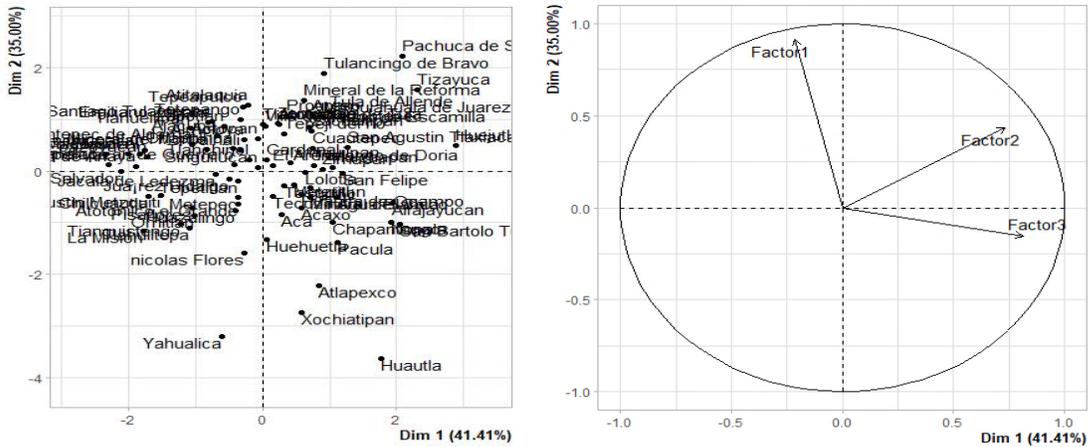
- DF es el dato final
- DE es el dato en estudio

$$DE_{14} = De_i + C \in \mathcal{R}$$

- DB es el dato base (es el de máximo valor del IDSMH)

Con el uso de esta información se mapean los resultados del IDSMH en los 84 municipios del estado de Hidalgo, para el cual se utilizó la clasificación: muy bajo [0 a 20), bajo [20 a 40), medio [40 a 60), alto [60 a 80), y muy alto (80 a 100) (figura 14). El uso de estas categorías fue tomando en consideración al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Una vez que se ha hecho la aclaración del uso de estas categorías.

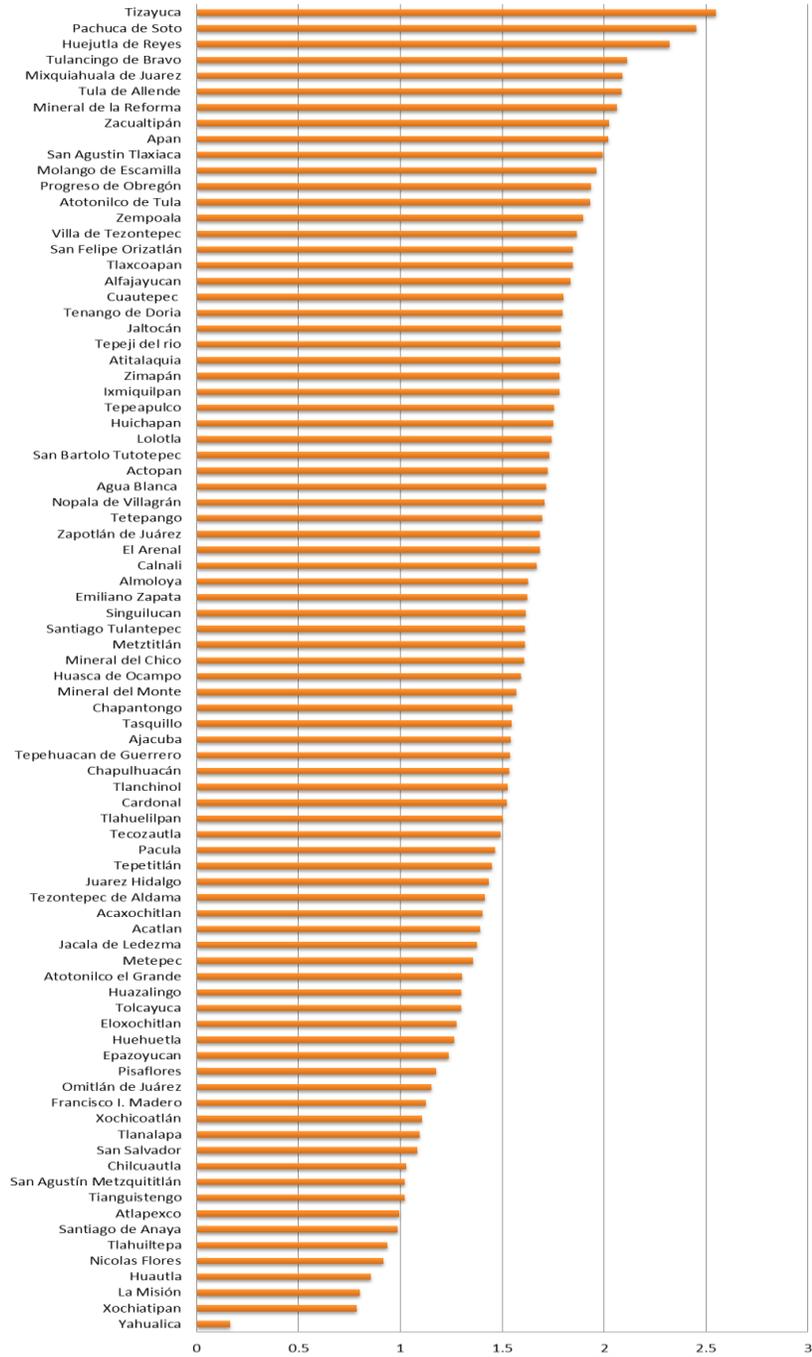
**Figura 14. Mapa de factores individuales**



Fuente: Elaboración propia con datos de Anuarios de Hidalgo 2018.

14  $De_i$  es el valor mínimo del IDSMH, y  $C \in \mathcal{R}$  es cualquier número real, en este caso fue 6.

**Figura 15. Ranqueo del Índice de Desempeño de Servicios Municipales para Hidalgo**



Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios de Hidalgo 2018.

A continuación, se explica en la (figura 16) como se realizó la interpretación de los colores de acuerdo a la información. Se observa que el grado más alto para el IDSMH está bajo el color verde, este representa entre el 80 y el 100 por ciento de abastecimiento en los servicios públicos que forman parte del Índice. Los municipios que se encuentran en este color son: Pachuca de Soto, Tizayuca, Tula de Allende, Mineral de la Reforma, Tulancingo de Bravo y Huejutla de Reyes.

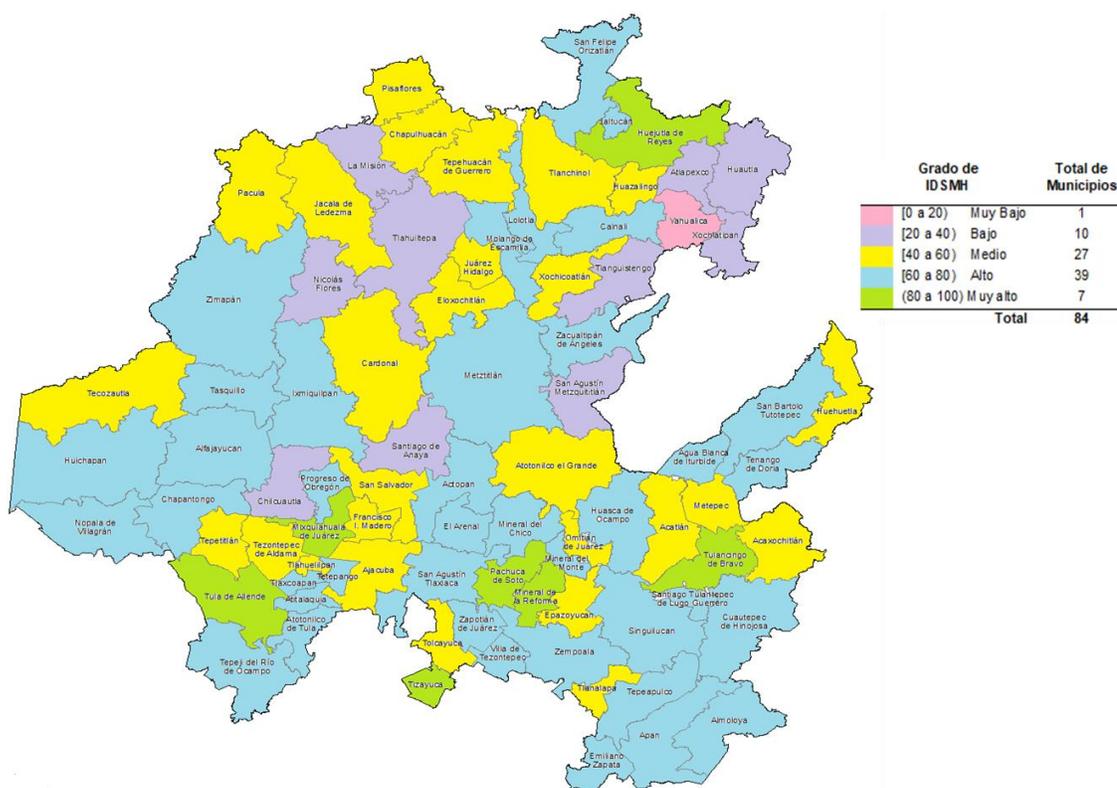
Después se observa que el color azul representa el porcentaje alto, comprendido entre 60 y 80 por ciento de abastecimiento en los servicios públicos que forman parte del Índice. Los municipios que se encuentran en este color son Huichapan, Nopala de Villagrán, Chapantongo, Alfajayucan, Tasquillo, Zimapán, Ixmiquilpan, Progreso de Obregón, Tetepango, Tlaxcoapan, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tepeji del Río, Actopan, El Arenal, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez, Villa de Tezontepec, Mineral del Chico, Mineral del Monte, Zempoala, Huasca de Ocampo, Singuilucan, Santiago Tulantepec, Tepeapulco, Apan, Emiliano Zapata, Almoloya, Cuautepec de Hinojosa, Jaltocan, San Felipe Orizatlán, Metztlán, Zacualtipán, Molango de Escamilla, Lolotla, Calnali, Tenango de Doria, Agua Blanca de Iturbide y San Bartolo Tutotepec.

El porcentaje medio se puede visualizar con el color amarillo, aquí el porcentaje está comprendido entre 40 y 60 por ciento de abastecimiento en los servicios públicos que forman parte del Índice, con los municipios de: Tecozautla, Tepetitlán, Tezontepec de Aldama, Tlahuelilpan, Ajacuba, Francisco I. Madero, San Salvador, Tolcayuca, Cardonal, Eloxochitlán, Pacula, Jacala de Ledezma, Cardonal, Juárez Hidalgo, Atotonilco el Grande, Tepehuacan de Guerrero, Chapulhuacán, Omitlán de Juárez, Xochicoatlán, Tlanchinol, Huazalingo, Acatlán, Metepec, Acaxochitlán, Huehuetla, y Tlanalapa.

El color púrpura representa a los municipios de un 20 a 40 por ciento, lo que representa un porcentaje bajo de abastecimiento en los servicios públicos que forman parte del Índice. Los municipios que aquí se encuentran son: Huautla, Atlapexco, Xochiatipán, Tianguistengo, San Agustín Metzquitlán, Tlahuiltepa, La Misión, Santiago de Anaya, Nicolás Flores y Chilcuautla.

Finalmente, con el color rosa se identifica el porcentaje muy bajo que esta entre 0 a 20 por ciento de abastecimiento en los servicios públicos que forman parte del Índice, y donde el único municipio que se encuentra es Yahualica.

**Figura 16. Mapa del Índice de Desempeño de Servicios Municipales Hidalgo, 2018**



Fuente: Elaboración propia a partir del ranqueo del IDSMH 2018.  
 Nota: El valor máximo del IDSMH se tomó como 100 por ciento.

### 3.8 Viabilidad del modelo

El ajuste total del modelo es de tres factores, la prueba de hipótesis:

Ho: Factores =3 vs Ha: factores  $\neq$  3

Si P-valor > 0.05  $\rightarrow$  se acepta la Ho

Mediante la salida en R al calcular los factores comunes, se puede observar que el P-valor  $> 0.05$ , se acepta la  $H_0$ , por tanto, con tres factores se puede crear IDSMH y predecir el desempeño de servicios municipales para Hidalgo (tabla 5).

El valor esperado de los factores debe ser cero:  $E(f_i) = 0$ . Con base a la tabla 6, se observa la media de los tres factores de cero; por lo tanto, el supuesto se cumple.

**Tabla 5. Evidencia de número de factores**

---

Test of the hypothesis that 3 factors are sufficient.
The chi square statistic is 11.25 on 18 degrees of freedom.
The P-value is 0.884

---

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios de Hidalgo 2018.

**Tabla 6. Valor esperado de los factores**

	IRP	IADC	IARPA
Min	-4.0755	-1.65644	-1.81720
Ist Qu.	-0.3102	-0.50975	-0.54300
Median	0.1513	-0.02728	0.04393
Mean	0.0000	0.0000	0.0000
3rd Qu	0.7148	0.46978	0.47124
Max	1.1629	3.23723	1.29644

Fuente: Elaboración propia con datos de Anuarios de Hidalgo 2018.

Con un nivel de confianza del 95% y con un margen de error del 5% el modelo puede ser aplicado, ya que cumple con los supuestos de inferencia, aunado a esto tiene ajuste del 35.6%.

