



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

TESIS

**MUNICIPIOS EN MÉXICO, REALIDADES
DIVERSAS, CONCEPCIONES HOMOGÉNEAS: UN
ESTUDIO COMPARADO DE CAPACIDADES
INSTITUCIONALES EN LOS AYUNTAMIENTOS
DE HIDALGO, SONORA Y YUCATÁN DURANTE
LOS AÑOS 2016 A 2020**

**Para obtener el grado de
Doctor en Políticas Públicas**

PRESENTA

Guillermo Uribe Sánchez

Director

Dr. Israel Cruz Badillo

Codirector

Dr. Benito León Corona

Comité tutorial

Dra. Talina Merit Olvera Mejía
Dra. Teresa de Jesús Vargas Vega

Pachuca de Soto, Hidalgo; noviembre de 2025



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

Oficio núm. DPP/0075/2025

Asunto: Autorización de impresión

Mtra. Ojuly del Rocío Islas Maldonado
Directora de Administración Escolar
Presente.

El Comité Tutorial de la tesis: "Municipios en México, realidades diversas, concepciones homogéneas: un estudio comparado de capacidades institucionales en los ayuntamientos de Hidalgo, Sonora y Yucatán durante los años 2016 a 2020", realizado por el sustentante Guillermo Uribe Sánchez, con número de cuenta: E04178, 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 31 de octubre de 2025

El Comité Tutorial

 Dr. Israel Cruz Badillo Director		 Dr. Benito León Corona Codirector
 Dra. Talina Merit Olvera Mejía Lectora		 Dra. Teresa de Jesús Vargas Vega Lectora

Carretera Pachuca-Actopan Km. 4 s/n, Colonia
San Cayetano Pachuca de Soto, Hidalgo, México.
C.P. 42084
Teléfono: 52 (771) 71 729 00 Ext. 41046
jaarpdp_jcsthu@uaeh.edu.mx

"Amor, Orden y Progreso"



2025



uaeh.edu.mx

Agradecimientos

Sin lugar a duda el trabajo elaborado es una consecuencia de un cúmulo de esfuerzos y de voluntades; agradecer a Dios por la nueva oportunidad de vida que en su momento me dio y por las excelentes personas con las que me ha permitido estar y que me ha dado la oportunidad de coincidir.

Agradecer a mi compañera de vida, mi amor eterno Mary Mendoza Quintana, junto con mi bella Princess, quienes en cada momento me apoyan y me han acompañado en desvelos, reflexiones y alegrías durante esta travesía. Amor, gracias totales.

A mi papá Guillermo Uribe Muñoz y mi mamá Angelita Sánchez Ortega, por siempre estar, por todo lo que nos han dado y que indudablemente nos ha servido para afrontar la vida y ser gente de bien; cada palabra de aliento que junto con las de mis hermanos, Jorge y Liz, me han permitido crecer como ser humano, los amo.

Mi agradecimiento a quienes me han acompañado durante esta investigación, personas que no sólo considero excelentes profesionistas e investigadores, sino también grandes seres humanos, Dr. Israel Cruz Badillo, Dr. Benito León Corona y Dr. Bernabé Lugo Neria, gracias por su paciencia, por la humildad con la que comparten sus conocimientos y por el enorme apoyo recibido. A la Dra. Talina Merit Olvera Mejía y a la Dra. Teresa de Jesús Vargas Vega, gracias por su acompañamiento y sus comentarios que permitieron fortalecer este trabajo.

Al Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología por su apoyo, que a través de la Beca que me proporcionó, permitió concluir con esta investigación y con mis estudios de posgrado. A mi alma máter, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, toda mi gratitud por permitirme continuar con mi formación profesional.

A familiares y amigos, con quienes comparto gratos momentos, gracias por la motivación constante y los ánimos que nunca faltan.

Sumario

- Capítulo I. Enfoques analíticos de las capacidades institucionales
- Capítulo II. La capacidad institucional en un contexto heterogéneo. Instrumentos metodológicos para operacionalizar variables en los gobiernos locales
- Capítulo III. Las capacidades institucionales en los Ayuntamientos en México, ¿de la coincidencia a la divergencia?
- Capítulo IV. Alternativas en el proceso de toma de decisiones en la hechura de las políticas públicas municipales

Índice

Agradecimientos	3
Sumario	4
Índice	5
Índice de tablas	9
Índice de figuras	11
Resumen	16
Introducción	18
Capítulo 1. Enfoques analíticos de las capacidades institucionales	40
1.1 Entendiendo las capacidades institucionales (estatales)	41
1.2 Construcción de capacidades	52
1.3 Heterogeneidad de los gobiernos locales, ¿mito o realidad?	55
1.4 Los gobiernos locales, una mirada desde otras partes del mundo	61
1.5 Servicios públicos municipales y políticas públicas	67
1.6 Conclusión	72
Capítulo 2. La capacidad institucional en un contexto heterogéneo. Instrumentos metodológicos para operacionalizar variables en los gobiernos locales	75
2.1 El punto de inicio para la comparabilidad territorial: Hidalgo, Sonora y Yucatán	76
2.2 El análisis comparado como una alternativa dentro del estudio de las capacidades institucionales en condiciones heterogéneas	82
2.2.1 Generalidades de la investigación	82
2.2.2 El análisis comparado	83
2.3 Las capacidades institucionales bajo tres dimensiones de estudio	85
2.3.1 Evaluación del desempeño	86
2.3.2 El gobierno abierto	89

2.3.3 Gestión sustentable de los recursos naturales.....	100
2.4 Conclusiones.....	104
Capítulo 3. Las capacidades institucionales en los Ayuntamientos en México, ¿de la coincidencia a la divergencia?	105
3.1 Las capacidades institucionales, un campo de estudio en los gobiernos locales.....	106
3.1.1 Evaluación del desempeño, 2016-2020	107
3.1.1.1 Porcentaje de comisiones de interés al tema de evaluación del desempeño. .	107
3.1.1.2 Porcentaje de iniciativas aprobadas en temas de interés de evaluación del desempeño.	108
3.1.1.3 Porcentaje de personal de la Administración Pública municipal, con grado de estudio mayor a preparatoria.	109
3.1.1.4 Existencia de área y elementos de profesionalización.....	110
3.1.1.5 Porcentaje de elementos de profesionalización con los que se cuenta.	111
3.1.2 Gobierno abierto, 2016-2020.....	112
3.1.2.1 Tipo de servicio web bajo el que se ofrecieron los trámites.	113
3.1.2.2 Tasa de solicitudes de acceso a la información pública recibidas por cada 10,000 habitantes.	114
3.1.2.3 Tasa de solicitudes de protección de datos personales recibidas por cada 10,000 habitantes.	115
3.1.2.4 Tasa de solicitudes de acceso a la información pública respondidas por cada 10,000 habitantes.	116
3.1.2.5 Tasa de solicitudes de protección de datos personales respondidas por cada 10,000 habitantes.	117
3.1.2.6 Tasa de solicitudes de acceso a la información pública en trámite por cada 10,000 habitantes.	118
3.1.2.7 Cantidad de canales participativos conformados en las Administraciones Públicas Municipales.	119

3.1.2.8 Proporción de tipos de participantes en los canales participativos.....	120
3.1.2.9 Proporción de temas en los que se abrieron espacios de contraloría social. ..	121
3.1.2.10 Cantidad de órganos constituidos para la operación de los espacios de contraloría social.....	122
3.1.2.11 Proporción de tipos de participantes en los órganos para contraloría social.	123
3.1.2.12 Prestación indirecta de servicio público (colaboración con particulares). ...	124
3.1.3 Gestión sustentable de recursos naturales, 2016-2020	125
3.1.3.1 Porcentaje de medidas adoptadas por el municipio en materia de cambio climático y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.	126
3.1.3.2 Existencia y registro de áreas de reserva territorial.	127
3.1.3.3 Porcentaje de instrumentos regulatorios utilizados para planeación urbana. .	128
3.1.3.4 Existencia de acciones para prevenir los asentamientos humanos irregulares.	129
3.1.3.5 Porcentaje de acciones implementadas para prevenir asentamientos humanos irregulares.	130
3.1.3.6 Existencia de acciones para fomentar el crecimiento urbano mediante estrategia de ciudad compacta.	131
3.1.3.7 Porcentaje de acciones aplicadas para fomentar crecimiento urbano mediante políticas o estrategias de ciudad compacta.	132
3.1.3.8 Existencia de intercambio de información con unidades administrativas de los órdenes de gobierno.	133
3.1.3.9 Porcentaje de acciones en materia de desarrollo urbano que se realizaron en coordinación con la Administración Pública estatal.	134
3.1.4 Marco regulatorio	135
3.1.4.1 Porcentaje de disposiciones normativas en los gobiernos locales.	136
3.2 Niveles y componentes, un horizonte interpretativo de las capacidades institucionales	137

3.3 Un acercamiento pragmático, el caso de municipios en Hidalgo, Sonora y Yucatán en la contingencia sanitaria	140
3.4 Conclusiones.....	145
Capítulo 4. Alternativas en el proceso de toma de decisiones en la hechura de las políticas públicas municipales	147
4.1 Indicador de Capacidades Institucionales Municipales, el papel y la focalización de elementos de la evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de recursos naturales	148
4.2 El valor público y su relación con las capacidades institucionales, un acercamiento a la toma de decisiones en las políticas públicas.....	178
4.3 Conclusiones.....	183
Conclusiones generales.....	184
Referencias	190
Anexo 1	203
Anexo 2. Un acercamiento pragmático, el caso de municipios en Hidalgo, Sonora y Yucatán en la contingencia sanitaria.....	207

Índice de tablas

Tabla 1 Variables de Contexto General de las Tres Entidades Federativas de Estudio.....	76
Tabla 2 Desarrollo Humano, Marginación y Rezago social en Hidalgo, Sonora y Yucatán.....	77
Tabla 3 La Cohesión Social en Hidalgo, 2016-2020.....	78
Tabla 4 La Cohesión Social en Sonora, 2016-2020.....	79
Tabla 5 La Cohesión Social en Yucatán, 2016-2020.....	79
Tabla 6 La Pobreza Multidimensional en Hidalgo, 2016-2020.....	80
Tabla 7 La Pobreza Multidimensional en Sonora, 2016-2020.....	80
Tabla 8 La Pobreza Multidimensional en Yucatán, 2016-2020.....	81
Tabla 9 Selección de Municipios de Estudio en Hidalgo, Sonora y Yucatán.....	82
Tabla 10 Indicadores Relacionados con la Evaluación del Desempeño en los Gobiernos Locales.....	88
Tabla 11 Indicadores Relacionados con Transparencia en los Gobiernos Locales.....	97
Tabla 12 Indicadores Relacionados con Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales.....	99
Tabla 13 Indicadores Relacionados con Colaboración (Cocreación) en los Gobiernos Locales.....	99
Tabla 14 Indicadores Relacionados con Gestión Sustentable de los Recursos Naturales en los Gobiernos Locales.....	102
Tabla 15 Nombre y Clave Geoestadística Municipal para los Gobiernos Locales de Estudio.....	106
Tabla 18 Niveles y Componentes de la Capacidad Institucional en las Variables de Estudio.....	137
Tabla 43 Factores que Conforman el Indicador de Capacidades Institucionales Municipal.....	151
Tabla 44 Indicador de Capacidades Institucionales Municipales (ICIMun) en Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	177
Tabla 45 Pobreza Extrema, Satisfacción Ciudadana y Capacidad Institucional en los Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	179
Tabla 46 Estimación de Modelos a través de Análisis de Datos Panel en Relación con la Pobreza Extrema.....	181
Tabla 16 Indicadores de los instrumentos de análisis y del marco regulatorio.....	203
Tabla 17 Comportamiento de los Indicadores de los Instrumentos de Análisis y del Marco Regulatorio, 2016-2020.....	204
Tabla 19 Agua Potable (Hidalgo), 2019-2021.....	220
Tabla 20 Drenaje y Alcantarillado (Hidalgo), 2019-2021.....	220

Tabla 21 Alumbrado Público (Hidalgo), 2019-2021.....	221
Tabla 22 Parques y Jardines (Hidalgo), 2019-2021.....	221
Tabla 23 Recolección de Basura (Hidalgo), 2019-2021.....	222
Tabla 24 Calles y Avenidas (Hidalgo), 2019-2021.....	222
Tabla 25 Calificación Promedio Asignada a los Servicios Públicos Municipales Básicos, según Municipio (Hidalgo), 2019-2021.....	223
Tabla 26 Condición de Existencia/Prestación de Servicios Públicos, por Municipio, 2020 (Hidalgo).....	224
Tabla 27 Agua Potable (Sonora), 2019-2021.....	225
Tabla 28 Drenaje y Alcantarillado (Sonora), 2019-2021.....	225
Tabla 29 Alumbrado Público (Sonora), 2019-2021.....	226
Tabla 30 Parques y Jardines (Sonora), 2019-2021.....	226
Tabla 31 Recolección de Basura (Sonora), 2019-2021.....	227
Tabla 32 Calles y Avenidas (Sonora), 2019-2021.....	227
Tabla 33 Calificación Promedio Asignada a los Servicios Públicos Municipales, según Municipio (Sonora), 2019-2021.....	228
Tabla 34 Condición de Existencia/Prestación de Servicios Públicos, por Municipio, 2020 (Sonora).....	229
Tabla 35 Agua Potable (Yucatán), 2019-2021.....	230
Tabla 36 Drenaje y Alcantarillado (Yucatán), 2019-2021.....	230
Tabla 37 Alumbrado Público (Yucatán), 2019-2021.....	231
Tabla 38 Parques y Jardines (Yucatán), 2019-2021.....	231
Tabla 39 Recolección de Basura (Yucatán), 2019-2021.....	232
Tabla 40 Calles y Avenidas (Yucatán), 2019-2021.....	232
Tabla 41 Calificación Promedio Asignada a los Servicios Públicos Municipales Básicos, según Municipio (Yucatán).....	233
Tabla 42 Condición de Existencia/Prestación de Servicios Públicos, por Municipio, 2020 (Yucatán).....	234

Índice de figuras

Figura 1 Promedio de los Porcentajes de Comisiones de Interés en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016 a 2020.....	108
Figura 2 Promedio de los Porcentaje de Iniciativas Aprobadas en Temas de Interés en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020	109
Figura 3 Promedio de los Porcentaje de Personal de la Administración Pública Municipal, con Grado de Estudio Mayor a Preparatoria en Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	110
Figura 4 Promedio en Cuanto a la Existencia de Área y Elementos de Profesionalización en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	111
Figura 5 Promedio de los Porcentajes de Elementos de Profesionalización con los que se Cuenta en Gobierno Locales en Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	112
Figura 6 Promedio del Tipo de Servicio Web bajo el que se Ofrecieron los Trámites en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	114
Figura 7 Promedio de la Tasa de Solicitudes de Acceso a la Información Pública Recibidas por cada 10000 Habitantes en los Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	115
Figura 8 Promedio de Tasa de Solicitudes de Protección de Datos Personales Recibidas por cada 10000 Habitantes en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	116
Figura 9 Promedio de la Tasa de Solicitudes de Acceso a la Información Pública Respondidas por cada 10000 Habitantes en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	117
Figura 10 Promedio de la Tasa de Solicitudes de Protección de Datos Personales Respondidas por cada 10000 Habitantes en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	118
Figura 11 Promedio de la Tasa de Solicitudes de Acceso a la Información Pública en Trámite por cada 10000 Habitantes en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	119
Figura 12 Promedio de la Cantidad de Canales Participativos Conformados en las Administraciones Públicas Municipales en los Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	120
Figura 13 Promedio de la Proporción de Tipos de Participantes en los Canales Participativos en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	121

Figura 14 Promedio de la Proporción de Temas en los que se Abrieron Espacios de Contraloría Social en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	122
Figura 15 Promedio de Cantidad de Órganos Constituidos para la Operación de los Espacios de Contraloría Social en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	123
Figura 16 Promedio de la Proporción de Tipos de Participantes en los Órganos para Contraloría Social en los Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	124
Figura 17 Promedio de la Prestación Indirecta de Servicio Público (Colaboración con Particulares) en los Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	125
Figura 18 Promedio del Porcentaje de Medidas Adoptadas por el Municipio en Materia de Cambio Climático y Mitigación de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero en Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	127
Figura 19 Promedio de la Existencia y Registro de Áreas de Reserva Territorial en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	128
Figura 20 Promedio del Porcentaje de Instrumentos Regulatorios Utilizados para Planeación Urbana en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	129
Figura 21 Promedio de Existencia de Acciones para Prevenir los Asentamientos Humanos Irregulares en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	130
Figura 22 Promedio de Porcentaje de Acciones Implementadas para Prevenir Asentamientos Humanos Irregulares en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	131
Figura 23 Promedio de Existencia de Acciones para Fomentar el Crecimiento Urbano Mediante Estrategia de Ciudad Compacta en los Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	132
Figura 24 Promedio de Porcentaje de Acciones Aplicadas para Fomentar Crecimiento Urbano Mediante Políticas o Estrategias de Ciudad Compacta en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	133
Figura 25 Promedio de Existencia de Intercambio de Información con Unidades Administrativas de los Órdenes de Gobierno por parte de los Municipios de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	134
Figura 26 Promedio de Porcentaje de Acciones en Materia de Desarrollo Urbano que se Realizaron en Coordinación con la Administración Pública Estatal por Parte de los Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	135
Figura 27 Promedio de Porcentaje de Disposiciones Normativas en los Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	136

Figura 49 Factor 1 “Planeación Urbana Sostenible y Coordinación Intergubernamental” en Municipios de Hidalgo, 2016-2020.....	154
Figura 50 Factor 1 “Planeación Urbana Sostenible y Coordinación Intergubernamental” en Municipios de Sonora, 2016-2020.....	155
Figura 51 Factor 1 “Planeación Urbana Sostenible y Coordinación Intergubernamental” en Municipios de Yucatán, 2016-2020.....	156
Figura 52 Factor 2 “Institucionalidad Abierta y Multinivel” en Municipios de Hidalgo, 2016-2020.....	157
Figura 53 Factor 2 “Institucionalidad Abierta y Multinivel” en Municipios de Sonora, 2016-2020.....	158
Figura 54 Factor 2 “Institucionalidad Abierta y Multinivel” en Municipios de Yucatán, 2016-2020.....	159
Figura 55 Factor 3 “Gestión Territorial y Provisión Colaborativa de Servicios” en Municipios de Hidalgo, 2016-2020.....	160
Figura 56 Factor 3 “Gestión Territorial y Provisión Colaborativa de Servicios” en Municipios de Sonora, 2016-2020.....	160
Figura 57 Factor 3 “Gestión Territorial y Provisión Colaborativa de Servicios” en Municipios de Yucatán, 2016-2020.....	161
Figura 58 Factor 4 “Profesionalización del Servicio Público” en Municipios de Hidalgo, 2016-2020.....	162
Figura 59 Factor 4 “Profesionalización del Servicio Público” en Municipios de Sonora, 2016-2020.....	162
Figura 60 Factor 4 “Profesionalización del Servicio Público” en Municipios de Yucatán, 2016-2020.....	163
Figura 61 Factor 5 “Capacidad para Garantizar Acceso a la Información y Protección de Datos” en Municipios de Hidalgo, 2016-2020.....	164
Figura 62 Factor 5 “Capacidad para Garantizar Acceso a la Información y Protección de Datos” en Municipios de Sonora, 2016-2020.....	165
Figura 63 Factor 5 “Capacidad para Garantizar Acceso a la Información y Protección de Datos” en Municipios de Yucatán, 2016-2020.....	166
Figura 64 Factor 6 “Capacidad Normativa y de Participación Ciudadana” en Municipios de Hidalgo, 2016-2020.....	167
Figura 65 Factor 6 “Capacidad Normativa y de Participación Ciudadana” en Municipios de Sonora, 2016-2020.....	167
Figura 66 Factor 6 “Capacidad Normativa y de Participación Ciudadana” en Municipios de Yucatán, 2016-2020.....	168
Figura 67 Factor 7 “Gobernanza Participativa y Sostenibilidad Ambiental” en Municipios de Hidalgo, 2016-2020.....	169
Figura 68 Factor 7 “Gobernanza Participativa y Sostenibilidad Ambiental” en Municipios de Sonora, 2016-2020.....	169

Figura 69 Factor 7 “Gobernanza Participativa y Sostenibilidad Ambiental” en Municipios de Yucatán, 2016-2020.....	170
Figura 70 Factor 8 “Capacidad Técnica para Gestión Territorial” en Municipios de Hidalgo, 2016-2020.....	171
Figura 71 Factor 8 “Capacidad Técnica para Gestión Territorial” en Municipios en Sonora, 2016-2020.....	171
Figura 72 Factor 8 “Capacidad Técnica para Gestión Territorial” en Municipios en Yucatán, 2016-2020.....	172
Figura 73 Factor 9 “Innovación Gubernamental y Transformación Digital” en Municipios de Hidalgo, 2016-2020.....	173
Figura 74 Factor 9 “Innovación Gubernamental y Transformación Digital” en Municipios de Sonora, 2016-2020.....	174
Figura 75 Factor 9 “Innovación Gubernamental y Transformación Digital” en Municipios de Yucatán, 2016-2020.....	175
Figura 76 ICIMun en Municipios de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020.....	177
Figura 28 Servicio de Agua Potable en Municipios Hidalguenses, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021.....	207
Figura 29 Servicio de Drenaje y Alcantarillado en Municipios Hidalguenses, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021.....	208
Figura 30 Servicio de Alumbrado Público en Municipios Hidalguenses, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021.....	208
Figura 31 Servicio de Parques y Jardines en Municipios Hidalguenses, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021.....	209
Figura 32 Servicio de Recolección de Basura en Municipios Hidalguenses, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021.....	209
Figura 33 Servicio de Calles y Avenidas en Municipios Hidalguenses, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021.....	210
Figura 34 Variación de Puntos Porcentuales de la Calificación Promedio Asignada a los Servicios Públicos Municipales Básicos, según Municipio (Estado de Hidalgo).....	211
Figura 35 Servicio de Agua Potable en Municipios de Sonora, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021.....	212
Figura 36 Servicio de Drenaje y Alcantarillado en Municipios de Sonora, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021.....	212
Figura 37 Servicio de Alumbrado Público en Municipios de Sonora, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021.....	213
Figura 38 Servicio de Parques y Jardines en Municipios de Sonora, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021.....	213
Figura 39 Servicio de Recolección de Basura en Municipios de Sonora, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021.....	214

Figura 40 Servicio de Calles y Avenidas en Municipios de Sonora, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021	214
Figura 41 Variación de Puntos Porcentuales de la Calificación Promedio Asignada a los Servicios Públicos Municipales Básicos, según Municipio (Estado de Sonora).....	215
Figura 42 Servicio de Agua Potable en Municipios de Yucatán, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021.....	216
Figura 43 Servicio de Drenaje y Alcantarillado en Municipios de Yucatán, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021.....	216
Figura 44 Servicio de Alumbrado Público en Municipios de Yucatán, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021.....	217
Figura 45 Servicio de Parques y Jardines en Municipios de Yucatán, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021.....	217
Figura 46 Servicio de Recolección de Basura en Municipios de Yucatán, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021.....	218
Figura 47 Servicio de Calles y Avenidas en Municipios de Yucatán, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021.....	218
Figura 48 Variación de Puntos Porcentuales de la Calificación Promedio Asignada a los Servicios Públicos Municipales Básicos, según Municipio (Estado de Yucatán).....	219

Resumen

El escenario en el que se desenvuelve el orden de gobierno municipal, implícito dentro de una dinámica política, administrativa y social que constantemente los sobrecarga con una serie de demandas que en diversas ocasiones no pueden ser subsanadas, así como el hecho de la visión homogénea que se presenta al momento de dotarlos de atribuciones bajo procesos descentralizadores y democráticos en ocasiones incipientes, trae consigo la necesidad de hablar de las capacidades institucionales y las políticas públicas bajo el tratamiento hacia los problemas públicos que se tienen.

Por ello, el objetivo de esta investigación consiste en analizar las capacidades con las que cuentan los gobiernos municipales de tres entidades federativas en México, que son: Sonora, Hidalgo y Yucatán para incorporar los siguientes instrumentos: la evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de los recursos naturales. Con la finalidad de precisar y mejorar la capacidad institucional del ayuntamiento por medio del conocimiento del y en el proceso de las políticas públicas.

Las técnicas metodológicas implementadas fueron la documental, el análisis de datos secundarios y propiamente el análisis de datos panel. Esto contribuyó a la creación de un indicador de capacidades institucionales municipales que permitió observar la intensidad con la que se presenta para cada uno de los gobiernos locales revisados.

Uno de los principales hallazgos detectados refiere a lo que se aprecia como una generación de valor público por parte de las capacidades institucionales municipales, en donde el indicador cuenta dentro del modelo de análisis de datos panel con una relación inversa negativa en contraste con la pobreza extrema, con lo que se fortalece el proponer como alternativa en el proceso de toma de decisiones en las políticas públicas municipales el considerar y mejorar las capacidades institucionales como un elemento preponderante en el aminoramiento de problemas públicos.

Finalmente, no se trata de generar una panacea al mencionar el rol del fortalecimiento y creación de capacidades institucionales en los gobiernos locales en México en el tan esperado alcance de políticas públicas municipales, en conjunto con el logro de aminoramiento de problemas públicos, pero lo que pareciera cierto es que el entenderlas y

focalizarlas dentro de la perspectiva analítica heterogénea traerá consigo mayores alternativas para la toma de decisiones y acciones públicas locales con más probabilidades de éxito.

Abstract

The context in which municipal governments operate is embedded within a political, administrative, and social dynamic that constantly overwhelms them with a series of demands that, in many cases, cannot be adequately addressed. Additionally, the homogeneous perspective adopted when granting them powers (often through incipient decentralization and democratization processes) underscores the need to examine institutional capacities and public policies in their approach to public problems.

Therefore, the objective of this research is to analyze the capacities of municipal governments in three Mexican states (Sonora, Hidalgo, and Yucatán) to incorporate the following instruments: performance evaluation, open government, and sustainable natural resource management. The aim is to identify and enhance municipal institutional capacity through an understanding of public policy processes and content.

The methodological techniques employed included documentary research, analysis of secondary data, and, more specifically, panel data analysis. This led to the development of a Municipal Institutional Capacities Index, which allowed for observation of the degree to which such capacities are present in each of the municipalities studied.

One of the main findings points to the generation of public value by municipal institutional capacities. Within the panel data analysis model, the index demonstrated a negative inverse relationship with extreme poverty. This supports the argument that strengthening institutional capacities should be considered a key element in municipal public policy decision-making processes, particularly in addressing public problems.

Finally, the intention is not to present institutional capacity-building in local governments as a panacea for achieving effective municipal public policies and reducing public problems. However, it is evident that understanding and targeting these capacities through a heterogeneous analytical lens offers greater opportunities for informed local decision-making and more effective public action.

Introducción

1. Objeto de estudio

Las políticas públicas vistas desde diferentes ópticas, ya sea como un medio para la acción, un fin, como un proceso o una visión implícita en la causalidad, entre otros, derivan en la pretensión de conseguir claridad sobre la cuestión o asunto sobre el que se desea actuar y contribuir a aminorar o cambiar, la identificación de un problema público por resolver y la toma de decisiones para hacerlo.

Para el caso mexicano, esta perspectiva no es exclusiva para el gobierno nacional, sino que permea en el ámbito subnacional, en lo local. Por eso, hay un interés en mirar hacia el gobierno municipal, que se caracteriza por su gran interacción con la comunidad y por su "ideal" entendimiento de las necesidades reales de las personas que gobierna, aunque también tiene, presenta, más que capacidades, condiciones que se pueden cuestionar.

Ahora bien, son varias preguntas que mueven el interés de este trabajo ¿qué pasa cuando se piensa en los ayuntamientos bajo una vertiente homogénea? ¿Es plausible? ¿Qué implica la heterogeneidad en este planteamiento? ¿Qué alcance tienen las capacidades institucionales de los ayuntamientos en el quehacer de las políticas públicas? ¿Estas capacidades se basan en elementos endógenos, son potenciados exógenamente o, por el contrario, al interior se autolimita la actuación, además de ser inhibida por factores exógenos?

Cuestionamientos como estos impulsan llevar a cabo una investigación centrada en el estudio de las capacidades institucionales municipales en tres entidades federativas (Hidalgo, Sonora y Yucatán) durante los años 2016 a 2020, a través del análisis comprensivo de la relación existente entre un proceso organizacional y la forma en que repercute en un problema público, lo cual conduce a obtener alternativas en la hechura de políticas ante un escenario heterogéneo con base en un conocimiento del y en el proceso de toma de decisiones.

2. Planteamiento del problema

a) Antecedentes

Al plantear el problema, se acude en primera instancia a los antecedentes, dentro de los cuales se observa que jurídicamente, a través del artículo 115 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, no se puede entender al municipio libre solo como la base de las entidades federativas en términos territoriales y de organización (política y administrativamente). De manera cronológica se puede observar un conjunto de reformas que han ido enmarcando una pretensión de fortalecimiento del municipio como institución. De manera precisa, son dos las reformas que han tenido un mayor impacto para los municipios en México: la de 1983, en donde se plasma una descentralización de funciones vitales a los municipios, como lo son los servicios públicos, y la de 1999, en donde el gobierno municipal comienza a tener un rol más que solamente administrativo, de gobierno.

Los gobiernos municipales se encuentran en una encrucijada, en una constante toma de decisiones ambigua, que conlleva lo que plantea Cabrero (2000) sobre el cambio en el modelo de toma de decisiones al que se enfrentan, pretendiendo trasladarse de uno rígido a uno complejo y cambiante, donde el cúmulo de variables con las cuales tienen interacción se incrementa:

Es evidente que la toma de decisiones en el ámbito de gobierno municipal cada día es más compleja y más dinámica (...) Se trata fundamentalmente de integrar un pensamiento que pondere las diversas racionalidades y restricciones en la toma de decisiones, se trata de un método de dirección inductor de rumbos y de orientaciones claras, se trata de construir redes de decisión suficientemente descentralizadas para focalizar problemas y soluciones, pero a la vez suficientemente integradas para mantener un proyecto común que fortalezca y no debilite al gobierno municipal. (Cabrero, 2000, p. 9)

Si bien las reformas realizadas al artículo 115 le han asignado atribuciones importantes, dotándolo de capacidades, pareciera que ello ha abierto la caja de Pandora en cuestiones de saberse preparados o no para asumir lo que jurídicamente están obligados a atender. De aquí, como lo enuncian Cruz y León (2020), la trascendencia del recurso humano, de los tomadores de decisiones, de la voluntad política necesaria del gobierno, pero también de la voluntad por parte de los distintos actores involucrados en la problemática que se trate:

Si bien el municipio es el orden de gobierno “más cercano a la gente”, también es el que menos recursos posee y está altamente subordinado al orden estatal, federal y al Congreso de la Unión y a sus respectivos Congresos locales. Además, de forma

constante se le suman responsabilidades que, desde el origen, deberían ser parte de sus tareas (...) Este dilema nos conduce a considerar el papel de “los tomadores de decisiones”, (...) desde la “voluntad política”. (Cruz y León, 2020, p. 10)

Es prudente cuestionar, como Merino (2004) señala, el problema del diseño institucional en los gobiernos municipales, mediante dilemas que inhiben un actuar municipal tentativamente eficiente, partiendo desde la arquitectura institucional, el conjunto normativo confuso o incompleto sobre el cual se incrementan las atribuciones a los municipios, pero no se plasman las reglas y formas de trasladar al plano operativo; situaciones que cuestionan si estos gobiernos cuentan con los recursos necesarios para llevar a cabo las responsabilidades que se les han impuesto y que han ido adquiriendo y si los métodos de financiamiento en pro de lo que Ziccardi (2003) señala como función compensatoria de federalismo, en realidad solo premian a los gobiernos menos eficientes; otro punto rescatable puntualiza las limitaciones de los recursos humanos dentro de los gobiernos municipales, considerando que no se generaliza la aplicación de una profesionalización en el sector público, lo que de igual manera provoca escasez en las técnicas de gestión a implementar y que cuenten con resultados favorables en la solución de problemas locales.

Dos pilares que plantea Merino (2004) son posicionamientos que no deben salir del plano de análisis: la heterogeneidad y precariedad de recursos dentro de los gobiernos locales, así como la subordinación a prioridades de gobierno nacional.

Con base en el rol iterativo y participativo que, al menos “en el papel”, comienza a tener el municipio, surge el Premio Gobierno y Gestión Local, que intenta mostrar las innovaciones que se estaban presentando en los gobiernos locales. Rojo y Carrera (2018) nos hablan sobre algunos datos que arroja este premio en un lapso de 15 años (2001-2015), en el que se observa que, conforme a los 4,893 programas que se han presentado, se ha tenido presencia de todas las entidades federativas, destacando proporcionalmente Nuevo León y el Estado de México, que concentran 11.5 (561 programas) y 8.1 (397 programas) por ciento, respectivamente. Dentro del total de programas, los dos principales temas que se abordan son el de política social, que representa el 15% aproximadamente, y la modernización administrativa con el 12 por ciento:

Llama la atención el gran número de programas de modernización administrativa. Esto puede deberse en buena medida por la adopción de herramientas de la nueva gestión pública, traídas por grupos del sector privado que arribaron a los gobiernos municipales de oposición con la oferta de una gestión local más eficiente. Y también puede reflejar los constantes cambios en las administraciones, tanto por el corto ciclo de tres años que imperó durante el tiempo que existió el Premio, como por la muy alta rotación del personal. (Rojo y Carrera, 2018, p. 500)

No obstante, del número de programas que se presentaron en el premio, se señala que existieron municipios que durante los 15 años tuvieron presencia en el concurso, lo cual se debe considerar al momento de analizar esta situación y no generar planteamientos que busquen centrarse en una arriesgada idea de homogeneidad municipal en donde cualquier municipio puede ser partícipe en estos esquemas. Si bien uno de cada tres programas que participaron correspondían a municipios grandes, 43 % refirió a municipios medianos. Por tanto, en ejercicios que han buscado dar seguimiento a experiencias innovadoras dentro del ámbito municipal, es conducente priorizar y abordar estas temáticas con base en la diversidad que existe y que, por otro lado, nos muestra la poca presencia de municipios pequeños.

Ante este panorama, es relevante como objeto de estudio el orden de gobierno municipal en México, considerado normalmente como el de mayor interacción y cercanía con la población; a esta “homogeneidad y normalidad” debemos agregar la enorme heterogeneidad existente en distintos ámbitos en los que resulta factible analizar su conformación geográfica, política, económica, administrativa, entre otros. De manera más específica, el interés primordial radica en ahondar sobre la diversidad en términos de capacidad de acción de gobierno y administrativa, dimensiones que involucran no solamente cuestiones de forma, sino también de fondo, derivado de los factores endógenos y exógenos a los que se ven obligados a responder e indudablemente impactan en la hechura de políticas públicas.

En este sentido, las estructuras político-administrativas con las cuales funcionalmente operan los gobiernos municipales, si bien denotan prácticas preburocráticas (Cruz y León, 2021), es ineludible cuestionarse la existencia tácita o racional sobre la implementación o intención de operación (óptima o desesperada) de herramientas de la Nueva Gerencia Pública

(NGP), bajo parámetro de focalización o pretendientes al alcance de eficiencia, eficacia y economía. Antes de seguir, es necesario puntualizar el concepto de preburocracia, señalar a qué hace referencia: “(es) cuando existen aspectos formales, propios de una burocracia, pero a la vez resulta dual en el sentido de sus prácticas, que son disfuncionales, no profesionales y patrimonialistas. Esto hace necesario fortalecer estos aspectos en el orden municipal de gobierno” (Cruz y León, 2021, p. 21).

Ante dicho escenario, se considerará el análisis comparativo de los municipios en tres entidades federativas, que representan las regiones sur (Yucatán), centro (Hidalgo) y norte (Sonora) de México, en donde, a través de sus variables, principalmente de gestión, se establecerán conclusiones respecto a la paradoja entre sus realidades diversas y sus concepciones homogéneas.

En tanto a la heterogeneidad municipal, en un acercamiento a las unidades de análisis territorial que se toman, está presente en distintos aspectos, muestra de ello se tiene en rubros de marginación y rezago social; tal evidencia se observa en lo que Conapo (2021) presenta sobre el grado de marginación 2000 en el orden de gobierno municipal, el cual comprende cinco estratos que van de muy alto hasta muy bajo, las variaciones que se observan indican que; mientras en Hidalgo uno de cada tres municipios se ubica con un grado muy bajo de marginación, en Yucatán esa misma proporción se tiene pero para un nivel alto o medio y, para Sonora, prácticamente siete de cada 10 municipios poseen un grado muy bajo. Ahora bien, Coneval (2021) publica el grado de rezago social 2000, que de igual forma contiene los cinco estratos anteriores; en él, cuatro de cada diez municipios en Hidalgo tienen un grado de rezago social bajo; para el caso de Yucatán, cinco de cada diez municipios están contenidos en dicho grado, mientras que, en Sonora, siete de cada diez de sus municipios se ubican en un grado muy bajo.

Se puede compenetrar y complementar este panorama de marginación y rezago social a partir de la observación del comportamiento para dichas entidades y municipios de 2015 a 2020, según la diferencia en puntos porcentuales, y se obtiene que el mayor cambio se da en el estrato de muy bajo, tanto en el grado de marginación como de rezago social en los municipios de Sonora, con incrementos de 24 y 28 puntos porcentuales. Para Hidalgo, la variación más perceptible se da también en dicho estrato para ambos grados, en 13 y 19

puntos porcentuales. Finalmente, Yucatán decrece 23 puntos porcentuales en el estrato alto del grado de marginación y aumenta 20 puntos en el grado de rezago social dentro del estrato bajo. Con los cambios que se muestran, se asume la diversidad municipal y los distintos comportamientos e impactos que tienen tanto ellos como la sinergia con los demás órdenes de gobierno.

En cuestión de acciones de gobierno, a través de programas municipales, sí se habla de las experiencias en Hidalgo, Sonora y Yucatán con base en la información del Premio Gobierno y Gestión Local (Rojo y Carrera, 2018). Del total de programas que se presentaron de 2001 a 2015, los municipios de estas tres entidades concentraron el 7.4%, donde a Sonora le corresponden 149 programas, a Yucatán 112 y a Hidalgo 102. Poco más del 19% de los programas se encuentra contenido en los gobiernos locales de la Ciudad de México, Jalisco y Nuevo León.

b) Justificación

Ahora bien, como parte de la justificación que da pie a la investigación, se debe hacer referencia a que las capacidades de actuación de los gobiernos municipales y las reinversiones que a lo largo del tiempo han tenido, marcadas por las relaciones constantes con factores endógenos y exógenos, nos conduce a plantear los siguientes problemas analíticos:

Primero, los alcances en las capacidades del ayuntamiento en su parte operativa como institución de gobierno, responsable de cumplir con las obligaciones citadas en el marco jurídico, denotadas como la recepción e incorporación en sus oficinas administrativas.

Segundo, la heterogeneidad que existe entre los gobiernos municipales, así como a la existencia de variables internas y externas de las que son influenciados y bajo las cuales asumen posiciones y definen acciones para la atención de problemas públicos.

Tercero, la tendencia analítica relativa a la homogeneización de los municipios, concebida dentro de las políticas nacionales, orientándolos a una participación únicamente operativa con deficiencias o carencias en sus recursos humanos y materiales, parecen ser una de las marcas que les caracterizan,

Cuarto y último, el alcance de las capacidades institucionales para incorporar y aplicar instrumentos como: la evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de los recursos naturales.

La pertinencia del trabajo radica en conocer las condiciones que prevalecen en los Ayuntamientos mexicanos en su actuar político-administrativo, en un escenario planteado bajo distintas regiones del territorio mexicano, al considerar la parte sur, centro y norte (Yucatán, Hidalgo y Sonora); siendo áreas en las que, por ejemplo, se presenta una heterogeneidad en las características de concentración de la población, en donde, si bien dentro de cada capital de estas entidades radica el mayor número de habitantes, la dispersión de la población restante entre sus demás municipios en términos porcentuales es muy variante. Mientras que, de acuerdo con INEGI (2020), en Mérida se concentra cerca de 44% de la población de Yucatán, Hermosillo refleja aproximadamente 32% y Pachuca de Soto 10 por ciento, respectivamente, en sus estados.

Estudiar las condiciones de municipios de las entidades referidas busca, pretende abonar en los campos de conocimiento de dos enfoques principalmente, el de Políticas Públicas y el de la Nueva Gestión Pública, así como conocer la manera en que se incorporan los imperativos externos a las obligaciones de los Ayuntamientos. Lo que nos permitirá analizar la capacidad institucional en tres dimensiones: la evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de los recursos naturales.

Esto dará la posibilidad de aportar elementos analíticos para mejorar la actuación del orden de gobierno municipal, por ejemplo, en su toma de decisiones, cuestión que busca redituar en un impacto positivo dentro de la hechura de políticas públicas.

Ergo, se analizará cómo un proceso organizacional repercute en un problema público, con base en el conocimiento de y el conocimiento en el proceso de políticas públicas, o como señala Aguilar (2017), usando la ciencia para comprender y la ciencia para decidir. Por una parte, se determinará cómo las capacidades institucionales municipales reciben e incorporan los posicionamientos, acciones o decisiones exógenas en su operatividad para, posteriormente, dar paso al análisis estadístico que permita obtener conclusiones y alternativas en referencia a la hechura de políticas públicas.

c) Preguntas de investigación

Cabe destacar el hecho de focalizar las preguntas de investigación principales, las cuales son dos:

¿De qué manera se reciben e incorporan en los ayuntamientos mexicanos los imperativos y obligaciones instrumentales provenientes de otros órdenes de gobierno y de factores exógenos como los que son objeto de interés en este trabajo como: la evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de los recursos naturales?

¿Cómo permean internamente los imperativos externos en las capacidades institucionales que impactan la toma de decisiones para la solución de problemas públicos a través de la hechura de políticas?

De igual manera, se pueden desprender cuatro preguntas secundarias que se consideran pertinentes para la investigación:

- ¿Cuentan los Ayuntamientos con un marco de referencia y de análisis suficiente en el conocimiento de las políticas públicas y las capacidades institucionales, que les permita una adaptabilidad y capacidad de respuesta proactiva ante las nuevas responsabilidades encomendadas?
- ¿Qué posibilidades analíticas poseen y generan los instrumentos metodológicos en la determinación de variables cuantitativas y cualitativas, respecto a las capacidades institucionales, a las políticas públicas y a la misma heterogeneidad municipal, considerando una posible ambigüedad organizacional en los ayuntamientos?
- ¿Cómo la comparabilidad de las capacidades institucionales municipales brinda elementos para comprender el conocimiento del proceso de las políticas públicas en lo local y en lo heterogéneo?
- ¿Cómo permea la comprensión de las capacidades institucionales en la toma de decisiones de políticas públicas locales encaminadas a minorar un problema público?

3. Marco teórico

Asimismo, es importante señalar un bosquejo del marco teórico que le dará un sustento al trabajo, para lo cual se debe abordar que los gobiernos municipales vistos en el escenario federalista en México se sitúan contextual y estructuralmente como el orden de gobierno más

débil en cuanto a capacidades se refieren. Las distintas vertientes bajo las cuales se les puede analizar son una fuente de múltiples debates con posicionamientos encontrados.

La trascendencia del tema conlleva no perder de vista distintos cuestionamientos: ¿Los gobiernos municipales son heterogéneos y concebidos de manera homogénea? ¿Existe un isomorfismo dentro del gobierno municipal? ¿Cómo responden los municipios a los factores externos? ¿Cómo se define la realización del trabajo interno en los municipios? ¿Internamente conocen los municipios las condiciones que prevalecen sus entornos? ¿Realmente con qué capacidades institucionales cuentan los municipios para la hechura de políticas públicas? Las interrogantes se acrecientan derivado del rol que juega el orden de gobierno municipal, como ente más cercano a la sociedad, jurídicamente obligado a brindar los servicios públicos y su participación en la hechura de las políticas públicas que pueden llevarse a cabo.

El hecho de cómo son vistos los municipios, en términos homogéneos o heterogéneos, es vital. Se convierte en un planteamiento que incita a considerar las capacidades no ideales, sino reales, con las que se cuenta, aumentando las posibilidades de impacto que tengan dentro del desarrollo de su jurisdicción, a través de las acciones o políticas que generan.

Dentro de esta perspectiva, se debe cuidar el accionar mimético que se reproduce en los órdenes de gobierno subnacionales, disfrazando la heterogeneidad municipal, que va ligado como producto del isomorfismo que se presenta. Sánchez (2007) menciona:

El isomorfismo significa que las organizaciones preocupadas por la institucionalización de las reglas que le permitan permanecer en un ambiente de reconocimiento de otras organizaciones y la legitimación social que le es necesaria para mantenerse en el ejercicio del poder, se apropian de las normas, procedimientos y de esas reglas para que por imitación se apliquen los procesos.

El isomorfismo, como proceso homologado de procedimientos y de organizaciones, obliga a que éstas tengan ambientes similares donde se aplican políticas, reglas de juego, normas de forma institucionalizada por apego a experiencias exitosas, por ausencia de claridad de objetivos, por dependencia de recursos o por la falta de reconocimiento del exterior. (Sánchez, 2007, p. 108)

Bajo esta perspectiva de un proceso que busca homologar, también hace una referencia Aguilar (1992), observando que no se ha considerado del todo la heterogeneidad en la concepción de las problemáticas y de las posibles soluciones (políticas): “Los viejos patrones de gobierno tendían a uniformar los problemas y a homologar las políticas para resolverlos. El gobierno mexicano, como muchos otros gobiernos, pudo operar de esa manera (...) de acuerdo con el interés de los gobernantes”. (Aguilar, 1992, p. 30)

Al parecer, se acentúa una persistencia de las complicaciones existentes en el análisis y diseño de las políticas públicas en rubros como el territorial e intergubernamental:

(...) solo ocasionalmente y sin metodología se procede al análisis y al diseño con un enfoque intergubernamental. Las más de las veces el Gobierno nacional, central o federal es el que señala las políticas por seguir y procede vertical y acaso imperativamente, sin una elaboración intergubernamental dialógica y colaborativa con los gobiernos y las entidades locales o regionales, que es fundamental para la seriedad y efectividad del manejo del problema público transterritorial o de la realización del objetivo conjunto. (Aguilar, 2019, p. 23)

Bajo la vertiente anterior, se suma la mística que, para buscar buenos resultados, pareciera han ganado popularidad (por decir un término) una variedad de enfoques dentro de la aplicabilidad y desarrollo de acciones gubernamentales extrapoladas a otros hábitats, lo cual crea paralelamente una vertiente de estudio sugestivo, como lo es la transferencia de políticas públicas, la cual favorece a “(...) un marco de análisis para describir, entender y explicar cómo y por qué los funcionarios públicos y otros actores políticos contribuyen a que las ideas, las instituciones, las prácticas administrativas y las políticas públicas viajen entre diversas jurisdicciones” (Dussauge, 2020, p. 322). Esto obviamente acarrea una serie de inconvenientes en el orden de gobierno municipal cuando las políticas se copian como si fuera o tuviera que ver con una receta de cocina, subvalorando los factores endógenos propios del nuevo ambiente, sumados al desconocimiento de la comprensión causal particular del problema que aqueja en dicha zona y del cambio de actores que se suscitará, en conjunto con las capacidades y motivaciones de estos.

Ante esto, la heterogeneidad no se debe perder de vista como unidad de análisis dentro de los gobiernos municipales, ya que precisa una génesis de capacidades u oportunidades endógenas bajo las cuales se desenvuelven, León y Olvera (2012) señalan:

(...) necesidad de reconocer la heterogeneidad estructural de los municipios, antes que referirnos a una tendencia isomórfica que nunca se logró. (...) necesidad de consolidar el aparato de gobierno municipal en todas sus dimensiones (normativas, estructurales y funcionales). Hoy nos encontramos en un discurso dual, ambivalente, que le atribuye un sinnúmero de virtudes al municipio pero que tiende a desconocer las diferencias que les son propias. (León y Olvera, 2012, p. 420)

Vistas ambas posturas, un pilar de estudio tiene que ver con el análisis institucional, dada su importancia en las políticas públicas; esto se puede observar a través de los planteamientos desarrollados por Eslava (2010), Farfán (2007), Roth (2002, 2008) y Subirats et al. (2008), quienes en general mencionan marcos y factores para entender y analizar las políticas, abarcando los racionales, los cognitivos y los institucionales. Reflejan la complejidad que implica el binomio institucional-políticas, entendido bajo distintos componentes, tales como reglas institucionales generales y específicas, formales e informales, distintas categorizaciones de actores y de recursos, en donde al final del día existe una interrelación e interdependencia basada en un contexto variable, ya sea con rigidez institucional presente o con una variabilidad importante en ella.

La relación citada entre los dos elementos anteriores tiene cabida ante posturas en donde “las políticas públicas también se pueden entender como una función de instituciones previamente existentes” (Farfán, 2007, p. 94); así como, en forma complementaria, también se puede hablar de aspectos innovadores de las instituciones y su vínculo con los procesos de políticas:

En particular, la creación y la innovación de las instituciones precisan un estudio riguroso en virtud del cual sea posible comprender el proceso de las políticas: las relaciones de poder presentes en la agenda de prioridades, los mecanismos de decisión, la interacción entre actores e instituciones para implementar las decisiones, los resultados de las políticas y sus impactos en la evolución del diseño institucional. (Eslava, 2010, p. 105)

Bajo esta tesitura, es vital tener presente el medio que implica el análisis institucional:

Por tanto, el análisis institucional de políticas públicas es una herramienta académica que, con base en su aplicación rigurosa al estudio de casos particulares, se convierte también en herramienta de trabajo para los dirigentes y funcionarios responsables de tomar las decisiones colectivas orientadas al bien común. (Eslava, 2010, p. 110)

Además, en virtud de lo que involucra dicho análisis, una de las vertientes a estudiar tiene que ver con las capacidades institucionales que poseen las estructuras de gobierno y de administración municipales, en donde el impacto que tengan en el cumplimiento de objetivos puede permear en situaciones como el considerarlas ya sea homogéneas o heterogéneas.

Repetto (2004) en este orden de ideas, habla de la capacidad estatal (en donde la cuestión institucional es inmanente), entendida como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social” (p. 8). Para él, dentro del cómo y para qué se lleva a cabo esta capacidad, enuncia un cúmulo de características: “(...) a saber: coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad y evaluabilidad (...) eficiencia, eficacia, accountability (...) equidad pertinente y legitimidad” (Repetto, 2004, p. 9); las cuales son puntos de partida para comenzar a plasmar variables de análisis en el tenor municipal como lo son: la evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de los recursos naturales.

Se debe tener presente que las instituciones juegan un rol significativo en todo esto:

En suma, el papel que desempeñan las instituciones respecto de la “capacidad estatal”, tiene dos frentes. Por un lado, enmarca el accionar de los actores que pugnan por darle cierto carácter y dirección a las decisiones y acciones de quienes ejercen el manejo de Estado. Por el otro, cristaliza formas múltiples de los dos componentes fundamentales de la “capacidad estatal”: la administrativa y la política -según áreas, sectores o jurisdicciones. (Repetto, 2004, p. 12)

Asociado a esta temática en desarrollo, para Fuentes (2018), las capacidades institucionales se clasifican principalmente en tres rubros: administrativa-técnica, extractiva/fiscal y política; lo cual involucra desde la cualificación del personal, la hechura

de políticas públicas, hasta la búsqueda de la legitimidad, a través, por ejemplo, de canales de gobernabilidad y de gobernanza:

(...) las capacidades institucionales tienen efectos sobre la confianza en los gobiernos locales [Chile] desde una dinámica multinivel, y que la interacción entre las distintas dimensiones de la capacidad institucional tiene efectos moderadores. Es decir, las capacidades institucionales de las municipalidades, en tanto contexto, afectan las percepciones, actitudes y comportamientos de los ciudadanos. (Fuentes, 2018, p. 92)

A través de las conclusiones de este autor, se crea una evidencia en torno a las capacidades institucionales dentro de los municipios, lo que abre un campo de estudio para los comportamientos generados en México, ya sea de manera transversal o longitudinal, en conjunto con los trabajos realizados por Huerta y Vanegas (2020), Martínez (2020) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2022), bajo la generación de índices de capacidades institucionales municipales.

Por su parte, Ordaz ve en las capacidades institucionales, un factor eficiente considerable en función de las acciones del gobierno con alcance al interés público, señalando:

En el caso específico de la reflexión respecto al desarrollo de capacidades institucionales y administrativas, se observa que la reforma del Estado y las condicionantes de dicho proceso han reclamado el análisis y discusión teórica y sobre las diversas estrategias que permitan una función pública más eficiente y comprometida con la sociedad a partir de la vigorización de las capacidades para administrar y gobernar en función del interés público. (2010, p. 62)

Y justamente para ahondar más sobre dicha conceptualización eficiente de las capacidades institucionales, no se debe descartar la visión sobre los componentes y niveles de análisis de estas, bajo la cual interactúan y hacen sinergia un nivel micro (el individuo) y otro meso (la organización), que repercuten en las capacidades administrativas, así como uno macro perteneciente al contexto institucional, que permea en la capacidad política (Rosas, 2008).

Dentro de las variables que corresponden a dichas capacidades, se contempla la administrativa-técnica, que entre otros rubros que comprende, se encuentran tanto las características del personal, como la hechura de políticas públicas. En cuanto al primero, se convierte en un punto medular al considerar el actuar del orden de gobierno municipal, en el hecho de que connota a la burocracia e implícitamente el papel que tiene dentro del desarrollo municipal:

(...) Weber ve en la burocracia el papel central que juegan las organizaciones, con toda su carga normativa, de división de trabajo, estructuración jerárquica, especialización asalariada, separación de la propiedad de los medios de trabajo, etc. Nos interesa destacar que la burocracia se relaciona con los funcionarios gubernamentales, su capacidad y posición, y los ocupantes de oficinas, tiene que ver con los gobiernos y las clasificaciones que se hacen de ellos. (León y Olvera, 2012, p. 419)

No obstante, a tal planteamiento se unen posturas de León y Meneses (2016) y Cruz y León (2021), en donde, por un lado, se entiende a la burocracia desde su esencia conceptual y, con base en ello y en los contextos pragmáticos, se conducen hacia la orientación en la cual dentro de los municipios, como una generalidad, no solo falta se consoliden las burocracias, sino que se plasman bajo tenores preburocráticos y, además, aluden a un cuestionamiento sobre el uso de herramientas de alcance postburocrático siendo que aún no se logra siquiera llegar a una primera caracterización de origen:

Recordemos, finalmente, que los procesos de desarrollo son posibles a partir de la consolidación de las estructuras institucionales, capaces de responder a las transformaciones del entorno, pero no solo en forma adaptativa, como reacción, sino en forma proactiva a través de la lectura adecuada de las tendencias que muestra la realidad y esto es posible al contar con funcionarios profesionales bien formados; de los que se carece en muchos de los municipios de México. Por tanto, antes de proponer el ejercicio de gobierno a través de modelos postburocráticos, simplemente debemos crear burocracias (...) Hemos establecido, a partir de Weber, que implica el proceso de burocratización y consideramos que muchos municipios en México son preburocráticos y, por tanto, cualquier modalidad administrativa que suponga ir en

contra de este modelo, va contra la nada pues en muchos municipios puede no existir burocracias y si existen es en condiciones francamente endeble. (León y Meneses, 2016, p. 364-367)

En cuanto a la hechura de política pública, las capacidades administrativa-técnica involucran en cierta medida a la capacidad con la que cuentan los servidores públicos encargados de cada una de las distintas fases de la política, entendiendo la ambigüedad y complejidad que estas pueden implicar:

Para poder operar el gobierno por políticas públicas, es necesario contar con personal capacitado en el manejo de herramientas administrativas, debido a que la dirección y ejecución de toda acción gubernamental no son tarea fácil; requiere de habilidades, actitudes y aptitudes que generan conocimiento organizacional, creando así el desarrollo en un ámbito gubernamental. (León y Meneses, 2016, p. 368)

Aunado al debate entre las estructuras establecidas como burocracias y ejercicios planteados en los polos preburocráticos o postburocráticos, el contexto o hábitat en el cual se desarrolla este accionar es un componente intrínseco que debe ayudar a obtener explicaciones con respecto a dichas estructuras y acciones, ya que la existencia de factores endógenos y exógenos indudablemente repercute.

Dentro de la parte interna, como se ha enunciado en líneas anteriores, el recurso humano juega un rol a destacar, incluso a tal grado del impacto que pueden tener en el alcance o no de políticas, debido a la cercanía con la sociedad en la satisfacción de un servicio público, en la realización de un trámite, a sus rutinas que llevan a cabo, a la toma de decisiones que realizan ante escenarios complejos e inciertos y a la discrecionalidad con la que cuentan, llegando a la consideración de una burocracia a nivel de calle, según Lipsky (2010).

Por otra parte, los factores exógenos invariablemente repercuten en el accionar municipal en México, ejemplo de ello se encuentra en Cabrero et al. (2008), donde los gobiernos locales a través, sobre todo, de las reformas descentralizadoras, se ven como factores incidentes en cambios implícitos o explícitos respecto a la arquitectura institucional, tanto como en los procesos de políticas públicas; bajo estas condiciones emergen los

cuestionamientos sobre sus capacidades con base en las nuevas atribuciones que les son brindadas, así como la nula intervención en procesos de diseño de políticas públicas federales, más que solo de manera operativa que de una u otra manera los obligan a llevar a cabo el uso de herramientas o el quehacer de procesos específicos, sub o sobrevalorando su actuar:

La descentralización no partió de una formulación clara de política pública, ni mucho menos de la confección de un nuevo sistema de competencias, sino que fue descargando responsabilidades gubernamentales de manera casuística. El resultado directo de esas reformas ha sido que los gobiernos estatales y municipales se encuentran muchas veces sobrepasados por las nuevas responsabilidades situadas en ellos, sin suficientes recursos para atenderlas y, con frecuencia, simplemente excluidos del diseño mismo de la política. (Cabrero et al., 2008, p. 221)

En este entorno, se desprenden dos vertientes: primero, la instauración de la NGP dentro de los gobiernos municipales, estando o no preparados para ello, entendida como una caja de herramientas, como lo señala Cabrero (2005), y que culmina creando escenarios de aplicación prematura, simulada o desarticulada y, segundo, la importancia del perfil del personal, entendiendo el papel que juega y la institucionalización requerida en términos de profesionalización, “(...) entendida como la gestión de los recursos humanos que realizan la función de gobierno y que se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades, la calidad y la competencia profesionales” (Merino, 2006, p.1).

Una vez que se ha comenzado a revisar lo correspondiente a la NGP, la profesionalización (que se encuentra inmersa en el abanico de las herramientas gerenciales), así como las políticas públicas, por medio de este trinomio se puede aludir a lo que el mismo Merino (2006) señala con respecto al espectro de los gobiernos subnacionales, donde un propósito deseable de la política pública encuentra cabida en el alcance de la profesionalización como medio para la mejora de los resultados, para una obtención de eficiencia y eficacia.

De igual forma, mientras se está ante un panorama alentador, existe un riesgo implícito a la heterogeneidad municipal, en donde León y Olvera (2012) cuestionan la manera en que se está percibiendo a la NGP, en el sentido de que, si es retomada como un

criterio hegemónico, bajo pautas homogéneas en cuanto a la percepción sobre los municipios y los resultados que se le intentan imputar en automático, se estaría asumiendo una gran debilidad; por tanto, no es factible generalizar el uso de las herramientas enunciadas. En palabras de Arellano (2002), los “hábitats” juegan un papel fundamental para que se pueda o no realizar la aplicación de herramientas de NGP.

Finalmente, bajo las distintas condiciones que prevalecen en el estadio municipal, no debe pasarse por alto que las capacidades institucionales, la aplicación óptima o no de herramientas de NGP, como la profesionalización, y la búsqueda de resultados a través de políticas públicas, están circunscritas a las tomas de decisiones, por lo que considerando los planteamientos de Del Castillo (2001), las estructuras y procesos organizaciones independientemente de su heterogeneidad, de manera general son ambiguas y operan bajo racionalidad limitada, a lo que cita la teoría de las anarquías organizadas: cestos de basura, sistemas flojamente acoplados y anarquías organizadas; asimismo, aunado a esta visión, Solís y López (2000) contemplan un término más, el de fronteras organizacionales difusas.

La teoría de las anarquías organizadas, se considera pertinente enunciarla, en el sentido de lo que implica el orden de gobierno municipal, la complejidad endógena y exógena en la diversidad de recursos con los que cuenta e interactúa, así como en la toma de decisiones en las que se ve inmiscuido y obligado jurídicamente a responder, como la atención de los servicios públicos y resolución de problemas públicos que comprenda su agenda:

Una anarquía organizada se caracteriza porque no tiene definidas claridad ni coherencia en qué es lo que pretende (ambigüedad en los objetivos), cómo se supone que lo logrará (tecnología indeterminada) y quién o quiénes son los responsables de tomar las decisiones (constante flujo de participantes en el proceso decisorio). Por ende en las anarquías organizadas es usual que en caso de que existan objetivos tangibles o medibles, éstos no tengan el consenso de todos los participantes y, en el supuesto de que logren integrarlos, son tan generales y ambiguos que no pueden ser medibles. La falta de claridad en la tecnología se refiere a la baja probabilidad de desarrollar acciones dirigidas que tengan el efecto deseado, aquí el término de tecnología se refiere, sobre todo, a la indeterminación en los procedimientos de trabajo. El constante flujo de participantes, por su parte, hace hincapié en la capacidad

que casi todo administrador tiene para influir o modificar los procesos decisorios, independientemente de que los recursos con que cuente sean limitados. (Del Castillo, 2001, p. 16-17)

Por lo tanto, de manera concreta se pueden observar los conceptos teóricos y operativos, en donde la base teórica en la que descansa el proyecto de investigación tiene que ver con cinco posicionamientos principales: la gestión pública, la ambigüedad organizacional, el nuevo institucionalismo, las capacidades institucionales y las políticas públicas. Con base en ello, se pueden profundizar en los conceptos teóricos principales que se manejan, teniendo a la burocracia, la postburocracia, las anarquías organizadas, al isomorfismo, a las capacidades institucionales con acepciones administrativa y política, así como el conocimiento de y el conocimiento en el proceso de políticas.

Derivado de lo anterior, al particularizar en los conceptos operativos, se encontrarán referenciadas las tres principales variables retomadas como punto de análisis acorde a las capacidades institucionales municipales, como son: la evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de recursos naturales.

4. Objetivos

Una vez que se tiene presente lo anterior, se puede señalar que el objetivo general de esta investigación consiste en analizar las capacidades con las que cuentan los gobiernos municipales de tres entidades federativas en México: Sonora, Hidalgo y Yucatán para incorporar los siguientes instrumentos: la evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de los recursos naturales. Con la finalidad de precisar y mejorar la capacidad institucional del Ayuntamiento por medio del conocimiento del y en el proceso de las políticas públicas.

Acompañando a este objetivo, se pueden acotar cuatro de carácter específico que remiten a lo siguiente:

- Establecer el marco teórico-analítico en el estudio de la recepción y la incorporación de nuevas responsabilidades en el ayuntamiento a partir del conocimiento en las capacidades institucionales y en las políticas públicas.

- Definir los instrumentos metodológicos para operacionalizar las variables de estudio por medio del análisis cuantitativo y cualitativo. Obteniendo un indicador que mida la capacidad institucional de los Ayuntamientos en la incorporación y en la recepción de funciones sustantivas en tres dimensiones.
- Comparar la capacidad institucional de los municipios en tres entidades federativas en la evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de los recursos naturales.
- Proponer alternativas en el proceso de toma de decisiones en las políticas públicas municipales, mediante el entendimiento de las capacidades institucionales.

5. Hipótesis

De manera convergente, anidada a los elementos antes descritos, se tiene la hipótesis o supuesto de investigación, la cual implica que: los ayuntamientos mexicanos, al incorporar los imperativos y obligaciones provenientes de otros órdenes de gobierno y de factores exógenos, como la evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de los recursos naturales, generan círculos viciosos que afectan la capacidad de toma de decisiones para la solución de problemas públicos a través de las políticas públicas, derivado del impacto que permea en sus capacidades institucionales (debido a su heterogeneidad).

Esta da cabida a cuatro hipótesis secundarias, las cuales son:

- Derivado de las nuevas responsabilidades incorporadas a los ayuntamientos, el marco difuso que tienen con respecto al conocimiento de las capacidades institucionales y de las políticas públicas evita la proactividad de estos.
- El endeble trato de la ambigüedad organizacional y la heterogeneidad en los ayuntamientos, determina una ventana de oportunidad en el campo metodológico y operativo de las capacidades institucionales.
- La evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de recursos naturales, permiten comprender aspectos clave en cuanto al conocimiento del proceso de las políticas públicas municipales, en términos de capacidades institucionales dentro del comparativo de municipios de tres entidades federativas.
- Las capacidades institucionales en los Ayuntamientos inciden en los problemas públicos, por lo que su comprensión permite generar alternativas con base en el

conocimiento en el proceso de la toma de decisiones de las políticas públicas municipales.

6. Metodología

Finalmente, y no menos importante, se debe señalar lo concerniente a la metodología a emplear, que, bajo una perspectiva puntual, principalmente el método comparado se utilizará para desarrollar el proyecto, ya que permitirá conocer, explicar e interpretar las semejanzas y discrepancias, en este caso, entre distintos gobiernos municipales en México, para lo cual las unidades territoriales de análisis se circunscriben a los municipios de tres entidades federativas correspondientes a las regiones norte, centro y sur, Sonora, Hidalgo y Yucatán, respectivamente. Cabe señalar que dicho universo de estudio será focalizado a municipios con alta concentración de población y que, en teoría, contarán con una capacidad analítica importante, con la información que sea necesaria para este estudio.

Asimismo, en virtud de lo complejo del objeto de estudio, se debe ver, aparte de la lógica comparativa, referentes analíticos como los que provee Max Weber, el análisis organizacional, las políticas públicas y la NGP, entre otros recursos.

En lo específico, es de interés, mediante el uso de fuentes documentales primarias y secundarias, establecer el marco teórico que permita observar y analizar de manera diáfana las nuevas responsabilidades que se incorporan a los ayuntamientos, permitiendo comprender en un primer momento lo que refiere y el alcance de sus capacidades institucionales. Todo ello a partir del conocimiento en las políticas públicas.

