



**Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo**

Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales

Doctorado en Políticas Públicas

Tesis

**Evaluación de diseño del programa de servicios públicos del  
Municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán 2018-2021.  
Una propuesta de programa**

Que para obtener el grado de Doctora en Políticas Públicas presenta:

M. en D. Ma. del Rosario Torres Núñez

Director: Dr. Casimiro Leco Tomás

Morelia, Michoacán, Enero de 2024

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES  
DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la ciudad de Morelia, Michoacán, el día 26 de junio de 2023, los miembros de la mesa de sinodales designada por el E. Consejo Técnico del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, aprobaron para presentar en examen de grado la tesis titulada:

*Evaluación de diseño del programa de servicios públicos del Municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán 2018-2021. Una propuesta de programa*

Presentada por la alfarza:

*Ma. del Rosario Torres Núñez*

Aspirante al grado de Doctora en Políticas Públicas. Después de haber efectuado las revisiones necesarias, los miembros de la mesa de sinodales manifestaron SU APROBACIÓN DE LA TESIS en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

MESA DE SINODALES

Director de la tesis

*Dr. Casimiro Lero Tomas*

Secretario

*Dr. Rubén Molina Martínez*

Primer vocal

*Dr. Carlos A. Rodríguez Chávez*

Segundo vocal

*Dr. José Odón García García*

Tercer vocal

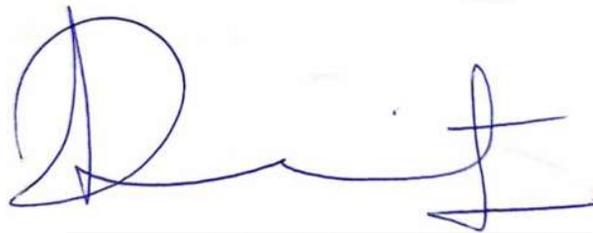
*Dr. América Ivonne Zamora Torres*

**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES  
DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CARTA DE CESIÓN DE DERECHOS**

En la ciudad de Morelia, Michoacán, el día 04 de diciembre de 2023, la que suscribe, ***Ma. del Rosario Torres Núñez***, alumna del programa de Doctorado en Políticas Públicas del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, manifiesto ser la autora intelectual del presente trabajo de tesis desarrollado bajo la dirección del **Dr. Casimiro Leco Tomás** y cedo los derechos del trabajo titulado: ***Evaluación de diseño del programa de servicios públicos del Municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán 2018-2021. Una propuesta de programa***, a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo para su difusión con fines estrictamente académicos.

No está permitida la reproducción total o parcial de este trabajo de tesis, ni su tratamiento o transmisión por cualquier medio sin la autorización escrita del autor o del director de este. Cualquier uso académico que se haga de este trabajo deberá realizarse conforme las prácticas legales establecidas para este fin.



***Ma. del Rosario Torres Núñez***

## Índice

Dedicatoria.....	7
Agradecimientos .....	8
Glosario de términos .....	9
Resumen .....	10
Abstract.....	11
Introducción.....	12
Fundamentos de la investigación.....	16
Planteamiento del problema.....	20
Pregunta general .....	47
Preguntas específicas.....	47
Objetivo general .....	47
Objetivos específicos.....	48
Hipótesis general .....	48
Hipótesis específicas .....	48
Identificación de variables .....	48
Justificación .....	50
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>54</b>
<b>Enfoques teóricos de la administración pública, nociones de políticas públicas, conceptualizaciones y orientaciones .....</b>	<b>54</b>
<b>1.0 Teorías de la administración .....</b>	<b>54</b>
<b>1.0.1 Teorías y enfoques de la administración pública.....</b>	<b>57</b>
<b>1.1 Administración pública: conceptualizaciones.....</b>	<b>59</b>
<b>1.1.1 Enfoques teóricos de la administración pública .....</b>	<b>62</b>
<b>1.1.1.1 Teoría de la organización.....</b>	<b>62</b>
<b>1.1.1.2 Teoría de la elección racional.....</b>	<b>63</b>
<b>1.1.1.3 Teoría de la nueva gerencia pública .....</b>	<b>67</b>
<b>1.2 Variables de la investigación.....</b>	<b>70</b>
<b>1.2.1 Cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos.....</b>	<b>71</b>
<b>1.2.2 Transparencia .....</b>	<b>73</b>
<b>1.2.3 Participación ciudadana.....</b>	<b>79</b>

1.2.4 Fiscalización.....	81
1.3 Evaluación de las políticas públicas como ejercicio democrático .....	86
1.3.1 Evaluación de diseño .....	91
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>93</b>
<b>Formas de Estado y de Gobierno en el Estado Mexicano .....</b>	<b>93</b>
2.1 Estructura del Estado Mexicano y las Entidades Federativas .....	93
2.1.1 El Estado Mexicano y sus atribuciones .....	95
2.1.2 Estructura de las Entidades Federativas .....	99
2.1.3 Estructura orgánica del municipio .....	101
2.2. El municipio en el Estado de Michoacán .....	108
2.2.1 Atribuciones y facultades de los ayuntamientos .....	111
2.2.2 Planeación municipal del desarrollo.....	112
2.2.3 Presupuesto de egresos municipal.....	116
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>118</b>
<b>El municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán y las políticas públicas locales .....</b>	<b>118</b>
3.1 Ubicación geográfica y antecedentes del municipio .....	118
3.2 Contexto histórico y socio económico del municipio .....	121
3.3 Antecedentes generales y contexto a nivel nacional del municipio.....	127
3.3.1 Estructura político-administrativa del municipio de Los Reyes de Salgado, Mich. ....	128
3.3.2 Importancia de la política pública del municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán .....	132
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>137</b>
<b>Evaluación de diseño del programa de servicios públicos municipales de Los Reyes de Salgado, Mich.....</b>	<b>137</b>
4.1 Resumen ejecutivo .....	138
4.2 Antecedentes .....	139
4.3 Metodología.....	140
4.4 Objetivos de la evaluación .....	140
4.4.1 Objetivo general .....	140
4.4.2 Objetivos específicos.....	141
4.5 Criterios técnicos de la evaluación .....	142

<b>4.6 Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y recomendaciones</b>	174
<b>4.7 Conclusiones de la evaluación</b>	181
<b>4.8 Evaluación general del programa</b>	182
<b>4.9 Valoración final del programa</b>	183
<b>4.10 Medición de las variables</b>	184
<b>4.11 Análisis y discusión de los resultados</b>	192
<b>CAPÍTULO V</b>	<b>195</b>
<b>Propuesta de diseño del Programa de servicios públicos municipales de acuerdo a la Metodología de Marco Lógico</b>	<b>195</b>
<b>5.1 Metodología de marco lógico</b>	195
<b>5.2 Árbol de problemas</b>	200
<b>5.3 Árbol de objetivos</b>	201
<b>5.4 Configuración de alternativas</b>	203
<b>5.5 Matriz de marco lógico</b>	208
<b>5.6 Propuesta de programa</b>	210
<b>5.7 Oficio dirigido al Presidente Municipal con la propuesta de política pública</b>	214
<b>Conclusiones</b>	218
<b>Futuras líneas de investigación</b>	222
<b>Recomendaciones</b>	223
<b>Fuentes</b>	225
<b>Anexos</b>	237
<b>Cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo 2018</b>	237
<b>Cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo 2019</b>	238
<b>Cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo 2020</b>	239
<b>Cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo 2021</b>	240

## **Dedicatoria**

A mi familia por su apoyo y paciencia, por los días que se hicieron noches y las noches que se hicieron días, por todo lo vivido y lo que dejamos de vivir en estos últimos 5 años. Gracias

## Agradecimientos

Al Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo por aceptarme en el Programa de Doctorado en Políticas Públicas y permitirme iniciar una de las más grandes experiencias de vida. A mi Director de tesis Dr. Casimiro Leco Tomás por su invaluable e incondicional apoyo durante la investigación, quien con sus consejos y experiencia logró que esta investigación tomara su rumbo y llegara a ser el trabajo que ahora se presenta.

Al Dr. Rubén Molina Martínez, Secretario de la mesa sinodal por su disponibilidad y sus consejos, por transmitir sin apego sus conocimientos. Al Dr. José Carlos Alejandro Rodríguez Chávez, por sus recomendaciones y aportaciones para que la investigación más que un buen trabajo, se perfilara como un trabajo de excelencia. A la Dra. América Ivonne Zamora Torres, quien con sus comentarios y observaciones enriqueció la investigación y propició la entrega de un trabajo más completo, más digno y de mayor calidad. Al Dr. José Odón García García, quien con su experiencia y sugerencias para mejorar el trabajo contribuyó grandemente en el producto final que el lector tiene en sus manos.

A todos los profesores del ININEE con quienes compartí en las aulas, a los coordinadores del Doctorado, Directores, profesores, al equipo de biblioteca y cómputo por su disponibilidad y su apoyo.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y al Gobierno de México por continuar con los programas de becas nacionales que nos permiten elevar nuestro nivel académico mientras obtenemos un apoyo económico.

A mis compañeros de generación con quienes compartí desvelos, experiencias, momentos buenos y también algunos difíciles. Ha sido una experiencia enriquecedora no sólo en el aspecto académico, también en el plan personal. El paso por el Doctorado me hace sentir privilegiada por la oportunidad de acceder a cursar un posgrado. Espero poder retribuir socialmente la oportunidad que tuve de cursar el doctorado.

Un agradecimiento especial al Lic. Ricardo Ramírez González, Contralor del municipio de Los Reyes de Salgado durante el periodo evaluado, quien otorgó todas las facilidades para acceder a la información municipal necesaria para realizar esta investigación.

## Glosario de términos

<b>ASF</b>	Auditoría Superior de la Federación
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>COPLADEMUN</b>	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
<b>Constitución federal</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Constitución del Estado</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>IIPM</b>	Índice de Información Presupuestal Municipal
<b>IMCO</b>	Instituto Mexicano de la Competitividad, A.C.
<b>IMPLAN</b>	Instituto Municipal de Planeación
<b>INAFED</b>	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
<b>IPLAEM</b>	Instituto de Planeación del Estado de Michoacán
<b>NGP</b>	Nueva Gerencia Pública
<b>OCDE</b>	Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>PbR</b>	Presupuesto basado en Resultados
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PLADIEM</b>	Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán
<b>PMD</b>	Plan Municipal de Desarrollo
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>POA</b>	Programa Operativo Anual
<b>SED</b>	Sistema de Evaluación del Desempeño
<b>TER</b>	Teoría de la Elección Racional

## Resumen

En esta investigación se propuso realizar una evaluación de diseño al programa de servicios públicos municipales, porque se observó en el Sistema de Evaluación de Desempeño de Los Reyes de Salgado, Mich., que el cumplimiento del programa en el periodo evaluado obtuvo niveles mínimos. Los servicios públicos son esenciales para las personas y su adecuado otorgamiento por los gobiernos locales incide directamente en el desarrollo de las ciudades y en la calidad de vida de las personas, además de que se sostienen con recursos provenientes del presupuesto público. La evaluación realizada es clave para determinar la vinculación del programa con la planeación nacional, estatal y sectorial, así como la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable y las posibles coincidencias o complementariedades con otros programas, aportando en caso contrario elementos para su reestructura, rediseño o mejora. Para llevarla a cabo se utilizaron los Términos de Referencia de CONEVAL, y de manera simultánea se evaluaron las variables fiscalización, participación ciudadana y transparencia para conocer si su ausencia en el diseño del programa incidió en el cumplimiento de objetivos del programa evaluado. En los hallazgos de la evaluación se encontró que el programa no cuenta con reglas de operación, no se encuentran los árboles de problemas y objetivos ni la MIR en un solo documento, las actividades tampoco aparecen en la MIR y existe ausencia de órganos de participación ciudadana. Por lo anterior, se realizó una propuesta de diseño del programa de servicios públicos utilizando la Metodología de Marco Lógico y considerando dentro de las causas de la problemática la fiscalización deficiente y la ausencia de participación ciudadana derivado del resultado obtenido de la evaluación de las mencionadas variables. La propuesta tiene como propósito cumplir con los objetivos del programa de servicios públicos que otorga el municipio a sus habitantes.

Palabras clave: evaluación, municipio, política pública, servicios públicos.

## **Abstract**

In this investigation, it was proposed to carry out a design evaluation of the municipal public services program, because it was observed in the Performance Evaluation System of Los Reyes de Salgado, Mich., that compliance with the program in the period evaluated obtained minimum levels. Public services are essential for people and their proper granting by local governments directly affects the development of cities and the quality of life of people, in addition to being sustained with resources from the public budget. The evaluation carried out is key to determining the link of the program with national, state and sectoral planning, as well as the consistency between the design and the applicable regulations and the possible coincidences or complementarities with other programs, providing otherwise elements for its restructuring, redesign or improvement. To carry it out, CONEVAL's Terms of Reference were used, and simultaneously the variables control, citizen participation and transparency were evaluated to know if their absence in the design of the program affected the fulfillment of objectives of the evaluated program. In the findings of the evaluation, it was found that the program does not have operating rules, the problem and objective trees and the MIR are not found in a single document, the activities do not appear in the MIR and there is an absence of citizen participation bodies. Therefore, a proposal was made to design the public services program using the Logical Framework Methodology and considering within the causes of the problem the deficient control and the absence of citizen participation derived from the result obtained from the evaluation of the aforementioned variables. The proposal aims to meet the objectives of the public services program granted by the municipality to its inhabitants.

Keywords: evaluation, municipality, public policy, public services.

## Introducción

El Estado mexicano forma parte de una comunidad internacional de organismos cuyos fines son resolver conflictos entre los estados miembros, promover el comercio y el desarrollo entre las naciones, alcanzar objetivos globales, promover la paz y el respeto a los derechos humanos. Entre los compromisos adquiridos se encuentra la adopción de la agenda 2030, que comprende 17 objetivos de desarrollo sostenible y 169 metas, de las cuales se estima que el 65% no podrán alcanzarse sin la participación de los gobiernos municipales. Lo anterior debido a las competencias de las cuáles disponen dichas autoridades en muchos países, tal como es el caso de México.

A partir de los procesos de descentralización, los gobiernos subnacionales han cobrado gran relevancia y asumido funciones políticas, administrativas y recaudatorias. Entre sus facultades se encuentran actualmente el otorgamiento de los servicios públicos, a cuyo rubro se destina aproximadamente el 25% del presupuesto municipal y que alcanza apenas el 4.1% de satisfacción entre la población.

Esta investigación comprende un estudio sobre el municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán y de los resultados obtenidos luego del análisis del sistema de Evaluación del Desempeño en el cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos en el municipio de estudio. La intención de esta disertación es aportar a los habitantes y funcionarios públicos del municipio de referencia un estudio científico que les proporcione información sobre su demarcación geográfica, sustentada y con elementos científicos que abone a mejorar la forma en que se diseña el programa de servicios públicos municipales y como consecuencia de ello, al cumplimiento de objetivos del programa mencionado.

El programa en cuestión se incluye en el Plan Municipal de Desarrollo y es elaborado de manera trianual por la administración municipal. Del análisis documental de la información del municipio a estudio se obtienen datos que llevan a concluir que durante el periodo de estudio el citado programa no cumplió sus objetivos. También se observó que en el municipio no se encuentra funcionando el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) órgano de integración con los sectores público, privado y social

encargado del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas locales, por lo que se propuso como alternativa de solución que el programa de servicios públicos municipales podría cumplir con sus objetivos si se diseña una política pública que incluya la transparencia, la participación ciudadana y la fiscalización.