Finalmente, para concluir se pueden destacar los siguientes puntos. El primero se relaciona con el peso y la facultad legal con la que cuenta cada municipio acerca de la

prestación de los servicios públicos, mismos que se encuentran establecidos en la Constitución. Su principal característica es que estos deben estar dotados de ciertos caracteres jurídicos esenciales, sin los cuales podrían correr el riesgo de desvirtuarse y no llegar a cumplir con su función. Es importante destacar que, fue justo esta fuente legal que se tomó en cuenta para la construcción del Índice de Desempeño de Servicios Municipales para Hidalgo (IDSMH).

El segundo que, de acuerdo a Ariño (1968) “el servicio público fue un instrumento de progreso y también de socialización, especialmente en Estados pobres, a los que permitió mejorar la situación de todos”. Si bien es una definición poco actual, sus elementos siguen estando vigentes hoy en día por la importancia que tienen con relación al beneficio que obtiene la población, pero en particular las ventajas que adquiere la población más vulnerable al tener acceso a ellos. En ese sentido, se puede identificar que los servicios públicos tienen como principal objetivo satisfacer necesidades o intereses de carácter general, y cuya índole corresponde al supuesto de actividades que requieren el control de la autoridad estatal; destacando en este punto los siguientes aspectos:

- La regularidad, ya que el servicio público se debe prestar conforme a la normativa jurídica que lo regula.
- La necesidad, es decir, la satisfacción que deben de proveer a la población sin que está lo exija.
- La actividad técnica al plantearse, presupuestarse, regularse, vigilarse y controlarse.
- La intervención estatal, porque solo mediante ella se puede crear y someter al régimen jurídico que le permite asumir sus caracteres esenciales.
- Los recursos, que para su prestación deben ser humanos, materiales y financieros.

El fenómeno que se ha estudiado tiene el objetivo de comprender cuales son las características que tienen los las variables (servicios públicos) que las permiten relacionar entre sí y comprender por qué, que para el IDSMH dieron como resultado ser a las que más se les presta atención por parte de los gobiernos locales; asimismo se encontraron cuáles son las variables (servicios públicos) que reciben una menor atención, y que en conjunto se pueden entender a través de la lógica sobre el desarrollo de los habitantes a nivel municipal, tomando como referente la adecuada implementación de los servicios públicos.

Al respecto podemos entender que de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano<sup>15</sup> los municipios de Hidalgo que se encuentran en los promedios más altos, son Mineral de la Reforma, Pachuca de Soto, Tula de Allende, Atitalaquia, y Tepeapulco; por otro lado, los que se encuentran en los promedios más bajos son Tlahuiltepa, Yahualica, San Bartolo Tutotepec, Tepehuacan de Guerrero y Xochiatipan. Asimismo, los municipios que de acuerdo al CONEVAL<sup>16</sup> se encuentran en pobreza son, en orden de jerarquía, Xochiatipan, Yahualica, Nicolás Flores, Huazalingo y Tlanchinol; mientras que los que se ubican en extrema pobreza son: Xochiatipan, Yahualica, Tepehuacan de Guerrero, Huehuetla y Tianguistengo.

En comparación con los resultados del IDSMH arrojados donde los municipios que muestran un desempeño más bajo en sus servicios públicos son: Yahualica, Xochiatipan, La Misión, Huautla y Nicolás Flores, mientras que los municipios que muestran un desempeño más alto en relación a este índice son: Tizayuca, Pachuca de Soto, Huejutla de Reyes, Tulancingo de Bravo y Mixquiahuala de Juárez (cuadro 1).

---

15 El Índice de Desarrollo Humano (IDH), sintetiza el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas; en el tema de Salud, mide el gozo de una vida larga y saludable, por medio de la esperanza de vida al nacer; en el ámbito de Educación, cuantifica el acceso a una educación de calidad, con dos indicadores: los años promedio de escolaridad y los años esperados de escolaridad y por último, el tema referente al Ingreso, estima la obtención de recursos para gozar de una vida digna mediante el ingreso bruto per cápita.

16 El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia.

**Cuadro 1. Comparativo de municipios**

<b>CONEVAL</b>	<b>CONEVAL</b>	<b>IDH</b>	<b>IDH</b>	<b>IDSMH</b>	<b>IDSMH</b>
<b>Situación de pobreza</b>	Situación de pobreza extrema	Con menor promedio	Con mayor promedio	Menor atención a los servicios públicos	Mayor atención a los servicios públicos
<b>Municipios</b>					
Xochiatipan	Xochiatipan	Tlahuiltepa	Mineral de la Reforma	Yahualica	Tizayuca
Yahualica	Yahualica	Yahualica	Pachuca	Xochiatipan	Pachuca
Nicolás Flores	Tepehuacan de Guerrero	San Bartolo Tutotepec	Tula de Allende	La Misión	Huejutla de Reyes
Huazalingo	Huehuetla	Tepehuacan de Guerrero	Atitalaquia	Huautla	Tulancingo de Bravo
Tlanchinol	Tiangustengo	Xochiatipan	Tepeapulco	Nicolás Flores	Mixquiahuala de Juárez

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONEVAL, 2015; CONAPO, 2015, e IDSMH.

Como se puede ver en el cuadro anterior, podemos inferir que existe una tendencia que se relaciona con la prestación de servicios públicos por parte de los gobiernos locales y que muestra un reflejo importante en el desarrollo municipal y el de sus habitantes, esto derivado a que, a menor prestación de servicios, existe una propensión importante a que los municipios no logren generar las condiciones necesarias para propiciar ambientes de mayor calidad de vida para sus habitantes.

Cabe destacar que, aunque no todos los municipios se encuentran sobre la misma línea, para establecer una generalidad, en los documentos revisados para identificar su comportamiento de acuerdo a las variables antes mencionadas (CONEVAL, 2015; CONAPO, 2015, e IDSMH) la variación entre sus posiciones entre una y otra es mínima, razón por la cual se llega a esta primera conclusión, que busca mostrar la importancia que tiene los servicios públicos para los municipios.

Del párrafo anterior, se observa la importancia que tiene la información para los municipios, sobre todo si está beneficia de manera directa a los habitantes; en este sentido utilizar instrumentos como el IDSMH que genere datos que permitan conocer el estado de lo que tienen y cuáles son las acciones que se deben llevar a cabo, brindan una ventana de oportunidad para realizar cambios a partir de las decisiones basadas en el fundamento. En este sentido, fortalecer una cultura de evaluación en los gobiernos locales a través de las ventajas de usar los aprendizajes puede contribuir de forma positiva para sistematizar la información, orientando a una toma de decisiones objetiva y eficiente.

Finalmente, se toma un segundo punto para esta investigación, que consiste en tomar la herramienta matemática y estadística, ya que permiten la consolidación conocimientos con la definición de variables que intervienen en el comportamiento del fenómeno, y que a su vez contribuyen en generar conocimiento objetivo que ayude en la toma de decisiones a nivel local.

### **3.9 Construcción de un modelo de regresión múltiple (predicción del Índice de Desarrollo Humano de Hidalgo a partir del IRP, IADC y IARPA)**

Para poder predecir el comportamiento del Índice de Rastros y Panteones (IRP), del Índice de Agua potable, Drenaje y Calles (IADC) y el Índice de Aguas Residuales, Parques y Agua Potable (IARPA) con relación al Índice de Desarrollo Humano de Hidalgo (IDH-H), se llevará a cabo el siguiente modelo se realizará una regresión lineal múltiple<sup>17</sup> que va a permitir dar mayor factibilidad al modelo, donde las:

---

<sup>17</sup> Es un método estadístico que estudia la relación múltiple existente entre dos o más variables; el modelo se basa en la relación existente entre las variables, lo que permite predecir el valor de cada una de ellas. La correlación entre dos variables, además del valor del coeficiente de correlación y de su significancia, también tiene un tamaño de efecto asociado, a este coeficiente de determinación se le conoce como R<sup>2</sup>, y se interpreta como la cantidad de varianza de Y explicada por X.

VARIABLES PARA PREDECIR EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO DE HIDALGO IDH-H (CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, 2015), SON:

- $X_1$  es el IDH-H
- $X_2$  es el IRP
- $X_3$  es el IADC
- $X_4$  es el IARPA

EN ESTE SENTIDO, PARA REALIZAR EL SIGUIENTE MODELO SE PARTE DE LAS SIGUIENTES CONJETURAS:

- A mayor Índice de Rastros y Panteones, mayor Índice de Desarrollo Humano.
- A mayor Índice de Agua potable, Drenaje y Calles, mayor Índice de Desarrollo Humano.
- A mayor Índice de Aguas Residuales, Parques y Agua Potable, menor Índice de Desarrollo Humano.

POR TANTO, LA FORMULA QUEDA DE LA SIGUIENTE MANERA:

$$\hat{Y} = \beta_0 + \beta_2 X_2_{IRP} + \beta_3 X_3_{IADC} + \beta_4 X_4_{IARPA} + e_i$$

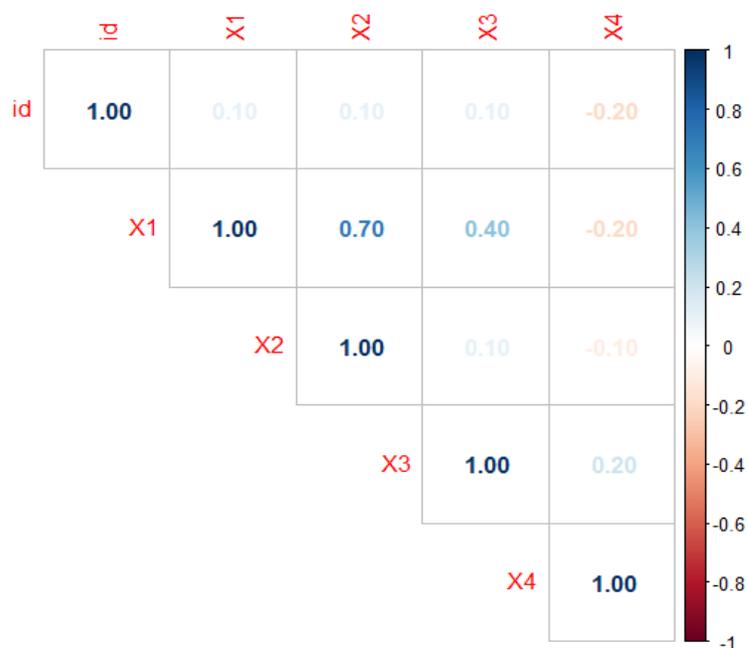
DONDE:

- $\hat{Y}$  Es el valor esperado de la variable dependiente.
- $X_{2,\dots,n}$  Son las variables independientes.
- $\hat{\beta}_i$  Son los parámetros a estimar.
- $e_i$  Es el margen de error que no puede ser explicado por el modelo.

PARA PODER UTILIZAR LA MATRIZ CORRELACIONES SE PUEDE OBSERVAR LO SIGUIENTE: ENTRE IDH-H Y EL IIRP HAY UN 0.70, Y ENTRE IDH-H Y EL IADC HAY UN 0.40, COMO PODEMOS DAR CUENTA EN LOS DOS SE NOTA UNA RELACIÓN POSITIVA. EN EL CASO DEL IDH-H CON EL IARPA HAY UN

-0.20, lo que significa que se observa una relación negativa (a mayor índice de aguas residuales menor IDH-H) (figura 9).

**Figura 17. Matriz de correlaciones**



Fuente: Elaboración propia con datos (Consejo Nacional de Población, 2015).

La parte metodológica de esta tesis permite evidenciar que cuando los municipios no abastecen de manera correcta los servicios públicos que representan los tres factores del modelo: IRP (el Índice de Rastros y Panteones); IADC (Índice de Agua potable, Drenaje y Calles); IARPA; IAP (Índice de Aguas Residuales, Parques y Agua Potable) se ve afectado de manera considerable el Índice de Desarrollo Humano en Hidalgo. Por ello, con el objeto de contribuir en el incremento de ambos factores esta tesis propone que se priorice una cultura evaluativa que permita generar o fortalecer acciones dentro de los gobiernos locales que les permitan crear o utilizar instrumentos que arrojen datos sobre el estado de las acciones que toman con relación a los servicios públicos, tomando la idea de hacer uso de los aprendizajes, permitiendo que de manera interna se pueda crear, compartir y usar la información dejando de lado la visión negativa que tiene hacer uso de ella.

### 3.9.1 Estimación del modelo

Para poder llevar a cabo la estimación del modelo es necesario considerar si el p-valor es  $< 0.05$ , de cumplirse este efecto las variables que se apeguen a esa característica se van incluir al modelo, en este caso las tres variables cumplen con la condición. Sin embargo, no debemos dejar de lado que si alguna de las variables fuera  $> 0.05$  no se incluiría.

Por tanto, tenemos que, corriendo el modelo los resultados que se arrojan son:

**Tabla 7. Corrida de la regresión múltiple**

```
Call:
lm(formula = x1 ~ x4 + x2 + x3, data = BD)

Residuals:
    Min       1Q   Median       3Q      Max
-0.115210 -0.029114  0.008148  0.024558  0.124187

Coefficients:
            Estimate Std. Error t value      Pr(>|t|)
(Intercept)  0.706417   0.004437 159.211 < 0.0000000000000002 ***
x4          -0.013724   0.006505  -2.110     0.038 *
x2           0.037227   0.004569   8.147    0.00000000000416 ***
x3           0.025809   0.005449   4.736    0.00000929064518 ***
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.04067 on 80 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.5583,    Adjusted R-squared:  0.5417
F-statistic: 33.7 on 3 and 80 DF,  p-value: 0.0000000000003476
```

Fuente: Elaboración propia.