Aunado a lo anterior, se llevará a cabo un tratamiento y una explotación de la información obtenida de variables del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, 2016-2020), así como de otros proyectos como la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), por medio de un análisis estadístico que, finalmente, fortalecerá el método comparado y permitirá el proponer alternativas en el proceso de toma de decisiones en la hechura de las políticas públicas.

Se puede decir que se trata de una investigación cualitativa y cuantitativa; es decir, una metodología combinada, bajo el diseño explicativo secuencial, en donde radica la

pluralidad, con lo que se subrayan aspectos particulares y generales, respectivamente, entendiendo de mejor manera el espectro de estudio, en donde cabe la posibilidad de converger la existencia de estructuras, organizaciones y de procesos tradicionalmente imperativos basados en la homogeneización, con comportamientos organizacionales propios, que dan una pauta hacia el conocer de la diversidad.

Añadiendo a esto último, al buscar llevarse a cabo una metodología combinada para desarrollar la investigación, se estaría ante dos momentos: primero, se abocaría a una orientación teórica neopositivista para, posteriormente, dar paso complementario con una visión postpositivista. La razón de lo anterior, sostenido con lo que señala Roth (2008), en donde la parte neopositivista permite la mensurabilidad de los hechos, acto por el cual radica su importancia para desarrollar un análisis estadístico que tenga una pretensión de apoyo en materia de políticas públicas en torno a la toma de decisiones; asimismo, como lo indica en cuanto al paradigma postpositivista, al ser una postura crítica hacia el neopositivismo, observa la complicación que se tiene al interpretar y exponer la realidad, debido al tenor ambiguo de la causalidad de los hechos, dejando de manifiesto el binomio inseparable hechos–valores, por lo que propone teorías más cualitativas. Así pues, tras estas acepciones es como se intentará hacer uso de la metodología cuantitativa, sin dejar de observar una ventana de oportunidad para voltear hacia el panorama cualitativo, que sustenta aspectos cuantitativos y que permita dar la pauta (incluso en futuras investigaciones), para comprender más allá de lo que refleje un indicador; por tanto, se asimilaría un enfoque híbrido que permita obtener un producto analítico y propositivo útil e interesante.

Para finalizar, parece trascendente no dejar pasar por alto que, para la aplicación de un método concebido con un origen técnico, se debe tener claridad en el papel del analista y los alcances que este pueda tener en un primer momento, es decir, en la capacidad de desarrollar diagnósticos que planteen una estructura adecuada del problema y su relación pertinente con variables de gestión, retomando posturas previas a que el ambiente comience, en gran medida, a politizarse en extremo (Méndez, 2020).

7. Plan de exposición

Es así como la investigación se basa conforme al siguiente plan de exposición que involucra cuatro capítulos, que parten del marco teórico-analítico de las capacidades institucionales en

los ayuntamientos a partir del conocimiento en las políticas públicas, mostrando la complejidad conceptual que está inmersa en estas temáticas, dejando ver el comportamiento de las capacidades, los niveles y componentes que permean en ellas, así como las posibilidades de su creación en consideración con entornos que persiguen la resiliencia.

Luego se busca señalar y discernir sobre los instrumentos metodológicos para operacionalizar las variables de la capacidad institucional en un contexto heterogéneo, cuestión que amerita contemplar el uso del estudio comparado, bajo distintas vertientes como la generación de un indicador de capacidades institucionales municipales.

Asimismo, se continuará con estas capacidades y las políticas públicas en los ayuntamientos en México, en el desarrollo del estudio comparado, enfatizando empíricamente lo que se encuentra dentro de los 15 municipios que se tomaron como muestra de tres entidades federativas (Hidalgo, Sonora y Yucatán), mostrando un abanico de esquemas con referencia a la evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de recursos naturales.

Para finalizar, se lleva a cabo el análisis de alternativas en el proceso de toma de decisiones y de acciones públicas municipales, retomando el rol de las capacidades institucionales en el sentido de ser o no, posibilitadoras de valor público.

Capítulo 1. Enfoques analíticos de las capacidades institucionales

El orden de gobierno municipal a través del tiempo es concebido de distintas formas y estudiado a través de diversos enfoques analíticos; aunque esta heterogeneidad existe se tiende erróneamente a homogeneizarlo y verlo como uno de los principales problemas por resolver dentro de las distintas estructuras del Estado, más que como un ámbito en el que se debe trabajar para mejorar el impacto de su quehacer gubernativo, para lograr mejorar su desempeño y obtener resultados deseables.

La realidad es que, en el contexto de los municipios, se han presentado una cantidad considerable de transformaciones, de modificaciones producto de factores exógenos y endógenos que permean en el comportamiento de estos y en la esperanza del alcance de una mayor calidad de vida de sus ciudadanos, tomando en cuenta (aunque sea en la letra) la heterogeneidad con la que cuentan.

Paradójicamente, con fenómenos como la descentralización y la democratización, cuando se le ha visto como un ente notoriamente vulnerable al orden de gobierno municipal, desde distintas vías: académicas, jurídicas, administrativas, financieras, aun esa vulnerabilidad manifiesta o expresa se buscó fuera capaz de dotarlo de mayores capacidades, buscando resarcir esta situación; empero, pareciera que lo que ocasionó fue solamente lo contrario en distintos escenarios.

La temática inmersa de manera amplia en una condición de pluralidad es controvertida, pero esencial, ya que en el orden municipal de gobierno se encuentra un campo potencia y perfectible para que sea posibilitador de construir mecanismos importantes de gobernabilidad y gobernanza, al contar con las condiciones necesarias para producir políticas públicas efectivas.

Bajo estas condiciones se puede plantear un entorno complejo y, en ocasiones, poco diáfano sobre el que se desarrolla el municipio, en el cual tanto sus recursos como sus capacidades institucionales ponen en duda el desempeño eficaz que pueda alcanzar.

Ante ello, es menester presentar, a través de este capítulo, un panorama en donde se observa con claridad la capacidad institucional, la construcción de esta, lo que ha implicado y el alcance logrado en relación con los servicios públicos, las políticas públicas utilizadas y

distintas herramientas para la operación. Se pretende observar y tener presente una característica sencilla de señalar y de criticar, pero ambigua de analizar, de comprender y entender, la heterogeneidad en los gobiernos locales.

Por lo tanto, se busca señalar y analizar las ideas que se han categorizado como producto de una construcción social y que se han establecido como constantes, como es el caso de una perspectiva homogénea en el trasfondo municipal, lo que incita a problematizar esta categoría, irrumpir en la visión generalizada que hay y producir una opinión, percepción y entendimiento de una manera o forma alternativa menos reconocida, pero asequible dentro del debate público, todo esto en la medida de la capacidad de producir conocimiento productor de formas de orden social o, como señala Miguel Beltrán:

La construcción social de la realidad deviene orden social, y cuando dicho orden no se valora como <<natural>> y necesario, sino como contingente e histórico, surgen definiciones alternativas de <<lo-que-es>> que implican una posibilidad subversiva del orden existente. Una de las formas de conflicto social, o mejor, una de las formas en que se manifiesta el conflicto social, es precisamente el conflicto entre definiciones alternativas de la realidad-real, de lo materialmente existente (Beltrán, 2003, p. 185).

1.1 Entendiendo las capacidades institucionales (estatales)

El desarrollo de las sociedades ha implicado andar caminos constantemente convergentes con pretensiones modernizadoras en pro de alcanzar la modernidad. En esta perspectiva, el gobierno, como uno de los principales proveedores de bienes y servicios públicos, se ha desenvuelto con distintos matices, en los cuales las atribuciones con las que cuenta, así como sus capacidades, parecieran verse comprometidas dado el crecimiento de demandas sociales que se generan, además del aumento en cantidad y magnitud de los problemas públicos que debe atender.

Si bien la respuesta del gobierno ante tal incremento de responsabilidades despliega un conjunto de acciones, en diversos casos políticas públicas, para atender las exigencias de la ciudadanía o solventar lo que por principio de legalidad le corresponde, es indudable que parte del éxito de ello tendrá que valorarse en términos de las capacidades con las que cuente.

Dichas capacidades, variables, heterogéneas en cuanto a la práctica se refiere, mas no así en la génesis de su marco teórico y regulador, como señala Completa (2016), denotan un carácter instrumental, un medio para obtener el objetivo trazado, no son un fin en sí mismas, ya que, de verlo así, se estaría limitando la eficacia de estas. Además, no se debe ignorar el contexto, ejemplo de ello es el modelo de gestión bajo el cual se opera, que le dará o restará elementos para crear y desarrollar capacidades al Estado. Para Completa:

El término capacidad [...] se presenta como un concepto de carácter instrumental, como un atributo que se resignifica de acuerdo al contexto histórico-temporal o al paradigma en el que se encuentre inserto, factores que predeterminan los fines y metas que debe perseguir el Estado o sus agencias específicas. De esta forma, las capacidades estatales que se requieran en una gestión racional burocrática diferirán sensiblemente de las requeridas en un modelo de gestión de corte gerencial (New Public Management), asociado (gobernanza) o de responsabilización (accountability). Lo mismo puede decirse para el caso de las capacidades requeridas en un Estado democrático con respecto a las que se requieran en otro de carácter autoritario y represivo, puesto que las finalidades y metas que deban perseguir los mismos seguramente serán diferentes. (Completa, 2016, p. 62)

Al respecto, nos planteamos varias preguntas: ¿Qué entender por capacidad institucional? ¿Existe una definición única y universal? ¿Bajo qué composición opera o se presenta? ¿La capacidad puede ser considerada dinámica o solo se encuentra en un carácter estático? ¿Qué incidencia tiene la fortaleza o fragilidad institucional con que se cuente en este aspecto?

Como lo ha señalado Completa (2016), Duque (2012), Lodge y Wegrich (2014), Nelissen (2002), Rosas (2019), abonan a la idea de que las capacidades institucionales han sufrido cambios en cómo se visualizan a través del rol del gobierno como satisfactor de necesidades mediante distintas reformas, las cuales han pasado de un carácter limitativo del Estado (década de los ochenta), a un posicionamiento gerencial en los noventa, en los que se mira de nuevo su función, menos limitativa, pero regulada para alcanzar la obtención de eficiencia, eficacia y efectividad, para finalmente, tener con el comienzo del siglo XXI, un gran interés en lograr capacidad institucional dentro del contexto participativo en cuanto a la

sociedad refiere, al involucramiento de distintos actores en la toma de decisiones, en el mismo ciclo de las políticas públicas y en esquemas de gobernanza que se pretenden instaurar.

Además, se desarrolla la percepción de capacidad institucional, por la trascendencia que tiene y no solo restringirla al terreno de lo administrativo, debido a la necesidad de producir un cambio, al pasar de una visión hermética a una permeable, en la cual se tiene conciencia del valor de la presencia social para la acción, lo que supone considerar el contexto, es decir, la cantidad de factores y actores que giran alrededor de las decisiones de gobierno. Por tanto, como señala Duque (2012), se pasa de tratar de alcanzar un menor gobierno a uno mejor, completando con lo que Rosas (2019) aprecia sobre el carácter limitativo de las capacidades institucionales, que debe trascender lo administrativo y dirigir el cambio hacia una forma de actuar de carácter incluyente, retomando el entorno, lo político, a la misma sociedad, pero con claridad sobre la forma en que estas evolucionan:

Es así que las primeras nociones son posturas gerencialistas que se distinguen por abordar la capacidad institucional desde una visión reduccionista, que se limita a la capacidad del aparato administrativo público, sin considerar los atributos o factores del entorno, por lo que el conocimiento y análisis de la capacidad institucional es limitativo. Al pasar de los años y con los cambios históricos aquí planteados, esta perspectiva se superó y se pasó a una concepción donde la capacidad no se restringe al aparato organizacional, a aspectos técnico-administrativos, sino que también se refiere a la relación entre el ámbito organizacional y el político, asume una vinculación entre los cuadros técnico-burocráticos, de los grupos de interés, su entorno y sociedad. Sin embargo, el asumir concepciones más amplias de la capacidad institucional ha hecho casi imposible diferenciarla de otros conceptos o bien asumirlos como sinónimos, es el caso de desempeño gubernamental, desarrollo institucional o buen gobierno. (Rosas, 2019, pp. 86-87)

En consecuencia, y como ocurre regularmente, no existe una definición única de capacidad institucional; se puede partir desde un aspecto minimalista, en el cual se reduce todo al enfoque netamente administrativo, técnico, sin una consideración de factores ajenos al ámbito interno. Para ello se tiene que:

[...] la mayoría de las definiciones, en particular aquellas que aparecieron en la primera etapa de estas reformas, hacen referencia a la capacidad institucional como capacidad del aparato administrativo público desde una perspectiva técnico-burocrática, sin considerar los factores del entorno. (Duque, 2012, p.14)

No obstante, se ha dado un enriquecimiento a dichas posturas bajo el entramado de lo que consideran que tiene cabida en estos. Se trasciende lo administrativo y comienza una preocupación real por los elementos que se encuentran en el entorno, generando ejes de análisis que, con base en Bertranou (2015), se pueden ver como la autonomía/captura de las organizaciones, la articulación público/privado, la calidad del aparato burocrático y, la coordinación interorganizacional; cuestiones que inciden en la vulnerabilidad o potencial con el que cuenta la capacidad, concretando esta:

Es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente. Esta aptitud se desprende y explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores que luego denominaremos, componentes de capacidad estatal, y entre lo que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros. (Bertranou, 2015, p. 39)

Algo semejante se muestra cuando en la definición se preserva la búsqueda de objetivos organizacionales, pero se hace énfasis en un componente necesario y controvertido, la autonomía, y que de manera tácita la capacidad institucional demuestra una característica importante, que es la resiliencia. Esto permite sostener un posicionamiento más en el conocer que la capacidad es:

La habilidad real y potencial que deben poseer los Estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general. (Completa, 2016, p.72)

De forma similar ocurre en el hecho de plantearse esta capacidad como un medio para obtener objetivos, a través de los distintos mecanismos con los que cuenta el aparato de gobierno, pero con miras a un alcance de valor social:

[...] se entiende por “capacidad estatal” la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social. Pero se tienen en cuenta ciertas restricciones contextuales y definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que, en cada caso, debe proveer la respuesta estatal [...] la capacidad estatal como la expresión en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general: el valor social. (Repetto, 2004, p. 8)

La capacidad institucional, por lo tanto, es objeto de múltiples definiciones, pero en conjunto coinciden en el propósito, el relativo a las metas y objetivos que se pretenden alcanzar dentro de los gobiernos. Justo es en este escenario donde surgen preguntas que permiten mostrar la ambigüedad de esta temática. ¿Quiénes colocan estas metas y objetivos? ¿Devienen de una agenda de políticas que toca los problemas públicos de mayor magnitud y que, por ende, acoge los menesteres reales de una población?

Como es posible observar, se refuerzan las últimas concepciones revisadas, en donde la toma de decisiones en relación con la resolución de problemas acorde a unas capacidades institucionales determinadas no es únicamente resultado del quehacer administrativo, sino que los componentes que están circunscritos, no se puede omitir lo político y el político; es decir, sobre lo que se delibera y a quiénes les compete hacerlo, dando pie a una lucha de racionalidades y, por ende, de concepciones de la realidad, por lo que es poco diáfano conocerlo y, más aún desde un inicio, las verdaderas pretensiones de estos actores a la par de su voluntad política. La racionalidad de los gobiernos tiene capacidad de injerencia en la creación, fomento o en el mismo uso de la capacidad institucional.

Entonces, la capacidad institucional puede asumir distintas características para ser analizada, como lo señala Rosas (2019), desde el hecho de ser observada solo como el atributo dado, que conlleva una obligación y; con el que se convierte al ente de gobierno en sujeto posibilitador de una acción, bien o servicio, hasta las que se plasman mediante su efectividad, como producto o como proceso.

La capacidad institucional como concepto se plantea no sólo con la expresión de un término (palabra) sino conlleva significados declarados por definiciones, los cuales no son únicas, sino que se han resignificado. En este momento se cuentan con múltiples definiciones de la capacidad institucional, las cuales, para fines analíticos y expositivos, se clasifican en cuatro grupos: 1) aquellas definiciones que aluden a la capacidad como potencial para cumplir tareas (capacidad indicada), 2) otras que refieren a la capacidad como la actuación del gobierno o su desempeño (capacidad efectiva), 3) unas más que la asumen como las habilidades producidas (capacidad como producto), y por último 4) aquellas que la refieren como los esfuerzos por mejorar la actuación gubernamental o su desempeño (capacidad como proceso). Cada una de ellas, plantean distintos referentes empíricos y formas de pensar el concepto. (Rosas, 2019, p. 87)

Como se ha visto, la concepción de capacidad institucional puede ser observada en una diversa variabilidad de matices, que impide una homogeneidad del término en torno a los distintos órdenes de gobierno y actores intervinientes en los procesos de políticas y demás acciones de gobierno; como lo refiere Cingolani (2013), se está ante una definición que envuelve ambigüedad en sí misma:

[...] dificultad de invocar la capacidad estatal como concepto genérico. Hay múltiples aspectos de la capacidad, lo que sugiere que una comprensión ingenua de la misma podría pasar por alto importantes compensaciones y contradicciones. Además, existen definiciones amplias y restringidas, donde las primeras a menudo no logran distinguirse de otros constructos como el estado de derecho, la gobernabilidad o la calidad del gobierno. A medida que aumenta la versatilidad del concepto, surgen problemas relacionados con la extensión del concepto y la validez del constructo. (Cingolani, 2013, p. 3)

Ante tal complejidad, no se puede dejar de mencionar, a manera referencial, la postura de Cingolani (2013) y Chudnovsky et al. (2018), quienes puntualizan el hecho de la existencia de la capacidad institucional como un concepto multidimensional, ya que puede referir a una o varias dimensiones como: la fiscal, coercitiva, administrativa/ejecución, transformadora, relacional, legal, política. Cuestiones que reflejan su consideración e

injerencia para la toma de decisiones, la ejecución de acciones y para solventar problemas públicos.

Asimismo, es interesante observar la composición conceptual de la capacidad institucional para entender su funcionamiento y sus implicaciones, por lo que principalmente se cita con dos elementos, por un lado, la capacidad administrativa, que tiene ver con el grado de lo técnico dentro del aparato burocrático, forjada y desarrollada en el mismo ente de gobierno y, por el otro, la capacidad política, concerniente con las relaciones que se tienen con los múltiples actores y factores del contexto en que se da, por ejemplo, el proceso de políticas públicas, lo que habla de relaciones e interacciones con distintos y múltiples actores, con la participación ciudadana, así como con una arquitectura institucional que involucra un conjunto de reglas a seguir (Rosas, 2008).

Estas categorías también se confirman a través de lo que expresa Freigedo et al. (2015) respecto a las capacidades administrativa y política:

[...] la primera está referida esencialmente al aparato organizacional y técnico del Estado y su habilidad o no para poder cumplir con los fines propuestos, basados en el funcionamiento técnico-burocrático interno al aparato estatal [...] le permitirán al sector público colaborar y coordinar acciones con el sector privado, pero al mismo tiempo lograr una efectiva coordinación de acciones con otras entidades del aparato estatal.

Por otro lado, la posibilidad de movilizar recursos en función de objetivos se desarrolla en el marco de una determinada interacción política entre las agencias públicas y su contexto (sean estos actores sociales, otras agencias, organismos internacionales, etc.) y es aquí donde se vuelven determinantes las capacidades políticas del Estado [...] Aspectos como inclusión (reconocimiento legítimo de los actores), lucha de poder (distribución del poder), negociación (fórmulas aceptables y estables para gobernar las relaciones) y formalización (forma como se reflejan los acuerdos) deben ser elementos de análisis. (Freigedo et al., 2015, p. 76)

Grin et al. (2019), Completa (2016) y Repetto (2004); también hablan de la existencia, pero sobre todo de la vinculación entre esta composición de la capacidad institucional. La

dimensión administrativa, como el tenor burocrático y el interés que sea competente, eficiente y eficaz en el proceder de sus funciones, se caracteriza como un acto que precede a la implementación de políticas públicas, con la necesidad de que se tenga, por tanto, recursos humanos y una organización competente.

Estos autores no escatiman en ver la importancia de lo administrativo, pero no por ello lo contemplan como lo único que posibilita un funcionar adecuado en torno a la capacidad institucional, sino que entienden y ven imperativo se tenga presente la existencia de una dimensión más, la política, que se convierte en un factor determinante en la consecución de objetivos y en la búsqueda de bienestar social. Por ejemplo, se asume que:

Esta se interpreta como la capacidad de los gobernantes para ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública. La combinación entre la capacidad política, acotada y agregada de los actores —cuya actuación sea aislada o a través de coaliciones, respectivamente— cobra un particular sentido analítico. La capacidad política se asocia, por ende, a los recursos de poder, distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena pública, nucleados alrededor de distintas áreas de intervención estatal vía las políticas públicas. (Repetto, 2004, p. 16)

Tanto Grin et al. (2019), como Completa (2016), enfatizan que, si bien se desarrollan las dimensiones administrativa y política, se observa una más, la relacional; cuyo sentido implica una interacción continua con distintos actores inmersos en la problemática que se encuentra siendo atendida y que es mejor valorada en ámbitos tendientes a acciones de gobernanza, que conlleva el involucramiento del sector privado y social.

Por su parte, en esta vertiente que se toca en relación con la gobernanza y la reconfiguración que se da en cuanto a la arquitectura institucional y los procesos de políticas públicas, Nelissen (2002) hace hincapié en esto y se centra en la capacidad administrativa como un elemento resiliente y trascendente en el actuar de los gobiernos, con características como las citadas por Rosas (2019) en términos de capacidad administrativa indicada y efectiva de cara a los nuevos tipos de gobernanza que conforme a lo que señala, derivan de

los nuevos problemas existentes, de una nueva visión de gobernanza, una nueva cooperación que se exige, así como de la contemplación de factores externos que la impactan.

[...] Estos cambios fueron el resultado de nuevos temas en la agenda política, pero también de nuevas ideas sobre cómo debería gobernar el gobierno [...] También han surgido nuevas visiones de la gobernanza. Estas nuevas visiones se alejan de un enfoque monocéntrico de un solo actor, es decir, el gobierno, e implican un llamado a la cooperación entre múltiples partes (públicas y privadas). Se presume que los nuevos tipos de gobernanza mejoran la capacidad administrativa. (Nelissen, 2002, p. 5)

En la focalización hacia la capacidad administrativa y su relación con la solución de problemas públicos, Lodge y Wegrich (2014) enuncian cuatro tipos de esta, que intervienen directamente en el logro de los resultados, los cuales son: de entrega, regulación, coordinación y análisis.

Conforme a estos autores, se trata de condiciones indispensables sobre las cuales deben tener una adecuación constante los gobiernos. Refieren a capacidades de entrega, cuando se cuenta con los recursos suficientes o necesarios para realizar sus funciones, con lo que hay una referencia inmediata hacia la burocracia a nivel de calle, en donde Lipsky (2010) hace ver el papel fundamental que juegan, ya que son el primer punto de acercamiento entre gobierno y ciudadanos y, debido a la discrecionalidad que poseen y a la cantidad de presupuesto que representan, las actividades que llevan a cabo son el reflejo de las políticas que se pretenden alcanzar.

Para la capacidad reguladora, puntualizan el grado de control que el gobierno tiene o adquiere, dado el peso que se le da a la función de supervisión y a distintos desafíos que se le presentan; en el caso de la coordinación, precisan que va de la mano con la generación de esquemas de colaboración propiciados por los intentos de prácticas de gobernanza, rompiendo jerarquías y favoreciendo la horizontalidad; y, en torno a la capacidad analítica, la información se convierte en un punto destacado, en el cual su actualización como sus proyecciones, son dos íconos perseguidos por los gobiernos, ya sea mediante su misma estructura interna (en su minoría) o en una mayor confianza a especialistas y consultores externos.

Ahora bien, una vez que se conoce la composición de esta capacidad institucional, existen ciertas formas estructuradas para poder mirirlas. Por ejemplo, Bertranou (2015) genera una visión en donde la capacidad es entendida en una perspectiva general de insumo-producto-resultado, donde la capacidad estatal ocupa la visión del primer aspecto, con cuestiones como la legitimidad, la burocracia, seguidos de los bienes y servicios que produce el ente gubernamental y que tienen una afectación directa en los resultados de la política pública, en la calidad de vida de los grupos beneficiarios. Estas relaciones no se encuentran en un contexto controlado; ; por el contrario, están expuestas ante variables externas que en un primer momento pueden tener afectaciones en el despliegue de la capacidad y, posteriormente, en el resultado de este.

En otro sentido, Rosas (2008, 2019) formula un planteamiento con base en los dos principales componentes que se han desarrollado (administrativo e institucional), y con tres niveles, el individual, el organizacional y el institucional, con lo que expresa el grado de complejidad ante el entendimiento y aplicabilidad de las capacidades, pero también la importancia del vínculo entre lo administrativo y lo político. Para ella, lo administrativo contiene el nivel micro y meso, mientras que lo político mantiene el nivel macro.

El nivel micro, de acuerdo con lo que alude, particularmente se centra en el recurso humano, las potencialidades que tiene para desarrollar sus actividades, es una base relacional con los otros niveles. Lo meso se concentra en la gestión, en el manejo de asuntos institucionales como el reconocimiento público, los recursos económicos, la cooperación y coordinación. Y lo macro, va orientado al contexto institucional, el conjunto de interacciones con diferentes entornos, como el económico, político y social.

[...] estos niveles se ubican dentro de los componentes de la capacidad institucional, a tal grado que en la capacidad administrativa –que hace referencia a las habilidades técnico-burocráticas que el aparato estatal requiere para instrumentar sus objetivos oficiales– resaltan dos niveles: el micro (recursos humanos) y el meso (la organización). El nivel macro (contexto institucional) está presente no sólo en la capacidad política (es decir, en la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto

internacional), sino también en la capacidad administrativa, ya que los recursos humanos y las organizaciones están insertos en un contexto institucional más amplio. (Rosas, 2008, pp. 132-133)

Los esquemas descritos, dejan de manifiesto que las capacidades institucionales no pueden verse de manera aislada y homogénea al contexto en el que se desenvuelven, la existencia de factores internos y externos inhiben o potencian su actuar, por lo que el grado de vulnerabilidad que tienen, no es cosa menor, llevándolo al orden de gobierno en el que se quiera puntualizar.

Al observarse la conceptualización de las capacidades estatales [...] pueden notarse dos elementos. Por un lado, el intento por estandarizar las capacidades necesarias (por ejemplo, mecanismos de planificación estratégica, recursos humanos profesionales, estructuras organizativas adecuadas, procesos de evaluación, etc.) de forma independiente del contexto y de las características propias de la organización analizada. Si bien es razonable tomar cualquiera de estos factores como parte de las necesidades, en términos de capacidades no se necesitan las mismas capacidades para proveer un servicio o bien público que para regular la actuación de un privado; pero tampoco serán necesarias las mismas capacidades para fortalecer una agencia autónoma que una dirección inserta en un ministerio sectorial, entre otros ejemplos. Es decir, difícilmente puede presentarse una “receta” taxativa de capacidades, como han sido algunos de los intentos en la literatura existente. (Freigedo, 2015, pp. 89-90)

Es así como tras no tener un control de todos los mecanismos y aspectos que las integran, deben considerarse las brechas o déficit de las capacidades institucionales, que tienen afectaciones no solo en el proceder de las capacidades que se poseen, sino en el desarrollo y construcción de sus mejoras e innovaciones.

Las relaciones que se establecen entre factores institucionales ubicados en “el adentro” (nivel micro y meso) y “el afuera” (nivel macro) pueden dar lugar a interacciones virtuosas que se reflejan en la presencia misma de la capacidad institucional, así como en su propio desarrollo o fortalecimiento, pero también puede generar déficit de las capacidades institucionales. (Rosas, 2019, p. 98)

En general las capacidades institucionales, además de la relevancia funcional que poseen, se encuentran inmersas en condiciones ambientales cambiantes, por lo que la dimensión política es de gran importancia y, en conjunto, permiten señalar el alto grado de incertidumbre en el que se encuentra la capacidad institucional y funcional.

1.2 Construcción de capacidades

La capacidad institucional, al ser un factor que posibilita el actuar del gobierno, no se puede entender como un concepto estático, sino, por el contrario, se desenvuelve dentro de un escenario cambiante, que le exige estar en una continua construcción y reconstrucción, a razón de las problemáticas existentes y de las futuras demandas de la sociedad a corto, mediano y largo plazo. Como lo señala, “La noción de capacidades dinámicas puede resumirse en la idea de que los problemas que una organización enfrenta cambian a lo largo del tiempo y diferentes problemas requieren diferentes capacidades” (Freigedo et al., 2015, p. 89).

En este mismo sendero, como se ha revisado con Rosas (2019), los componentes y niveles de la capacidad institucional al pasar de un estado hermético en un aspecto micro y meso a uno abierto, dentro del preámbulo macro con un grado de relaciones incontables, puntualiza que “Considerar estos componentes y niveles permite pasar de una concepción estática y cerrada a una dinámica en donde el desarrollo y/o fortalecimiento de la capacidad institucional se da en relación con otros” (Rosas, 2019, p. 98).

El dinamismo que se pretende alcanzar dentro de la capacidad institucional va de la mano con lograr, por parte de los gobiernos, tres consideraciones primarias: eficacia, eficiencia y sostenibilidad, vistas reflejadas en el recurso humano y su desempeño.

[...] el concepto de creación de capacidades se convierte en un concepto relacionado con la capacidad de una organización o institución para lograr sus objetivos de manera efectiva, eficiente y receptiva de manera sostenible [...] Se enfoca y enfatiza en mejorar el conocimiento, las habilidades y las capacidades de las personas en varios niveles para que sean más efectivos en el desempeño de sus deberes y responsabilidades. (Yunus y Sani, 2017, p. 246)

De igual manera, sobre esta preocupación por el desempeño y la influencia de la capacidad en los objetivos de las instituciones, se vislumbra como un instrumento y herramienta constante para innovar y crear una base de adopción y adaptación a nuevas prácticas, siendo la capacitación un elemento en el cual normalmente se focaliza.

[...] el desarrollo de capacidades es una herramienta indispensable en la gestión; por lo tanto, no debe tomarse a la ligera, sino seriamente con tremendos esfuerzos, ya que tiene la propensión a afectar e influir en gran medida en los objetivos declarados de una organización de vez en cuando. De hecho, existe una gran necesidad de capacitar y volver a capacitar rápidamente a los empleados para que puedan responder a cualquier cambio ambiental o social, ya que el cambio en sí mismo es inevitable. (Ajetomobi, 2021, p. 14)

Grindle y Hilderbrand (1995) señalan y comentan cinco dimensiones que tienen afectaciones directas para la capacidad y la construcción de esta. Parten del entorno de la acción, considerando el ambiente y aspectos políticos, económicos y sociales, en los cuales concibe su círculo de operación. En segundo lugar, se tiene el contexto institucional que prácticamente permea o consiste en la arquitectura institucional. Un tercer punto radica en la red de trabajo, en la que se precisa el conjunto de nodos dentro de la red, es decir, los actores (públicos o privados) que participan, poniendo énfasis en su correcto funcionar, sumados a características de colaboración y coordinación que impactan. Las organizaciones residen en el cuarto sitio; si bien, como se ha mencionado, estas son un ente medular, aquí se refiere a una mirada particular a ellas no solo en lograr su objetivo, sino en estudiar sus componentes para contribuir al buen desempeño. Por último, la quinta dimensión enmarca a los recursos humanos que destacan como un pilar en pro del desempeño organizacional.

En este mismo orden de ideas, Completa (2016) y Grin et al. (2019), retoman esta postura de las afectaciones a las capacidades, en conjunto con planteamientos que citan sobre Tobelem (1992), haciendo ver lo que se mencionó en la sección anterior, relacionado con el déficit o brecha de capacidad, la cual es de mejor observancia una vez que se ha dado un panorama de lo que denota la construcción de capacidades.

Con base en esto, la coincidencia radica en seis factores implicados, que se categorizan en dos estratos, los constitutivos y las restricciones externas. Iniciando con estas

últimas, son las que contribuyen a la dotación de atribuciones, al principio de legalidad, lo que conlleva al análisis del marco jurídico, indicativo del poder hacer, comprendiendo bajo las reformas del Estado que se llevan a cabo; por tanto, tienen que ver con las reglas formales e informales, con las relaciones intergubernamentales y con las situaciones políticas y socioeconómicas del entorno. Por otra parte, el sentido constitutivo prevalece para cuestiones propias de los entes estatales, que abarcan sus estructuras organizativas, sus procedimientos, presupuestos y recursos humanos, por mencionar algunos. Es así como las capacidades pueden verse afectadas en su ejercicio mediante este conjunto de situaciones.

[...] las dimensiones definidas permiten identificar y describir los principales problemas que dificultan, condicionan o impiden el cumplimiento de las funciones asignadas a los organismos públicos. En este sentido, una primera diferencia que destaca nuestra propuesta [...] es la clara diferenciación que realiza entre los aspectos constitutivos u observables de la capacidad y aquellos factores contextuales que inciden en el ejercicio de la misma, afectando la dinámica de funcionamiento interno de las agencias estatales y sus posibilidades de acción (Completa, 2016, p. 72)

A su vez, Chudnovsky et al. (2018) continúa con el precepto de dinamismo que debe imperar en la creación de capacidades estatales, pero visto a través de un ciclo positivo basado en lo que señala como un enfoque de institucionalización como equilibrio, que permita una generación y permanencia de recursos que sean pilares para conseguir lo planeado.

[...] pensar en la capacidad estatal desde una perspectiva dinámica. Es decir, un ciclo débil se produce cuando muchos actores tienen incentivos para actuar por fuera de las instituciones para influir en la política y, en cambio, es positivo cuando existe un fuerte proceso de institucionalización que deja capacidad instalada, más allá de los actores que lo protagonicen en cada momento y lugar. (Chudnovsky, 2018, p. 83)

Para sustentar el ciclo positivo de construcción de capacidades estatales, se expresan cinco capacidades cuya interacción persigue el aspecto ideal que lo origina, las cuales son: capacidad organizacional, que significa la coherencia interna entre lo que se desea con base en lo que se tiene; capacidad presupuestaria, en donde se observa el comportamiento del presupuesto y la autonomía que se tiene sobre este; capacidad del servicio civil, que se halla en la habilidad técnica y en la estabilidad (permanencia) de los servidores públicos; capacidad

de alcance, ligada directamente a la población objetivo a quien se pretende beneficiar; y, capacidad política, vista en las relaciones intergubernamentales horizontales y verticales con las que cuenta y establece.

En síntesis, sostenemos que operar sobre la construcción de capacidades estatales no es un problema únicamente técnico de desarrollo de los recursos humanos, presupuesto y procesos organizacionales. Desarrollar capacidades implica involucrar la toma de decisión política para corregir incentivos que llevan a ciclos negativos en vez de positivos. La apuesta debe ser la de encontrar buenas “adecuaciones” entre políticas y capacidades existentes en el sector público. (Chudnovsky et al., 2018, p. 104)

La construcción de capacidades, como se ha podido observar, no es una tarea fácil. El hecho de que el entorno que exista genere un ciclo positivo y efectivo, en el que los recursos humanos, tras su funcionar eficiente, apoyen en la conducción de un contexto institucional ideal que propicie una red de trabajo bajo un correcto funcionar entre los diversos actores, resulta un camino complejo y ambiguo. Para que se logre tener mejores gobiernos, existe un cúmulo de circunstancias, tanto internas como externas, elementos constitutivos, pero también contextuales, que permiten mantener o desarrollar una capacidad (Grindle y Hilderbrand, 1995).

1.3 Heterogeneidad de los gobiernos locales, ¿mito o realidad?

Luego de entender de manera genérica las referencias y esquemas en los que se plasman las capacidades institucionales, es menester comenzar a redirigirse o focalizarse hacia los gobiernos locales, quienes, si bien han sido objeto de estudio, al “suponerse” en lo textual como aptos y homogéneos en su actuar, las diferencias existentes superan a la realidad de papel, haciendo ver la complejidad y heterogeneidad que los circunscribe, tomando en consideración que se han convertido en entes que no solo cubren servicios públicos (cosa nada fácil), sino que además, deben encarar los problemas públicos que se les presenten.

En México y, posiblemente en América Latina, hemos insistido en referirnos al gobierno municipal como un ente único y homogéneo, pero sin duda en cada país aun cuando una buena parte de los problemas sean comunes, se requiere desagregar ese

todo municipal en diferentes grados de complejidad, de gravedad de los rezagos y de diversidad de los retos a enfrentar. (Díaz, 2015, p. 145)

Sobre tales aspectos, como se ha venido puntualizando, se entiende de forma presumible el involucramiento directo organizacional en el logro de objetivos del gobierno, en la búsqueda de eficiencia, eficacia, efectividad y legitimidad, implicando un quehacer y un desarrollo de sus aptitudes en pro de crear o agregar valor público, resolver problemas públicos.

Debido a dichas capacidades, por ende, y comenzando a tratar el caso mexicano, se debe hacer énfasis en el enfoque institucional, en donde las reformas constitucionales que se han dado a lo largo de la historia han pretendido siempre fortalecer al municipio. No obstante, a pesar de los esbozos que pretenden consolidarlo, continúan permeando interrogantes, relacionadas con la fragilidad institucional y su rol dentro de la incipiente democracia:

Los gobiernos locales son, sin duda alguna, el eslabón más débil del federalismo mexicano. Si bien desde 1983 se llevaron a cabo reformas importantes con la intención de fortalecer a los municipios de México, el panorama que hoy muestra este orden de gobierno todavía muestra una gran fragilidad que no le permite desempeñar un papel protagónico en el desarrollo del país y en la consolidación de la democracia.

[...] la institución municipal en México adolece de obsolescencia en sus estructuras de gobierno y administración.

[...] Por lo que se refiere a la administración municipal, la falta de continuidad en planes y programas de gestión se hace presente en todo momento. (Arellano et al., 2011, pp. 29-30)

En México, los gobiernos municipales se han encontrado en un posicionamiento en el cual se han dado un cúmulo de reformas que han pretendido variar el grado de autonomía de estos, situación cuestionable en las casi cuatro décadas en que han iniciado, teniendo en claro las de 1983, 1995 y 1999.

Como en muchos otros países, en México se ha venido buscando un reacomodo de las capacidades institucionales y una desconcentración del poder gubernamental y político. En 1983, se iniciaron un conjunto de reformas descentralizadoras que incrementaron las facultades, atribuciones y responsabilidades de los gobiernos

municipales. En ese año se precisaron las fuentes de ingreso reservadas al municipio, con lo que se impulsó su autonomía económica. A partir de 1995 se ampliaron las transferencias de recursos fiscales y los gobiernos locales adquirieron una nueva vitalidad y mayor visibilidad. En 1999, se dio una nueva reforma para reconocer al municipio como orden de gobierno y dotarle de mayor autonomía. (Díaz, 2015, pp. 146-147)

En este sentido, las ventanas de oportunidad ante las cuales se postran los gobiernos municipales son amplias, encarando un escenario de diversidad de condiciones entre ellos, aunado a las endeble relaciones intergubernamentales existentes y a una agenda pública robustecida con problemas ambiguos, así como a la falta de capacidad técnica y a la carencia de espacios efectivos de gobernanza. De aquí la importancia de revisar las capacidades institucionales que poseen y enmarcarlas no únicamente en términos internos, sino en la consecución de un tenor democrático, impulsor de la participación ciudadana y de su intervención en la toma de decisiones. Sin embargo, es necesario entender, en temas funcionales, que los aparatos administrativos implícitamente contienen y, en ocasiones están en disputa, una dualidad de modelos, los tradicionales y los modernos, una confronta de paradigmas. Derivado de estos posicionamientos, inicia una comprensión de la fragilidad institucional en los gobiernos municipales, que en parte recae en sus rezagos de capacidades; asociado, por ejemplo, a las improvisaciones gubernamentales y a la falta de profesionalización, efecto de la duración de periodos de gobierno (cortos) y de no reelección inmediata (cuestión que ya ha sido modificada). Esto último, retomándose como un elemento posibilitador para que, en rumbos democráticos minimalistas, los ciudadanos aprueben o desapruében la continuidad de actores y de sus proyectos (Arellano et al., 2011).

La fragilidad institucional conlleva, a la par, poner atención en la calidad de la democracia que se está presentando. Producto de la no satisfacción de demandas de los ciudadanos de los municipios, generadora de desconfianza hacia el gobierno, denominada desafección política, que denota dos acepciones: el desapego político y la desafección institucional. La diferencia entre ambas, refieren a una desconfianza impuesta tanto en el orden político como en el institucional, lo que incita a una menor democracia participativa marcada con tintes elitistas, porque:

Un ciudadano que no está subjetivamente involucrado en la política ni se siente cercano a sus instituciones tendrá menos posibilidades de pedir y hacer rendir cuentas a los representantes y al régimen con base en sus preferencias y necesidades, y estará más expuesto a la manipulación. Así, las dimensiones de la desafección política son un desafío claro para la calidad democrática de México. (Maldonado, 2013, p. 132)

¿La fragilidad institucional y la desafección política son un indicativo no solo de la falta de mejor desempeño gubernamental, sino de capacidades al interior que se están subvalorando, como lo es el recurso humano? Ward (1998), tras una investigación realizada en los gobiernos locales, muestra que, sobre todo en los años 90 se aprecia un impulso hacia la tecnocracia, un cambio a la política clientelar arraigada del tan polémico sistema político mexicano basado por más de 70 años en un partido hegemónico. Menciona cinco factores sobresalientes que determina de los estudios de caso que lleva a cabo, los cuales tienen que ver con: la competencia electoral; quiénes llegan al poder (oposición); la búsqueda de conservar el poder por parte de los partidos con base en un gobierno de resultados; los cambios de agenda pública que implican nuevas temáticas por abordar y que se relacionan con el desarrollo económico del municipio; y la efectividad de los marcos normativos y de las políticas públicas como acompañamiento a estas transformaciones.

El horizonte local que inicia con tal reforzamiento del aparato burocrático no puede perder de vista lo que a la par se da en los otros órdenes de gobierno, como el federal. Esto deviene en aprovechar las oportunidades que sean permisibles gestionar y el no caer en problemáticas un tanto similares, que por obviedad el contexto es diferente. Es así que, como lo indican Hernández y Arellano (2017), las capacidades burocráticas tienen su importancia conforme al papel que juegan dentro de aspectos fundamentales, como lo son el análisis de políticas, es decir, la injerencia en la toma de decisiones, que para el caso mexicano pareciera estar subvalorada, tras la prevalencia del conflicto entre lo político y lo técnico, aun considerando los procesos democráticos y descentralizadores que la han intentado permear.

Cabrero (2004) señala que es menester conocer qué se ha hecho y qué falta por hacer en relación con las condiciones institucionales y administrativas de los gobiernos subnacionales; para él, la capacidad institucional tiene una gama de pendientes, como la carencia de especialización (característica técnica) en su recurso humano y la falta de

consolidación de la dinámica descentralizadora a la que se ha visto envuelto y que le ha dotado o pretendido dotar, de nuevas funciones y atribuciones.

Percibe dos posturas extremas a las cuales se enfrentan estos gobiernos,: por un lado, quienes claman de manera urgente apresurar los procesos de descentralización, pero, por el otro, quienes solicitan prudencia en hacerlo, dadas las condiciones no aptas de los gobiernos subnacionales; ambos posicionamientos omiten suavizar su discurso, lo que hace evidente que no están contemplando la heterogeneidad municipal que persiste y se vinculan con patrones homogéneos que, tradicionalmente, han desgastado a las instituciones.

Por tanto, más allá de solo analizar qué se tiene en capacidades institucionales, destaca la trascendencia de la construcción de estas y de no omitir la intensidad democrática que se puede consolidar en el ámbito local, sin olvidar que es allí donde no solo hay una mayor relación entre ciudadanos y gobierno, sino que existe una mayor presión, que abre caminos hacia la rendición de cuentas.

Y justo en esa intensidad de relaciones e interacciones en los gobiernos municipales, no solo es plausible tener presentes a las capacidades institucionales de manera aislada, sino que es ineludible cuestionarse sobre la calidad de la democracia que se produce en ese hábitat y las demandas satisfechas, como lo son los servicios públicos.

Así, se puede observar que también se debe precisar la influencia de lo político-electoral sobre las capacidades institucionales en el nivel local, por lo que, según Moreno (2007), sí persiste una injerencia (burocracias más profesionales, aspectos de modernización administrativa, un marco normativo diáfano), acentuando factores con respecto a la competencia electoral y los incentivos que denota al intentar ya sea conseguir el poder o mantenerlo. Empero, una aportación que involucra a los incentivos tiene que ver con que estos pueden ser contrarios, es decir, que el esquema botín, el clientelismo que se despliega, aminora el desarrollo de las capacidades, lo cual puede ser alarmante en el entendido de que se plasman como atributos en pro de un mejor desempeño gubernamental. En resumen:

[...] la creación de capacidades institucionales puede concebirse como una variable que responde a las influencias tanto del entorno socioeconómico en el que opera un gobierno como a diversos factores políticos que moldean los incentivos de los

tomadores de decisiones públicas, quienes utilizan los recursos del aparato gubernamental como estrategia para mantenerse en el poder por la vía electoral. (Moreno, 2007, p. 142)

Una forma en donde se desenvuelven las citadas capacidades es por medio de las acciones de los gobiernos, algunas de ellas traducibles en políticas públicas que “constituyen respuestas diseñadas y aplicadas, a través de procesos políticos y técnicos, para resolver problemas que, por su relevancia para importantes sectores de la sociedad, no son factibles de enfrentarse eficazmente desde el ámbito privado” (Cardozo, 2013, p. 40).

Al trinomio explicativo al que se ha llegado (capacidades institucionales, de política y problemas públicos), debe observarse siempre desde la heterogeneidad, el contexto cambiante y dinámico sobre el que actúan los gobiernos locales y en el cual es menester se analicen los alcances operativos, estructurales y de impacto que se pretenden obtener. Lo anterior, puesto que:

[...] complejidad (social) implica un debate sobre los dispositivos de poder que están implícitos durante el diseño e implementación de políticas públicas, acciones públicas que construyen estrategias uniformes, preestablecidas y automáticas, a problemas que reclaman diversidad, reconocimiento y heterogeneidad. (Otálvaro, 2017, pp. 65-66)

Por tanto, se está frente a una realidad compleja, en donde el lograr satisfacer y resolver demandas sociales y problemas públicos, es un gran reto para los gobiernos en general, entre ellos los locales, considerando la heterogeneidad que se tiene como punto de partida entre cada uno de estos y la homogeneidad en torno al punto final al cual intentar llegar, que involucra la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos... “No es la misma capacidad para todos los problemas públicos; dicha capacidad no está dada ni es homogénea para todos los problemas, es así dicha capacidad es específica a un contexto histórico-temporal y a cada problema público” (Rosas, 2019, pp. 101-102).

Debe tenerse presente el menester de la gestión por adaptarse continuamente a las necesidades cambiantes de la sociedad, situación que inhibe la continuidad de poder hablar de un modelo weberiano o de nueva gestión pública, genera nuevos enfoques que implican paulatinamente cambios, algunos de fondo y otros más de forma, que no tienen el alcance de

crear y consolidar nuevos paradigmas, pero sí planteamientos que dan como resultado modelos híbridos de gestión como el postburocrático weberiano o postnueva gestión pública. Estos últimos, tras el paso de un modelo ideal Weberiano y uno con mayor flexibilidad (NGP), involucran procesos de recentralización mediante una visión integradora, con la generación estructural que lo respalde, no obstante, bajo una promoción y apertura a iniciativas horizontales en búsqueda de un gobierno unido ,todo ello, de manera cierta, tratando de entender y enfrentarse no solo a la dinámica social, sino a la complejidad misma que entraña, procurando en todo momento el valor público (Guzmán y Menz, 2020).

Hasta aquí, la exposición de concepciones coincidentes y divergentes de capacidad estatal (institucional), de la creación y desarrollo de esta, así como del conjunto de aspectos que interactúan interna y externamente, así como la fragilidad institucional y la heterogeneidad con la que continuamente se está lidiando, abren un espacio para comprender los procesos resultantes, no solo en México, sino en otros países, como a continuación se muestra.

1.4 Los gobiernos locales, una mirada desde otras partes del mundo

No se puede omitir el esbozo reciente de Fuentes (2022), en el que las capacidades institucionales son objeto de revisión actualmente en escenarios latinoamericanos, como lo es el caso chileno, en el que, dentro de los municipios, junto con el rol de estos, se tiene un conjunto de actores de vital importancia en los fenómenos y hechos políticos y sociales, a través de la estructura y funcionalidad que comprende. Esto mediante un posicionamiento de heterogeneidad en torno a las condiciones y capacidades institucionales de cada uno de los municipios, considerando la trascendencia que tienen sobre la gestión municipal y con ello sobre el desempeño gubernamental, el hacer frente al incremento de responsabilidades del que son parte; considerando dichas situaciones, en un entramado de fortalecimiento hacia los procesos democráticos y de descentralización, en donde se formula un supuesto central: “a mayor nivel de capacidades institucionales, mayor es el espacio de poder, de decisiones, que están disponibles para las autoridades locales” (Fuentes, 2022, p. 214).

De manera concreta, dada la postura enunciada, las capacidades institucionales pueden entenderse como:

[...] condiciones, medios y/o habilidad potencial que deben y poseen los Estados, en sus diversos niveles político-administrativos, para llevar a cabo las acciones estatales de provisión de bienes y servicios, de acuerdo con el marco institucional existente, con la finalidad de fomentar el bienestar individual y colectivo. (Fuentes, 2022, p. 216)

De igual forma, en Brasil la temática municipal en lo referente a las capacidades institucionales, es un planteamiento que conforme lo señala Grin y Abrucio (2018), ha sido poco estudiado, dejando en la discusión la consideración que se debe atender y observar en cuanto al binomio descentralización y municipalismo sobre las capacidades estatales y su actualización o adecuación conforme a las nuevas responsabilidades dadas, sosteniendo un supuesto en el que a medida que se dan procesos que en teoría fortalecen al orden de gobierno municipal en cuanto a su autonomía, tal pareciera que sucede lo contrario, dado las capacidades con las que cuentan y las acciones nulas o mínimas que se han dado para reforzarlas por parte de los distintos órdenes de gobierno, lo que hace voltear directamente a la gestión administrativa:

En lo que respecta a la gestión administrativa, más autonomía exige más capacidad de autorregulación y demanda más calidad técnica y organizacional de las prefecturas. El aumento de las responsabilidades requiere también más servidores, lo que impacta en la capacidad de gestión de recursos humanos. (Grin et al., 2018, p. 97)

En este tenor brasileño en parangón con otros escenarios mencionados, se cuenta con el hecho de la búsqueda de satisfacción de demandas, para este caso, propiciadas por la descentralización, por lo que las actividades que encuadran en el posicionamiento de capacidad estatal refieren al entendido de que puedan permear en las políticas públicas en una lógica no de dependencia, sino propositiva y colocando en la mira el papel de las relaciones intergubernamentales como mecanismo de fortalecimiento o generador de dichas capacidades; por tanto, la capacidad estatal es entendida “como las actividades básicas de gestión en las áreas financieras, de personas, de planificación y de tecnología de la información, necesarias para que los municipios respondan a las demandas de la descentralización” (Grin et al., 2018, p. 98).

Por otra parte, con base en Completa et al. (2019), permiten examinar el caso argentino, en donde la descentralización juega un rol detonante en pro de la autonomía en los distintos órdenes de gobierno, favoreciendo en primera instancia a las provincias y consecuentemente a los demás, aunque se seguía preservando una relación de mando entre provincia y gobiernos locales, el marco jurídico era poco diáfano e incitaba a la recentralización. Para el grado de autonomía municipal, la provincia era quien la otorgaba conforme a las leyes que crean.

Ante el ambiente contextual económico, las constantes crisis han obligado a que los gobiernos locales desarrollen nuevas estrategias que impidan ser rebasados por los menesteres, topándose con ciertas limitantes, una de ellas, la capacidad analítica, provocada por la ausencia de insumos suficientes.

Estos autores señalan que la heterogeneidad de los gobiernos locales se hace presente en Argentina por diferencias políticas, sociales, geográficas; relacionada con el grado de autonomía de cada uno de sus municipios, sus estructuras institucionales, los recursos con que cada uno cuenta (que en distintas ocasiones se presentan como limitados). A pesar de estas diferencias, como en el caso mexicano, estos gobiernos cambian de un actuar netamente administrativo a una preponderante, debiendo intervenir en políticas públicas. El modelo federal que se ha desarrollado conlleva comprender parte de la gran diversidad municipal, desde el hecho de que, como se mencionó, cada provincia contiene su régimen municipal.

Finalmente, en cuanto a gobierno multinivel refiere, se ve limitado dada la falta de mecanismos de colaboración; no obstante, aunque se genera un isomorfismo institucional, hay iniciativas de gobierno abierto en algunos municipios, de transparencia y de rendición de cuentas, aunado a que se hace presente el principio compensatorio del federalismo, manifestándose a través de transferencias intergubernamentales. Hay que señalar que, en la parte administrativa, se da el fenómeno sobra/falta, es decir, en lo burocrático sobra gente, pero falta la capacidad técnica.

Para el caso colombiano, Sanabria (2019) considera prudente iniciar mencionando el tipo de Estado con el que se cuenta, que es un Estado unitario descentralizado con autonomía de sus regiones administrativas. De igual forma que otros países latinoamericanos, los

ochenta es una década en donde la descentralización comienza a ser un rasgo esperanzador y, por tanto, perseguido.

Existen desigualdades entre los municipios, con grandes retos frente a la incapacidad de estos para resarcir todas las problemáticas públicas que se les presentan, en parte, por las capacidades que poseen. Las capacidades institucionales son variables en los gobiernos locales; si bien a partir de la reforma de 1991 se da un mayor peso al impulso de la descentralización, el municipio adquiere un protagonismo que tiene su justificación por la cantidad de recursos y funciones que se le comienzan a transferir, como los servicios públicos y la política social (salud, educación y agua potable). Esto acompañado de las reformas en 2000 y 2012 que brindan una nueva categorización de municipios.

El autor nombra, en materia de descentralización y de desarrollo de capacidades institucionales, dos retos para Colombia: primero, por un lado, ante la dualidad de tipos de municipios, se encuentran los más grandes, por población e ingresos, pero también los atrasados, quienes tienen amplios problemas en sus capacidades administrativas, en general en las institucionales, que provocan tener poco impacto por parte de políticas públicas; por lo que se incita a replantearse los mecanismos existentes, para innovar y originar un fortalecimiento de las capacidades de estos municipios. Segundo, si efectivamente se da una apuesta por políticas descentralizadoras políticas y administrativas, se debe considerar el aumento del manejo de recursos por parte de los gobiernos locales y con ello la definición de políticas diferenciadas para estos procesos, al igual que para el control que pueda darse para evitar la corrupción.

No obstante, en la medida en que se han presentado cambios en su marco normativo, que despertaron al orden de gobierno municipal, faltan mejoras en la capacidad institucional y pareciera que se crean dudas en este ambiente a tal grado que, paradójicamente, en respuesta a estas transformaciones, se inician procesos de recentralización que, indudablemente, deben ser cuestionados.

Para evidenciar aún más este caso colombiano, Duque (2012) llevó a cabo un análisis de la capacidad institucional en municipios pequeños de Boyacá y Cundinamarca, en los que se centra en la capacidad administrativa en mayor medida y en el análisis de una carencia de madurez en la participación ciudadana para llevar a cabo acciones de cogestión. Tres son los

hallazgos sustanciales que tiene: uno tiene que ver con la curva de aprendizaje en la que normalmente el recurso humano opera en los gobiernos locales, en este caso, debido a que no se cumple con un perfil que posibilite una rápida adaptación; dos, la dinámica y evolución de la gestión pública va siempre un paso más adelante de la capacidad administrativa de este tipo de municipios, ya que no existen los instrumentos o mecanismos que capaciten y acompañen a los servidores públicos; y, tres, tras las reinversiones municipales en cada periodo de gobierno, se entra a un ciclo en el que se tiene acumulación y disminución de capacidad, porque normalmente los servidores públicos con más preparación son personal de confianza, por tanto, movibles en cada gobierno.

Bajo este panorama latinoamericano, de manera general, Gilio (2016) también puntualiza la importancia de revisar la capacidad estatal, fungiendo como un eje rector para la comprensión del fortalecimiento institucional dentro de los gobiernos locales, posibilitando el alcance de sus objetivos que se reflejan en la calidad de vida de la sociedad, a través de una funcionalidad no solamente eficiente, sino perdurable, sostenible; por lo que la importancia de dicha capacidad:

[...] desde las diferentes perspectivas es, a su vez, contemporánea con el énfasis sobre el fortalecimiento de los niveles locales de Gobierno. Sin embargo, herramientas que permitan evaluar dicha capacidad a nivel subnacional no se han desarrollado en abundancia. Dicha ausencia resulta ser una preocupación, ya que son dichas jurisdicciones las que representan un aspecto sustancial para el gasto público, la provisión de bienes y servicios públicos y la promoción del desarrollo. (Gilio, 2016, p. 230)

Este mismo autor, al hacer referencia a la necesidad de delimitar y entender la concepción de capacidad estatal, concuerda en hablar de la aptitud de los organismos estatales para que, mediante distintos elementos, consigan sus metas y objetivos; estos elementos a los que hace alusión, se ven reflejados principalmente en distintos recursos, tanto humanos como los normativos, organizacionales y financieros, impactando en diversas dimensiones (administrativa institucional, política y extractiva/fiscal), haciendo ver el apuro por crear productos que sean de utilidad a los gestores públicos de los gobiernos locales, capaces de impactar en la toma de decisiones:

Teniendo en cuenta la importancia que tienen los gobiernos subnacionales para alcanzar dicha meta y los diagnósticos desfavorables sobre su capacidad institucional, es necesario desarrollar documentos e investigaciones útiles para los gestores públicos, que les permitan modificar los cursos de acción y enfocarse en mejorar las capacidades. (Gilio, 2016, p. 235)

En otro orden de ideas, territorialmente hablando, se pretende abarcar el hecho de que la heterogeneidad no es únicamente una problemática que permea en los gobiernos latinoamericanos, sino, por el contrario, es una temática universal.

Por ejemplo, Navarro y González (2019) plantean un escenario de los gobiernos locales en España (hasta el año 2015), donde a finales de los años setenta es cuando la autonomía municipal comienza a darse bajo la recepción de atribuciones como los servicios públicos; así como, el mostrar resiliencia ante las demandas sociales y entender institucionalmente a las capacidades en términos de eficacia, eficiencia y relacional.

Se presentan diferencias notorias en cuestiones sociodemográficas, políticas, económicas. Como ejemplo, en poco menos del 1% del total de municipios (8,119), se concentra el 40% de la población, aunado a que no existe un límite de mandato para líderes municipales. En contraste con lo que mencionaba Duque (2012) en su estudio, en España sí se tienen programas de capacitación que permiten una formación continua de los servidores públicos.

En lo que refiere al rubro financiero, el grado de dependencia del gobierno local es de aproximadamente 35 por ciento, con gastos de inversión entre el 10 y 15 por ciento, con una buena capacidad para generar ingresos propios.

Los principios de transparencia, la transición hacia una administración electrónica, así como la aplicación de una gobernanza multinivel, son herramientas que han buscado disminuir brechas en lo que a capacidades pudiera entenderse, sin dejar de mencionar que los municipios con menos población siguen siendo poco favorecidos.

En suma, el entorno institucional de los gobiernos locales se ha visto alterado (para bien o para mal) a través de distintos fenómenos que cronológicamente o transversalmente lo han impactado. La descentralización y la democratización son dos posturas que han fungido como

punto de partida para la incorporación de una gobernanza institucional cuya aportación a la mejora por conducto del análisis de políticas se ve influenciada por la ubicación de la producción de estas, sea en un ámbito interno o externo. La valía que se genera es revisar la gobernanza al ir más allá de las instituciones formales, el potencial que puede estar aminorado dentro de la participación ciudadana, además de cómo se transita de una gobernabilidad burocrática a una gobernanza democrática (no excluyentes entre sí), de prácticas gerenciales y un apego total a la capacidad técnica en contraste con modos que pugnan por la competencia electoral, por los cambios burocráticos y que no se ajustan solo a la capacidad técnica, sino que consideran pertinente la participación de actores externos (Meza, 2017).

1.5 Servicios públicos municipales y políticas públicas

Repetto (2004), Freigedo et al. (2015), Rosas (2019), McGill (2010) son algunos autores que, de manera directa o tácita en sus documentos, precisan el hecho de que las capacidades institucionales se convierten en un mejor objeto de estudio a través de un para qué en lugar de un cómo. Esto conlleva un análisis más determinante y ambiguo debido a la racionalidad del gobernante y también de los fines que sigue el mismo ente local.

Bajo esta percepción, el paraqué de las capacidades institucionales (bajo el deber ser) se puede apreciar en dos ejes principales, los servicios públicos y las políticas públicas, por lo que se iniciará revisando los primeros.

La vitalidad y trascendencia de los servicios públicos municipales, como tema de análisis, es vista desde posturas variantes, tanto internas como externas, para lo cual se ven involucradas tanto las capacidades institucionales y el desempeño gubernamental, como la satisfacción de la ciudadanía, respectivamente. Obteniendo distintos motivos para estudiarlos, tales como:

[...] c) Los servicios públicos en su conjunto representan uno de los principales indicadores de desarrollo de un país o de una región, si se entiende este concepto en un sentido amplio, que supone el bienestar de los gobernados.

d) Los servicios públicos son un reflejo de la capacidad administrativa y de acción de las instancias encargadas de prestarlos -considerando los recursos y la

gestión para brindar los servicios-; por tanto, este espacio significa un punto crucial en la búsqueda de mejores formas de actuación gubernamental. (García, 1992, p.8)

Todo ello, sumado a la diversidad propia, manifiesta en lo específico de cada municipio: “La problemática de los servicios públicos municipales en México ofrece aristas complejas acordes al contexto particular de cada realidad urbana o rural” (García y Gómez, 2011, p. 199).

En un primer momento, es de interés precisar el enfoque de los servicios públicos municipales, para lo cual se debe entender la diversidad de concepciones que giran en torno a estos, pero que culminan en elementos contenidos similares en la mayoría de los casos, enmarcando una referencia con respecto a la acción o actividad por parte del gobierno municipal, de su administración, en busca de alcanzar una satisfacción de menesteres básicos de la sociedad (Espinosa y Martínez, 2000; Salazar, 2009; Zapata y Meade, 2009 y Cordero, 2011).

Más puntualmente: “Entendemos el servicio público como la actividad que presta la administración, de forma directa o indirecta, para satisfacer una necesidad general y que es regulada por un régimen de derecho público” (Zapata y Meade, 2009, p. 90). En este plano se hace hincapié en la valoración externa realizada por parte de la población:

Los servicios públicos representan lo que primero ve el ciudadano del Gobierno. El hecho de contar con un servicio de agua potable limpia pública, seguridad, calles en buen estado y funcionales, hablan de una buena gestión y la población no tiene reservas en manifestarlo de esta manera. (Espinosa y Martínez, 2000, p. 52)

Asimismo, no se puede quedar fuera, ya que es parte de la esencia que tiene el mismo rubro de servicios públicos, el hecho de adoptar un posicionamiento ligado a su génesis dentro de los derechos humanos de las personas:

Queda claro entonces, que la prestación de los servicios públicos, que es una actividad que se le faculta al municipio para satisfacerla junto con otras funciones de gestión que le corresponden es un derecho humano; la falta de los mismos es atentar contra el individuo, es decir, la no prestación de estos servicios es una violación a los derechos humanos de los individuos y de las Comunidades. (Cordero, 2011, p. 699)

De igual manera, al tener presentes los elementos que se han acentuado en relación con los servicios públicos, no se debe dejar de lado el aspecto técnico que debe tener cuadratura en estos para un mejor entendimiento, aunado a una serie de características a contener:

El servicio público es una actividad técnica que puede presentarse de forma directa e indirecta. Tiene por objeto asegurar de manera permanente, general, regular y continua, sin propósitos de lucro, la satisfacción de necesidades colectivas. Está sujeta a un régimen especial de derecho público. (Salazar, 2009, p. 179)

Si bien se observa la complejidad que envuelve a los servicios públicos que han sido descentralizados hacia el orden de gobierno municipal, la ambigüedad puede crecer aún más si se puntualiza la premisa de considerarlos dinámicos, recordando su relación con las necesidades básicas de la población, las cuales no se manejan en un entorno estático, por el contrario, totalmente cambiante, dependiente de circunstancias multifactoriales, internas y externas; y es en este punto, en donde situaciones como la pandemia que aún prevalece (en menor medida comparada con años anteriores), involucra la percepción de grandes retos, de un campo de oportunidad al que han dado cara los gobiernos locales, generando pauta también para estudios en donde la innovación en la gestión y prestación de los servicios públicos sean un objeto de análisis puntual:

La innovación práctica de la gestión de servicios municipales y las modalidades de prestación están sujetas a la existencia de ciertas condiciones básicas para su implantación exitosa. Es necesario, por tanto, presentar una primera caracterización resumida de dichos factores [políticos, jurídicos, administrativos y culturales]:

[...] Administrativos. La obsolescencia de estructuras y prácticas administrativas tradicionales, la deficiencia técnica y organizacional deben sustituirse por una estructura acorde a la realidad socioeconómica del municipio y a las nuevas atribuciones y facultades del mismo en materia de conducción del desarrollo de la comunidad. (García y Hernández, 2001, pp. 7-8)

Una vez que se ha establecido la relevancia de los servicios públicos, es perceptible la vinculación con el porqué para comprender el rol de las capacidades institucionales que los gobiernos locales deben poseer, como se ha citado anteriormente.

Aunado al término de capacidades, para entablar la relación con el grado de satisfacción de necesidades y cumplimiento de los servicios públicos municipales, no se puede dejar de lado el desempeño gubernamental; dando cabida a una diferencia de conceptos, en donde las primeras refieren a aspectos internos, elementos posibilitadores para obtener las metas y objetivos del gobierno, mientras que el segundo punto refiere a una cuestión externa, vista en el campo de la efectividad o resultado de las actividades generadas por el gobierno (Moreno, 2007). De igual forma, de manera sucinta, se diría que: “el desempeño refleja las capacidades y aptitudes que se tienen para gobernar y administrar la vida pública” (Uvalle, 2004, p. 25).