Para realizar la evaluación del programa se utilizaron los Términos de referencia de la evaluación de diseño del CONEVAL, mismos que se eligieron por ser los que se aplican de manera obligada a los programas de la Administración Pública Federal. Luego del establecimiento de esta normatividad, se impuso también la obligación a Estados y municipios de implementar el Sistema de Evaluación del Desempeño y de evaluar sus programas. La evaluación en general tienen como fin medir la relación entre los recursos gastados y el bienestar generado en los beneficiarios; si no se evalúa dicha relación es posible que los recursos públicos se estén invirtiendo en programas que no produzcan los resultados esperados y sólo se traduzcan en declaraciones de buena voluntad.

Por lo anterior en el primer capítulo se abordan algunas teorías de la administración pública como medio para dar sustento a la investigación, entre ellas la Teoría de la nueva gerencia pública, cuyos postulados refieren al mejoramiento de la gobernabilidad para resolver los problemas de las sociedades actuales y cuyo origen proviene de las demandas de los ciudadanos por lograr administraciones más eficientes. También se toca el tema de las políticas públicas, algunos conceptos y orientaciones.

En el segundo capítulo se estudia de manera breve la forma del Estado Mexicano, sus atribuciones, la estructura de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como el municipio en el Estado de Michoacán, los niveles de gobierno y sus atribuciones, las facultades de los Ayuntamientos. También se dedica un par de objetivos a la planeación municipal del desarrollo y la integración del presupuesto municipal.

El tercer apartado de la investigación se destina al municipio de estudio, que cuenta con gran riqueza natural por la variedad de flora y fauna, así como por la gran cantidad de recursos hídricos de la región. También cuenta con una gran complejidad social y política por comprender 32 comunidades de las cuales 19 son indígenas. En

el año 2012 el municipio aportó casi el 50% de la producción nacional de zarzamora, lo que ha propiciado el establecimiento de diversas emparadoras de berries. Todos los factores que confluyen en el municipio han contribuido al establecimiento de grupos delincuenciales, algunos originados al interior del Estado de Michoacán y en el municipio de estudio, que se dedican a realizar actividades ilícitas. El conocimiento del municipio es importante para entender la realidad que se vive en Los Reyes de Salgado, Mich., y comprender el por qué los bajos niveles de cumplimiento de los programas de servicios públicos municipales en un espacio geográfico donde abundan los recursos de toda índole.

En el capítulo cuarto, se realizó la evaluación de diseño del programa de servicios públicos municipales, utilizando los términos de referencia de CONEVAL, donde se obtuvo una calificación de 1.249 de 4, lo que significa que el programa cumplió en un 31.225% con sus objetivos. En este mismo apartado se evalúan las variables propuestas en la hipótesis, donde se concluyó que el Programa contribuye de alguna manera a la solución del problema para el que fue diseñado, aun cuando la recomendación es rediseñarlo considerando las dos variables que obtuvieron menor porcentaje en la medición.

En atención a lo anterior, en el quinto capítulo se realiza la propuesta de diseño de Programa de servicios públicos municipales, misma que se realizó con la Metodología de Marco Lógico, metodología adoptada por el gobierno de México para evaluar la política de desarrollo social, de conformidad con los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal. Dicha propuesta contempla un programa de servicios públicos para implementarse en el municipio de estudio, considerando como causas del problema las dos variables que obtuvieron la puntuación más baja, la participación ciudadana y la fiscalización.

Dentro de las recomendaciones presentadas se incluye la implementación de postulados teóricos de la Nueva gerencia pública, la revisión de las facultades de la Auditoría Superior de Michoacán, así como en su caso el otorgamiento de facultades al organismo mencionado para aplicar sanciones a los municipios que no cumplan con la obligación de evaluar sus programas. También se propone el establecimiento de un órgano autónomo de evaluación estatal que tenga a su cargo la evaluación de los

programas públicos implementados en el Estado y los municipios, previa la correspondiente asignación del presupuesto correspondiente y la integración del IMPLAN en el municipio de estudio para que comience a ejercer las funciones que tiene establecidas en la normatividad y con ello se dé cumplimiento por parte de la administración pública municipal a las obligaciones que tienen encomendadas en la legislación vigente.

## **Fundamentos de la investigación**

México forma parte de una comunidad internacional de organismos que buscan resolver conflictos internacionales, promover las alianzas entre las naciones, fomentar el desarrollo económico y la cooperación internacional, mantener la paz mundial y promover la defensa de los derechos humanos.

Como parte de dichos organismos, los Estados miembros se encuentran constreñidos a cumplir con ciertos lineamientos y principios. En el caso del Fondo Monetario Internacional (FMI), los integrantes reciben asesoramiento para lograr estabilidad económica y evitar crisis financieras, así como también existe la posibilidad de asistencia financiera; a cambio, los miembros se obligan a permitir revisiones a sus políticas económicas, recibir asesoramiento y promover políticas para fomentar la estabilidad económica e incrementar los niveles de vida de su población. El FMI también se basa en principios como la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad (FMI, 1997). Por lo anterior interviene con apoyo y recursos a los gobiernos para que implementen mejores políticas económicas y coadyuva en la búsqueda de soluciones para reducir las oportunidades de corrupción y sobornos.

Por su parte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2019) busca promover y diseñar mejores políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas; es un foro que intenta el intercambio de experiencias de éxito, asesorar a sus integrantes en materia de políticas públicas locales y regionales y establecer estándares. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

El 25 de septiembre de 2015 los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas (incluido México) adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: un plan de acción compuesto por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, cuyo propósito es poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y hacer frente al

cambio climático para el 2030. Esta agenda representa un marco de referencia muy importante para los actores del desarrollo en todos los niveles. Un reto que requiere de la integración de los diversos sectores de la sociedad, para marcar una diferencia en la vida de millones de niñas y niños, hombres y mujeres alrededor del mundo (ONU México, 2017).

Según datos de la OCDE los gobiernos nacionales no pueden alcanzar los ambiciosos objetivos de esta agenda 2030 de manera solitaria; se estima que sin la participación de los gobiernos municipales no será posible alcanzar el 65% de las metas que componen los 17 ODS. Las ciudades y las regiones pueden contribuir a lograr dichos objetivos, debido a que en muchos países las ciudades y los gobiernos locales disponen de competencias centrales en áreas de políticas públicas que resultan básicas para el cumplimiento de los ODS, tales como el agua, la vivienda, el transporte, las infraestructuras, el uso de la tierra o el cambio climático.

El caso de nuestro país encuadra en lo mencionado con anterioridad, su sistema representativo, democrático, laico y federal, integrado por Estados libres y soberanos, se compone de municipios que son la base de la división territorial y de la organización política y administrativa con amplias facultades.

El municipio es considerado como el nivel de gobierno con mayor cercanía a los ciudadanos; a través de diversas reformas se le ha reconocido como órgano de gobierno con personalidad jurídica y se le dotó de plena autonomía y libertad para administrar su hacienda. En términos generales, está facultado para expedir normas de carácter obligatorio entre los que se encuentran los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas en temas tan variados como licencias de construcción, diversiones y espectáculos públicos, anuncios, letreros y espectaculares, consumo de bebidas alcohólicas en cantinas, bares y depósitos de cerveza, expendios de carne y aves, comercio en la vía pública, establecimiento de zonas peatonales, funcionamiento de establecimientos mercantiles, industriales y de servicios, entre otros.

También tiene a su cargo los servicios públicos municipales de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

mercados; panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito, y los demás que las legislaturas determinen, en los cuales no podrá intervenir la federación para limitar ni conceder exenciones relacionadas con los impuestos sobre bienes inmuebles ni sobre servicios públicos.

Además está facultado para celebrar convenios con otros municipios o en su caso con otros Estados para la más eficaz prestación de los servicios públicos. Percibe el denominado impuesto predial sobre la propiedad de inmuebles, su fraccionamiento y división, del mismo modo que obtiene las participaciones federales.

El municipio también está facultado para formular y aprobar planes de desarrollo urbano, crear y administrar sus reservas territoriales, participar en la elaboración de planes de desarrollo regional, autorizar y vigilar la utilización del suelo y la regularización de la tenencia de la tierra urbana dentro de sus respectivas jurisdicciones, así como intervenir en la formulación de programas de transporte público de pasajeros dentro de su territorio.

Después de lo anterior podemos observar que son varios los ODS en los que el municipio tiene injerencia, algunos se mencionan a continuación:

#### Objetivo 1. Fin de la pobreza

El municipio es el proveedor de los servicios públicos y con ello tiene inferencia y está en condiciones de implementar medidas de prevención del delito, interviene en la regularización de la tierra, se encarga de la pavimentación de calles, alumbrado público, entre otros. Tiene además facultades en materia de salud y educación de forma concurrente con los niveles estatal y federal, por lo que está en condiciones de implementar acciones que vayan encaminadas a lograr algunas de las metas de este objetivo y a mejorar las condiciones consideradas como de pobreza.

Objetivos 2, 3, y 4 hambre cero, salud y bienestar y educación de calidad.

Las metas de estos tres objetivos se relacionan debido a que invariablemente erradicar el hambre significa mejores niveles de salud y reducir niveles de desnutrición. Una población educada sobre los efectos de una mala alimentación será más consciente en los alimentos que consume y la necesidad de generar buenos hábitos alimenticios. El municipio tiene facultades en materia de salud y educación y puede

tener gran injerencia en estos temas por ser el nivel de gobierno que tiene mayor cercanía con la población y ello, con las medidas adecuadas puede redundar en la consecución de algunas de las metas del objetivo que nos ocupa, tales como la implementación de campañas para prevenir el uso de sustancias adictivas, manejo adecuado y eficiente de la seguridad pública para prevención de accidentes de tráfico, informar desde el nivel preescolar a los ciudadanos de las consecuencias de los mismos, concientizar a la población sobre los efectos de la contaminación del aire, agua y suelo, implementación de la separación de residuos, etc.

Coordinarse con las autoridades escolares del municipio para implementar medidas tendientes a eliminar la disparidad de género, garantizar el acceso igualitario de personas vulnerables incluidas las personas con discapacidad, de origen étnico, etc. Asegurar la educación de adultos con programas de alfabetización ya existentes a nivel federal y estatal, así como diseñar en su caso a nivel municipal. Así mismo promover los derechos humanos, el estilo de vida sostenible, la igualdad entre los géneros, etc.

#### Objetivo 5. Igualdad de género

Este objetivo está relacionado también con el de educación y es precisamente en este ámbito y en el ámbito familiar donde se puede poner fin a la discriminación contra las mujeres y las niñas. El municipio a través de la coordinación con autoridades escolares puede intervenir para a través de conferencias, con material impreso, con espectaculares, etc., eliminar las prácticas nocivas como el matrimonio infantil, precoz, forzado. Reconocer el trabajo doméstico no remunerado y promover la responsabilidad compartida en el hogar y la familia. Promover entre sus elementos de seguridad pública un trato digno y equitativo a las mujeres en casos de auxilio en delitos de violencia familiar y en flagrancia.

#### Objetivo 6. Agua limpia y saneamiento

El municipio tiene encomendada la labor de proporcionar a los ciudadanos agua potable, alcantarillado y saneamiento; en este sentido las administraciones municipales cuentan en su mayoría con un organismo que se encarga de este servicio y que en algunos municipios puede incluso estar descentralizado. Dicho lo anterior, es el municipio en nuestro país quien tiene un alto porcentaje de posibilidades de

cumplimiento de este objetivo, cuyas metas son lograr el acceso universal y equitativo al agua potable segura y asequible para todos, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados así como implementar medidas para difundir el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores. También proteger dentro de su territorio y a través de los convenios necesarios con otros municipios la protección a los ecosistemas relacionados con el agua.

### **Planteamiento del problema**

Las atribuciones de los gobiernos municipales son considerables y en diversas materias; a partir de los procesos de descentralización, los gobiernos subnacionales han asumido funciones políticas, administrativas y recaudatorias. Es tal su trascendencia que desde el año 2009 el Instituto Mexicano de la Competitividad, A.C., (IMCO), evalúa la calidad de la información presupuestal de 453 municipios y delegaciones del país bajo 80 criterios divididos en nueve secciones, obteniendo de la mencionada evaluación el Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM). Dicho índice tiene como propósito verificar el cumplimiento de la normatividad en materia de contabilidad gubernamental, eliminar condiciones de opacidad y fomentar una serie de buenas prácticas a nivel municipal (IMCO, 2016).

En lo correspondiente al año 2016, los resultados generales muestran lo siguiente:

- a) El promedio general de cumplimiento de 453 municipios es de apenas el 35%
- b) 63 municipios tienen un desempeño sobresaliente entre 94% y 100%, 103 municipios tuvieron un nivel de cumplimiento entre 34% y 71% y 287 municipios (63% de los municipios evaluados) obtuvieron una calificación entre 0% y 33%
- c) El saldo de la deuda pública municipal al 30 de junio de 2016 es de \$47,243.7 millones de pesos, equivalente al presupuesto total de Colima, Morelos y Tlaxcala
- d) En seis años el personal administrativo de los municipios creció 68% mientras que los policías aumentaron solo 26%
- e) La recaudación del impuesto predial en México es de 0.13% del PIB, mientras que el promedio de la OCDE es de 1%.

## Índice de información presupuestal municipal 2016



Figura 1. Fuente: IIPM 2016, IMCO

Los municipios que alcanzaron los primeros lugares dentro del mencionado Índice fueron 61 administraciones que obtuvieron 100% de cumplimiento, lo que representa el 13.6% de los municipios evaluados. En esos 61 municipios se incluyen los 38 que conforman el estado de Coahuila y los 23 municipios que se enuncian a continuación: Mexicali, BC, Zapopan, Jal., Aculco, Méx., Chalco, Mex., Lerma, Mex., Metepec, Mex., Ocoyoacac, Mex., Tenango del Valle, Mex., Zinacantepec, Méx., Zitácuaro, Mich., Acajete, Pue., Amozoc, Pue., Atlixco, Pue., Chiautzingo, Pue., Chignahuapan, Pue., Cuautlancingo, Pue., Domingo Arenas, Pue., Juan C. Bonilla, Pue., Pahuatlán, Pue., Puebla, Pue., San Andrés Cholula, Pue., Zacatlán, Pue., Mérida, Yuc.

Cabe destacar que los municipios de Coahuila celebraron un Convenio con el IMCO para tratar de cumplir a cabalidad con los 80 criterios evaluados, esta pudiera ser una razón que influyó en la obtención del 100% de cumplimiento.

## Municipios con mayor avance y retroceso 2015-2016

<b>Los municipios que más avanzaron (2015-2016):</b>		
1.	Mérida, Yuc: Mejoró 96 lugares	(97 a 1)
2.	Zamora, Mich: Subió 92 posiciones	(207 a 115)
3.	León, Gto: Avanzó 41 lugares	(103 a 62)
<b>Los municipios que más retrocedieron (2015-2016):</b>		
1.	Acapulco, Gro: Retrocedió 158 posiciones	(54 a 212)
2.	Toluca, Mex: Bajó 155 lugares	(1 a 156)
3.	Tlalnepantla de Baz, Mex: Cayó 79 posiciones	(1 a 80)

Cuadro 1. Fuente: elaboración propia con datos del IIPM 2016, IMCO

Los 453 municipios evaluados concentran el 68% de la población, generan el 95% del PIB y ejercieron en 2014 el 68% del gasto total de los municipios del país. Entre 2004 y 2014 el gasto de los gobiernos municipales (2,070 de los 2,458) aumentó en términos reales 66.8%; mientras que en 2004 el gasto que los municipios ejercieron fue de \$ 165,000 millones de pesos, en 2014 ascendió a la cantidad de \$ 411,225,361,898. El gasto promedio por municipio fue de 199 millones de pesos (IMCO, 2016).