Al observar la tabla 7, podemos dar cuenta que el valor estimado del IDH-H se inicia en 0.706417, el Índice de Aguas Residuales, Parques y Agua Potable marca un valor negativo de -0.13724; esto significa que, a medida que aumenta las Aguas Residuales, disminuye el IDH-H. Con respecto al Índice de Rastros y Panteones tiene un valor positivo de 0.037227; es decir, a medida que aumenta el Índice de Rastros y Panteones, aumenta el IDH-H. Con respecto al Índice de Agua potable, Drenaje y Calles, tiene un valor positivo

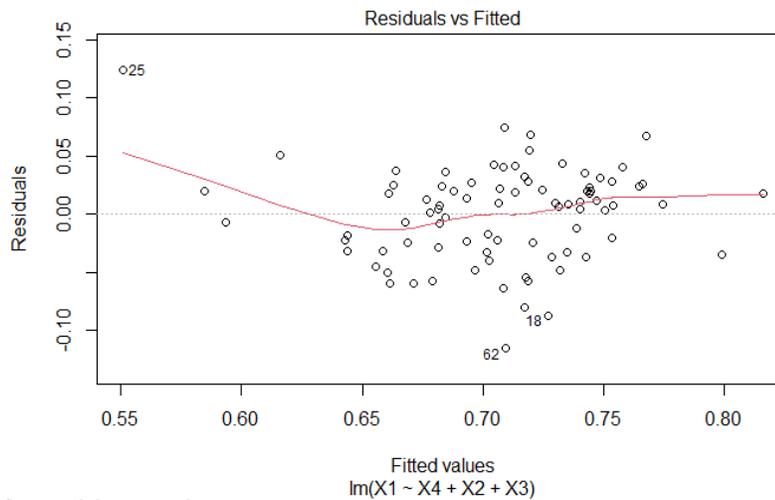
de 0.025809; es decir, a medida que aumenta el Índice de Agua potable, Drenaje y Calles, aumenta el IDH-H (tabla 6).

Cabe resaltar, que desde el contexto de la estadística el modelo conserva un 55.83% de variabilidad de los datos, y desde el contexto del fenómeno explica el 54.17%, lo cual lo hace viable para su aplicación.

### 3.9.2 Supuestos del modelo

Homocedasticidad de las varianzas. Se pueden observar los residuos y los valores, la tendencia de los datos son constantes, si aumenta el IDH-H, aumenta el error, partiendo de esto se puede decir que el modelo no tiene homocedasticidad; por lo tanto, se tiene la varianza controlada (figura 10).

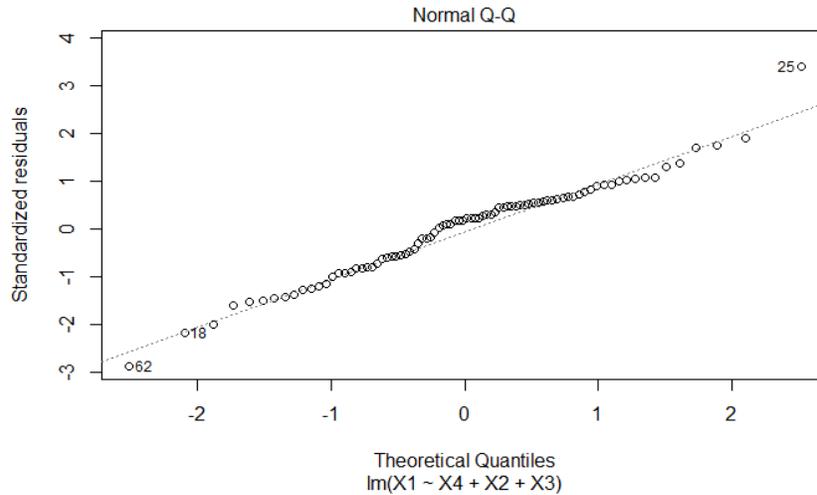
**Figura 18. Residuos y valores**



Fuente: Elaboración propia.

Normalidad de los residuales. Se puede ver que los puntos de datos cerca de las dos colas no caen exactamente a lo largo de la línea recta, pero en su mayor parte estos datos de muestra parecen estar distribuidos normalmene (figura 11).

**Figura 19. Normalidad**



Fuente: Elaboración propia.

Para detectar la presencia de normalidad en los residuos del modelo, se parte de la siguiente hipótesis:

$$e_i \sim N(\mu, \sigma^2)$$

Ho: Normalidad VS Ha: No normalidad

Si el P – valor es menor a 0.05, se rechaza Ho y se acepta la Ha

Se observa que en el modelo la prueba shapiro-wilk tiene un P-valor de 0.1979 es mayor que 0.05 se acepta la Ho y se rechaza la Ha; es decir, si cumple el supuesto (tabla 8).

**Tabla 8. Shapiro-wilk normality test**

```
data: modelo$residuals  
w = 0.9794, p-value = 0.1979
```

Fuente: Elaboración propia.

Autocorrelación de los residuos. Para detectar la presencia de autocorrelación en los residuos del modelo, se parte de la siguiente hipótesis:

Ho: No existe correlación entre los residuos  
VS  
Ha: Los residuos están correlacionados

Si el P – valor es menor a 0.05, se rechaza Ho y se acepta la Ha

De la salida del modelo se observa que el P- valor correspondiente es de 0.9905. Se acepta la Ho y se rechaza la Ha; es decir, si cumple el supuesto (tabla 9).

**Tabla 9. Durbin-watson test**

```
data: RM
DW = 2.5028, p-value = 0.9905
alternative hypothesis: true autocorrelation is greater than 0
```

Fuente: Elaboración propia.

No colinealidad. No debe existir colinealidad entre los residuales y las variables independientes.

Factores de inflación de varianza (VIF)

Mínimo valor posible = 1.0

Valores mayores que 10.0 pueden indicar un problema de colinealidad

VIF (j) =  $1/(1 - R(j)^2)$ , donde R(j) es el coeficiente de correlación múltiple entre la variable j y las demás variables independientes.

Se puede observar que los valores de X4 (2.613350), X2 (1.532976) y X3 (2.376847) son menores a 10; es decir, no hay colinealidad, tanto en los residuales como entre las variables (Tabla 10).

**Tabla 10. Vif**

X4	X2	X3
2.613350	1.532976	2.376847

Fuente: Elaboración propia.

**Capítulo 4.**  
**Recomendaciones para la evaluación de los servicios públicos a  
través del IDSMH**

## **Capítulo 4. Recomendaciones para la evaluación de los servicios públicos a través del IDSMH**

Tomando como referencia el planteamiento del problema, la pregunta de investigación y el supuesto de la presente tesis, este capítulo expone como a partir del cambio de enfoque de la administración pública tradicional hacia la orientación a resultados de la Nueva Gestión Pública, la evaluación a nivel local en México debe ser una tarea primordial para los ayuntamientos, donde el uso de los aprendizajes sea parte de la cotidianidad en la toma de decisiones. Bajo este orden de ideas la evaluación del abastecimiento de los servicios públicos puede significar un área de oportunidad para los gobiernos locales, ya que con la generación de datos y su interpretación es posible tomar decisiones con base en la evidencia, lo que permite elevar las condiciones de las personas.

Para abordar este trabajo con rigurosidad científica se utilizó la metodología de la investigación de operaciones. Se construyó un Índice de Desempeño de Servicios Municipales para Hidalgo, con el cual se obtuvo una evaluación diagnóstica, la cual permitió inferir la situación en la que se encuentra el abastecimiento de los servicios públicos en los 84 municipios. Gracias a la información obtenida del análisis de los resultados del IDSMH en este capítulo se sugieren una serie de recomendaciones donde el punto principal es la importancia del uso de los aprendizajes, mismos que pueden ser tomados en cuenta por la academia para seguir sumando a la investigación municipal en el área de servicios municipales, y por los servidores públicos para tomar decisiones basadas en el fundamento. En este sentido, el desarrollo de este apartado se integra por 4 secciones: el planteamiento del problema, las recomendaciones con base en los objetivos planteados en la tesis, la propuesta de uso de la información del IDSMH y la importancia del uso de los aprendizajes en la dinámica de la toma de decisiones en los espacios locales.

### **4.1 Planteamiento del problema**

La década de los años noventa distinguió a la gestión pública de América Latina por el avance considerable que se hizo en torno a la evaluación de los resultados (Cunill y

Ospina, 2002). No obstante, sigue teniendo limitaciones académicas con relación al estudio de las otras fases de las políticas públicas; esto ha dado como consecuencia que la evaluación se enfrente a diversos tipos de obstáculos técnicos y políticos para su aplicación, por ello existe poca sistematización en la información, generación de datos ineficiente y falta del uso de aprendizajes; todas estas características son el reflejo de la falta de institucionalización de las prácticas evaluativas. Aunque existen iniciativas en torno al uso de la evaluación que van desde la práctica hasta la academia, la realidad de muchos funcionarios públicos, sobre todo en el ámbito municipal es que no han logrado hacer propios los instrumentos que acompañan estos esfuerzos y les ofrezcan resultados tangibles para la ciudadanía (Cunill y Ospina, 2002).

De acuerdo a la literatura, una de las causas por las cuales el tema de la evaluación no ha sido explotado tiene que ver con la visión simplista que conlleva a concluir que el esfuerzo realizado es demasiado grande para los resultados obtenidos, esto en muchas ocasiones se relaciona con la poca utilidad con la que es vista la información evitando que se le dé un uso adecuado. Cabe señalar que diversos autores no ven como parte primordial a la evaluación dentro de las fases de las políticas públicas, ya que, sugieren que el uso de los recursos destinados para esta actividad podría ser redireccionados hacia otras áreas que, también tienen que ver con la toma de decisiones, pero con horizontes de éxito más cortos.

Cabe destacar que este argumento desconoce la relevancia de las iniciativas para generar, reforzar o mejorar la capacidad institucional por medio de la información de las evaluaciones diagnósticas. Parte del objetivo de este trabajo consistió en explorar la pregunta: ¿las acciones de mejora en el abastecimiento de los servicios públicos, el fortalecimiento de los buenos gobiernos y el incremento de la calidad de vida de las personas pueden ser el resultado de la información generada por el IDSMH y la aplicación de sus aprendizajes?

Aunque la respuesta podría ser evidente, la administración pública local necesita fundamentos teóricos y prácticos que permitan la institucionalización de este tipo de prácticas, por lo que, para responder a la pregunta de investigación, no nos limitamos

únicamente a la respuesta dicotómica, porque los resultados obtenidos provienen de una base rigurosa metodológica con la veracidad y objetividad que otorga un modelo matemático. Las recomendaciones se realizan con base en el análisis exhaustivo de la información, teniendo presente las arenas políticas para la toma de decisiones y reconociendo que los beneficiados deben ser los habitantes a través del incremento del IDH-H.

Desde la creación, el reconocimiento, la descentralización y el aumento de funciones, el municipio ha tomado un papel importante, no solo como un nivel más de gobierno, sino como un ejecutor de acciones que transforman la vida de sus habitantes, razón por la cual se ha convertido en un instrumento político-jurídico-administrativo fundamental para la gobernabilidad y gobernanza. La importancia que en esta tesis se le otorga al papel del municipio con relación a los servicios públicos, tiene como intención hacer más notable que la cercanía del gobierno con sus habitantes estimula que sus acciones se dirijan a atender las necesidades y problemática social, de esta manera la toma de decisiones y sus resultados actúan como un mecanismo adecuado para sentar las bases de legitimación social, además de la posibilidad de seguir con la representación política del gobierno municipal.

Comprender la cotidianidad en la administración pública, permite identificar cuáles son las preguntas que necesitan ser respondidas en pro del fortalecimiento institucional, y que forman parte de los problemas emergentes que nacen de la propia dinámica de los municipios. La transformación en la administración pública a nivel municipal se ha convertido en un desafío que supone interrumpir prácticas de gestión tradicionales que no han generado los resultados deseados. Por lo tanto, para lograr un cambio significativo, además de transformar el diseño de las estructuras organizacionales, es necesario crear una cultura que contribuya con la transmisión de la información entre los empleados de los gobiernos locales, sin duda esta no es una tarea fácil, porque involucra la aplicación del conocimiento e instrumentos que contribuyen con la mejora en la eficacia de la

administración pública por medio del uso de los aprendizajes que se pueden obtener de las evaluaciones diagnósticas.

En otras palabras, generar mecanismos que permitan evaluar los resultados de la gestión pública contribuyen con la generación de aprendizajes. Al ser un tema nuevo en las administraciones locales su implementación puede producir, en un principio, resistencia por parte de los funcionarios públicos y los tomadores de decisiones, esto debido a la dificultad de transformar sus actitudes y comportamientos, sobre todo porque puede representar un cambio radical en la forma de actuar dentro del ayuntamiento. Cabe destacar que estos desafíos se encuentran directamente relacionados con el problema que tiene el municipio para poder llevar a cabo sus funciones, mismas que se convierten en esfuerzos de reforma, cuyo objetivo es construir una capacidad eficiente que le permita a la administración local desempeñar tareas de una manera efectiva.

Es importante destacar que el cambio no solo se trata de algo aspiracional para el municipio, sino que su objetivo es abrir hacia un nuevo horizonte a la burocracia por medio de la redistribución de las responsabilidades públicas entre los entes que desarrollan su trabajo al interior de cada una de las áreas. En este sentido, la posibilidad de dar respuesta a las problemáticas de manera objetiva puede significar un efecto positivo que se vea directamente relacionado con la calidad de vida de las personas, además como parte de las tareas del municipio puede asegurar una mayor transparencia y efectividad en el rendimiento de cuentas de sus acciones.