Por tanto, dicho desempeño hecho posible a través de las capacidades permea en la gestión y prestación de los servicios públicos municipales, legitimando o no el funcionar gubernamental:

El desempeño de los gobiernos es un asunto de vital importancia. No se limita al logro de la racionalidad formal -cumplimiento de las reglas y los procedimientos autorizados conforme a las normas positivas- sino que se ubica en el universo de las aptitudes que se desarrollan para asegurar, a pesar de condiciones adversas, el cumplimiento de las metas colectivas. El desempeño institucional es la clave para identificar la aceptación o el rechazo de los gobiernos por parte de los ciudadanos. (Uvalle, 2004, p. 12)

La segunda vertiente, dentro del paraqué de las capacidades, le corresponde a las políticas públicas; los gobiernos locales a través del tiempo han ido ganando respeto en torno a la potencialidad que tienen, al enfrentamiento de la cantidad de demandas que se les presentan y de los problemas públicos que requieren atenciones, hecho que provocó en México el que entes enmarcados en términos pragmáticos netamente administrativos adquirieran una relevancia dentro de los esquemas federalistas, reclamando su estatus constitucional y considerado como orden de gobierno.

Los cuestionamientos iniciales siguen vigentes en relación con si estos órdenes de gobierno cuentan con los recursos suficientes, si vale la pena transferirles atribuciones a pesar de verse superados en ocasiones, pero lo cierto es que se les ha otorgado el reconocimiento de generar políticas, de ser partícipes directos en la generación de desarrollo, lo que implica replantear las interrogantes y considerar la influencia de estos en el mejoramiento de vida de la sociedad, buscando respuestas con base en qué, en el para qué de la toma de decisiones y sobre las mismas acciones y en el cómo conseguirlo. Lo que es invariable es que:

Actualmente una de las funciones del Estado y sus agencias estatales es orientar sus esfuerzos a la atención eficaz y eficiente de los problemas públicos y lograr atenderlos con políticas exitosas. Sin embargo, el éxito o fracaso de toda política pública depende, en gran medida, de las capacidades reales con las que cuentan esas agencias para obtener resultados positivos en relación a sus intervenciones. Depende de las capacidades necesarias o suficientes para atender los problemas públicos. (Rosas, 2019, p. 90)

Es así como se debe tener claro las capacidades institucionales con las que cuentan los gobiernos locales, ya que no es posible hacer generalizaciones como tal, aunados a los distintos “para qué” de cada municipio, en el entendimiento de la racionalidad política en que está inmersa. “No resulta apropiado referirse a la capacidad estatal en singular, esto es, de forma global u homogénea, sino que resulta analíticamente más adecuado hablar de capacidades estatales según algún criterio de clasificación sobre las mismas” (Completa, 2016, p. 63).

Cada política pública se desarrolla en el marco de ciertas capacidades institucionales. Algunas políticas tienen un carácter repetitivo y permanente en el largo plazo que permiten recrear de forma permanente la intervención pública, y en por ende una mejora continua de la intervención pública y de su capacidad institucional. Otras donde el avance en los efectos esperados están en función del desarrollo mismo de los proyectos que las integran y no se cuenta con la experiencia y la oportunidad de la experimentación; por lo que el conocimiento sobre con qué cuentan las organizaciones gubernamentales y qué características tienen resulta fundamental. (Rosas, 2019, p. 101)

A todo ello, como lo cita Aguilar (2019, p. 12) “lo original y nuevo de la disciplina de políticas públicas es haber mostrado que la cuestión política central del tiempo actual no es ya la legitimidad del cargo y la actuación del Gobierno, sino la efectividad del Gobierno legítimo”, ante esta situación, los gobiernos municipales tras las características que se han venido desarrollando dentro del capítulo, representan un campo de trabajo constante para determinar las capacidades con las que cuenta, crear las que sean necesarias con base en los componentes que posea o gestione y así, alcanzar los objetivos planeados, cuestión nada fácil que involucra una gran cantidad y variedad de actores, buscando la atracción y participación, de los grupos sociales y privados, “[...] las capacidades estatales relacionadas al diseño e implementación de políticas, la aplicación de normativa y la consolidación de una burocracia eficaz son claves para que los privados busquen asociarse con las organizaciones públicas” (Freigedo et al., 2015, p. 87). Más allá de esto:

[...] un Estado capaz requiere de capacidades sostenibles para el diseño, la implementación y evaluación de sus políticas públicas. Ello depende claramente de una burocracia de calidad, con un servicio civil profesionalizado; de un sistema de compras y contrataciones que permita de manera expedita la obtención de recursos e insumos para la implementación de las iniciativas; de acciones vinculadas a la institucionalización de gobiernos abiertos y digitales que tengan como objetivo llevar adelante una gestión ágil, abierta, transparente e inclusiva, permitiendo no solo la rendición de cuentas por parte de la ciudadanía, sino también su participación y colaboración en el proceso de creación de políticas públicas. (Gilio, 2016, p. 252)

1.6 Conclusión

Como se ha observado, las capacidades institucionales en términos analíticos se encuentran bajo condicionantes importantes para su proceder dentro de los órdenes de gobierno; para este caso, los gobiernos locales. Condicionantes derivados del propio contexto, de los factores endógenos y exógenos, de las particularidades de los espacios en donde se buscan diseñar, implementar, desarrollar y crear, relacionados con la heterogeneidad propia de los gobiernos.

Se ha partido desde una consideración instrumental en la que se conciben estas capacidades, así en términos acotados, hasta una visión en la que, si bien se tiene la

interpretación de un medio, una aptitud y habilidad, se acentúa el alcance de una meta, un fin, traducido en diversas acepciones como bienestar, valor social y valor público, lo que habla de la trascendencia de su estudio dentro del tenor de planteamientos resolutivos de problemas públicos, tratándolas como un factor posibilitador de esto.

Por tanto, la concepción de las capacidades institucionales reviste el carácter multidimensional, por la composición que, dependiendo de aspectos analíticos, se puede reflejar en situaciones que van desde lo administrativo y político hasta lo legal y coercitivo. Para esta investigación se analizarán en específico, las capacidades administrativas y políticas.

Los contextos bajo los cuales se construyen o implementan dichas capacidades, resaltan el valor hacia factores exógenos que involucran una activación de capacidad de resiliencia por parte de los gobiernos locales, que tienen una lógica naturalmente heterogénea. Esta situación no es privativa de México, sino que de manera internacional se puede estudiar en diversos países, como Brasil, Argentina, Colombia y España, por señalar algunos.

Asimismo, es menester señalar la importancia de las capacidades institucionales, ya que de una u otra manera preceden las políticas públicas, los mismos servicios públicos que están obligados a proporcionar los gobiernos locales (ayuntamientos) y que se enfrentan a una fragilidad institucional que parece permear en el impacto que generan.

Finalmente, tres son las situaciones que se pueden concluir para este apartado. Primero, más allá de tener un concepto sobre las capacidades institucionales que se puede buscar homogeneizar para su interpretación, explicación y desarrollo, se debe partir del hecho de la heterogeneidad pragmática a la que se enfrentará, situación que dentro de los gobiernos locales debe quedar bajo un marco donde, si bien llevan a cabo la adopción de capacidades, no pueden dejar de lado la adaptación de estas.

Segundo, las capacidades de las que se hace mención no se delimitan a cuestiones administrativas, sino que van ligadas con la parte política, existe un involucramiento directo de esta, porque se considera la toma de decisiones. Y, tercero, hacer énfasis en que normalmente se está considerando la temática de las capacidades bajo una esfera del cómo

se debe hacer algo, cuando no se debe perder de vista el para qué de éstas, en donde las políticas públicas y los servicios públicos, son matices obligados a tratar.

Capítulo 2. La capacidad institucional en un contexto heterogéneo. Instrumentos metodológicos para operacionalizar variables en los gobiernos locales

Iniciamos este segundo capítulo señalando que la capacidad institucional se encuentra envuelta en una ambigüedad conceptual que dificulta su interpretación. Esta ambigüedad se manifiesta tanto en enfoques tradicionales, como el ciclo de políticas públicas, como en perspectivas más avanzadas que vinculan el conocimiento con el proceso de formulación de políticas. Más allá de esto lo relevante es el potencial que posee para producir, producir en todo tipo de espacios institucionales, sean sociales, políticos, económicos y culturales, en esto coincidimos con Repetto quien señala la importancia de la capacidad institucional, entendida como la facultad de las instituciones gubernamentales para generar valor público (Repetto, 2004),

Una forma de acercarse a esta capacidad es a través de herramientas o modelos de gestión que, en lugar de crear tendencias pasajeras en la administración o la política, intentan ir más allá de enfoques superficiales y mejorar estructuras que se pueden perfeccionar. Esto se realiza a través de mecanismos como la evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de los recursos naturales, especialmente en el ámbito de los gobiernos locales. Estos mecanismos representan ejemplos concretos de capacidad institucional y posibilitan acciones gubernamentales más eficientes.

Este capítulo, de carácter exploratorio, tiene como objetivo delinear la metodología que permitirá alcanzar los propósitos de la investigación. Para ello, se define el objeto de estudio territorial, se plantea el uso del análisis comparativo y se establece su relevancia en contextos heterogéneos.

Asimismo, se presentan los instrumentos metodológicos para operacionalizar las variables de estudio, lo que permitirá generar y revisar indicadores que midan la capacidad institucional de los ayuntamientos en tres dimensiones: evaluación del desempeño, gobierno abierto y gestión sustentable de los recursos naturales.

2.1 El punto de inicio para la comparabilidad territorial: Hidalgo, Sonora y Yucatán

Es de importancia realizar las precisiones correspondientes en torno al contexto territorial que forma parte de nuestro objeto de estudio en términos geográficos, por lo que a través de la tabla 1 es posible observar las características que de manera genérica persisten en las tres entidades federativas, que abarcan tres zonas geográficas: la norte, la centro y la sur.

Tabla 1

Variables de Contexto General de las Tres Entidades Federativas de Estudio

Variables de contexto	Entidad Federativa		
	Hidalgo	Sonora	Yucatán
Capital	Pachuca de Soto	Hermosillo	Mérida
Superficie	20,821.4 km ²	179,354.7 km ²	39,524.4 km ²
Población (2015)	2,858,359	2,850,330	2,097,175
Población (2020)	3,082,841	2,944,840	2,320,898
Número de municipios	84	72	106
Economía (Sector principal, 2020)	Terciario	Terciario	Terciario

Nota. Elaboración propia con base en datos del INEGI 2015, 2020.

Para los condicionantes generales de las tres entidades federativas de estudio, cuentan con condicionantes diferenciales en términos de superficie, en donde Sonora representa cerca de nueve veces lo que es Hidalgo y más de cuatro veces Yucatán. No obstante, a pesar de este factor, en cuestiones poblacionales, para 2015 tanto Hidalgo, como Sonora tenían un dato coincidente; ya para 2020, la tasa de crecimiento entre el periodo de tiempo citado refiere de mayor a menor: Yucatán, Hidalgo y Sonora, teniendo 10.7, 7.9 y 3.3 por ciento.

A pesar de que Sonora cuenta con una mayor superficie, es Yucatán quien posee una cantidad más elevada en torno al número de municipios, 106; seguido de Hidalgo con 84 y, finalmente, Sonora con 72. Un aspecto que comparten las tres entidades es en 2020 con lo

relacionado en el aspecto económico en cuanto al sector principal, que tiene que ver con las actividades terciarias.

En el tabulado 2 se aprecian los aspectos de medición de rubros como el desarrollo humano, la marginación y el rezago social. Las tres entidades federativas son coincidentes en que para 2015 y 2020 contaron con un índice de desarrollo humano alto, mientras que, para el aspecto de la marginación, quienes contaron con un grado similar en el periodo señalado fueron Hidalgo y Yucatán, siendo alto; por su parte, Sonora se mantuvo con un grado bajo. Finalmente, en el rezago social, en 2015 Hidalgo y Yucatán tenían un grado alto; ya para 2020, mientras Hidalgo se mantuvo en ese tenor, Yucatán lo disminuyó, quedando en grado medio. Sonora en este último referente se comportó con un nivel bajo.

Tabla 2

Desarrollo Humano, Marginación y Rezago social en Hidalgo, Sonora y Yucatán

Indicador	Entidad federativa / Año					
	Hidalgo		Sonora		Yucatán	
	2015	2020	2015	2020	2015	2020
Índice de Desarrollo Humano	0.735	0.753	0.792	0.782	0.75	0.751
Índice de Marginación	0.61	0.66	0.79	0.79	0.57	0.64
Grado de Marginación	Alto	Alto	Bajo	Bajo	Alto	Alto
Índice de Rezago Social	0.449551	0.320126	-0.588204	-0.650546	0.294461	0.152467
Grado de Rezago Social	Alto	Alto	Bajo	Bajo	Alto	Medio

Nota. Elaboración propia con base en datos del CONAPO, Coneval y PNUD, 2015, 2020.

En las tablas 3, 4 y 5, se puede identificar por entidad federativa el comportamiento que tiene la cohesión social durante los años 2016, 2018 y 2020. Este indicador se utiliza para tener una visión más clara sobre temas como la pobreza, según lo que dice el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social (2024). Más adelante, se analizará la pobreza multidimensional.

De acuerdo con el Coneval (2020), la cohesión social se encarga de mostrar una medición de la desigualdad que existe en rubros sociales y económicos de la población. Es a través de cuatro indicadores que intenta hacer mesurable esta situación: coeficiente de Gini; razón de ingreso, grado de polarización social e índice de percepción de redes sociales.

Una generalidad con la que cuentan en este sentido es que la alta cohesión social prevalece en las tres entidades. En Hidalgo y Sonora, durante el periodo de estudio, se mantiene dicho posicionamiento, mientras que Yucatán, a pesar de que en 2016 presentó una baja cohesión social, durante 2018 y 2020 la incrementó y mantuvo como alta.

Particularizando dentro de las características medibles en cuanto a la cohesión, algunas situaciones, por mencionar, presentan que para 2020 Hidalgo es la entidad que tiene una menor desigualdad en términos del coeficiente de Gini, seguido de Sonora y Yucatán, respectivamente.

En cuanto a la razón de ingreso, es Sonora donde se tiene una menor brecha entre población en pobreza extrema y quienes están como no pobres y no vulnerables. Por último, para el caso del índice de percepción de redes sociales, Sonora se mantuvo alto, mientras que las otras dos entidades como medio.

Tabla 3

La Cohesión Social en Hidalgo, 2016-2020

Cohesión Social	Periodo		
	2016	2018	2020
Grado de Cohesión Social	Alta cohesión social	Alta cohesión social	Alta cohesión social
Coeficiente de Gini	0.425	0.417	0.401
Razón de ingreso	7.91	5.64	6.82
Índice de percepción de redes sociales	Medio	Medio	Medio
Grado de polarización social	Sin polo	Polo de baja marginación	Polo de baja marginación

Nota. Elaboración propia con base en datos del Coneval, 2016, 2018 y 2020.

Tabla 4*La Cohesión Social en Sonora, 2016-2020*

Cohesión Social	Periodo		
	2016	2018	2020
Grado de Cohesión Social	Alta cohesión social	Alta cohesión social	Alta cohesión social
Coefficiente de Gini	0.485	0.428	0.442
Razón de ingreso	0.70	0.69	1.32
Índice de percepción de redes sociales	Alto	Alto	Alto
Grado de polarización social	Polo de baja marginación	Polo de baja marginación	Polo de baja marginación

Nota. Elaboración propia con base en datos del Coneval, 2016, 2018 y 2020.

Tabla 5*La Cohesión Social en Yucatán, 2016-2020*

Cohesión Social	Periodo		
	2016	2018	2020
Grado de Cohesión Social	Baja cohesión social	Alta cohesión social	Alta cohesión social
Coefficiente de Gini	0.447	0.450	0.465
Razón de ingreso	3.81	3.14	6.62
Índice de percepción de redes sociales	Medio	Medio	Medio
Grado de polarización social	Polarizado	Sin polo	Sin polo

Nota. Elaboración propia con base en datos del Coneval, 2016, 2018 y 2020.

De igual manera, junto con la cohesión social es necesario señalar el comportamiento de la pobreza multidimensional dentro de las tres entidades federativas, lo cual nos muestra un contexto general para los territorios que se están contemplando en la investigación. Estos aspectos se presentan dentro de las tablas 6, 7 y 8.

Tabla 6*La Pobreza Multidimensional en Hidalgo, 2016-2020*

Pobreza Multidimensional (%)	Periodo		
	2016	2018	2020
Población en situación de pobreza	56.9	49.9	50.8
Población en situación de pobreza moderada	47.4	42.8	42.6
Población en situación de pobreza extrema	9.5	7.0	8.1
Población vulnerable por carencias sociales	24.0	31.4	26.8
Población vulnerable por ingresos	5.6	5.3	6.5
Población no pobre y no vulnerable	13.4	13.4	16.0

Nota. Elaboración propia con base en datos del Coneval, 2016, 2018 y 2020.

Tabla 7*La Pobreza Multidimensional en Sonora, 2016-2020*

Pobreza Multidimensional (%)	Periodo		
	2016	2018	2020
Población en situación de pobreza	27.0	26.7	29.9
Población en situación de pobreza moderada	24.9	24.4	26.4
Población en situación de pobreza extrema	2.1	2.2	3.5
Población vulnerable por carencias sociales	29.8	28.9	26.1
Población vulnerable por ingresos	8.4	9.1	10.2
Población no pobre y no vulnerable	34.8	35.3	33.8

Nota. Elaboración propia con base en datos del Coneval, 2016, 2018 y 2020.

Tabla 8*La Pobreza Multidimensional en Yucatán, 2016-2020*

Pobreza Multidimensional (%)	Periodo		
	2016	2018	2020
Población en situación de pobreza	45.5	44.0	49.5
Población en situación de pobreza moderada	39.0	37.5	38.2
Población en situación de pobreza extrema	6.5	6.5	11.3
Población vulnerable por carencias sociales	27.2	26.9	22.1
Población vulnerable por ingresos	7.0	7.3	9.1
Población no pobre y no vulnerable	20.3	21.7	19.3

Nota. Elaboración propia con base en datos del Coneval, 2016, 2018 y 2020.

En términos porcentuales en cuanto a la población en situación de pobreza, si se consideran las cantidades de 2016 a 2020, Hidalgo es quien tiene una disminución de 6.2 puntos porcentuales, a diferencia de Sonora y Yucatán, en quienes se da un incremento de 2.9 y 4 puntos, respectivamente.

No obstante, a pesar del comportamiento indicado, sí se hace el comparativo, pero contemplando el punto medio de dicho periodo; se tendría que para 2018 en las tres entidades existió una disminución: Hidalgo, 7 puntos porcentuales; Yucatán, 1.5 y Sonora, 0.3. Partiendo de esto hacia 2020, se presentan nuevamente incrementos.

La composición de la población en situación de pobreza concierne tanto a la pobreza moderada como a la pobreza extrema. En estas dos vertientes, Hidalgo es quien en el lapso de estudio tiene reducciones, 4.8 y 1.4 puntos porcentuales; por su parte, Yucatán solo aminora en 0.8 puntos la población en situación de pobreza moderada, mientras en Sonora se incrementan ambas variables.

En cuanto a la pobreza vulnerable por carencias sociales, de 2016 a 2020, Yucatán y Sonora disminuyeron la población en este estrato, 5.1 y 3.7 puntos porcentuales; siendo Hidalgo en donde hubo un incremento. Sin embargo, para la población vulnerable por ingreso, en Hidalgo es donde tuvo un crecimiento menor, en comparación con Sonora y

Yucatán. Con este contexto como antecedente, es posible ubicar la importancia del análisis comparado.

2.2 El análisis comparado como una alternativa dentro del estudio de las capacidades institucionales en condiciones heterogéneas

2.2.1 Generalidades de la investigación

En un primer momento, se deben establecer dos particularidades a denotar: primero, las generalidades de la investigación que den pie al establecimiento extensivo de lo que está inmerso en el objeto territorial a estudiar, una limitación; y segundo, señalar lo que respecta al análisis comparado.

Si bien se están tomando en cuenta los gobiernos locales en México, observando la heterogeneidad realista en confronta con la, a veces, homogeneidad prevaleciente en las acciones que se toman, este estudio parte de entablar una comparación entre municipios de tres entidades federativas, seleccionadas de manera discrecional, tratando de mostrar la diversidad territorial que existe. Estas son: Hidalgo, Sonora y Yucatán.

El universo total, en las tres entidades, asciende a 262 municipios: 84 de Hidalgo, 72 de Sonora y 106 de Yucatán. Empero, se considerará solo una muestra, que refiere a 15 del total mencionado, distribuidos como se señala en la tabla 9.

Tabla 9

Selección de Municipios de Estudio en Hidalgo, Sonora y Yucatán

Hidalgo	Sonora	Yucatán
Cuautepec de Hinojosa	Cajeme	Kanasín
Pachuca de Soto	Guaymas	Mérida
Mineral de la Reforma	Hermosillo	Progreso
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	Navojoa	Umán
Tulancingo de Bravo	Nogales	
	San Luis Río Colorado	

Nota. Elaboración propia.

Los criterios de selección básicamente son referidos a las ciudades de 100 000 y más habitantes por cada estado, contemplado por el INEGI (2021) en proyectos estadísticos como la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), de la cual se toman datos y se hace uso de ella más adelante. Este proyecto estadístico, a grandes rasgos, contempla unidades primarias de muestreo en zonas urbano alto, complemento urbano y rural, para posteriormente llevar a cabo una estratificación con base en dichos ámbitos, seleccionar las unidades primarias de muestreo y el tamaño de la muestra.

En cuanto a la metodología a desarrollar, una vez que ya se tiene claridad sobre los gobiernos municipales elegidos, se contempla una metodología mixta o combinada. Esto deriva de la complejidad que comprenden en sí mismas nuestro objeto y unidad de análisis en enfoques teóricos, pragmáticos e incluso geográficos.

Cualitativamente, una manera en que se trató la investigación es consolidándola por medio de la técnica de análisis documental que fortaleció los sustentos teóricos en cuanto al análisis de las capacidades institucionales en los gobiernos locales, a la revisión de la resiliencia y surgimiento de estas, inherentemente a la perspectiva heterogénea local y mundial en los ámbitos de creación de valor público mediante los servicios públicos y las políticas públicas.

Con ello, se ha realizado un estudio comparado de las capacidades institucionales, lo cual ha conducido también no solo al interés, sino a la necesidad de tener claridad sobre la metodología cuantitativa, tomando información del CNGMD (Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México) en el periodo de estudio y construyendo indicadores que fortalezcan el trabajo; es decir, se aplica la técnica de análisis de datos secundarios, dejando abierta la posibilidad de un estudio correlacional.

2.2.2 El análisis comparado

Normalmente pareciera que el hecho de comparar puede indicar una desestimación metodológica, un debilitamiento hacia lo que se pretende entender, interpretar, analizar e incluso explicar, encasillándolo a la preponderancia de una identificación de similitudes, sin ser así, sino tendiente a la contemplación también de las diferencias que se pueden denotar en conjunto con el entramado social, con ese hábitat ambiguo pero propio de los elementos

a observar; como lo indica Altamirano-Santiago y Martínez-Mendoza “[...] cobra especial relevancia el método comparado como marco metodológico por agregar valor y rigor científico al tratamiento y entendimiento de la realidad social y/o de los fenómenos que acontecen en cualquier unidad de análisis como objeto-sujeto de estudio” (2020, p. 89).

De igual manera, surge esta visión del comparativismo como un enfoque en el que, a través de esta acción, se ingresa al entramado de una técnica de investigación. Asimismo, se pueden mencionar cuatro objetivos en términos de la comparación (aplicable no solo a países como tal, sino a distintos órdenes de gobierno), los cuales tienen inmersa una descripción contextual, una creación de clasificaciones y tipologías, la verificación de hipótesis y la comparación de objetos de estudio (Laiz, 2013).

Este tipo de análisis no es excluyente en cuanto a políticas públicas refiere, ya que, como lo señala Gorri (2016), se habla con respecto a comparar para aprender y lo que conlleva esto, identificando variables explicativas en relación con fenómenos sociales por medio de técnicas cuantitativas y cualitativas, obteniendo como producto una matriz comparativa que permita una vinculación con la teoría abordada.

En la tesitura del análisis de políticas públicas, la metodología comparativa conforma una de las nuevas tendencias que se comienzan a presentar; si bien no termina con la perspectiva del ciclo de políticas como una herramienta única para la comprensión de las acciones del gobierno, sí como una vertiente complementaria que da pauta, en conjunto con otras, a establecer posicionamientos en términos de elecciones de los gobiernos que trasciendan con base en diagnósticos consolidados y argumentados (García, 2022).

Dentro de la clasificación de estudios de políticas comparadas, la presente investigación tiene cierta relación con la tercera categoría que menciona Smith (2012) y que es citada por Vicher (2022), que señala:

3. Los estudios que están orientados al proceso de hechura de decisiones (process-oriented) de los gobiernos, o que se interesan en explicar los factores o causas que la determinan. Aquí se ubica la investigación de aprendizaje de políticas que analiza cómo los actores perciben y procesan experiencias de políticas hechas en otros lugares. Comprende también la perspectiva de transferencia de políticas que se enfoca

en cómo éstas viajan de una unidad a otra, y el análisis institucional como una estrategia que permite evaluar el impacto de las restricciones sobre los actores en las decisiones de las políticas. (p. 154)

Por tanto, se tiene un panorama en el que se desarrollará un análisis implícito en parte de las nuevas tendencias en que las políticas públicas están siendo analizadas, en donde la parte institucional es un factor de interés en cuanto a sus capacidades y las transferencias de políticas que se presentan en los gobiernos locales y que estos pareciera que regularmente adoptan sin adaptar.

2.3 Las capacidades institucionales bajo tres dimensiones de estudio

Particularizando, es imprescindible voltear a ver las herramientas en las que se basan las capacidades los gobiernos municipales, por ejemplo, aquellas que posibilitan la evaluación del desempeño, el gobierno abierto, la gestión sustentable de recursos naturales, entre otros; en donde el recurso humano es un factor medular y da pauta a entender el gran desafío al que se enfrentan los gobernantes y los administradores públicos, teniendo injerencia en “el conocimiento del” y “el conocimiento en” el proceso de políticas públicas:

[...] corresponde a la administración pública un papel de suma importancia, al lograr que las investigaciones posean mayor relevancia en todas las esferas de la vida social y sean cada vez más solicitadas y utilizadas en la solución de los problemas centrales de los servicios públicos. (Blanco, 2007, p. 265)

Por tanto, se deben retomar estas tres vertientes de estudio en las que se da cabida a las capacidades institucionales ahondando en su faceta teórica y pragmática de verlo, por lo que la manera de abordarlo implicará no solo el comparar las 27 variables que conforman las dimensiones revisadas en los gobiernos locales seleccionados, sino que, aunado a esto, se aprecia con base en los distintos indicadores, una determinación de los niveles y los componentes inmersos dentro de las capacidades institucionales, estableciendo lo micro, meso y macro en su pertinencia correspondiente.

Asimismo, se realiza un Indicador de Capacidades Institucionales Municipal 2016-2020, el cual surge de una tabla origen que pasó de 27 a 23 variables, reduciendo cuatro

indicadores que teórica y operativamente no tenían un peso complementario con otros indicadores a la par.

Después, a través de un análisis de componentes principales, se redujo el número de variables, por medio de un conjunto de factores que buscaron hacer más diáfano el análisis, mejorando la interpretación de la información obtenida (Bech, 2019; Mooi et al., 2018). Dichos factores para el caso en cuestión son nueve, los cuales se seleccionaron de acuerdo con su eigenvalue mayor a 1. Esto posibilitó la obtención de dimensiones que dieron forma al Indicador de Capacidades Institucionales Municipales (producto de un promedio aritmético de éstas) y a su normalización, permitiendo una mejor interpretación, aspectos observados en los capítulos posteriores.

Por tanto, se desarrolla cada una de las tres principales dimensiones, que son la evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de los recursos naturales, mencionando su composición en términos de indicadores utilizados para mensurarlas y comprenderlas.

2.3.1 Evaluación del desempeño

La evaluación del desempeño al ser “una herramienta que mide el grado de compromiso del gobierno con sus gobernantes. Así, los procesos de evaluación del desempeño son el medio para una verdadera redistribución económica, eficiente, eficaz y equitativa de los recursos” (Olivera y Cano, 2010, p. 117), impulsada por procesos descentralizadores y desconcentradores, generó matices innovadores hacia la gestión pública en los distintos órdenes de gobierno. Por tanto, el municipal no fue una excepción y ha permitido la necesidad de instaurar mecanismos que conlleven al logro de este, bajo el entendimiento de que los resultados y, sobre todo, el impacto, son un reflejo constante en la solución de problemas públicos.

Al considerarse bajo una perspectiva de distintas concatenaciones de fases, al conjugar los insumos, procesos, resultados e impacto, da pauta a tener presentes un conjunto de factores que terminan por influirle, tal como la profesionalización, la importancia del recurso humano dentro de las diferentes acciones, traducidas en una constante toma de

decisiones, en un orden operativo y estratégico, en donde el enfocarse en ello resulta un hecho de trascendencia en la composición de esta.

De igual manera, no se omite el señalar que la evaluación del desempeño permea en una variedad de importantes temáticas, en las que transparencia y, por ende, la rendición de cuentas, son imperativos que no solo motivan, sino que obligan a desarrollarla de una manera adecuada.

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; en otras palabras, la evaluación fundamentada con un enfoque integral y transversal permite la transparencia, monitorea los rendimientos organizacionales y sobre todo permite evitar y reducir la corrupción imperante en la gestión local. No obstante, 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. (Ramos y Villalobos, 2011, p. 373)

La evaluación del desempeño dentro de los gobiernos locales ha sido producto, en cuestiones de legalidad y gobernabilidad, de un cúmulo de reformas presentadas y aprobadas desde lo constitucional, leyes secundarias, lineamientos y acuerdos, fomentando una orientación del gobierno a resultados, una mejora de sus estructuras en este tenor, así como la fiscalización de recursos por parte de órganos estatales (Ramos y Villalobos, 2011, p. 355).

En breve, en este marco de acciones recae el actuar gubernamental en un efecto péndulo, en términos de posibilitar o no que el ente municipal lleve a cabo alguna nueva función, atribución u obligación. Este efecto amerita señalar dos cosas, por un lado, el vaivén entre tener una afirmación al brindar una capacidad de manera textual, pero una negativa en la consideración pragmática, esto considerando un segundo aspecto, la inmediatez impresionante, casi tácita, sin considerar la heterogeneidad con la que se cuenta dentro de los gobiernos locales.

Dentro de esta dimensión, los componentes a analizar dentro del estudio se clasifican conforme a la tabla 10, provenientes del CNGMD y que constan de 5 indicadores.

Tabla 10

Indicadores Relacionados con la Evaluación del Desempeño en los Gobiernos Locales

Indicador	Interpretación
Porcentaje de comisiones de interés*	Cantidad de comisiones de interés entre el total de comisiones, multiplicado por cien.
Porcentaje de iniciativas aprobadas en temas de interés*	Cantidad de iniciativas aprobadas en temas de interés entre la cantidad total de iniciativas aprobadas, multiplicado por cien.
Porcentaje de personal de la Administración Pública municipal, con grado de estudios mayor a preparatoria	Cantidad de personal de la Administración Pública municipal con grado de estudios mayor a preparatoria entre el número total de personal de la Administración Pública municipal, multiplicado por cien.
Existencia de área y elementos de profesionalización	El valor máximo que puede alcanzar es 1, lo cual se cumple si se cuenta con un área o institución coordinadora de profesionalización (0.5) y si existen elementos para la profesionalización (0.5); en caso contrario, tendrá un valor acorde con lo que cuente.

Indicador	Interpretación
Porcentaje de elementos de profesionalización con los que se cuenta	Cantidad de elementos de profesionalización con los que se cuenta entre trece, que es el total de elementos que se preguntan en el Censo. El resultado se multiplica por cien.

Nota. Elaboración propia con datos del CNGMD, INEGI 2017, 2019 y 2021.

* Comisiones y temas de interés. Tienen que ver con cuatro temas a considerar: tesorería o finanzas; oficialía mayor o administración; contraloría interna; y, mejora de la gestión gubernamental.

Al igual que como se planteará en el gobierno abierto, se buscará observar los comportamientos de los 15 gobiernos locales seleccionados, teniendo las divergencias y coincidencias para cada una de estas vertientes.

2.3.2 El gobierno abierto

El contexto que permea en los gobiernos locales, en una constante búsqueda de legitimidad, conlleva la pretensión de alcanzar a satisfacer las demandas sociales y dar solución a los problemas públicos, dando pauta a las acciones u omisiones gubernamentales, así como a las políticas públicas. Ante este escenario, es como bajo un enfoque resiliente, se da el surgimiento y la adopción de distintos modelos y herramientas dentro de la gestión pública, factores con potencial legitimador que generen una aceptación favorable en el ejercicio público, tal como lo es el Gobierno Abierto (GA), que en esta tesitura se crea alrededor de un panorama poco diáfano en su entendimiento, llegándolo a mirar tanto como un medio y un fin (Morales, 2019).

Esta situación va ligada al factor de credibilidad que la sociedad tiene hacia el gobierno, a la inminente y continua exigencia de resultados y no solo productos, que se demuestra más claramente cuando se trastocan sus derechos e intereses, como lo señala Oszlak (2013). Ahora bien, la concepción, la definición, la implementación y el alcance de un GA no ha sido un proceder sencillo sino, por el contrario, se muestra como un camino con

obstáculos tanto endógenos como exógenos, con el menester de cambiar paradigmas, pero lo más difícil, que se den voluntades políticas y administrativas (Oszlak, 2016).

Si bien es cierto, se debe tener cuidado de no caer en la aplicación de modas (Cejudo, 2016; Figueras, 2018), ya que eficientemente no es válido solamente adoptar medidas, herramientas o mecanismos, sin tener presentes la adaptabilidad de estas a los hábitat o contextos bajo los que se pretenden implementar, lo cual conducirá a solamente salir del paso, a hablar de modelos pasajeros, un tanto densos en lo teórico, pero laxos y temporales en lo práctico.

Para el caso de México, a pesar de ser de los primeros países en incorporarse a la Alianza del Gobierno Abierto (AGA), como lo menciona Figueras (2018), también precisa que uno de los retos principales que tiene es el de “mejorar la confianza de la ciudadanía en el gobierno y generar mejores canales de intercomunicación” (Figueras, 2018: 527).

Considerando dicho reto, de forma inmediata se voltea hacia los gobiernos locales, ya que es en el municipio donde se gesta el orden de gobierno primario en cuanto a la relación más próxima y directa con la sociedad y, paradójicamente, allí se tiene un número importante de complicaciones y obstáculos ante los cuales debe hacerles frente tanto con las capacidades con las que cuentan como con las nuevas que se deben crear (Sánchez, 2019).

Sería interesante decir e investigar, el hecho de que las acciones implementadas por los gobiernos, en cualquiera que sea su nivel de aplicación y el alcance de estas, van de la mano con la satisfacción de necesidades de la sociedad; no obstante, ya no tan solo es complicado mencionar términos como satisfacción, sino que, por lo menos, se hable de acciones dirigidas a impactar en los menesteres sociales.

Se ha visto cómo, ante la continua crisis que presentan los gobiernos en sus distintos contextos, internos como externos, los procesos de resiliencia a que evoca conllevan la instauración de nuevas y no tan nuevas herramientas, con lo que buscan que una diferencia sea percibida bajo el hecho de que un cambio, por mínimo que se dé, implica una transformación positiva, una aseveración que tratará de inhibir el descontento de los gobernados y la falta de respuesta a sus demandas, sin tener claro en la inmediatez el

beneficio o no de estas acciones, estructuras, procesos o procedimientos, o cualquier elemento que se muestre.

Es así como nacen ante escenarios poscrisis conceptos, dimensiones teórico-prácticas en las cuales comienza una exploración hacia la estructuración de nuevos paradigmas; tal es el caso, como lo refiere Aguilar (2006), de la gobernanza. De esta misma manera, en cuestión de semejanza, pero, por ejemplo, desde un aspecto directo de capacidades estatales, se aprecia el surgimiento o resurgimiento de herramientas como la nueva gestión pública y, para este nuevo milenio, el GA.

Una serie de interrogantes son conducentes sobre la aparición principal del GA, ¿tiene las condiciones suficientes para crear un vínculo importante con la sociedad? ¿Se puede hablar de un mecanismo de alto impacto dentro de las políticas públicas, capaz de apoyar en solventar o aminorar los problemas públicos? ¿Es una llave para abrir la puerta hacia una gobernanza efectiva? ¿No se está ante la presencia de una nueva moda? Por ello, al tener un abanico de posibilidades o de ventanas de oportunidad ante las cuales se puede tratar el término GA, las primeras preguntas a responder son: ¿qué entender por GA y cuáles son sus componentes?

Para hablar de GA, primero se debe poner atención en el valor de la información, como señala Oszlak (2013); termina siendo un punto de inflexión sobre el cual se genera una serie de controversias entre lo que el gobierno desea mostrar y lo que el ciudadano desea, exige o se conforma con conocer. Por lo que menciona, que la generación de una relación entre Estado y sociedad civil da pauta a observar en el GA una modalidad de gestión pública en la cual fungen tres vertientes primarias: la transparencia, la participación y la colaboración.

Por su parte, Uvalle lo intenta definir de una manera más específica, teniendo que:

[...] es la suma de capacidades diseñadas como medio clave en los procesos de la gobernanza con énfasis en la capacidad de generar los datos que los ciudadanos necesitan para participar de manera colaborativa en el desarrollo de las actividades productivas y sociales, disponiendo de información veraz y oportuna para que asuman con lucidez, su condición de personas activas, organizadas e informadas para intervenir en la discusión y adopción de las políticas públicas. (2018: 37)

Ante el alcance que puede tener el GA, se denota un proceso en el que la gestión pública se ve posibilitada, fortalecida, mediante un conjunto de capacidades, competentes de incorporar a la ciudadanía en las acciones gubernamentales, dotándolas de un elemento legitimador y, sobre todo, siendo un factor de valor en las políticas públicas y, por ende, en la búsqueda del aminoramiento de las problemáticas sociales. Morales (2019: 25) menciona que “Gobierno abierto es un modelo organizativo que incorpora las nuevas tecnologías a la gestión cotidiana para brindar información pública de utilidad social, aumentar la participación ciudadana y con ello solucionar problemas públicos específicos”.

Como se puede apreciar, hay un conjunto de perspectivas, circunstancias y elementos que intervienen en el planteamiento del concepto de GA, es multifactorial (Contreras, 2023); empero, se está de acuerdo en que se debe dar bajo un esquema democrático (Cejudó, 2016; Cruz-Rubio, 2015; Figueras, 2018).

¿Cómo se vislumbra este concepto? Para esto, existen diferentes posturas que dan cabida a distintos matices, como la concepción de una moda (Cejudó, 2016; Figueras, 2018; Morales, 2019; Oszlak, 2016), como un aspecto novedoso, como un proceso, un ideal o una aspiración (Morales, 2019), hasta el hecho de plantearlo con base en sus contextos, como una etiqueta, principio o práctica (Cejudó, 2016).

Lo que se pone a discusión es el hecho de consolidar el GA, el evitar que exista un desgaste sin sentido al introducirlo y entenderlo como una receta de cocina, donde se vea forzado su ingreso, a manera de analogía, con lo que Cabrero (2005) citaba sobre las tres disonancias de la nueva gerencia pública, es decir, tener presente los aspectos prematuros, de simulación y, desarticulación.

No basta con solo tomarlo, asumirlo y aplicarlo, sino que indudablemente se estaría ante formatos, mecanismos y procesos temporales, por lo que en el campo ideal se debe robustecer un conjunto de principios, en su mayoría provistos por el principio de legalidad, que encaminen y posibiliten el actuar del gobierno, de su Administración Pública, para tener resultados en vías pragmáticas que mínimo den pie al beneficio de la duda hacia un campo exitoso (Cejudó, 2016).

De manera concreta, este enfoque que se menciona para analizar el GA tiene que ver con lo que señala Cejudo (2016), en tanto observarlo bajo distintas vertientes: como etiqueta, principio o prácticas. Indudablemente, el contexto juega un factor importante para la definición del planteamiento en el que se considere que se encuentra el objeto de estudio que se desee analizar; no obstante, una de las apreciaciones que enmarca es el puntualizar el rol de las capacidades institucionales dentro de los esquemas de gobierno manifestados.

Tanto en su conceptualización como en la definición, “gobierno abierto” continúa siendo ambiguo o poco diáfano en lo que específicamente busca comprender. Más allá de mostrarse como un nuevo paradigma, ligado a las demandas y necesidades de la sociedad, cambiantes y revulsivas, conlleva consensos, pero también distintos disensos que tienen que ver desde el hecho de preguntarse qué tan novedosa es esta o si al final del día en su mayoría solo termina retomando distintas herramientas de la gestión pública ya existentes, lo cual exhibe en sí mismo una paradoja (Ozslak, 2016; Soria, 2021). Esta “[...] consiste en que la mayor densidad que en este proceso iba adquiriendo el concepto de GA, acabó poniendo en evidencia más su continuidad con modelos y corrientes de estudio precedentes, que su pretendida ruptura definitiva con enfoques previos” (Ozslak, 2016: 38). Lo que afianza no solo el hecho de pensarse como una moda, sino el de cuestionarse su sentido novedoso.

Aunado a las características enunciadas, se tiene un elemento más a considerar en el análisis y en la muestra de la complejidad que rodea al GA, ya que, entre la forma de valorar lo nuevo, interviene el hecho de verlo, por una parte, en una perspectiva relacional en el entramado de la gobernanza y, por otra, desde la vertiente instrumental, en cuestiones de actuación del gobierno (Cruz-Rubio, 2015). Si bien no parecieran ser del todo excluyentes estas posturas, sí precisan el hecho de que, directa o indirectamente, se comienza a dotar de un rol fundamental al ciudadano.

Para sustentar este papel preponderante, su composición también se nota con distintas variantes, las cuales en un inicio implicaban la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración (cocreación), para posteriormente mencionar también a la rendición de cuentas y a las tecnologías (Soria, 2021).

Para observar estas perspectivas acerca de los componentes que sustentan el GA, cabe retomar el hecho de que, aunque surge el término en la década de los 50, es a finales de la

primera década del nuevo milenio cuando el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, a través de un memorándum en 2009, pone el término de GA no solo en su agenda local, sino prácticamente en el rubro internacional, dando inicio al surgimiento, años más tarde, de la Alianza por el Gobierno Abierto (de la cual México es uno de sus iniciadores) y que evidencia ese cruce de dimensiones (Yu y Robinson, 2012; Cruz-Rubio, 2015; Sánchez, 2019; Figueras, 2018; Cruz y Zamudio, 2017; Chaidez, 2016).

A continuación, se describen los tres componentes del primer enfoque (memorándum de Obama), que son las que se retoman más adelante como punto esencial en el alcance del presente trabajo, esto sin el hecho de minimizar la rendición de cuentas ni mucho menos las tecnologías de la información y la comunicación, ya que como lo menciona Cruz-Rubio (2015), la primera se incluye dentro del punto de transparencia y, la segunda, en un formato instrumental, que es vinculante como apoyo para la obtención de los tres pilares, visto principalmente como el gobierno electrónico, colocando una controversia en el hecho de si es indispensable o no para el GA, observando que, en efecto, es uno de los medios facilitadores importantes, generador de la comunicación de doble vía (Sánchez, 2019; Oszlak, 2013).

Se iniciará con la transparencia, que de acuerdo con López y Merino (2009: 8), “[...] es una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos”, asumiéndola junto con el acceso a la información, como dos pilares de la rendición de cuentas. Esto se complementa con la condicionante que plasma Morales (2019), señalando que la información que se presente debe ser de utilidad social y, de igual forma, se tiene que dejar entrever el papel de los datos abiertos como impulsor o punto de inflexión favorable hacia la transparencia (Mariñez, 2013).

Por su parte, la participación ciudadana tiene que ver con la capacidad de influir por parte de la ciudadanía tanto en el ciclo de políticas públicas, como en la toma de decisiones, pasando de una connotación pasiva a una activa, en términos colaborativos y de horizontalidad (Prieto-Martín y Ramírez-Alujas, 2014; Sánchez, 2015).

Asimismo, Canto (2008), respecto a esta participación, discute una paradoja que se presenta, en donde si bien el potencial ideal que tiene es alto, en términos pragmáticos la

ciudadanía continúa distante de las políticas públicas, lo cual permite cuestionarse sobre la o las condicionantes que atenúan esta variable, partiendo desde la legitimidad hasta la calidad del gobierno. Por otro lado, y completando lo antes citado, este autor plantea la participación ciudadana como el resultado de la falta de efectividad por parte del gobierno y, también, como un instrumento que el mismo gobierno busca incluir dentro de la implementación de políticas.

Esta postura abona, ya que es un punto analítico en el que la participación ciudadana, además de ser entendida como un posibilitador de cambios al interior del gobierno, también es comprendida como un elemento en el cual el mismo gobierno es génesis de esta, a sabiendas de la capacidad de legitimidad que posee, quedando en cuestionamiento su eficacia, ya que, como establece Díaz (2017: 374) “[...] depende de que se comprenda su carácter instrumental y técnico, de modo que, al activarla desde el gobierno, cada actor contribuya según sus condiciones y de acuerdo con las necesidades específicas del problema público a resolver”.

Por último, la colaboración (cocreación) como tercer elemento, no implica que sea el de menor peso sino, por el contrario, en conjunto con la participación ciudadana, Sánchez (2019) menciona que son el corazón del GA. Refiere este término a uno de los principales vinculantes sobre los procesos de gobernanza que se pudieran instaurar (Contreras, 2023), consolidando en cierta manera, no solo los canales de participación ciudadana, sino haciendo efectiva la interacción y actividad comprometida, colaborativa y responsable de los distintos agentes sociales en relación con las acciones llevadas a cabo para la solución de problemas públicos (Ramírez-Alujas, 2014).

Este trinomio de elementos, que da pauta a poder hablar del GA, ¿es propio considerar este tipo de modelos en un orden de gobierno preponderantemente, como lo es el federal? Dadas las características antes mencionadas, en definitiva, si se contempla el mito de que los gobiernos locales cuentan con una mayor interrelación con su ciudadanía al ser su primer punto de contacto el primer orden de gobierno (en un perfil de abajo hacia arriba y considerando el involucramiento con los servicios públicos) dentro del sistema federalista, existe la obligación de considerarlos y analizarlos, teniendo presente la heterogeneidad de los mismos y la complejidad que propiamente permea en estos.

Como lo señala Sánchez (2019), en los gobiernos municipales puede estar la ventana de oportunidad en donde lleven a cabo acciones y mecanismos tendientes al GA, con lo cual realmente exploten la cercanía que pueden alcanzar con la ciudadanía y que, al mismo tiempo, funjan estas situaciones como elementos que potencien dentro de la sociedad el interés de participar y de colaborar, proveniente de la voluntad política de hacer diáfana la famosa caja negra bajo la cual parecieran operar los gobiernos locales, para lo cual deben analizarse distintos factores, desde la ambigüedad organizacional que llegan a presentar, como la brecha digital y el hábitat tan particular en cada uno de estos.

Si bien el municipio en México cumple con estos supuestos en relación con la posibilidad de mayor cercanía con los ciudadanos en comparativa con los otros dos órdenes de gobierno, en el análisis no se debe dejar fuera, como lo indica Cabrero (2000), el constante grado de dificultad, de complejidad y de variabilidad que se suscita en su toma de decisiones, tras las racionalidades diversas que buscan conciliar acciones integrales para la solución de problemas públicos. Esto en conjunto con lo planteado con Merino (2004), acerca del diseño institucional de los gobiernos locales y las adversidades que presenta, desde la arquitectura institucional hasta su heterogeneidad y la precariedad de recursos con los que cuentan.

Esto conlleva, finalmente, observar la complejidad que rodea un modelo como lo es el GA, desde su génesis, su marco en construcción y cómo, a partir de algunas coincidencias, los gobiernos están tentados a estandarizar acciones, comportamientos; empero, ante este proceso mimético en el que llegan a incurrir, su alcance se ve afectado o potencializado, según sea el caso, por las capacidades institucionales con las que cuentan, para lo cual es fundamental mirar el reto que se tiene por delante:

[...] tenemos el reto importante, y que no tiene que ver con iniciativas inconexas bajo la etiqueta de gobierno abierto, sino con la generación de capacidades en las oficinas públicas. No es la firma de un tratado, no es reformar una constitución; es generar capacidades en los gobiernos para lidiar con los retos renovados de gobierno abierto [...] No es un problema de principios normativos y objetivos finales, sino de capacidades institucionales. (Cejudo, 2016: 105)

Dado lo anterior, para esta investigación, se toma el CNGMD como insumo básico para la obtención de indicadores que giran en torno a la dimensión de GA. Dicho proyecto estadístico lo realiza de manera bienal el INEGI.

Se utiliza este tipo de censos porque se compone de un conjunto de temáticas precisadas en variables que para este caso son independientes para tratar de entender al GA; además, sus resultados se encuentran catalogados como información de interés nacional, lo que, con base en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), les da el carácter de oficial y plantea su uso obligatorio para las Unidades de Estado (UE). Esta información tiene en particular la finalidad de mejorar los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

Para la exploración del GA, se lleva a cabo la selección de variables detectadas en el proyecto estadístico, que están involucradas con los tres componentes que permean en el GA: transparencia, participación ciudadana y colaboración (cocreación).

Cada una de estas, para poderlas operacionalizar, se convirtió en discreta y continua, esto en los casos que se contaban con condiciones nominales, lo que dio como resultado las variables por analizar, como se muestra en las tablas 11, 12 y 13.

Tabla 11

Indicadores Relacionados con Transparencia en los Gobiernos Locales

Indicador	Interpretación
Tipo de servicio WEB sobre el que se ofrecieron los trámites	Las ponderaciones consideradas indican que máximo podría tener un valor de 10, dependiendo de la existencia de trámites por tipo de servicio: 5 puntos para transaccionales, 3 para interactivos, 2 para informativos y cero para cuando no se ofrece en WEB.

Indicador	Interpretación
Tasa de solicitudes de acceso a la información pública recibidas por cada 10,000 habitantes	Cantidad de solicitudes de acceso a la información pública recibidas entre la población a mediados del año de estudio, multiplicado por 10,000.
Tasa de solicitudes de protección de datos personales recibidas por cada 10,000 mil habitantes	Cantidad de solicitudes de protección de datos personales recibidas entre la población a mediados del año de estudio, multiplicado por 10,000.
Tasa de solicitudes de acceso a la información pública respondidas por cada 10,000 habitantes	Cantidad de solicitudes de acceso a la información pública respondidas entre la población a mediados del año de estudio, multiplicado por 10,000.
Tasa de solicitudes de protección de datos personales respondidas por cada 10,000 mil habitantes	Cantidad de solicitudes de protección de datos personales respondidas entre la población a mediados del año de estudio, multiplicado por 10,000.
Tasa de solicitudes de acceso a la información pública en trámite por cada 10,000 habitantes	Cantidad de solicitudes de acceso a la información pública en trámite entre la población a mediados del año de estudio, multiplicado por 10,000.

Nota. Elaboración propia con base en el CNGMD, INEGI 2017, 2019 y 2021.

Tabla 12*Indicadores Relacionados con Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales*

Indicador	Interpretación
Cantidad de canales participativos conformados en las Administraciones Públicas Municipales, según temas de interés	Cantidad de órganos/canales de participación ciudadana conformados en las Administraciones Públicas Municipales, según temas, durante el año.
Proporción de participantes en los canales participativos	Cociente resultante del número de participantes en los órganos/canales de participación ciudadana por tema entre la cantidad de órganos de participación ciudadana conformados.

Nota. Elaboración propia con base en el CNGMD, INEGI 2017, 2019 y 2021.

Tabla 13*Indicadores Relacionados con Colaboración (Cocreación) en los Gobiernos Locales*

Indicador	Interpretación
Proporción de temas en los que se abrieron espacios de contraloría social	Tendrá un valor máximo de 10. Producto del cociente resultante de la cantidad de temas abiertos en espacios de contraloría social que un municipio contemple, entre el número máximo posible (siete), esto multiplicado por 10.
Cantidad de órganos constituidos para la operación del espacio de contraloría social	Número total de órganos constituidos para la operación del espacio de contraloría

Indicador	Interpretación
	social en las Administraciones Públicas municipales.
Proporción de tipos de participantes en los órganos para contraloría social	Cociente resultante del número de participantes de los tipos de órganos constituidos para la operación del espacio de contraloría social entre la cantidad de órgano constituido para la operación del espacio de contraloría social.
Prestación indirecta de servicio público (colaboración con particulares)	Su valor máximo es de 100, esto si dentro de cada uno de los siete servicios públicos que contempla se tiene una ponderación individual de 10, que implicaría ya sea en caso de que tanto en la cabecera municipal como en el resto del municipio se dé dicha actividad por parte de una asociación civil o en colaboración con la comunidad, o que alguna de estas dos formas de prestación se dé en solo una ubicación geográfica.

Nota. Elaboración propia con base en el CNGMD, INEGI 2017, 2019 y 2021.

Bajo este escenario, se busca llevar a cabo un análisis que permita observar los factores en relación con las variables que se tienen.

2.3.3 Gestión sustentable de los recursos naturales

La temática de la gestión sustentable de recursos naturales como tal ha implicado, sin necesidad de precisar sobre alguna territorialidad en específico, una reestructuración dentro del ámbito público, un aliciente a que el gobierno se reconfigure o al menos intente hacerlo, tratando de sopesar su toma de decisiones.

Como se ha observado mediante los Objetivos de Desarrollo del Milenio y ahora los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda 2030 ha obligado a que los países permeen estas perspectivas hacia los gobiernos subnacionales; transversalmente instauran una preocupación más hacia los gobiernos locales, provocando la insistente interrogante sobre las capacidades institucionales con las que cuentan.

Victoria y Mamani (2017), precisan sobre el rol de la gestión municipal en relación con la sostenibilidad, generan la perspectiva de lo que deben comprender las políticas que se apliquen, sobre todo en el entendido de hacer cambios en su organización, en sus procesos, el tener una visión regulatoria y, por ende, eficaz.

Paralelamente a esta postura, se estarían indicando, inherentemente, la necesidad de instaurar los tipos de capacidades señaladas por Rosas (2019): indicada, efectiva, como producto y como proceso. Sin dejar de lado, la generación de ciclos positivos basados en las capacidades mencionadas por Chudnovsky et al. (2018): organizacional, presupuestaria, del servicio civil, del alcance y política.

Finalmente, al igual que en las herramientas que se han observado, el contexto no se puede dejar de lado en cuanto a las variables y actores que se relacionan bajo distintos grados de intensidad, por lo que, si se pretende mirar hacia el desarrollo sostenible, se debe considerar que: “no es un concepto exclusivamente ambiental, sino que es un triángulo de equilibrios entre lo ambiental, lo económico y lo social, cuyo resultado es la solidaridad” (Villegas, 2002, p. 55).

Esta dimensión, para su análisis en nuestro estudio, se compone de nueve elementos, como se indica en la tabla 14.

Tabla 14

Indicadores Relacionados con Gestión Sustentable de los Recursos Naturales en los Gobiernos Locales

Indicador	Interpretación
Porcentaje de medidas adoptadas por el municipio en materia de cambio climático y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero	Número de medidas adoptadas por el municipio en materia de cambio climático y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero: entre 1 y 12, que es el número máximo de medidas que se preguntan en el Censo. El resultado se multiplica por cien.
Existencia y registro de áreas de reserva territorial	El valor máximo que se puede obtener es 100. Esta deriva si se señala la existencia de áreas de reserva territorial y de si cuentan con un registro de ello.
Porcentaje de instrumentos regulatorios utilizados para planeación urbana	Cantidad de instrumentos regulatorios utilizados para planeación urbana: entre cuatro, que es el total de instrumentos regulatorios que se preguntan en el Censo. El resultado se multiplica por cien.
Existencia de acciones para prevenir los asentamientos humanos irregulares	En caso de señalar la existencia de acciones para prevenir los asentamientos humanos irregulares, el valor que adquiere es de 100.
Porcentaje de acciones implementadas para prevenir asentamientos humanos irregulares	Cantidad de acciones implementadas para prevenir asentamientos humanos irregulares: cinco, que es el total de acciones

Indicador	Interpretación
	implementadas que se preguntan en el censo. El resultado se multiplica por cien.
Existencia de acciones para fomentar el crecimiento urbano mediante estrategia de ciudad compacta.	Si se señala la existencia de acciones para fomentar el crecimiento urbano mediante estrategia de ciudad completa, el valor que adquiere es de 100.
Porcentaje de acciones aplicadas para fomentar crecimiento urbano mediante políticas o estrategias de ciudad compacta.	El número de acciones aplicadas para fomentar crecimiento urbano mediante políticas o estrategias de ciudad compacta es siete, que es el total de acciones aplicadas que se preguntan en el censo. El resultado se multiplica por cien.
Existencia de intercambio de información con unidades administrativas de los órdenes de gobierno.	En caso de señalar la existencia de intercambio de información con unidades administrativas de los órdenes de gobierno, el valor que adquiere es de 100.
Porcentaje de acciones en materia de desarrollo urbano que se realizaron en coordinación con la Administración Pública Estatal.	Cantidad de acciones en materia de desarrollo urbano que se realizaron en coordinación con la Administración Pública estatal: nueve, que es el total de acciones aplicadas que se preguntan en el Censo. El resultado se multiplica por cien.

Nota. Elaboración propia con base en el CNGMD, INEGI 2017, 2019 y 2021.

2.4 Conclusiones

La heterogeneidad de la que se ha venido planteando y sosteniendo como una perspectiva válida y necesaria de ser retomada dentro de los distintos estudios de gestión y problemas públicos, debido y ante la homogeneización que normalmente se presenta en estudio y la interpretación que se da a los gobiernos subnacionales. Bajo esta consideración este trabajo se dirige a comparar tres entidades federativas: Hidalgo, Sonora y Yucatán. De manera puntual, el planteamiento es: no existen condiciones para postular de la misma forma análisis de políticas.

Se ha planteado que, para llevar a cabo la operacionalización de variables y entender las tres dimensiones que se contemplan en esta investigación, primero es menester precisar qué se buscará comparar, por lo que se atendió el dar un contexto de las tres entidades, retomando distintos factores entre ellas, como los sociales y económicos, mostrando similitudes y diferencias observadas en los datos que van desde el sector económico que prevalece en cada una hasta cuestiones de superficie y de la medición de, por ejemplo, marginación, rezago social y pobreza multidimensional.

De igual manera, se ha visto la imposibilidad analítica y operativa de retomar los 262 municipios que conforman las entidades federativas seleccionadas, dada la ambigüedad y falta de información que se tiene, con lo que se retoman los municipios que se consideran en encuestas del INEGI, como lo es la ENCIG, reduciendo la muestra a 15 gobiernos locales.

Ante este escenario, más diáfano, se señalaron las variables inmersas en cada una de las tres dimensiones, así como un panorama más conciso de la evaluación del desempeño, del gobierno abierto y de la gestión sustentable de los recursos naturales en el ámbito local. Esto tomando en cuenta el establecimiento de un indicador de capacidades institucionales que permitirá en los siguientes capítulos la comparabilidad correspondiente.

Por lo tanto, se encontró en el análisis comparado una opción válida y consistente para poder atender temáticas del ámbito público, en relación con dinámicas de capacidades institucionales, sin perder de vista la pertinencia de factor posibilitador que tienen hacia la generación de valor público, siendo un vínculo con el entramado de las políticas públicas.

Capítulo 3. Las capacidades institucionales en los Ayuntamientos en México, ¿de la coincidencia a la divergencia?

Una vez establecido el marco analítico y teórico en cuanto a la trascendencia de mirar hacia las capacidades institucionales de los gobiernos locales, no solo en su existencia, sino en la construcción de estas, se presenta un escenario en el que es menester continuar con la generación, revisión e interpretación de lo que ocurre en estos órdenes de gobierno.

Si bien se ha observado la necesidad de desarrollar una metodología que dé cabida a visualizar el panorama que en distintas ocasiones pudiera parecer poco diáfano dentro del comportamiento de las organizaciones e instituciones públicas municipales, se ha planteado un conjunto de indicadores con base en el proyecto estadístico denominado Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (levantamientos 2017, 2019 y 2021), que buscan abordar comparativamente este rubro, para lo cual a continuación, se muestran los resultados encontrados en materia de los tres instrumentos de estudio: la evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de recursos naturales.

Cada uno de estos instrumentos es visto a través de una serie de variables que pretenden dar un poco más de claridad acerca de lo que implican en sí mismas y de lo que involucran de acuerdo con cada una de las zonas geográficas en estudio que, en términos puntuales, como se ha planteado, se trata de gobiernos municipales en tres entidades federativas: Hidalgo, Sonora y Yucatán.

Ergo, primero se mostrarán las capacidades institucionales como un campo de estudio, bajo tres condicionantes principales, así como otro factor que se incluye, que es el marco regulatorio, dado el factor de capacidad política que permite visualizar. Posteriormente, se dará paso a establecer la composición de las variables a tratar bajo la perspectiva de niveles y componentes de las capacidades institucionales, para finalizar con un breve análisis exploratorio de los servicios públicos municipales y el COVID.

3.1 Las capacidades institucionales, un campo de estudio en los gobiernos locales

Las aptitudes existentes dentro de los órdenes de gobierno municipal, estudiados como posibilitadores de valor público, generan un área de interés por la trascendencia que poseen para la vida práctica, cotidiana de los ayuntamientos.

Por ello, en un primer momento se mostrarán tanto los tres instrumentos de estudio como las variables que se han considerado inmersas en cada uno de estos, con la finalidad de mirar su comportamiento en un espacio y tiempo concreto.

Cabe destacar que, en este capítulo, para cada figura en donde se muestren los gobiernos locales en estudio, estos aparecerán con su clave geoestadística y no con su nombre, para lo cual a continuación, mediante la tabla 15, se les indica la clave y el municipio al que corresponde.

Tabla 15

Nombre y Clave Geoestadística Municipal para los Gobiernos Locales de Estudio

Clave geoestadística	Nombre del municipio
13016	Cuautepec de Hinojosa
13048	Pachuca de Soto
13051	Mineral de la Reforma
13056	Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero
13077	Tulancingo de Bravo
26018	Cajeme
26029	Guaymas
26030	Hermosillo
26042	Navojoa
26043	Nogales
26055	San Luis Río Colorado
31041	Kanasín
31050	Mérida

Clave geoestadística	Nombre del municipio
31059	Progreso
31101	Umán

Fuente: Elaboración propia con base en el CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Finalmente, para consulta específica en relación con los datos que conformaron las figuras siguientes, remítase al Anexo 1, tablas 16 y 17.

3.1.1 Evaluación del desempeño, 2016-2020

Según la metodología de esta investigación, se ha establecido en el proyecto estadístico del CNGMD que hay cinco pilares que muestran cómo funciona este instrumento, que son:

- Porcentaje de comisiones de interés al tema de evaluación del desempeño.
- Porcentaje de iniciativas aprobadas en temas de interés de evaluación del desempeño.
- Porcentaje de personal de la Administración Pública municipal, con grado de estudio mayor a preparatoria.
- Existencia de área y elementos de profesionalización.
- Porcentaje de elementos de profesionalización con los que se cuenta.

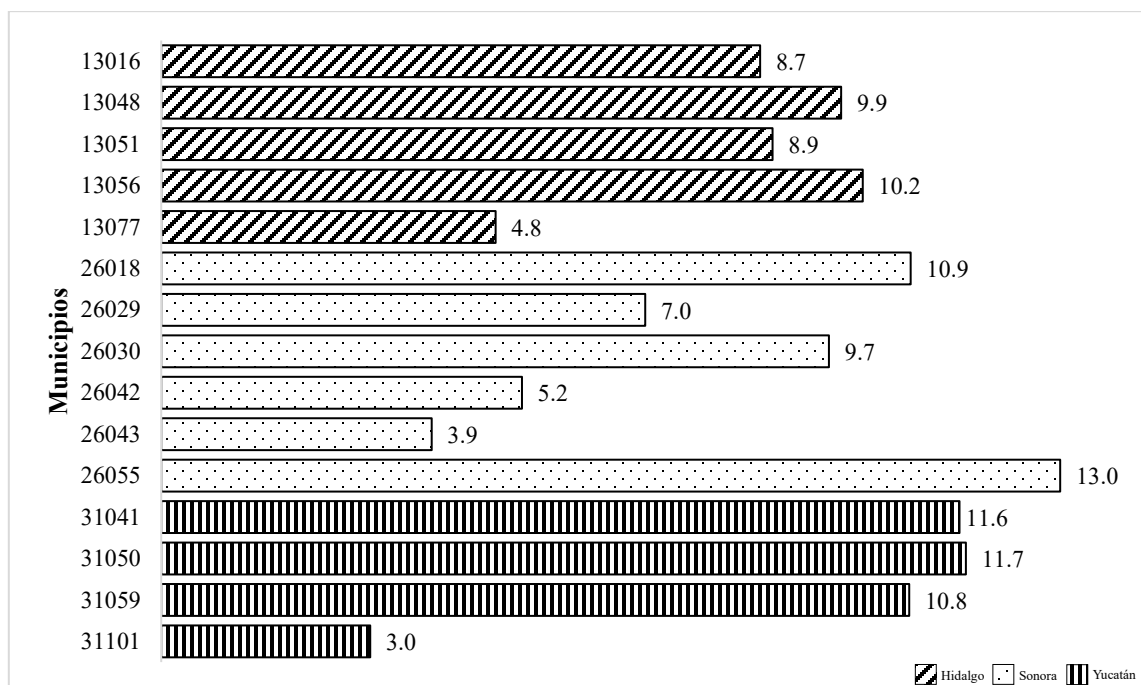
3.1.1.1 Porcentaje de comisiones de interés al tema de evaluación del desempeño.

Dentro del listado de temas contenido en los instrumentos de captación del CNGMD, en cuatro son en los que se basa este indicador: Tesorería o Finanzas, Oficialía Mayor o Administración, Contraloría Interna y, Mejora de la gestión gubernamental.

Como se puede observar en la figura 1, se tiene un promedio que abarca tres escenarios, 2016, 2018 y 2020. El gobierno local con una cifra mayor se ubica en Sonora, mientras el menor se halla en Yucatán, siendo San Luis Río Colorado y Umán, respectivamente.