La prestación de los servicios públicos municipales alcanza el 4.1 de satisfacción ciudadana, es decir a pesar del crecimiento en su gasto, los bienes y servicios que otorgan los gobiernos municipales, siguen siendo deficientes, tal como se puede apreciar en la figura 2:

## Insatisfacción ciudadana con los servicios públicos municipales



Figura 2. Fuente: IIPM 2016, IMCO.

En 2014 los municipios obtuvieron casi tres cuartas partes de sus ingresos, de los estados o la Federación. De acuerdo al índice en comento (IIPM, 2016) las aportaciones federales y estatales y las participaciones federales a municipios aprobadas para 2016 ascendieron a \$238,445.3 millones de pesos, lo cual equivale al presupuesto total de 2004 de los 2458 municipios del país.

Los datos también arrojan que los municipios de nuestro país se encuentran por debajo de los países de la OCDE al recaudar tan sólo el 0.13% del PIB, mientras que el promedio de la OCDE es de 1%. No obstante lo anterior, de acuerdo a datos de la propia OCDE (s.f), en 2016 los gobiernos locales fueron responsables de casi el 60% del total de la inversión pública en la zona de la organización y de casi el 40% a escala mundial.

México ha realizado una serie de reformas estructurales a sus ordenamientos jurídicos en el ámbito federal, para lograr cumplir con los diversos compromisos contraídos con organismos internacionales a partir de la agenda 2030, entre ellas destacan las relacionadas con la revocación de mandato y consulta popular, reconocimiento de pueblos y comunidades afromexicanas, paridad de género, rectoría del Estado en materia de Educación, responsabilidades administrativas de los

servidores públicos y de particulares vinculados con faltas administrativas graves, disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, entre otras. También las entidades federativas han hecho lo propio para estar en condiciones de armonizar sus ordenamientos jurídicos a las reformas constitucionales.

La Constitución federal concede al Estado mexicano la función rectora del desarrollo nacional para lo cual se le faculta a organizar un sistema de planeación democrática de la actividad económica. La planeación se realiza en los diversos niveles de gobierno y se ve materializada en los planes de desarrollo, mismos que son elaborados cada inicio de periodo, es decir, el nacional y de los estados cada seis años, y los municipales cada tres.

Cada titular del poder ejecutivo federal tiene la facultad de elaborar el plan de desarrollo con diferentes ejes y principios; lo anterior complica la continuidad de los programas de las diferentes administraciones. Tal es el caso del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2012-2018, cuyos ejes fueron: justicia y estado de derecho, bienestar y desarrollo económico y el plan 2019-2024 que fue elaborado bajos los principios rectores de: honradez y honestidad, no al gobierno rico con pueblo pobre, al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie, economía para el bienestar, el mercado no sustituye al Estado, por el bien de todos, primero los pobres, no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera, no puede haber paz sin justicia, el respeto al derecho ajeno es la paz, no más migraciones por hambre o por violencia, democracia significa el poder del pueblo, y ética libertad y justicia. Así mismo está basado en tres ejes: política y gobierno, política social y economía.

La planeación se encuentra regulada en diversos ordenamientos de la federación, así como en las entidades federativas. En los últimos años se han reformado diversas disposiciones legales para imponer a los ayuntamientos la obligación de implementar la metodología del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), de realizar evaluaciones a los programas y dar a conocer los resultados. Por su parte la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán reformada en el año 2016, establece la obligación de formular, aprobar y ejecutar el Plan Municipal de Desarrollo (PMD) y los programas, promover la participación social en la planeación del desarrollo a través de la consulta

pública y la participación activa en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), crear el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), mismo que tiene carácter de instancia técnica descentralizada e integrado por los sectores público, privado y social.

Los IMPLAN surgen por la necesidad de atender la compleja realidad de asentamientos humanos producto de una histórica división territorial a partir de la reforma y la repartición agraria, donde el territorio se convirtió en un despliegue de nuevas comunidades alrededor de los ejidos, existiendo además en la actualidad gran dispersión en su ocupación (Molina y Salinas, 2019). Tienen como fin contribuir con la administración municipal en el diseño, instrumentación, identificación, gestión, preparación, establecimiento y evaluación de planes, programas, proyectos, políticas, estrategias, acciones, normas y principios que promuevan el desarrollo integral del municipio y sus habitantes a través de otros órganos de participación ciudadana como el COPLADEMUN.

La planeación del desarrollo municipal es una actividad dirigida a coordinar las actividades de las autoridades municipales para favorecer el desempeño, el logro de objetivos y metas de las administraciones públicas, así como reestructurar la dirección de la planeación basándose en resultados obtenidos. A través de ella los ayuntamientos pueden mejorar sus sistemas de trabajo y aplicar con mayor eficacia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal transfieren para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social (INAFED, s.f).

Sin embargo, en el Estado de Michoacán existen sólo 43 de 113 Municipios que cuentan con el mencionado IMPLAN decretado al 14 de mayo de 2019, tal como se aprecia en la siguiente figura:

## Mapa de municipios con Instituto de Planeación por decreto



Mapa 1. Fuente: IPLAEM, Capacitación IMPLAN.

Los municipios que aparecen achurados son los 43 que cuentan con un decreto de creación publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán, sin embargo, de esos sólo están funcionando los IMPLAN de Morelia, Lázaro Cárdenas y Uruapan (IPLAEM, 2019).

La planeación municipal cobra especial relevancia en las municipalidades por ser la política pública de carácter local que de acuerdo al pensamiento de los teóricos en la actualidad, debe elaborarse de la mano de los distintos actores. En ese sentido se ha pronunciado Jordana (2007), cuando refiere a las relaciones que se establecen entre los actores públicos y privados tomadores de decisiones políticas, pero también a los involucrados porque son ellos quienes conocen a fondo la problemática local. En el mismo sentido se pronuncia Müller (2000) al mencionar "...la tendencia es la agregación progresiva de actores y la determinación de lo que está en juego para los beneficiarios...", de la misma forma se manifiesta respecto al proceso de elaboración de políticas públicas, que se transforma hacia una mayor sofisticación de los

procedimientos de regulación sectorial, en la medida en que las sociedades modernas se vuelven más complejas.

Por lo dicho con anterioridad se concluye que la planeación municipal en el Estado se está llevando a cabo sin la debida integración y funcionamiento de los IMPLAN, y por consiguiente sin la participación de los ciudadanos, lo cual resulta de gran relevancia ya que al IMPLAN no sólo corresponde la planeación sino el diseño, instrumentación, identificación, gestión, preparación, establecimiento y evaluación de planes, programas, proyectos, políticas, estrategias, acciones, normas y principios que promuevan el desarrollo integral del Municipio; estas actividades se han estado realizando sin la concurrencia de los mencionados actores cuando menos en el trienio 2018-2021 y en el anterior 2015-2018.

Para cumplir con las metas, objetivos y programas plasmados en los respectivos planes de desarrollo la federación, los estados y los municipios requieren de un presupuesto público y correspondiente ley de ingresos, mismos que se originan de diversas fuentes. En 2014, la integración de los presupuestos de Ingresos de la federación y del estado de Michoacán fue tal como se observa a continuación:

## Integración del presupuesto de ingresos (2014)

Fuentes de financiamiento	Federación	Estado de Michoacán
Ingresos	377,509,722,012	12,342,868,491
Aportaciones federales y estatales	145,784,435,038	5,430,942,760
Participaciones federales	123,997,618,332	4,291,395,532
Impuestos	42,650,993,800	791,647,327
Derechos	18,653,258,537	651,330,812
Disponibilidad inicial	9,041,167,988	371,171,467
Financiamiento	19,205,236,594	358,220,840
Aprovechamientos	8,032,800,056	218,698,191
Productos	3,703,562,259	137,996,713
Contribuciones de Mejoras	1,078,551,758	87,515,266
Otros ingresos	5,294,549,764	3,942,333
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	67,547,886	7,25

Cuadro 2. Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

Los ingresos que perciben la federación y el Estado de Michoacán provienen en su gran mayoría de las aportaciones y participaciones federales, ello se desprende de la figura 5. Es decir, su fuente de financiamiento se origina en partidas provenientes de recursos públicos y en consecuencia su manejo le genera responsabilidades a las administraciones. Para vigilar ese manejo existe la Auditoría Superior de la Federación, órgano que se encargan de revisar el cumplimiento de tales responsabilidades, cuya misión es fiscalizar los recursos públicos de origen federal para prevenir prácticas irregulares y contribuir al buen gobierno (ASF, 2020). De la misma forma, existen auditorías de los estados, cuyas funciones son similares a la federal, pero dentro de su ámbito territorial y así se puede mencionar:

### Entes fiscalizadores

Nombre del ente fiscalizador	Función
Auditoría Superior de la Federación (2020)	Es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, que se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.
Auditoría Superior del Estado de Michoacán (2020)	Es el órgano técnico de fiscalización del Congreso del Estado que se encarga de revisar que las entidades públicas gasten el dinero como marca la ley, y cumplan los objetivos y metas de sus programas. Es decir, que el presupuesto se utilice para el beneficio de la sociedad.

Cuadro 3. Fuente: elaboración propia con datos de ASF y ASM.

Los recursos de que dispongan la federación, los estados y los municipios no se podrán administrar de manera desordenada y arbitraria, por el contrario se administrarán con eficiencia, eficacia y economía, de conformidad con el artículo 134 de la Constitución federal. Además de lo anterior, los presupuestos de egresos y ley de ingresos mencionados en párrafos precedentes deben estar acorde con las metas y acciones de los planes de desarrollo de los tres niveles de gobierno, así como con los Programas Operativos Anuales (POA`S).

Las administraciones públicas se encuentran sujetas a principios que no se limitan al manejo de sus recursos; la eficiencia y la eficacia son principios rectores de la conducta administrativa que han asumido un papel preponderante frente al clásico principio de legalidad (Jinesta, 2009), deben además regir la actuación de los servidores públicos (Ley de Responsabilidades Administrativas, 2017).

La vigilancia del manejo de los recursos dentro de las administraciones públicas, la ejerce en el caso de los recursos provenientes de la federación la ASF, y en el caso de los recursos provenientes del Estado y los recursos propios, la correspondiente ASM, tal como se observa en la figura 6.

La labor que tienen encomendada los entes fiscalizadores es de revisión, supervisión, evaluación, control y seguimiento que se hace del ejercicio de los recursos

públicos, verificación del cumplimiento de los programas, y aplicación en su caso de sanciones a los servidores públicos. Lo anterior de conformidad con las facultades establecidas en el artículo 74 fracción VI y 79 de la Constitución federal, así como 1º y 2º de la Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la Federación. Por lo que respecta al Estado de Michoacán es aplicable lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución del Estado, así como el 16 de la Ley de fiscalización y rendición de cuentas del Estado.

El ente fiscalizador presenta informes a la revisión de la cuenta pública de manera periódica y de manera general una vez que se ha concluido el estudio anual. En febrero de 2016 se presentó el informe a la fiscalización de la cuenta pública 2014, (ASF, 2016) en el cuál se realizaron 1,659 informes individuales de la cuenta pública 2014 que corresponden a 748 auditorías de cumplimiento financiero, 897 auditorías de desempeño, 8 evaluaciones de políticas públicas, 5 estudios, y una revisión de situación excepcional.

Del mismo modo se anunció la emisión de 8,247 acciones, de las cuales 3,365 son recomendaciones, 1,207 son solicitudes de aclaración, 75 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal por parte del Sistema de Administración Tributaria (SAT), 1,871 promociones ante contralorías internas de responsabilidades administrativas sancionatorias y 1,641 pliegos de observaciones con presunción de daño patrimonial.

Así mismo se mencionó que se presentarían denuncias de hechos correspondientes al ejercicio 2014 y serían agregadas a las 664 presentadas hasta entonces. En una nota periodística (Ortega, 2016) de un día previo a la entrega del Informe a que refiere el párrafo precedente, se menciona que la ASF entre 1998 y 2015, había presentado en total 656 denuncias penales por probables actos de corrupción, de las cuales sólo 19 habían terminado en consignaciones. La cifra representa el 2.89 por ciento, es decir, que el 97.10 por ciento queda en la impunidad. Lo anterior considerando que las consignaciones (judicializaciones desde el 2016) terminen en sentencias condenatorias, de lo contrario el porcentaje de 2.89% sería aún menor. En el país existe la percepción de la corrupción muy alta y el manejo de

recursos es severamente criticado, y sorprende que no existan mayor número de denuncias ni de casos resueltos donde se sancione a los responsables.

En los Estados la situación es semejante. En el Estado de Colima, en el mes de febrero del año 2020 la Auditora en turno recibió en su auto una amenaza escrita de “Será la próxima”, luego de que cinco meses atrás entregara el resultado de 29 auditorías del ejercicio 2018, que comprendían más de 2 mil observaciones y 533 recomendaciones. En el Estado mencionado se encuentra encendida la alerta de género desde el año 2017, por lo que el mensaje no pudo ser tomado a la ligera. Sin cumplir con la ley los diputados primero dijeron que no había condiciones para calificar las cuentas luego se auto-otorgaron dos meses de prórroga y posteriormente modificaron la plana y solicitaron a la Auditora que mejor realizara revisiones retroactivas del 2015-2017 (Morales, 2020).

En el Estado de Michoacán en el año 2020 al nombrar al nuevo titular de la Auditoría Superior de Michoacán, este realizó declaraciones de que no habría tolerancia al mal manejo de recursos públicos y tampoco se permitiría el intento de colocar auditores a modo y negociar con ellos faltas administrativas graves, (García, 2020). Con tales declaraciones se demuestra que el funcionario en mención conocía de las negociaciones y el manejo que se ha venido realizando al interior de la institución a su cargo, tanto con la dispersión de recursos como con la colocación a modo de auditores que se prestan a negociar las faltas administrativas.

Sin embargo, el denominado al interior del Estado como el Auditor carnal, fue acusado en el año 2021 de realizar pagos a empresas “factureras”, por lo que a menos de dos años de haber tomado posesión del cargo, se encuentra inmerso en un escándalo por autorizar pagos millonarios a empresas vinculadas con lavado de dinero, cuando fungía como Delegado Administrativo de la Secretaría de Finanzas del Estado de Michoacán (Ahuizote, 2021).

El 23 de marzo del año 2022 la ASM presentó denuncias en la Fiscalía General del Estado contra gobiernos municipales y el estatal. Se anunció por parte del funcionario en mención que las denuncias iban por peculado, cohecho y abuso de autoridad, entre las que destacan una contra el Gobierno municipal de Morelia respecto al parque lineal del río Chiquito y el programa Pueblos mágicos. También se

destaca una petición respecto al estatus de la auditoría practicada a la Cuenta Pública Municipal OPB/001/009/2016 sobre el proyecto ejecutivo del parque lineal durante la administración municipal que encabezara Alfonso Martínez en el periodo 2015-2018, para integrar la carpeta de investigación instruida contra éste último por el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades, falsificación o alteración y uso indebido de documentos cometido en agravio del Ayuntamiento de Morelia (García, 2022).

En otro orden de ideas, para esta investigación se eligió de entre los municipios del Estado que no cuentan con IMPLAN, al municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán, por lo que a continuación se hace una revisión de algunos conceptos necesarios para comenzar de lleno en la investigación que se ha emprendido. Primeramente se debe retomar que los servicios públicos como atribuciones de los municipios son realidades sociales que necesitan ser satisfechas como supuestos de interés general, para llevar a las poblaciones vida digna, misma que se traduce en la superación de la desigualdad, la marginación y el atraso.

También se pueden equiparar los servicios públicos a derechos fundamentales, toda vez que implican el otorgamiento de elementos mínimos que contribuyen a la existencia digna de las personas. Los programas públicos municipales se traducen en las políticas públicas elaboradas y ejecutadas por los gobiernos locales para cumplir con las atribuciones otorgadas en el artículo 115 de la Constitución federal, por lo que no queda al arbitrio de las autoridades el implementarlas, son parte de su obligación.