Estos ideales suponen la creación de nuevas formas de gobernanza, donde la capacidad institucional se convierte en una forma exitosa para resolver los problemas administrativos y de la sociedad para lo cual fueron creadas (Nelissen, 2002). Si bien, en el contexto de América Latina, particularmente en México, los procesos de descentralización de la década de los años ochenta, y las reformas electorales, dieron como consecuencia una modernización en el Estado y todo su aparato burocrático, permitiendo que el tipo de soluciones a los problemas emanados de la sociedad fueran más articuladas y que las prácticas de la Nueva Gestión Pública fueran implementadas de forma más orgánica

(Campbell,1997; Ospina, 1999), significó que la conceptualización e implementación de instrumentos, herramientas y sistemas de evaluación representen un eje fundamental en la toma de decisiones en el gobierno local.

Los esfuerzos en torno a la evaluación, no solamente se enfocaron en aumentar la capacidad técnica del Estado, dieron pie para poder abordar otro tipo de problemas que surgen dentro de los municipios, por ejemplo, en el tema político, ya que los cambios presentados deben ser percibidos como legítimos. Aunque las teorías contemporáneas de gestión pública ponen un mayor énfasis en la orientación a los resultados y sus ventajas, en el caso de la burocracia tradicional, solo se enfatiza en los procedimientos y procesos de gestión; en el caso de la Nueva Gestión Pública la teoría sugiere que su aplicación promueve la orientación a una serie de prácticas al interior de la organización, que dan pie al mejoramiento de su desempeño.

En este sentido, la gestión orientada a resultados exige visualizar lo que se espera de la gestión, por lo que resulta necesario crear procesos planeación, herramientas e instrumentos que permitan generar evaluaciones diagnósticas que verifiquen el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos dentro de las administraciones. Si bien, a lo largo de esta tesis se ha ocupado en gran medida la frase de capacidad institucional como un elemento clave para que los gobiernos puedan llevar a cabo sus tareas sin la necesidad de factores externos, resulta relevante dar su concepto desde la literatura, bajo esta línea de ideas Hilderbrand y Grindle (1997) ofrecen una definición básica que sirve como punto de partida para entender su función dentro de la administración siendo la “capacidad vista como la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible” (p. 34). Aunque esta definición parece ser sencilla, en realidad esconde la complejidad del concepto, sobre todo cuando lo utilizamos en la práctica al diseñar una intervención como en el caso de la evaluación.

Existen otras definiciones en las cuales la capacidad representa un esfuerzo distintivo por mejorar el producto o el resultado de un proceso (UNICEF, 1999). Otros como Nelissen (2002) separa además “capacidad indicada”, es decir, el potencial para

cumplir las tareas y la “capacidad efectiva” que es la actuación del gobierno en torno a su desempeño. Como podemos dar cuenta, estas distinciones apuntan a la diferencia conceptual entre la capacidad institucional en sí misma, y las intervenciones para lograr esta capacidad. Cabe destacar que, aunque el concepto delimita de manera idónea las características de capacidad, esta va a variar considerablemente de acuerdo a los indicadores y los valores del evaluador (Hall, 2002, p.25). Sin embargo, en el ámbito público, se debe dejar de lado que la capacidad se encuentra fuertemente vinculada al aspecto normativo, es decir, que la capacidad institucional es una aspiración, algo que se busca mejorar constantemente, esto significa que el concepto se asocia con la idea de que, a mayor capacidad, mayor posibilidad de avanzar hacia el desarrollo.

La revisión de la literatura sugiere que la preocupación por mejorar la capacidad institucional del Estado para cumplir sus obligaciones tiene muchas acepciones y distintos énfasis asociados con este enfoque normativo, mismos que han evolucionado a lo largo del tiempo. Por ejemplo, durante la primera mitad de la década de los años ochenta las intervenciones para mejorar las habilidades para cumplir las funciones del Estado se manifestaron a través del concepto de fortalecimiento institucional<sup>18</sup>. La atención se centraba en el mejoramiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización.

Una década posterior, cambiaría el énfasis del fortalecimiento institucional, derivado de los procesos de ajuste estructural y del cambio de paradigma del Estado de bienestar al Estado mínimo, lo que significaba la reducción de su capacidad para responder a los problemas de la sociedad, trayendo como consecuencia un viraje en las políticas de

---

<sup>18</sup> De acuerdo con Egaña (2015) el fortalecimiento institucional puede estar enmarcado, ya sea en la interpretación de las políticas públicas o sobre la gestión pública. En la primera, se asume que son propuestas formuladas por gobiernos que intentan hacerse cargo de un determinado problema, donde han identificado una situación sobre la que desea intervenir para solucionarla, definiendo los resultados que se desearán alcanzar por medio de la implementación de dichas políticas. Por otro lado, por gestión pública entenderemos las acciones que deben realizar instituciones públicas con la finalidad de alcanzar los resultados que han sido definidos en las políticas públicas; aquí nos referimos a como se hacen las tareas en las instituciones.

intervención, donde la necesidad de fortalecer las instituciones públicas era un tema prioritario para las nuevas funciones y atribuciones a las cuales se había hecho acreedor el municipio después de los procesos de descentralización.

De acuerdo al párrafo anterior, podemos entender que si los gobiernos, en este caso los municipales, no son capaces de diseñar, implementar y evaluar sus acciones públicas, además de administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, para responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social, difícilmente podrían acercarse a la aspiración de un cambio hacia el “buen gobierno” (Grindle, p. 5, 1997; Tandler, 2000). En párrafos anteriores ya se ha esbozado el concepto de capacidad, no obstante, el aumento en el sector público exige una construcción idónea de este concepto. Esto representa una visión más compleja, porque en este nuevo enfoque los problemas organizacionales se encuentran interactuando entre varios niveles, diversos actores e influencias, y con importantes interdependencias entre estos (UNICEF, 1999), lo que sugiere que para un gobierno municipal la construcción de la capacidad permite generar intervenciones para promover los buenos gobiernos.

Tener una organización con diversas interdependencias puede dar como resultado acentuar el problema, no solo de la capacidad de las instituciones gubernamentales, sino de su gobernanza (Hall, 2002; Nelissen, 2002). En este contexto, podemos decir que la capacidad institucional se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Esta capacidad se construye fortaleciendo la organización a través de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema (Savitch, 1998). En este sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público, privado y las universidades.

Es importante recordar que la obligación del municipio para otorgar los servicios públicos se encuentra plasmada en el artículo 115 constitucional fracción II y III, así como los artículos 108, 109, 110 y 111 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo

facultan al municipio para expedir la reglamentación que requiera para el logro de sus competencias legales y administrativas con relación a los servicios públicos, así como las modificaciones que permitan ofrecer un servicio de calidad, además de propiciar las condiciones necesarias para contar con instalaciones adecuadas, infraestructura, cobertura y capacidad de gestión pública. De este precepto constitucional, se desprende la obligación que el municipio tiene para tutelar los servicios públicos dentro de su jurisdicción. La personalidad jurídica y el régimen de patrimonio propio dota de valor público al municipio al ser el órgano satisfactor de las necesidades primarias de la población.

El gobierno local, al ser la célula cercana a los ciudadanos, representa el ente ideal para proveer servicios básicos para la subsistencia de la población, aunado a que por mandato constitucional se hace responsable no solo de la entrega, sino también a la eficacia y eficiencia de su abastecimiento. Las administraciones públicas que nacen de la Nueva Gestión Pública reconocen la vinculación que puede llegar a existir entre los ciudadanos y sus gobiernos, por lo que podría ser más fácil identificar los costos y beneficios de proveer el bien. Esto ha dado como resultado que los ciudadanos también reconozcan que tienen derechos y que estos los obliga a exigirle al Estado una provisión adecuada a sus necesidades. De esta forma, se puede llegar a tornar compleja la relación que existe entre el Estado y el ciudadano, esto significa que se vuelve inevitable que se incrementen las expectativas sobre lo que las administraciones públicas pueden y deben proporcionar con relación a lo que hacen. Cuando el gobierno comienza a reconocer que sus habitantes son ciudadanos con derechos y obligaciones, la administración pública debe concentrarse en construir relaciones de confianza y colaboración con los ciudadanos.

Hoy en día el ciudadano promedio está más informado, lo cual lo convierte en una persona más exigente, adicionando que la sociedad se ha vuelto más compleja convirtiéndose en un ente vigilante de las acciones del gobierno, por lo tanto la medición de la gestión de los entes públicos se ha convertido en un tema de creciente interés, por lo que la realización de evaluaciones diagnósticas surge como un componente lógico tras el interés de medir los avances en materia de gestión pública, y para el caso de esta tesis para

medir los avances en el abastecimiento de los servicios públicos. El incremento a las atribuciones municipales ha permitido que las facultades de los municipios se amplíen y modifiquen de acuerdo a sus contextos y escenarios específicos, aunque las reformas constitucionales del artículo 115 y las reformas de la Ley Orgánica Municipal le han conferido a estos niveles la responsabilidad de atender de manera directa las necesidades de la ciudadanía, no debemos dejar de lado que estas atribuciones también se han convertido en un reto importante para la mayoría de los municipios en México, sobre todo en el suministro de información para tomar decisiones adecuadas basadas en el aprendizaje.

Este marco conceptual nos permite comprender cual es la relación que existe entre la evaluación diagnóstica del IDSMH, los resultados de la gestión pública y su impacto en la capacidad institucional. En teoría, los resultados de la evaluación diagnóstica entrarían de forma transversal en todos los niveles de acción de la gestión pública (micro, macro, meso), por lo que se lograría identificar el desempeño en tres niveles analíticos diferentes: el desempeño del gobierno en el abastecimiento de los servicios públicos, la adecuada implementación de sus acciones con relación a los servicios públicos (nivel macro); el desempeño del ayuntamiento como principal proveedor de los servicios públicos (nivel meso); y el desempeño de los empleados en el cumplimiento de la misión, (nivel micro) (Ospina, 2001).

Aunque en teoría, la evaluación genera resultados que le permiten a la gestión pública desarrollar sistemas de información, si el esfuerzo se limita a generar solo indicadores de gestión en los niveles micro y meso de la acción, es posible hablar de aprendizajes para mejorar las prácticas administrativas, pero no las acciones del gobierno o las políticas públicas que corresponden al nivel macro. Del mismo modo, un esfuerzo que se limite a generar indicadores en los niveles meso y macro, desarticulado del nivel micro de la acción pública, pierde legitimidad frente a quienes deberán implementarlo en la práctica, por ejemplo, los políticos a nivel de calle, los funcionarios públicos o los tomadores de decisiones.

Algunas de las preguntas que se desprenden de este trabajo y que tienen como fin seguir en la investigación académica sobre la evaluación, el estudio del municipio y la importancia en el abastecimiento de los servicios públicos son: ¿con menos recursos fiscales el gobierno puede producir mejores servicios?, ¿cuáles deben ser los incentivos que le permitan a los gobiernos municipales combatir las patologías de las burocracias tradicionales?, ¿cuáles son los mecanismos que debe implementar el gobierno para que su atención a las problemáticas sea más efectiva y que respondan a las necesidades reales de la población?, ¿qué instrumentos se pueden implementar para contribuir en mejorar la capacidad gubernamental con relación a la evaluación, monitoreo y seguimiento?.

Las preguntas sugieren tener un mayor énfasis en los resultados producidos más que en los insumos o el proceso para conseguirlos, lo que quiere decir que debe existir un mayor énfasis en la efectividad de los impactos de la gestión. De la misma forma, se sugiere una mayor atención al punto de vista de los clientes/consumidores de los servicios producidos más que a los empleados o productores del servicio, lo que significa un mayor énfasis a la calidad de los servicios. Finalmente, las referencias a la evaluación diagnóstica del abastecimiento de los servicios públicos y su monitoreo a la rendición de cuentas sugieren que el cambio de paradigma enfatiza el problema de la responsabilización de la gestión pública.

El nuevo énfasis de la evaluación de los resultados de la gestión refleja una preocupación por aumentar la capacidad del sector público. De allí la relevancia de explorar si la teoría detrás de las iniciativas de evaluación y la práctica en su implementación coinciden, y en qué medida los esfuerzos contribuyen a fortalecer no sólo la capacidad indicada sino también la capacidad efectiva del sector público.

#### **4.2 Análisis de los resultados**

En el caso de los servicios municipales, no se debe dejar de lado que la esencia es la prestación de los mismos. Sin embargo, esto no limita la probidad de su abastecimiento, ya que este en forma adecuada tiene una relación directa con el incremento en la calidad de

vida de las personas, por lo que identificar cuáles son los servicios que inciden de manera directa en el bienestar de la población puede significar un avance importante en la agenda pública municipal. En este sentido, es preciso decir que lograr el equilibrio entre el abastecimiento, la eficiencia y la eficacia es delicado y todo un reto, que conlleva a reconocer que justo a partir de la ampliación de la esfera de actuación municipal, el descuido y la poca atención a la correcta prestación de los servicios han sido una constante en el actuar gubernamental, por lo que el foco de atención de este trabajo se centra en esos espacios que, si bien son una responsabilidad constitucional de los gobiernos locales, también se convierten en un elemento clave para el incremento del bienestar de la población.

Uno de los problemas que enfrentan los funcionarios es la dificultad para crear indicadores que midan resultados de la gestión pública. Estas dificultades tienen que ver con la naturaleza del sector y la intangibilidad de muchos de los impactos esperados. Esto se agrava cuando las bases de datos son poco confiables, y cuando no existen líneas de base o puntos de referencia para planear objetivos realistas y para evaluar su cumplimiento. Esta es una preocupación explícita cuando el uso de la información en lugar de ser un incentivo se convierte en un obstáculo para usarla.