Figura 1

Promedio de los Porcentajes de Comisiones de Interés en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016 a 2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

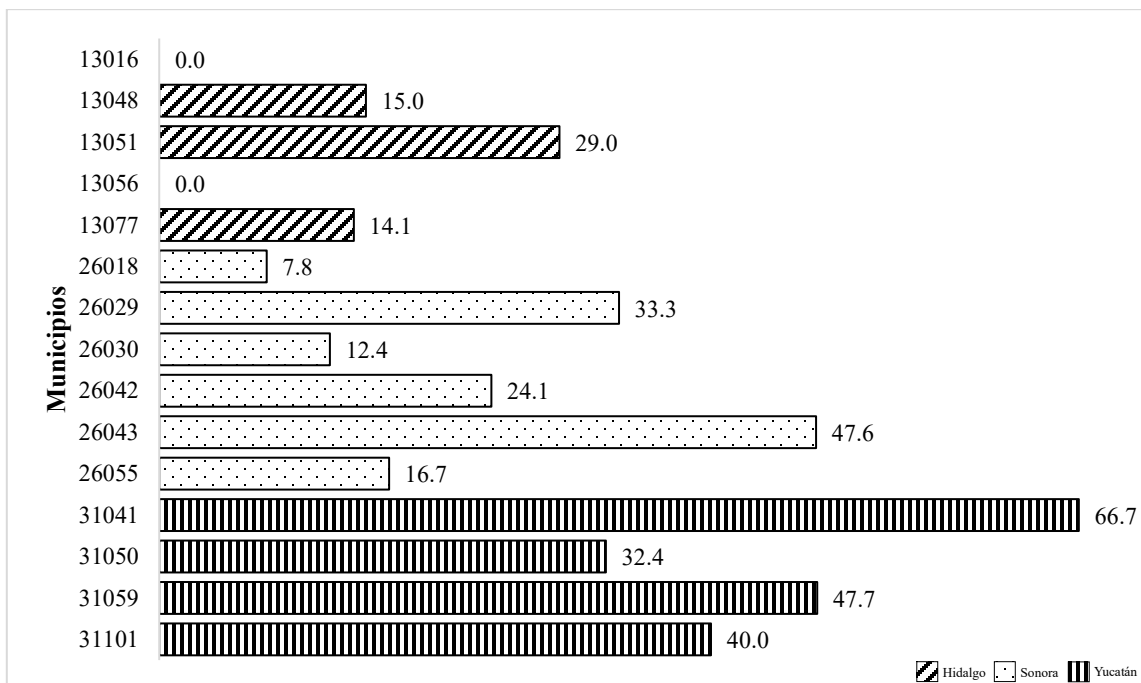
Mientras que, en San Luis Río Colorado, de cada diez comisiones 1.3 hablan sobre temas de interés abocados a la evaluación del desempeño, en Umán tan solo es un valor de 0.3. Para el caso de Hidalgo, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero se encuentra por arriba de la capital del estado, Pachuca de Soto, con 10.2 respecto a 9.9.

3.1.1.2 Porcentaje de iniciativas aprobadas en temas de interés de evaluación del desempeño.

Resulta importante conocer que las temáticas en cuestión están siendo colocadas en el debate público municipal en torno a las personas tomadoras de decisiones; empero, se considera necesario dar un paso más y establecer dentro de las iniciativas aprobadas la proporción que rescata las temáticas antes mencionadas y tener presente el comportamiento dentro de los distintos gobiernos locales, para lo cual la figura 2, a través de un promedio del periodo de estudio 2016-2020, concreta cómo se ubican los 15 ayuntamientos observados.

Figura 2

Promedio de los Porcentaje de Iniciativas Aprobadas en Temas de Interés en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Mientras que los gobiernos locales con mayor porcentaje de iniciativas aprobadas en temas de interés de evaluación del desempeño se ubicaron en Yucatán, en donde Kanasín, de cada 10 iniciativas de interés, cerca de siete eran aprobadas, en Hidalgo, tanto Cuauhtémoc de Hinojosa como Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero no contaron con alguna aprobada. Caso interesante este último, ya que fue en donde se tenía, dentro de los municipios en cuestión en Hidalgo, una ponderación mayor en cuanto a las comisiones de interés.

3.1.1.3 Porcentaje de personal de la Administración Pública municipal, con grado de estudio mayor a preparatoria.

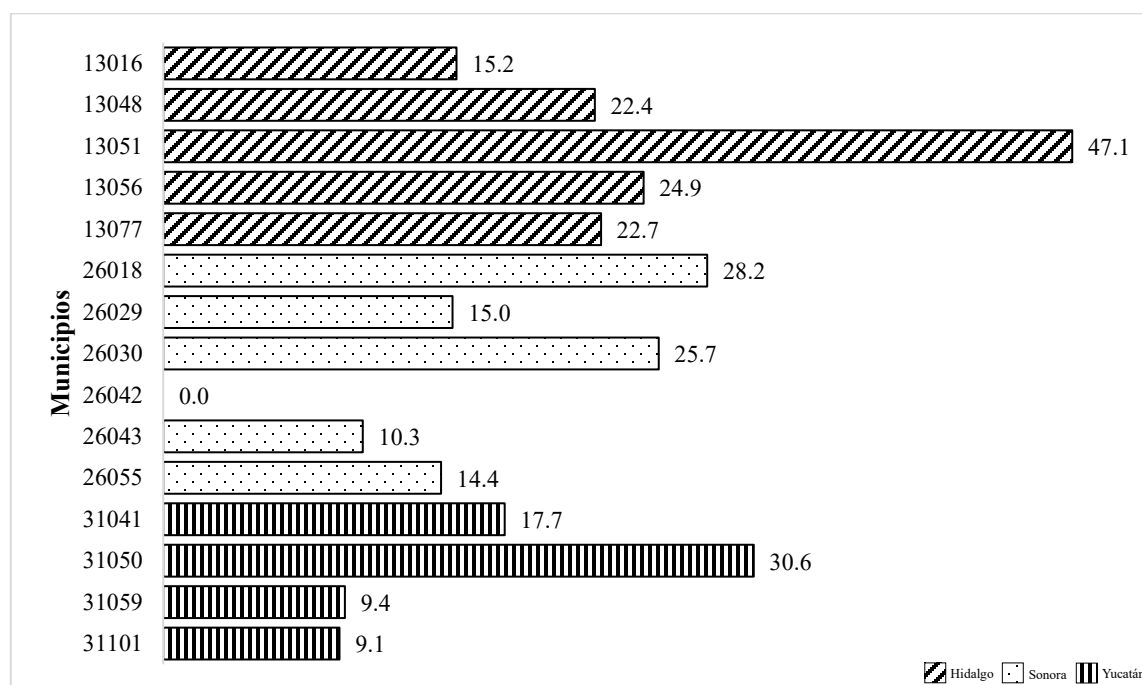
Dentro de la evaluación del desempeño, se incita a observar el factor o recurso humano; entre las distintas vertientes se encuentra lo relacionado con el grado de estudios. ¿Existe un ideal entre la preparación mínima deseable que deba existir dentro de los Ayuntamientos? Si se maneja como tal en deseable, interviene un carácter subjetivo que no necesariamente conlleva

una relación directa con la eficiencia, eficacia y economía con la que pueda tener su actuar el servidor público.

Como se deja ver en la figura 3, el promedio de los porcentajes de personal de la Administración Pública municipal, con grado de estudio mayor a preparatoria, presenta que es en Hidalgo, en el municipio de Mineral de la Reforma, en donde cinco de cada diez servidores públicos contaron con un alto grado de estudios, seguido del municipio de Mérida en Yucatán, en donde tres de cada diez contaban esta situación.

Figura 3

Promedio de los Porcentaje de Personal de la Administración Pública Municipal, con Grado de Estudio Mayor a Preparatoria en Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

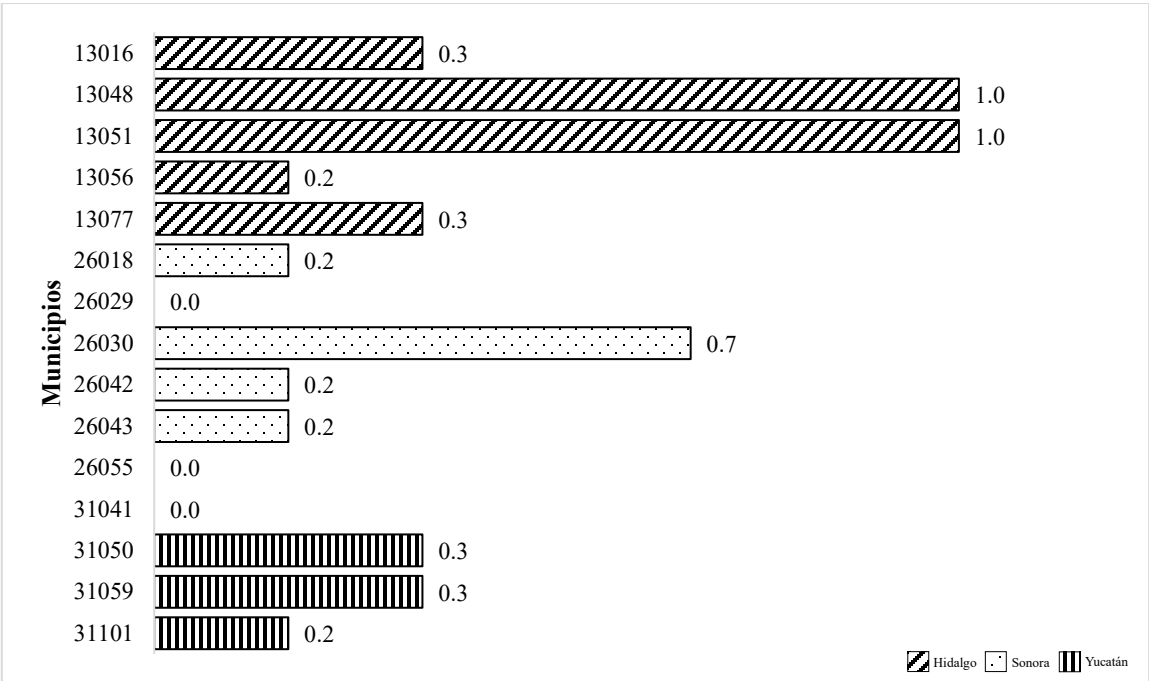
3.1.1.4 Existencia de área y elementos de profesionalización.

El comportamiento de esta variable implica un valor máximo por año de 1, lo que incide en contar estructural y operativamente con la referencia a la temática de profesionalización. Como se visualiza en la figura 4, son dos municipios hidalguenses, pertenecientes a una zona

metropolitana, quienes mantienen en existencia los dos rubros que se tratan en torno al periodo de tiempo que se analiza, Pachuca de Soto y Mineral de la Reforma.

Figura 4

Promedio en Cuanto a la Existencia de Área y Elementos de Profesionalización en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



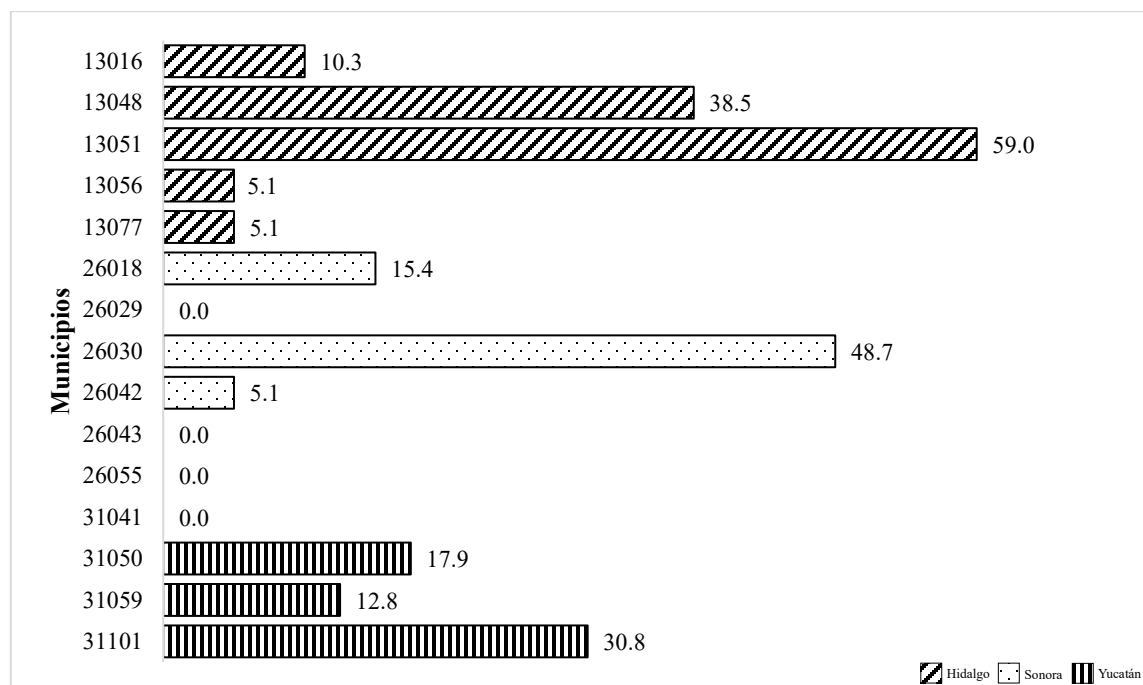
Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

3.1.1.5 Porcentaje de elementos de profesionalización con los que se cuenta.

Una vertiente clave dentro de lo contenido en la evaluación del desempeño tiene cabida en la profesionalización en donde, para este caso, de los trece elementos por los que se pregunta en el Censo, a nivel de promedio dentro de los porcentajes durante el periodo 2016 a 2020, Mineral de la Reforma, en Hidalgo, en congruencia con ser uno de los dos municipios que mantuvo tanto un área como elementos de profesionalización, es quien tiene la mayor cifra, con 59 por ciento, mientras Pachuca de Soto se queda en tercer lugar y Hermosillo, en Sonora, se ubica en segunda posición con cerca de 49, como lo indica la figura 5.

Figura 5

Promedio de los Porcentajes de Elementos de Profesionalización con los que se Cuenta en Gobierno Locales en Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

3.1.2 Gobierno abierto, 2016-2020

Un instrumento que implica una gran controversia en sí mismo, no solo en el hecho conceptual, sino en el intento de medición y entendimiento, es el gobierno abierto. Este campo está relacionado con diversos elementos que tienen características importantes en el ámbito público. Incluye temas que han sido estudiados durante mucho tiempo, pero que también presentan un escenario poco claro o ambiguo, como la transparencia y la participación ciudadana. Además, no se deben olvidar aspectos como la colaboración y la cocreación.

De esta manera, se establecen para esta investigación doce variables que buscan ofrecer un mejor entendimiento de los aspectos implícitos en el gobierno abierto, las cuales son:

- Tipo de servicio web bajo el que se ofrecieron los trámites.

- Tasa de solicitudes de acceso a la información pública recibidas por cada 10,000 habitantes.
- Tasa de solicitudes de protección de datos personales recibidas por cada 10,000 habitantes.
- Tasa de solicitudes de acceso a la información pública respondidas por cada 10,000 habitantes.
- Tasa de solicitudes de protección de datos personales respondidas por cada 10,000 habitantes.
- Tasa de solicitudes de acceso a la información pública en trámite por cada 10,000 habitantes.
- Cantidad de canales participativos conformados en las Administraciones Públicas Municipales.
- Proporción de tipos de participantes en los canales participativos.
- Proporción de temas en los que se abrieron espacios de contraloría social.
- Cantidad de órganos constituidos para la operación de los espacios de contraloría social.
- Proporción de tipos de participantes en los órganos para contraloría social.
- Prestación indirecta de servicio público (colaboración con particulares).

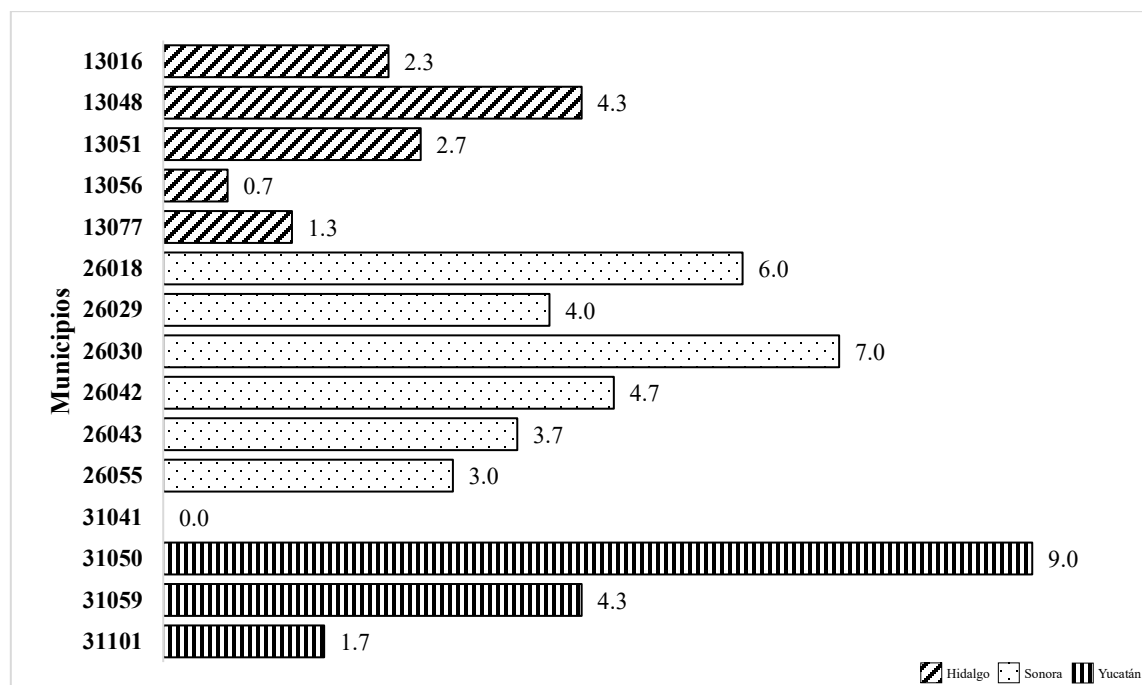
3.1.2.1 Tipo de servicio web bajo el que se ofrecieron los trámites.

En términos anuales, la medición máxima que se tenía era el valor de 10, esto implicaba una subdivisión de valores: 5 para quienes tuvieran trámites transaccionales, 3 para los interactivos y 2 para los informativos.

Bajo esta explicación, el mayor puntaje se ubica en Yucatán, con el gobierno local de Mérida, seguido por municipios de Sonora, Hermosillo y Cajeme, respectivamente. Para el caso de Hidalgo, la valoración más alta, al igual que las dos entidades ya mencionadas, la tiene su capital del estado, Pachuca de Soto, tal como se observa en la figura 6.

Figura 6

Promedio del Tipo de Servicio Web bajo el que se Ofrecieron los Trámites en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

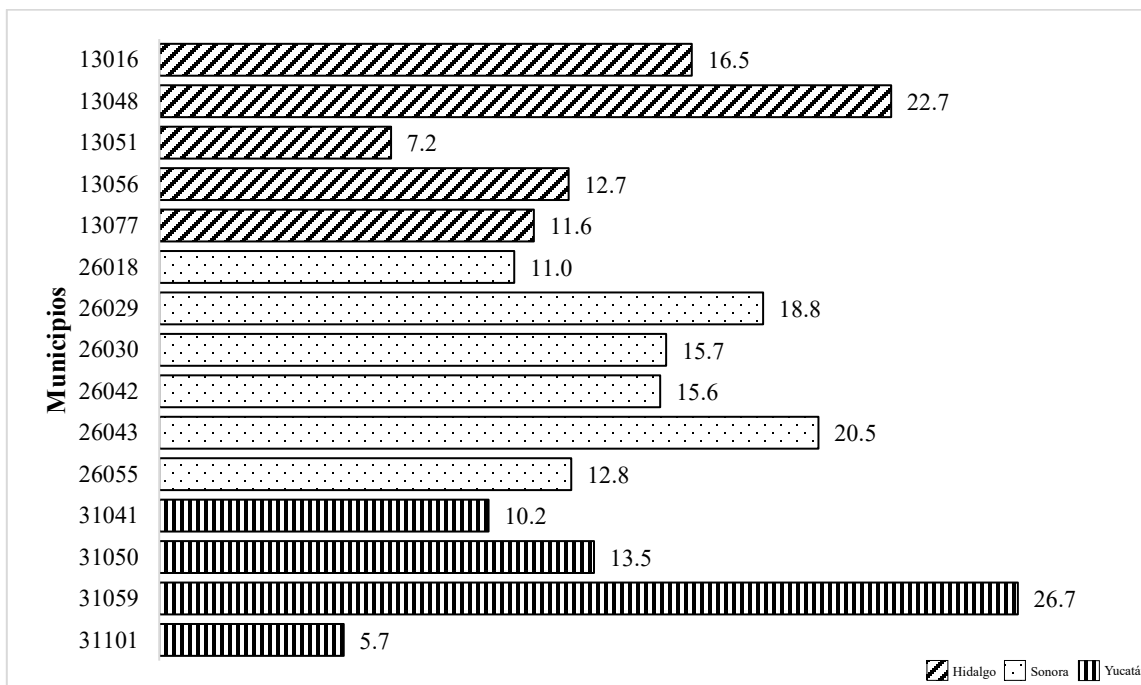
3.1.2.2 Tasa de solicitudes de acceso a la información pública recibidas por cada 10,000 habitantes.

Para esta variable, se usa una tasa con la finalidad de aminorar el sesgo poblacional que puede implicar el estar con diversos gobiernos locales, situación aplicable para lo que se desarrollará continuamente.

De 2016 a 2020, son dos los municipios que cuentan con una posición más alta en relación con la tasa de solicitudes de acceso a la información pública recibidas: Progreso en Yucatán y Pachuca de Soto en Hidalgo, con 26.7 y 22.7, respectivamente. De igual forma, en los niveles más bajos, aparecen estas dos entidades federativas, representadas por Umán y Mineral de la Reforma, como se indica en la figura 7.

Figura 7

Promedio de la Tasa de Solicitudes de Acceso a la Información Pública Recibidas por cada 10000 Habitantes en los Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



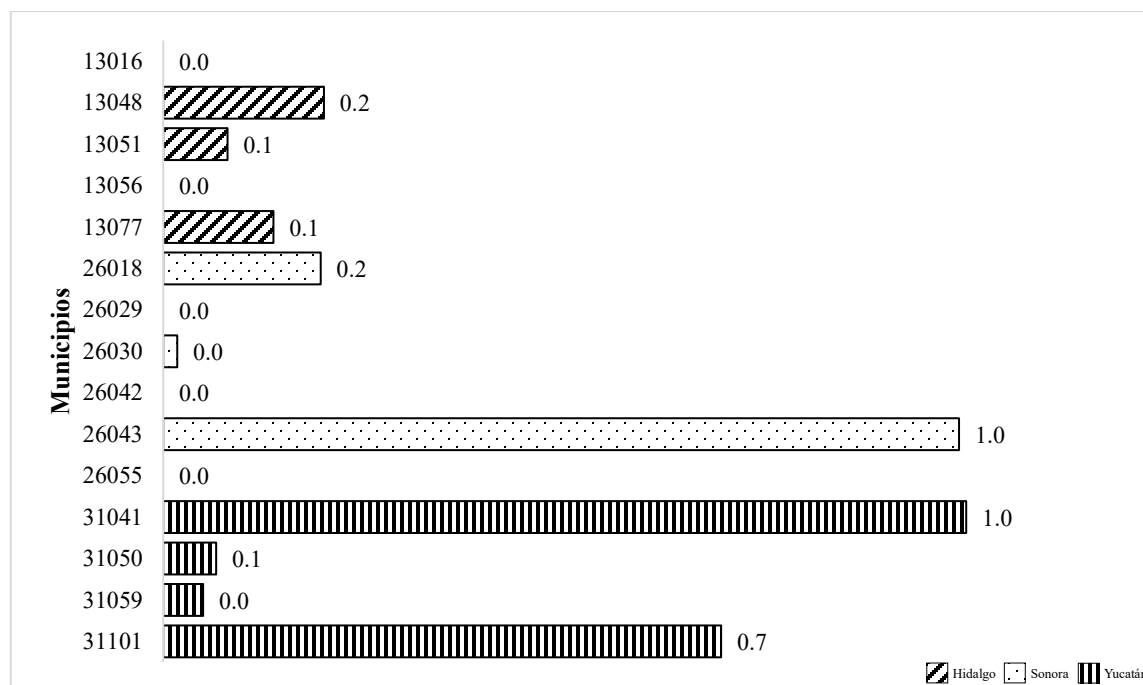
Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

3.1.2.3 Tasa de solicitudes de protección de datos personales recibidas por cada 10,000 habitantes.

El flujo de solicitudes recibidas en cuanto a protección de datos personales normalmente se aprecia en cantidades más bajas en contraste con el acceso a la información pública, teniendo que dos municipios son los que se encuentran con una mayor tasa para el periodo de estudio: Nogales en Sonora y Kanasín en Yucatán, ambos seguidos por Umán, así como con una tasa aún menor están Pachuca de Soto y Cajeme, lo cual se visualiza en la figura 8.

Figura 8

Promedio de Tasa de Solicitudes de Protección de Datos Personales Recibidas por cada 10000 Habitantes en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



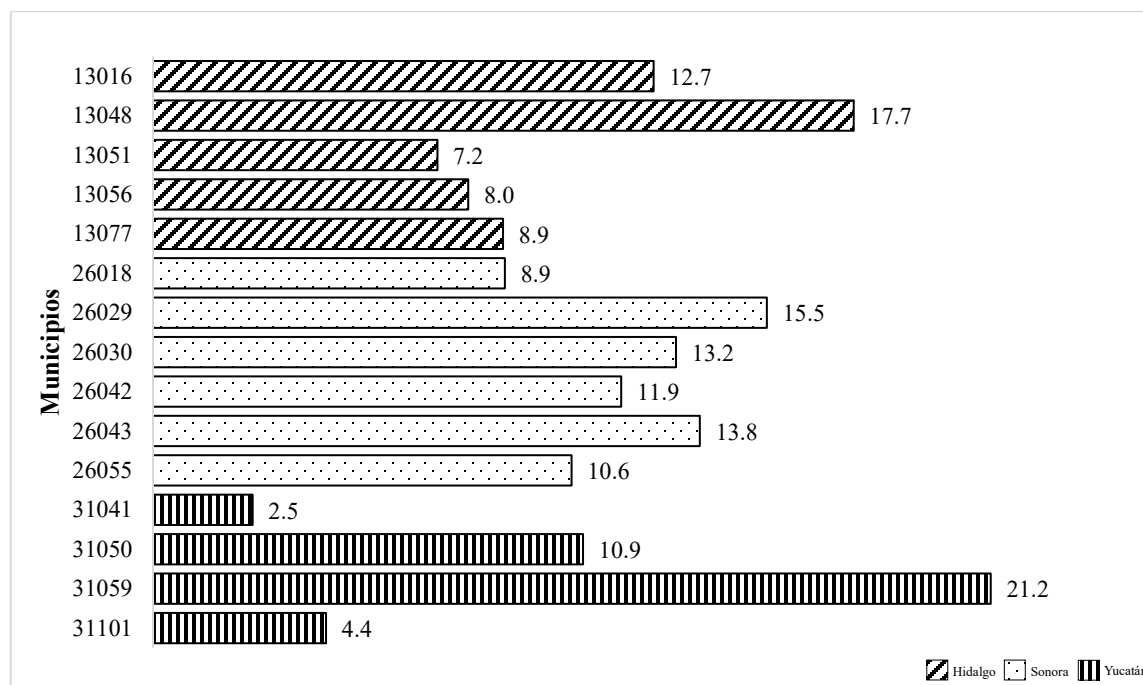
Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

3.1.2.4 Tasa de solicitudes de acceso a la información pública respondidas por cada 10,000 habitantes.

En esta variable, es visible que, así como los gobiernos locales de Progreso y Mineral de la Reforma fueron quienes recibieron más solicitudes, también son quienes cuentan con una tasa más alta en torno a dar respuesta a estas. Mientras Umán era el municipio que menos solicitudes recibió, Kanasín es el que menos respondió, como se aprecia en la figura 9.

Figura 9

Promedio de la Tasa de Solicitudes de Acceso a la Información Pública Respondidas por cada 10000 Habitantes en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

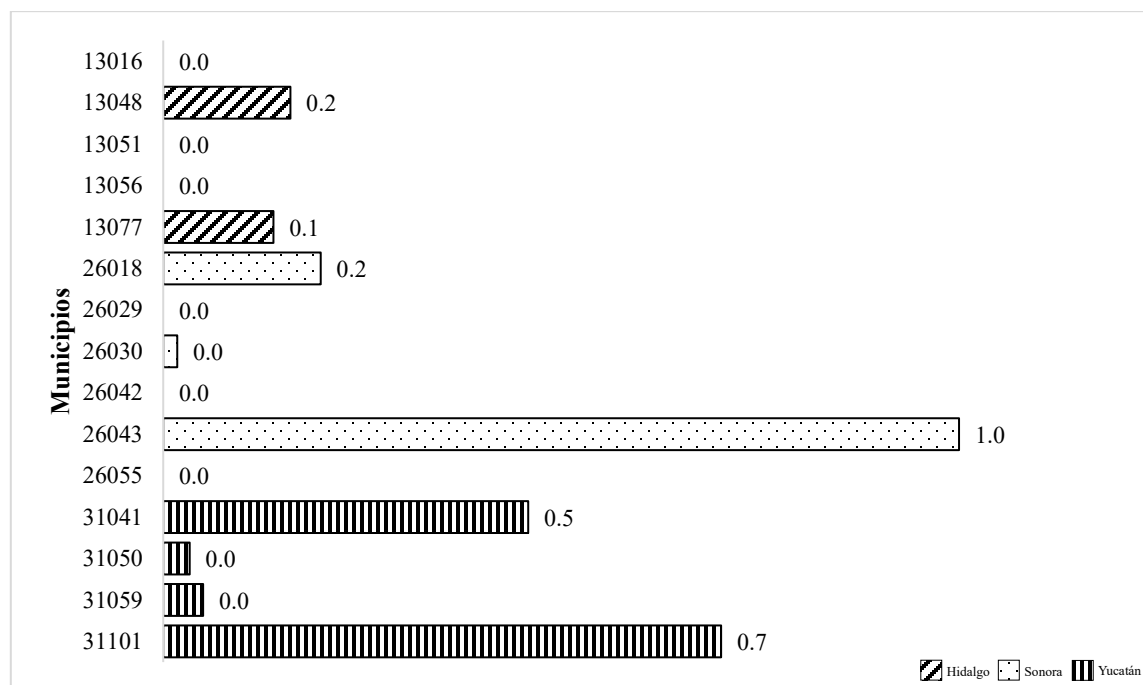
3.1.2.5 Tasa de solicitudes de protección de datos personales respondidas por cada 10,000 habitantes.

Si bien en lo referido a solicitudes recibidas de este tipo, Nogales y Kanasín, seguidos por Umán, fueron los que contaron con cantidades mayores, en términos de respuesta, quien se mantiene en la primera posición es Nogales, en Sonora, seguida por dos municipios de Yucatán, Umán y Kanasín, que cambian de orden en confronta con lo obtenido en temáticas anteriores.

Asimismo, en Hidalgo se tiene que Pachuca de Soto es quien cuenta con una mayor tasa para este rubro, como se puede ver en la figura 10.

Figura 10

Promedio de la Tasa de Solicitudes de Protección de Datos Personales Respondidas por cada 10000 Habitantes en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

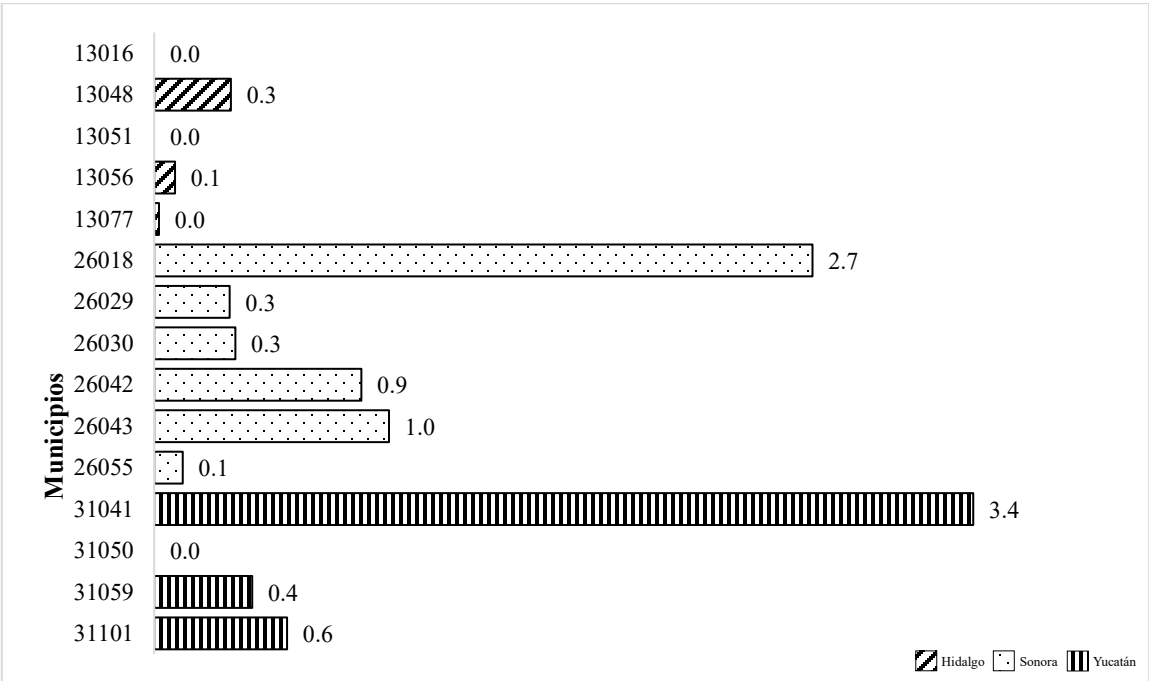
3.1.2.6 Tasa de solicitudes de acceso a la información pública en trámite por cada 10,000 habitantes.

Finalmente, ya se habló de las solicitudes recibidas, las respondidas y ahora, resta el focalizarse en las que se encuentran en trámite o pendientes de atender, en donde, como se presencia en la figura 11, las cantidades no suelen ser muy altas, derivado de los tiempos establecidos legalmente para dar respuesta.

Si bien Progreso en Yucatán y Mineral de la Reforma en Hidalgo fueron quienes más solicitudes recibieron, en cuanto a pendientes por atender o en trámite, no se hallan en las primeras posiciones, ya que ahí se ubican dos municipios: en Yucatán está Kanasín con 3.4 y Cajeme en Sonora con 2.7.

Figura 11

Promedio de la Tasa de Solicitudes de Acceso a la Información Pública en Trámite por cada 10000 Habitantes en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

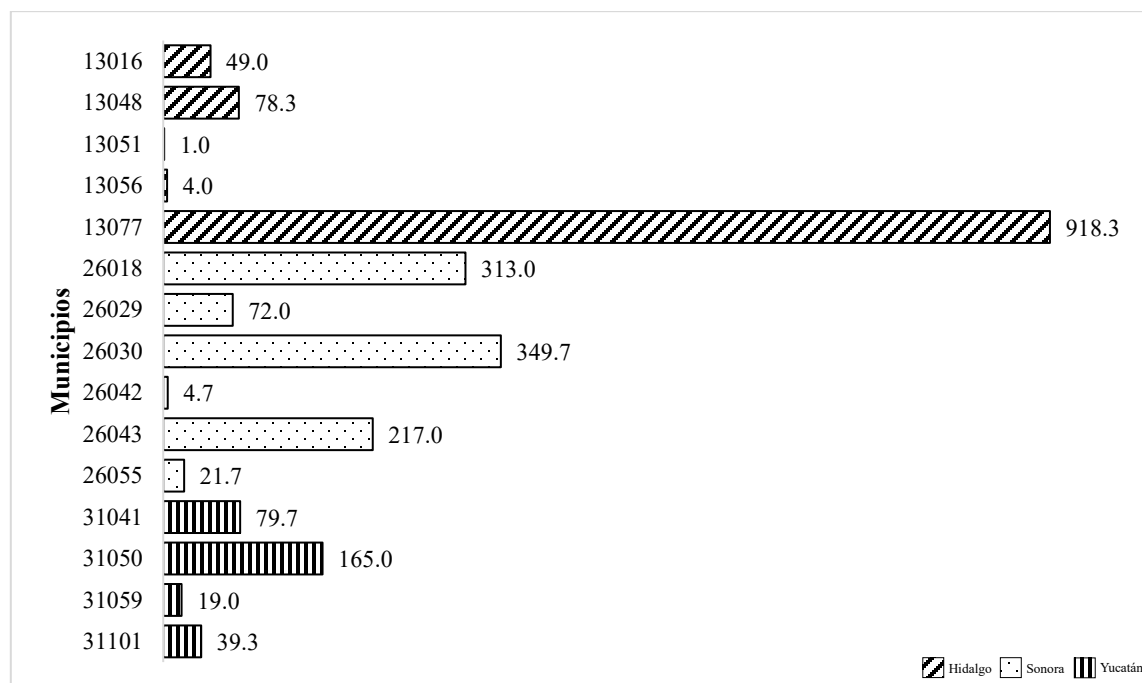
3.1.2.7 Cantidad de canales participativos conformados en las Administraciones Públicas Municipales.

Uno de los elementos de trascendencia para el gobierno abierto es la participación ciudadana, para lo cual se han sumado indicadores que den un panorama de las acciones que los gobiernos locales implementan en esta dinámica.

Referente a la cantidad de canales participativos que se crearon, como lo señala la figura 12, Tulancingo de Bravo, en el estado de Hidalgo, es quien sobresale, teniendo 918, muy por encima de Hermosillo y Cajeme en Sonora, que contaron con 350 y 313, respectivamente.

Figura 12

Promedio de la Cantidad de Canales Participativos Conformados en las Administraciones Públicas Municipales en los Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

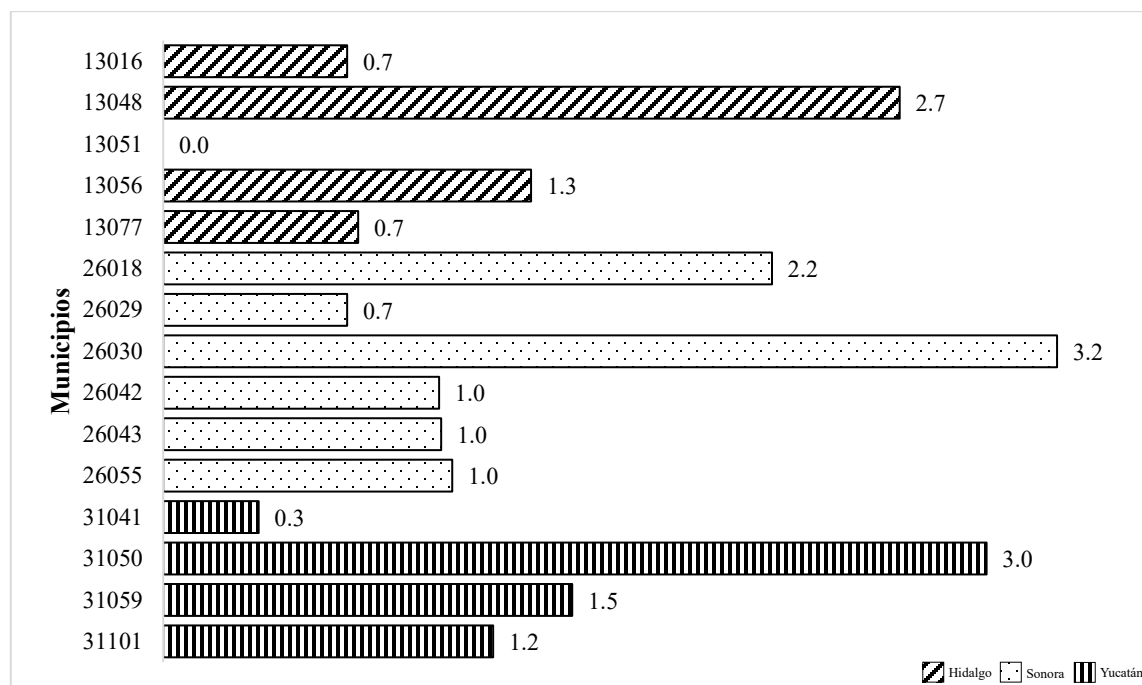
3.1.2.8 Proporción de tipos de participantes en los canales participativos.

Los tipos de participantes, que van desde ciudadanos, académicos, hasta organizaciones de la sociedad civil, generan interés de distintas maneras, ya sea por la focalización, especialización de los involucrados y, para el caso de este indicador, por la cantidad de participantes dentro de los canales conformados por los gobiernos locales.

Como se observa en la figura 13, de los municipios que corresponden a la muestra de estudio, en Sonora se identifica el municipio donde se tiene una mayor proporción de tipo de participantes en los canales participativos (Hermosillo), seguido por Mérida en Yucatán y, Pachuca de Soto en Hidalgo. Se observa que las capitales de las entidades son el punto en el que se da una intervención en un grado más alto por distintos tipos de participantes.

Figura 13

Promedio de la Proporción de Tipos de Participantes en los Canales Participativos en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

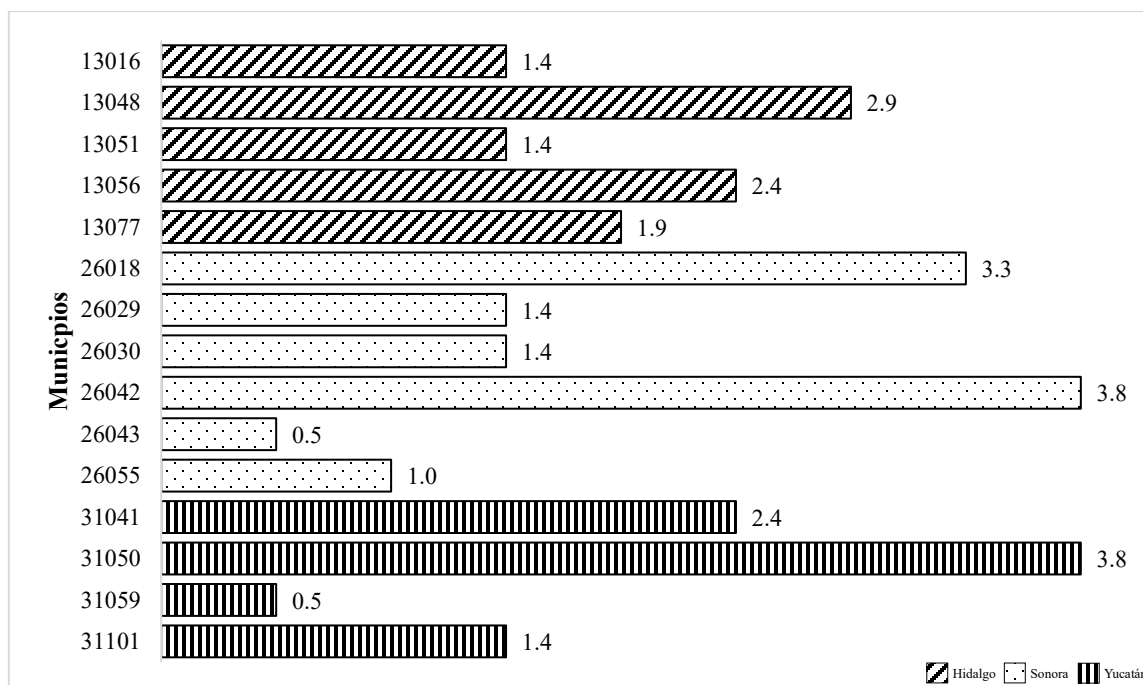
3.1.2.9 Proporción de temas en los que se abrieron espacios de contraloría social.

Para el caso de la contraloría social, funge como un rubro interesante de analizar en el ámbito de los gobiernos locales, derivado de la aportación o acercamiento que puede tener referente a la colaboración o cocreación.

Son siete los temas considerados en donde los municipios abren espacios, entre los cuales se encuentran desde presupuesto, seguridad ciudadana, hasta rendición de cuentas y servicios públicos. Si se revisa la figura 14, dos son los municipios que se encuentran en esta condición, por un lado, en Yucatán está Mérida, y por el otro, Navojoa en Sonora. Así también, si se revisa lo que sucede con las capitales de las tres entidades federativas, Hermosillo es la que se ubica con una menor proporción.

Figura 14

Promedio de la Proporción de Temas en los que se Abrieron Espacios de Contraloría Social en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

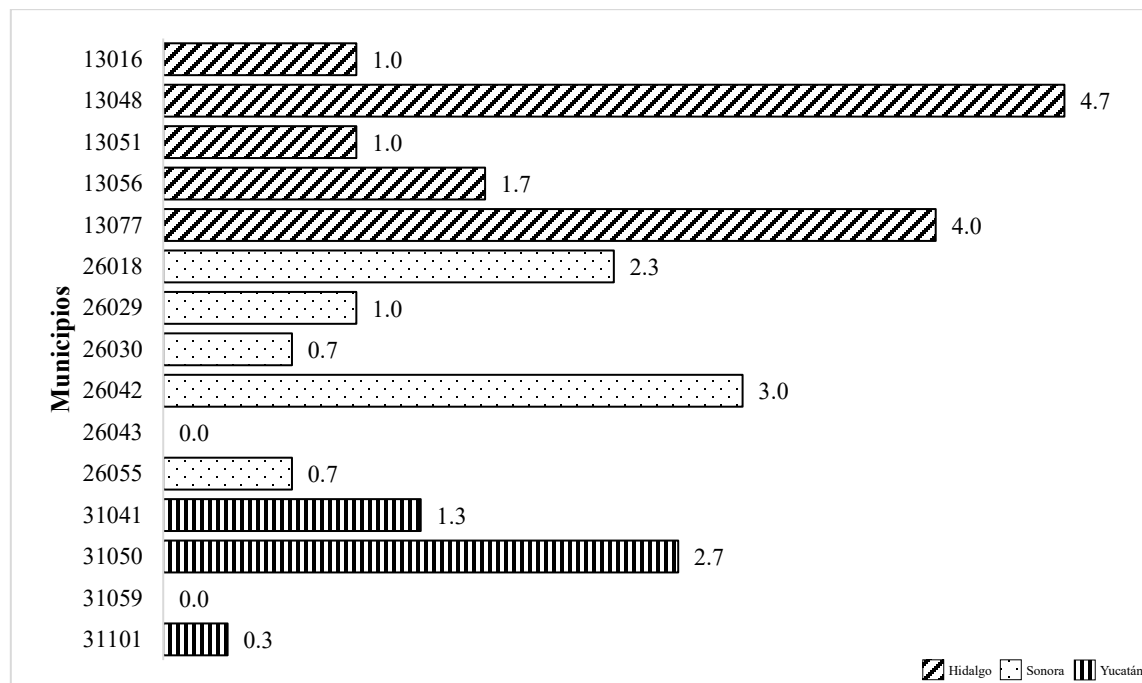
3.1.2.10 Cantidad de órganos constituidos para la operación de los espacios de contraloría social.

Luego de revisar la cantidad de temas abiertos en espacios de contraloría social, se considera de interés observar la cantidad de órganos que se crean para llevar a cabo el funcionamiento de dichos espacios, para lo cual se habla, por ejemplo, de vocales de control, de consejo de evaluación, comités comunitarios, grupos de trabajo especializado y que, para la información relacionada con 2020, se tiene también a los comités de contraloría social.

En este tenor, como se ve en la figura 15, los gobiernos locales que sobresalen del resto son dos hidalguenses. Pachuca de Soto y Tulancingo de Bravo, seguidos de Navojoa y Mérida. Para el caso de los dos primeros, llama la atención que, sin estar entre los dos más altos en la proporción de temas en los que se abrieron espacios de contraloría social, sí cuentan con una cantidad de órganos constituidos mayor a los demás municipios en estudio.

Figura 15

Promedio de Cantidad de Órganos Constituidos para la Operación de los Espacios de Contraloría Social en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

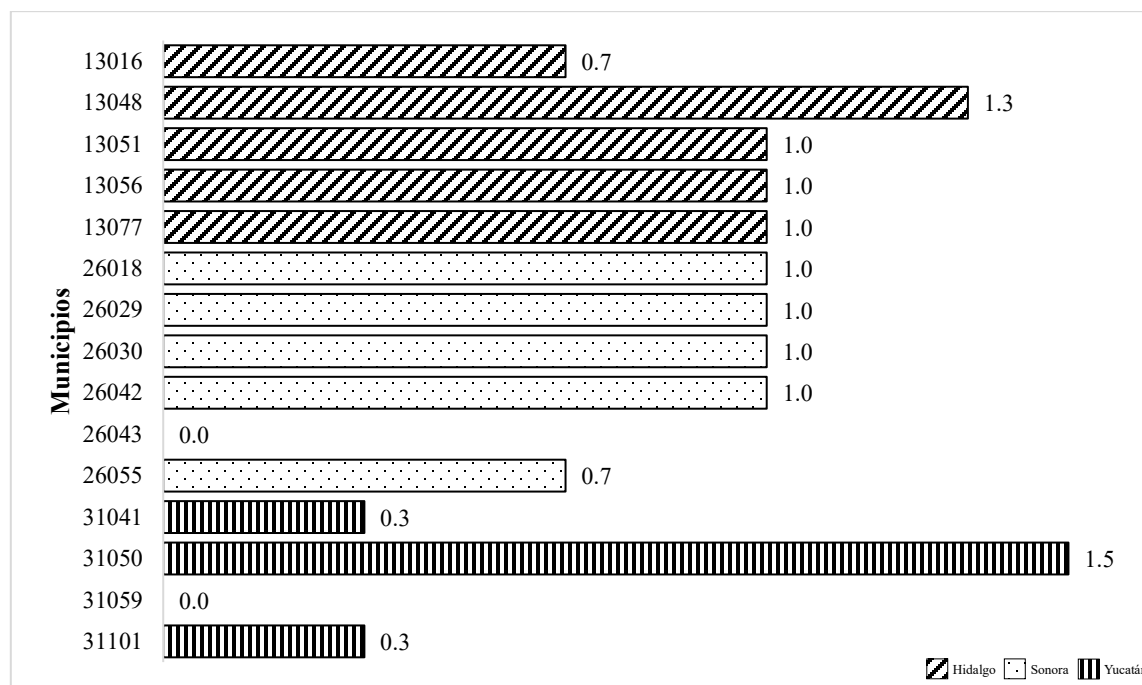
3.1.2.11 Proporción de tipos de participantes en los órganos para contraloría social.

Considerando los tipos de participantes de los que se cuentan dentro de la información que se analiza, se tienen, por ejemplo, a los ciudadanos beneficiados directamente, así como los no beneficiados, los académicos, comités estudiantiles, organizaciones gubernamentales, entre otros.

En la figura 16 se muestra que, dentro de los 15 gobiernos locales contemplados, dos son los que se encuentran con un ponderado mayor, Mérida y Pachuca de Soto.

Figura 16

Promedio de la Proporción de Tipos de Participantes en los Órganos para Contraloría Social en los Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

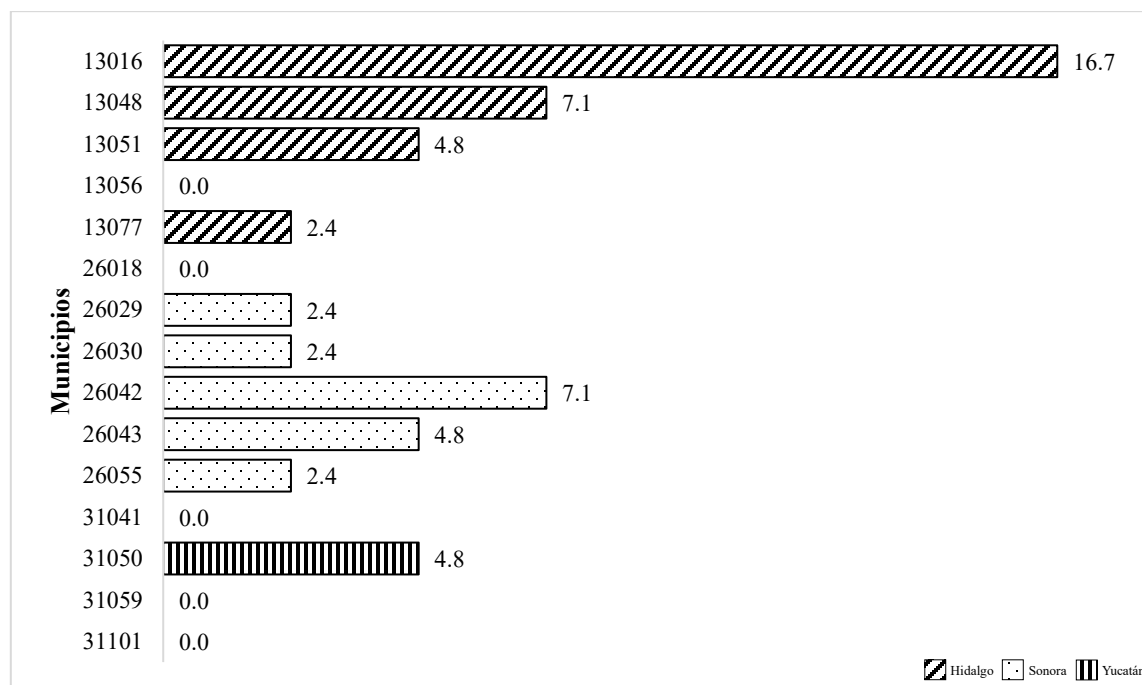
3.1.2.12 Prestación indirecta de servicio público (colaboración con particulares).

El hecho de que la población se involucre en las actividades de los gobiernos locales es un factor que fortalece la colaboración o cogestión, por lo que es a través del tipo de gestión indirecta en el cual se busca apreciar este comportamiento, en el cual dentro de los servicios públicos se vea inmersa la comunidad o alguna asociación civil.

La figura 17 muestra en cierta medida un grado de intensidad de cómo se está presentando la prestación indirecta de servicios públicos, en donde el municipio de Cuauhtémoc de Hinojosa es el que se encuentra en una posición alta, seguido por Pachuca de Soto y Navojoa.

Figura 17

Promedio de la Prestación Indirecta de Servicio Público (Colaboración con Particulares) en los Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

3.1.3 Gestión sustentable de recursos naturales, 2016-2020

Finalmente, como tercer instrumento incorporado a la investigación, se presenta la gestión sustentable de recursos naturales. Esta temática se ha convertido en una constante tanto en el ámbito local como internacional, considerando incluso el alcance pretendido dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La manera en que se presenta y se le busca ponderar, es a través de indicadores que involucran no solamente cuestiones de cambio climático, sino aspectos relacionados con la planeación urbana, reservas territoriales, asentamientos humanos irregulares, acciones de ciudad compacta y asociación intergubernamental, considerando las afectaciones posibles que derivan de no ser tratados estos temas. Ergo, son de observancia:

- Porcentaje de medidas adoptadas por el municipio en materia de cambio climático y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.
- Existencia y registro de áreas de reserva territorial.
- Porcentaje de instrumentos regulatorios utilizados para planeación urbana.
- Existencia de acciones para prevenir los asentamientos humanos irregulares.
- Porcentaje de acciones implementadas para prevenir asentamientos humanos irregulares.
- Existencia de acciones para fomentar el crecimiento urbano mediante estrategia de ciudad compacta.
- Porcentaje de acciones aplicadas para fomentar crecimiento urbano mediante políticas o estrategias de ciudad compacta.
- Existencia de intercambio de información con unidades administrativas de los órdenes de gobierno.
- Porcentaje de acciones en materia de desarrollo urbano que se realizaron en coordinación con la Administración Pública estatal.

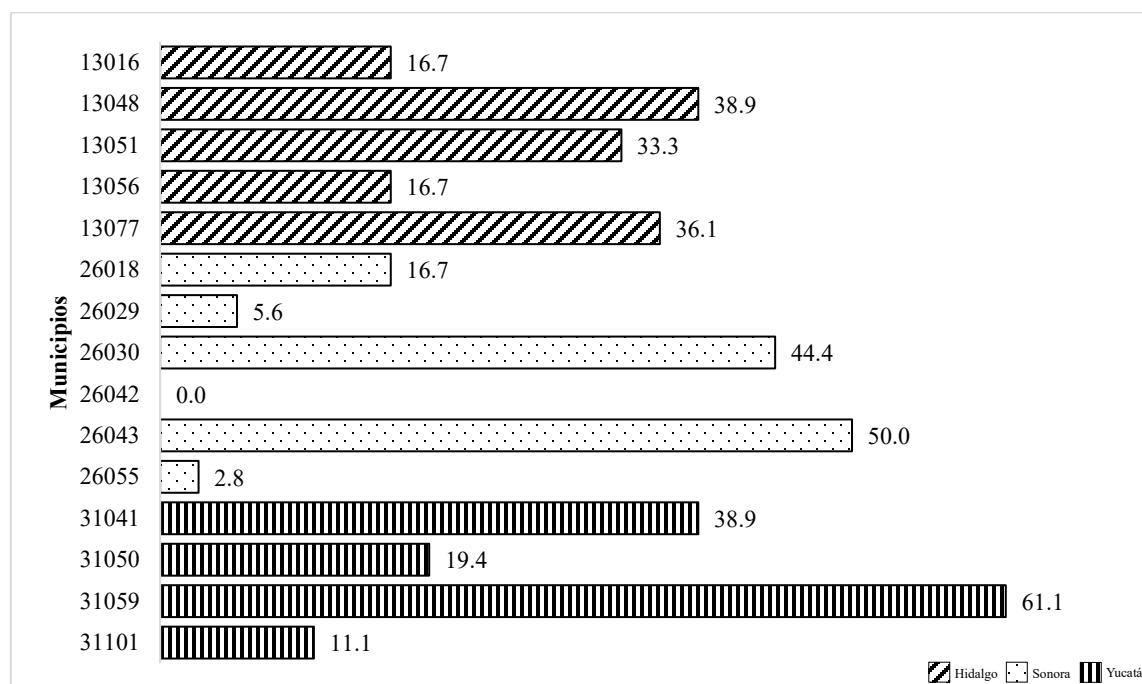
3.1.3.1 Porcentaje de medidas adoptadas por el municipio en materia de cambio climático y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.

Las medidas adoptadas que se ven reflejadas en las respuestas dentro del Censo que se ha retomado tienen que ver, por ejemplo, con tener un plan de acción climática municipal, programas de reforestación, regulación en el manejo y transporte de residuos sólidos, cuidado y ahorro del agua, promover proyectos municipales de desarrollo sustentable, entre otros.

En la figura 18 se muestra el comportamiento de los 15 municipios de estudio, en donde Progreso, gobierno local en Yucatán, cuenta con el mayor porcentaje de medidas adoptadas, seguido por Nogales y Hermosillo. En el caso del estado de Hidalgo, Pachuca de Soto y Tulancingo de Bravo son quienes se encuentran por arriba de Mineral de la Reforma, Cuauhtépec de Hinojosa y Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero.

Figura 18

Promedio del Porcentaje de Medidas Adoptadas por el Municipio en Materia de Cambio Climático y Mitigación de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero en Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

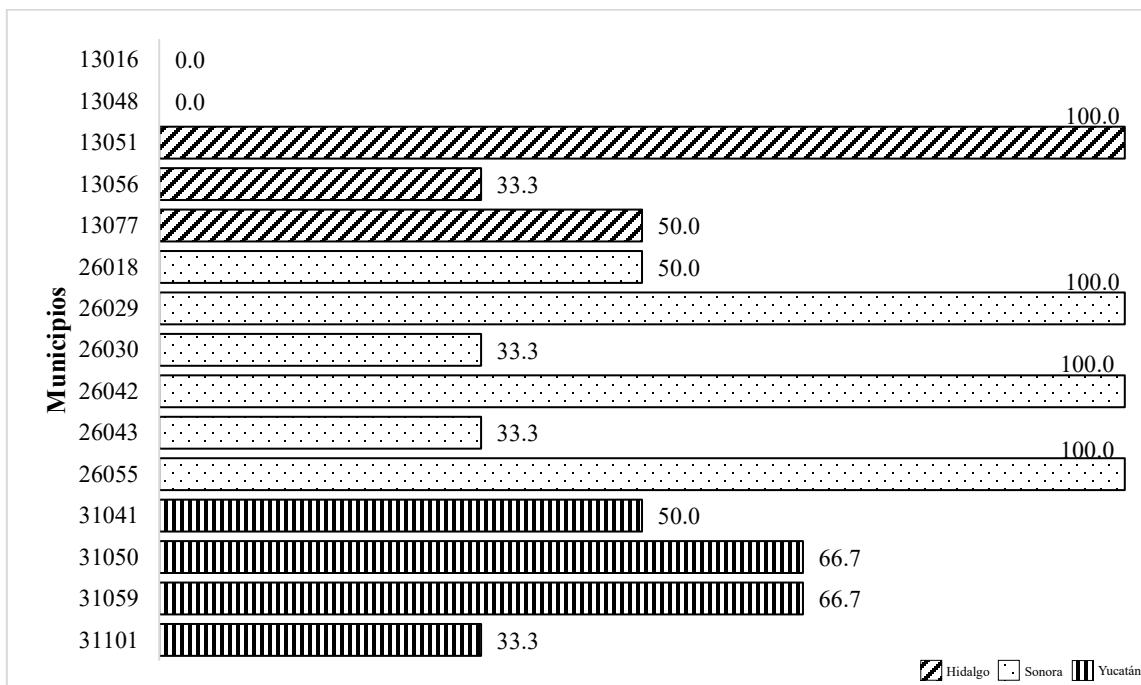
3.1.3.2 Existencia y registro de áreas de reserva territorial.

Aspectos que tienen que ver con la planeación adecuada del crecimiento urbano, posibilitando un uso de suelo controlado y ordenado, buscando traer consigo externalidades positivas en el entendido del uso de cualquier tipo de recursos por parte de los gobiernos locales.

El hecho de que existan estas reservas no implica en automático que se tengan registros, colocando de manera anual un valor de 100 para aquellos gobiernos locales que contaron con ambos preceptos, por lo que, como se refleja en la figura 19, cuatro son los municipios que durante el periodo de estudio mantuvieron la existencia y registro de dichas reservas, los cuales son Mineral de la Reforma en Hidalgo, Guaymas, Navojoa y San Luis Río Colorado por Sonora.

Figura 19

Promedio de la Existencia y Registro de Áreas de Reserva Territorial en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

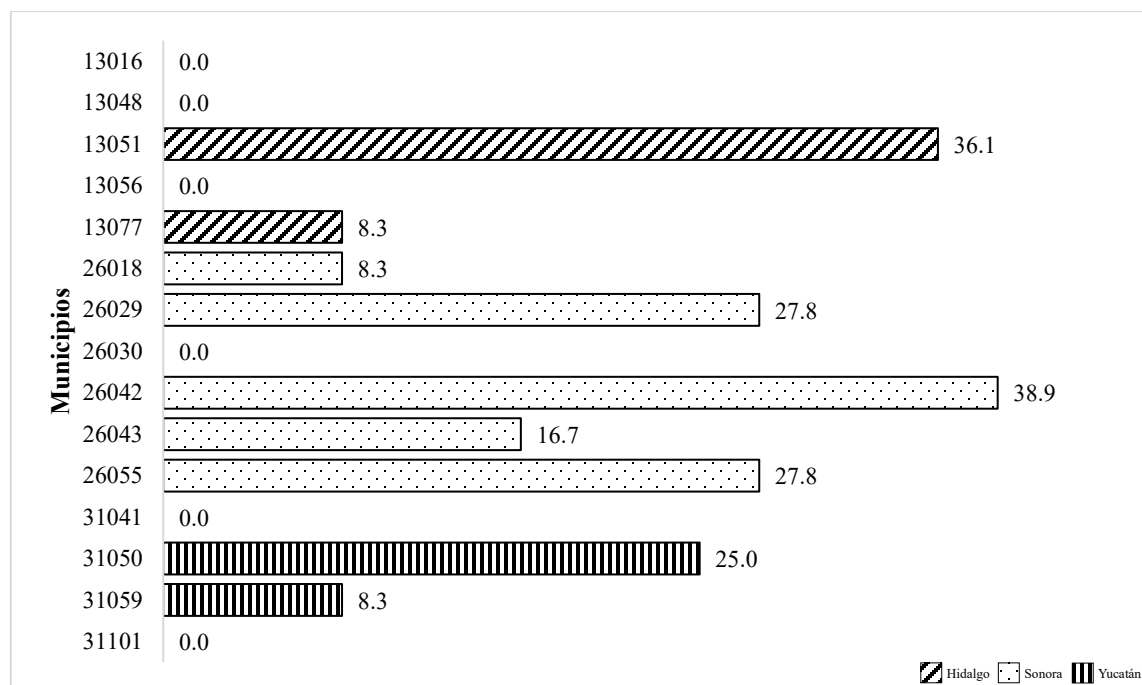
3.1.3.3 Porcentaje de instrumentos regulatorios utilizados para planeación urbana.

Uno de los menesteres dentro del campo de gestión de recursos en los gobiernos locales tiene que ver con los instrumentos para una planeación urbana, los cuales en la investigación tienen que ver, por ejemplo, con planes, programas, proyectos, entre otros.

Como se indica en la figura 20, el municipio de Navojoa es el que cuenta con un mayor porcentaje de instrumentos, seguido por Pachuca de Soto, Guaymas y San Luis Río Colorado.