Por lo anterior, el papel de los gobiernos locales ha cobrado mayor relevancia en los últimos años, debido a las grandes transformaciones ocurridas gracias a los avances de la ciencia y la técnica. Dichos cambios también han incidido en los ámbitos social, político y cultural, ello ha provocado el surgimiento de nuevas formas de organización en los citados ámbitos.

Gran cantidad de los objetivos propuestos en las agendas internacionales tienen relación con el desarrollo y gestión de los gobiernos de ciudades y localidades. Los gobiernos nacionales no podrán alcanzar los ambiciosos objetivos de la agenda 2030 de manera aislada; se estima que sin la participación de los gobiernos municipales no será posible alcanzar más de la mitad de las metas que componen los ODS. Este es el caso del Estado mexicano, donde los municipios que son la base de la división

política y administrativa, se encuentran investidos de grandes facultades en diversas áreas y reconocidos con plena autonomía y libertad para administrar su hacienda.

En ese contexto, los ciudadanos se enfrentan a grandes dilemas; por un lado se tiene la carga de revalorizar el rol del Estado al involucrarse en los asuntos públicos, porque los gobiernos han demostrado que son incapaces de lograr administraciones eficaces y eficientes sin más que la buena voluntad. Por el otro, las administraciones públicas tienen cada vez mayores compromisos con sus ciudadanos de entregar servicios públicos de calidad y mostrar gran capacidad en la solución de los problemas colectivos, así como justificar que las medidas adoptadas son las idóneas para atender la infinidad de problemas de sus ciudades.

El artículo 115 constitucional encomienda a los municipios el otorgamiento de los denominados servicios públicos, mismos que se traducen en una de las manifestaciones del ejercicio del poder público. Los servicios públicos se refieren a aquellas actividades tendientes a resolver problemas sociales de manera continua, con la intervención activa de la administración pública municipal a cargo de los Ayuntamientos.

Son diversos los servicios que teóricamente se han considerado como públicos, entre ellos la educación, la electricidad, la gestión de residuos, la salud, entre otros; más recientemente se han incorporado a ese catálogo el tratamiento de aguas residuales, el transporte, el de emergencias y el de telecomunicaciones.

Los encomendados al municipio constitucionalmente son: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito, así como los encomendados por las legislaturas locales.

Por lo anterior, en esta investigación se va a analizar de manera específica cómo la administración municipal de Los Reyes de Salgado ha intentado resolver los problemas públicos de la ciudad, relativos a los servicios públicos que corresponde otorgar al municipio. Dicho análisis se lleva a cabo a través de trabajo de gabinete en

el cuál se revisa el programa de servicios públicos contenido en el Plan Municipal de Desarrollo del municipio, durante el periodo 2018-2021. El análisis consiste en revisar la manera en que se programaron los servicios públicos municipales en el periodo mencionado, mismos que se encuentran contemplados en el Plan municipal de desarrollo del periodo en cuestión.

Dicha planeación debe ser acorde a la planeación del desarrollo del Estado de Michoacán y al PND, en concordancia con las disposiciones legales aplicables mencionadas en esta investigación. El PND se elaboró teniendo como base 5 metas nacionales y tres estrategias transversales. El Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021 (PLADIEM) se sustenta en tres ejes de gobernanza: educación con calidad, finanzas sanas y seguridad pública, además fue construido bajo 9 prioridades transversales que atendieron al resultado de una consulta pública. Más adelante se profundiza en el tema, analizando el contenido del mencionado plan y la manera como se coordina con el plan estatal y nacional de desarrollo.

El Plan de desarrollo municipal del municipio de estudio se elaboró bajo siete ejes rectores de la planeación, que coinciden con los señalados en la guía consultiva de desempeño municipal (INAFED, 2018). Dichos ejes son I. Desarrollo social; II. Desarrollo económico; III. Desarrollo territorial y medio ambiente; IV. Servicios públicos municipales; V. Prevención social de la violencia y la seguridad pública; VI. Finanzas sanas, transparencia y rendición de cuentas, y VII. Planeación municipal y desarrollo institucional. A su vez el mencionado plan comprende introducción, marco legal, diagnóstico situacional por cada uno de los citados ejes rectores, misión, visión y valores, así como los fines, objetivos y acciones de cada uno de los ejes.

En el apartado de cumplimiento de la ley de la página oficial del municipio, se encuentra el árbol de problemas para cada uno de los ejes. Así mismo el eje IV. Servicios públicos municipales se encuentra en el mencionado Plan de desarrollo municipal en los siguientes términos:

## Programa de servicios públicos municipales 2018-2021

Lograr responder a las diferentes necesidades de la sociedad reynense; así mismo favorecer la realización efectiva del desarrollo personal, económico, la igualdad y el bienestar social.		
OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACCIÓN
4.1 Calles. Abatir el déficit de arterias viales y mantener en condiciones óptimas las arterias existentes en el sistema vial, para impulsar la movilidad y comunicación terrestre de la población.	4.1.1. Dotación al municipio de la infraestructura vial necesaria para detonar el desarrollo de la cabecera municipal y de las comunidades.	4.1.1.1. Programa de bacheo y repavimentación. 4.1.1.2. Programa de luminarias públicas.
4.2 Drenaje y Alcantarillado. Abatir el déficit en el servicio de drenaje en viviendas particulares y alcantarillado en arterias viales para la conducción de aguas residuales y pluviales.	4.2.1. Dotación de la infraestructura de abasto de agua potable, conducción, tratamiento y reciclaje de aguas residuales del municipio.	4.2.1.1. Programa de alcantarillado y agua potable.
4.3 Limpia. Garantizar la cobertura y continuidad del servicio de limpia con el fin de mantener vialidades y espacios públicos libres de residuos.	4.3.1. Recolectar de manera eficaz y eficiente los desechos sólidos generados en el municipio, disminuyendo el impacto ambiental negativo en el municipio.	4.3.1.1. Programa de Limpieza Municipal.
4.4 Residuos sólidos. Abatir el déficit en la prestación del servicio de recolección de los residuos sólidos, así como garantizar el traslado, tratamiento y disposición final de los mismos con apego a la normatividad.	4.4.1. Tratamiento de manera eficaz y eficiente los desechos sólidos generados en el municipio, disminuyendo el impacto ambiental negativo en el municipio.	4.4.1.1. Programa de tratamiento de los residuos sólidos.
4.5 Parques y jardines. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a los espacios públicos destinados a la convivencia social y a la recreación.	4.5.1. Habilitación de ambientes agradables y confortables en espacios públicos del municipio.	4.5.1.1. Programa de Mantenimiento de Parques y Jardines Municipales. 4.5.1.2. Programa de Embellecimiento de Áreas públicas.

4.6 Alumbrado público. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a la red de alumbrado público.	4.6.1. Mantenimiento óptimo a la red de alumbrado público del municipio.	4.6.1.1. Programa de Mantenimiento de Alumbrado Público.
4.7 Mercados públicos. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a los espacios públicos destinados al abasto de artículos básicos.	4.7.1. Implementación de medidas de inocuidad al inventario, construcción y mantenimiento en los mercados municipales.	4.7.1.1. Programa de mantenimiento del mercado municipal.
4.8 Panteones. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a los espacios públicos destinados a restos humanos.	4.8.1. Adecuación y dignificación de los panteones del municipio.	4.8.1.1. Programa de Inhumaciones de cuerpos. 4.8.1.2. Programa de Exhumaciones
4.9 Rastros. Fomentar que el mayor número de sacrificios de ganado en el municipio se realice en rastros, en condiciones de sanidad e higiene.	4.9.1. Mejorar las condiciones de inocuidad en el sacrificio de cerdos y ganado en el municipio.	4.9.1.1. Programa de mantenimiento al Rastro Municipal. 4.9.1.2. Programa de matanzas de cerdos y reses.

Cuadro 4. Fuente elaboración propia con base en el Plan de desarrollo municipal 2018-2021 de Los Reyes, de Salgado, Mich.

El plan de desarrollo municipal se elabora de forma trianual y aunado a dicho plan, cada municipio se encarga del Programa Operativo Anual (POA) que se realiza en conjunto con el personal de cada una de las áreas del Ayuntamiento. Así mismo, el Presidente municipal tiene la obligación de elaborar un informe anual, al año de haber asumido la presidencia y cada año cumplido de su mandato. Sin embargo, al realizar un análisis del plan de desarrollo municipal y contrastarlo con el POA se encontraron diversas inconsistencias. El programa de servicios públicos incluido en el PMD se encuentra redactado como se mencionó con anterioridad, con objetivos, estrategias y líneas de acción. Así mismo, algunas acciones del PMD no se encuentran incluidas en los POA's.

Los ayuntamientos tienen la obligación de implementar la metodología del presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño (SED); también se ha abordado el tema del origen del presupuesto municipal, proveniente en su gran mayoría de recursos aportados por la federación, así como la obligación de los municipios de evaluar sus programas. Si bien esta investigación no versa sobre valoración presupuestaria, todos los programas públicos se nutren de recursos públicos, aunado a que en el municipio elegido no existen evaluaciones a los programas públicos, esas son las razones de mayor peso para realizar este ejercicio evaluativo al diseño del programa de servicios públicos municipales. También por ello se piensa que es cuestión de tiempo que las reformas se socialicen y que los gobiernos municipales incorporen en sus prácticas la evaluación de sus programas, además de ser una obligación que tarde o temprano tendrán que cumplir. En virtud de lo anterior, las municipalidades necesitan comenzar el trayecto hacia el camino de la evaluación, la transparencia y la participación ciudadana.

Dentro del considerando de los lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal, se señala que las entidades y dependencias deben orientar sus programas y el gasto público al logro de objetivos y metas, que la evaluación de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades se lleva a cabo con base en el SED, mismo que es obligatorio para los ejecutores de gasto; que los resultados obtenidos a través del seguimiento y la evaluación de los programas permiten orientar adecuadamente las

actividades relacionadas con la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto público federal (Diario Oficial de la Federación, 2007).

En los artículos primero y segundo de los mencionados lineamientos se establece que son de observancia obligatoria y tienen por objeto regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El PMD debe coordinarse con los planes estatal y nacional de desarrollo, sin embargo una vez analizados los mencionados planes se observa una desarticulación temporal entre los diferentes instrumentos de la planeación territorial de los diferentes niveles de gobierno, tal como se muestra a continuación:

Plan Nacional de desarrollo 2013-2018



Figura 3. Fuente: Gobierno de México.

Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021



Figura 4. Fuente: IPLAEM

### Propuesta de ejes para la planeación del desarrollo municipal



Figura 5. Fuente: IPLAEM

La desarticulación temporal entre los diversos planes estriba en que los tres se elaboraron para aplicarse en momentos distintos, no coinciden los periodos de las administraciones. De lo anterior se observa que en tanto el plan nacional se elaboró para aplicarse durante el periodo 2013-2018, el plan estatal fue formulado para el ciclo 2015-2021 y los planes municipales comprenden el periodo 2018-2021.

Mientras en el PND se fijaron las metas nacionales de México en paz, México incluyente, México con educación de calidad, México próspero y México con responsabilidad global y las estrategias transversales fueron democratizar la productividad, gobierno cercano y moderno y perspectiva de género, los del PLADIEM se concentraron en 9 ejes denominados prioridades de la población michoacana que se mencionan a continuación: desarrollo humano, educación con calidad y acceso a la salud; tranquilidad, justicia y paz; prevención del delito; desarrollo económico, inversión y empleo digno; cubrir las necesidades básicas y promover la inclusión y acceso de los más necesitados; innovación, productividad y competitividad; sustentabilidad ambiental, resiliencia y prosperidad urbana; cohesión social e igualdad sustantiva y rendición de cuentas, transparencia y gobierno digital, así como en tres ejes de gobernanza: educación con calidad, finanzas sanas y seguridad pública.

Ahora bien, en el municipio de estudio el último plan de desarrollo (2018-2021) se elaboró bajo los 7 ejes rectores mencionados líneas arriba propuestos por el Instituto de Planeación del Estado de Michoacán (IPLAEM). El eje IV corresponde a los servicios públicos, cuyos programas se plasman en el mencionado plan con metas trianuales, en el POA de elaboración del año calendario y a través del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Las administraciones públicas municipales toman posesión del cargo el día 1º de septiembre de cada 3 años, significa que el primer año de su administración lo concluyen bajo un plan de desarrollo formulado por el Ayuntamiento saliente. Por esta razón en el siguiente análisis el apartado de servicios públicos aparece en el SED 2018 dentro del eje III. Hábitat, políticas para el desarrollo urbano y servicios públicos, comprendido dentro de la administración 2015-2018, mientras que en los años 2019, 2020 y 2021 se ubican dentro del IV eje, servicios públicos municipales, como parte de la planeación municipal 2018-2021.

### Sistema de Evaluación del Desempeño 2018, Los Reyes de Salgado, Mich.

EJE	Objetivo	4to. Trimestre
III. Hábitat, Políticas para el Desarrollo Urbano y Servicios Públicos.	3.1 ORDENAMIENTO URBANO. Implementar políticas públicas de crecimiento urbano ordenado del municipio.	0.00
	3.2 EQUIPAMIENTO URBANO. Dotar al municipio del equipamiento urbano requerido, para el debido funcionamiento de los centros y subcentros urbanos y promover el desarrollo integral del municipio.	0.00
	3.3 INFRAESTRUCTURA URBANA. Consolidar y ampliar la infraestructura urbana del municipio, enfatizando en aquella que tiene que ver con el desarrollo integral del municipio.	N/A
	3.4 ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE. Preservar el medio ambiente y disminuir la contaminación ambiental.	50.21
	3.5 ESTETICA URBANA. Ofrecer al habitante del municipio espacios públicos agradables y confortables que permitan un desarrollo integral del individuo.	N/A
	3.6 RECOLECCIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS. Recolectar de manera eficaz y eficiente los desechos sólidos generados en el municipio, disminuyendo el impacto ambiental negativo en el municipio.	1.03
	3.7 MERCADOS. Contar con mercados municipales eficaces y eficientes, que procuren el cumplimiento de las normas de inocuidad alimentaria.	0.00
	3.8 PANTEONES. Adecuar y dignificar los panteones ubicados en el municipio, para prestar servicios ágiles y oportunos a los ciudadanos del municipio.	64.46
	3.9 ALUMBRADO PÚBLICO. Proporcionar el servicio de alumbrado público de manera eficaz y eficiente.	31.58

Cuadro 4. Fuente: elaboración propia con datos del SED del municipio de Los Reyes de Salgado, 2018. (En los apartados donde aparece N/A no se cuenta con información debido a que carecen de datos para realizar el cálculo)

## Sistema de Evaluación del Desempeño 2019, Los Reyes de Salgado, Mich.

EJE	Objetivo	1er trimestre	2o trimestre	3er trimestre	4to trimestre
IV. Servicios Públicos Municipales	4.1 Calles. Abatir el déficit de arterias viales y mantener en condiciones óptimas las arterias existentes en el sistema vial, para impulsar la movilidad y comunicación terrestre de la población.	3.60	3.60	3.60	3.60
	4.2 Drenaje y Alcantarillado. Abatir el déficit en el servicio de drenaje en viviendas particulares y alcantarillado en arterias viales para la conducción de aguas residuales y pluviales.	21.57	21.57	21.57	21.57
	4.3 Limpia. Garantizar la cobertura y continuidad del servicio de limpia con el fin de mantener vialidades y espacios públicos libres de residuos.	25.00	50.00	75.00	100.00
	4.4 Residuos sólidos. Abatir el déficit en la prestación del servicio de recolección de los residuos sólidos, así como garantizar el traslado, tratamiento y disposición final de los mismos con apego a la normatividad.	25.00	50.00	75.00	100.00
	4.5 Parques y jardines. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a los espacios públicos destinados a la convivencia social y a la recreación.	21.05	21.05	21.05	21.05
	4.6 Alumbrado público. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a la red de alumbrado público	25.00	50.00	75.00	100.00
	4.7 Mercados públicos. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a los espacios públicos destinados al abasto de artículos básicos.	0.00	0.00	0.00	0.00
	4.8 Panteones. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a los espacios públicos destinados a restos humanos.	25.00	50.00	75.00	100.00
	4.9 Rastros. Fomentar que el mayor número de sacrificios de ganado en el municipio se realice en rastros, en condiciones de sanidad e higiene.	25.00	50.00	71.71	71.71

Cuadro 5. Fuente: elaboración propia con datos del SED del municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán 2019.