De acuerdo al planteamiento del problema, se puede evidenciar que los aspectos esenciales de los servicios públicos se han descuidado y en algunos municipios la atención ha sido nula, por ejemplo, el caso de Yahualica. En este sentido, se crea una importante área de oportunidad para esta tesis relacionada al abastecimiento de los servicios públicos y los alcances de lo que esto significa. Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, las principales problemáticas que tienen los gobiernos municipales están relacionados con la prestación, el abastecimiento, la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos señalados en el art. 115 constitucional, con esta idea el presente trabajo tiene como uno de sus objetivos recalcar la importancia del papel de los gobiernos municipales en su correcta prestación, esto sin menoscabar el resto de sus tareas y responsabilidades.

Resulta relevante que existan políticas públicas y trabajos de investigación especializados en el tema municipal y de servicios públicos, ya que expertos en el tema puede contribuir de manera significativa y positiva en las personas. De la misma forma también es necesario recordar que la mera prestación de servicios públicos va más allá de satisfacer una necesidad, ya que, como se ha escrito en el capítulo tres de esta tesis al contar con calles bien pavimentadas se contribuye a disminuir los congestionamientos viales, pero también a facilitar el flujo de vehículos y con ello las transacciones económicas. Calles alumbradas significan más seguridad para las personas, pero también para los negocios es una operatividad por más horas, por lo que se fomenta el desarrollo económico. Agua entubada que llega a cada hogar significa garantizar el acceso a un derecho humano básico, pero también abona al desarrollo social a través de la salud.

Como se puede leer en el párrafo anterior, los servicios públicos cuando se abastecen de manera correcta contribuyen al desarrollo económico, social e incluso ambiental, por lo que se convierte en una tarea primordial de los gobiernos municipales llevar a cabo acciones que permitan modificar o adecuar su prestación partiendo del uso de los aprendizajes.

Si bien, realizar evaluaciones a las tareas gubernamentales es necesario, en el caso de los servicios públicos se convierte en una tarea prioritaria, por lo que para hacerlo se puede tomar como referencia las siguientes preguntas ¿El agua a la que tienen acceso la población es realmente potable y el servicio permanente?, ¿El sitio donde se permiten que se tiren los desechos sólidos cumple con lo establecido en las normas vigentes?, ¿Los espacios públicos existentes están limpios, seguros y son accesibles para todas y todos?, ¿Todas las calles en el municipio, incluyendo las localidades cuentan con algún tipo de recubrimiento, banquetas y están iluminadas?, ¿Cuántos metros cúbicos de aguas provenientes de uso domésticos, son debidamente tratadas para su vertido?, estas preguntas tan solo son un ejemplo que para evaluar se necesita tener información, ya que siempre se debe contar con un punto de partida. Uno de los objetivos de esta tesis es hacer una serie de recomendaciones relacionadas con el bastecimiento de los servicios públicos que

conforman parte del IDSMH, para que las decisiones tomadas puedan ser con el uso de los aprendizajes. Prestar un servicio público idóneo evidencia la necesidad de contar con un diagnóstico claro de la problemática y necesidades que se deben atender, para posteriormente tomar decisiones que contribuyan con el bienestar social.

Aunque esta tesis representa un trabajo académico que ha buscado en diversas fuentes tener un fundamento teórico para su uso en las administraciones municipales del Estado de Hidalgo, es importante recalcar que no está cerrado a su futura complementación o diversas aportaciones que puedan incrementar su valor práctico para los municipios, por lo que para poder complementar el diagnóstico de este trabajo se pueden considerar encuestas, mesas de trabajo o cualquier otro mecanismo establecido por la propia administración en las cuales sea la población quien contribuya con la eficiencia de los servicios, tomando en consideración que el uso de esta herramienta puede permitir un panorama completo que será una luz y guía que permita acciones claras, transparentes y pertinentes por parte de los gobiernos municipales.

Como se ha mencionado reiteradamente, la reglamentación, el conocimiento de las leyes y su correcta aplicación resulta sumamente relevante, ya que eso permitirá mejorar las áreas de oportunidad que existen dentro de la prestación de servicios públicos. Por otra parte, no se debe dejar de lado que, si bien la prestación de servicios es directa, pueden existir casos donde el análisis y las problemáticas sean diferentes, no obstante, la prestación en ambos casos se debe garantizar de forma óptima. También es importante considerar, que además de los resultados obtenidos de la evaluación diagnóstica que se realizó con el IDSMH existen otros elementos que contribuyen para un eficiente abastecimiento, por ejemplo, el presupuesto que cada servicio requiere tanto para creación de infraestructura como de mantenimiento y rehabilitación, para tal efecto es importante contar con un plan financiero que permita la prestación continua de los servicios, y que pueden ser considerados como otro tema para futuras investigaciones. Por último, es importante señalar que una buena prestación de servicios públicos siempre va acompañada de una buena estrategia de incremento en los ingresos propios, por lo que aunado al uso del

IDSMH es deber de los gobiernos municipales identificar las estrategias que les permitan fortalecer sus diversas fuentes de ingresos, de esta forma se tendrá la posibilidad de abastecer con calidad, eficacia y eficiencia servicios públicos de calidad y para todos los habitantes del municipio.

#### **4.3 Propuesta del uso de la información del IDSMH**

Este trabajo busca contribuir con los municipios del Estado de Hidalgo para que tengan una visión más clara respecto al estado del abastecimiento de los servicios públicos, los cuales al estar en óptimas condiciones pueden producir un incremento en la calidad de vida de las personas. El contenido de esta tesis representa la oportunidad que tienen los municipios para tomar en cuenta acciones que tengan que ver con el uso de herramientas e instrumentos como el IDSMH que permitan realizar evaluaciones diagnósticas sobre el abastecimiento de servicios municipales, y que a su vez den paso a las evaluaciones que den como resultado el uso de los aprendizajes.

Se debe señalar que la respuesta que ofrece esta tesis es tentativa, ya que, con la información obtenida junto a sus limitaciones, apenas empieza a esbozar los elementos críticos para abordar el tema, esto quiere decir, que aunque se realiza una evaluación diagnóstica para conocer el abastecimiento de los servicios municipales y los factores que intervienen en el incremento de la calidad de vida de los habitantes, aún es necesario hacer otras evaluaciones que partan desde la información con la que cuentan los municipios y que sigan a través del uso de los aprendizajes, puesto que la evaluación parte del supuesto que para hacerla se deben contar con los elementos necesarios para poder llevarla a cabo (Olvera, 2018).

Retomando la respuesta a la pregunta de investigación, hay que considerar que es la escasa evidencia acerca del uso de aprendizajes para la toma de decisiones fundamentada, lo que ha ocasionado un reflejo negativo evidente en la calidad de vida de las personas. Esto sugiere que, a pesar de las imperfecciones, las áreas de oportunidad, los trabajos y las iniciativas acerca de la evaluación, existan otras como el caso de esta tesis que buscan

contribuir con la construcción de capacidad institucional a través de un punto de vista técnico.

La capacidad técnica con la que puede contar una institución gubernamental, para efectos de evaluación resulta indispensable, puesto que gracias a ella existe la posibilidad de almacenar conocimiento, mismo que puede contribuir en otras materias de alto valor para una administración municipal, como es el caso de la planeación estratégica, medición de indicadores y la capacitación del recurso humano en estas áreas. Su uso a nivel local ha traído consigo la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional, dando paso a la integración de los procesos de planeación, presupuestación y evaluación de las acciones públicas.

Por otro lado, desde el punto de vista político, las iniciativas en torno a la evaluación han enfatizado en la sistematización de la información y el uso de los aprendizajes, además de 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 a nivel local y en el cual los habitantes se encuentran más pendientes de los resultados que emanan del gobierno.

Sin duda, este tipo de evaluaciones se pueden realizar en cualquiera de los niveles de la gestión pública. Por ejemplo, en los niveles micro representados por los políticos a nivel de calle o los niveles macro relacionados con las políticas públicas globales y sectoriales, esto significa que detrás de la evaluación, existen actores involucrados que se retroalimentan y aprenden de la información producida de las evaluaciones diagnósticas, por tanto, hacer uso de los aprendizajes representa una importante oportunidad para las administraciones a nivel municipal.

Cuando los funcionarios públicos o los tomadores de decisiones toman en cuenta la información obtenida, ya sea de las evaluaciones diagnósticas o de las evaluaciones en cualquiera de sus tipos, los datos generados dan la oportunidad de llevar a cabo correcciones para mejorar la gestión, de esta forma, la calidad de los resultados que se

desean alcanzar tiene mayor posibilidad de incrementar, en este sentido de acuerdo con Ospina (2002) los ciclos de aprendizaje y mejoramiento redundan en todos los niveles de la administración pública, puesto que la evaluación proporciona información para la toma de decisiones intra e interorganizacionales, explicado de manera sencilla, significa que las decisiones que se realizan a cada nivel de acción de la gestión pública no son autónomas, sino interdependientes.

Por ejemplo, la evaluación del desempeño de un funcionario o un político a nivel de calle, que corresponde al nivel micro, refleja el resultado en las acciones que posibilitan el cumplimiento de la misión organizacional, es decir, lo que se visualiza en el nivel meso; de la misma forma, la evaluación de la organización tiene que estar relacionada con la posibilidad que tiene el gobierno para poder llevar a cabo acciones o implementar políticas públicas. Como podemos dar cuenta, el interés de los actores incrementa cuando la toma de decisiones se ve reflejada en el nivel macro, ya que encuentran sentido en la información que se genera en la práctica desde los niveles micro.

De esta manera, los interesados en tomar decisiones en los niveles macro de la evaluación pueden utilizar información de los niveles inferiores, e igualmente, las prácticas de los niveles inferiores pueden ser ajustadas y desarrolladas con base en la información que se recibe de los niveles superiores de forma cíclica, esto se puede interpretar de la siguiente manera, cuando existen incentivos para los actores que quieran utilizar la información y seguir generando información útil para futuras decisiones, la gestión puede tomar un rumbo diferente, en el que los resultados no solo se limiten a datos, sino que se puedan convertir en aprendizajes.

La aspiración que genera este tipo de trabajos académicos que buscan que las acciones gubernamentales puedan ser evaluadas o en un primer momento contar con las condiciones para que puedan ser evaluadas, dan como resultado una opción diferente para que la administración pública pueda ser capaz de proporcionar incentivos y condiciones necesarios para que los tomadores de decisiones comiencen a orientar su atención y energía hacia la producción de resultados basados en un plan estratégico, esto quiere decir,

que si bien el marco legal, los procedimientos y las reglas de operación son importantes, los esfuerzos de este tipo representan mecanismos de modernización, que tienen como objetivo promover el cambio hacia la Nueva Gestión Pública y sus formas.

Cabe resaltar que, en muchas ocasiones las estrategias de evaluación, los resultados de la gestión, las condiciones para su creación e implementación y el producto final se pueden llevar a cabo siempre y cuando existan desde la administración pública una serie de compromisos que permitan desarrollar estos esfuerzos de evaluación, dejando de lado que su aplicación quede solamente en un sentido aspiracional. Estos valores pueden ser dentro del orden jurídico, económico, político y social. Por ejemplo, en caso de la evaluación puede tomar un rol importante, ya que para entender el funcionamiento de la institución se deben contar con datos que permitan informar para las decisiones futuras, de esta forma la aproximación político-social de esta práctica se ve reflejada en los valores que estructuran la democracia, como es el caso de la rendición de cuentas, el monitoreo y control, la participación política y la legitimidad social.

Estas aristas, de acuerdo Nelissen (2002), permiten explorar la nueva forma de gobernanza, en el cual un sistema de evaluación de los resultados de la gestión pueda ser visto como una herramienta de modernización hacia un nuevo paradigma de gestión, mismo que a su vez se podría evaluar para incrementar la capacidad institucional, dependiendo a cuál de las aristas de este triángulo se le otorgue mayor énfasis. Hay que tener en cuenta que la práctica de la gestión del desempeño no es una realidad generalizada, porque los funcionarios públicos y los tomadores de decisiones todavía no usan la evaluación como herramienta de gestión al interior de sus organizaciones. Esto es, que, aunque existe una recolección de información que podrían permitir evaluar los resultados, en la mayoría de los casos la información que se solicita a nivel organizacional solo se considera como una tarea adicional y burocrática, no como una actividad que puede redundar en el mejoramiento de la gestión.

De acuerdo con Grindle (1997), el foco del fortalecimiento en la cultura evaluativa, se encuentra en los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones

específicas del gobierno municipal. Las actividades para lograr esto se relacionan con la utilización del personal, el liderazgo, la cultura organizacional, los sistemas de comunicación y coordinación. Esto da como consecuencia el aumento de la capacidad institucional con el uso y refinamiento de instrumentos de gestión estratégica, la acumulación de conocimientos sobre técnicas de medición, información e informática, la profundización de la calidad de las relaciones intergubernamentales y el aumento de la coordinación interinstitucional, con el objetivo de generar información, sistematizarla y utilizar los aprendizajes obtenidos de ella.

La oportunidad de implementar este IDSMH como un instrumento que permite llevar a cabo evaluaciones diagnósticas, trae como resultado el uso gradual y metódico de herramientas que puedan ir generando aprendizajes, que a su vez permitan acumular un sólido “stock” de información que al ser utilizada pueda mejorar la capacidad institucional. El impacto que se puede generar por las iniciativas de crear instrumentos o herramientas que contribuyan con las tareas de evaluación, permiten además de hacer uso de los aprendizajes, seguir desarrollando tecnologías de la evaluación, además de la normalización de su uso, el refinamiento metodológico de los instrumentos aumenta la capacidad para tomar decisiones y mejoran el desempeño organizacional.