Figura 20

Promedio del Porcentaje de Instrumentos Regulatorios Utilizados para Planeación Urbana en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

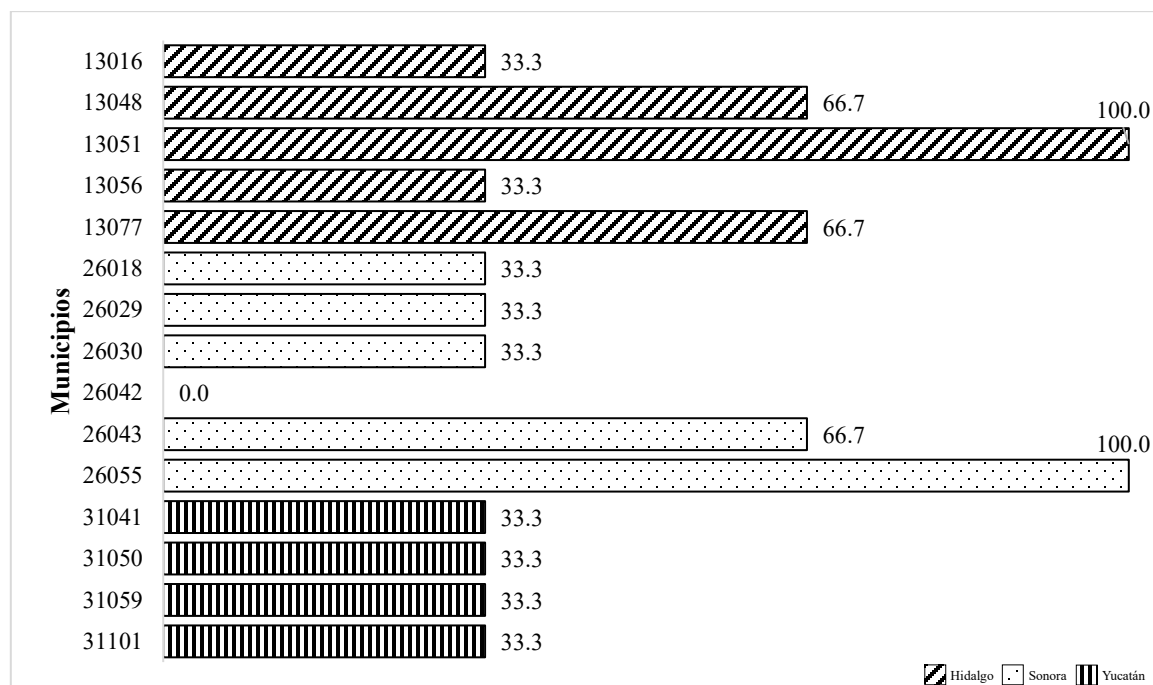
3.1.3.4 Existencia de acciones para prevenir los asentamientos humanos irregulares.

Posibilita la generación de medidas preventivas y no correctivas que conlleven a una planeación apropiada y que, paralelamente, permeen en la provisión adecuada de servicios públicos a los cuales el orden de gobierno municipal está obligado a brindar, relacionados en parte, con el uso de recursos naturales.

Para este indicador, de manera anual se colocaba un valor de 100 a quienes sí contaban con acciones del tipo en cuestión y cero a quienes no, por lo que en el promedio de 2016 a 2020, solo dos gobiernos locales dieron continuidad o mantuvieron dicha perspectiva de existencia, por parte de Hidalgo, Mineral de la Reforma y, por parte de Sonora, San Luis Río Colorado, situación que se representa en la figura 21.

Figura 21

Promedio de Existencia de Acciones para Prevenir los Asentamientos Humanos Irregulares en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

3.1.3.5 Porcentaje de acciones implementadas para prevenir asentamientos humanos irregulares.

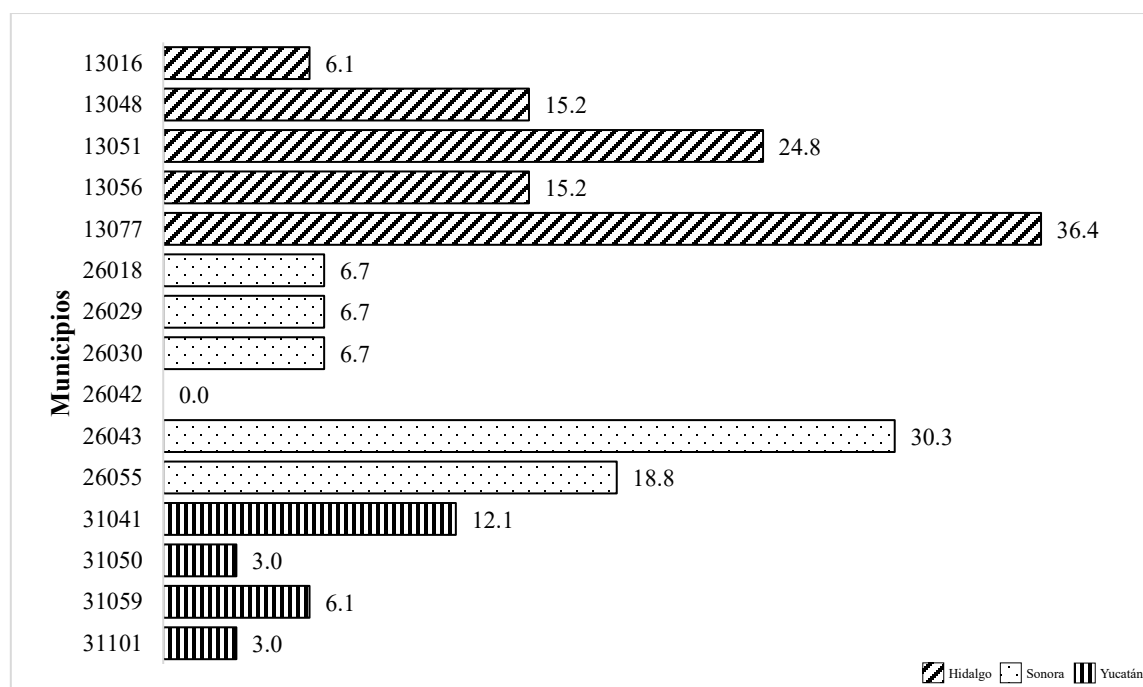
Mientras que el indicador anterior denotaba la existencia o no de acciones para prevenir asentamientos humanos irregulares, el hecho de poder observar de alguna forma su comportamiento en términos de la implementación de dichas acciones da pauta al presente porcentaje.

Mediante la figura 22 se puede ver cómo, a pesar de que Mineral de la Reforma y San Luis Río Colorado están en los lugares altos en lo referente a existencia de acciones, ya en la implementación de estas, Tulancingo de Bravo en Hidalgo y Nogales en Sonora, quienes se encuentran en mejores posiciones. Cabe señalar que las acciones implementadas que contempla el proyecto estadístico del cual se basa la investigación consisten, por citar algunos

ejemplos, en gestionar programas de créditos inmobiliarios para la población de bajos recursos, adquirir suelo y dotarlo de recursos, entre otras cosas.

Figura 22

Promedio de Porcentaje de Acciones Implementadas para Prevenir Asentamientos Humanos Irregulares en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

3.1.3.6 Existencia de acciones para fomentar el crecimiento urbano mediante estrategia de ciudad compacta.

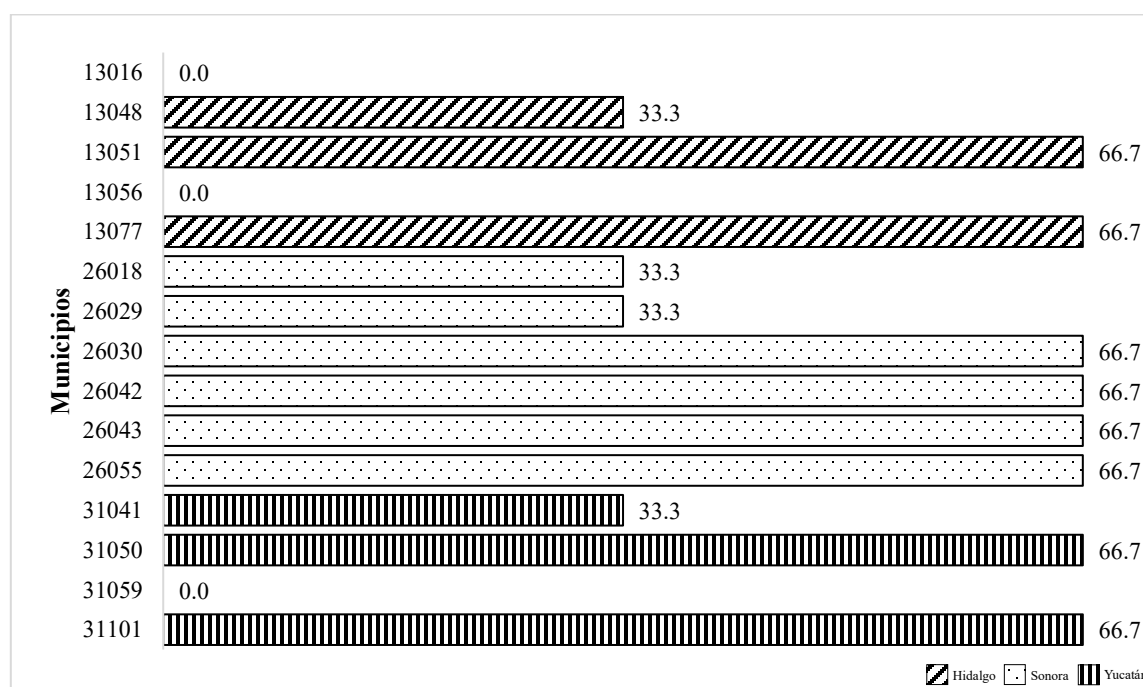
El hablar de ciudad compacta implica el buscar un crecimiento vertical, donde, por ejemplo, pueden ser reutilizados los predios baldíos con los que cuenta (INEGI, 2017), siendo así un campo de análisis la gestión por parte de los gobiernos locales para un impacto no solo social y económico, sino también en el uso eficiente de sus recursos.

En la figura 23 se tiene un contexto parejo en donde la mayoría de los gobiernos locales estudiados son quienes, en la mayoría del tiempo de referencia, han contado con

acciones ligadas a la búsqueda de una ciudad compacta; los municipios son: Mineral de la Reforma, Tulancingo de Bravo, Hermosillo, Navojoa, Nogales, San Luis Río Colorado, Mérida y Umán.

Figura 23

Promedio de Existencia de Acciones para Fomentar el Crecimiento Urbano Mediante Estrategia de Ciudad Compacta en los Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

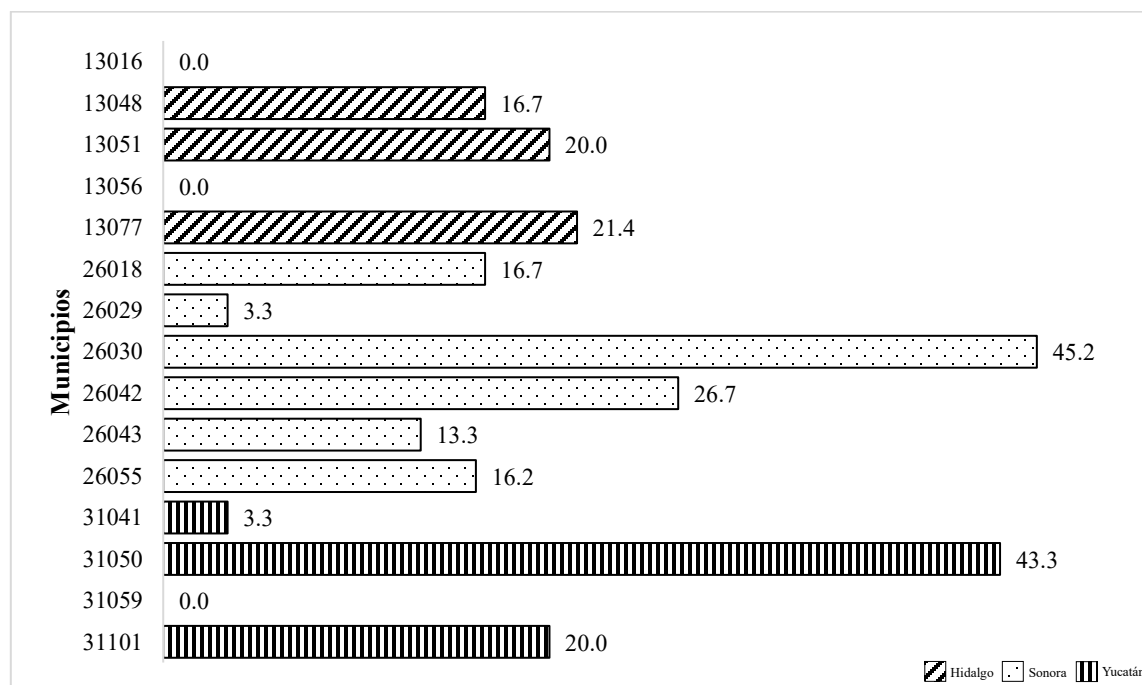
3.1.3.7 Porcentaje de acciones aplicadas para fomentar crecimiento urbano mediante políticas o estrategias de ciudad compacta.

Más allá de la existencia de acciones, este indicador, a través de un porcentaje, intenta dar un valor a su aplicación, procurando estrategias de ciudad compacta. Las acciones tienden a ser, por citar algunas, rehabilitación y mejoramiento para la dotación y ubicación de áreas verdes y equipamiento, crear, ampliar o consolidar la red peatonal, la red ciclista y el transporte público masivo, además de algunas otras.

Hermosillo y Mérida son los gobiernos locales que cuentan con un mayor promedio en este sentido de aplicación de acciones, quedando Pachuca de Soto, la otra capital, en la quinta posición, detrás de municipios como Navojoa y Tulancingo de Bravo, situación que se aprecia en la figura 24.

Figura 24

Promedio de Porcentaje de Acciones Aplicadas para Fomentar Crecimiento Urbano Mediante Políticas o Estrategias de Ciudad Compacta en Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

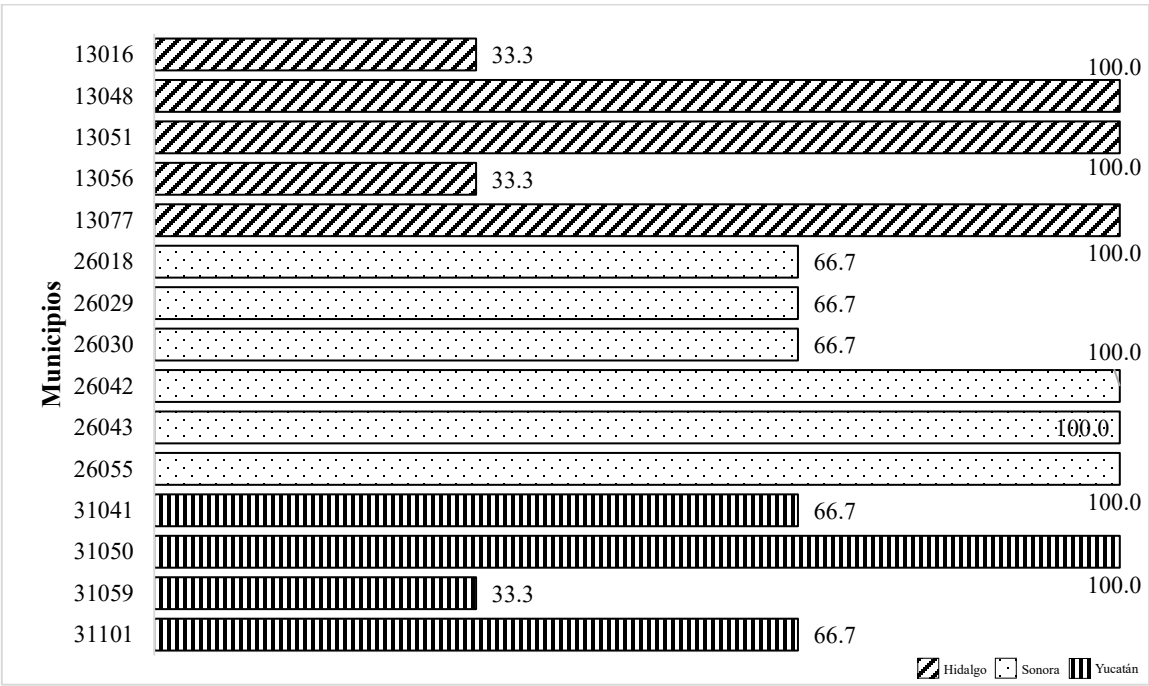
3.1.3.8 Existencia de intercambio de información con unidades administrativas de los órdenes de gobierno.

Se intenta mostrar la presencia de las relaciones y coordinaciones intergubernamentales, sobre todo en la materia de desarrollo urbano, en la generación de sinergias para el tratamiento de problemas o de ventanas de oportunidad para los gobiernos locales.

En esta perspectiva, son siete los municipios que durante el tiempo de estudio lograron contar con este tipo de relaciones, los cuales se muestran en la figura 25 y son: Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, Tulancingo de Bravo, Navojoa, Nogales, San Luis Río Colorado y Mérida.

Figura 25

Promedio de Existencia de Intercambio de Información con Unidades Administrativas de los Órdenes de Gobierno por parte de los Municipios de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

3.1.3.9 Porcentaje de acciones en materia de desarrollo urbano que se realizaron en coordinación con la Administración Pública estatal.

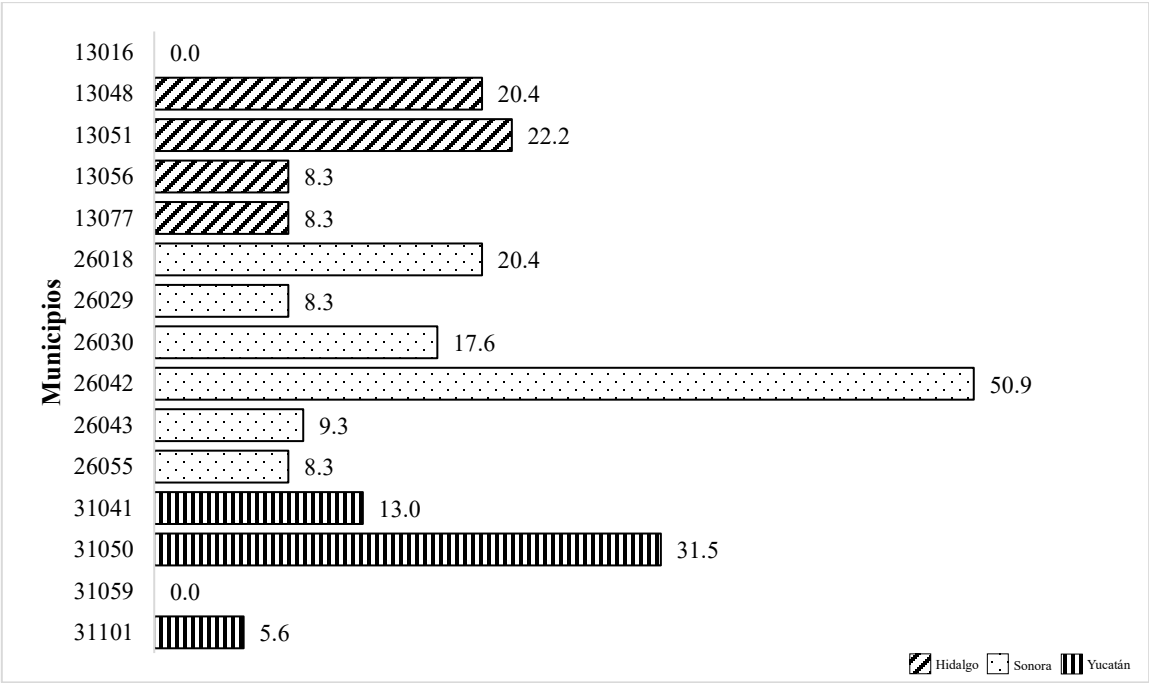
Muestra un panorama en el cual se observa el comportamiento de los gobiernos locales en cuanto a su generación o no de un mayor vínculo con otro orden de gobierno, como lo es el estatal. Entre las acciones que se consideran dentro de la información obtenida, se encuentran: programar las adquisiciones y la oferta de la tierra, consensuar el aseguramiento y delimitación física como zona de riesgo no apta para vivienda, planear y ejecutar estrategias

generales para impulsar las acciones que garanticen un desarrollo urbano sustentable, esto por citar algunas.

Los gobiernos de Navojoa y Mérida son quienes poseen un promedio elevado en contraste con los demás municipios, seguidos por Mineral de la Reforma, Pachuca de Soto y Cajeme, lo que se visualiza en la figura 26.

Figura 26

Promedio de Porcentaje de Acciones en Materia de Desarrollo Urbano que se Realizaron en Coordinación con la Administración Pública Estatal por Parte de los Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

3.1.4 Marco regulatorio

De manera general, se toma un indicador en relación con el marco regulatorio, considerado un punto importante relativo a capacidades institucionales, por lo que se observaron sus posibles elementos coincidentes dentro del periodo comprendido en la investigación,

cuestión que, incluso tras cambios en el CNGMD 2020, solo fue posible obtener un indicador, el cual es:

- Porcentaje de disposiciones normativas en los gobiernos locales.

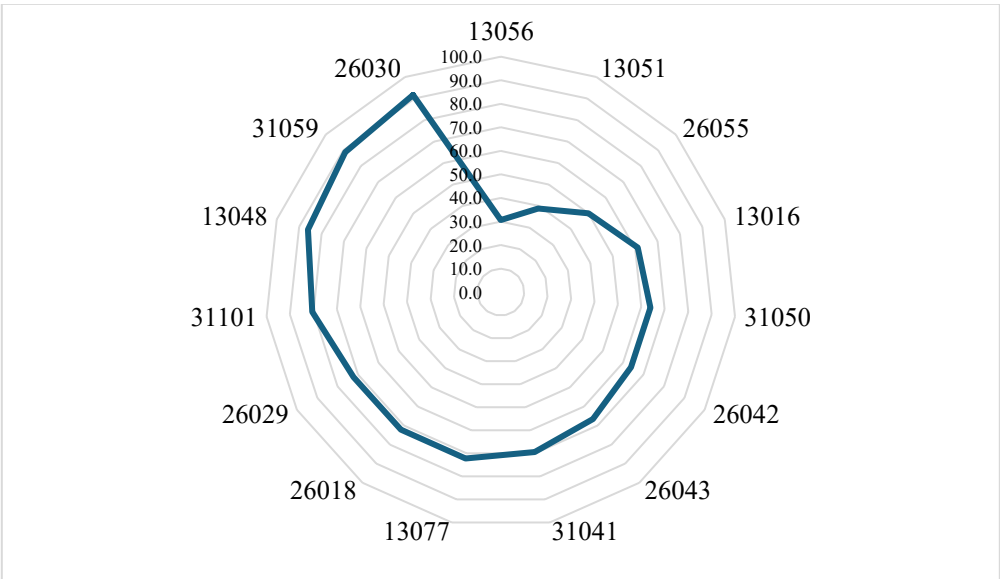
3.1.4.1 Porcentaje de disposiciones normativas en los gobiernos locales.

Para lograr obtener la cifra que representa este indicador, tras cambios existentes en el listado de disposiciones que se preguntaban durante cada evento censal de gobiernos municipales, se conformó una lista de 12 disposiciones, abarcando temáticas relacionadas con la ley o reglamento de la Administración Pública municipal, el bando o reglamento de policía y gobierno, reglamentos relativos a cada uno de los servicios públicos, sobre participación ciudadana, vialidad y transporte, así como de catastro.

En los resultados obtenidos del promedio que se generó, se muestra en la figura 27 un ordenamiento de los datos de forma ascendente, donde Hermosillo, Progreso y Pachuca de Soto, son los tres gobiernos locales mejor posicionados, no así Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Mineral de la Reforma.

Figura 27

Promedio de Porcentaje de Disposiciones Normativas en los Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

3.2 Niveles y componentes, un horizonte interpretativo de las capacidades institucionales

En la perspectiva de autores como Bertranou (2015), Duque (2012), Repetto (2004) y Rosas (2008, 2019), ya se ha precisado acerca de no considerar a las capacidades institucionales en un contexto limitativo, sino, por el contrario, se convierte en una variable a la cual no puede perderse de vista el hábitat, el entorno que la rodea y bajo el cual de manera resiliente está en una constante búsqueda de valor público a través del conjunto de aptitudes reflejadas en políticas públicas que permean poblaciones objetivo.

Entre los principales puntos de acuerdo generados en la parte analítica, está la aceptación de la existencia de dos grandes componentes de las capacidades institucionales, la capacidad administrativa y la capacidad política.

Ahondando en los elementos obtenidos hasta este momento dentro de la investigación, en la Tabla 18 se observan las variables que se están considerando y sobre las cuales se llevó a cabo la comparabilidad del apartado anterior, resultando lo siguiente:

Tabla 18

Niveles y Componentes de la Capacidad Institucional en las Variables de Estudio

Instrumento/Indicador	Capacidad institucional	
	Nivel	Componente
Evaluación del desempeño		
Porcentaje de comisiones de interés	Macro	Capacidad política
Porcentaje de iniciativas aprobadas en temas de interés	Macro	Capacidad política
Porcentaje de personal de la Administración Pública municipal, con grado de estudio mayor a preparatoria	Micro	Capacidad administrativa
Existencia de área y elementos de profesionalización	Meso	Capacidad administrativa
Porcentaje de elementos de profesionalización con los que se cuenta	Micro	Capacidad administrativa

Instrumento/Indicador	Capacidad institucional	
	Nivel	Componente
Gobierno abierto		
Tipo de servicio web bajo el que se ofrecieron los trámites	Meso	Capacidad administrativa
Tasa de solicitudes de acceso a la información pública recibidas por cada 10000 habitantes	Meso	Capacidad administrativa
Tasa de solicitudes de protección de datos personales recibidas por cada 10000 habitantes	Meso	Capacidad administrativa
Tasa de solicitudes de acceso a la información pública respondidas por cada 10000 habitantes	Micro	Capacidad administrativa
Tasa de solicitudes de protección de datos personales respondidas por cada 10000 habitantes	Micro	Capacidad administrativa
Tasa de solicitudes de acceso a la información pública en trámite por cada 10000 habitantes	Micro	Capacidad administrativa
Cantidad de canales participativos conformados en las Administraciones Públicas Municipales	Meso	Capacidad administrativa
Proporción de tipos de participantes en los canales participativos	Macro	Capacidad política
Proporción de temas en los que se abrieron espacios de contraloría social	Meso	Capacidad administrativa
Cantidad de órganos constituidos para la operación de los espacios de contraloría social	Macro	Capacidad política
Proporción de tipos de participantes en los órganos para contraloría social	Macro	Capacidad política
Prestación indirecta de servicio público (colaboración con particulares)	Macro	Capacidad política
Gestión sustentable de recursos naturales		
Porcentaje de medidas adoptadas por el municipio en materia de cambio climático y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero	Meso	Capacidad administrativa
Existencia y registro de áreas de reserva territorial	Meso	Capacidad administrativa
Porcentaje de instrumentos regulatorio utilizado para planeación urbana	Meso	Capacidad administrativa
Existencia de acciones para prevenir los asentamientos humanos irregulares	Meso	Capacidad administrativa

Instrumento/Indicador	Capacidad institucional	
	Nivel	Componente
Porcentaje de acciones implementadas para prevenir asentamientos humanos irregulares	Meso	Capacidad administrativa
Existencia de acciones para fomentar el crecimiento urbano mediante estrategia de ciudad compacta	Meso	Capacidad administrativa
Porcentaje de acciones aplicadas para fomentar crecimiento urbano mediante políticas o estrategias de ciudad compacta	Meso	Capacidad administrativa
Existencia de intercambio de información con unidades administrativas de los órdenes de gobierno	Meso	Capacidad administrativa
Porcentaje de acciones en materia de desarrollo urbano que se realizaron en coordinación con la Administración Pública estatal	Meso	Capacidad administrativa
Marco regulatorio		
Porcentaje de disposiciones normativas en los gobiernos locales	Macro	Capacidad política

Nota: Elaboración propia con base en Rosas (2008, 2019) y en información de los CNGMD 2017, 2019 y 2021.

En un primer momento, en apartados anteriores, se ha realizado una comparación básica en relación con las capacidades institucionales, apegadas a los gobiernos locales bajo los tres principales instrumentos de análisis; ahora, viene la interpretación de la capacidad institucional en relación con sus niveles y componentes, observando la interacción de estos en dos instrumentos, la evaluación del desempeño y el gobierno abierto, con prevalencia del componente administrativo 60 y 67% respectivamente para cada uno.

Es decir, se parte del hecho de que, para poder plasmar cuatro instrumentos (con contenido en el marco normativo), con base en los insumos y enfoques que se han ido robusteciendo, 27 variables proxy quedan contenidas. De estas, la manera en cómo se distribuyen, tratando de observarse en relación con el nivel y componente que representan, amerita señalar que se vislumbra el nivel micro en 18.5 por ciento, 55.6% está apegado a lo meso y, en 25.9%, a lo macro, consolidando estos tres rubros una distribución en cuanto al componente de capacidad administrativa en su mayoría con 74 por ciento, siendo el restante 26% visto a través de la capacidad política. Entonces la organización se vislumbra como un enfoque prevaleciente ante el tenor relacional-político y en último lugar, el factor individual; esto, como se ha indicado, con relación a los elementos que se retoman.

3.3 Un acercamiento pragmático, el caso de municipios en Hidalgo, Sonora y Yucatán en la contingencia sanitaria

Como parte de la comparación, es conveniente señalar la importancia de abordar la satisfacción ciudadana a través de la prestación de los servicios públicos municipales con base en el papel de la capacidad y desempeño institucional, por lo que se avanza un estudio introductorio y exploratorio que no intenta establecer generalidades ni posiciones concluyentes, sino que se trata de un estudio estadístico a través del análisis de frecuencias de la percepción ciudadana sobre los servicios públicos en los municipios del estado de Hidalgo, Sonora y Yucatán.

Cabe puntualizar que se ha trabajado con base en parte de la información disponible de dos proyectos estadísticos del INEGI (2019 y 2021); por un lado, para conocer el grado de satisfacción con el servicio y la calificación promedio que se le asigna, se tienen datos de la ENCIG 2019 y 2021, con lo cual, como se ha explicado, se puede apreciar la percepción del desempeño gubernamental y, asimismo, mediante si el municipio brinda el servicio y su tipo de gestión, es como se observará la capacidad institucional, con datos obtenidos del CNGMD 2021.

El trabajo se centra en los municipios objeto de estudio de esta investigación en Hidalgo, Sonora y Yucatán: Cuauhtémoc de Hinojosa, Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Tulancingo de Bravo; Cajeme, Guaymas, Hermosillo, Navojoa, Nogales y San Luis Río Colorado; y Kanasín, Mérida, Progreso, Umán.

También es importante señalar que, al hacer la revisión de ambos proyectos, se determinó contemplar seis servicios públicos municipales denominados básicos y prestan todos los municipios y son: agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, recolección de basura (residuos sólidos urbanos) en calles y avenidas.

Las características que se encuentran están basadas de origen en las tablas 19 al 42 y en las figuras 28 al 48 ubicadas en el Anexo 2; cabe señalar que se realizan descripciones por servicio público revisado, y, dentro de las figuras, lo que aparece como satisfacción refiere a la sumatoria de las variaciones de puntos porcentuales de las categorías de muy satisfecho y

satisfecho, mientras que la Insatisfacción es la suma de las variaciones de puntos porcentuales de las categorías de insatisfecho y muy insatisfecho.

De manera general, lo que se observa en la comparación de cada servicio público y de los municipios en estudio refleja la postura de la heterogeneidad con la que se deben considerar estos órdenes de gobierno, dadas las capacidades con las que cuentan, y no solo por ser impuestos a estos en una apariencia isomórfica, sino a las distintas dinámicas institucionales formales e informales con las que pueden contar, contemplando su contexto interno y externo bajo el que se circunscriben y rodean, aunado a los mismos factores exclusivos de contingencia sanitaria que se vivieron en ciertos momentos del periodo revisado, que ahora ya es más flexible.

Para el caso del agua potable, como se aprecia en las figuras 28, 35 y 42, mientras que la insatisfacción en el servicio es una constante dentro de la mayoría de las ciudades hidalguenses que se observan en lo que respecta a los tiempos de la pandemia, exceptuando a Tulancingo de Bravo, para el caso de Sonora y Yucatán existe un mayor número de ciudades en las cuales se presenta lo contrario, siendo casos notorios para la satisfacción el caso de Umán y para la insatisfacción el caso de Navojoa. Para todos los municipios se tiene la condición de existencia/prestación del servicio (tablas 26, 34 y 42), destacando que en Tulancingo el total de prestadores es mayor, incorporando el régimen de gestión social en mayor cuantía.

En el servicio de drenaje y alcantarillado (figuras 29, 36 y 43), Cuautepec de Hinojosa en Hidalgo es la ciudad que tiene un mayor impacto dentro del periodo de pandemia que se estudia, con una variación en la satisfacción de poco más de 22 puntos porcentuales, mientras que Tulancingo es quien únicamente cuenta con una satisfacción favorable. En torno a Sonora y Yucatán, aproximadamente 70 y 75% de ciudades que se revisan, respectivamente, obtienen una variación positiva en satisfacción, teniendo, aun así, impactos a observar en la insatisfacción. Dentro de las administraciones públicas, casi todas prestan o cuentan con este servicio, salvo Kanasín y Progreso en Yucatán. Además, conforme a la disponibilidad de información del CNGMD 2021, 60% de los municipios que se observan mantienen una forma de administración mediante un organismo descentralizado municipal.

En términos del servicio de alumbrado público (figuras 30, 37 y 44), se muestra que las cinco ciudades en cuestión para Hidalgo presentan variaciones negativas en torno a la satisfacción en épocas de la contingencia sanitaria, sobresaliendo el caso de Santiago Tulantepec, en donde la insatisfacción alcanzó poco más de los 21 puntos porcentuales; esta situación no se comparte con las ciudades de Sonora, en donde la satisfacción se presenta con variaciones positivas en tres de estas, y mucho menos en las ciudades de Yucatán, ya que todas las que son objeto de estudio tienen variaciones positivas. Para este servicio, todos los municipios que se mencionan lo prestan o cuentan con él, siendo la forma de gestión por administración directa-Ayuntamiento la que tiene mayor presencia, en casi un 90 por ciento.

En tanto, al servicio de parques y jardines (figuras 31, 38 y 45), en épocas de pandemia hay un aumento en la satisfacción para tres de las cinco ciudades de Hidalgo, destacando el caso de Cuauhtémoc, en el que, de igual forma y en una cuantía significativa, hay una variación negativa en cuanto a la insatisfacción. Para Sonora, cerca del 70% de las ciudades que se observan, cuentan con variaciones positivas en la satisfacción, mientras que para Yucatán se destaca el caso de Progreso, dada la disminución considerable en referencia a satisfacción. Casi todos los municipios cuentan o prestan el servicio, salvo Progreso en Yucatán, que señala no contar con jardines públicos, fuera de ello, en su mayoría, la forma de administración es directa-Ayuntamiento.

La recolección de basura (figuras 32, 39 y 46) es un servicio en el que la satisfacción aumentó solo para dos ciudades hidalguenses en revisión, Mineral de la Reforma y Santiago Tulantepec, este último en una escala mayor. En relación con Sonora, a pesar de que cerca de un 83% de las ciudades que se revisan cuentan con un aumento en la variación sobre satisfacción, llama la atención Guaymas, que tuvo una disminución de poco más de 40 puntos porcentuales. Para Yucatán, solo Kanasín tiene un incremento en el nivel de satisfacción, mostrando 75% de las ciudades analizadas una disminución en dicha variación. Todos los municipios estudiados prestan o cuentan con este servicio; alrededor de un 30% lo realizan mediante prestadores con régimen de gestión privado (ya sea solo así o en conjunto con el régimen público), siendo en mayor grado el régimen de gestión pública.

Para el caso de calles y avenidas (figuras 33, 40 y 47), en relación con la satisfacción, todos los municipios hidalguenses cuentan con variaciones negativas, mientras que, en el

nivel de insatisfacción, las variaciones considerables se presentan en Cuauhtémoc y en Santiago Tulantepec, con aproximadamente 27 y 13 puntos porcentuales, respectivamente. En Sonora, el 83% de las ciudades revisadas tienen datos positivos en la satisfacción, siendo Cajeme la única en la que disminuye dicho parámetro y hay un incremento de poco más de 10 puntos porcentuales en la insatisfacción. Para Yucatán, el 75% de las ciudades en observación tienen una disminución en la satisfacción, teniendo solamente a Kanasín con una variación positiva de aproximadamente 19 puntos porcentuales. Asimismo, solo un municipio señala no prestar el servicio y otro menciona no tener información para responder este cuestionamiento, ambos en Hidalgo (Santiago Tulantepec y Mineral de la Reforma, respectivamente), por sobre esta situación, el restante en su mayoría cuenta con una forma de administración directa por parte del ayuntamiento.

De los resultados obtenidos en los seis servicios que se plasman, se puede agregar aún un comentario respecto a la calificación promedio que las personas de 18 años o más que habitan en dichas ciudades respondieron, lo cual es visible en las figuras 34, 41 y 48. En Hidalgo, Tulancingo es la ciudad que, en la comparación del periodo de normalidad al de la pandemia, tiene un comportamiento discreto, mantiene pocas variaciones en los promedios de la calificación a los servicios públicos; fuera de ello, sobresale Cuauhtémoc con parques y jardines, pero en la mayoría de los casos existen variaciones negativas a efecto del periodo de la pandemia. Si observamos en Sonora, de las seis ciudades, Nogales es la única en la que su variación se mantiene positiva para todos los servicios públicos, mientras que Navojoa y Guaymas sobresalen en cuanto a términos de variaciones negativas considerables en comparación con el resto, para los servicios de agua potable y de recolección de basura, correspondientemente. En lo que respecta a Yucatán, solo Kanasín presenta variaciones positivas en cuanto a su calificación promedio asignada a los servicios públicos municipales básicos, mientras Mérida es el único de ellos que en cada uno de los servicios calificados aparece con variaciones negativas.

Por tanto, dado el contexto descrito, hoy día la importancia asignada al gobierno municipal es notable, más aún por la carga de tareas que debe realizar, tanto tradicionales como emergentes, que parece estar sobrevalorado en sus capacidades para crear o vincular acciones que posibiliten el desarrollo. Por lo demás, no deja de ser el ámbito con el cual la

ciudadanía tiene una mayor relación; simplemente, la obligatoriedad de brindar los servicios públicos demanda un buen desempeño y mejora en la calidad gubernamental continua e incesante, sin olvidar el espacio en donde es más proclive generar participación ciudadana, que no se traduce simplemente en cuestiones electorales, donde los niveles de abstencionismo son menores en comparación con otros procesos electorales, sino donde las problemáticas públicas más sentidas, en parte, buscan ser resarcidas.

Debe reconocerse que el fortalecimiento municipal no sólo consiste en transferir a los gobiernos locales la responsabilidad de los servicios públicos, sino en fortalecer su capacidad económica y de actuación para llevar a cabo esas funciones. Por lo tanto, si se quiere calidad en el servicio público, antes hay que sentar los pasos para hacer posible dicho objetivo. (Espinosa y Martínez, 2000, p. 56)

Aunque de igual manera es importante mencionar que las limitaciones no solo se aprecian en ese tipo de recurso, pero la obligatoriedad de la que han sido provistos en los servicios públicos les forja impedimentos funcionales, que incluso son incapaces de sobreponerse a ellos.

Como se ha apreciado, el hábitat en el que se desarrolla el municipio siempre ha sido tras una postura de ir contracorriente, en un contexto de retos tanto externos como internos, que como se ha descrito para municipios del estado de Hidalgo, Sonora y Yucatán, si se le suma el escenario que la contingencia sanitaria ha propiciado, genera dudas en su actuar bajo la nueva normalidad que se comienza a vivir, ya que indudablemente devienen nuevas necesidades, nuevas demandas y problemas públicos, algunos dentro de su ámbito de competencia y muchos otros no, pero innegablemente la capacidad con la que cuente para hacer efectivo su desempeño serán factores clave en la satisfacción y percepción positiva de esta por parte de la población.

Finalmente, no olvidar la trascendencia de los gobiernos locales con base en la cercanía que son capaces de tener con la sociedad y que: “En política, la vinculación directa con los problemas sociales constituye la mitad de una buena solución” (Escobar y Solari, 1996, p. 5).

3.4 Conclusiones

Pueden considerarse diversas las situaciones que mantienen a los ayuntamientos (gobiernos locales) en un escenario de vulnerabilidad ante las problemáticas existentes dentro del territorio que gobiernan y su obligatoriedad por tomar decisiones y llevar a cabo acciones que busquen aminorar los problemas públicos y crear un valor público.

Como se ha revisado, ahora en aspectos pragmáticos se retoma el punto de vista coincidente entre las acciones que los gobiernos locales intentan desarrollar, al parecer bajo un esquema de una visión de agenda federalista de políticas públicas en el ideal y divergente en el actuar municipal, lo que muestra la valía de retomar la heterogeneidad en las capacidades institucionales existentes.

Si bien dentro de las dimensiones de estudio no hay alguna en la cual se tenga la coincidencia en que todos los ayuntamientos no realizaran acciones, implicando la nulidad total de capacidad para considerarla, sí se presentan bajo los diferentes instrumentos situaciones que destacar.

Por ejemplo, dentro de los indicadores que se retoman en la evaluación del desempeño, aproximadamente 27% de los municipios en muestra (tres en Sonora y uno en Yucatán) señalaron no contar con elementos de profesionalización; asimismo, para el caso de gobierno abierto, la prestación indirecta de servicios públicos (colaboración con particulares) no se mostró en cerca de 33% de los gobiernos locales, uno en Hidalgo, otro en Sonora y tres en Yucatán. En lo concerniente a la gestión sustentable de recursos naturales, el porcentaje de instrumentos regulatorios utilizados para planeación urbana, en 40% de los municipios (tres en Hidalgo, uno en Sonora y dos en Yucatán), no se contemplaron en el periodo observado.

En contraste, se presentaron indicadores en donde los municipios en cuestión incidieron en una participación activa, con distinta intensidad, obviamente, donde se puede destacar dentro de la evaluación del desempeño el rubro de las comisiones con temáticas de interés, así como en gobierno abierto situaciones en el campo de transparencia con las solicitudes de acceso a la información pública y a la participación ciudadana con los canales participativos conformados por las Administraciones Públicas municipales y los espacios de

contraloría social. Por su parte, para el caso de la gestión sustentable de recursos naturales, se observa una relación intergubernamental activa en términos de intercambio de información entre unidades administrativas de los órdenes de gobierno.

De igual manera, se ha dado un contexto de cómo, a través de los indicadores que se utilizan para hablar de los instrumentos-dimensiones de análisis, se contemplan los componentes de capacidades institucionales, que son el administrativo y el político, prevaleciendo el primero dentro de las características en mención. Asimismo, acompañando esta situación, los niveles de dichas capacidades se concentran en poco más del 55% en lo meso, seguido de lo macro y lo micro, dejando el factor individuo en última posición.

Finalmente, se intentó reafirmar el posicionamiento de la heterogeneidad con la que se deben considerar a los gobiernos locales, hecho revisado a través de la satisfacción o insatisfacción existente hacia algunos de los servicios públicos que brindan, exponiendo un panorama de la resiliencia que buscan tener al enfrentarse a coyunturas como la sanitaria y mostrar la reacción que se tuvo en cuanto a sus capacidades y gestión mismas.

Capítulo 4. Alternativas en el proceso de toma de decisiones en la hechura de las políticas públicas municipales

Si bien las variables que se han formulado a través de información de interés nacional dentro de proyectos estadísticos del INEGI han dado pauta para postular y reforzar un enfoque heterogéneo en el que los gobiernos locales, de acuerdo con el uso de las variables de referencia, permitan establecer un indicador de capacidades institucionales municipal que posibilite una lectura más diáfana de lo que permea en las dimensiones que se manejan.

Se tiene una focalización de elementos de la evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de recursos naturales para los gobiernos municipales en el periodo de tiempo 2016-2020, con la finalidad de observar el comportamiento que presentan y hasta cierto punto su relación en la creación de dicho indicador.

Para ello, se busca establecer un análisis de los factores que conforman el indicador, los cuales son nueve, y su presencia radica dentro de cada una de las tres entidades federativas (15 gobiernos locales) que son revisados en esta vertiente.

Asimismo, se plantea retomar acepciones como la vinculada al valor público y las capacidades institucionales, esto a través de técnicas de análisis de datos secundarios, utilizando el análisis de datos panel, que permite aprovechar los datos que se han obtenido, contemplados en una serie de tiempo que plantea una perspectiva longitudinal, como también datos transversales.

Se toma y revisa, por ejemplo, los comportamientos que van desde la pobreza extrema hasta la satisfacción de los ciudadanos en relación con servicios públicos básicos, así como en lo concerniente a trámites y servicios, con la intención de observar la acción municipal en perspectiva de las aptitudes de las organizaciones e instituciones locales en el hecho de actores intervinientes dentro del ciclo y análisis de las políticas públicas.

4.1 Indicador de Capacidades Institucionales Municipales, el papel y la focalización de elementos de la evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de recursos naturales

Una vez revisado el acontecer de los distintos elementos que se aproximan a cada una de las dimensiones establecidas de estudio, como son la evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de recursos naturales, se observó la presencia de distintos indicadores bajo los cuales es posible una conexión teórico-pragmática y la visualización de comportamientos heterogéneos de estas, a pesar de la perspectiva local homogénea de estudio, los Ayuntamientos.

Como se había señalado desde la vertiente metodológica, a través de componentes principales es cómo se buscó llegar a un indicador que se normalizó para su mejor entendimiento. Sin embargo, dentro del proceso que esto implica, se considera hacer una pauta y analizar los factores que se crean y que forman parte de este instrumento de medición.

El factor 1, que se ha denominado “planeación urbana sostenible y coordinación intergubernamental”, se conforma de tres aspectos, relacionados únicamente con la gestión sustentable de recursos naturales, los cuales tienen que ver con la existencia de acciones para fomentar el crecimiento urbano por medio de estrategia de ciudad compacta, el porcentaje de acciones aplicadas para fomentar crecimiento urbano mediante políticas o estrategias de ciudad compacta y la existencia de intercambio de información con unidades administrativas de los órdenes de gobierno.

En tanto, el factor 2 “institucionalidad abierta y multinivel” presenta situaciones ligadas al gobierno abierto y a la gestión sustentable de recursos naturales, estas en menor medida, componiéndose de la tasa de solicitudes de protección de datos personales recibidas por cada 10,000 habitantes, la tasa de solicitudes de acceso a la información pública en trámite por cada 10,000 habitantes, la proporción de tipos de participantes en los canales participativos, la proporción de temas en los que se abrieron espacios de contraloría social y el porcentaje de acciones en materia de desarrollo urbano que se realizaron en coordinación con la Administración Pública estatal.

Por su parte, el factor 3, “gestión territorial y provisión colaborativa de servicios”, también contiene implicaciones en las temáticas de gobierno abierto y de gestión sustentable de recursos naturales, pero en la prestación indirecta de servicio público (colaboración con particulares) y la existencia y registro de áreas de reserva territorial.

Lo concerniente a la evaluación del desempeño se comienza a notar en la integración del factor 4 “profesionalización del servicio público”, en donde se encuentran la existencia de área y elementos de profesionalización, así como el porcentaje de elementos de profesionalización con los que cuentan los gobiernos locales en estudio.

El factor 5, “capacidad para garantizar acceso a la información y protección de datos”, conlleva únicamente dos agentes, implícitos en lo que refiere al gobierno abierto: la tasa de solicitudes de acceso a la información pública respondidas por cada 10000 habitantes y la tasa de solicitudes de protección de datos personales respondidas por cada 10000 habitantes.

Un aspecto singular se observa en el factor 6, en donde permea el gobierno abierto en relación con el marco regulatorio, a través de la cantidad de canales participativos conformados en las Administraciones Públicas Municipales y el porcentaje de disposiciones normativas en los gobiernos locales; por lo que se le ha denominado “capacidad normativa y de participación ciudadana”.

Asimismo, el gobierno abierto y la gestión sustentable de recursos naturales se vuelven a presentar, pero ahora en el factor 7 “gobernanza participativa y sostenibilidad ambiental”, esto con la cantidad de órganos constituidos para la operación de los espacios de contraloría social y el porcentaje de medidas adoptadas por el municipio en materia de cambio climático y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.

El penúltimo factor, el 8 “capacidad técnica para gestión territorial”, es el único que contiene rubros de evaluación del desempeño y de gestión sustentable de recursos naturales, por medio del porcentaje de personal de la Administración Pública municipal con grado de estudio mayor a preparatoria, el porcentaje de instrumentos regulatorios utilizados para planeación urbana y el porcentaje de acciones implementadas para prevenir asentamientos humanos irregulares.

Finalmente, el factor 9 “innovación gubernamental y transformación digital” compenetra aspectos de la evaluación del desempeño con los del gobierno abierto, mediante el porcentaje de iniciativas aprobadas en temas de interés y el tipo de servicio web bajo el que se ofrecieron los trámites.

Estos nueve factores son los que derivan del uso de componentes principales, recordando que surgen de 23 indicadores, generando así el Indicador de Capacidades Institucionales Municipal. De manera genérica, en la tabla 43 se puede apreciar justamente lo indicado en relación con dicha medición.

Tabla 43

Factores que Conforman el Indicador de Capacidades Institucionales Municipal

	Factores (F) y variables (X)								
	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8	F9
Dimensión	Planeación urbana sostenible y coordinación intergubernamental	Institucionalidad abierta y multinivel	Gestión territorial y provisión colaborativa de servicios	Profesionalización del servicio público	Capacidad para garantizar acceso a la información y protección de datos	Capacidad normativa y de participación ciudadana	Gobernanza participativa y sostenibilidad ambiental	Capacidad técnica para gestión territorial	Innovación gubernamental y transformación digital
Evaluación del desempeño				X4=Existencia de área y elementos de profesionalización X5=Porcentaje de elementos de profesionalización con los que se cuenta				X3=Porcentaje de personal de la Administración Pública municipal, con grado de estudio mayor a preparatoria	X2=Porcentaje de iniciativas aprobadas en temas de interés

Factores (F) y variables (X)									
Dimensión	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8	F9
	Planeación urbana sostenible y coordinación intergubernamental	Institucionalidad abierta y multinivel	Gestión territorial y provisión colaborativa de servicios	Profesionalización del servicio público	Capacidad para garantizar acceso a la información y protección de datos	Capacidad normativa y de participación ciudadana	Gobernanza participativa y sostenibilidad ambiental	Capacidad técnica para gestión territorial	Innovación gubernamental y transformación digital
Gobierno abierto		X8=Tasa de solicitudes de protección de datos personales recibidas por cada 10000 habitantes X11=Tasa de solicitudes de acceso a la información pública en trámite por cada 10000 habitantes X13=Proporción de tipos de participantes en los canales participativos X14=Proporción de temas en los que se abrieron espacios de contraloría social	X17=Prestación indirecta de servicio público (colaboración con particulares)		X9=Tasa de solicitudes de acceso a la información pública respondidas por cada 10000 habitantes X10=Tasa de solicitudes de protección de datos personales respondidas por cada 10000 habitantes	X12=Cantidad de canales participativos conformados en las Administraciones Públicas Municipales	X15=Cantidad de órganos constituidos para la operación de los espacios de contraloría social		X6=Tipo de servicio web bajo el que se ofrecieron los trámites

Factores (F) y variables (X)									
	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8	F9
Dimensión	Planeación urbana sostenible y coordinación intergubernamental	Institucionalidad abierta y multinivel	Gestión territorial y provisión colaborativa de servicios	Profesionalización del servicio público	Capacidad para garantizar acceso a la información y protección de datos	Capacidad normativa y de participación ciudadana	Gobernanza participativa y sostenibilidad ambiental	Capacidad técnica para gestión territorial	Innovación gubernamental y transformación digital
Gestión sustentable de recursos naturales	X23=Existencia de acciones para fomentar el crecimiento urbano mediante estrategia de ciudad compacta X24=Porcentaje de acciones aplicadas para fomentar crecimiento urbano mediante políticas o estrategias de ciudad compacta X25=Existencia de intercambio de información con unidades administrativas de los órdenes de gobierno	X26=Porcentaje de acciones en materia de desarrollo urbano que se realizaron en coordinación con la Administración Pública estatal	X19=Existencia y registro de áreas de reserva territorial				X18=Porcentaje de medidas adoptadas por el municipio en materia de cambio climático y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero	X20=Porcentaje de instrumentos regulatorio utilizado para planeación urbana X22=Porcentaje de acciones implementadas para prevenir asentamientos humanos irregulares	
Marco regulatorio						X27=Porcentaje de disposiciones normativas en los gobiernos locales			

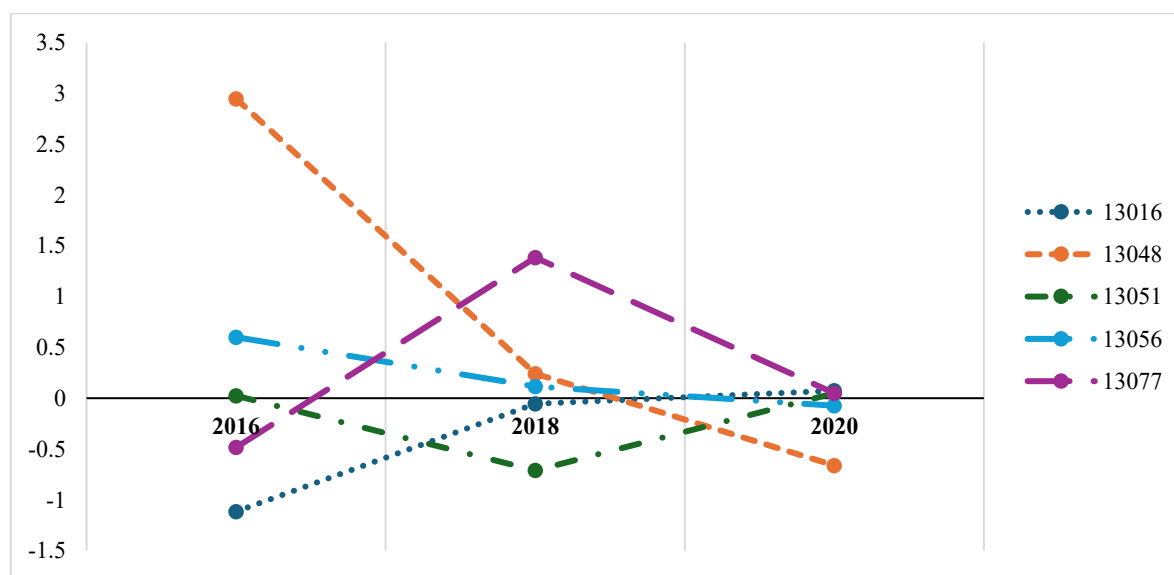
Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Una vez que se tiene presente lo que implica cada factor, es interesante analizar el comportamiento de los gobiernos municipales en cuestión bajo el periodo de tiempo planteado, lo que posibilita observar su accionar y toma de decisiones en estas directrices conformadas por aspectos de evaluación del desempeño, gobierno abierto y gestión sustentable de recursos naturales.

Como se había señalado, en el factor 1 prevalece la perspectiva de la gestión sustentable de recursos naturales y, conforme a lo mostrado en la figura 49, se tiene que, para los municipios de Hidalgo, Pachuca de Soto es quien sobresale, ya que cuenta con una tendencia a la baja de 2016 a 2020, pasando incluso de ser el gobierno local que contaba con una presencia importante en materias de crecimiento urbano bajo consideraciones de ciudad compacta y de intercambio de información entre unidades administrativas de diferentes órdenes de gobierno (en relación con los otros 14 municipios que son de interés) al que termina con una menor gestión en dichos recursos. Independientemente del periodo intermedio que se plasma (2018), solo Cuauhtémoc de Hinojosa y Tulancingo terminan con un mejoramiento en esta temática de planeación urbana sostenible y coordinación intergubernamental.

Figura 49

Factor 1 “Planeación Urbana Sostenible y Coordinación Intergubernamental” en Municipios de Hidalgo, 2016-2020

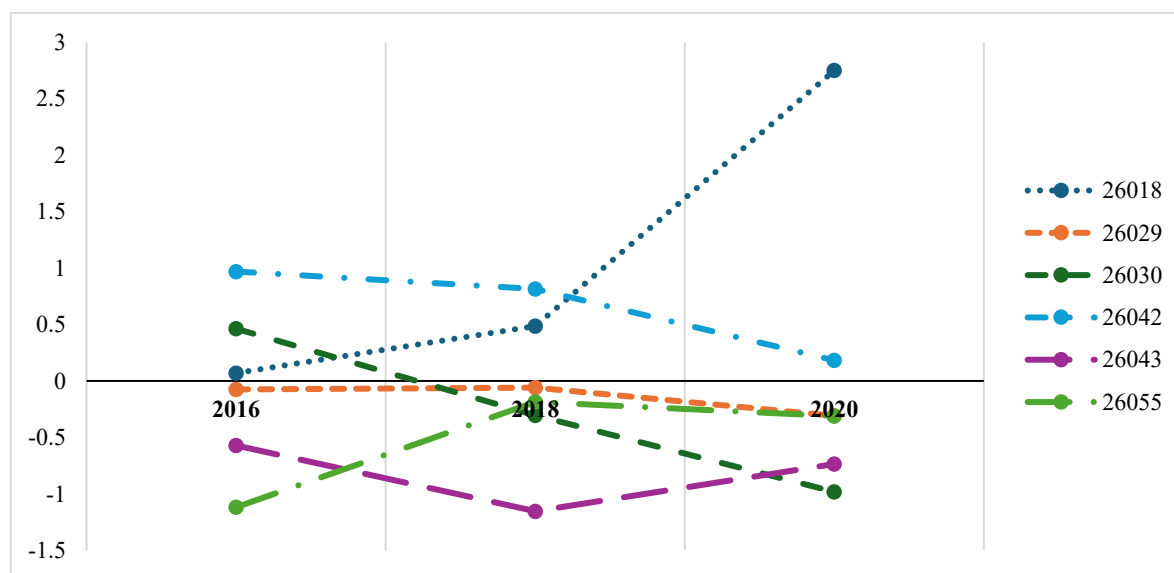


Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Para el caso de Sonora (figura 50), de los seis municipios, el que muestra una tendencia positiva para este rubro es Cajeme, quien en cada corte de información denota un mejoramiento en planeación urbana sostenible y coordinación intergubernamental, considerando acciones de ciudad compacta y de relaciones intergubernamentales. Si comparamos esto con lo que sucede en la capital del estado, Hermosillo, pasa justamente lo contrario y que, al igual que como se aprecia para la capital de Hidalgo (Pachuca de Soto), se va a la baja. Únicamente Cajeme y San Luis Río Colorado presentan un comportamiento de mejora partiendo del punto origen al final, esto con base en los gobiernos locales que se están tomando de Sonora.

Figura 50

Factor 1 “Planeación Urbana Sostenible y Coordinación Intergubernamental” en Municipios de Sonora, 2016-2020



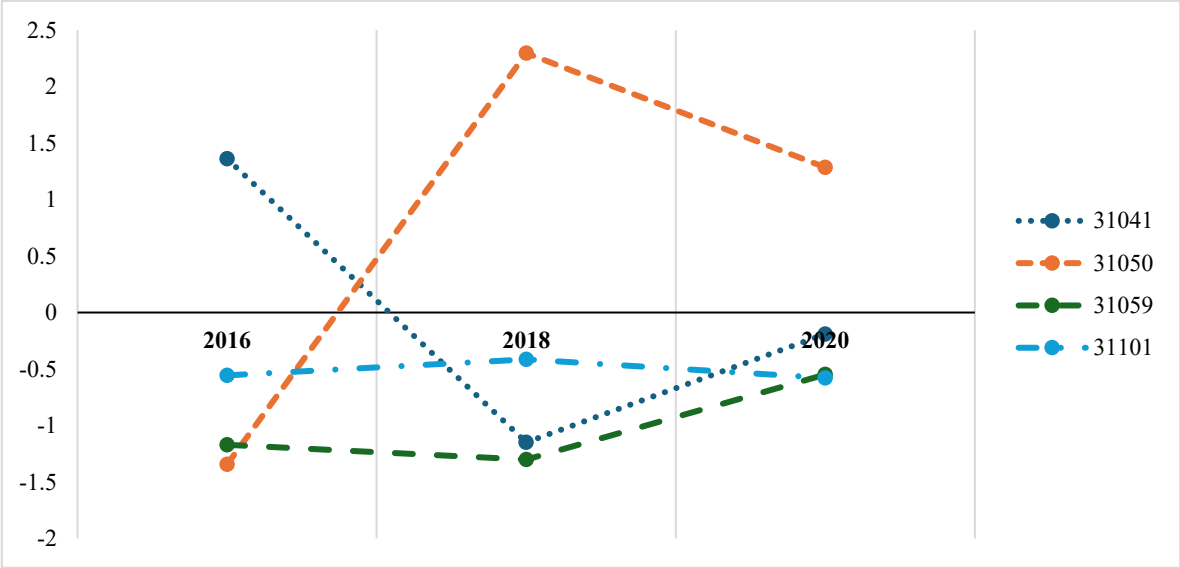
Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

En lo que refiere a Yucatán, su capital, Mérida, a pesar de que de 2018 a 2020 disminuye, si se considera desde 2016, tuvo un incremento con base en la gestión sustentable de recursos naturales con acciones de ciudad compacta y la implementación de relaciones intergubernamentales. Progreso continúa con esa tendencia al alza, igual que Kanasín tras

haber caído en 2018 en este aspecto. De igual manera, como se observa en la figura 51, Umán continúa casi constante de 2016 a 2020.

Figura 51

Factor 1 “Planeación Urbana Sostenible y Coordinación Intergubernamental” en Municipios de Yucatán, 2016-2020



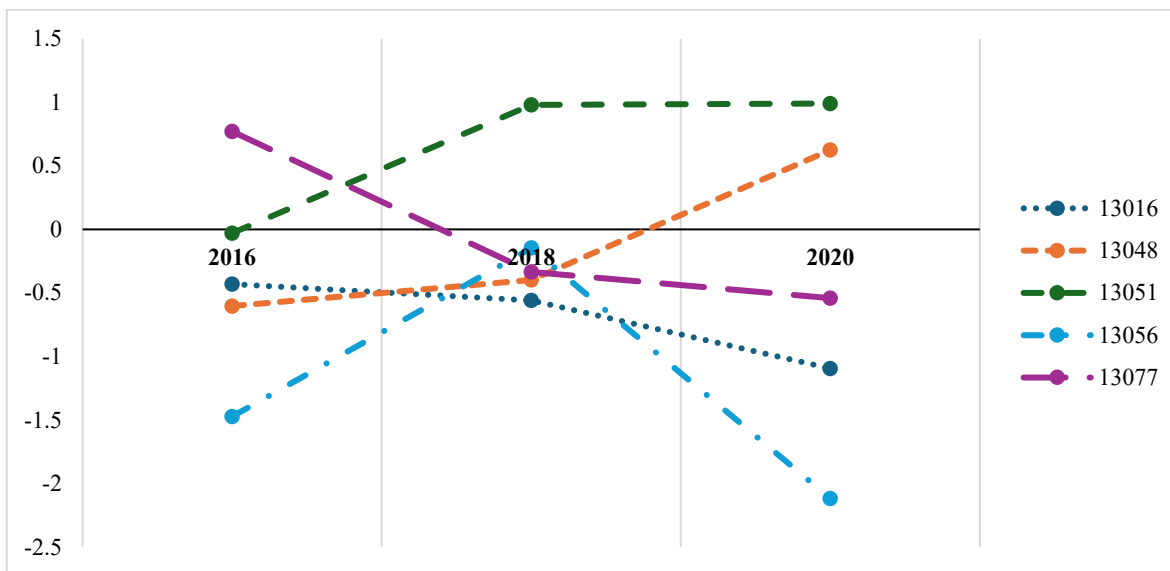
Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Asimismo, las variaciones que se presentan para el factor 2 “institucionalidad abierta y multinivel” en los distintos gobiernos locales analizados, recaen en la heterogeneidad municipal, refiriendo a la sinergia entre elementos de gobierno abierto en situaciones de transparencia, participación ciudadana y colaboración, en conjunto con la gestión sustentable de recursos naturales, implicando una coordinación con la Administración Pública estatal.

En el estado de Hidalgo, como lo muestra la figura 52, el municipio de Tulancingo de Bravo cuenta con un aminoramiento en tanto gobierno abierto y gestión sustentable de recursos durante 2016 a 2020; caso contrario es Pachuca de Soto, con una recuperación en estos temas. Es de llamar la atención el accionar de Mineral de la Reforma, que obtuvo un posicionamiento por arriba de la capital del estado y, en un escenario diferente, lo percibido en Cuauhtémoc de Hinojosa y Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero.

Figura 52

Factor 2 “Institucionalidad Abierta y Multinivel” en Municipios de Hidalgo, 2016-2020

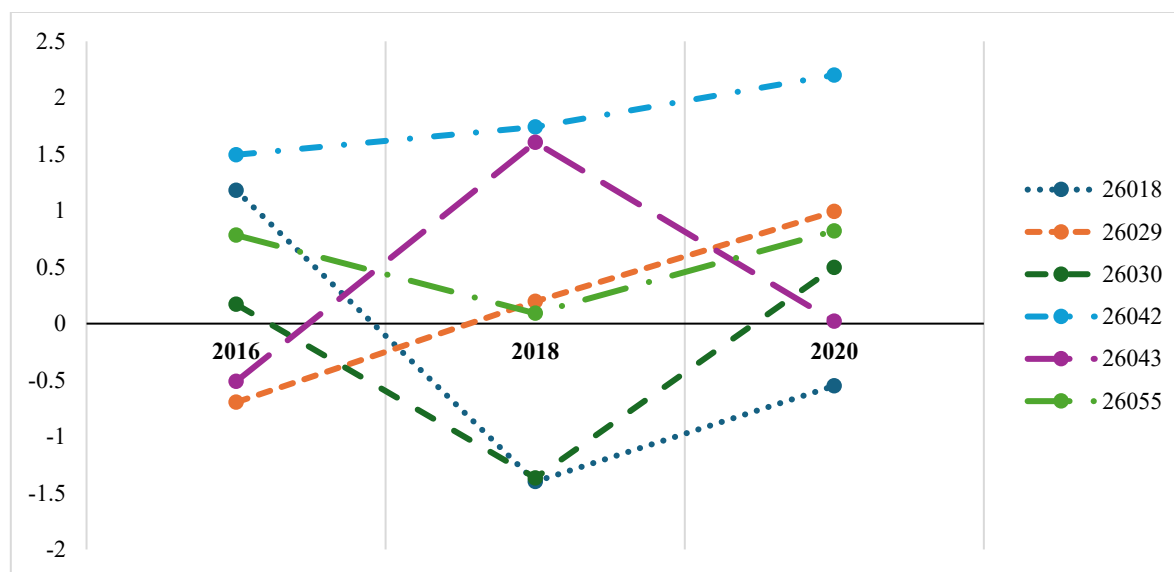


Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

En lo referente a Sonora (figura 53), dos son los gobiernos locales que visualizan un comportamiento constante y creciente relativo a la institucionalidad abierta y multinivel, Navojoa en primera instancia y Guaymas. Hermosillo, a pesar de tener una disminución en 2018 como Cajeme y San Luis Río Colorado, se repusieron en estas temáticas y lograron terminar con un incremento.