### Sistema de Evaluación del Desempeño 2020, Los Reyes de Salgado, Mich.

EJE	Objetivo	1er trimestre	2o trimestre	3er trimestre	4to trimestre
IV. Servicios Públicos Municipales	4.1 Calles. Abatir el déficit de arterias viales y mantener en condiciones óptimas las arterias existentes en el sistema vial, para impulsar la movilidad y comunicación terrestre de la población.	24.55	24.55	24.55	24.55
	4.2 Drenaje y Alcantarillado. Abatir el déficit en el servicio de drenaje en viviendas particulares y alcantarillado en arterias viales para la conducción de aguas residuales y pluviales.	20.62	20.62	20.62	20.62
	4.3 Limpia. Garantizar la cobertura y continuidad del servicio de limpia con el fin de mantener vialidades y espacios públicos libres de residuos.	25.00	50.00	75.00	75.00
	4.4 Residuos sólidos. Abatir el déficit en la prestación del servicio de recolección de los residuos sólidos, así como garantizar el traslado, tratamiento y disposición final de los mismos con apego a la normatividad.	25.00	50.00	75.00	75.00
	4.5 Parques y jardines. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a los espacios públicos destinados a la convivencia social y a la recreación.	25.00	50.00	69.93	69.93
	4.6 Alumbrado público. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a la red de alumbrado público	25.00	50.00	75.00	83.23
	4.7 Mercados públicos. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a los espacios públicos destinados al abasto de artículos básicos.	25.00	50.00	75.00	75.00
	4.8 Panteones. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a los espacios públicos destinados a restos humanos.	25.00	50.00	75.00	89.28
	4.9 Rastros. Fomentar que el mayor número de sacrificios de ganado en el municipio se realice en rastros, en condiciones de sanidad e higiene.	25.00	50.00	75.00	100.00

Cuadro 6. Fuente: elaboración propia con datos del SED del municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán 2020.

## Sistema de Evaluación del Desempeño 2021, Los Reyes de Salgado, Mich.

EJE	Objetivo	1er trimestre	2o trimestre	3er trimestre	4to trimestre
IV. Servicios Públicos Municipales	4.1 Calles. Abatir el déficit de arterias viales y mantener en condiciones óptimas las arterias existentes en el sistema vial, para impulsar la movilidad y comunicación terrestre de la población.	9.69	9.69	9.69	9.69
	4.2 Drenaje y Alcantarillado. Abatir el déficit en el servicio de drenaje en viviendas particulares y alcantarillado en arterias viales para la conducción de aguas residuales y pluviales.	25.00	29.04	29.04	29.04
	4.3 Limpia. Garantizar la cobertura y continuidad del servicio de limpia con el fin de mantener vialidades y espacios públicos libres de residuos.	25.00	25.00	25.00	25.00
	4.4 Residuos sólidos. Abatir el déficit en la prestación del servicio de recolección de los residuos sólidos, así como garantizar el traslado, tratamiento y disposición final de los mismos con apego a la normatividad.	25.00	25.00	25.00	25.00
	4.5 Parques y jardines. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a los espacios públicos destinados a la convivencia social y a la recreación.	0.00	0.00	0.00	0.00
	4.6 Alumbrado público. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a la red de alumbrado público	25.00	30.42	30.42	30.42
	4.7 Mercados públicos. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a los espacios públicos destinados al abasto de artículos básicos.	25.00	25.00	25.00	25.00
	4.8 Panteones. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a los espacios públicos destinados a restos humanos.	25.00	25.85	25.85	25.85
	4.9 Rastros. Fomentar que el mayor número de sacrificios de ganado en el municipio se realice en rastros, en condiciones de sanidad e higiene.	25.00	50.00	50.82	50.82

Cuadro 7. Fuente: elaboración propia con datos del SED del municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán 2021.

Dentro del SED se comprenden apartados para cada uno de los ejes de desarrollo, así como una pestaña denominada semáforo general donde se concentra por trimestres los avances de cada eje, asignándose un 25% de avance en cada trimestre, así como

los colores amarillo, naranja y verde para los avances en el cumplimiento y el rojo para las metas no cumplidas. También existe una pestaña denominada calificación PMD con un espacio llamado cumplimiento del plan municipal de desarrollo, el cuál es un promedio de la suma de todos los ejes del plan de desarrollo, así como también existe un apartado por cada eje y uno más donde se desglosan cada uno de los ejes por trimestres. En el caso del año 2018 en el apartado de cumplimiento del plan aparece un mensaje de error, por lo que no es posible conocer el nivel de cumplimiento del mencionado plan. En el eje III. Hábitat, políticas para el desarrollo urbano y servicios públicos de manera concentrada y en el desglose de los trimestres aparece de igual forma el mensaje de error.

En el mismo sentido y en la mencionada página aparece en el SED correspondiente al año 2019, en el apartado de cumplimiento del plan municipal de desarrollo la cantidad de 105.70, en el IV eje aparece un 196.59 y en el desglose trimestral aparece un 100 en el cuarto trimestre. En el año 2020 en el apartado de cumplimiento del plan municipal de desarrollo el promedio de todos los ejes es un 67.52, en el IV eje el avance es de 24.55 y en el desglose por trimestres 24.55 en el cuarto trimestre. A continuación se presenta un concentrado de lo mencionado con anterioridad:

**Cumplimiento de objetivos por trimestre en el eje de servicios públicos municipales de Los Reyes de Salgado, Michoacán, en el periodo 2018-2021**

SED	Ejes de Desarrollo	INDICADORES DEL PERIODO				Semáforo general por Eje
		1er. Trimestre	2do. Trimestre	3er. Trimestre	4to. Trimestre	
2018	III. Hábitat, políticas para el desarrollo urbano y servicios públicos	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2019	IV. Servicios Públicos Municipales. Lograr responder a las diferentes necesidades de la sociedad reynense; así mismo favorecer la realización efectiva del desarrollo personal, económico, la igualdad y el bienestar social.	25	50	75	100	196.59
2020	IV. Servicios Públicos Municipales. Lograr responder a las diferentes necesidades de la sociedad reynense; así mismo favorecer la realización efectiva del desarrollo personal, económico, la igualdad y el bienestar social.	24.55	24.55	24.55	24.55	24.55
2021	IV. Servicios Públicos Municipales. Lograr responder a las diferentes necesidades de la sociedad reynense; así mismo favorecer la realización efectiva del desarrollo personal, económico, la igualdad y el bienestar social.	9.69	9.69	9.69	9.69	9.69

Cuadro 8. Fuente: elaboración propia con datos del SED del municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán 2019. (El último trimestre del año 2018 se colocó N/A porque el programa no cuenta con los datos suficientes para realizar el cálculo).

**Cumplimiento de objetivos por Ejes del Plan municipal de desarrollo del municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán, en el periodo 2018-2021**

Ejes de desarrollo								
AÑO	I. Desarrollo económico y mejoramiento del ingreso	II. Desarrollo social y combate a la pobreza	III. Hábitat, políticas para el desarrollo urbano y servicios públicos	IV. Cultura	V. Desarrollo y modernización de la administración pública municipal	VI. Participación en el desarrollo regional	VII. Planeación municipal democrática y participativa	CUMPLIMIENTO DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO
2018	7.05	57.94	N/A	39.31	40.37	0	29.89	N/A
	I. Desarrollo Social	II. Desarrollo económico	III. Desarrollo territorial y medio ambiente	IV. Servicios públicos municipales	V. Prevención social de la violencia y la seguridad pública	VI. Finanzas sanas, transparencia y rendición de cuentas	VII. Planeación municipal democrática y participativa	CUMPLIMIENTO DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO
2019	118.96	1.5	50.98	196.59	143.26	118.03	110.54	105.7
2020	78.57	12.5	14.58	24.55	141.83	113.72	86.9	67.52
2021	41.09	0	12.35	9.69	33.81	36.11	40.79	24.83

Cuadro 9. Fuente: elaboración propia con datos del SED del municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán 2018-2021. (El último trimestre del año 2018 se colocó N/A en el eje III y en el cumplimiento del plan, porque el programa no cuenta con los datos suficientes para realizar el cálculo).

En el último trimestre del año 2018 aparece 1 de los objetivos con 0.00, a dos se les colocó N/A por carecer el SED de ese periodo de los elementos para realizar el cálculo y que impiden realizar la operación para determinar el nivel de cumplimiento de los programas, sin embargo realizando un análisis más profundo de los datos es posible obtener un aproximado del cumplimiento. En el año 2019 aparece un objetivo con 1.5, uno con 50.98, 3 de 110, uno con 143.26 y el de servicios públicos municipales con 196.59. En 2020 dos objetivos presentan un nivel por abajo de 15, el de servicios públicos municipales con 24.55, uno de 78.57, otro más de 86.9, uno de 113.72 y uno más de 141.83. En 2021 aparece un objetivo con 0.00, el de servicios públicos municipales con 9.69, uno más con 12.35, uno con 33.81, uno con 36.11, uno con 40.79 y uno de 41.09.

Por todo lo anterior se concluye que el programa de servicios públicos, no cumplió con sus objetivos, por ello en la presente investigación se ha formulado la siguiente

### **Pregunta general**

¿De qué manera el programa de servicios públicos de Los Reyes de Salgado, Michoacán puede cumplir con sus objetivos?

### **Preguntas específicas**

1. ¿En qué medida incide la transparencia en el cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos de Los Reyes de Salgado, Mich?
2. ¿De qué manera incide la participación ciudadana en el cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos de Los Reyes de Salgado, Mich?
3. ¿De qué forma impacta la fiscalización en el cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos de Los Reyes de Salgado, Mich?

### **Objetivo general**

Determinar de qué manera el programa de servicios públicos de Los Reyes de Salgado, Michoacán puede cumplir con sus objetivos

### **Objetivos específicos**

1. Establecer en qué medida incide la transparencia en el cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos de Los Reyes de Salgado, Michoacán.
2. Investigar de qué manera incide la participación ciudadana en el cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos de Los Reyes de Salgado, Michoacán.
3. Analizar de qué forma impacta la fiscalización en el cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos de Los Reyes de Salgado, Michoacán.

### **Hipótesis general**

El programa de servicios públicos de Los Reyes de Salgado, Michoacán podrá cumplir con sus objetivos si se diseña una política pública que incluya la transparencia, la participación ciudadana y la fiscalización.

### **Hipótesis específicas**

1. La transparencia incide de manera favorable en el cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos de Los Reyes de Salgado, Michoacán.
2. La participación ciudadana impacta de manera favorable en el cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos de Los Reyes de Salgado, Michoacán.
3. La fiscalización incide de manera favorable en el cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos de Los Reyes de Salgado, Michoacán.

### **Identificación de variables**

En sintonía con el pensamiento de Hernández *et al*, una variable es una propiedad que puede variar y cuya variación es susceptible de medirse (2014), o bien, de acuerdo a Kerlinger (s.f.), también puede ser considerada como un símbolo al que se le asignan valores numéricos. Se pueden citar como ejemplos de variables la edad, el género, la tasa de mortalidad, la preferencia religiosa, el ingreso, la alfabetización, el grado de

escolaridad, por mencionar algunas. Las variables se aplican a grupos de personas u objetos que para la investigación científica adquieren valor en la medida en que se relacionan con otras variables. De acuerdo con Kerlinger (s.f.), los investigadores han dado esta denominación vaga de variables a los conceptos y constructos que estudian.

De acuerdo al mencionado autor, un constructo “es un concepto que tiene el significado de haber sido inventado o adoptado para un propósito científico especial, de forma deliberada y consciente”. Las variables de acuerdo a sus características pueden ser de diversos tipos, y por ello asignárseles sólo dos valores, como por ejemplo correcto-incorrecto, joven-viejo, participante-no participante. Estas variables suelen llamarse dicotómicas. Por otra parte existen variables que son verdaderas politomías, es decir aquellas que contienen diversos valores, como por ejemplo la preferencia religiosa: católico, cristiano, budista, judío, musulmán, y otras. Algunas más suelen asumir valores continuos, sin embargo se ha hecho una práctica común entre los investigadores convertir variables continuas en dicotómicas o politómicas.

En esta investigación, la variable dependiente es:

El cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos (y)

En esta investigación se tomó como variable dependiente el cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos del municipio de Los Reyes de Salgado, debido a que se observa que el mencionado programa incluido en el plan de desarrollo municipal no ha cumplido con sus objetivos de acuerdo al SED. Esta variable es considerada como dependiente debido a que su aumento o disminución depende del aumento o disminución de otras variables. Esta variable indica el grado de cumplimiento de las metas, sin tomar en consideración los insumos y los recursos empleados para lograrlas (Herrera, 2011).

Por lo anterior, se afirma que el cumplimiento de objetivos es una variable que puede medirse, tan es así que al realizar un análisis comparativo de los diversos documentos y herramientas utilizados en el municipio se observa que los objetivos del programa público de servicios públicos obtuvieron cumplimiento mínimo. Las variables independientes se han determinado dentro del planteamiento del problema, toda vez que se observa que se requiere la participación ciudadana por mandato de ley, así

como por la opinión de los expertos en políticas públicas que señalan la necesidad de la participación de todos los involucrados en la elaboración de los programas públicos contenidos en el Plan municipal de desarrollo.

Luego del estudio previo de la problemática se llega al cercioramiento que no están integrados los órganos que involucran a la sociedad civil tales como el IMPLAN y el COPLADEMUN, incidiendo de manera directa en la participación ciudadana. A su vez, estos órganos al manejar recursos públicos, deben funcionar de manera transparente y en consecuencia estar sujetos al escrutinio público y a la fiscalización, pues de otra manera la ciudadanía no tendría manera de estar informada sobre las actividades que realizan quienes los representan.

Por lo anterior se eligió la transparencia, la participación ciudadana y la fiscalización, variables que como se ha visto pudieran tener incidencia en el cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos municipales. Además, revisando la página de transparencia en el periodo de estudio, no existe una sola observación con el tema de fiscalización; se cuenta con un apartado de auditorías externas donde se manifiesta durante los 12 trimestres que abarca la investigación que no existen observaciones que atender.

La fiscalización es una actividad que se debe realizar en todas las áreas que manejen recursos públicos, en virtud de lo anterior así como del planteamiento del problema, es que se deduce que la fiscalización se considera una variable que tiene influencia en el diseño del programa de servicios públicos del municipio. Por ello se han elegido estas variables como factores que inciden en el cumplimiento a los mencionados programas del citado plan, mismas que se identifican a continuación:

La transparencia ( $x_1$ )

La participación ciudadana ( $x_2$ )

La fiscalización ( $x_3$ )

$y = f(x_1, x_2, x_3)$

### **Justificación**

El estudio de los gobiernos locales cada vez cobra mayor relevancia a nivel global. Organismos como la OCDE y la CEPAL auspician de manera permanente el estudio

de las administraciones municipales. Del total de metas de los ODS, el 65% se encuentra relacionado con las facultades otorgadas a los municipios en diversos países.