La existencia de diversos estudios de caso y la evidencia teórica sobre los cambios que se han generado a partir de uso de la información han podido dar como resultado un consenso sobre la importancia de orientar su gestión hacia los resultados y de aclarar el papel que pueden cumplir los sistemas de medición y evaluación a nivel municipal, sin duda, este consenso indica el comienzo de un proceso que es irreversible, en el que el primer paso para la creación de una cultura de gestión orientada a los resultados pueda representar el pilar fundamental del nuevo paradigma de gestión y que, a su vez refleje la importancia de este tipo de trabajos académicos que buscan contribuir con el fortalecimiento gubernamental por medio de una nueva forma de tomar decisiones a partir de una visión teórica.

#### **4.4 Limitaciones de la investigación**

Este trabajo tiene como intención, como se ha esbozado en líneas anteriores contribuir con la toma de decisiones a nivel local haciendo uso de la información generada a partir de un índice de desempeño de servicios municipales. Sin embargo, es importante mencionar que durante la realización de este trabajo existieron algunos obstáculos para poder obtener las bases de datos que permitiera construir el índice, esto debido a la pandemia que se vivió durante el 2020 y que dio como resultado, además de la implicaciones médicas y las medidas de contención, que la información no pudiera ser actualizada de manera constante, por lo que para poder correr el modelo con información completa que arrojará un panorama sobre el estado del abastecimiento de los servicios públicos en los 84 municipios del Estado de Hidalgo se tomó la decisión de utilizar datos del 2018 que se encuentran en los anuarios estadísticos de INEGI, ya que por la temporalidad del programa, los objetivos de las tesis y la necesidad de generar el IDSMH era necesario contar con información completa proveniente de fuentes oficiales. Tomar esta decisión dio como resultado, no solo poder concluir con este trabajo y generar propuestas de uso, sino que da pie a que con la actualización de la información el modelo se pueda seguir nutriéndose de datos que permitan hacer otras inferencias a cerca del estado de los servicios públicos en Hidalgo.

## Conclusiones

El objeto de investigación de esta tesis fue la evaluación de los servicios públicos considerados como acciones públicas a nivel municipal. Las evaluaciones diagnósticas de servicios públicos son instrumentos necesarios que permiten obtener información para la toma de decisiones futuras de los gobiernos, ofreciendo un mejor resultado para los ciudadanos. La correcta provisión de servicios públicos es esencial para el bienestar y desarrollo integral de la población, deben incluir un servicio óptimo de agua potable, drenaje, calles, parques, rastro y panteones, pues son pilares fundamentales que garantizan una calidad de vida adecuada para los habitantes.

En el primer capítulo se abordó el cambio de enfoque en la nueva administración pública, en resolver problemas públicos y la obtención de resultados, así como nociones teóricas de evaluación en sus componentes descriptivos y prescriptivos, se expuso la importancia de los tipos, enfoques y criterios de evaluación para la toma de decisiones, sin dejar de lado las evaluaciones que se han realizado desde un contexto internacional hasta el nacional, con esto se logra cumplir el primer objetivo específico propuesto.

La aportación a la que se llegó es que derivado del cambio de enfoque en la administración pública fue posible que los gobiernos enfocaran su atención en los procesos, a diferencia de la administración tradicional en la cual el peso recaía en los resultados, esto permitió que la evaluación se cimentara como un pilar fundamental en la toma de decisiones al incorporarse en cada una de las etapas de la política pública, dando lugar a que se identificaran las deficiencias en cada uno de los procesos, por lo que intervenir sobre la política resultaba un ejercicio más fructífero que no tenía que estar ligado únicamente a la fase final de la toma de decisiones, de la misma forma el análisis de la literatura relacionada a las políticas públicas, nos permitió concluir en este capítulo que gracias al cambio de enfoque fue posible abrir el panorama hacia el uso de la evaluación, vista como una práctica que permite generar información que al ser utilizada como un aprendizaje permite tomar decisiones basadas en la evidencia originando buenas prácticas en los gobiernos.

En el segundo capítulo se puntualizó sobre la evaluación a nivel municipal, dando énfasis al caso de los servicios públicos, siempre resaltando al municipio como generador de bienestar a partir de sus obligaciones. El análisis de la literatura, el marco legal y las prácticas que han se han institucionalizado para poder llevar a cabo practicas evaluativas, nos han permitido señalar en este capítulo que la actuación de los gobiernos municipales a través de las acciones públicas ha dado como resultado mejorar las prácticas de los gobiernos, mismos que han reconocido la importancia de la institucionalización de los procesos de evaluación a nivel federal, estatal y municipal, cabe resaltar que aunque existe una gran diferencia entre las prácticas de evaluación que se llevan en el contexto nacional respecto a los contextos locales, gracias a la apertura de la cultura evaluativa la generación de información para la toma de decisiones está tomando importancia dando como resultado reformas legales que contribuyen para que la evaluación se convierta en una parte esencial en las prácticas gubernamentales.

Con el capítulo tres se cumple con el objetivo general plateado, es el aporte de esta tesis, que está sustentado con la parte medular de esta investigación que es el marco teórico. Las variables trabajadas, parten de esquemas y rubros de cumplimiento dictados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Constitución Política del Estado de Hidalgo; la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo. La revisión del plan legal nos aportó en identificar las variables trabajadas, se logró cumplir el segundo objetivo específico.

Se expuso que los servicios públicos en algunos municipios del Estado de Hidalgo no son eficientes como en otros, servicios como: el agua potable, drenaje, tratamiento de aguas residuales, las calles, el alumbrado público, los parques y los jardines, la limpieza y recolección de basura, los mercados, los rastros y los panteones.

En este sentido, el modelo que se realizó ofrece una ilustración de comportamiento de la deficiencia de los servicios en los municipios. La utilidad de este modelo se basa en el siguiente matiz:

- Explicar que municipios son más eficientes y deficientes en su ofrecimiento de servicios municipales y detectar cuales son.

Con base a lo anterior y debido a la complejidad del diagnóstico, se tomó un modelamiento de análisis factorial para la construcción del Índice de Desempeño de Servicios Municipales para Hidalgo (IDSMH) que lo explican tres factores:

- *Índice de Rastros y Panteones (IRP)*
- *Índice de Agua potable, Drenaje y Calles (IADC)*
- *Índice de Aguas Residuales, Parques y Agua Potable (IARPA)*

Entre los resultados obtenidos se destaca lo siguiente:

Los municipios que le dan importancia al IADC son: El Arenal, Cardonal, Zimapán, Tenango de Doria, Cuauhtepic, Tepeji del Río, San Agustín Tlaxiaca, Molango de Escamilla, Mixquiahuala de Juárez. No obstante, los municipios de Mineral de la Reforma, Tula de Allende, Tizayuca, Tulancingo de Bravo, Progreso y Pachuca de Soto son lo que dan mayor importancia al IADC.

Los municipios que tiene un dominio de importancia al IARPA son: Tecozautla, Alfajayucan, San Felipe Orizatlán, Lolotla, Metepec, Huasca de Ocampo, Acaxochitlán, Acatlán, Chapantongo, San Bartolo Tutotepec y Pacula; mientras que los municipios como Atlapexco, Xochiatipan y Huautla intentan darle importancia al IARPA.

Los municipios que le dan importancia al IRP son: Atitalaquia, Tepeapulco, Ajacuba, Tezontepec de Aldama, Singuilucan, Tlanchinol, Tlahuelilpan y Epazoyucan. Los municipios que no le dan poca importancia al IRP, IADC y al IARPA, son: San Salvador, Jacala de Ledezma, Juárez Hidalgo, San Agustín Metzquitlán, Metepec, Atotonilco el Grande, Omitlán, Tianguistenco y La Misión. No obstante, los municipios que no dan nada de importancia son: los municipios de Nicolás Flores y Yahualica.

Partiendo de los factores creados (*IRP*), (*IADC*) y (*IARPA*), se realizó un modelo de regresión múltiple, se conoció la relación de los tres factores creados con el Índice de Desarrollo Humano del Estado de Hidalgo, y se llegó a lo siguiente: A mayor Índice de Rastros y Panteones, mayor Índice de Desarrollo Humano; A mayor Índice de Agua potable, Drenaje y Calles, mayor Índice de Desarrollo Humano; y A mayor Índice de Aguas Residuales, Parques y Agua Potable, menor Índice de Desarrollo Humano, con esto se cumple el tercer objetivo específico planteado.

En el cuarto capítulo, apartado fundamental de esta investigación se logra alcanzar cuarto objetivo específico, se hacen recomendaciones para la evaluación de los servicios públicos a partir del Índice de Desempeño de Servicios Municipales para Hidalgo. Dejando claro que la evaluación del abastecimiento de los servicios públicos puede significar un área de oportunidad para los gobiernos locales, ya que, con la generación de datos y su interpretación, es posible tomar decisiones con base en la evidencia, convirtiéndolos en aprendizajes.

Es por ello, que esta tesis concluye y aporta que la correcta provisión de servicios públicos en los municipios del Estado de Hidalgo es esencial para el bienestar y desarrollo integral de la población. Estos servicios, que incluyen agua potable, drenaje, calles, parques, rastro y panteones son pilares fundamentales para garantizar una calidad de vida adecuada para los habitantes.

La construcción del IDSMH da a conocer una evaluación diagnóstica de los servicios públicos de los ochenta y cuatro municipios del Estado de Hidalgo. Se realizó un comparativo del IDSMH respecto al CONEVAL dándonos cuenta que el acceso equitativo y suficiente a los servicios públicos es un factor determinante para reducir las desigualdades sociales y económicas dentro de los municipios hidalguenses. La falta de acceso o la prestación deficiente de estos servicios pueden exacerbar la pobreza, limitar las oportunidades de desarrollo y perpetuar ciclos de marginalización.

De la misma forma, el Índice de Desempeño de Servicios Municipales para Hidalgo tiene como objetivo ser un instrumento que tenga una incidencia efectiva en los procesos de

toma de decisiones, superando las corrientes que ven a la evaluación solo como un mecanismo de control, superando la idea que solo la voluntad política puede definir los procesos de evaluación, por lo que su intención es tener influencia en acciones futuras considerando aspectos legales, institucionales y técnicos, minimizando el riesgo en las decisiones y el cambio en la visión tradicional. Es importante destacar que para abordar los objetivos de esta tesis, se expuso que en todas las etapas de las políticas o acciones públicas existan ejercicios de evaluación, además de evidenciar la necesidad de una cultura evaluativa, con bases legales que permanezcan en el tiempo

Este trabajo de investigación se maneja bajo la línea que “el cambio de enfoque de una administración pública tradicional a la Nueva Gestión Pública permite dar mayor importancia a los procedimientos antes que a los resultados, lo que significa que la información convertida en aprendizaje contribuye de manera positiva para la toma de decisiones”. Generar un diagnóstico de evaluación tiene el fin para que los gobiernos locales tengan el conocimiento sobre el estado actual del abastecimiento de los servicios públicos, teniendo la oportunidad de modificar sus acciones a través de la información, ya que cuando la administración pública utiliza este tipo de instrumentos le posibilita observar y resumir un fenómeno complejo y multidimensional de forma simple.

El aporte de la propuesta metodológica para la construcción del IDSMH, permitió dar un panorama importante para la toma de decisiones para los gobiernos locales y se logren resultados efectivos. Pues los servicios públicos son vitales y constituyen una parte esencial para el desarrollo de los habitantes de su territorio. Finalmente, esta investigación tiene un aspecto práctico, hay un compromiso de ayudar con el compromiso de producir y actualizar información, lo que facilita la comunicación entre actores clave de la administración pública municipal y la ciudadanía, donde el beneficio directo es para la sociedad, sin dejar de lado las ventajas que trae consigo a un gobierno el uso de indicadores, lo que le permite dar seguimiento y mejorar la gestión, dando como resultado buenos gobiernos.

## Referencias

- Acosta, F. (2010). La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes. *Papeles de población*, 16(64), 155-188.
- Agranoff, R., y Gallarín, J. (1997). Toward federal democracy in Spain: An examination of intergovernmental relations. *Publius: The Journal of Federalism*, 27(4), 1-38.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, D., y Henao, A. (2013). Evolución de la evaluación del desempeño, los modelos y metodologías que se han venido implementando desde 1990-2011.
- Aguilar, I. y Monforte, G. (2018). Servicios públicos del agua, valor público y sostenibilidad: El caso del área metropolitana de Monterrey. *Gestión y política pública*, 27(1), 149-179.
- Aguilar, L. (1994). La reforma del Estado mexicano. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (1), 79-99.
- Aguilar, L. (2015). Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio. *Sociológica México*, (54), 15-37.
- Aibar, C. (2003). Los indicadores de gestión en los entes públicos: implicaciones para los sistemas de información. *Partida doble*, Núm. 47, p. 74-83
- Aldret, A. (2015). La oportuna fragilidad del municipio en México: capacidades institucionales en el marco de un federalismo disfuncional. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 145-172.
- American Accounting Association (1989): *Measuring the Performance of Nonprofit Organizations. The State of the Art, the Report of the Committee on Nonprofit Entities Performance Measures*, A.A.A.