Figura 53

Factor 2 “Institucionalidad Abierta y Multinivel” en Municipios de Sonora, 2016-2020

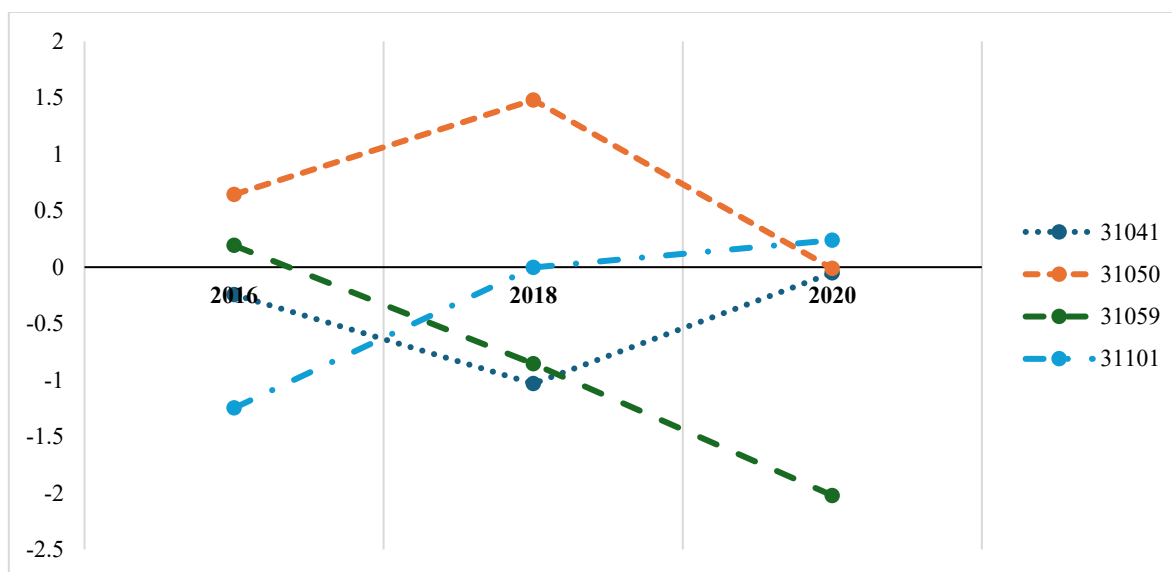


Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

En tanto para Yucatán, Progreso es el municipio en el que existe una tendencia constante a la baja a través del tiempo para la institucionalidad abierta y multinivel, se presenta una cuestión inversa para Umán. La capital del estado, Mérida, termina en 2020 con nivel incluso inferior al de 2016, a diferencia de Kanasín. Esto se ilustra en la figura 54.

Figura 54

Factor 2 “Institucionalidad Abierta y Multinivel” en Municipios de Yucatán, 2016-2020

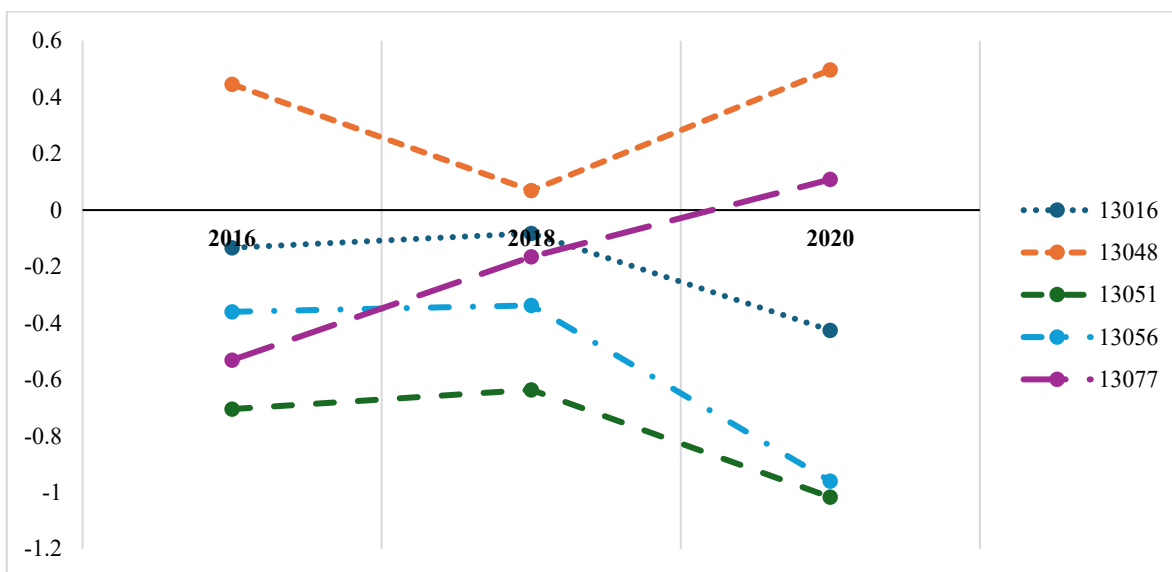


Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Como se ha señalado en líneas anteriores, el factor 3 de igual forma entabla una conjunción entre gobierno abierto y gestión sustentable de recursos naturales, solo que la primera vertiente la asume más desde la colaboración o cogestión. Por tanto, al hablar de gestión territorial y provisión colaborativa de servicios de los municipios contemplados en Hidalgo, solamente Pachuca de Soto y Tulancingo de Bravo presentan incrementos, poniendo atención en el funcionar de este último, que el aumento pareciera constante a través del tiempo de estudio (figura 55). Para los municipios de Sonora, la situación es contrastante longitudinalmente, ya que mientras en 2018 la mayoría muestra un incremento, para 2020 hay disminuciones, con excepción de Hermosillo (figura 56). Aquí también se debe considerar el caso de Navojoa, cuya tendencia y disminución es particular en relación con los demás. Por último, Mérida, para el caso de Yucatán (figura 57), es el gobierno local que se mantiene en crecimiento en el intervalo de tiempo de estudio, a diferencia de Kanasín y Umán, que para 2020 se encuentran con valores altos, pero que venían de un declive.

Figura 55

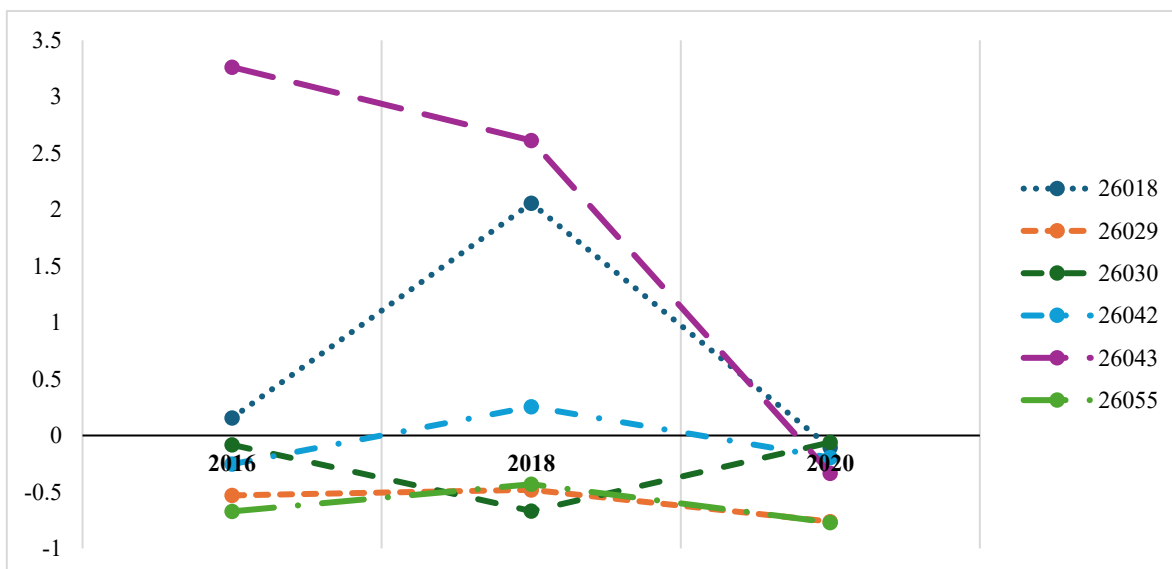
Factor 3 “Gestión Territorial y Provisión Colaborativa de Servicios” en Municipios de Hidalgo, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Figura 56

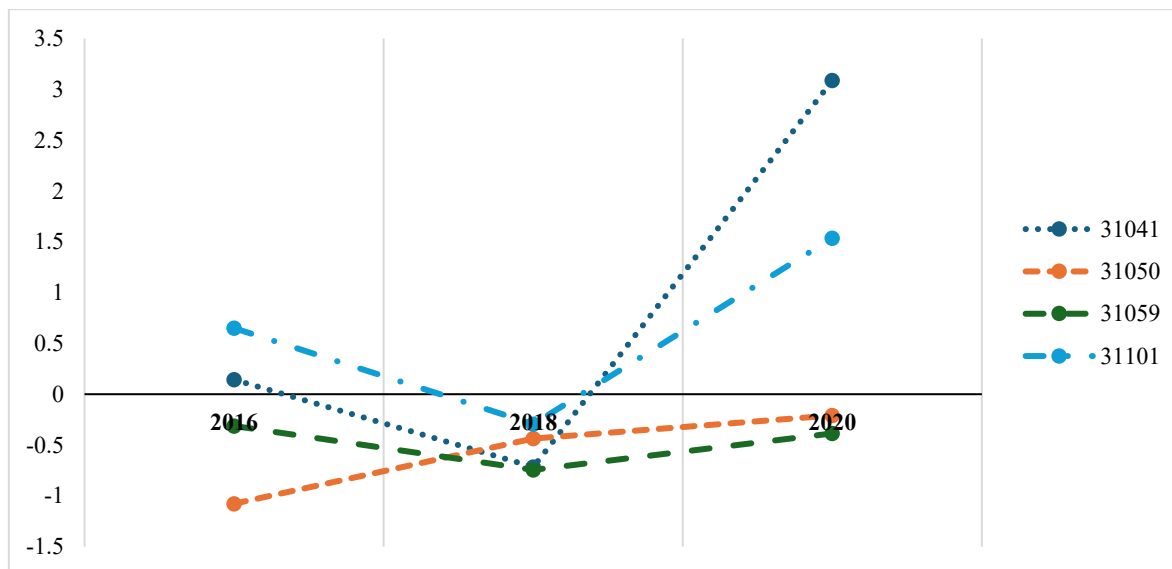
Factor 3 “Gestión Territorial y Provisión Colaborativa de Servicios” en Municipios de Sonora, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Figura 57

Factor 3 “Gestión Territorial y Provisión Colaborativa de Servicios” en Municipios de Yucatán, 2016-2002

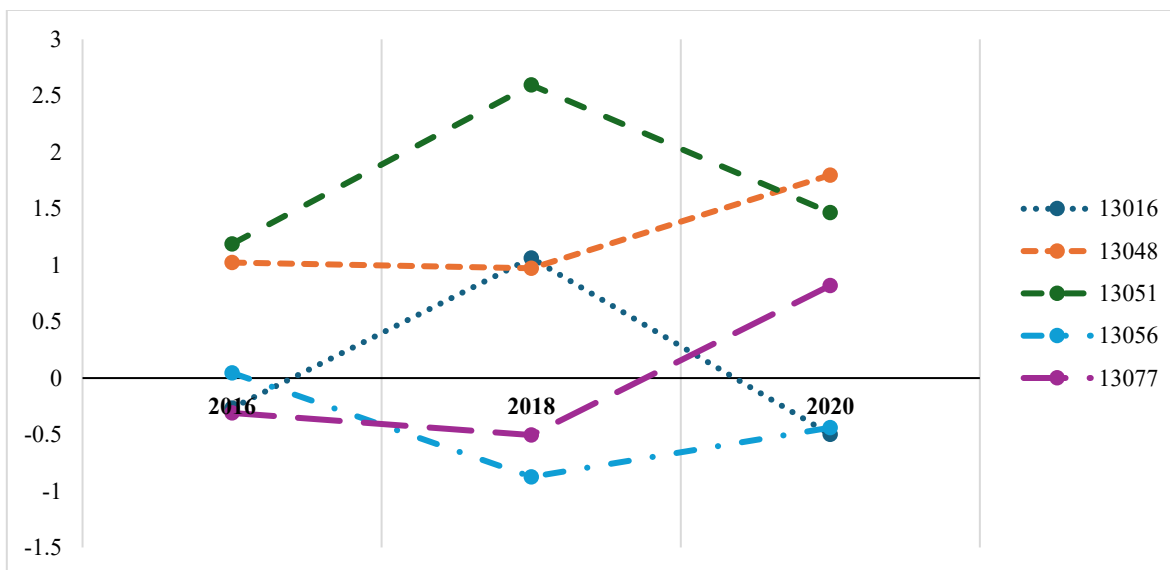


Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

En tanto, a evaluación del desempeño refiere, el factor 4 conlleva a las áreas y elementos de la profesionalización, con lo que por medio de la figura 58 se observa que para Hidalgo son Pachuca de Soto y Tulancingo de Bravo quienes muestran una mayor regularidad, teniendo presencia Mineral de la Reforma como quien alcanzó un punto mayor en 2018. Para el caso de Sonora, Hermosillo se encuentra para 2020 con las condiciones que permean de mejor manera para los elementos de profesionalización, aunque en menor medida, transversalmente también tuvieron un incremento municipios como Guaymas, Navojoa y San Luis Río Colorado (figura 59). En lo que respecta a Yucatán, es ambiguo el establecer un patrón en la situación de los municipios durante los tres periodos de tiempo. Progreso tiene un descenso continuo y en 2020 solo quien tuvo un incremento fue Umán, nada comparado con la posición en la que se ubicaba en 2016 (ver figura 60).

Figura 58

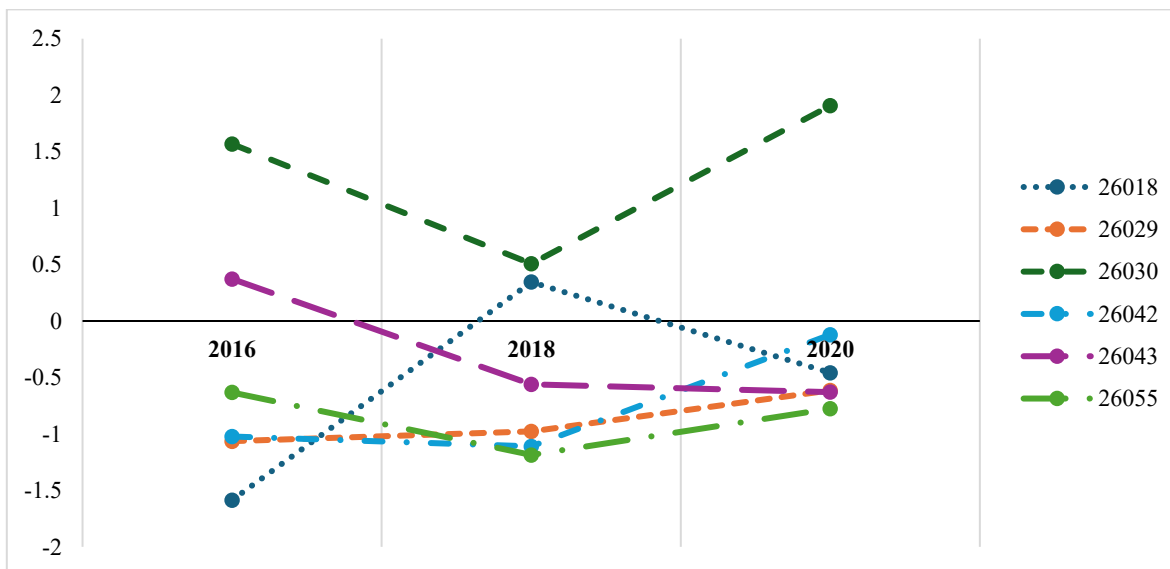
Factor 4 “Profesionalización del Servicio Público” en Municipios de Hidalgo, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Figura 59

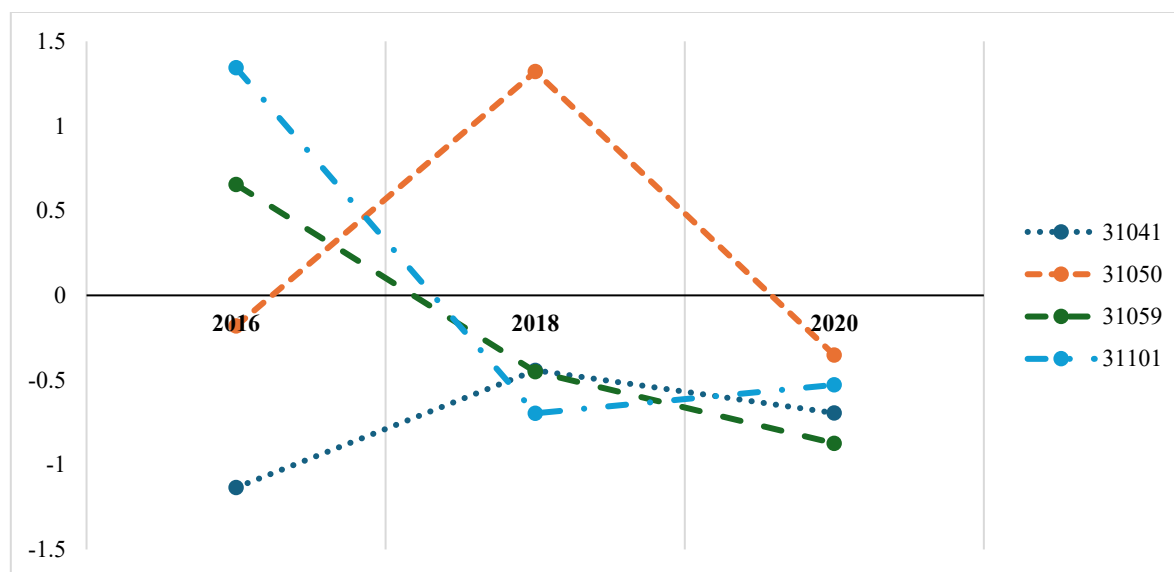
Factor 4 “Profesionalización del Servicio Público” en Municipios de Sonora, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Figura 60

Factor 4 “Profesionalización del Servicio Público” en Municipios de Yucatán, 2016-2020

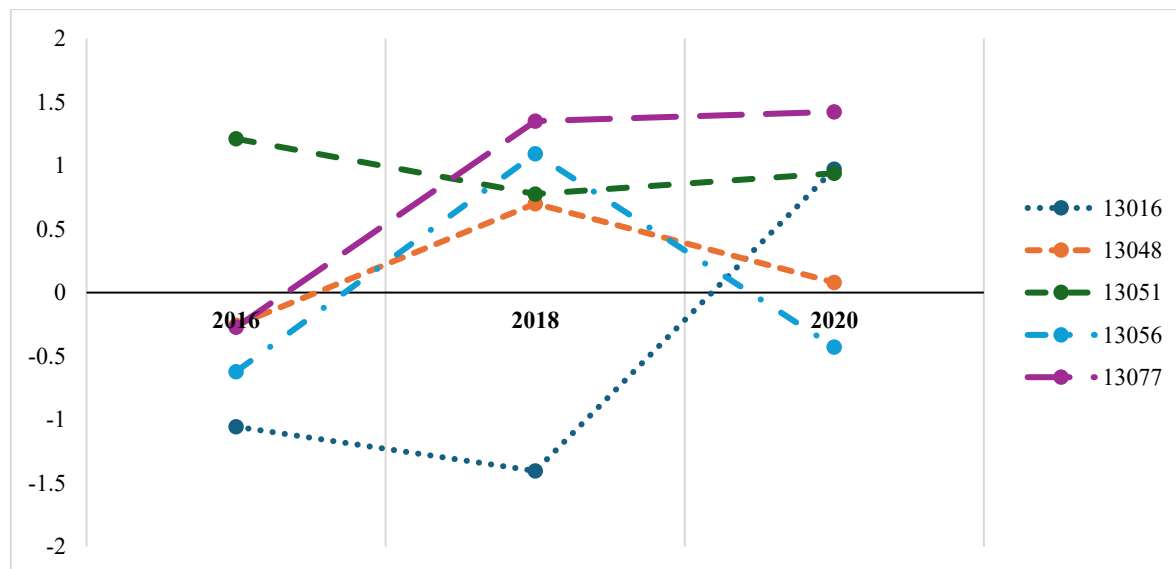


Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

El quinto factor determina posicionamientos de gobierno abierto en torno a una de sus vertientes, como lo es la transparencia y el acceso a la información pública. Se visualiza para el estado de Hidalgo (ver figura 61) un aspecto en donde Tulancingo de Bravo, en el periodo de tiempo de estudio, presenta una tendencia positiva, situación que buscó retomar para 2020 Cuauhtémoc de Hinojosa y Mineral de la Reforma, no así la capital del estado (Pachuca de Soto) y Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero en esta capacidad para garantizar acceso a la información y protección de datos.

Figura 61

Factor 5 “Capacidad para Garantizar Acceso a la Información y Protección de Datos” en Municipios de Hidalgo, 2016-2020

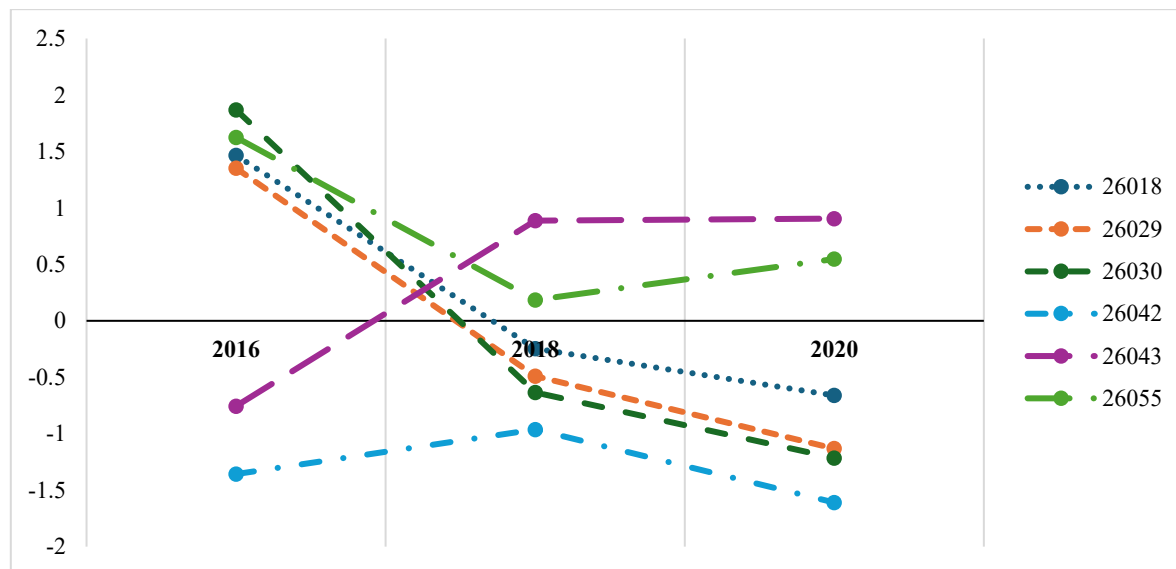


Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Para Sonora, en este tenor de la capacidad para garantizar acceso a la información y protección de datos, se observa que Nogales es quien preserva una tendencia positiva en cuanto a transparencia durante el tiempo observado y, San Luis Río Colorado de igual manera mostró un incremento para 2020; esto último no fue una constante en el resto de los municipios, ya que ocurrió lo contrario en Cajeme, Guaymas, Hermosillo y Navojoa (ver figura 62).

Figura 62

Factor 5 “Capacidad para Garantizar Acceso a la Información y Protección de Datos” en Municipios de Sonora, 2016-2020

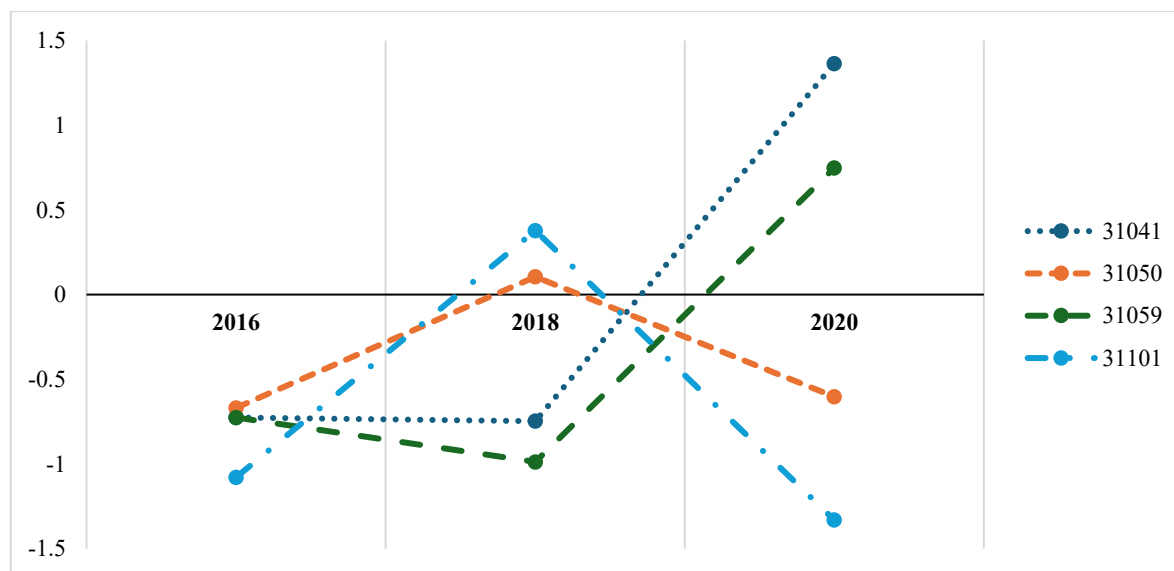


Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

En lo que respecta a Mérida, para 2020 tiene un descenso en conjunto con Umán en la capacidad para garantizar acceso a la información y protección de datos, por lo que, en los municipios en estudio dentro de Yucatán, solo Kanasín y Progreso cuentan con incremento al final del periodo y en relación con el punto origen en 2016 (figura 63).

Figura 63

Factor 5 “Capacidad para Garantizar Acceso a la Información y Protección de Datos” en Municipios de Yucatán, 2016-2020

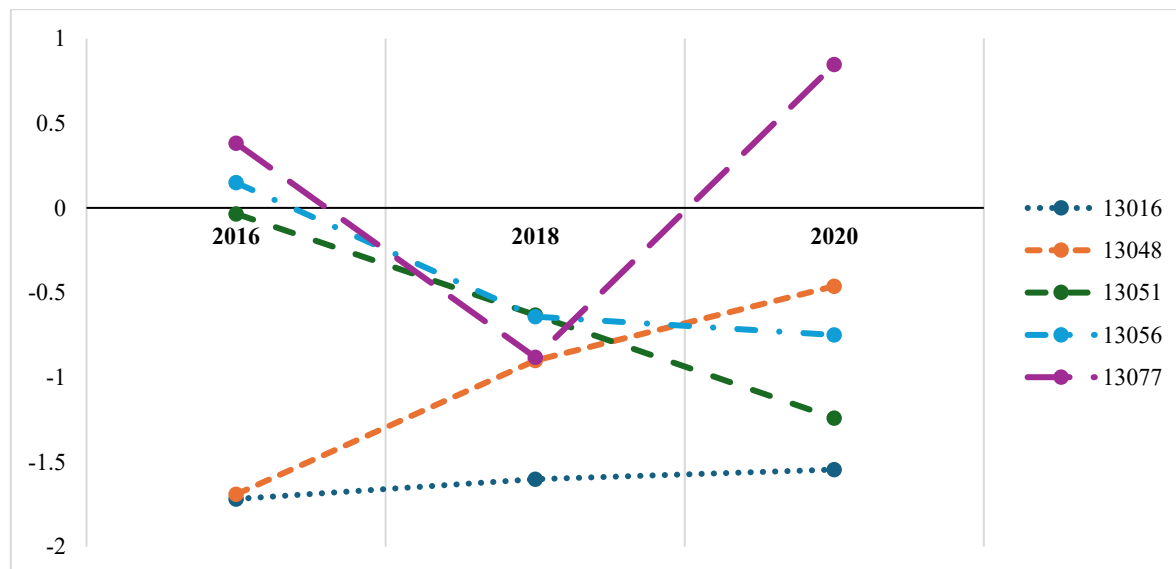


Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Para el factor 6, que parte de la capacidad normativa y de participación ciudadana, se contemplan elementos interesantes, tanto de gobierno abierto para el caso de los canales participativos, como las disposiciones normativas en lo que refiere al marco regulatorio. En Hidalgo, los gobiernos locales en cuestión indican que únicamente Mineral de la Reforma y Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero terminaron para 2020 con un panorama menos alentador que el presentado en 2016. Sin embargo, Tulancingo de Bravo y Pachuca de Soto fueron quienes mostraron un mayor avance (ver figura 64). De forma paralela, en Sonora el municipio de Cajeme mantuvo una inercia positiva durante este periodo, cuestión contrastante con lo que ocurre en la capital del estado, Hermosillo (ver figura 65). Finalmente, como se observa en la figura 66, en Yucatán es Mérida en conjunto con Progreso, en donde la tendencia va encaminada al incremento, no así para Kanasín y Umán, donde para 2020 disminuye.

Figura 64

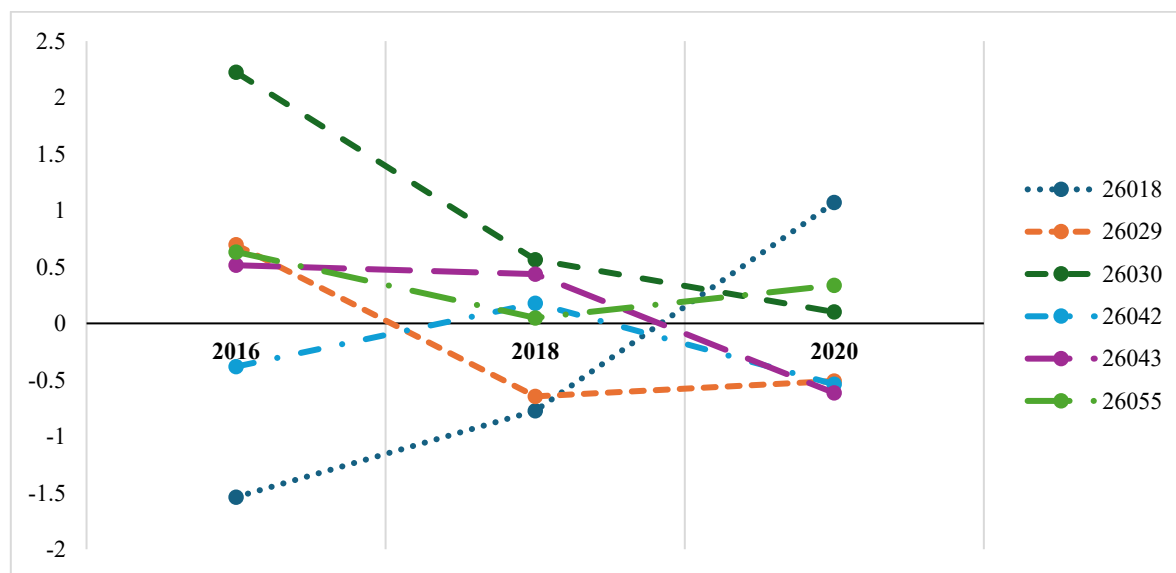
Factor 6 “Capacidad Normativa y de Participación Ciudadana” en Municipios de Hidalgo, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Figura 65

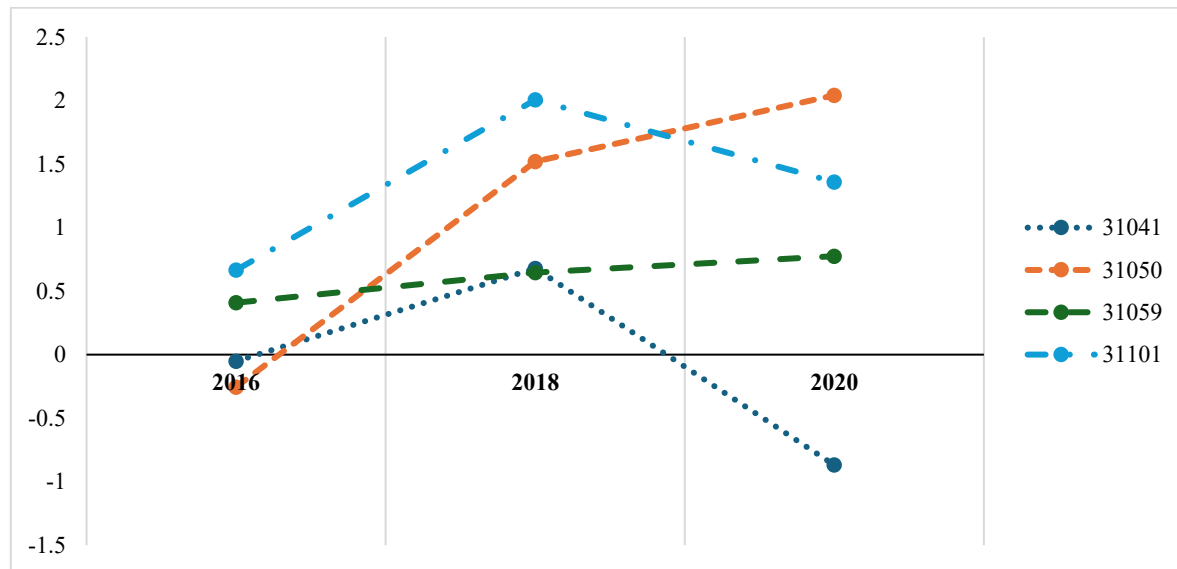
Factor 6 “Capacidad Normativa y de Participación Ciudadana” en Municipios de Sonora, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Figura 66

Factor 6 “Capacidad Normativa y de Participación Ciudadana” en Municipios de Yucatán, 2016-2020

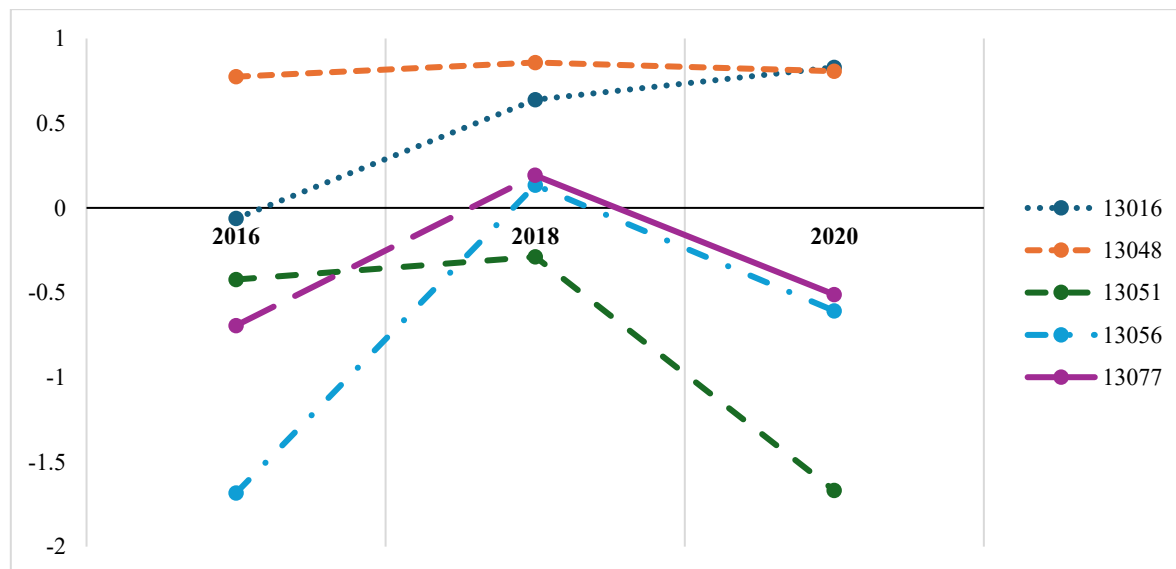


Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

En el factor 7 nuevamente se encuentran las dimensiones de gobierno abierto y de gestión sustentable de recursos naturales, pero ahora por medio de contraloría social y medidas adoptadas en materia de cambio climático, mostrando características de gobernanza participativa y sostenibilidad ambiental. En Hidalgo, Cuautepec de Hinojosa es quien presenta un incremento constante y se coloca junto con Pachuca de Soto, con un escenario favorable, a diferencia de Mineral de la Reforma y su posicionamiento en 2020 (ver figura 67). A su vez, en Sonora son tres los municipios que disminuyen su participación en relación con lo que mostraban en 2016, siendo Guaymas, Hermosillo y Nogales (ver figura 68). De igual manera, como se aprecia en la figura 69, Progreso en Yucatán contiene alteraciones en su tendencia que llaman la atención y termina en 2020 con un mayor incremento; Kanasín y Umán cuentan con un discreto aumento.

Figura 67

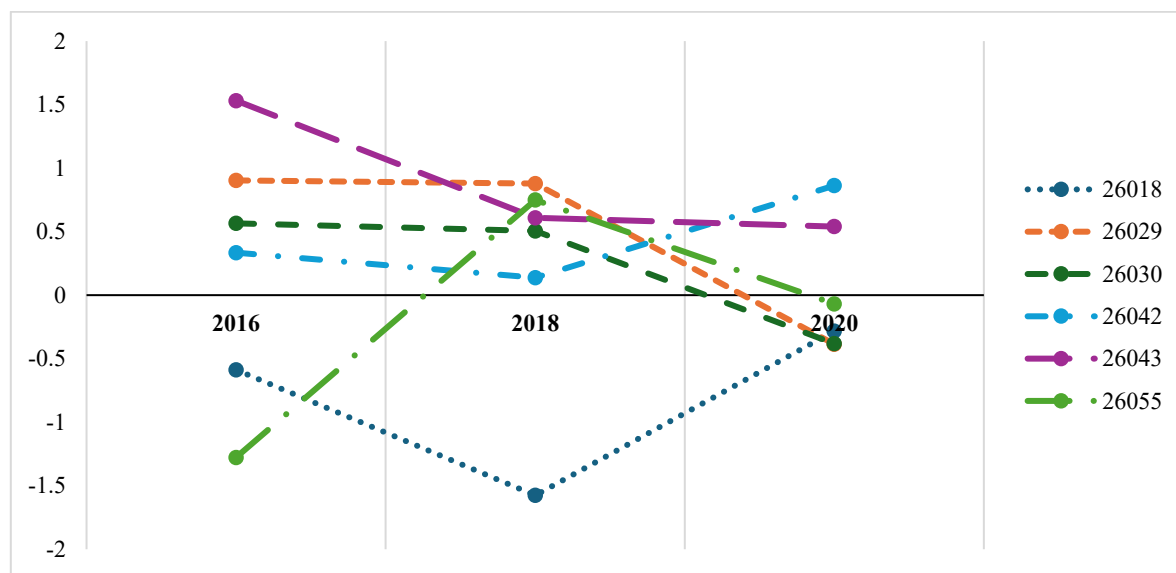
Factor 7 “Gobernanza Participativa y Sostenibilidad Ambiental” en Municipios de Hidalgo, 2016-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Figura 68

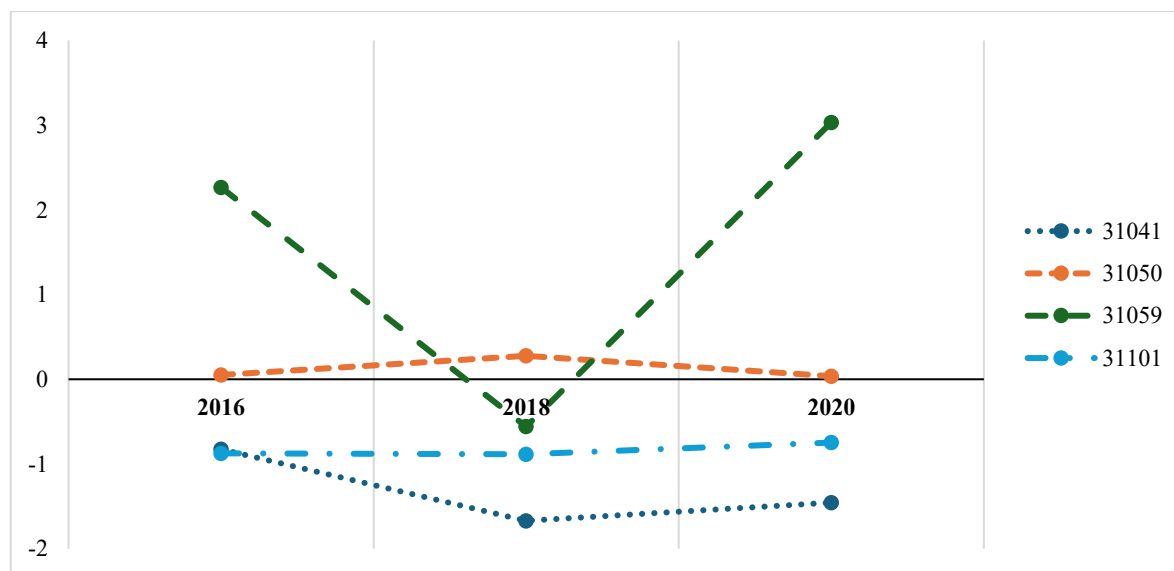
Factor 7 “Gobernanza Participativa y Sostenibilidad Ambiental” en Municipios de Sonora, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Figura 69

Factor 7 “Gobernanza Participativa y Sostenibilidad Ambiental” en Municipios de Yucatán, 2016-2020

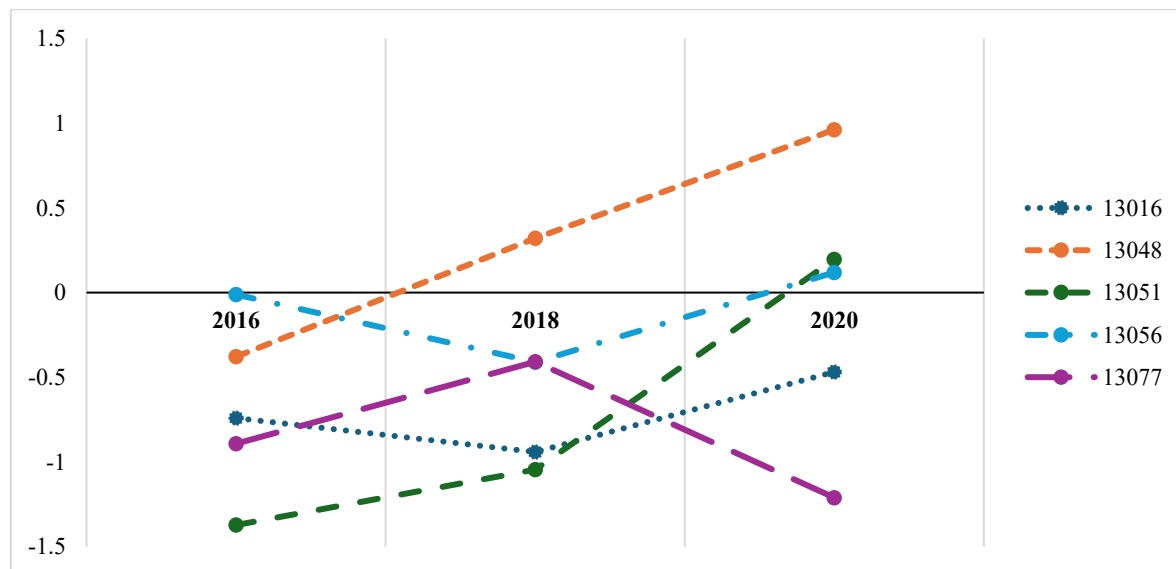


Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Como penúltimo factor se tiene la capacidad técnica para gestión territorial. Se muestran elementos relacionados con evaluación del desempeño y con gestión sustentable de recursos naturales, desde grados académicos del personal hasta temáticas de planeación urbana y asentamientos humanos irregulares. En Hidalgo (figura 70), Pachuca de Soto presenta una inercia consistente y positiva, mientras que Tulancingo para 2020 se encontró como la de menor prevalencia de este factor entre los municipios hidalguenses en estudio. Por otro lado, en Sonora (figura 71) se detecta una inercia, pero a la baja en el municipio de Cajeme; fuera de esto, en 2020 Hermosillo se posiciona con un mayor puntaje, por encima de Cajeme y Nogales, que en 2016 estaban por encima. Finalmente, en Yucatán (figura 72), es Mérida quien, en 2016 como en 2020, se encuentra mejor ubicada, sin dejar pasar por alto que tuvo una disminución en 2018 y que Kanasín contó con una dinámica positiva e incremental.

Figura 70

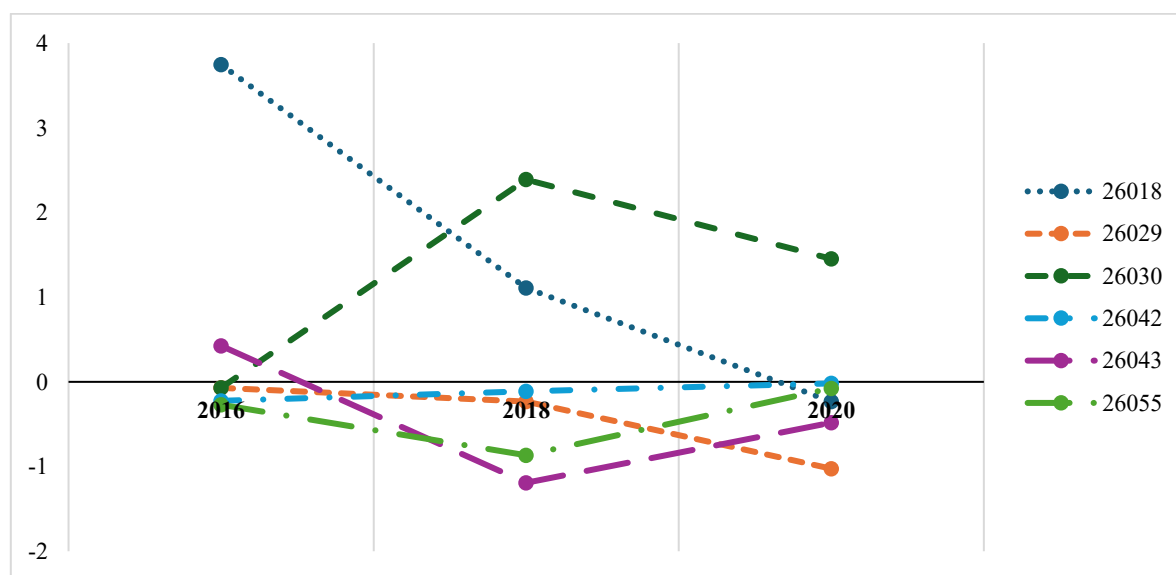
Factor 8 “Capacidad Técnica para Gestión Territorial” en Municipios de Hidalgo, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Figura 71

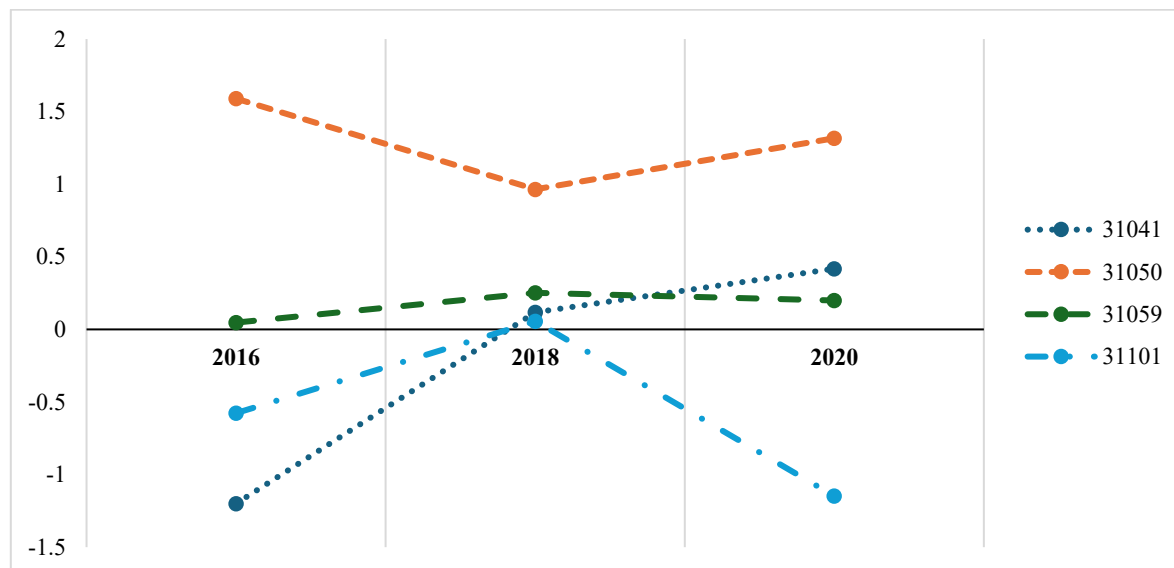
Factor 8 “Capacidad Técnica para Gestión Territorial” en Municipios en Sonora, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Figura 72

Factor 8 “Capacidad Técnica para Gestión Territorial” en Municipios en Yucatán, 2016-2020

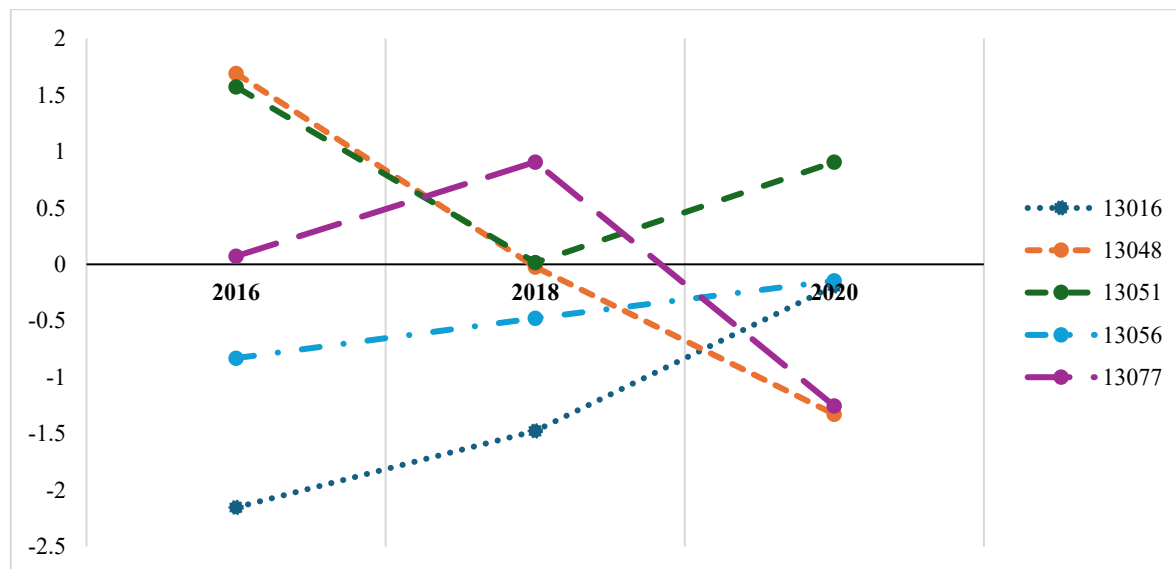


Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Por último, en cuanto a factores se refiere, el noveno, abocado a la innovación gubernamental y transformación digital, refleja evaluación del desempeño y gobierno abierto, mediante iniciativas de temas de interés, así como el tipo de servicio web implementado. Mientras Pachuca de Soto presenta una inercia negativa en el periodo de estudio, Cuauhtémoc de Hinojosa y Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero muestran lo contrario. Para 2020, Mineral de la Reforma se posicionó en el lugar más alto entre los municipios hidalguenses en cuestión (figura 73).

Figura 73

Factor 9 “Innovación Gubernamental y Transformación Digital” en Municipios de Hidalgo, 2016-2020

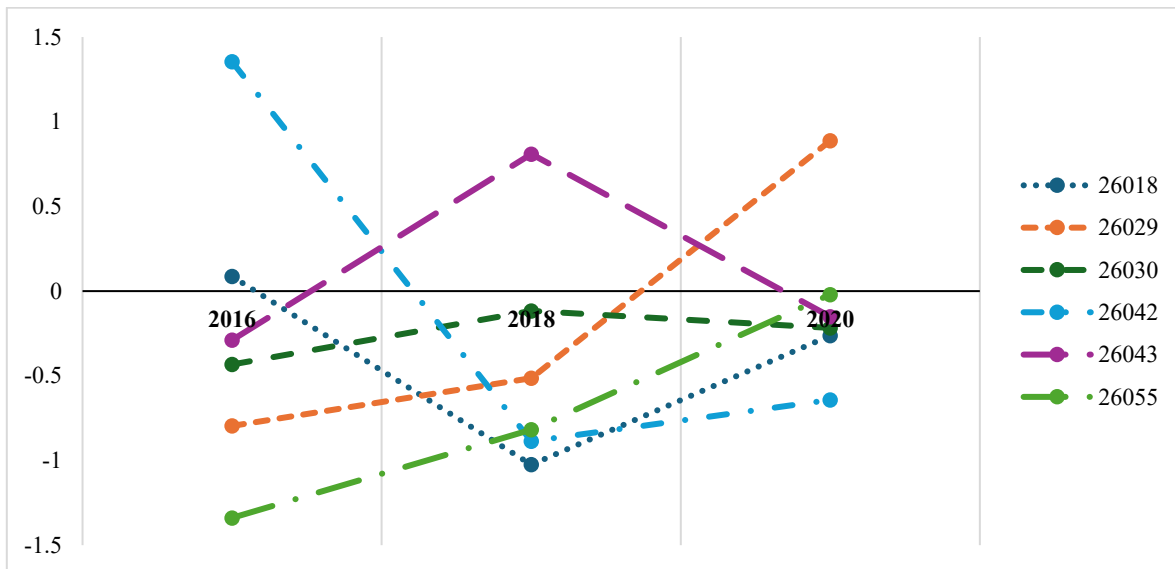


Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

En Sonora, San Luis Río Colorado y Guaymas han generado, a través del tiempo de estudio, una tendencia positiva, siendo más visible esta situación para el caso de este último municipio. Llama la atención Navojoa, que en 2016 se encontraba en una primera posición y pasó a la última para 2020 (figura 74).

Figura 74

Factor 9 “Innovación Gubernamental y Transformación Digital” en Municipios de Sonora, 2016-2020

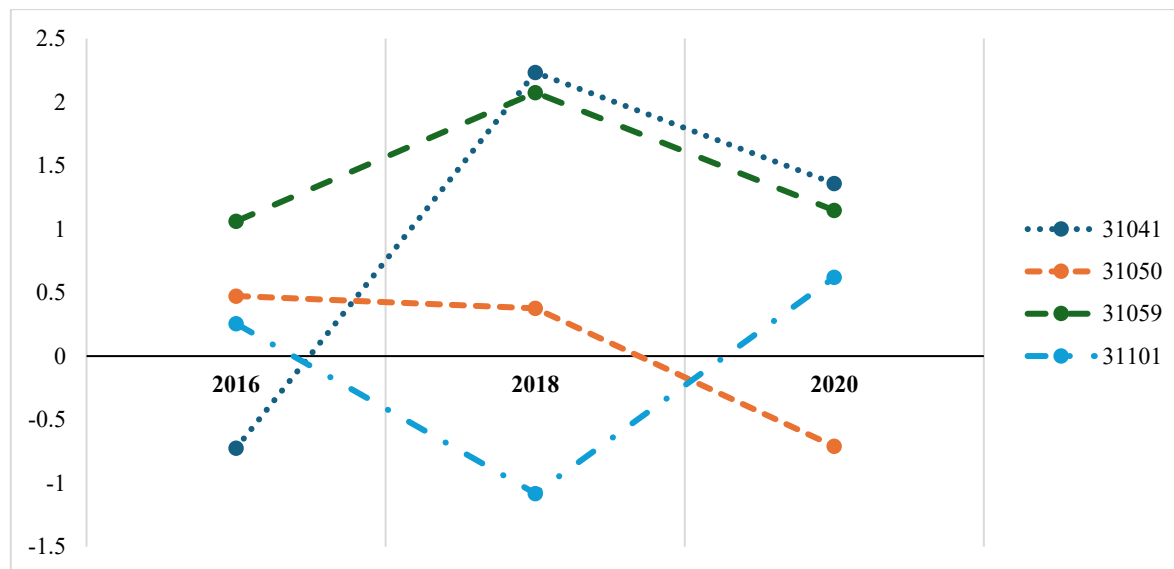


Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Para este rubro, en lo que refiere a Yucatán, mientras Mérida sigue una tendencia a la baja y cae a la última posición en 2020, Umán es el único que crece en dicho año; no obstante, el repunte de Kanasín en 2018 lo posibilita a mantenerse bien ubicado al final del periodo (figura 75).

Figura 75

Factor 9 “Innovación Gubernamental y Transformación Digital” en Municipios de Yucatán, 2016-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Ahora bien, derivado de los nueve factores que se han desarrollado, se da pie a la generación del Indicador de Capacidades Institucionales Municipales, el cual es normalizado para mejorar la interpretación que se le pueda dar y que se encuentra especificado en la tabla 44 y en la figura 76.

Como se puede apreciar, el comportamiento del indicador en el periodo establecido en cada uno de los 15 municipios es ambiguo. Es difícil valorar o determinar inercias positivas, lo cual únicamente se presenta en dos municipios de la entidad de Yucatán, que son Kanasín y Umán. Esto no significa que ambos municipios tengan el indicador más alto, sino solo que se observa un comportamiento creciente en el tiempo. Caso contrario, una disminución progresiva en el paso del tiempo se presenta para dos municipios; en el estado de Hidalgo está Mineral de la Reforma y, en Sonora, se encuentra Guaymas.

A lo largo de la línea del tiempo que se estudia y considerando los gobiernos locales que se analizan, se tiene que es en Hidalgo en donde para cada corte de tiempo se cuenta con

los municipios con un Indicador de Capacidades Institucionales Municipal más bajo, en 2016 y 2018 está Cuautepec de Hinojosa, y en 2020 Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero.

En este mismo periodo, quienes alcanzaron un indicador mayor fueron en 2016 Hermosillo, para 2018 Mérida y, en 2020 Kanasín. En lo que respecta a Hidalgo, es su capital, Pachuca de Soto, quien se ubica en una mejor posición en dichos lapsos, tercer lugar.

Asimismo, en comparación entre lo obtenido en 2020 y 2016, cerca del 40% de los municipios son quienes mejoraron su indicador: Cuautepec de Hinojosa y Tulancingo de Bravo en Hidalgo, San Luis Río Colorado en Sonora y Kanasín, Mérida y Umán en Yucatán. De manera inversa, haciendo este mismo ejercicio, quienes lo disminuyeron abarcan el restante 60 por ciento.

Finalmente, si consideramos tres momentos distintos para el indicador, en 2016 fueron siete municipios quienes contaron con su mayor indicador: Pachuca de Soto y Mineral de la Reforma en Hidalgo; Cajeme, Guaymas, Hermosillo y Navojoa en Sonora; y, Progreso en Yucatán. En 2018, cuatro municipios se encontraron en este escenario: Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Tulancingo de Bravo en Hidalgo; Nogales en Sonora; y Mérida en Yucatán, siendo en este el tiempo y espacio donde se obtuvo la puntuación más alta. Por último, en 2020, son cuatro municipios con los comportamientos ya mencionados: Cuautepec de Hinojosa en Hidalgo; San Luis Río Colorado en Sonora; y Kanasín y Umán en Yucatán.

Tabla 44

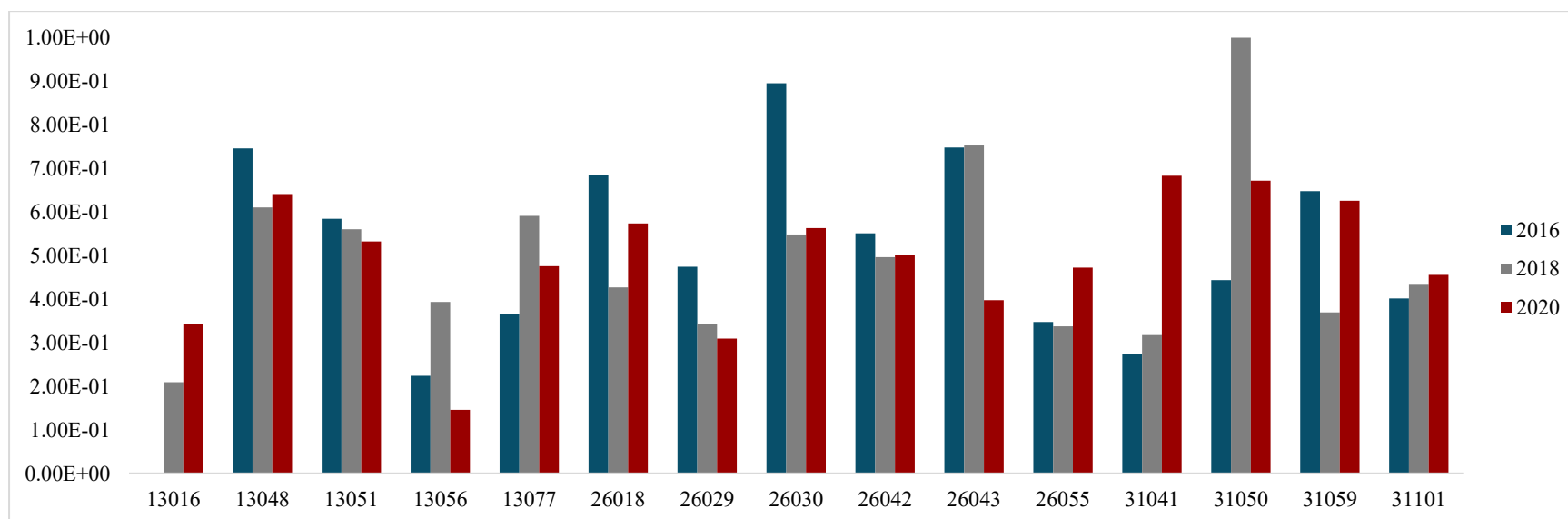
Indicador de Capacidades Institucionales Municipales (ICIMun) en Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020

Año	Hidalgo					Sonora					Yucatán				
	13016	13048	13051	13056	13077	26018	26029	26030	26042	26043	26055	31041	31050	31059	31101
2016	1.15E-08	0.7462606	0.5843472	0.2240495	0.3671081	0.6848601	0.4745314	0.8953038	0.551266	0.7479741	0.347113	0.2743829	0.4435202	0.6479094	0.401531
2018	0.2093993	0.6107564	0.5602108	0.3934205	0.5911447	0.427097	0.3435124	0.5485744	0.4963044	0.752772	0.3376864	0.317524	1	0.3691472	0.4326079
2020	0.3421682	0.6414748	0.532372	0.1459412	0.4753801	0.5737603	0.3092823	0.563336	0.5004278	0.3976181	0.4725033	0.6829484	0.6718652	0.6255646	0.455515

Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Figura 76

ICIMun en Municipios de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020



Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

4.2 El valor público y su relación con las capacidades institucionales, un acercamiento a la toma de decisiones en las políticas públicas

Las capacidades institucionales han estado analizadas bajo una perspectiva no limitativa sino, por el contrario, resiliente. El hecho de ser vistas como un factor posibilitador es justamente el que permea la vinculación con las políticas públicas y los resultados de estas.

A través de autores como Bertranou (2015), Guzmán y Menz (2020), Repetto (2004) y Rosas (2008, 2019), se presenta la evolución de las capacidades institucionales en el aspecto de traspasar el horizonte administrativo, en trascender a las acciones de gobierno con base en las aptitudes intrínsecas al ciclo de políticas públicas que continuamente está detrás de una búsqueda de valor público.

El valor público que se puede encontrar bajo distintas consideraciones, en donde estaremos revisándolo de manera inversa, es decir, por medio del comportamiento de la pobreza extrema, que se considera de las mediciones municipales del Coneval (2016, 2018 y 2020).

Ante ello y a manera de realizar un análisis de datos panel, se considerarán como posibles variables explicativas, en un primer momento, el indicador de capacidad institucional municipal que se ha creado, así como dos variables relacionadas con la operación de modelos de gestión en el aparato gubernamental.

Bajo este enfoque, una vez que ya se cuenta con un indicador de capacidades institucionales para los municipios que se estudian, otras variables alternativas con base en lo antes enunciado se identifican mediante información obtenida de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) para los periodos 2017, 2019 y 2021, realizada por el INEGI. De manera concreta, se precisa la satisfacción del ciudadano en relación con los servicios públicos básicos (municipales) y también en el entramado de los trámites que se realizan en el orden de gobierno local.

Para determinar esta información por cada uno de los municipios analizados, se han creado promedios ponderados, haciendo uso del factor de expansión con el que contaban, teniendo como resultado una calificación asignada para cada gobierno por parte de los ciudadanos encuestados, datos que se normalizaron para su posterior uso dentro del análisis.

En los servicios públicos básicos se contempla, dentro del promedio, siete elementos: agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, recolección de basura, seguridad proporcionada por la policía y calles y avenidas.

De igual manera, para el caso del promedio que se contempla para los trámites realizados, de 22 posibles sólo se concentra la información relacionada con nueve de ellos: agua potable; predial; trámites de registro civil; solicitudes de servicios municipales (pavimentación, reparación de calles, alumbrado, mantenimiento de parques y jardines o pipas de agua); trámites locales como permiso para vender en vía pública, conexión o regulación del servicio de agua potable y drenaje; trámites para permiso de construcción y uso de suelo; llamada telefónica de emergencia para que policía atienda situación de seguridad pública; contacto con policías u otras autoridades de seguridad pública por incidentes de tránsito, infracciones, detenciones por riñas, faltas a la moral o administrativas; y, trámites para abrir empresa o negocio privado.

Tras la obtención de los promedios finales y su normalización para llegar a las dos acepciones de satisfacción que se construyeron, se tiene la tabla 45, en donde se integra la información.