Este es el caso de México, donde los municipios son la base de la división territorial y de la organización política y administrativa con amplias facultades otorgadas en la reforma constitucional del año 1999, cuando se le reconoció como órgano de gobierno con personalidad jurídica y se le dotó de plena autonomía y libertad para administrar su hacienda. Las administraciones locales son el nivel de gobierno con mayor cercanía a los ciudadanos por tener la encomienda de la prestación de los servicios públicos, recaudar ciertos impuestos, aprobar cambios de uso de suelo, intervenir en temas de seguridad pública, educación y salud, entre otros.

El análisis de las políticas públicas locales puede ayudar a crear un gobierno que funcione mejor, proporcione suficientes servicios y fomente una mayor participación ciudadana. Los servicios públicos están directamente relacionados con la calidad de vida de las personas, por lo que es fundamental que los municipios, unidad fundamental de la división política y territorial del país y responsables de prestarlos, se apeguen a las metas del programa de servicios públicos, sobre todo porque dichos programas se financian con recursos públicos.

Por ello la conveniencia de esta investigación, para identificar cómo algunos aspectos inciden en el logro de los objetivos del programa de servicios públicos municipales, así como aportar elementos para un mejor diseño.

El examen de los programas mencionados podría exigir a los funcionarios el cumplimiento de compromisos asumidos en normas legales más recientes, disposiciones que no han sido cumplidas hasta el momento. Los resultados de la evaluación de la política pública local permitirán a los habitantes del municipio acceder a información imparcial sobre la gestión del Ayuntamiento, mientras que la propia administración municipal contará con la evaluación necesaria para reformular los programas mencionados. Esto podría beneficiar directamente a los residentes del municipio.

El presente estudio pretende identificar en qué medida ciertos factores inciden en el logro de los objetivos del programa de servicios públicos municipales, así como

incidir en una mayor participación de los vecinos en los asuntos públicos, aportar elementos antes soslayados que contribuyan al fortalecimiento de la administración municipal, y a un diseño del programa de servicios públicos acorde con los lineamientos establecidos en el marco jurídico correspondiente.

Además de lo anterior, no existe una revisión del logro de los objetivos del programa de servicios públicos en el municipio investigado. El estudio en los términos sugeridos podría servir para determinar la complejidad de la municipalidad en particular y la medida en que algunos factores inciden en el logro de los objetivos del programa de servicios públicos municipales. Este conocimiento podría utilizarse para ayudar a diseñar políticas públicas que alejen al municipio de las buenas intenciones y lo acerquen a una administración que brinde mejores servicios públicos, al tiempo que involucre a los actores y sea sensible a las necesidades y condiciones existentes.

La obligación de las administraciones públicas locales de revisar sus programas se estableció a partir de 2016, sin embargo, no existe antecedente de que en el municipio investigado se hayan realizado dichas actividades. Dado que se propone utilizar la Metodología de Marco Lógico y los Términos de Referencia para Evaluaciones de Diseño desarrollados por el CONEVAL, ambos adoptados por el Estado Mexicano para la evaluación de los programas de desarrollo social del gobierno federal, esta evaluación puede marcar el punto de inflexión en el establecimiento de la cultura de la evaluación en el gobierno local. Este sería el valor metodológico que este proyecto puede aportar.

Horizonte temporal y espacial. El presente estudio se llevará a cabo de 2018 a 2021, periodo de la administración pública municipal. Sin embargo, este periodo no se medirá en años naturales, sino a partir del 1 de septiembre de cada año. Esta determinación se tomó porque las administraciones municipales comienzan sus mandatos el 1 de septiembre de cada tres años. Como resultado, el marco temporal cubierto es del 1 de septiembre de 2018 al 31 de agosto de 2021. El área geográfica seleccionada para este estudio es el municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán, que es una demarcación geográfica ubicada en el occidente del Estado, cercana y con acceso carretero a las ciudades de Zamora y Guadalajara, a Uruapan y Apatzingán por la carretera que comunica a Peribán y Buenavista, así como una vegetación

diversificada y abundante propiciada por el clima, la hidrografía y la altitud locales. En el municipio hay 31 comunidades, 19 de las cuales son indígenas.

Viabilidad de la investigación. Se recopilará información de diversas fuentes, como la página nacional de transparencia, el sitio web del municipio, bases de datos públicas, material textual y digital, y ordenanzas de la legislación vigente en los distintos niveles de gobierno. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología proporcionará la financiación en términos de recursos económicos.

#### Instrumentos

Los instrumentos son las formas específicas para obtener los datos (Torres y Navarro, 2007). En este estudio se emplearán herramientas cuantitativas, ya que son las que permiten expresar numéricamente el resultado de la medición de las variables. Además, se utilizarán medidas que se refieran a características y descripciones, frecuentemente utilizadas en la investigación social. Adicionalmente, la evaluación seguirá los términos de referencia (TdR) definidos por CONEVAL para la evaluación del diseño.

Método. En esta investigación se empleará el método científico.

# CAPÍTULO I

## **Enfoques teóricos de la administración pública, nociones de políticas públicas, conceptualizaciones y orientaciones**

### **1.0 Teorías de la administración**

El objetivo de esta sección es proporcionar una breve revisión de algunas teorías administrativas que son relevantes para la investigación que se ha emprendido. Por ello, es importante mencionar brevemente los orígenes de la teoría de la administración, que en sí misma es el resultado de numerosos acontecimientos económicos, sociales y culturales que comenzaron a finales del siglo XIX. Estos acontecimientos coincidieron con el pensamiento de científicos que trabajaban en muchos campos y que empezaron a formular las primeras teorías de la materia y que son considerados los como padres de la administración.

Dado que la ciencia administrativa interviene en casi todos los aspectos de la actividad humana, tanto pública como privada, es una disciplina de gran relevancia en la actualidad. Por lo tanto, es crucial que cualquier persona que se adentre en su estudio posea una comprensión fundamental del campo.

Como resultado de la revolución industrial, surgió un sistema fabril en el que coexistían trabajadores cualificados y herramientas. Este sistema dio lugar a las primeras instancias de actividades como la supervisión, la vigilancia y el control dentro de la actividad laboral, lo que obligó al uso eficiente de los recursos disponibles, así como a tareas auxiliares y al reconocimiento de la formal de la ciencia que ocupa este apartado. La administración fue diseñada originalmente para ser utilizada en el sector comercial, pero no tardó en posicionarse también en el sector gubernamental (s.a., s.f.).

Frederick W. Taylor y Henry Fayol fueron los precursores de la ciencia a la que se refiere esta sección. Llevaron a cabo las primeras investigaciones sobre gestión en los primeros años del siglo XX, y a Taylor se le atribuye la fundación de la escuela de gestión científica, que hacía especial hincapié en las tareas de la empresa. Su mayor logro fue la consecución de un enfoque sistemático para el estudio de la empresa o industria vista como una organización. También desarrolló recomendaciones que hoy

se conocen como postulados y que siguen vigentes entre los directivos. Entre estos postulados destaca que la empresa debe organizarse bajo el método científico para su funcionamiento.

Fayol hizo lo mismo con la teoría clásica de la ciencia administrativa que se centraba en su estructura. Para que una organización sea extremadamente eficaz, las ideas de Fayol hacían más hincapié en la estructura organizativa que Taylor. Entre los muchos principios que estableció, destacan los siguientes: división del trabajo, autoridad y responsabilidad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación del interés particular al general, compensación, centralización, jerarquía, orden, equidad, estabilidad en la permanencia del personal, iniciativa y espíritu de cuerpo.

También existe la teoría humanística, que surge en EUA en los años 30`S, misma que buscó aumentar la eficiencia en las organizaciones como consecuencia de la recesión económica ocurrida en esa década. Uno de sus representantes lo fue Hugo Munsterberg, quien se propuso aplicar la psicología a la empresa y a la industria apoyado en las ideas de Taylor. Sus principales aportaciones consisten en: establecimiento de principios para obtener mayor rendimiento considerando ciertas condiciones psicológicas adecuadas y factores como la fatiga, la monotonía, atención e impacto de la influencia social, etc.

De acuerdo a Agüero (2007), en la segunda década del siglo XX se fue construyendo la administración como disciplina científica. El mencionado autor señala que la teoría de la materia se construye a través de diversos enfoques cuyo objetivo pretende entre otros comprender, describir y explicar el comportamiento de las organizaciones. Entre los enfoques mencionados se encuentran la teoría clásica, la teoría humanista, la teoría racionalista, la teoría institucionalista, la teoría de la contingencia racional, teoría de la dependencia de recursos, teoría ecológica evolucionista, teoría de los costos de transacción, teoría de la agencia y teoría crítica posmodernista de la administración.

A continuación se hace un brevísimo apunte respecto de las mencionadas teorías. Algunos de los autores que sobresalen se encuentran Barnard y Weber de la teoría racionalista, misma que incluyó los aportes de las relaciones humanas y llamó

la atención sobre la toma de decisiones basada en cuestiones tecnológicas. Por su parte la Teoría institucionalista surgida en Alemania, tuvo como uno de sus postulados que el comportamiento de las organizaciones no se basa en su estructura formal, sino en la infinidad de subprocesos informales. La teoría de la contingencia racional fue la dominante en los años cincuenta, sesenta y setentas y aún sigue vigente ejerciendo gran influencia en los procesos de mercadeo. Considera que las organizaciones actúan de manera racional y se adaptan al entorno.

La teoría de la dependencia de recursos, surge a mediados de la década de los setentas con autores como Aldrich, Pfeffer y Salancik, y su punto medular es el análisis en las decisiones, que se toman en las organizaciones de acuerdo a su contexto político interno. Las organizaciones grandes pueden dominar los mercados al dejar poco o nulo margen a las pequeñas organizaciones de modificar su contexto. Por su parte la teoría ecológica evolucionista refiere a que el contexto o ambiente determina cuáles organizaciones se adaptan mejor al entorno y cuáles no, de acuerdo a Hannan y Freeman. Su principal aporte es explicar cómo va evolucionando una población de organizaciones y cómo evolucionará determinada organización (Agüero, 2007).

Otra de las teorías de la administración es la teoría de la agencia, cuyos representantes tratan de explicar la existencia y actuación de las organizaciones. A semejanza de la vida cotidiana a una serie de contratos donde el comprador de los bienes y servicios es el titular y el que provee el agente. En la concepción de esta teoría se consideran: las preferencias del titular y del agente, la mayor o menor inseguridad que genera la naturaleza e información para el titular respecto a la conducta del agente. Por último se encuentra la teoría crítica y la posmodernista que surge a fines de la década de 1970 y principios de 1980 la primera, siendo algunos de sus representantes Benson, 1977; Burrell y Morgan, 1979; Deetz y Kersten, 1983. Y la segunda a fines de la década de 1980, donde sobresalen Smircich y Calás, 1987 y Cooper y Burrell, 1988 (citado por Agüero, 2007). Estas dos corrientes surgen en un momento donde convergieron diversos factores relacionados con los avances en las tecnologías de comunicación, los cambios en las disposiciones del trabajo, la especialización de los trabajadores, el tamaño de las organizaciones entre otros.

Dicho lo anterior, se entiende que la administración tiene varias ramas y a su vez se interrelaciona con diversas disciplinas. En la segunda mitad del siglo XX, la administración comenzó a verse como un vehículo para modernizar el aparato burocrático en México y en consecuencia como componente del sistema político. El interés por analizar la toma de decisiones y prácticas y descubrir cuáles por su naturaleza escapan a los argumentos y razones estrictamente administrativas (Pardo, 1991). Esta es la rama conocida como administración pública.

### **1.0.1 Teorías y enfoques de la administración pública**

La administración pública es una disciplina relativamente nueva, identificada por varios teóricos con la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo (Fernández, 2011). A través de su corta historia, ha sido relacionada con diversos modelos. Entre 1947 y 1950 en los Estados Unidos de Norteamérica se consideraba que existían dos clases de administradores públicos: unos estudiosos de la ciencia pura de la administración y otros formulando políticas públicas. En 1967 atravesó por una crisis al desaparecer como categoría organizada del programa de la reunión anual de la *American Political Science Association* (Henry, 1985).

Con posterioridad se le identificó como una ciencia administrativa y con ello sería absorbida por la administración de empresas. En la década de los setentas la administración pública comenzó a ser vista como disciplina autónoma. Signo de esa independencia fue el crecimiento de institutos de gobierno, de administración pública y de asuntos urbanos.

En la actualidad existen diferentes corrientes, concepciones y teorías que han abordado el quehacer de la administración pública. Tradicionalmente se relacionaba lo estatal con lo público y lo no estatal con lo privado, sin embargo el concepto de lo público ha sufrido grandes transformaciones en las discusiones contemporáneas, donde se han venido a agregar diversos elementos que antaño se consideraban de manera exclusiva parte de las organizaciones privadas (Chica, 2011).

En la segunda mitad del siglo XX los Presidentes de México fueron imprimiendo su sello particular a la administración pública que además de adquirir un valor especial se rediseñó como disciplina, para intentar justificar la toma de decisiones de quien en

un momento determinado encarnó al Estado. Algunas acciones orientadas a proyectos políticos fueron encaminadas al logro de objetivos propuestos en cada una de las administraciones, redimensionando el aparato público (Krauze, 1997).

El Estado contemporáneo se caracteriza por una crisis de legitimidad, la forma en que los Estados y en específico sus autoridades perciben y procesan las demandas sociales son actualmente severamente cuestionadas por diversos grupos de la sociedad, de acuerdo a lo expresado por Cabrero (1997). Por su parte los grupos empresariales aluden al Estado gendarme, luchan por mayores libertades a la empresa y la autoregulación de la economía; los trabajadores y agrupaciones sociales pugnan por condiciones más favorables, debaten sobre administraciones incapaces de atender a las demandas ciudadanas y su ineficacia en la solución de problemas que afectan a las clases más desprotegidas

La clase media ha perdido la confianza en la clase política, en la búsqueda de la solución de los problemas colectivos, surgen nuevas formas de organización social y gremial. Se trata de tener la menor intervención posible del aparato estatal, que desde la percepción ciudadana se ha convertido en un aparato obeso, ineficaz, corrupto y que trata a toda costa de obtener un beneficio político en todas las acciones que emprende, por mínimas que parezcan, la modernización es vista como un proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales. Desde esta perspectiva la administración pública se ha convertido en un aparato ineficaz, incapaz de alcanzar los objetivos y metas propuestas en los planes, programas y proyectos estatales (Cabrero, 1997).

Es de destacar la participación de la iglesia en la evolución y desarrollo municipal. En un estudio realizado en diversos municipios rurales del país, se encontró que grupos vinculados a la iglesia católica fueron quienes apoyaron a las personas involucradas, que pretendían mejorar sus municipios a través de la integración de comités para implementar programas que operaban con recursos del ramo 33. En los nuevos enfoques del desarrollo, actores que antaño no tenían relevancia hoy se han vuelto centrales, entre ellos los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional (Herrera, 2009).

Por lo anterior, en esta investigación se decidió abordar algunas teorías para explicar su influencia en las diferentes concepciones de la administración pública y su evolución hacia un concepto más actual y acorde a los tiempos que se viven.

### **1.1 Administración pública: conceptualizaciones**

La administración pública puede tener mínimo tres acepciones: la actividad, la disciplina de estudio y la enseñanza e investigación de la actividad pública, la ciencia de la Administración en sí (Martínez, 2009). La gestión pública se identifica con el objeto de estudio y es tan antigua como la civilización misma, la disciplina tiene su origen en el siglo XVIII, la tercera acepción surge en el siglo XIX y se arraiga en años posteriores. Oficialmente como ciencia reconocida surge en el año de 1808 con la obra de Jean Charles Bonnin, Los principios de administración pública (Guerrero, 2000).