- (2000 y 2002): State and Local Government Case Studies on Use and the Effects of Using Performance Measures for Budgeting, Management and Reporting, GASB, Washington.
- Angulo, R., Ariza, D., Bateman, A., Gómez, N., González, J. I., Pérez, J., ... y Sepúlveda, C. (2018). *Medición del Desempeño Municipal: Hacia una gestión orientada a resultados*.
- Antúnez, I. (2003). *Servicios públicos Urbanos y gestión local en América Latina: problemas, metodologías y políticas*. Santiago de Chile : CEPAL, Naciones Unidas.
- Arellano G., Lepore W., Zamudio E. y Blanco F. (2012). *Sistemas de evaluación del desempeño para las organizaciones públicas: ¿Cómo construirlos efectivamente?* México, DF. Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE.
- Arévalo, F. y Bardales, J. (2020). *Evaluación según modernización del Estado en la gestión municipal*, 2020. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 4(2), 914-935.
- Ariño, G. (1968). *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.
- Ariza, C., y Díaz, R. (2014). *El uso de las evaluaciones en la ayuda al desarrollo. El caso de la cooperación española*. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 221-258.
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Cepal.
- Arriagada, R. (2002) *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. CEPAL.
- Arzaluz, S. (2013). *La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos*. *Gestión y Política Pública* , 161- 202.

- Art. 25, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf) (fecha de consulta:  
18 de abril de 2022)
- Art. 26, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf) (fecha de consulta:  
18 de abril de 2022)
- Art. 40, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf) (fecha de consulta:  
18 de abril de 2022)
- Art. 84, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf) (fecha de consulta:  
18 de abril de 2022)
- Art. 108, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf) (fecha de consulta:  
18 de abril de 2022)
- Art. 115, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf) (fecha de consulta:  
18 de abril de 2022)
- Art. 134, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf) (fecha de consulta:  
18 de abril de 2022)
- Ballart, X. (1992). ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática.

- Ballart, X. (1998). Spanish evaluation practice versus program evaluation theory, evaluation, vol.4, núm. 2.
- Banco Mundial (s/f) “México: Análisis de los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal”.
- Bardach , E. (2008). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Barzelay M. (2003) La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita Revista Gestión y Política Pública [en línea] 2003, XII (II Semestre): [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13312202>>
- Barzelay, M. (2001). La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudios latinoamericanos. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 19, 1-35.
- Bernal , A., y Arellano , J. (2015). Los retos de los gobiernos locales para consolidar la innovación ante el proceso de recentralización en México. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, 91-113.
- Berrones, R. (2016). Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 199-220.
- Besse, J. (2000). Los dilemas de Jano: el rol, la posición y la disposición del investigador en la práctica de evaluación de impacto de políticas a través de métodos y técnicas cualitativas. Gestión y Política Pública, volumen IX, número 1, 1er semestre de 2000, p. 5-38.
- Borja , J., y Castells, M. (2000). La ciudad multicultural. Laberintos urbanos en América Latina.

- Bueno, C., y Osuna, J. (2013). Reflexiones epistemológicas y metodológicas para la evaluación de políticas públicas. *Andamios*, 95-117.
- Bustelo, M. (2004). La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autónomos en España: 1995-1999. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Servicio de Publicaciones.
- Cabrero, E., y Carrera, A. (2008). La innovación local en América Latina. Los avances y los retos. *Innovación local en América Latina. Premio Gobierno y Gestión Local; Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local*. CIDE.
- Cabrero E., y Orihuela, I. (2002). Finanzas en municipios los cambios en la desigualdad salarial urbana, nacional y regional, en Méxi-urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión. *La Medición ciencias locales*”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, 17.
- Cabrero, E. (2005). *Acción Pública y Desarrollo Local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (2007). La política de servicios municipales en México. En *Políticas Públicas Municipales*. México: Miguel Ángel Porrúa. 231-264.
- Cabrero, E. (2007). Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales. En *Políticas Públicas Municipales*. México: Miguel Ángel Porrúa. 155-227.
- Cabrero, E. (2007). *Políticas Públicas Municipales*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, E. (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras. *Política y Sociedad*, 47(3), 165-186.
- Cabrero, E. (2012). *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica.

- Campbell, T. (1997). *Innovations and Risk Taking. The Engine of Reform in Local Government in Latin America and the Caribbean*. The International Bank for Reconstruction and Development.
- Canavos, G. (2007). *Probabilidad y Estadística – Aplicaciones y Métodos*. México: McGraw – Hill
- Caravaca, I. (1998). Los nuevos espacios emergentes. *Revista de estudios regionales*, 39-80.
- Cardozo , M. (1993). La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones. *Revista de Administración Pública*, 167-197.
- Cardozo, M. (2006) *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Colección Conocer para Decidir, México: Cámara de Diputados. Miguel Ángel Porrúa.
- Cardozo, M. (2012). *Evaluación y Metaevaluación en políticas y programas públicos. Estado del Arte*. México: UAM.
- Cardozo, M. (2015). Estado del arte de la evaluación de políticas y programas públicos en México. *Studia Politicae* (34), p. 135-162.
- Cardozo, M. y Mundo, A. (2012) *Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social*. México: Evalúa DF.
- Carrillo y Bañon (1997) *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.
- Cecchini, S., y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL.
- Cejudo, G., y Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 03-31.

Chica-Vélez, S., y Salazar-Ortiz, A. (2021). Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público (Post-new Public Management, Governance and Innovation. Three Concepts regarding Organizational Form and Public Management). Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público (Post-new Public Management, Governance and Innovation. Three Concepts regarding Organizational Form and Public Management) (January 22, 2021). OPERA, (28).

Coneval-SHCP-SFP (2007) Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (s.f). “Evaluación de la política social. Cuadro de evaluaciones e informes de programas y políticas de desarrollo social (CEIPP)” Recuperado el 21 de julio de 2021 de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Diario Oficial de la Federación (18 de abril del 2022) [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5403533&fecha=12/08/2015#gs.c.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5403533&fecha=12/08/2015#gs.c.tab=0)

Criado, J. (2016, May). Nuevas tendencias en la gestión pública. INAP.

Cuéllar, E., Pino, E., y Ruíz J. (2009). Guía para la evaluación de la calidad de los servicios públicos

Cunil, N. y Ospina, S. (2002). La Evaluación de la Gestión Pública. Una herramienta técnica y política. Documento de Trabajo. CLAD.

Del Castillo, R. (2015). Los municipios mexicanos: evolución, contexto y desafíos actuales. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales , 115-143.

- Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de la gestión local "municipio y sociedad civil en Argentina"*. Buenos Aires: FLACSO
- Derlien, H. (2001). Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. *Revista de servicio público*, 105-124.
- Deubel, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios políticos*, (33) 67-91.
- Díaz, A., y Castañeda, S. (2004). *Descentralización a escala municipal en México: la inversión en la infraestructura social*. CEPAL.
- Díaz, A., y Rodríguez, J. (2001). El control de gestión de los servicios públicos locales: teoría, realidad y perspectivas. En *cruzando fronteras: tendencias de contabilidad directiva para el siglo XXI* (págs. 119-150). VII Congreso Internacional de Costos y Congreso II de la Asociación Española de Contabilidad Directiva.
- Duguit, L. (1921). *Manual de Derecho Constitucional*. MIMEO.
- Duran, P., y Thoening, J. (1996). *L'état et la gestion publique territoriale*. *Revue Francaise de Science Politique*, 46(4).
- Egaña, R. (2015). *Fortalecimiento institucional: Una mirada desde la experiencia*.
- Esping-Andersen, G. (2001). Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados. *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, 202-216.
- Espinosa, M. (2019). "5 cementerios para morir en México". Disponible en: <https://www.ngenespanol.com/lugares/5-cementerios-para-morirse-en-mexico/> (Consultado el 15 marzo de 2022).
- Farfán, G. (2012). *La economía política del empleo en el sector público: una*

radiografía descriptiva y analítica del gobierno federal, estatal y municipal. México evalúa.

Feinstein, O. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. ICE, Revista de Economía, (836).

Feinstein, O. (2014). Evaluación de la cooperación internacional al desarrollo: retos y oportunidades. Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas, 3-18.

Feinstein, O. (2015). Sobre el desarrollo de los sistemas de evaluación de América Latina y el Caribe. Reforma y Democracia, 193-210.

Feinstein, O., y Moreno, M. (2015). Seguimiento y evaluación. En J. Kaufmann, M. Sanginés, & M. García, Construyendo gobiernos efectivos (págs. 209 -246). BID.

Felloni, F., Muthoo, A., y Torralba, M. (2014). La experiencia de evaluación del fondo internacional de desarrollo agrícola (FIDA). Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas, 53-79.

Fernández J. (2021). Derecho Administrativo del estado de San Luis Potosí. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica. Núm. 946. UNAM.

Foa, R., y Tanner, J. (2012). Methodology of the indices of social development (No. 2012-04).

Fuentes, N. (2007). Las disparidades municipales en México: un estudio desde la óptica de la desigualdad . Problemas del desarrollo , 213-234.

García I. (2007) La nueva gestión pública, Revista Presupuesto y gasto público, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales, España.

- García L. y García M. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37544979>
- García, R., y Castillo, D. (1996). Los gobiernos locales en México ante el Nuevo Federalismo. *Política y Cultura*, (007), p, 97-122.
- Gómez C. (2017). Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 50(150), p. 1149-1177.
- Gómez, D. y Flores, M. (2012). La evaluación del desempeño a nivel municipal. *Ciencia Administrativa*, (2), 117-121.
- González, D., y Hernández, E. (2010). La política de evaluación del Gobierno mexicano: Crítica desde una perspectiva conceptual. *Revista de Administración Pública*, INAP, 15-36.
- González, J. (2010). ¿innovando en la gestión pública? La experiencia mexicana en los gobiernos locales. *Espacios Públicos*, 10-32.
- González, J., y Rodríguez T. (2017). *Gestión del conocimiento, capital intelectual e indicadores aplicados*. Ediciones Díaz de Santos.
- Gonzalez-Navarro, M., y Quintana-Domeque, C. (2016). Paving streets for the poor: Experimental analysis of infrastructure effects. *Review of Economics and Statistics*, 98(2), 254-267.
- Governmental Accounting Standards Board (1994). *Service Efforts and Accomplishments Reporting*, Concept Statement núm. 2, issued 4/94, GASB, Washington.

- Grindle M. (1997). *The Good Government Imperative. Human Resources, Organizations and Institutions en Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries* ed. Harvard University Press.
- Gris-Legorreta, P. (2012). La evaluación de políticas públicas como instrumento para la rendición de cuentas. *Trimestre fiscal*, 187-207.
- Gruening, G (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*. Pergamon. New York, 4, 2.
- Guerrero, O. (2001). Nuevos modelos de gestión pública. *Revista digital universitaria*, 2(3), 1-8.
- Guerrero, O. (2008), Fundamentos Intelectuales de la Nueva Gerencia. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, 4-7 de noviembre, Buenos Aires, Argentina.
- Guerrero, O. (2009). El fin de la Nueva Gerencia Pública, *Revista chilena de administración pública: Estado, gobierno, gestión pública*, no. 13, junio 2009. [Fecha de consulta: 01 de enero de 2022] Disponible en <http://www.revista.unam.mx/vol.6/num8/art84/int84.htm>
- Hall, J. (2002). Reconsidering the Connection between Capacity and Governance en *Public Organization Review: A Global Journal* 2, pp. 23-43.
- Herrera H. (2010). Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán.
- Hidalgo. (s/f). Org.mx. Recuperado el 5 de octubre de 2022, de <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Hidalgo/Paginas/principal.aspx>.

- Hilderbrand, M., y Grindle, M. (1997). Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done? en Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries. ed. Harvard University Press.
- Hood, C., y Jackson, M. (1991). Administrative argument. Dartmouth Publishing Group.
- INAFED. (19 de 09 de 2020). Guia de servicios públicos municipales. Obtenido de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/171945/Guia\\_de\\_servicios\\_publicos\\_municipales\\_2015.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/171945/Guia_de_servicios_publicos_municipales_2015.pdf)
- Índice de Desarrollo Humano. (s/f). Gob.mx. Recuperado el 5 de octubre de 2022, de <http://poblacion.hidalgo.gob.mx/pag/idh.html>.
- INEGI. (14 de 11 de 2021). Obtenido de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/889463901983.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463901983.pdf)
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), 2012, p. 20-22
- Izquierdo, B. (2008). De la evaluación clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación. EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales, (16), 115-134.
- Jaramillo , R. (2005). La encricujada de los servicios públicos. Bogotá: Norma.
- Jiménez, J. (1987) Objetivos y metodología de un sistema de indicadores, Seminarios 1986 del Tribunal de Cuentas, Asociación de Censores Letrados y Contables y Servicio de Estudios del Tribunal, Madrid.
- Kaboolian, L. (1988). The New Public Management: Challenging the Bundaries of the Management vs Administration Debate: In: Public Administration Review58(3): 189-193

Kliksberg, B. (2000). Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina. En La ilusión del buen gobierno Sociedad civil, democracia y desarrollo humano en América Latina (págs. 1-31).

Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. La gobernanza hoy, 10, 57-82.

Labeaga, J., y Muñoz, C. (2013). La evaluación de las políticas públicas en España: aprendizaje y práctica institucional. Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas, 31-53.

Labeaga, J., y Ramiro , A. (2013). Rendición de cuentas con transparencia en el sector público: ¿otra vez lo que el viento se llevó? Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas, 133-168.

Lasheras, M. y Ruíz-Huerta, J. (1991): Algunas consideraciones sobre dimensión y eficacia del Sector Público en España, Economistas, núm. 52, p. 45-56.

Lasswell, H. (1951). The policy orientation. Communication Researchers and Policy-Making.