Tabla 45

Pobreza Extrema, Satisfacción Ciudadana y Capacidad Institucional en los Gobiernos Locales de Hidalgo, Sonora y Yucatán, 2016-2020

Cve_Mun	Año	Pob_Ext	Prom_SB_Norm	Prom_Tra_Norm	ICIMun
13016	2016	9.141	0.8412	0.3316	1.15E-08
13016	2018	9.092	-0.2861	1.1455	0.2093993
13016	2020	9.043	-0.1750	0.0603	0.3421682
13048	2016	1.936	0.0396	-0.7536	0.7462606
13048	2018	2.123	0.1698	0.3316	0.6107564
13048	2020	2.310	-0.0427	0.3316	0.6414748
13051	2016	1.248	-0.1297	-1.0249	0.5843472
13051	2018	1.228	0.3126	0.3316	0.5602108
13051	2020	1.208	-0.1383	0.3316	0.532372

Cve_Mun	Año	Pob_Ext	Prom_SB_Norm	Prom_Tra_Norm	ICIMun
13056	2016	5.206	0.5185	-1.2962	0.2240495
13056	2018	4.097	1.8052	1.6881	0.3934205
13056	2020	2.987	1.0517	-1.2962	0.1459412
13077	2016	5.748	0.2120	-1.5675	0.3671081
13077	2018	5.067	0.7553	-2.6528	0.5911447
13077	2020	4.386	0.9639	-0.7536	0.4753801
26018	2016	2.005	0.4383	0.0603	0.6848601
26018	2018	2.359	-0.4755	-0.2110	0.427097
26018	2020	2.713	-0.5069	0.0603	0.5737603
26029	2016	4.312	-1.2843	-1.0249	0.4745314
26029	2018	5.394	-2.7712	-2.1101	0.3435124
26029	2020	6.476	-2.8772	-0.7536	0.3092823
26030	2016	1.373	0.0114	-0.4823	0.8953038
26030	2018	2.208	0.3831	0.0603	0.5485744
26030	2020	3.044	0.4955	0.3316	0.563336
26042	2016	4.213	0.2969	0.6029	0.551266
26042	2018	5.443	-0.6465	1.1455	0.4963044
26042	2020	6.674	-0.5312	0.0603	0.5004278
26043	2016	1.743	-0.1904	-0.2110	0.7479741
26043	2018	2.062	-1.2037	-1.0249	0.752772
26043	2020	2.382	-0.5465	1.6881	0.3976181
26055	2016	4.550	0.7088	0.8742	0.347113
26055	2018	4.673	1.4620	0.8742	0.3376864
26055	2020	4.796	1.3843	1.1455	0.4725033
31041	2016	4.758	-0.7575	-0.4823	0.2743829
31041	2018	5.744	-0.7376	0.3316	0.317524
31041	2020	6.730	0.1397	1.9594	0.6829484
31050	2016	1.796	1.4925	0.3316	0.4435202
31050	2018	2.362	1.6960	1.1455	1
31050	2020	2.929	1.1476	0.8742	0.6718652

Cve_Mun	Año	Pob_Ext	Prom_SB_Norm	Prom_Tra_Norm	ICIMun
31059	2016	2.970	-1.5036	0.6029	0.6479094
31059	2018	4.634	-0.0830	0.3316	0.3691472
31059	2020	6.297	0.2956	0.3316	0.6255646
31101	2016	3.484	-0.3028	-0.7536	0.401531
31101	2018	4.264	-0.7544	0.3316	0.4326079
31101	2020	5.044	-0.6776	-1.2962	0.455515

Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021 y de la ENCIG 2018, 2020 y 2022.

Ante el escenario de contar con datos de manera longitudinal y transversal, se realizó un análisis de datos panel con la finalidad de observar el comportamiento de nuestras variables a lo largo del tiempo, obteniendo los resultados que se muestran en la tabla 46.

Tabla 46

Estimación de Modelos a través de Análisis de Datos Panel en Relación con la Pobreza Extrema

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Variable	Agrupada	Efectos aleatorios	Efectos fijos	PCSE, Heterocedasticidad y correlación contemporánea
prom_sb_norm	-0.29 [0.28]	-0.18 [0.29]	-0.11 [0.31]	-0.29 [0.20]
prom_tra_norm	0.32 [0.28]	0.18 [0.21]	0.14 [0.20]	0.32 [0.25]
icimun	-6.51*** [1.36]	-2.01* [1.13]	-0.22 [1.07]	-6.51*** [2.17]
_cons	7.26*** [0.72]	5.04*** [0.68]	4.16*** [0.54]	7.26*** [1.10]

Nota: Entre corchetes se reportan los errores estándar.

* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

Cabe señalar que se realizó la prueba de Breusch y Pagan, en donde se determinó que era preferible usar la estimación de efectos aleatorios en lugar de la agrupada. Posteriormente, para los efectos fijos, no se encontraron variables con niveles de significancia aceptables y, finalmente, tras encontrar en los datos problemas de heterocedasticidad y de correlación contemporánea, se solucionaron con el uso de estimadores de errores estándar corregidos para panel (PCSE¹, por sus siglas en inglés).

Como se puede observar, dentro de la estimación de los modelos que se realizan, en la mayoría de ellos el resultado sugiere que la capacidad institucional posee un nivel de significancia aceptable con respecto a la pobreza y esta presenta una relación inversa, de ahí el signo negativo en los coeficientes. Esto implica el supuesto de que, a medida que la capacidad institucional (que contiene en esencia principal las dimensiones de evaluación del desempeño, gobierno abierto y gestión sustentable de recursos naturales) aumenta, la pobreza extrema disminuye.

Ergo, se puede mencionar que la capacidad institucional municipal se convierte en un factor que, visto empíricamente, tiene incidencia en el valor público a través de la disminución de la pobreza extrema, lógicamente entendiendo a esta última como un problema multidimensional. Este hallazgo conlleva diferentes matices de análisis, incluso en el hecho de lo que menciona Moreno (2007): “los municipios más pobres son menos tendientes a desarrollar sus capacidades institucionales” (p. 147). Esto genera empíricamente un punto coincidente con las posturas emitidas, por ejemplo, por Repetto (2004), Cingolani (2013), Chudnovsky et al. (2018), Rosas (2019) y Bertranou (2015), en donde se hace alusión a que las aptitudes del gobierno (capacidad institucional) se convierten en un factor que influye en la generación de valor público o social, repercutiendo en el comportamiento de problemas públicos.

¹ Para una mayor información en relación con el uso del PCSE, remitirse a Beck (2001).

4.2 Conclusiones

Con lo antes expuesto, se presentó el tenor empírico en cuanto a la creación de un indicador de capacidades institucionales municipales en el que se muestra de manera más diáfana su composición, obteniendo nueve factores que representan aspectos de interés y análisis en la acción pública local.

Dentro de los factores que se revisaron, se disgregan o especifican las relaciones entre las tres dimensiones generales de estudio (evaluación del desempeño, gobierno abierto y gestión sustentable de recursos naturales), y esto genera el tener componentes precisos en ciertos rubros que van desde la planeación urbana, la provisión colaborativa de servicios públicos y la profesionalización del servicio público, hasta la capacidad normativa, de transparencia, la sostenibilidad ambiental y la innovación gubernamental.

Si se contempla el comportamiento de las tres capitales de las entidades federativas que se consideran, Pachuca de Soto en Hidalgo (13048), Hermosillo en Sonora (26030) y Mérida en Yucatán (31050), su presencia como quienes tienen una mayor ponderación en cada uno de los años analizados se resume en un 37%, reflejando una forma de heterogeneidad municipal, en donde, a pesar de ser capitales y los factores políticos, sociales y económicos que esto conlleva regularmente, persisten elementos endógenos a cada gobierno local que lo potencializa o no, de acuerdo con la vertiente a estudiar.

En cierta medida, con el análisis de datos panel que se llevó a cabo, la mensurabilidad de las capacidades institucionales posibilita un escenario en el cual se aprecia directa o indirectamente las implicaciones de la toma de decisiones y de las acciones públicas en los gobiernos locales en relación con los problemas públicos existentes, como lo es la pobreza extrema.

Por lo tanto, esta situación abre la posibilidad para que, a partir del modelo realizado, se pueda establecer una recomendación en el aspecto de políticas públicas, en donde debe observarse el comportamiento, el mejoramiento o la creación de las capacidades institucionales en los gobiernos municipales, dada la relación que muestran como parte del aminoramiento de problemas públicos, como el ya señalado.

Conclusiones generales

El establecimiento de escenarios en los cuales la homogeneidad es una forma amplia de caracterizar y, donde de alguna manera, se busca imponer ante la notable heterogeneidad que presentan los ayuntamientos en México, no es una cuestión menor y debe considerarse para valorar el desenvolvimiento de actuación de estos gobiernos locales, lo que implica generar alternativas y estudios que observen en su peculiaridad a todos los municipios existentes en México.

A lo largo de este trabajo, se ha buscado evidencia para responder a las principales preguntas de investigación aquí planteadas, y se observó al poner bajo escrutinio dimensiones puntuales como las siguientes: evaluación del desempeño, gobierno abierto y gestión sustentable de recursos naturales, las cuales son incorporadas por los Ayuntamientos a través del uso de sus capacidades institucionales en un marco de acepciones que van desde elementos administrativos y políticos, en un intento racional o no de mostrar el alcance del valor público que son capaces de generar mediante la toma de decisiones y acciones públicas en las que se da la constante interacción entre quienes, “quizás” sin saberlo, están incidiendo de manera incipiente como hacedores y analistas de políticas públicas.

Con esto, la hipótesis de la afectación de la capacidad en la toma de decisiones para la solución de problemas públicos al incorporar las dimensiones mencionadas, se cumple parcialmente, ya que si bien se denota una injerencia en las capacidades de los gobiernos locales, no se puede hablar necesariamente de que esto genere un círculo vicioso en términos de resultados netamente, sino en cuestiones como la adopción de modelos de gestión que impliquen la implementación de recursos que no necesariamente sigan un patrón que revista la heterogeneidad misma de cada uno de los Ayuntamientos, sino que se vean como mecanismos bajo los cuales por obligación-moda más que por principios deban o puedan llevar a cabo.

A partir de lo anterior el objetivo general de este trabajo en las situaciones enunciadas posibilita la generación de estas vertientes analíticas, que en parte consistió en analizar las capacidades con las que cuentan los gobiernos municipales de tres entidades federativas en México para incorporar instrumentos como la evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de los recursos naturales, con la finalidad de precisar y mejorar la

capacidad institucional del ayuntamiento por medio del conocimiento del y en el proceso de las políticas públicas.

Bajo esta intención, se han analizado las capacidades institucionales de los gobiernos locales de tres entidades federativas: Hidalgo, Sonora y Yucatán; ante lo cual la muestra de municipios que se tomaron deja ver las disonancias y campos contrastantes que tienen, en donde si se focaliza, por ejemplo, en las cabeceras municipales, aún en ellas no es posible delimitar patrones en torno a la implementación de capacidades institucionales que realizan.

Asimismo, las precisiones mencionadas se sustentaron en el desarrollo de las preguntas de investigación, hipótesis y objetivos secundarios del trabajo realizado. Primero, se planteó la necesidad de entender a las capacidades institucionales y lo que implican dentro de su actuar en relación con las políticas públicas y sus resultados en términos de valor público y social; por lo que se miró la complejidad que en sí mismo se tiene para definir las capacidades de los ayuntamientos en términos de la practicidad a la que se pueden remitir, contemplando el contexto heterogéneo, pero no por ello se pierde la trascendencia de buscar precisarlas, entenderlas e incluso construirlas si las condiciones lo permitieran, tras la importancia de concebir a los gobiernos locales como puntos posibilitadores clave para generar un desarrollo.

En un segundo momento, se mostró la ambigüedad que persiste intrínsecamente dentro del proceso para operacionalizar variables que describan e interpreten las capacidades institucionales bajo las dimensiones de evaluación del desempeño, gobierno abierto y gestión sustentable de recursos naturales en los ayuntamientos.

Para la atención de este entorno se recuperó, dentro de la metodología establecida, el análisis comparado, lo que posibilita analizar las diferencias o similitudes dentro de los gobiernos locales en lo relacionado con la manera en que se comportan en su accionar. Además, los insumos que se consideran devienen de información de interés nacional (obtenida por el INEGI) que a la par, aparte de nutrir esta investigación, plasman las fortalezas y debilidades que poseen para precisar indicadores, derivado del alcance de lo que captan, que, como una muestra, hace posible destacar aspectos como la participación ciudadana, que es un componente del gobierno abierto, aunque se queda en una tesitura con campos de oportunidad por atender.

Junto a esta exposición de indicadores, se propuso la creación de un indicador de capacidades institucionales municipales cuya base fueron las dimensiones examinadas y que se obtuvo a través de componentes principales, permitiendo una óptica que en cierta medida facilitaría la comparación entre los gobiernos locales, enriquecida por los nueve factores que resultaron.

Esto posibilitó un tercer instante, que se dio en el plano empírico al comparar las capacidades institucionales dentro de los gobiernos locales, obteniendo distintos resultados que nos muestran en los hechos tanto coincidencias como divergencia en el escenario en que se desenvuelven los ayuntamientos. Puntualmente los resultados revelan una característica, al parecer muy común, la ambigüedad organizacional en este orden de gobierno y, por tanto, la racionalidad limitada con la que actúan estas organizaciones, la cuestión que se abre con estos hallazgos es si es positiva o no esta condición.

Por otra parte, el analizar los distintos comportamientos de los ayuntamientos con base en los indicadores planteados para la evaluación del desempeño, el gobierno abierto y la gestión sustentable de recursos naturales, deja de manifiesto la complejidad ante la que se enfrentan los hacedores de políticas públicas y la dificultad de fortalecer el conocimiento en el proceso de estas.

Con respecto a los componentes de capacidades institucionales que poseen los gobiernos locales en estudio, la capacidad administrativa es la que tiene una mayor presencia en relación con la política. De ahí que el nivel que se destaca sea el meso, referente a la organización, seguido del macro y colocando en último al micro, situación que es interesante observar porque se está dejando como elemento endeble al individuo como tal, al servidor público, condición esencial en el tratamiento de la burocracia a nivel de calle en conjunto con la implementación de políticas en la temática del conocimiento del proceso de políticas públicas.

Como cuarto momento dentro de la investigación, se desarrolló de igual manera en un sentido empírico, el entendimiento de las capacidades institucionales en el plano de su vinculación con la toma de decisiones de políticas públicas, interpretada mediante su incidencia en la atención y el aminoramiento de problemas públicos.

Los resultados obtenidos en el indicador de capacidades institucionales municipales permitieron observar la intensidad con la que se presenta para cada uno de los gobiernos locales revisados, precisando nuevamente la heterogeneidad existente en los ayuntamientos y dejando un panorama poco diáfano sobre algún patrón en concreto que se pudiera establecer incluso por zona geográfica en el país (centro, norte y sur).

Como parte de la creación del indicador mencionado, se dio pauta a su formulación por medio de nueve factores, en donde para cada una de las temáticas por entidad federativa se aprecia la complejidad para establecer conclusiones generalizadas. Empero, a través de estas interpretaciones, se procedió a buscar una relación con el valor público en el orden local, por lo que se retomó de manera inversa a este, considerándolo a través de la pobreza extrema y la incidencia de las capacidades institucionales sobre ella.

El hallazgo detectado refiere a lo que se aprecia como una generación de valor público por parte de las capacidades institucionales municipales, en donde el indicador cuenta dentro del modelo de análisis de datos panel con una relación inversa negativa en contraste con la pobreza extrema.

Por lo tanto, se fortalece el proponer como alternativa en el proceso de toma de decisiones en las políticas públicas municipales el considerar y mejorar las capacidades institucionales como un elemento preponderante en el aminoramiento de problemas públicos.

Ahora bien, derivado de lo que se ha estudiado, existe un punto sustancial, que es abrir un abanico de posibilidades hacia futuras líneas de investigación. Un ejemplo, que surge de una de las limitaciones de este trabajo, es el hecho de realizar las mediciones para un esquema de ayuntamientos que involucre una estratificación poblacional menor a los cien mil habitantes, considerando una perspectiva de municipios tanto rurales como urbanos. ¿Qué divergencias o coincidencias se encontrarían?, ¿cuál sería el comportamiento del indicador de capacidades institucionales ante una diversidad importante de problemas públicos?, ¿el valor público que se pudiera generar se obtendría con mayor intensidad de acuerdo con el grado de urbanización?

Otra óptica que debe explorarse en mayor medida es el peso de la voluntad política para la creación y mejoramiento de las capacidades institucionales, así como para la hechura

de políticas públicas municipales, en donde crear o agregar valor público juegue un punto analítico expreso.

Si se considera el periodo que se abarca en el trabajo, salvo el pequeño apartado en donde se intenta revisar la cuestión de la coyuntura sanitaria que se vivió, con la información que se continúe generando en el marco del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, será interesante contrastar el comportamiento de los indicadores obtenidos, para plasmar la posible existencia o consolidación de una reconfiguración en el proceder de la gestión y políticas públicas municipales.

En este planteamiento de futuras líneas de investigación, por último, no debe dejarse de lado la capacidad analítica con la que cuentan los Ayuntamientos si es que la tienen, o el factor de posibilitar su creación bajo el estudio del potencial que puede tener, no solo inmerso en el ciclo de políticas públicas municipales, sino focalizando su utilidad dentro del conocimiento en el proceso de políticas públicas.

Cabe señalar que algunas de las limitaciones que se presentaron refieren al hecho descrito en líneas anteriores en donde la muestra se precisó en municipios con una población de cien mil habitantes o más, bajo la selección que involucra el muestreo de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental que realiza el INEGI para las entidades de interés; asimismo, otra limitación implicó el no realizar trabajo de campo para hacer posible dar mayor profundidad a la temática que se estudia, la cual en factibilidad económica, política (tras los personajes clave que podrían considerarse) y temporal (derivado del periodo de estudio y paralelamente las administraciones locales que involucra) fueron aspectos que se consideraron.

No obstante, la relevancia e impacto de este trabajo en primera instancia implica la implementación de un estudio comparado, que, como se plantea en García (2022), corresponde a los nuevos enfoques o tendencias del análisis de políticas públicas. Esto hará posible contemplar de una mejor manera la heterogeneidad que se tiene en el territorio mexicano y las circunstancias que prevalecen o a las que se adaptan los gobiernos locales en su actuar político y administrativo.

De igual modo, el analizar las capacidades institucionales bajo los distintos componentes y niveles aquí definidos permitió no solo observar la incorporación de imperativos externos a las obligaciones de los ayuntamientos, sino abonar en los enfoques de análisis de política pública y de gestión pública. Esto al considerar la importancia de la generación de capacidades en el orden de gobierno municipal, como posibilitadores para tomar decisiones y llevar a cabo acciones (búsqueda de políticas públicas) para reflejarse en el logro de resultados, tanto en el plano analítico como en pro de generar valor público, además del impacto en la atención y solución de problemas públicos; sin perder de vista las condiciones preburocráticas, burocráticas o intentos de nueva gestión pública, en las que oscilan los gobiernos locales.

Finalmente, los Ayuntamientos en México no pueden ser catalogados bajo consideraciones que busquen homogeneizarlos; si bien los procesos de descentralización que han existido pueden entenderse como incipientes, incluso en procesos de recentralización que pudieran llevarse a cabo dentro del tipo de federalismo en que se encuentran, debe destacarse la resiliencia con la que cuentan, pero también la falta de madurez no solo política, sino administrativa, con la que parecen toparse a manera de improvisación en su vida institucional y organizacional diaria.

No se trata de crear una panacea al mencionar el rol del fortalecimiento y creación de capacidades institucionales en los gobiernos locales en México en el tan esperado alcance de políticas públicas municipales, en conjunto con el logro de aminoramiento de problemas públicos, pero lo que pareciera cierto es que el entenderlas y focalizarlas dentro de la perspectiva analítica heterogénea traerá consigo mayores alternativas para la toma de decisiones y acciones públicas locales con más probabilidades de éxito.

Referencias

- Aguilar, C. (2017). Evaluación de políticas públicas. Una aproximación. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Aguilar, L. (1992). Estudio introductorio. En L. Aguilar (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (págs. 15-74). Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. FCE.
- Aguilar, L. (2019). Las cuestiones actuales de la disciplina de políticas públicas. *Opera*, (25), 11-25.
- Ajetomobi, E. (2021). Capacity Building and the Performance of Employees in Akoko South West Local Government. *IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM)*, 23(5), 14-23.
- Altamirano-Santiago, M., y Martínez-Mendoza, A. (2020). El método comparado como componente metodológico en las políticas públicas. *Revista de Investigaciones Universidad del Quindío*, 32(2), 88-101. <https://doi.org/10.33975/riuq.vol32n2.455>
- Arellano, D. (2002). Nueva gestión pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (23), 9-40.
- Arellano, D., Cabrero, E., Montiel, M. y Aguilar, I. (2011). Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada. En E. Cabrero y D. Arellano (Eds.), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009* (págs. 29-116). CIDE.
- Bech, J. (2019). *Análisis multivariados*. México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Beck, N. (2001). TIME-SERIES–CROSS-SECTION DATA: What Have We Learned in the Past Few Years? *Annual Review of Political Science*, 4, 271-293. doi:<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.271>
- Beltrán, M. (2003). Un <<estudio de caso>>: la construcción administrativa de la realidad social. En M. Beltrán, *La realidad social* (págs. 183-198). Tecnos.

- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 37-59.
- Blanco, R. (2007). Los Enfoques Metodológicos y la Administración Pública Moderna. *Cinta Moebio*, (27), 256-265.
<https://saberseeducativos.uchile.cl/index.php/CDM/article/view/25940>
- Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, XIII, (3), 753-784. <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1817>
- Cabrero, E. (2005). La nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina: ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática? *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.
<https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/9074/6400-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cabrero, E., Cejudo, G., Merino, M. y Nieto, F. (2008). El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva. En Conferencia Nacional de Gobernadores, *Federalismo y descentralización* (págs. 213-255). Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A. C.
- Cabrero, E., y Nava, G. (2000). *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. CIDE; Miguel Ángel Porrúa.
- Canto, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y cultura*, (30), 9-37.
<https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1061/1038>
- Caplán, N. (2007). Transparencia presupuestaria: Una vía hacia la cohesión social. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 55-69.
- Cardozo, M. (2013). Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios*, 10(21), 39-59. <http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v10n21/v10n21a3.pdf>

- Cejudo, G. (2016). Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica? En I. Luna, y J. Bojórquez (Coords.), *Gobierno abierto. El valor social de la información pública* (págs. 97-111). UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Chaidez, M. (2016). El Gobierno Abierto en México: ¿Un nuevo modelo de Gobernanza? *Encrucijada Revista electrónica Del Centro De Estudios En Administración Pública*, (24), 1-31. <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2016.24.57768>
- Chudnovsky, M., González, A., Hallak, J., Sidders, M., y Tommasi, M. (2018). Construcción de capacidades institucionales. Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina. *Gestión y Política Pública*, XXVII(1), 79-110.
- Cingolani, L. (2013). The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *UNU-MERIT Working Paper Series*(53), 1-52.
- Completa, E. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis político*(87), 60-76.
- Completa, E., Grandinetti, R., y Nari, P. (2019). Capítulo 2- Capacidades estatales de los municipios argentinos. Elementos para su análisis comparativo. En E. Grin, E. Completa, A. Carrera, y F. Abrucio (Eds.), *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas* (págs. 49-89). Editora FGV.
- Conapo. (2021). *Índice de marginación 2015 y 2020*. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372>
- Coneval. (2020). *La cohesión social 2016, 2018 y 2020*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx
- Coneval. (2020). *Pobreza a nivel municipio 2010-2020*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx>
- Coneval. (2021). *Índice de rezago social 2015 y 2020*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_de_Rezago_Social_2020_anexos.aspx

- Contreras, A. (2023). Gobierno abierto en México: análisis de los alcances y retos. *Espacios Públicos*, (61), 94-107.
- Cordero, J. (2011). Los servicios públicos como derecho de los individuos. *Revista Ciencia y Sociedad*, XXXVI(4), 682-701. <https://www.redalyc.org/pdf/870/87022786005.pdf>
- Cruz, C., y Zamudio, A. (2017). Municipios y gobierno abierto, más allá del gobierno electrónico. *Opera*, (21), 55-77. <https://doi.org/10.18601/16578651.n21.04>
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. EUNOMÍA. *Revista En Cultura De La Legalidad*, (8), 37-53. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2475>
- Cruz, I. y León, B. (2020). Desarrollo municipal y voluntad política: los procesos de transparencia en los municipios hidalguenses. *Tla-melaua, Revista de Ciencias Sociales*, 1-30.
- Cruz, I. y León, B. (2021). Configuración y resultados de gestión de los Ayuntamientos del estado de Hidalgo en el 2018. *Xihmai*, XVI(31), 9-38. <http://doi.org/10.37646/xihmai.v16i31.514>
- Del Castillo, A. (2001). Ambigüedad y decisión: una revisión a la teoría de las anarquías organizadas. *Documentos de Trabajo del CIDE*, (36), 1-30.
- Díaz, A. (2015). La oportuna fragilidad del municipio en México: capacidades institucionales en el marco de un federalismo disfuncional. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (11), 145-172. <https://doi.org/10.32457/riem.vi11.375>
- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, 26(2), 341-379. <https://doi.org/10.29265/gypp.v26i2.337>
- Duque, N. (2012). Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. *Cuadernos de Administración*, 28(47), 11-24.

- Dussauge, M. (2020). El enfoque de transferencia de políticas públicas. En G. Del Castillo y M. Dussauge (Eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina* (págs. 301-330). FLACSO México.
- Escobar, S., y Solari, R. (1996). El municipio y la democracia moderna. *Nueva Sociedad*, (142), 108-115. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2489_1.pdf
- Eslava, A. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. En A. Roth (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (págs. 97-124). Universidad Nacional de Colombia.
- Espinosa, E., y Martínez, P. (2000). Importancia de la calidad en los servicios públicos municipales. *Revista Gestión y estrategia*, (18), 48-56. <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/gye/2000n18/Espinosa%20>
- Farfán, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Polis*, 3(1), 87-124.
- Figueras, V. (2018). Gobierno Abierto en México: hacia una discusión realista de su factibilidad. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(235), 523-553. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.59021>
- Freigedo, M., Fuentes, G., y Milanese, A. (2015). Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (63), 65-98. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357542721003>
- Fuentes, C. (2018). Confianza en el gobierno local y capacidades institucionales de los municipios chilenos: un análisis multinivel. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (18), 91-120. <https://doi.org/10.32457/riem.vi18.324>
- Fuentes, C. (2022). A contextos diferentes, medidas diferenciadas: capacidades institucionales heterogéneas a nivel subnacional. En P. Figueroa y L. Dammert (Eds.), *Cómo funciona nuestra democracia* (págs. 211-239). USACH

- García, M. (2022). Introducción. En M. García (Coord.), *Tendencias del análisis de políticas públicas en México. Fundamentos y alcances de los nuevos enfoques: más allá del ciclo* (págs. 11-22). UNAM; Gedisa.
- García, R. (1992). Los servicios públicos municipales. *Documento de Trabajo del CIDE*, (3), 1-55. <http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3594/9526.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- García, R., y Gómez, P. (2011). Servicios públicos municipales en los gobiernos locales: Un análisis a través de las encuestas municipales. En E. Cabrero y D. Arellano (Eds.), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009* (págs. 157-213). CIDE.
- García, R. y Hernández, M. (2001). Formas clave para la prestación de los servicios públicos municipales. *Documento de Trabajo del CIDE*, (16), 1-41. <http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3591/1294.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Gilio, A. (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (66), 228-258. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357550050008>
- Gorri, P. (2016). Políticas públicas comparadas: sistema de seguimiento y evaluación de políticas públicas de seguridad de los países del Cono sur, en los últimos 5 años (2015-2020). *Jornadas Nacionales de Investigación en Ciencias Sociales de la UNCuyo*, 1-15. <https://1library.co/document/q75w08dz-politicas-publicas-comparadas-seguimiento-evaluacion-politicas-publicas-seguridad.html>
- Grin, E., Completa, E., Carrera, A., y Abrucio, F. (2019). Capítulo 1- Capacidades estatales municipales: las dimensiones administrativas y políticas. En E. Grin, E. Completa, A. Carrera, y F. Abrucio (Eds.), *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas* (págs. 29-47). Editora FGV.
- Grin, E. y Abrucio, F. (2018). Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (70), 93-126. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357559200004>

- Grindle, M., y Hilderbrand, M. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: what can be done? *Public Administration and Development*, 15, 441-463.
- Guzmán, M. y Menz, E. (2020). Post-burocracia Weberiana o Post-Nueva Gestión Pública: Principales Elementos. *Serie Documentos Electrónicos de FLACSO Chile*, 1-16. https://flacsochile.org/doc/2020/Doc_Electronico_Post_Nueva_Gestion_Publica_no_viembre_2020.pdf
- Hernández, J. y Arellano, D. (2017). Análisis de políticas y capacidad burocrática en el gobierno federal. En J. Méndez y M. Dussauge (Eds.), *Análisis de políticas en México* (págs. 28-46). Policy Press.
- Huerta, A. y Vanegas, M. (2020). Metodología para la construcción del Índice de Capacidades Institucionales Municipales (ICIM). *Sobre México. Temas de Economía. Nueva Época*, (2), 101-133.
- Ibarra, B. (2019). Transparencia presupuestaria en México. *Presupuesto y Gasto Público*(95), 81-94.
- INEGI. (2015). *Encuesta Intercensal (EIC)*, 2015. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- INEGI. (2017). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD)*, 2017. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/#tabulados>
- INEGI. (2017). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*, 2017. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/#tabulados>
- INEGI. (2019). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD)*, 2019. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/#tabulados>
- INEGI. (2019). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*, 2019. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/#tabulados>

- INEGI. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>
- INEGI. (2021). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD), 2021*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#Tabulados>
- INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), 2021*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/#Tabulados>
- Laiz, C. (2013). Reseña "Política comparada" de Manuel Sánchez de Dios. *Gobierno y Análisis de Políticas Públicas*, 10, 104-106.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281530486008>
- León, B. y Meneses, A. (2016). La burocracia en la política pública. En A. Sánchez, *Dinámicas del gobierno municipal en el límite de la recentralización* (págs. 357-372). Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM).
- León, B. y Olvera, T. (2012). El presente asentado en el pasado que se supone en el futuro o la gran paradoja de la institución municipal en México. En H. Núñez, *La crisis de las instituciones en México* (págs. 409-427). Grupo Editorial HESS.
- Lipsky, M. (2010). Dilemas del individuo en el servicio público. En M. Dussauge, G. Cejudo y M. Pardo, *Las burocracias a nivel de calle. Una antología* (págs. 27-40). Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
- Lodge, M., & Wegrich, K. (2014). Introduction: Governance Innovation, Administrative Capacities, and Policy Instruments. En M. Lodge, & K. Wegrich (Eds.), *The Problem-solving Capacity of the Modern State* (págs. 1-23). OXFORD.
- López, S., y Merino, M. (2009). *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*. Secretaría de la Función Pública.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf>
- Maldonado, G. (2013). Desapego político y desafección institucional en México: ¿desafíos para la calidad de la democracia? *Política y Gobierno, Temático*, 109-138.
<http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/827>

- Mariñez, F. (2013). ¿Qué transparencia requiere el gobierno abierto? *Revista de Gestión Pública*, II(2), 303-333. <https://doi.org/10.22370/rgp.2013.2.2.2313>
- Martínez, G. (2020). *Índice de medición de la capacidad institucional para la gestión financiera de los gobiernos municipales mexicanos: evaluación 2017*. Instituto Hacendario del Estado de México.
- McGill, R. (2010). Building capacity for local government to perform. *Commonwealth Journal of Local Governance*(6), 90-106.
- Méndez, J. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. Fondo de Cultura Económica; El Colegio de México.
- Merino, M. (2004). Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional. *Documentos de Trabajo del CIDE*, (145), 1-20.
- Merino, M. (2006). La profesionalización municipal en México. *Documentos de Trabajo del CIDE*, (182), 1-60.
- Meza, O. (2017). Análisis de políticas en los gobiernos locales: una exploración de un modelo de gobernanza institucional. En J. Méndez y M. Dussauge (Eds.), *Análisis de políticas en México* (págs. 108-124). Policy Press.
- Mooi, E., Sarstedt, M. y Mooi-Reci, I. (2018). *Market Research. The Process, Data, and Methods Using Stata*. Springer.
- Morales, L. (2019). Estudios introductorio. Claves para una política de gobierno abierto. En L. Morales (Comp.), *Gobierno abierto* (págs. 19-41). Siglo xxi editores.
- Moreno, C. (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. *Revista de Ciencia Política*, 27(2), 131-153. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32427207>
- Navarro, C., y González, M. (2019). Capítulo 7- Evolución de las capacidades de los gobiernos locales en España: 1990-2015. En E. Grin, E. Completa, A. Carrera, y F. Abrucio (Eds.), *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brecha y perspectiva* (págs. 253-288). Editora FGV.

- Nelissen, N. (2002). The Administrative Capacity of New Types of Governance. *Public Organization Review: A Global Journal*, 2(1), 5-22.
- Olivera, D., y Cano, M. (2010). La evaluación del desempeño a nivel municipal. *Ciencia Administrativa*, (2), 117-121.
- Olvera, J., y Sarmiento, A. (2014). Gobierno electrónico: plataforma e-México en el marco de la nueva gestión pública. En L. Ruiz, J. Morales, y L. Contreras (Coords.), *Perspectivas del Gobierno Electrónico Local en México* (págs. 27-55). Universidad Autónoma del Estado de México; Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Ordaz, A. (2010). *La Gestión pública municipal. Estudio sobre las capacidades institucionales y administrativas en el Ayuntamiento de Hermosillo Sonora, 2006-2009*. Universidad de Sonora.
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. En L. Morales (Comp.), *Gobierno abierto* (págs. 43-85). Siglo xxi editores.
- Oszlak, O. (2016). Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos. En I. Luna, y J. A. Bojórquez (Coords.), *Gobierno abierto. el valor social de la información pública* (págs. 23-47). UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Otálvaro, B. (2017). Miradas cualitativas para el análisis de políticas sociales en Colombia. *Ciencia Política*, 12(23), 57-78. doi:<https://doi.org/10.15446/cp.v12n23.62544>
- PNUD. (2022). *Informe de desarrollo humano municipal 2010-2020. Una década de transformaciones locales en México*. <https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/informe-de-desarrollo-humano-municipal-2010-2020-una-decada-de-transformaciones-locales-en-mexico-0>
- Prieto-Martin, P., y Ramírez-Alujas, Á. (2014). Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (58), 61-100. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533690003>
- Ramírez-Alujas, Á. (2014). Gobierno abierto. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (5), 201-216. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2180>

- Ramos, J., y Villalobos, A. (2011). La Evaluación del Desempeño en México: Experiencias y Retos para el Desarrollo Local. *Trimestre fiscal*, (98), 343-375.
- Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: requisitos para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. *Documentos de trabajo del INDES*, I-52, 1-40.
- Rojo, P. y Carrera, A. (2018). El Premio Gobierno y Gestión Local. En C. Reta, *Municipalistas y Municipalismo en México* (págs. 491-503). Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, (30), 119-134. <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a6.pdf>
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 19(32), 81-107. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7618614>
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?. *Estudios Políticos*, (33), 67-91.
- Sanabria, P. (2019). Capítulo 5- Análisis de Capacidad Institucional a Nivel Municipal en el Caso Colombiano. En E. Grin, E. Completa, A. Carrera, y F. Abrucio (Eds.), *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas* (págs. 184-210). Editora FGV.
- Sánchez, M. (2007). Tendencia hacia el isomorfismo en la administración pública municipal del Estado de México. *Espacios Públicos*, 10(20), 107-161.
- Sánchez, J. J. (2019). Gobierno Abierto en gobiernos locales en México. *Buen Gobierno*, (26), 1-15. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660606005>
- Salazar, J. (2009). *Elementos básicos de la administración municipal*. UAEM; IAPEM; Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

- Solís, P. y López, B. (2000). El concepto de las anarquías organizadas en el análisis organizacional. *Contaduría y Administración*, (197), 35-45.
- Soria, R. (2021). Gobierno abierto en México: implantación y contraste con un modelo ideal. *Perfiles Latinoamericanos*, 29(57), 309-336. <https://doi.org/10.18504/pl2957-012-2021>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Uvalle, R. (2004). El valor institucional de la gestión pública. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(28), 1-29. <https://www.redalyc.org/pdf/290/29092807.pdf>
- Uvalle, R. (2018). Análisis multifacético del gobierno abierto en los procesos de la sociedad contemporánea. *Revista especializada en investigación jurídica*, (3), 33-67. <https://doi.org/10.20983/reij.2018.2.2>
- Vicher, D. (2022). Políticas públicas comparadas. En M. García (Coord.), *Tendencias del análisis de políticas públicas en México. Fundamentos y alcances de los nuevos enfoques: más allá del ciclo* (págs. 145-170). UNAM; Gedisa.
- Victoria, F., y Mamani, B. (2017). Gestión municipal para el desarrollo sostenible. *Big Bang Faustiniiano*, (6), 19-23.
- Villegas, J. (2002). Desarrollo sostenible, capital social y municipio. Aproximación a la configuración del municipio como agente de desarrollo. *Provincia*, (9), 55-68.
- Ward, P. (1998). Del clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México. *Política y Gobierno*, V(1), 95-133. <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1979>
- Yu, H., y Robinson, D. (2012). The New Ambiguity of “Open Government”. *UCLA Law Review*, (59), 179-208. <https://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf>
- Yunus, M., & Sani, K. (2017). The Capacity Building of Local Government in Sanjai village, Sinjai Regency. *MIMBAR*, 33(2), 243-250.

Zapata, A. y Meade, O. (2009). *Organización y gestión municipal*. Porrúa-Senado de la República LX Legislatura.

Ziccardi, A. (2003). El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. *Gestión y Política Pública*, XII(2), 323-350.

Anexo 1

Tabla 16

Indicadores de los instrumentos de análisis y del marco regulatorio

Listado de indicadores	
X1	Porcentaje de comisiones de interés
X2	Porcentaje de iniciativas aprobadas en temas de interés
X3	Porcentaje de personal de la Administración Pública municipal, con grado de estudio mayor a preparatoria
X4	Existencia de área y elementos de profesionalización
X5	Porcentaje de elementos de profesionalización con los que se cuenta
X6	Tipo de servicio web bajo el que se ofrecieron los trámites
X7	Tasa de solicitudes de acceso a la información pública recibidas por cada 10000 habitantes
X8	Tasa de solicitudes de protección de datos personales recibidas por cada 10000 habitantes
X9	Tasa de solicitudes de acceso a la información pública respondidas por cada 10000 habitantes
X10	Tasa de solicitudes de protección de datos personales respondidas por cada 10000 habitantes
X11	Tasa de solicitudes de acceso a la información pública en trámite por cada 10000 habitantes
X12	Cantidad de canales participativos conformados en las Administraciones Públicas Municipales
X13	Proporción de tipos de participantes en los canales participativos
X14	Proporción de temas en los que se abrieron espacios de contraloría social
X15	Cantidad de órganos constituidos para la operación de los espacios de contraloría social
X16	Proporción de tipos de participantes en los órganos para contraloría social
X17	Prestación indirecta de servicio público (colaboración con particulares)
X18	Porcentaje de medidas adoptadas por el municipio en materia de cambio climático y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero
X19	Existencia y registro de áreas de reserva territorial
X20	Porcentaje de instrumentos regulatorio utilizado para planeación urbana
X21	Existencia de acciones para prevenir los asentamientos humanos irregulares
X22	Porcentaje de acciones implementadas para prevenir asentamientos humanos irregulares
X23	Existencia de acciones para fomentar el crecimiento urbano mediante estrategia de ciudad compacta
X24	Porcentaje de acciones aplicadas para fomentar crecimiento urbano mediante políticas o estrategias de ciudad compacta
X25	Existencia de intercambio de información con unidades administrativas de los órdenes de gobierno
X26	Porcentaje de acciones en materia de desarrollo urbano que se realizaron en coordinación con la Administración Pública estatal
X27	Porcentaje de disposiciones normativas en los gobiernos locales

Nota: Elaboración propia con base en datos del CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Tabla 17

Comportamiento de los Indicadores de los Instrumentos de Análisis y del Marco Regulatorio, 2016-2020

CVE_MPIO	NOM_MPIO	X1			X2			X3			X4			X5			X6			X7			X8			X9			X10		
		2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020
13016	Cuautepec de Hinojosa	7.1	7.1	11.8	0	0.0	0.0	3.6	15.6	26.4	0.0	1.0	0.0	0.0	30.8	0.0	2.0	2.0	3.0	10.2	16.3	23.2	0.0	0.0	0.0	10.2	16.3	11.6	0.0	0.0	0.0
13048	Pachuca de Soto	5.3	5.3	19.0	29.2	0.0	15.8	7.9	31.0	28.2	1.0	1.0	1.0	38.5	38.5	38.5	5.0	5.0	3.0	21.1	18.0	29.1	0.0	0.1	0.5	20.6	17.9	14.8	0.0	0.1	0.3
13051	Mineral de la Reforma	5.0	9.1	12.5	31.4	3.0	52.6	10.7	39.6	91.0	1.0	1.0	1.0	53.8	92.3	30.8	5.0	3.0	0.0	4.2	8.0	9.4	0.0	0.0	0.2	4.2	8.0	9.4	0.0	0.0	0.0
13056	Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	6.3	12.5	11.8	0.0	0.0	0.0	11.9	14.2	48.6	0.5	0.0	0.0	15.4	0.0	0.0	0.0	2.0	0.0	2.8	10.9	24.4	0.0	0.0	0.0	2.8	10.9	10.2	0.0	0.0	0.0
13077	Tulancingo de Bravo	5.0	5.0	4.5	13.2	22.0	7.1	6.0	30.4	31.6	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	15.4	0.0	2.0	2.0	7.3	9.9	17.7	0.0	0.1	0.4	7.3	9.8	9.4	0.0	0.1	0.4
26018	Cajeme	12.5	11.8	8.3	9.1	0.0	14.3	11.3	33.1	40.1	0.0	0.5	0.0	0.0	46.2	0.0	5.0	5.0	8.0	13.0	6.9	13.2	0.0	0.6	0.0	11.5	6.9	8.3	0.0	0.6	0.0
26029	Guaymas	10.5	5.3	5.3	0.0	0.0	100.0	1.7	21.1	22.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10.0	2.0	0.0	12.2	24.6	19.6	0.0	0.0	0.0	12.2	23.8	10.7	0.0	0.0	0.0
26030	Hermosillo	8.0	8.0	13.0	17.0	4.8	15.4	11.2	34.3	31.5	0.5	0.5	1.0	69.2	30.8	46.2	10.0	8.0	3.0	18.7	15.1	13.4	0.0	0.0	0.1	18.7	14.2	6.8	0.0	0.0	0.1
26042	Navojua	5.9	4.5	5.3	37.5	14.3	20.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	15.4	7.0	2.0	5.0	6.9	18.5	21.3	0.0	0.0	0.0	6.9	16.5	12.1	0.0	0.0	0.0
26043	Nogales	0.0	0.0	11.8	0.0	100.0	42.9	3.3	0.0	27.7	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.0	0.0	3.0	9.0	15.9	36.6	2.0	0.9	0.0	9.0	14.3	18.3	2.0	0.9	0.0
26055	San Luis Rio Colorado	8.3	23.1	7.7	0.0	0.0	50.0	16.1	0.0	27.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0	2.0	5.0	10.1	14.2	14.1	0.0	0.0	0.0	10.1	14.2	7.5	0.0	0.0	0.0
31041	Kanasin	12.5	11.1	11.1	0.0	100.0	100.0	0.2	26.4	26.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.6	2.5	23.5	0.0	0.0	3.0	4.6	0.2	2.7	0.0	0.0	1.4
31050	Mérida	15.0	12.0	8.0	14.3	40.0	42.9	25.4	35.5	30.8	0.0	1.0	0.0	0.0	53.8	0.0	7.0	10.0	10.0	12.5	11.5	16.5	0.0	0.0	0.2	12.5	11.5	8.7	0.0	0.0	0.1
31059	Progreso	9.1	5.3	18.2	8.5	100.0	34.6	0.0	17.3	10.9	1.0	0.0	0.0	38.5	0.0	0.0	3.0	0.0	10.0	27.5	7.9	44.6	0.0	0.0	0.1	27.5	7.1	29.0	0.0	0.0	0.1
31101	Umán	0.0	9.1	0.0	20.0	0.0	100.0	4.8	11.3	11.2	0.5	0.0	0.0	92.3	0.0	0.0	3.0	2.0	0.0	3.5	5.2	8.5	0.7	0.0	1.4	3.5	4.0	5.6	0.7	0.0	1.4

Nota: Elaboración propia con base en el CNGMD 2017, 2019 y 2021.

CVE_MPIO	NOM_MPIO	X11			X12			X13			X14			X15			X16			X17			X18			X19			X20		
		2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020
13016	Cuautepec de Hinojosa	0.0	0.0	0.0	6	141	0	1.0	1.0	0.0	0.0	2.9	1.4	0	2	1	0.0	1.0	1.0	21.4	21.4	7.1	0.0	0.0	50.0	0	0	0	0	0	0.0
13048	Pachuca de Soto	0.5	0.1	0.3	115	115	5	1.5	1.5	5.0	5.7	1.4	1.4	12	1	1	2.0	1.0	1.0	0.0	0.0	21.4	50.0	33.3	33.3	0	0	0	0	0	0.0
13051	Mineral de la Reforma	0.0	0.0	0.0	0	0	3	0.0	0.0	0.0	1.4	1.4	1.4	1	1	1	1.0	1.0	1.0	0.0	14.3	0.0	25.0	66.7	8.3	100	100	100	25	50	33.3
13056	Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	0.3	0.0	0.0	6	4	2	2.0	1.0	1.0	4.3	1.4	1.4	3	1	1	1.0	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	25.0	25.0	0	100	0	0	0	0.0
13077	Tulancingo de Bravo	0.0	0.1	0.0	2686	69	0	1.1	1.0	0.0	1.4	2.9	1.4	1	10	1	1.0	1.0	1.0	0.0	7.1	0.0	50.0	58.3	0.0	100	50	0	25	0	0.0
26018	Cajeme	1.5	6.5	0.2	605	332	2	4.6	1.0	1.0	1.4	1.4	7.1	1	1	5	1.0	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	41.7	0.0	8.3	100	0	50	25	0	0.0
26029	Guaymas	0.1	0.8	0.0	189	27	0	1.0	1.0	0.0	1.4	1.4	1.4	1	1	1	1.0	1.0	1.0	0.0	0.0	7.1	16.7	0.0	0.0	100	100	100	25	25	33.3
26030	Hermosillo	0.2	0.3	0.5	898	144	7	1.0	4.0	4.7	1.4	1.4	1.4	1	1	0	2.0	1.0	0.0	0.0	0.0	7.1	58.3	33.3	41.7	100	0	0	0	0	0.0
26042	Navojoa	0.0	2.0	0.6	7	6	1	1.0	1.0	1.0	4.3	4.3	2.9	4	3	2	1.0	1.0	1.0	7.1	0.0	14.3	0.0	0.0	0.0	100	100	100	25	25	66.7
26043	Nogales	0.0	1.6	1.3	250	401	0	2.0	1.0	0.0	0.0	0.0	1.4	0	0	0	0.0	0.0	0.0	7.1	0.0	7.1	83.3	41.7	25.0	0	100	0	0	50	0.0
26055	San Luis Río Colorado	0.4	0.0	0.0	43	21	1	1.0	1.1	1.0	0.0	1.4	1.4	0	1	1	0.0	1.0	1.0	0.0	0.0	7.1	0.0	0.0	8.3	100	100	100	25	25	33.3
31041	Kanasín	0.2	2.3	7.7	0	238	1	0.0	1.0	0.0	5.7	0.0	1.4	4	0	0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	58.3	58.3	50	50	50	0	0	0.0
31050	Mérida	0.0	0.0	0.0	257	221	17	2.8	2.0	4.2	0.0	8.6	2.9	0	6	2	0.0	2.0	2.5	14.3	0.0	0.0	33.3	16.7	8.3	100	100	0	25	50	0.0
31059	Progreso	0.0	0.8	0.4	38	19	0	2.4	2.0	0.0	0.0	0.0	1.4	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	66.7	58.3	58.3	100	50	50	25	0	0.0
31101	Umán	0.0	1.2	0.4	73	45	0	1.7	1.9	0.0	1.4	1.4	1.4	0	1	0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.3	25.0	0.0	50	0	50	0	0	0.0

Nota: Elaboración propia con base en el CNGMD 2017, 2019 y 2021.

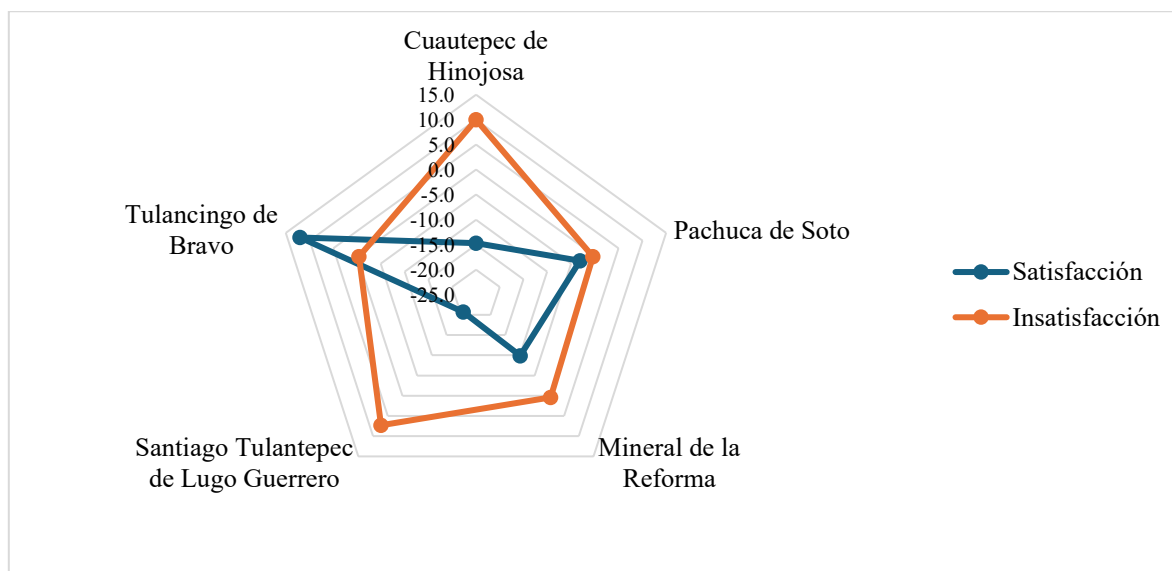
CVE_MPIO	NOM_MPIO	X21			X22			X23			X24			X25			X26			X27		
		2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020
13016	Cuautepec de Hinojosa	0	0	100	0	0.0	18.2	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	100	0.0	0.0	0.0	8.3	41.7	41.7
13048	Pachuca de Soto	0	100	100	0	18.2	27.3	0	0	100	0.0	0.0	50.0	100	100	100	11.1	25.0	25.0	8.3	41.7	66.7
13051	Mineral de la Reforma	100	100	100	20	27.3	27.3	0	100	100	0.0	30.0	30.0	100	100	100	0.0	8.3	58.3	58.3	41.7	50.0
13056	Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	0	100	0	0	45.5	0.0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	100	0	0.0	25.0	0.0	75.0	50.0	58.3
13077	Tulancingo de Bravo	0	100	100	0	63.6	45.5	100	0	100	14.3	0.0	50.0	100	100	100	0.0	25.0	0.0	50.0	66.7	75.0
26018	Cajeme	100	0	0	20	0.0	0.0	0	0	100	0.0	0.0	50.0	100	0	100	44.4	0.0	16.7	50.0	58.3	83.3
26029	Guaymas	100	0	0	20	0.0	0.0	0	0	100	0.0	0.0	10.0	0	100	100	0.0	8.3	16.7	75.0	58.3	66.7
26030	Hermosillo	100	0	0	20	0.0	0.0	100	0	100	85.7	0.0	50.0	100	0	100	11.1	0.0	41.7	75.0	66.7	66.7
26042	Navjoa	0	0	0	0	0.0	0.0	0	100	100	0.0	40.0	40.0	100	100	100	44.4	58.3	50.0	75.0	66.7	75.0
26043	Nogales	0	100	100	0	63.6	27.3	0	100	100	0.0	30.0	10.0	100	100	100	11.1	8.3	8.3	91.7	66.7	58.3
26055	San Luis Río Colorado	100	100	100	20	9.1	27.3	100	0	100	28.6	0.0	20.0	100	100	100	0.0	0.0	25.0	66.7	66.7	83.3
31041	Kanasin	0	0	100	0	0.0	36.4	0	0	100	0.0	0.0	10.0	100	0	100	22.2	0.0	16.7	83.3	91.7	66.7
31050	Mérida	0	100	0	0	9.1	0.0	0	100	100	0.0	60.0	70.0	100	100	100	11.1	58.3	25.0	83.3	83.3	91.7
31059	Progreso	0	0	100	0	0.0	18.2	0	0	0	0.0	0.0	0.0	100	0	0	0.0	0.0	0.0	91.7	83.3	91.7
31101	Umán	0	100	0	0	9.1	0.0	0	100	100	0.0	30.0	30.0	0	100	100	0.0	0.0	16.7	75.0	100.0	100.0

Nota: Elaboración propia con base en el CNGMD 2017, 2019 y 2021.

Anexo 2. Un acercamiento pragmático, el caso de municipios en Hidalgo, Sonora y Yucatán en la contingencia sanitaria

Figura 28

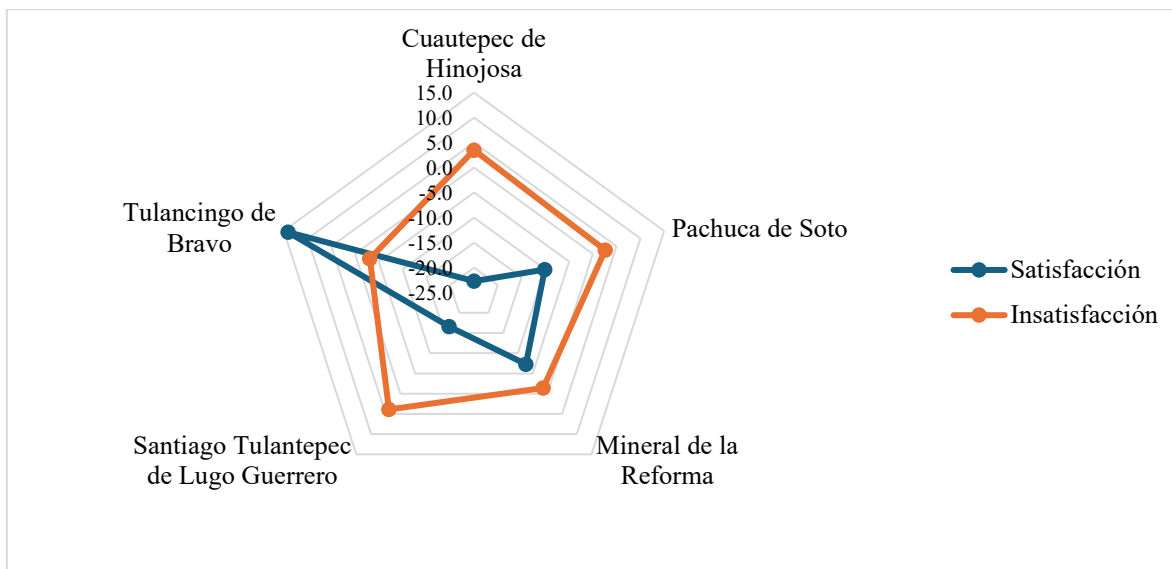
Servicio de Agua Potable en Municipios Hidalguenses, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 29

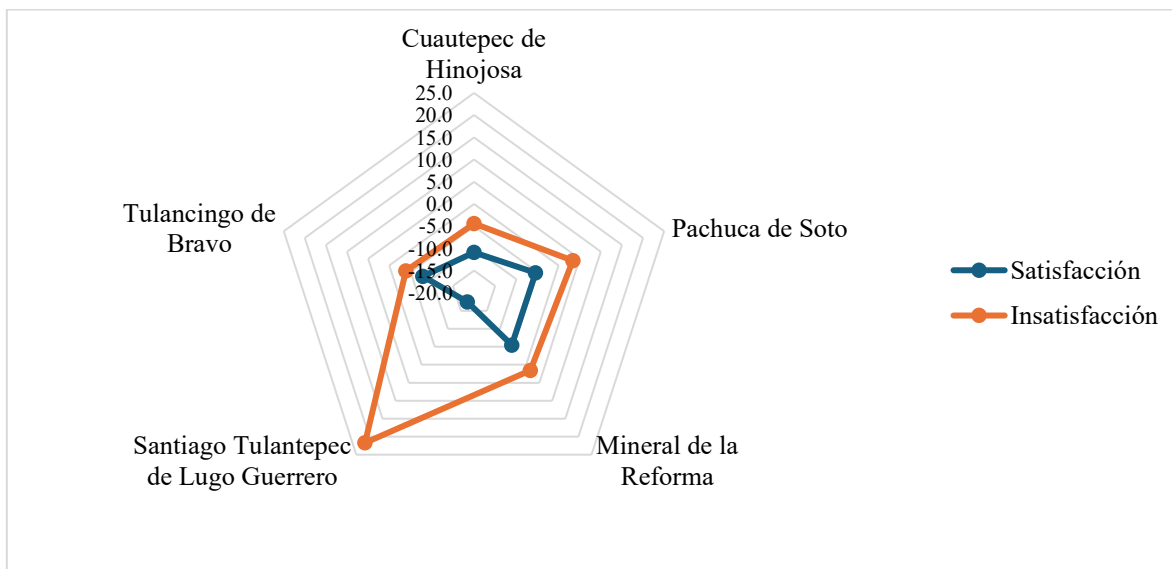
Servicio de Drenaje y Alcantarillado en Municipios Hidalguenses, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 30

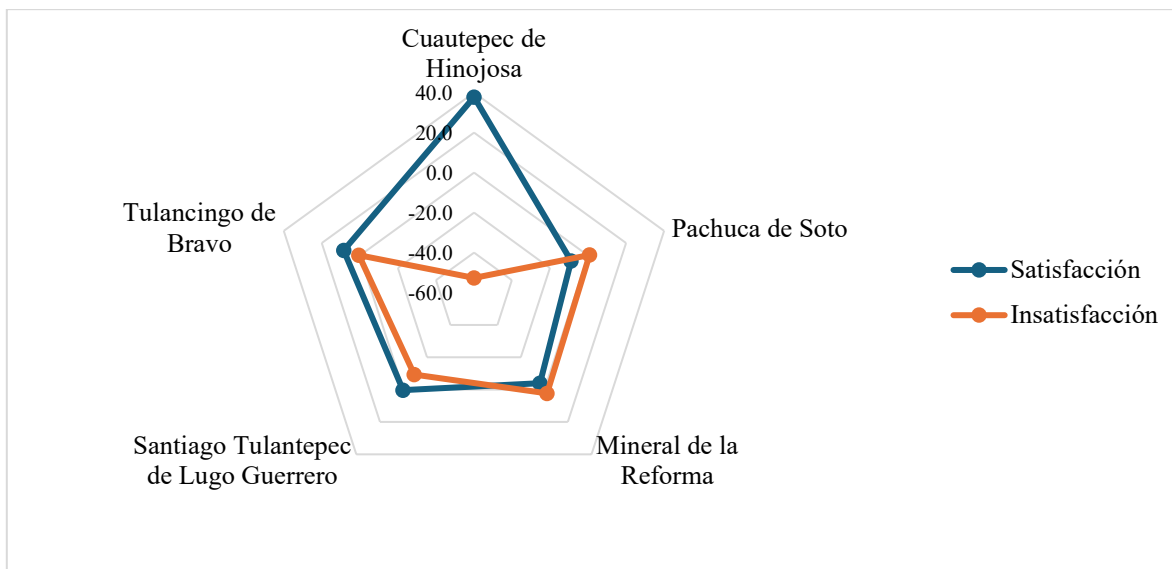
Servicio de Alumbrado Público en Municipios Hidalguenses, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 31

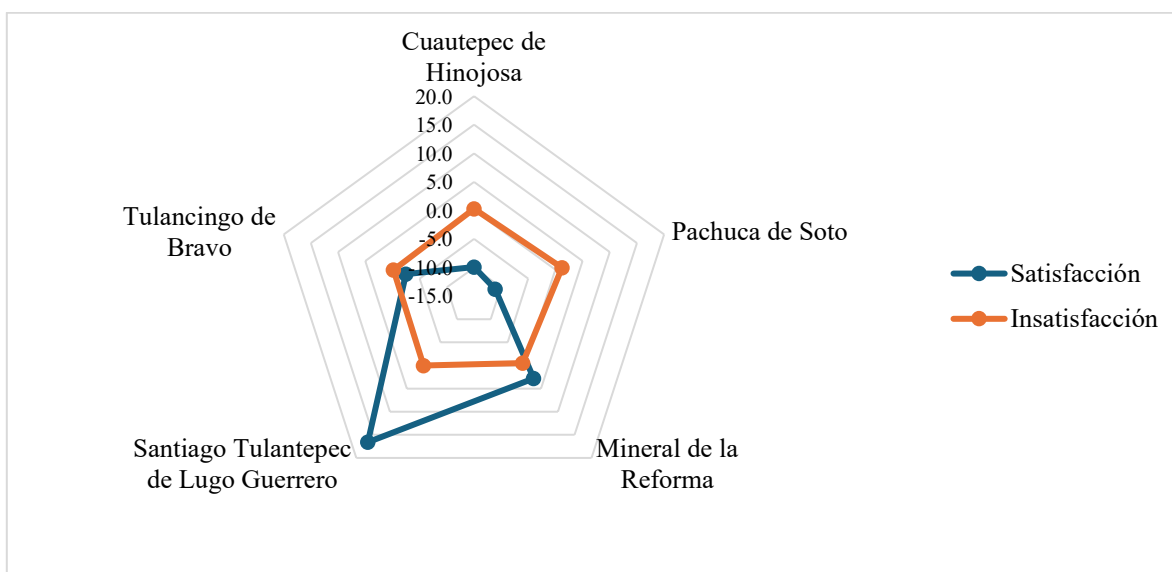
Servicio de Parques y Jardines en Municipios Hidalguenses, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 32

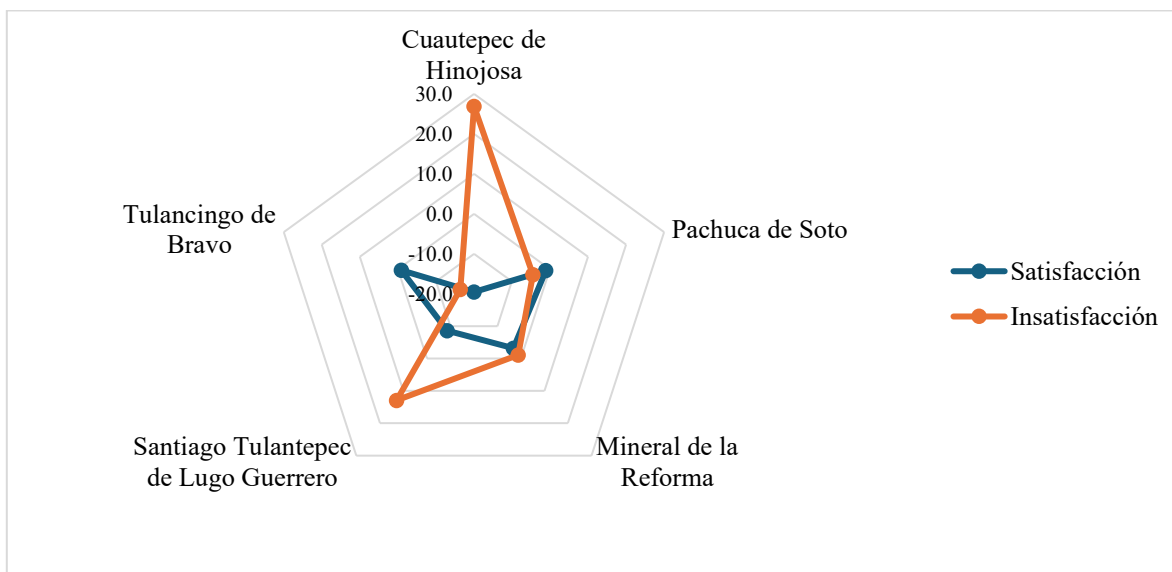
Servicio de Recolección de Basura en Municipios Hidalguenses, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 33