Como objeto de estudio puede ser entendida como la autoridad que tiene encomendada la función de ejecutar las normas de carácter general existentes entre los administradores con la sociedad y de ésta con ellos. Como ciencia puede ser definida como la exposición sistematizada de teorías y principios relativos a la acción social que realiza el Estado. Después del surgimiento en 1808, la disciplina ha recorrido un largo camino de postulados y teorías encaminados a elaborar una explicación de su objeto de estudio, su transformación y su mejoramiento; surgen entonces dos momentos importantes el surgimiento del modelo ideal de organización del Estado denominado burocracia y su contraparte el paradigma posburocrático (Martínez, 2009).

El modelo weberiano entró en crisis por los bajos niveles de eficacia, opacidad y altos índices de corrupción. El Estado se transformó en una estructura que no respondía a las infinitas demandas sociales, y estaba lejos de ser el motor que impulsara el desarrollo de los países que lo visualizaron como un modelo eficaz, capaz de formar gobiernos fuertes y a su vez, el reclamo de los ciudadanos que clamaban por un aparato público que justificara el excesivo gasto, así como que destinara el uso de recursos públicos a la satisfacción de las demandas sociales. Lo anterior contribuyó a que los gobiernos se encaminaran hacia la modernización administrativa, se comenzó a favorecer las nuevas técnicas que serían útiles en la medida que buscaban

el equilibrio y cumplimiento de tres objetivos: eficiencia, eficacia y legitimidad (Cabrero, 1998).

La administración pública es definida por Fernández (2011), como el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado. Gran parte de la actividad desplegada para alcanzar los fines estatales incluye el proceso de políticas públicas que habrán de llevar el bienestar a la sociedad.

Por su parte Fraga (1993:117), define a la administración pública desde el punto de vista formal "...como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, y desde el punto de vista material como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión..."

Retomando lo dicho por Cabrero (1997) respecto a la crisis de legitimidad por la que atraviesa el Estado contemporáneo, dicha crisis se traduce en el mayor deseo de la sociedad en participar activamente en la solución de los problemas que aquejan a sus comunidades y en el involucramiento en el manejo de los recursos públicos. Esta situación ha traído como consecuencia que las personas pretendan estar más informadas, hagan uso de los medios para acceder a la información pública, exijan administraciones públicas más eficaces, a la vez que diversifican su voto apoyando a un partido a nivel federal y a otro a nivel estatal y municipal.

De acuerdo a la teoría de la elección racional que será abordada más adelante, quienes ostentan el poder público, llámese funcionarios o servidores públicos, están obligados a elegir, dentro de todas las posibilidades, aquellas políticas públicas que sean mejores para sus representados, siempre en busca del fin último del Estado: el bien común. En efecto, "...la gestión pública se encuentra en transición entre un estado de equilibrio anterior y una nueva configuración de objetivos e instrumentos, a la que todavía no llega..." (Lahera, 1994). La necesidad de modernizar el sector público es

inminente; requerirá de conocer y manejar el proceso de la transición sin perder de vista el objetivo. El accionar del Estado y su fuerza radica en la calidad y coherencia de sus intervenciones.

Por ello, las nuevas orientaciones de la administración pública incluyen la intervención a través de un sistema de políticas públicas para la solución de las demandas colectivas. En la búsqueda de nuevas formas para dar mayor eficiencia y eficacia a la gestión de lo público, se ha modificado el estudio en el campo disciplinario de la administración pública (Flores, 2018). Entre los cambios procesales destacan: la remoción de la normatividad legal en licitaciones o contratos; la introducción de la competencia en el sector público para hacerlo eficiente, contener costos y mejorar la calidad; la disminución de los costos directos, la evaluación continua; la focalización en los resultados productivos; el control del desempeño con metas cuantificadas; la flexibilización del empleo e incentivos al desempeño; la modernización con la introducción de tecnologías informáticas, entre otros.

### Nueva administración pública



Figura 6. Fuente: elaboración propia con base en Flores, 2018.

En la actualidad el administrador público está sujeto a diversas obligaciones que son abordadas a profundidad en diversos apartados de la presente investigación; el fundamento de dichas responsabilidades en resumen radica en el fin del Estado de

obtener el bien público, y para ello desplegar todas las facultades que le han sido encomendadas, el manejo de recursos públicos y el apego a los principios que rigen su disposición, tales como manejo transparente y honesto de los recursos públicos, destinar los bienes para los fines que fueron creados, apearse a los principios de eficacia y eficiencia entre otros.

Existen diversas teorías al interior de la administración pública que han intentado explicar desde su perspectiva el origen, el funcionamiento y la evolución de las organizaciones, todo ello con el fin de buscar formas de administrar de manera más eficiente. En el siguiente apartado se abordan algunas de ellas.

### **1.1.1 Enfoques teóricos de la administración pública**

Existen diferentes enfoques de la administración pública. En este objetivo se abordan tres teorías que contemplan puntos de coincidencia con los postulados que se pretende alcanzar de acuerdo a los nuevos paradigmas de la administración pública.

#### **1.1.1.1 Teoría de la organización**

Esta perspectiva incluye diversas corrientes al interior que han experimentado una fuerte evolución. Ya sea que unas suceden a otras mediante su mejora o modernización o a través de oposición o críticas a sus postulados. Estas líneas de pensamiento se pueden agrupar en tres grandes grupos, atendiendo al tiempo en que han aparecido, así podemos señalar los enfoques clásicos, enfoques neoclásicos y enfoques contemporáneos (Ramió, 1999).

De acuerdo a Daft (2011), la teoría de la organización proporciona las herramientas para entender y analizar a la organización o empresa y a explicar qué sucedió en el pasado y lo que podría suceder en el futuro, con el fin de administrar en forma más efectiva. En un sentido más amplio se pronuncia Ramió (1999), quien además de admitir que la teoría en cuestión tiene como objetivo coadyuvar en el entendimiento de las funciones, las debilidades y las fortalezas de la organización, el objetivo final es reconocer e introducir dinámicas que mejoren el funcionamiento, la eficiencia y eficacia de la misma a través de la detección y fortalecimiento de los puntos débiles y la reafirmación y robustecimiento de las áreas fuertes, o en otras palabras el objetivo es buscar la mejora de la organización.

Ahora bien, la teoría de la organización y la administración pública sostienen una relación difícil. Existen posturas encontradas respecto a la identidad de las organizaciones. Primeramente se encuentra la que considera a todas las organizaciones de modo idéntico, con elementos semejantes, características y problemas (Ramió, 1999); una segunda postura sostiene que las organizaciones son diferentes y requieren análisis y tratamiento específico (Mcklevey; Aldrich, 1983, citados por Ramió, 1999). La primera posición es la que domina la mayor parte del pensamiento organizacional con ciertas reservas. De acuerdo a lo anterior se equipararía a las empresas con partidos políticos, asociaciones, iglesias y la empresa pública (Zan, 1988).

A raíz del surgimiento de la teoría de la contingencia cambió parcialmente esa consideración. Finalmente las organizaciones públicas tienen las mismas necesidades que las organizaciones del sector privado por lo que ve a alcanzar objetivos de manera eficaz y eficiente, por ello se acepta que se puedan aplicar los conocimientos, avances y herramientas de la teoría de la organización a la operatividad de la administración pública.

#### **1.1.1.2 Teoría de la elección racional**

Aparece en la primera mitad del siglo pasado entre los teóricos norteamericanos como crítica al modelo adoptado por el estado benefactor que intentaban construir algunos académicos en Europa. La Teoría de la elección racional (TER) destruyó los fundamentos de la economía del bienestar y dio paso a una revolución teórica y metodológica para las ciencias sociales (Vidal, 2008). Suele identificarse a la elección racional con la ciencia económica, sin embargo, se trata de una perspectiva teórica general de las ciencias del comportamiento humano cuyo ámbito es el de la interacción humana, por ello se le clasifica dentro de las ciencias sociales y de las alejadas en apariencia del modelo del hombre económico.

En este mismo sentido se pronuncia Ramió, (1999) cuya clasificación forma parte de la corriente neoclásica de la Teoría de la organización, también conocida como teoría neorracionalista, la cual tiene como punto central el análisis de la elección en las organizaciones. Se considera que dicha teoría evolucionó hasta convertirse en

la teoría de las decisiones. Como su nombre lo indica es parte de las corrientes que aportan una visión más moderna e integral de los fenómenos organizativos y que dominaron durante las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta.

Según lo expresado por Ramió (1999), la TER debe su consolidación a los trabajos de Kenneth Arrow, mismos que le valieron el premio Nobel de Economía en 1972, y que rondaban sobre la existencia de un interés general sostenido en una voluntad general. Arrow, criticó la economía del bienestar y demostró que no es posible la existencia de ese estado sin transgredir algún criterio de consistencia lógica y equidad.

Con estos argumentos la TER comenzó a permear en los departamentos de economía de las universidades anglosajonas; sus argumentos de que podía ser direccionado contra la intervención del Estado para regular la economía, que podía incidir en la acción estatal en nombre del interés del pueblo y la idea de que el mercado es un método de agregación donde se toman decisiones, se fueron presentando cual ideas que se convertían en construcciones convencionales más o menos arbitrarias (1951).

Lo anterior le permitió ir ganando terreno ante disciplinas como la ciencia política y frente a aquellas cuyo objeto de estudio son los procesos de personas o actores sociales tomadores de decisiones (Vidal, 2008). La ciencia política contribuyó a la TER en la misma medida que la economía; a su vez la elección racional les proporcionó a ambas un sustento metodológico más sólido (Riker, 1983). Si antes de Riker la ciencia política norteamericana se basaba en lógica y matemática, con posterioridad a él, se convertiría en una disciplina inédita y radicalmente diferente a una ciencia descriptiva y a la filosofía política normativa.

Por otra parte, algunos de los postulados de este pensamiento surgen de las ideas de Simon y March, que creían que el ser humano no posee una racionalidad completa, al gozar de forma limitada de la capacidad cognoscitiva, de cálculo y de anticipación respecto a la capacidad de elección entre las posibilidades que se le presentan. Ello incluye la dificultad para elegir la mejor opción, por ello elaboraron una completa teoría sobre los procesos de decisión intraindividual, interindividual y organizativos. Para Simon (1947), los seres humanos no tenemos la capacidad para

considerar todas las alternativas, todas las consecuencias y tomamos decisiones con información incompleta, porque ésta es costosa y nadie está dispuesto a pagar un precio interminable para contar con toda la información.

En este sentido, Arellano ve a las organizaciones gubernamentales como entes de acción colectiva, que deben preservar la pluralidad y la equidad de sociedades desiguales donde se reúne una combinación de personas de racionalidad limitada que realizan transacciones, y cuyos conceptos de la vida son muy diversos. Pueden construir una explicación de las razones o decisiones de las políticas (2007).

La teoría neorracionalista siguió evolucionando hacia la teoría de la racionalidad limitada y continuó bajo las críticas de Lindblom (1959), quien realizó varias observaciones al modelo de elección racional bajo el argumento de que era aceptable para tratar problemas simples, con pocas variables, no así para los problemas complejos que enfrentan los administradores públicos, como tomar decisiones sobre políticas sin analizar claramente los objetivos, donde éstos podían ser altamente valorados en determinada circunstancia y tener nulo valor en otra; los intentos por ordenar valores termina por ignorar las preferencias marginales, etc. Ante esas limitaciones de la elección racional Lindblom propuso el método que se generalizó con el nombre de incrementalismo.

Para la autora de esta investigación las observaciones de Lindblom a dicha teoría son acertadas. Los problemas sociales a menudo son un entramado complejo y difícil de resolver; es frecuente enterarse que personas que ostentan cargos en la administración pública aprueban proyectos o programas públicos que benefician a ciertos sectores o a unas cuantas personas, sin haber estudiado a profundidad los objetivos o las metas de dichos programas.

Los factores que influyen para tomar determinadas decisiones suelen ser un nexo de parentesco o familiar con los beneficiarios, compromisos adquiridos en campaña por políticos que suelen ser los jefes o “colocadores” de esos administradores públicos, o un beneficio personal directo. Los decisores ignoran por completo las preferencias marginales y decisiones de algunos tomadores de decisiones que tienen la facultad de inclinar la balanza hacia cierto lado.

Por su parte, el concepto de hombre económico ganó terreno en la lucha con las teorías del hombre sociológico y el zoon politikon; los conceptos de la elección racional pretendían ofrecer alternativas teóricas superiores a las conocidas hasta ese momento, entonces la TER invadió la psicología, la antropología, al marxismo e incluso a la biología; se le identificó más que como una teoría, como un programa teórico. Al venir aparejada además de la teoría con los juegos matemáticos, se sobreestimaron sus bondades (Vidal, 2008).

Dentro de los límites de la TER coexisten versiones variadas de su alcance y su capacidad explicativa, incluso se ha cuestionado el término racional que refiere tanto al observador como al observado, llegando incluso a confundirse ambas dimensiones. En este caso el observador es la TER y los observados los sujetos.

De acuerdo a ella, los sujetos comunes sí actuamos de manera racional en nuestras prácticas diarias. Para llegar a esta conclusión tuvieron que moldear el significado de racionalidad y admitir que la conducta racional parece determinada en nuestra cultura de manera universal. Se define bajo dos condiciones: conductas instrumentales cuya elección es intransitiva y que la información sobre las alternativas está disponible al momento de elegir.

Según Bowles y Gintis (citados por Vidal, 2008), son tres los rasgos del hombre económico reformulado: heterogeneidad, plasticidad y versatilidad, y son las características que los modelos de conducta racional deben incluir. Por esta razón se dice que la TER pasó de ser una ciencia de verdades a una ciencia híbrida, por ubicarla entre la formalización matemática y la modelación empírica y comparativa.

La elección racional ha sufrido diversos ajustes en sus postulados básicos desde su formulación original y a partir de las críticas que se le han realizado. Como escuela teórica en ciencia política tiene injerencia en las decisiones políticas y en el perfil del político, como hacedor o tomador de las decisiones en el proceso de las políticas públicas. Su estudio es importante porque nos permite comprender cuáles son los determinantes que influyen en las decisiones que toma el Estado de toda la gama que se le presentan.

La utilidad de este modelo teórico específico en nuestro estudio estriba en la posibilidad de generar diálogo y como resultado de ello encontrar en su caso, los

elementos para explicar el fenómeno estudiado, presentar propuestas y resolver la situación concreta planteada.

La teoría que nos ocupa ha sido relacionada con el modelo adoptado por nuestro país en las últimas décadas, que incluye una política de transformación bajo un modelo de economía social, neoclásica y neoliberal que pretende incrementar la eficiencia, eficacia y transparencia de la administración pública. De acuerdo a Laurell (2013), la teoría de la elección racional devino con posterioridad en la nueva gerencia pública, sin embargo por ser esta de mayor amplitud, la abordamos en el siguiente apartado.

### **1.1.1.3 Teoría de la nueva gerencia pública**

Uno de los paradigmas surgidos de la Administración Pública es el modelo ideal de la organización administrativa conocido como burocracia y el surgimiento de la respuesta a éste, el paradigma posburocrático también identificado como Nueva Gerencia Pública (NGP) que surge como una innovación administrativa diseñada a partir de distintas corrientes teóricas, cuyo objetivo es el mejoramiento de la capacidad de gobierno, para lograr un incremento en la gobernabilidad y contar con condiciones de mejora continua en los procesos administrativos con la finalidad de resolver los problemas de una sociedad en específico.

Se origina como resultado de las demandas de los ciudadanos por que los gobiernos gasten menos y hagan más por sus poblaciones; en términos económicos se asemeja a la aspiración de que los gobiernos busquen en beneficio de sus representados un óptimo de Pareto. Para lograr la eficiencia gubernamental es necesario reclutar funcionarios que tengan las habilidades y conocimientos para la toma de decisiones. No debe perderse de vista que el concepto de gerencia pública se acuña en el campo de la administración privada, por lo que se asemeja a los servidores públicos con gerentes y a la población con clientes (Cepeda, 2006, Martínez, 2009).