Ley de Contabilidad Gubernamental (10 de mayo de 2022)  
[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG\\_300118.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf)

Ley de Coordinación Fiscal (02 de junio de 2022)  
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCF.pdf>

Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo (06 de mayo 2022)  
[https://finanzas.hidalgo.gob.mx/transparenciainanzas/Docs/PorTema/385/Ley\\_de\\_Planeaci%C3%B3n\\_y\\_Prospectiva\\_del\\_Estado\\_de\\_Hidalgo.pdf](https://finanzas.hidalgo.gob.mx/transparenciainanzas/Docs/PorTema/385/Ley_de_Planeaci%C3%B3n_y_Prospectiva_del_Estado_de_Hidalgo.pdf)

Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Hidalgo. Diario Oficial de la Federación (13 de abril de 2022)

- [http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca\\_legislativa/leyes\\_cintillo/Ley%20de%20Presupuesto%20y%20Contabilidad%20Gubernamental%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Presupuesto%20y%20Contabilidad%20Gubernamental%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (05 de mayo de 2022)  
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Ley General de Contabilidad Gubernamental (13 de abril 2022)  
[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG\\_300118.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf)
- Lineamientos Generales para la entrega de los recursos del Ramo 33 (18 mayo de 2022)  
[https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2021/docs/33/r33\\_ep.pdf](https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2021/docs/33/r33_ep.pdf)
- Loera, A. (2000). La planificación estratégica en la gerencia social. Notas para la sesión INDES. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Löffler, E. (2003), Government and Governance: Networking with External Stakeholders, en Public Management and Governance, Tony Bovaird y Elke Löffler (eds.), London, Routledge.
- Lorenzo, J. y Sánchez, I. (2009). Los indicadores de gestión en el ámbito municipal: Implantación, evolución y tendencias. Revista iberoamericana de contabilidad de gestión, 4, 149-180.
- Lynn, L. (1996). Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública. Gestión y Política Pública, CIDE, V, 2.
- Mackay, K. (2010) Conceptual Framework for Monitoring and Evaluation. PREM Notes. No 1 The World Bank
- Majone, G. (1996). Temporal consistency and policy credibility: why democracies need non-majoritarian institutions.

- Majone, G. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de cultura económica.
- Mejía, I. (s/f). EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Gob.mx. Recuperado el 10 de marzo de 2023, de [https://www.ofstlaxcala.gob.mx/images/cursos/evidencia/2016/doc/MANUAL\\_EVALUACION%20DE%20POLITCAS%20PUBLICAS.pdf](https://www.ofstlaxcala.gob.mx/images/cursos/evidencia/2016/doc/MANUAL_EVALUACION%20DE%20POLITCAS%20PUBLICAS.pdf)
- Mendoza, X. (1993): Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa, *Ekonomiaz*, vol. 26, p. 44-65.
- Ministerio de Economía y Finanzas Dirección General del Presupuesto Público (2010) Instructivo para la Formulación de Indicadores de Desempeño. Junio, Lima.
- Monnier, E. (1995). Evaluation á la française: towards a new relationship between social science and public action. *Evaluation*, 45-63.
- Montiel, L., y Hernández , A. (2019). Proceso de institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en materia laboral en México. *Revista de Direito da Cidade*, 138-174.
- Muñoz, A., Pérez, A., Muñoz, A., y Sánchez, C. (2013). La evaluación de políticas públicas: una creciente necesidad en la Unidad Europea. *UNED*, 1-30.
- Muñoz, M., Toscano, D., e Infante, M. (2016). Índice de Desempeño Integral ajustado a las localidades de Bogotá DC. *Revista de Administração Pública*, 50(4), 611-634.
- Nelissen, N. (2002). The Administrative Capacity of New Types of Governance en Public Organization Review: *A Global Journal* 2, 2002, pp. 5-22.
- Nogué, J., y de San Eugenio, J. (2011). La dimensión comunicativa del paisaje: Una propuesta teórica y aplicada. *Revista de Geografía Norte Grande*, (49), 25-43.

- Nogueira, R. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias. Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, 13-46.
- OCDE. (15 de 06 de 2021). Obtenido de <https://www.oecd.org/mexico/45391108.pdf>
- Ogando , O., y Miranda, B. (2002). La evaluación de las políticas públicas: aspectos metodológicos y estudio de casos. Evaluación y control de políticas públicas. Indicadores de gestión, 8-38
- Olivos, J. (2013). Gobernación municipal en México: alcances y desafíos. Revista IUS, 7(32), p. 118-147.
- Olvera, T. (01 de 08 de 2018). Solo tres municipios en Hidalgo evalúan sus políticas públicas. Pachuca , Hidalgo, México: cienciamx. Recuperado el 15 de 06 de 2021, de <http://www.cienciamx.com/index.php/ciencia/humanidades/22309-3-municipios-hidalgo-politicas-publicas>
- Ordóñez-Matamoros, G., Centeno, J., Santander, D., Llanos, O., Sierra, M., y Remolina J. (2018). La evaluación ejecutiva y la toma de decisiones de política pública: el caso de la E 2+ SGR en Colombia (Executive Evaluation and Decisionmaking in Public Policy: The Case of E 2+ SGR Methodology in Colombia).
- Ortegón, E., Pacheco, J. y Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Cepal.
- Ospina, S. (1999). Las Múltiples Dimensiones de la Innovación en el Contexto Latinoamericano. Congreso Internacional del CLAD.
- Ospina, S. (2001). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 19. pp. 89-122.

- 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, p. 14.
- Pérez, J. y Tur, J. (2000). Aproximación teórico-metodológica a la cultura evaluativa y la evaluación de programas de desarrollo rural. Cuadernos de geografía, (67), 77-102.
- Peters, G. (1996). Political institutions, old and new. A new handbook of political science, 205-220.
- Pichardo I. (2009). Responsabilidades municipales en materia ambiental. Convergencia, 16(49), 291-308.
- Pignatta, M. (2015). Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por cerrar. Perspectivas de políticas públicas, 4(8), 49-69.
- Porcayo, D. (2016). La OCDE y el uso de " artefactos performativos" como medio para ayudar a guiar el diseño de políticas en los países de influencia. Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores.
- Prieto , D. y Moreno, J. (2016). Economía de la salud: herramientas para la evaluación de programas y políticas públicas. Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas, 1-8.
- Programa Anual de Evaluación. (2020). DOF.
- Ramos, J. y Villalobos, A. (2011). La evaluación del desempeño en México: experiencias y retos para el desarrollo local. José María Ramos et al., La evaluación de políticas públicas en México, El Colegio de la Frontera Norte, INAP.
- Ríos, A. (2011). El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional. Región y Sociedad , 59-90.

- Rivero, D. (2013). Metodología de la investigación.
- Rodríguez, J. y Plazas, H. (2002). Evaluación de la calidad de los servicios públicos domiciliarios. *Revista Colombiana de Marketing*, 3(5).
- Rojo, P. (2013). Innovación en la gestión local bajo un diseño institucional obsoleto: el reto de los municipios mexicanos en el siglo. *Revista del CLAD Reforma Y Democracia*, (56), p, 99-122.
- Rosas J. y Sánchez A. (2017). La evaluación de las políticas públicas en Jalisco. Una aproximación desde la metaevaluación. *Política y cultura*, (47), p. 201-223.
- Rossi, M. J. (2017). Evaluación de políticas públicas a nivel de gestión de un municipio: utilización de herramientas de control y seguimiento habitualmente utilizadas en el ámbito de las empresas (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de La Plata).
- Ruano R. (2001). El control de gestión en las organizaciones públicas. In *La nueva gestión pública* (pp. 199-222). Prentice Hall.
- Sánchez, J. (2010). ¿Innovando en la gestión pública? La experiencia mexicana en los gobiernos locales. *Espacios Públicos*, 13(27), p, 10-32.
- Sanders, J. (2002). On mainstreaming evaluation . *American Journal of Evaluation*, 253-259.
- Saneamiento. (s/f). Who.int. Recuperado el 4 de octubre de 2022, de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/sanitation>.
- Savitch, V. (1998). Global challenge and institutional capacity: or, how we can refit local administration for the next century en *Administration & Society*, p. 248
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2009)

- Smith, P. (1993): Outcome-Related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector, *British Journal of Management*, vol. 4, p. 135-151.
- Solá, J. y María, J. (2003). Indicadores de gestión para las entidades públicas. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, Panamá, octubre. p. 28-31.
- Sosa, J. (2010). Evolución reciente de la gestión pública municipal de México. *Provincia*, (24), p, 53-74.
- Stiglitz, J. (2003). El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista de la CEPAL*.
- Stufflebeam, D., y Shinkfield, A. (2012). *Systematic evaluation: A self-instructional guide to theory and practice* . Springer Science y Business Media.
- Suárez, C. y Llana, J. (2012). La evaluación de las políticas públicas en las ciencias sociales: entre el ser y el deber ser. *Prisma Social: Revista de investigación social*, (9) 176-208.
- Tendler, J. (1997). *Good Government in the Tropics*. The Johns Hopkins University Press.
- Torres, D., Robinson, N., y Clavijo, Á. (2011). Compartir los datos de investigación: introducción al data sharing.
- UNICEF (1999). *Literature review: Definitions of capacity building and implications for monitoring and evaluation*. Division of Evaluation, Policy and Planning.
- Uvalle, R. (2003). La recuperación conceptual y metodológica de la administración pública. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, (33).
- Vargas, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Revista Opera*, (9), 23-51.

- Vázquez, M. (2021). Reglamentación municipal. El caso del servicio público de panteones en el municipio de Texcoco, Estado de México.
- Vedung, E. (1997): Evaluación de políticas públicas y programas. Madrid. Ministerio de trabajo y asuntos Sociales.
- Vedung, E. (2006). Evaluation research. Handbook of public policy, 397-416.
- Velasco, I., y Montesillo, J. (2007). Elementos en la gestión de cuencas en condiciones de sequía. Gestión y política pública, 16(1), 5-27.
- Wackerly, D., Mendenhall, W., y Schaffer, R. (2010). Estadística matemática con aplicaciones. México: Cenage Learnig.
- Weiss, C. (1998). Have we learned anything new about the use of evaluation? American journal of evaluation, 21-33.
- Williams, D. (2003): Measuring government in the early twentieth century Public Administration Review, vol. 63, núm. 6, p. 643-674.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. Political science quarterly, 197-222.
- Ziccardi, A. (2003). El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. Gestión y Política Pública, 12(2).

## Lenguaje de programación R

Código del Índice de Servicios Municipales para el Estado de Hidalgo

### ###---MODELO FACTORIAL

###Librerías a utilizar para modelo factorial

library(psych)#matriz correlacion y varianza

library(FactoMineR)#graficos de vectores de los factores

####-----TRANSFORMANDO LA BASE EN MATRIZ-----  
-----#####

###Características de base de datos###

str(Ejemplo) #conocer los tipos de variables

A<-array(Ejemplo\$MUN)#conocer la variables nominal

A

#Eliminado la variable nominal#

Ejem<-Ejemplo[,-1]

####Trasformado la base a matriz#####

X1<-Ejemplo\$X1

X2<-Ejemplo\$X2

X3<-Ejemplo\$X3

X4<-Ejemplo\$X4

X5<-Ejemplo\$X5

X6<-Ejemplo\$X6

```

X7<-Ejemplo$X7
X8<-Ejemplo$X8
X9<-Ejemplo$X9
X10<-Ejemplo$X10
EE<-cbind(X1,X2,X3,X4,X5,X6,X7,X8,X9,X10)
EE
rownames(EE) <-c(A)
EE
#PASO I. Analizando la matriz correlación de las variables originales"
Z<-signif(cor(EE),2)
Z
pairs(EE)
pairs.panels(EE,pch = 21, main="Gráfico de correlación")
cor.plot(cor(EE),main="Gráfico de correlación" )
#Calculado los factores#
FA<- factanal(EE, factors=3, rotation="varimax")
FA
#calculo de los scores#
scores <- factanal(EE, factors=3, method="mle", scores="regression")$scores
scores
#graficos#
library(FactoMineR)

```

```

par(mfcol=c(1,2))

result <- PCA(scores)

#validación del modelo#

hist(scores,col="2")

summary(scores)

#pruebas de normalidad de los factores#

library(FBasics)

shapiroTest(scores)

ksnormTest(scores)

dagoTest(scores)

cvmTest(scores)

#prueba de nocorrelación entre los factores#

P<-signif(cor(scores),2)

P

#prueba de varianzas y covarianzas#

CV<-signif(cov(scores),2)

CV

#—— Regresión múltiple:

###-----librerias-----###

```

```
library(ggplot2)

library(grid)

library(gridExtra)

library(corrplot)

###---Gráfico de correlación de variables

BD

cor(BD)

var(BD)

#----modelo de regresión

modelo=lm(X1~X4+X2+X3, data=BD)

summary(modelo)

cor(X4,X1)#matriz de correlaciones

cov(X4,X1)#covarianza entre X1 y X4

cor.test(X1,X4)#test correlacion pearson

cor.test(X1,X2)

cor.test(X1,X3)

#creacion modelo

RM <- lm(X1~X4+X2+X3)
```

summary(RM)#resumen modelo

plot(RM)#graficos de residuos

residuos<-residuals(RM)

hist(residuos)#histograma residuo

plot(residuos,X3)

**#—Validación del modelo**

#Anova

anova(modelo)

#Prueba de normalidad

shapiro.test(modelo\$residuals)#Shapiro-Wilk

agostino.test(modelo\$residuals)

#Prueba de homocedasticidad

bptest(modelo)

#Autocorrelacion

dwtest(modelo)#Durbin-Watson

#Multicolinealidad

vif(modelo)