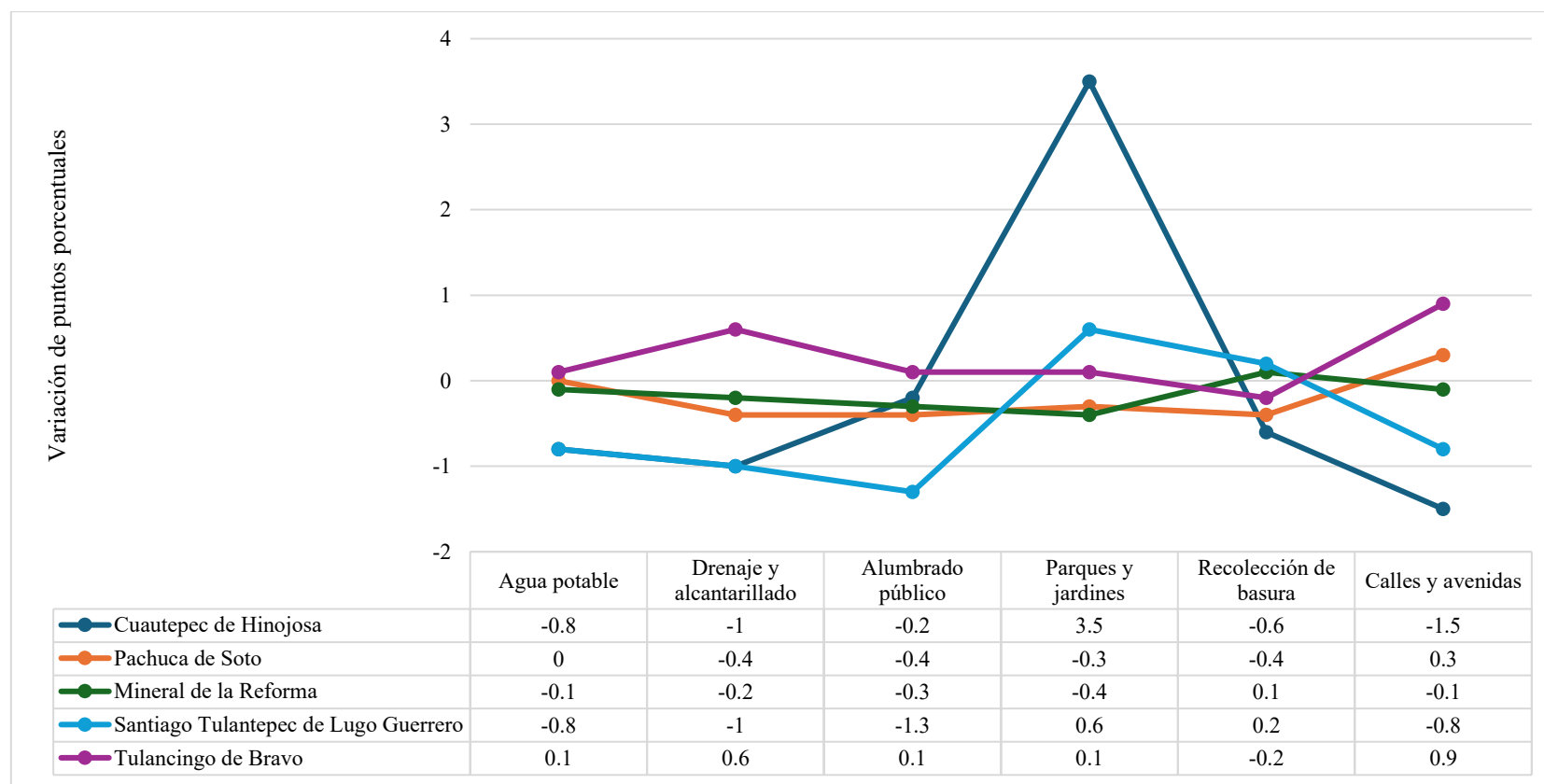
Servicio de Calles y Avenidas en Municipios Hidalguenses, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 34

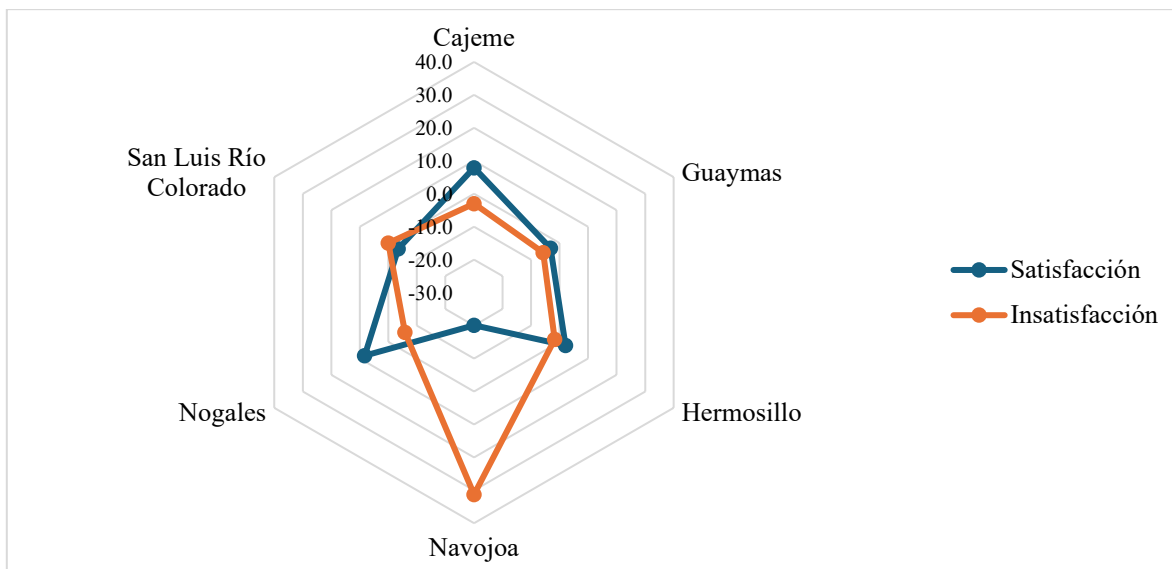
Variación de Puntos Porcentuales de la Calificación Promedio Asignada a los Servicios Públicos Municipales Básicos, según Municipio (Estado de Hidalgo)



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 35

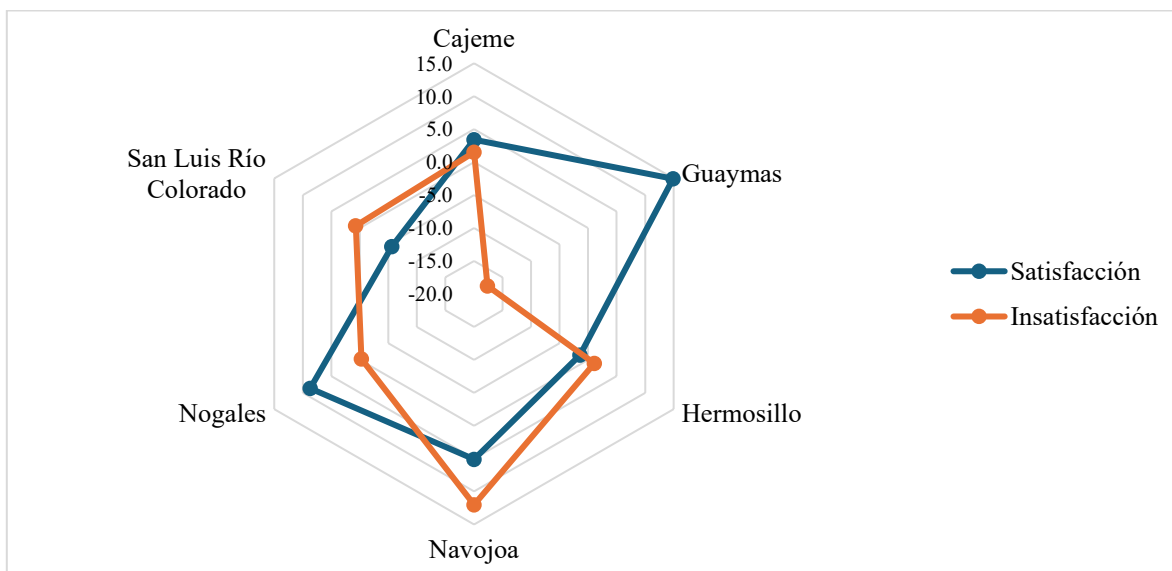
Servicio de Agua Potable en Municipios de Sonora, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 36

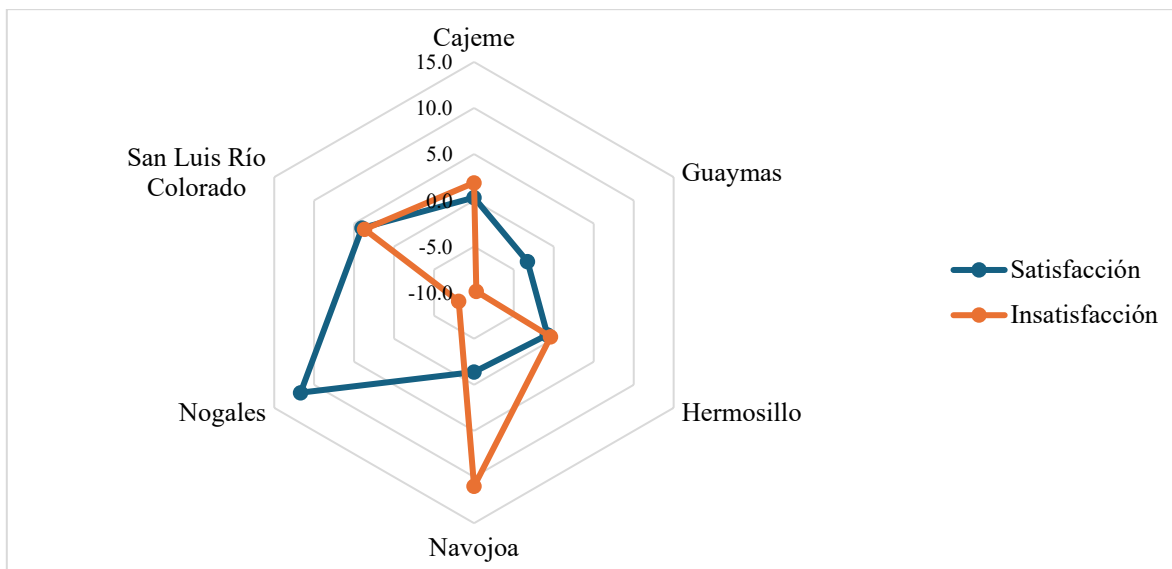
Servicio de Drenaje y Alcantarillado en Municipios de Sonora, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 37

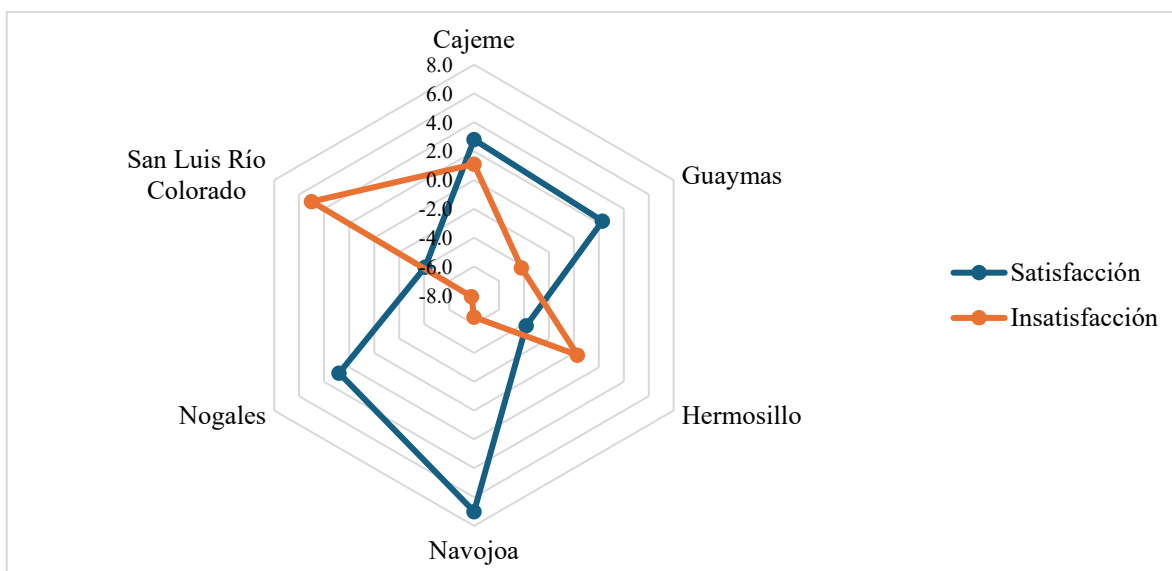
Servicio de Alumbrado Público en Municipios de Sonora, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 38

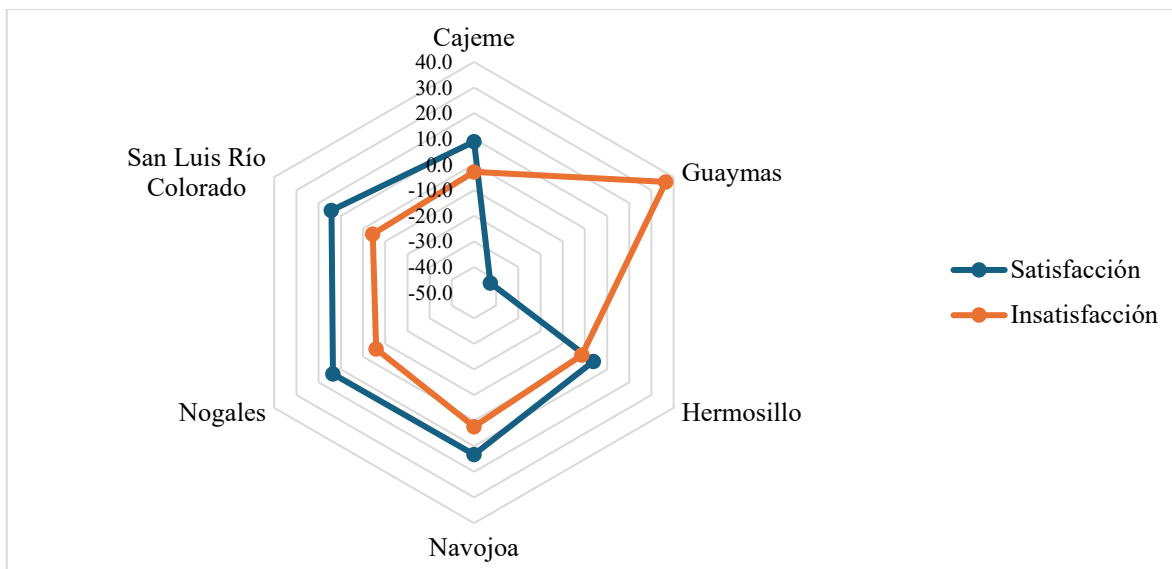
Servicio de Parques y Jardines en Municipios de Sonora, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 39

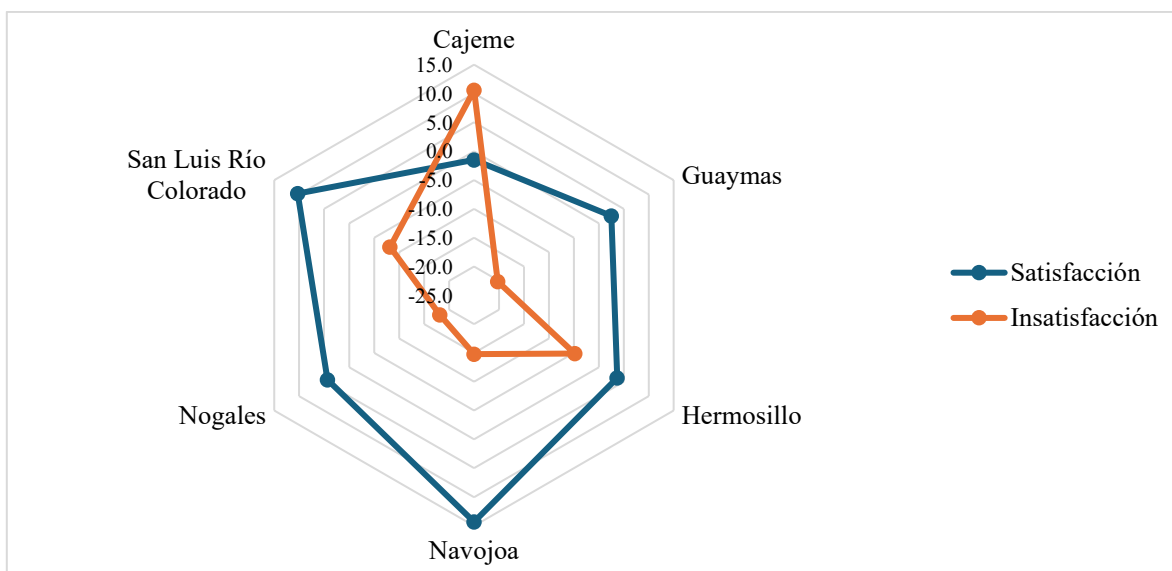
Servicio de Recolección de Basura en Municipios de Sonora, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 40

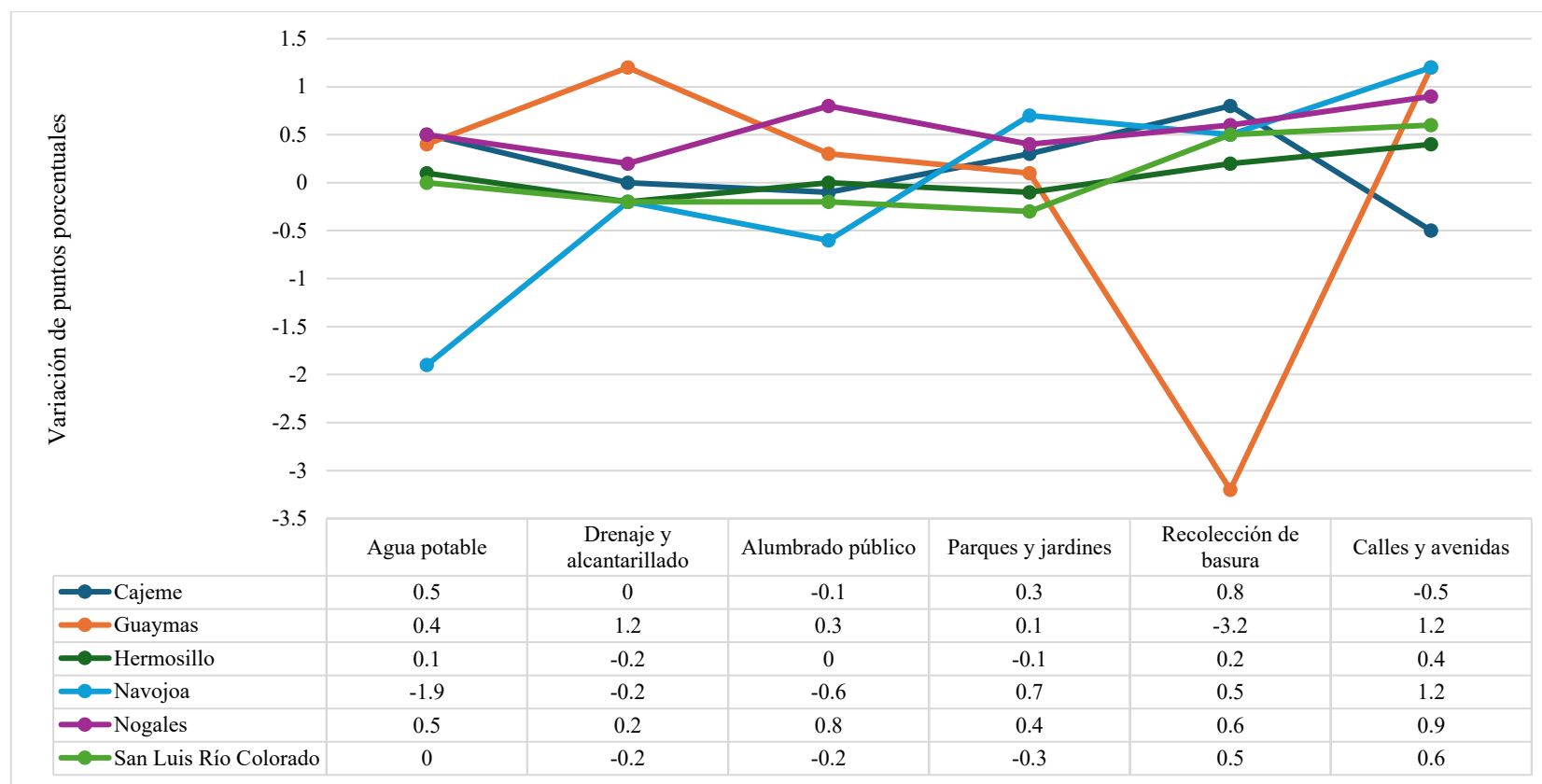
Servicio de Calles y Avenidas en Municipios de Sonora, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 41

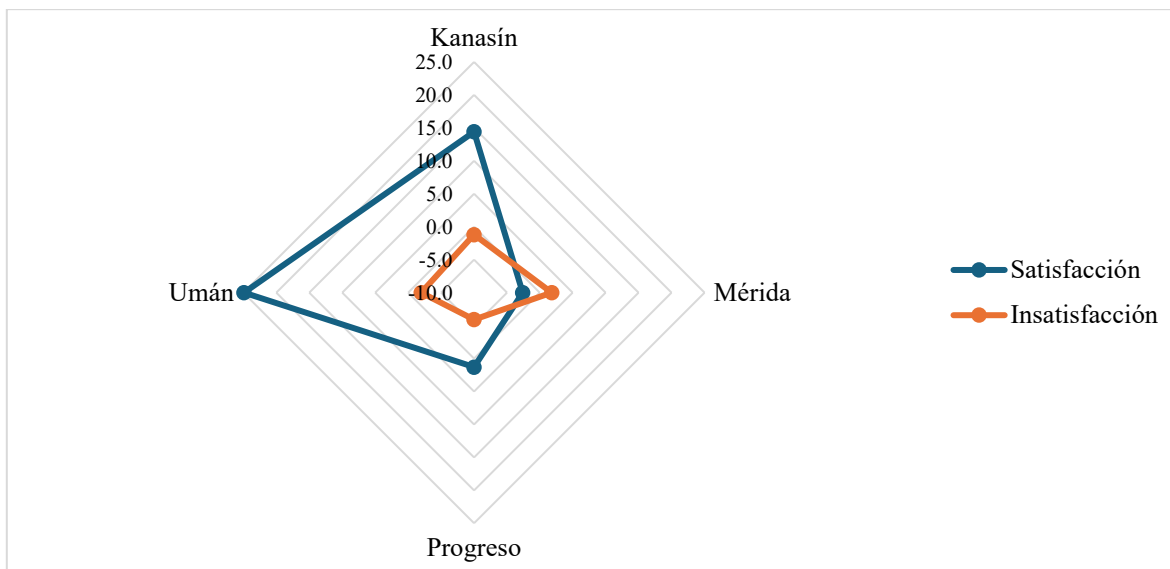
Variación de Puntos Porcentuales de la Calificación Promedio Asignada a los Servicios Públicos Municipales Básicos, según Municipio (Estado de Sonora)



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 42

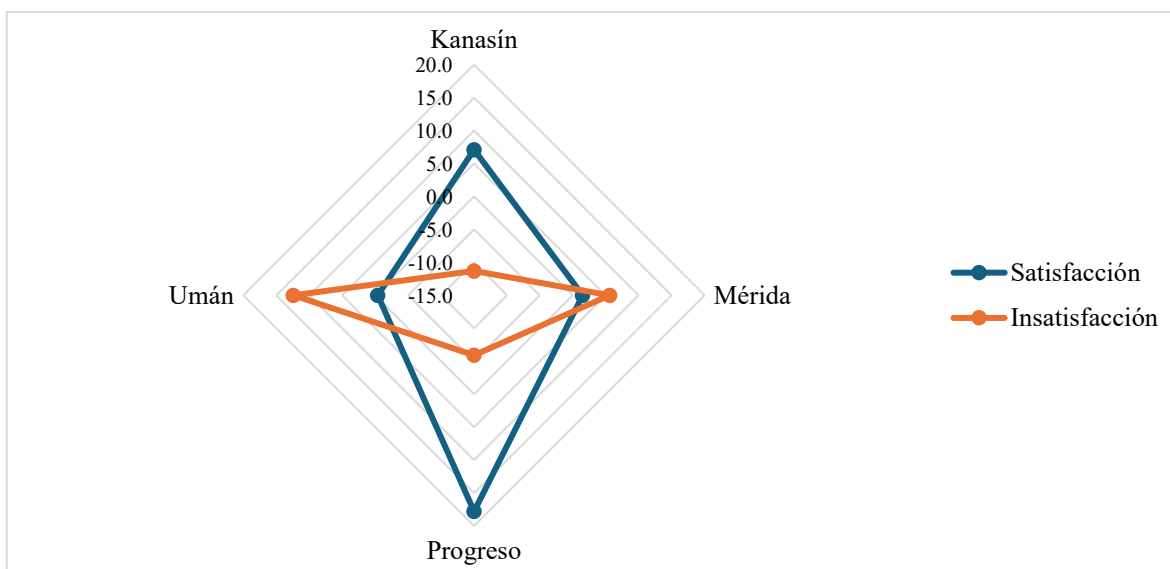
Servicio de Agua Potable en Municipios de Yucatán, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 43

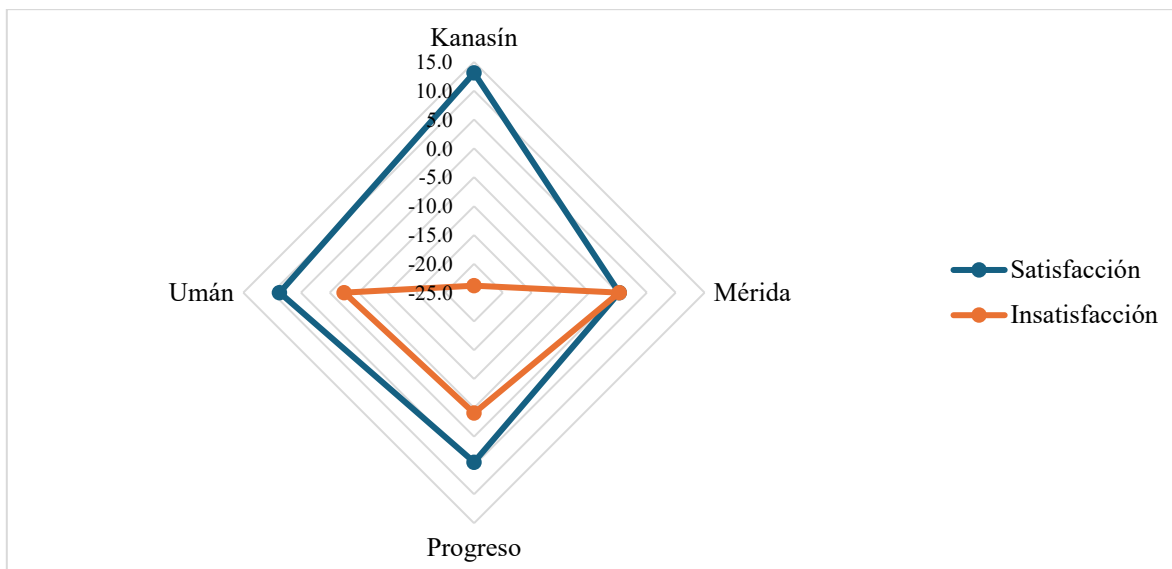
Servicio de Drenaje y Alcantarillado en Municipios de Yucatán, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 44

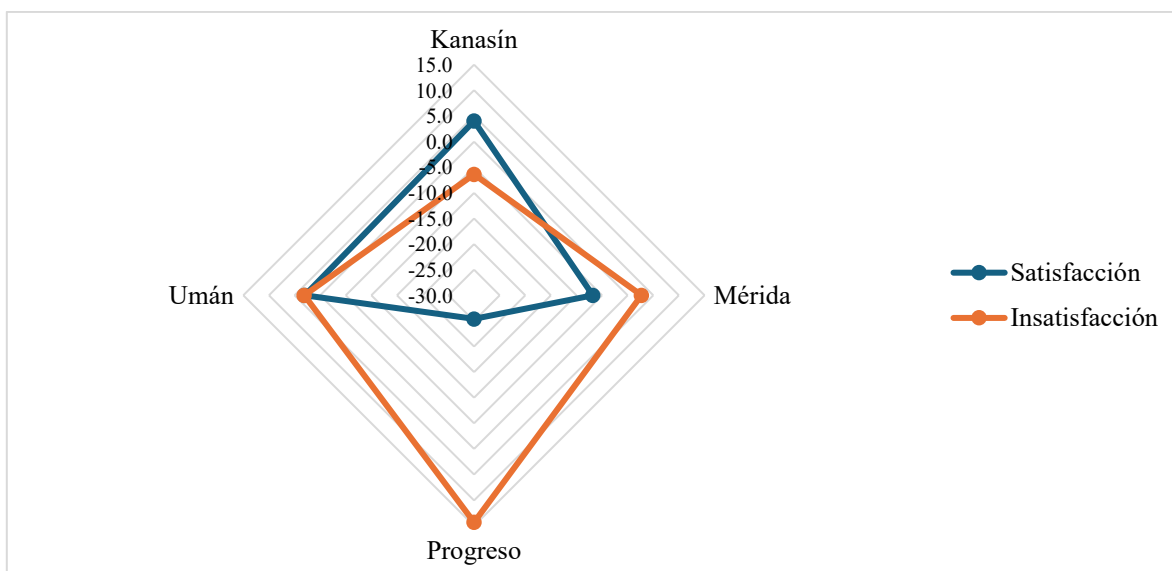
Servicio de Alumbrado Público en Municipios de Yucatán, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 45

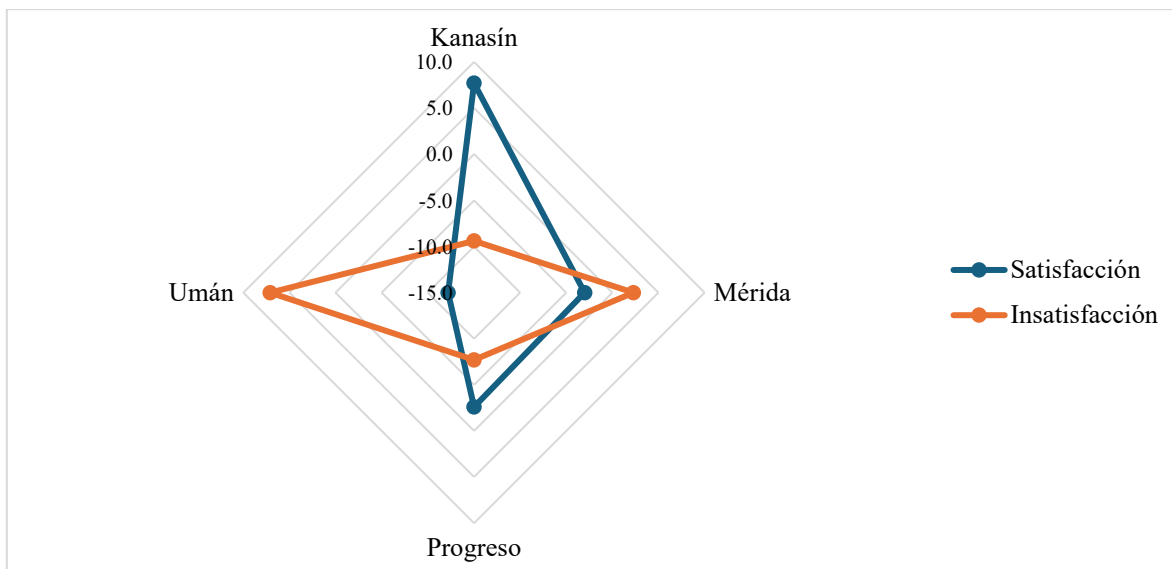
Servicio de Parques y Jardines en Municipios de Yucatán, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 46

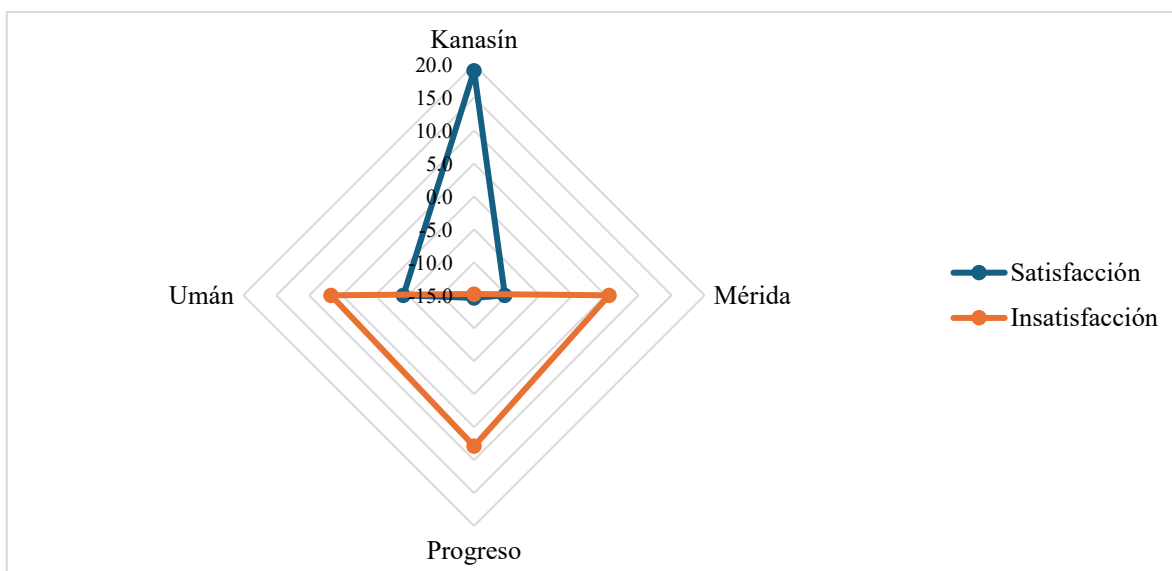
Servicio de Recolección de Basura en Municipios de Yucatán, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 47

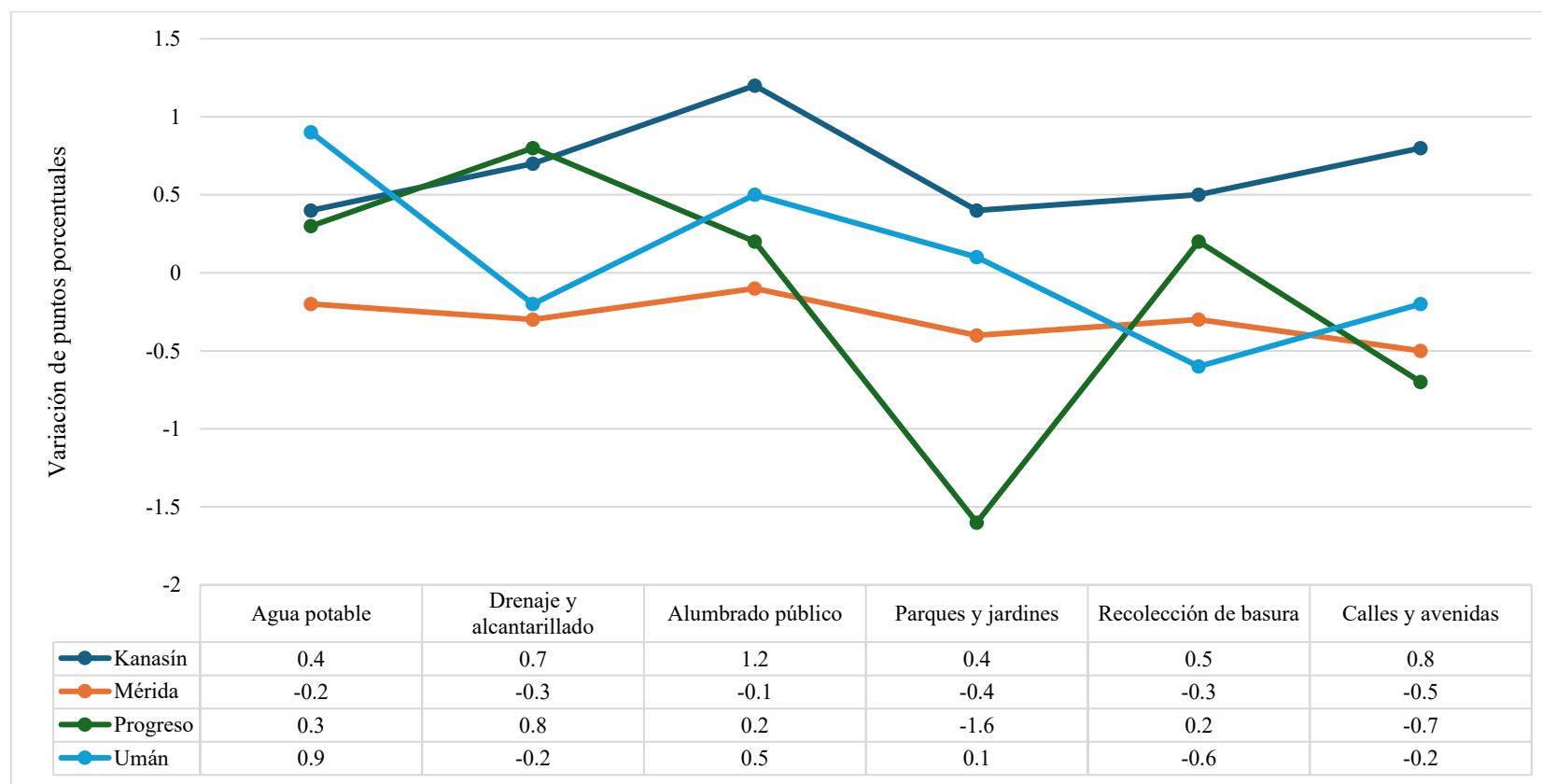
Servicio de Calles y Avenidas en Municipios de Yucatán, según la Variación en Puntos Porcentuales sobre su Grado de Satisfacción, 2019-2021



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Figura 48

Variación de Puntos Porcentuales de la Calificación Promedio Asignada a los Servicios Públicos Municipales Básicos, según Municipio (Estado de Yucatán)



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 19

Agua Potable (Hidalgo), 2019-2021

Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																				
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		
	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci
	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón
Cuautepec de Hinojosa	8	0	-8	48	41.3	-6.7	20	26.1	6.1	8	6.5	-1.5	6	13	7	10	13	3	0	0	0
Pachuca de Soto	7.5	10.9	3.4	50.3	43.8	-6.5	22.6	24.2	1.6	8.1	11	2.9	4.2	5.2	1	5.5	4.1	-1.4	0.6	0	-0.6
Mineral de la Reforma	6.2	7.4	1.2	52.6	41.5	-11.1	21.1	29.3	8.2	8.8	10	1.2	5.7	9.2	3.5	5.7	2.6	-3.1	0	0	0
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	13.2	15.2	2	55.3	32.6	-22.7	18.4	26.1	7.7	5.3	10.9	5.6	2.6	10.9	8.3	5.3	4.3	-1	0	0	0
Tulancingo de Bravo	14.2	8.7	-5.5	46.8	64.3	17.5	29.5	18.7	-10.8	4.2	3.5	-0.7	1.6	2.2	0.6	3.2	2.2	-1	0.5	0.4	-0.1

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 20

Drenaje y Alcantarillado (Hidalgo), 2019-2021

Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																				
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		
	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci
	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón
Cuautepec de Hinojosa	10	2.2	-7.8	54	39.1	-14.9	10	17.4	7.4	10	21.7	11.7	4	4.3	0.3	12	15.2	3.2	0	0	0
Pachuca de Soto	6.3	5.5	-0.8	42	32.7	-9.3	25	29	4	11.1	14.1	3	8.3	9.8	1.5	6.9	8	1.1	0.2	0	-0.2
Mineral de la Reforma	8.2	6.1	-2.1	39.7	34.5	-5.2	24.2	28.4	4.2	10.3	14.8	4.5	11.3	12.2	0.9	6.2	3.9	-2.3	0	0	0
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	34.2	8.7	-25.5	36.8	45.7	8.9	21.1	26.1	5	5.3	13	7.7	0	2.2	2.2	2.6	4.3	1.7	0	0	0
Tulancingo de Bravo	6.8	10	3.2	42.1	53	10.9	28.9	24.3	-4.6	11.6	8.3	-3.3	3.2	2.6	-0.6	4.2	1.7	-2.5	1.6	0	-1.6

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 21*Alumbrado Público (Hidalgo), 2019-2021*

Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																				
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		
	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci
	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón
Cuautepec de Hinojosa	8	0	-8	42	39.1	-2.9	10	26.1	16.1	16	15.2	-0.8	8	10.9	2.9	16	8.7	-7.3	0	0	0
Pachuca de Soto	7.3	6.9	-0.4	40.2	35.2	-5	25.3	23.7	-1.6	10.5	14.4	3.9	9.1	12.5	3.4	7.1	7.1	0	0	0	0
Mineral de la Reforma	8.2	5.7	-2.5	34	31	-3	24.2	27.1	2.9	11.9	13.1	1.2	14.4	16.6	2.2	7.2	6.6	-0.6	0	0	0
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	23.7	26.1	2.4	39.5	19.6	-19.9	26.3	19.6	-6.7	10.5	13	2.5	0	13	13	0	8.7	8.7	0	0	0
Tulancingo de Bravo	5.3	3.9	-1.4	29.5	23	-6.5	26.3	37.4	11.1	17.9	19.6	1.7	12.1	12.2	0.1	7.9	3.9	-4	0	0	0

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 22*Parques y Jardines (Hidalgo), 2019-2021*

Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																				
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		
	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci	201	202	Variaci
	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón	9	1	ón
Cuautepec de Hinojosa	0	6.5	6.5	10	41.3	31.3	10	17.4	7.4	10	17.4	7.4	14	17.4	3.4	56	0	-56	0	0	0
Pachuca de Soto	6.7	6.9	0.2	40.2	31.1	-9.1	25.9	31	5.1	10.9	14.6	3.7	7.3	9.1	1.8	6.5	5.5	-1	0.6	0	-0.6
Mineral de la Reforma	10.3	6.1	-4.2	41.2	41.5	0.3	24.2	24	-0.2	8.2	12.7	4.5	7.7	10.5	2.8	5.7	5.2	-0.5	1	0	-1
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	23.7	21.7	-2	36.8	39.1	2.3	15.8	23.9	8.1	7.9	6.5	-1.4	0	6.5	6.5	15.8	0	-15.8	0	0	0
Tulancingo de Bravo	8.4	2.2	-6.2	25.3	40	14.7	31.1	35.7	4.6	14.7	12.2	-2.5	3.2	7.4	4.2	6.3	2.6	-3.7	0.5	0	-0.5

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 23*Recolección de Basura (Hidalgo), 2019-2021*

Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																				
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación
Cuautepec de Hinojosa	26	15.2	-10.8	60	60.9	0.9	6	10.9	4.9	4	8.7	4.7	4	4.3	0.3	0	0	0	0	0	0
Pachuca de Soto	15.8	10.3	-5.5	51.7	46.1	-5.6	16.4	23.7	7.3	6.3	8.9	2.6	4.8	6.9	2.1	5	4.1	-0.9	0	0	0
Mineral de la Reforma	11.9	16.6	4.7	61.3	59.4	-1.9	16.5	16.2	-0.3	4.6	2.2	-2.4	3.1	3.5	0.4	2.6	1.7	-0.9	0	0	0
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	21.1	23.9	2.8	57.9	71.7	13.8	21.1	4.3	-16.8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tulancingo de Bravo	20.5	15.2	-5.3	63.7	66.5	2.8	10	11.7	1.7	1.1	3	1.9	1.6	2.2	0.6	2.1	1.3	-0.8	1.1	0	-1.1

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 24*Calles y Avenidas (Hidalgo), 2019-2021*

Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																				
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación
Cuautepec de Hinojosa	0	0	0	26	6.5	-19.5	20	15.2	-4.8	20	17.4	-2.6	8	28.3	20.3	26	32.6	6.6	0	0	0
Pachuca de Soto	1.6	1.2	-0.4	13.9	13.2	-0.7	23.6	30.4	6.8	18.6	17.6	-1	13.7	18.1	4.4	28.3	19.4	-8.9	0	0	0
Mineral de la Reforma	0.5	0	-0.5	20.6	17.9	-2.7	23.7	25.3	1.6	12.9	16.2	3.3	21.6	24	2.4	20.1	16.6	-3.5	0	0	0
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	5.3	2.2	-3.1	31.6	26.1	-5.5	34.2	28.3	-5.9	15.8	17.4	1.6	5.3	19.6	14.3	7.9	6.5	-1.4	0	0	0
Tulancingo de Bravo	3.7	2.2	-1.5	16.8	17.4	0.6	28.9	47.4	18.5	16.8	17.4	0.6	16.8	9.6	-7.2	15.3	6.1	-9.2	0.5	0	-0.5

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 25

Calificación Promedio Asignada a los Servicios Públicos Municipales Básicos, según Municipio (Hidalgo), 2019-2021

Servicio público municipal básico	Cuautepec de Hinojosa			Pachuca de Soto			Mineral de la Reforma			Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero			Tulancingo de Bravo		
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación
Agua potable	6.7	5.9	-0.8	7.1	7.1	0	7	6.9	-0.1	7.6	6.8	-0.8	7.7	7.8	0.1
Drenaje y alcantarillado	6.9	5.9	-1	6.6	6.2	-0.4	6.6	6.4	-0.2	8.1	7.1	-1	7	7.6	0.6
Alumbrado público	6.1	5.9	-0.2	6.6	6.2	-0.4	6.3	6	-0.3	7.8	6.5	-1.3	6	6.1	0.1
Parques y jardines	2.9	6.4	3.5	6.7	6.4	-0.3	6.9	6.5	-0.4	7.1	7.7	0.6	6.6	6.7	0.1
Recolección de basura	8.4	7.8	-0.6	7.5	7.1	-0.4	7.9	8	0.1	8.6	8.8	0.2	8.4	8.2	-0.2
Calles y avenidas	4.9	3.4	-1.5	4.3	4.6	0.3	4.7	4.6	-0.1	6.4	5.6	-0.8	5.1	6	0.9

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 26

Condición de Existencia/Prestación de Servicios Públicos, por Municipio, 2020 (Hidalgo)

Municipio	Alumbrado público	Forma de administración	Limpia y mantenimiento de calles y vialidades	Forma de administración	Parques públicos	Jardines públicos	Forma de administración	Agua potable	Total prestadores/Régimen de gestión	Drenaje y alcantarillado	Forma de administración	Recolección de RSU	Total prestadores/Régimen de gestión
Cuautepec de Hinojosa	1	1	1	1	1	1	1=7; 8=2	1	2 (1 público y 1 social)	1	4	1	1 (público)
Pachuca de Soto	1	1	1	8	1	1	1=86	1	1 (público)	1	6	1	2 (privado)
Mineral de la Reforma	1	1	-	997	1	1	1=155	1	0	1	ND	1	1 (público)
Santiago Tulantepéc de Lugo	1	1	0	0	1	1	1=29	1	1 (público)	1	4	1	1 (público)
Guerrero Tulancingo de Bravo	1	1	1	1	1	1	1=251	1	12 (1 público y 11 social)	1	4	1	1 (público)

Nota: Elaboración propia con base en el CNGMD 2021, INEGI. El número 1 dentro de cada columna del servicio público, hace referencia a las administraciones públicas que reportaron haber prestado o contado con el servicio público, el 0 hace referencia a las que reportaron no haberlo prestado o contado con él y el guion medio refiere a que no contó con datos o elementos para responder, del 1 de enero al 31 de diciembre (2020).

Dentro de la columna Forma de administración: 0=No aplica; 1=Administración directa-Ayuntamiento; 4=Organismo descentralizado municipal; 6=Organismo descentralizado estatal; 8=Administración indirecta-Concesión a particulares; 997=No cuenta con elementos para responder; ND=No disponible.

Tabla 27*Agua Potable (Sonora), 2019-2021*

Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																				
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		
	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació
	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n
Cajeme	12.5	23	10.5	52.8	50.2	-2.6	15.8	13.6	-2.2	8.3	5.6	-2.7	5.6	4.5	-1.1	5	3.1	-1.9	0	0	0
Guaymas	5.8	3.7	-2.1	21.4	20.4	-1	18.4	23.1	4.7	12.6	16.7	4.1	11.7	21.3	9.6	30.1	14.8	-15.3	0	0	0
Hermosillo	14	11.1	-2.9	51	56	5	14.7	15.6	0.9	9.3	8.4	-0.9	6.7	6.1	-0.6	3.8	2.7	-1.1	0.6	0	-0.6
Navojoa	12.7	8.1	-4.6	46.1	30.6	-15.5	15.7	9.9	-5.8	11.8	6.3	-5.5	4.9	19.8	14.9	8.8	25.2	16.4	0	0	0
Nogales	6	7.8	1.8	27.9	34.4	6.5	18.4	17.7	-0.7	14.4	14.1	-0.3	16.9	12.5	-4.4	13.9	12.5	-1.4	0.5	0.5	0
San Luis Río Colorado	13.1	14.9	1.8	65.7	60.4	-5.3	10.2	14.3	4.1	5.1	5.2	0.1	2.2	4.5	2.3	2.9	0.6	-2.3	0	0	0

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 28*Drenaje y Alcantarillado (Sonora), 2019-2021*

Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																				
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		
	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació
	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n
Cajeme	5.6	4.2	-1.4	30.4	35.2	4.8	20.1	21.3	1.2	16.5	10.5	-6	12.9	12.9	0	14.5	16	1.5	0	0	0
Guaymas	8.7	7.4	-1.3	10.7	26.9	16.2	12.6	9.3	-3.3	7.8	13.9	6.1	13.6	13.9	0.3	46.6	28.7	-17.9	0	0	0
Hermosillo	8.3	8.7	0.4	41.7	39.9	-1.8	20.5	19.1	-1.4	11.7	13.9	2.2	11.4	12.1	0.7	5.7	6.1	0.4	0.6	0.1	-0.5
Navojoa	8.8	11.7	2.9	28.4	30.6	2.2	22.5	18	-4.5	19.6	7.2	-12.4	9.8	18	8.2	8.8	12.6	3.8	0	1.8	1.8
Nogales	6.5	3.1	-3.4	26.4	38.5	12.1	22.9	19.8	-3.1	12.9	14.6	1.7	11.9	16.7	4.8	12.4	7.3	-5.1	0.5	0	-0.5
San Luis Río Colorado	9.5	7.1	-2.4	58.4	55.2	-3.2	11.7	20.1	8.4	3.6	3.9	0.3	0.7	5.2	4.5	4.4	0.6	-3.8	0	4.5	4.5

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 29*Alumbrado Público (Sonora), 2019-2021*

Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																				
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		
	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació
	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n
Cajeme	5.6	8.4	2.8	25.1	22.6	-2.5	18.5	16.4	-2.1	15.5	15.7	0.2	17.8	18.1	0.3	17.2	18.8	1.6	0.3	0	-0.3
Guaymas	1.9	0	-1.9	10.7	9.3	-1.4	8.7	15.7	7	10.7	16.7	6	23.3	25.9	2.6	44.7	32.4	-12.3	0	0	0
Hermosillo	10.4	13.1	2.7	42.5	39	-3.5	20.8	20.1	-0.7	10.3	12.3	2	10.8	10.6	-0.2	4.8	4.6	-0.2	0.1	0	-0.1
Navojoa	5.9	12.6	6.7	33.3	25.2	-8.1	16.7	10.8	-5.9	13.7	9	-4.7	20.6	15.3	-5.3	9.8	26.1	16.3	0	0	0
Nogales	4	4.7	0.7	23.4	34.4	11	13.9	16.1	2.2	19.4	14.1	-5.3	21.4	20.3	-1.1	16.9	9.9	-7	0.5	0	-0.5
San Luis Río Colorado	8	5.2	-2.8	38	44.8	6.8	21.2	18.8	-2.4	10.9	7.8	-3.1	10.9	6.5	-4.4	8.8	16.9	8.1	0	0	0

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 30*Parques y Jardines (Sonora), 2019-2021*

Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																				
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		
	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació
	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n
Cajeme	2	10.8	8.8	30	24	-6	20.1	22.6	2.5	17.5	11.8	-5.7	12.2	16.4	4.2	12.9	9.8	-3.1	0.3	1.7	1.4
Guaymas	2.9	0.9	-2	8.7	13	4.3	18.4	13	-5.4	13.6	16.7	3.1	18.4	21.3	2.9	34	26.9	-7.1	1	1.9	0.9
Hermosillo	6	6.7	0.7	34.2	29.7	-4.5	22.8	24.4	1.6	12.8	12.9	0.1	12.8	14.4	1.6	8.7	7.4	-1.3	1	1.6	0.6
Navojoa	6.9	12.6	5.7	27.5	28.8	1.3	15.7	20.7	5	9.8	6.3	-3.5	17.6	10.8	-6.8	6.9	7.2	0.3	3.9	0.9	-3
Nogales	3	1.6	-1.4	24.4	28.6	4.2	23.4	26	2.6	14.9	15.1	0.2	19.9	18.2	-1.7	12.4	6.3	-6.1	0	1.6	1.6
San Luis Río Colorado	8.8	9.7	0.9	51.1	46.1	-5	27.7	21.4	-6.3	5.1	8.4	3.3	4.4	11	6.6	2.2	0.6	-1.6	0	0.6	0.6

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 31*Recolección de Basura (Sonora), 2019-2021*

Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																				
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		
	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació
	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n
Cajeme	15.2	41.5	26.3	64.4	47	-17.4	12.2	6.3	-5.9	3	1.4	-1.6	1.3	1	-0.3	3.6	1	-2.6	0	1	1
Guaymas	24.3	2.8	-21.5	35.9	14.8	-21.1	15.5	14.8	-0.7	12.6	18.5	5.9	4.9	16.7	11.8	6.8	31.5	24.7	0	0.9	0.9
Hermosillo	30.9	34	3.1	56	56.7	0.7	6.4	6.1	-0.3	3.3	1.7	-1.6	1.7	1	-0.7	1	0.4	-0.6	0.1	0	-0.1
Navojoa	11.8	14.4	2.6	35.3	45.9	10.6	18.6	12.6	-6	18.6	8.1	-10.5	8.8	7.2	-1.6	6.9	10.8	3.9	0	0	0
Nogales	12.9	8.9	-4	42.8	60.4	17.6	10.4	13	2.6	12.9	5.2	-7.7	12.9	8.3	-4.6	5.5	4.2	-1.3	1	0	-1
San Luis Río Colorado	24.8	29.9	5.1	47.4	56.5	9.1	16.8	8.4	-8.4	4.4	4.5	0.1	4.4	0	-4.4	0	0	0	0	0	0

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 32*Calles y Avenidas (Sonora), 2019-2021*

Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																				
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		
	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació	201	202	Variació
	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n	9	1	n
Cajeme	1	2.1	1.1	10.6	8	-2.6	16.8	17.4	0.6	19.8	9.8	-10	21.8	17.8	-4	29.7	44.3	14.6	0	0.3	0.3
Guaymas	1.9	0	-1.9	5.8	10.2	4.4	3.9	19.4	15.5	11.7	13.9	2.2	14.6	25.9	11.3	60.2	28.7	-31.5	0	0.9	0.9
Hermosillo	1.6	2	0.4	16.8	20.1	3.3	17	18.1	1.1	15.2	15	-0.2	20.5	20.3	-0.2	28.3	23.7	-4.6	0.1	0.3	0.2
Navojoa	0	2.7	2.7	12.7	24.3	11.6	17.6	20.7	3.1	20.6	16.2	-4.4	22.5	17.1	-5.4	26.5	17.1	-9.4	0	0	0
Nogales	0.5	1	0.5	12.9	16.7	3.8	15.9	23.4	7.5	14.4	21.9	7.5	22.4	20.3	-2.1	32.8	16.7	-16.1	0.5	0	-0.5
San Luis Río Colorado	5.1	3.2	-1.9	36.5	48.7	12.2	26.3	28.6	2.3	16.1	21.3	5.2	7.3	5.2	-2.1	8	1.9	-6.1	0	0	0

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 33

Calificación Promedio Asignada a los Servicios Públicos Municipales, según Municipio (Sonora), 2019-2021

Servicio público municipal básico	Cajeme			Guaymas			Hermosillo			Navojoa			Nogales			San Luis Río Colorado		
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación
Agua potable	7.4	7.9	0.5	4.7	5.1	0.4	7.3	7.4	0.1	7	5.1	-1.9	5.4	5.9	0.5	7.9	7.9	0
Drenaje y alcantarillado	5.7	5.7	0	3.7	4.9	1.2	6.6	6.4	-0.2	6.2	6	-0.2	5.7	5.9	0.2	7.8	7.6	-0.2
Alumbrado público	5.3	5.2	-0.1	3.2	3.5	0.3	6.8	6.8	0	5.8	5.2	-0.6	4.9	5.7	0.8	6.4	6.2	-0.2
Parques y jardines	5.6	5.9	0.3	3.8	3.9	0.1	6.1	6	-0.1	5.9	6.6	0.7	5.3	5.7	0.4	7.4	7.1	-0.3
Recolección de basura	8.1	8.9	0.8	7.3	4.1	-3.2	8.6	8.8	0.2	6.5	7	0.5	6.7	7.3	0.6	8.1	8.6	0.5
Calles y avenidas	3.9	3.4	-0.5	2.5	3.7	1.2	4.1	4.5	0.4	4	5.2	1.2	3.7	4.6	0.9	6.4	7	0.6

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 34

Condición de Existencia/Prestación de Servicios Públicos, por Municipio, 2020 (Sonora)

Municipio	Alumbrado público	Forma de administración	Limpia y mantenimiento de calles y vialidades	Forma de administración	Parques públicos	Jardines públicos	Forma de administración	Agua potable	Total prestadores/Régimen de gestión	Drenaje y alcantarillado	Forma de administración	Recolección de RSU	Total prestadores/Régimen de gestión
Cajeme	1	1	1	1	1	1	1=463	1	1 (público)	1	4	1	1 (privado)
Guaymas	1	1	1	1	1	1	1=39	1	1 (público)	1	6	1	2 (1 público y 1 privado)
Hermosillo	1	3	1	1	1	1	1=866	1	1 (público)	1	4	1	1 (público)
Navojoa	1	5	1	2	1	1	2=34	1	1 (público)	1	4	1	1 (público)
Nogales	1	1	1	1	1	1	1=142	1	1 (público)	1	4	1	1 (público)
San Luis Río Colorado	1	1	1	1	1	1	1=46	1	1 (público)	1	4	1	1 (público)

Nota: Elaboración propia con base en el CNGMD 2021, INEGI. El número 1 dentro de cada columna del servicio público, hace referencia a las administraciones públicas que reportaron haber prestado o contado con el servicio público, el 0 hace referencia a las que reportaron no haberlo prestado o contado con él y el guion medio refiere a que no contó con datos o elementos para responder, del 1 de enero al 31 de diciembre (2020).

Dentro de la columna Forma de administración: 0=No aplica; 1=Administración directa-Ayuntamiento; 2=Administración directa - Institución de la Administración Pública Centralizada del municipio o demarcación territorial; 3=Administración directa - Institución de la Administración Pública Paramunicipal del municipio; 4=Organismo descentralizado municipal; 5=Administración indirecta - Colaboración con particulares; 6=Organismo descentralizado estatal; 8=Administración indirecta-Concesión a particulares; 997=No cuenta con elementos para responder; ND=No disponible.

Tabla 35*Agua Potable (Yucatán), 2019-2021*

Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																				
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación
Kanasín	16.7	23.8	7.1	40.3	47.6	7.3	22.2	16.7	-5.5	9.7	4.8	-4.9	5.6	2.4	-3.2	2.8	4.8	2	0	0	0
Mérida	22.5	17.9	-4.6	52.1	54.1	2	12.9	12.3	-0.6	5.3	7.4	2.1	3.9	3.7	-0.2	2.6	4.6	2	0.3	0	-0.3
Progreso	8.1	8.8	0.7	46.8	47.4	0.6	21	21.1	0.1	9.7	12.3	2.6	8.1	7	-1.1	4.8	0	-4.8	1.6	1.8	0.2
Umán	7.4	7.3	-0.1	25.9	50.9	25	25.9	21.8	-4.1	25.9	10.9	-15	7.4	9.1	1.7	3.7	0	-3.7	3.7	0	-3.7

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 36*Drenaje y Alcantarillado (Yucatán), 2019-2021*

Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																				
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación
Kanasín	6.9	4.8	-2.1	19.4	28.6	9.2	16.7	21.4	4.7	12.5	14.3	1.8	19.4	11.9	-7.5	18.1	14.3	-3.8	2.8	0	-2.8
Mérida	9.5	8.6	-0.9	35.6	38	2.4	21.6	17.6	-4	9.1	12	2.9	8.8	10.1	1.3	5.1	9.4	4.3	3.9	0.8	-3.1
Progreso	4.8	7	2.2	17.7	33.3	15.6	19.4	21.1	1.7	17.7	8.8	-8.9	17.7	10.5	-7.2	14.5	15.8	1.3	4.8	1.8	-3
Umán	3.7	0	-3.7	18.5	21.8	3.3	22.2	25.5	3.3	22.2	14.5	-7.7	11.1	25.5	14.4	11.1	9.1	-2	7.4	0	-7.4

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 37*Alumbrado Público (Yucatán), 2019-2021*

Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																				
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación
Kanasín	8.3	9.5	1.2	16.7	28.6	11.9	13.9	14.3	0.4	11.1	21.4	10.3	26.4	9.5	-16.9	23.6	16.7	-6.9	0	0	0
Mérida	12.2	9.9	-2.3	34.6	37.1	2.5	22.3	19.8	-2.5	10.3	13.4	3.1	11.5	10.1	-1.4	7.9	9.5	1.6	0.9	0	-0.9
Progreso	8.1	5.3	-2.8	22.6	29.8	7.2	17.7	21.1	3.4	16.1	14	-2.1	19.4	17.5	-1.9	14.5	12.3	-2.2	1.6	0	-1.6
Umán	7.4	1.8	-5.6	14.8	29.1	14.3	18.5	18.2	-0.3	22.2	16.4	-5.8	18.5	21.8	3.3	18.5	12.7	-5.8	0	0	0

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 38*Parques y Jardines (Yucatán), 2019-2021*

Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																				
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación
Kanasín	11.1	14.3	3.2	27.8	28.6	0.8	13.9	14.3	0.4	13.9	21.4	7.5	16.7	14.3	-2.4	11.1	7.1	-4	1.4	0	-1.4
Mérida	24.2	17.5	-6.7	48.8	48.7	-0.1	13.3	16	2.7	6.2	7.4	1.2	3.2	4.2	1	2.6	4.3	1.7	0.5	0.3	-0.2
Progreso	24.2	8.8	-15.4	46.8	36.8	-10	14.5	21.1	6.6	9.7	10.5	0.8	1.6	3.5	1.9	1.6	14	12.4	0	0	0
Umán	14.8	3.6	-11.2	22.2	36.4	14.2	14.8	21.8	7	18.5	5.5	-13	22.2	20	-2.2	7.4	12.7	5.3	0	0	0

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 39*Recolección de Basura (Yucatán), 2019-2021*

Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																				
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación
Kanasín	16.7	7.1	-9.6	37.5	54.8	17.3	15.3	19	3.7	8.3	4.8	-3.5	6.9	2.4	-4.5	9.7	4.8	-4.9	1.4	4.8	3.4
Mérida	17.6	16.6	-1	54.1	52.1	-2	15.7	17	1.3	5.9	6.1	0.2	2.8	3.2	0.4	2.4	4.3	1.9	0.6	0.1	-0.5
Progreso	17.7	22.8	5.1	51.6	43.9	-7.7	11.3	21.1	9.8	3.2	7	3.8	6.5	1.8	-4.7	6.5	3.5	-3	3.2	0	-3.2
Umán	7.4	1.8	-5.6	63	56.4	-6.6	11.1	16.4	5.3	3.7	1.8	-1.9	7.4	16.4	9	7.4	5.5	-1.9	0	0	0

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 40*Calles y Avenidas (Yucatán), 2019-2021*

Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																				
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde		
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación
Kanasín	5.6	4.8	-0.8	11.1	31	19.9	25	14.3	-10.7	9.7	19	9.3	23.6	14.3	-9.3	22.2	16.7	-5.5	0	0	0
Mérida	10.7	8.6	-2.1	45.2	37	-8.2	24.1	25	0.9	9.1	12.7	3.6	6.2	9.3	3.1	3.7	6.1	2.4	0.1	0.1	0
Progreso	6.5	5.3	-1.2	27.4	14	-13.4	22.6	29.8	7.2	11.3	8.8	-2.5	16.1	15.8	-0.3	12.9	21.1	8.2	1.6	0	-1.6
Umán	0	1.8	1.8	37	30.9	-6.1	22.2	21.8	-0.4	7.4	3.6	-3.8	18.5	21.8	3.3	14.8	18.2	3.4	0	0	0

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 41

Calificación Promedio Asignada a los Servicios Públicos Municipales Básicos, según Municipio (Yucatán)

Servicio público municipal básico	Kanasín			Mérida			Progreso			Umán		
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación
Agua potable	7.4	7.8	0.4	7.9	7.7	-0.2	6.9	7.2	0.3	6.2	7.1	0.9
Drenaje y alcantarillado	5	5.7	0.7	6.7	6.4	-0.3	5.1	5.9	0.8	5.3	5.1	-0.2
Alumbrado público	4.4	5.6	1.2	6.5	6.4	-0.1	5.3	5.5	0.2	4.8	5.3	0.5
Parques y jardines	5.8	6.2	0.4	8	7.6	-0.4	8	6.4	-1.6	5.7	5.8	0.1
Recolección de basura	6.9	7.4	0.5	7.9	7.6	-0.3	7.6	7.8	0.2	7.3	6.7	-0.6
Calles y avenidas	4.5	5.3	0.8	7.1	6.6	-0.5	5.6	4.9	-0.7	5.4	5.2	-0.2

Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Tabla 42

Condición de Existencia/Prestación de Servicios Públicos, por Municipio, 2020 (Yucatán)

Municipio	Alumbrado público	Forma de administración	Limpia y mantenimiento de calles y vialidades	Forma de administración	Parques públicos	Jardines públicos	Forma de administración	Agua potable	Total prestadores/Régimen de gestión	Drenaje y alcantarillado	Forma de administración	Recolección de RSU	Total prestadores/Régimen de gestión
Kanasín	1	1	1	1	1	1	1=58	1	1 (público)	0	-	1	1 (social)
Mérida	1	1	1	10	1	1	1=1335	1	2 (públicos)	1	-	1	4 (1 público, 1 privado, 2 social)
Progreso	1	1	1	1	1	0	1=42	1	1 (público)	0	-	1	1 (público)
Umán	1	1	1	1	1	1	1=72	1	1 (público)	1	4	1	2 (1 público y 1 privado)

Nota: Elaboración propia con base en el CNGMD 2021, INEGI. El número 1 dentro de cada columna del servicio público, hace referencia a las administraciones públicas que reportaron haber prestado o contado con el servicio público, el 0 hace referencia a las que reportaron no haberlo prestado o contado con él y el guio medio refiere a que no contó con datos o elementos para responder, del 1 de enero al 31 de diciembre (2020).

Dentro de la columna Forma de administración: 0=No aplica; 1=Administración directa-Ayuntamiento; 2=Administración directa - Institución de la Administración Pública Centralizada del municipio o demarcación territorial; 3=Administración directa - Institución de la Administración Pública Paramunicipal del municipio; 4=Organismo descentralizado municipal; 5=Administración indirecta - Colaboración con particulares; 6=Organismo descentralizado estatal; 8=Administración indirecta-Concesión a particulares; 10=Otra forma de administración de servicios; 997=No cuenta con elementos para responder; ND=No disponible".