De acuerdo a Barzelay (2002), hablar de la NGP es hablar de una corriente dual. Por un lado, el pensamiento de doctrinas de carácter general y por el otro, corrientes específicas que incluyen liderazgo ejecutivo en el gobierno, gestión gubernamental y

gestión pública. Las filosofías sobre el gobierno realizan aportaciones de trascendencia que involucran distintas concepciones sobre lo que es o debe ser un buen gobierno. Los argumentos estriban en la elección de un modelo de gestión pública que satisfaga la idea de un gobierno eficiente y responsable.

El liderazgo ejecutivo tiene que ver con el desempeño de los gestores públicos y su papel en el proceso de las políticas públicas, además de su relación con la burocracia, Moore sitúa las claves del éxito de las organizaciones burocráticas en torno a la creación de valor público (1995), entendido por éste el que genera el Estado cuando otorga servicios públicos de calidad para sus ciudadanos, cuando el producto de su gestión se traduce en bienestar de su población y el proceso de políticas públicas a nivel local busca satisfacer las necesidades de la sociedad.

La gestión gubernamental se refiere propiamente al desarrollo de cadenas de valor a través de las cuales las organizaciones desarrollan los programas fijados para alcanzar sus objetivos y metas. Dichas cadenas abarcan la prestación de servicios, clientes y grupos estratégicos, la gestión financiera, suministros y recursos humanos. Las políticas de gestión pública constituyen un conglomerado de normas que tienen como fin orientar, motivar y evaluar programas públicos para planificación del gasto y gestión financiera, función pública y relaciones laborales, y evaluación y auditoría. Una nueva teoría de la gerencia pública implica diversas alternativas de gestión derivadas del análisis económico de las instituciones Barzelay (2002).

Por su parte Guerrero (2003) menciona que el concepto de gerencia pública ha enriquecido a la disciplina de la administración pública y contribuido a ampliar el dominio de su argumentación científica. Este fenómeno surgió a principios de los años noventa y tiende a diferenciarse básicamente por las ideas novedosas del manejo como elemento determinante y opuesto de la administración pública. La NGP se identifica como una transdisciplina económica que puede sustituir a aquella de manera benéfica. Para este autor la visión de la neogerencia difiere de los conceptos tradicionales de Taylor, Fayol, Barnard, Sayles, Mintzberg o Kotter y sólo se relaciona con lo expuesto por Drucker (citado por Guerrero, 2003) reconocido estudioso de la administración privada.

El origen de la NGP se encuentra en el pensamiento neoclásico donde se alaba lo privado, el individualismo y la rentabilidad, y aun llevando el apellido público sus propósitos tienden hacia la privatización de los entes estatales. Del mismo modo, así como su denominación incluye el término gerencia que asemeja o sustituye al de mercado, y ello se confirma con las propuestas a favor respecto a 1) establecer mercados intragubernamentales y orientar al gobierno hacia el consumidor, 2) desarrollar habilidades para la provisión de bienes y servicios públicos que corresponde otorgar al gobierno y 3) incluir en el lenguaje y en el ámbito gubernamental el espíritu empresarial (Guerrero, 2003).

Los conceptos centrales de la NGP son categorías económicas tan antiguas como la economía clásica, proveniente del pensamiento de Adam Smith y su idea de la competencia formulada en 1776, Jean Baptista Say y su ley del mercado de 1841, Richard Cantillón y el concepto de empresario de 1755.

Países como Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda en primer término, Suecia, Estados Unidos de América, Suiza, Italia y Canadá en segundo y algunas regiones del sur de Asia, América Latina y África con posterioridad, han acogido el debate puesto en la mesa por la NGP y lo han incorporado a sus textos clásicos sobre cultura administrativa (Barzelay, 2003; Guerrero, 2003); algunas veces por iniciativa propia y otras más por la intervención de organismos internacionales como el Banco Mundial. Barzelay descarta la idea de ver a la neogerencia como una tendencia internacional, un estilo para organizar los servicios públicos, ideas ambulantes o una teoría. Apuesta más en concebirla como una discusión o un diálogo donde se busca la respuesta a la pregunta de cómo estructurar, supervisar y administrar al sector público (2003).

En la NGP se aproximan una diversidad de conceptos provenientes de la obra de Ludwig von Mises (1994) y Friedrich Hayek (1967) como parte de la escuela austríaca, así como las ideas de James Buchanan (1991), Gordon Tullock (1965) y Vincent Ostrom (1974) representantes de la opción pública. También se encuentra presente el pensamiento administrativo de Peter Crucker (1986) y resaltan los conceptos de Octave Gelinier (1967), Michel Messenet (1975), Romain Laufer y Alain

Burlaud (1980). Ellos elaboraron el esquema del nuevo manejo público años antes de que lo hicieran el Reino Unido y Estados Unidos de América.

Ha existido una brecha entre la gerencia, entendida como una derivación de las relaciones de producción y la administración pública vista como un efecto de las relaciones de dominación. A esta bifurcación se debe agregar el modelo de la NGP caracterizado por un manejo emanado de las relaciones de intercambio que surgen entre gobernantes y gobernados. Su ideal radica en rechazar el gobierno político y adoptar el gobierno económico llamado mercado de forma que la administración pública acoja un patrón único. La NGP ve al mercado como un mecanismo de cooperación espontáneo y automático que hace funcionales los procesos económicos sin la presencia de administración alguna (Guerrero, 2003).

La planeación del gasto y la administración financiera son ejemplos de maneras particulares de mejorar la administración pública para satisfacer las necesidades de la sociedad. Después de todo lo anterior, los nuevos enfoques y teorías que proponen la modernización de la administración pública cobran sentido; con esa visión se inicia el trayecto hacia el favorecimiento de nuevas técnicas y herramientas dirigidas al logro de objetivos, cumplimiento de metas y la optimización en el uso de recursos públicos, siempre en beneficio del sector social. La modernización de los gobiernos es además vista como una respuesta a la crisis de legitimidad de la cual habla Cabrero (1997), misma que se abordó en párrafos precedentes.

## **1.2 Variables de la investigación**

Las variables son la unidad fundamental cuando se trata de la investigación científica. Son aquellas que tienen características propias y que además pueden medirse porque se encuentran sujetas a cambios por diferentes circunstancias (Amiel, 2007). Ya se ha mencionado con anterioridad en el apartado correspondiente las razones por las cuales se han elegido las variables en esta investigación, por lo que a continuación se estudia cada una de ellas.

### **1.2.1 Cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos**

Para hablar de cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos se debe analizar cada uno de los elementos que componen la frase completa para entender cuál es su sentido. Al hablar de programas públicos se debe ubicar en el contexto de la administración pública, donde el cumplimiento de objetivos refiere precisamente a lograr todo aquello que la dependencia u organismo público se ha fijado, de acuerdo a lo señalado por Matiz (2010).

Los programas públicos son aquellas intervenciones públicas directas de autoridad que se realizan sobre un problema social con presupuesto público, y que pueden ayudar a implementar una política pública. Luego entonces el cumplimiento de objetivos de programas públicos se explica por sí mismo.

Algunos autores relacionan las políticas públicas con la ciencia política, incluso llegan a considerar que aquellas son una subdisciplina de ésta (Valencia y Álvarez, 2008). Otros estudiosos contemplan el análisis de las políticas públicas dentro del campo de las ciencias sociales, mismo que surgió en Estados Unidos de América y en Francia a finales del siglo XIX y principios del siglo XX (Ballart, 1992, citado por Lobelle, 2015; Valencia y Álvarez, 2008).

En 1951 Harold Laswell elaboró una propuesta para mejorar el manejo administrativo de los Estados Unidos de América y la acción gubernamental a través de una nueva disciplina que en su momento se denominó las ciencias de las políticas. La ciencia política se transformaría en una auxiliar de la nueva disciplina, que sería apoyada por el resto de las ciencias sociales, encargándose la ciencia política de estudiar el qué y las ciencias de las políticas el cómo y el para qué. (Valencia y Álvarez, 2008) Su propuesta se basa en una transdisciplinariedad, donde se integran un conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar procesos de elaboración y de localizar datos y elaborar interpretaciones en cierto tiempo.

El análisis de las políticas obliga a observar que los métodos de investigación de las ciencias sociales y la psicología no son suficientes, por ello las ciencias de política incluyen:

1. Los métodos de investigación del proceso de la política,

2. Los resultados de los estudios de las políticas y
3. Los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento. (Laswell, 1992a)

El científico de políticas trata de obtener y dominar habilidades necesarias para lograr decisiones ilustradas, por un lado cultiva el interés del investigador por lo empírico, y por el otro busca desarrollar una teoría y práctica confiable para la solución de problemas públicos (Laswell, 1992b).

Otro estudioso del tema lo es Lindblom, a quien se mencionó en el apartado 1.1.1.2 referente a la teoría de la elección racional, mismo que además de sus aportaciones a la mencionada teoría, propuso pasos o fases para la elaboración y formación del proceso de políticas públicas; también hizo énfasis en la importancia de entender las características de los participantes y cuál es el papel que juega cada uno, el grado de autoridad que detentan, y las relaciones que se establecen entre sí, como se relacionan y controlan unos a otros. Hay diferentes tipos de participantes y cada uno juega un papel distinto, están los ciudadanos, los que lideran a los grupos, los legisladores, los líderes de las bancadas, los integrantes de los partidos políticos, los jueces, los funcionarios, los expertos y los empresarios (1991).

Uno de los pioneros del tema de las políticas Wayne Parsons, realiza una separación de lo público identificando como tal aquello que es colectivo y compete a todos en una comunidad. Señala que “lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o la intervención gubernamental o social (Parsons, 2007). A través del estudio de las diferencias entre lo público y lo privado llega Parsons al concepto de políticas públicas como una forma de resolver los problemas públicos.

Parsons retoma algunas ideas de Laswell, como el enfoque en el conocimiento del proceso de las políticas públicas y el enfoque del proceso de las políticas públicas. Retoma también algunos aportes de Lindblom, al señalar que “al estudiar el proceso de las políticas públicas se deben considerar las elecciones, las burocracias, los partidos políticos y los grupos de interés, pero también las “fuerzas más profundas”

(las empresas, la inequidad y las limitadas capacidades de análisis) que estructuran y distorsionan el proceso de las políticas públicas” (Parsons, 2007).

### **1.2.2 Transparencia**

El término transparencia ha sido utilizado de manera frecuente en el lenguaje político durante cuando menos la última década, utilizándola con diversas acepciones, entre las que destacan: como condición, una política pública, un valor, una cualidad, un principio, etc. En términos generales la transparencia es un atributo o cualidad que nos permite tener información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación. (COPRET, s.f.).

Por lo anterior, cada vez nos familiarizamos más con ella y cada vez la utilizamos como un término común, sin embargo, al remitirnos al diccionario de la Real Academia de la lengua Española (2021), por transparencia se entiende aquello que tiene la cualidad de transparente. A su vez por transparente se entiende “cuerpo que permite ver los objetos con nitidez a través de él”, o “cuerpo traslúcido”, aquello “que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse” o también lo que es “claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad”.

Vista de esa forma la transparencia no es una cualidad atribuible a una persona, ni tampoco encaja en la descripción de una organización o ente público. Sin embargo, la expresión transparencia se sigue utilizando como sinónimo de atributos o cualidades de franqueza, apertura, claridad, honestidad que se esperan de personas, asuntos y gobiernos. En esos términos y de acuerdo con Guerrero (2008; 7), se identifica tres usos comunes o acepciones de la palabra transparencia:

“como cualidad de un objeto (traslúcido); como atributo de un sujeto (franco, abierto, que no oculta nada); y como atributo de un ente colectivo, empresa o asociación civil (cuando éste hace pública o disponible información sobre su funcionamiento, procedimientos internos, administración de recursos, criterios de decisión, actividades, desempeño, gasto).”

La transparencia gubernamental es la que identifica Guerrero con el tercer sentido (2008). No es la cualidad propiamente de las organizaciones o sus acciones en sí mismas las que podrían denominarse transparentes, sino la información que se

desglosa de sus prácticas y modelos organizativos. Vista así, se puede identificar como una forma a través de la cual se conoce, accesa y evalúa la actuación de gobernantes y de los gobiernos como organizaciones (López, 2017).

La administración pública normada es una corriente de pensamiento que explica de manera moderna la concepción de transparencia, y tiene que ver con la noción de que el gobierno debe actuar de forma clara y previsible, siguiendo la normativa previamente establecida y a través de procesos públicos. De esta manera la transparencia se coloca en un ámbito donde se mezclan objetivos que por un lado buscan disminuir la desconfianza en la actuación gubernamental, guiar el desempeño de los servidores públicos y responder las demandas ciudadanas. También se relaciona a la transparencia con aquello que puede hacerse público (la publicidad) de los asuntos del gobierno, es una condición de justicia el permitir a los ciudadanos conocer la actuación de quien ostenta el poder y en consecuencia controlar ese actuar (Kant, citado por López, 2017).

En un artículo escrito por Arellano (2007), señala que abrir la información gubernamental (la transparencia) como principio general de una sociedad democrática, es uno de los grandes debates del momento. También señala que dicho debate se funda más en una especie de esperanza que en argumentos teóricos robustos. Se devela que una de las razones del artículo lo es proporcionar un basamento teórico para incluir la transparencia como una herramienta en organizaciones gubernamentales.

La historia de la transparencia en el país tiene parte de su origen en uno de los grandes males de América Latina que es la corrupción, la cual de acuerdo a algunos autores también ha influido para llevar a cabo una modernización integral de la administración pública y su aparato burocrático (Dávalos, 2014), cuyas prácticas discrecionales representan uno de los mayores obstáculos hacia los requerimientos de los ciudadanos y la consecución de la cultura democrática que desde hace años nos jactamos de tener en el país. Por todo lo anterior, existen antecedentes de los esfuerzos que se han realizado durante años sin obtener resultados concretos.

En el año 2002, se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que cambiaría la forma de conducir la

gestión pública y la abriría al escrutinio público, al permitir a la sociedad acceder a la información relacionada con presupuestos, cumplimiento de atribuciones, competencias y facultades de cualquier ente de gobierno. Se creó también un organismo denominado Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de datos personales (IFAI) encargado de garantizar la transparencia, como mecanismo para hacer efectivo el derecho de acceso a la información.

A partir del año 2007 con las reformas al artículo 6º constitucional la transparencia, muy de la mano del derecho a la información, empezó a cobrar importancia debido a que se estableció una obligación para las entidades de la federación de realizar una serie de prácticas tendientes a garantizar el citado derecho, y con ello la protección de datos personales, acceso a la información, divulgación de información completa sobre ejercicio de recursos públicos, obligación de sancionar la inobservancia de disposiciones en materia de acceso a la información, entre otras.

Pese a lo anterior, las autoridades y funcionarios públicos encontraron la forma de evadir sus responsabilidades y continuaron obstaculizando el ejercicio al derecho de la información y la transparencia, lo que culminó con un inventario diez años después de la promulgación de la Ley de Transparencia que mostró los siguientes hallazgos: Asimetría de los ordenamientos de las 31 entidades federativas con la federal y la del Distrito Federal, con distintos niveles de protección; existencia de un régimen de excepción para algunos entes públicos y privados ya sea que recibían y ejercían recursos públicos o tenían la calidad de autoridades; los sujetos obligados en la Ley de Transparencia no estaban obligados a documentar sus facultades y atribuciones lo que generaba gran número de información inexistente; el IFAI y los organismos encargados de la transparencia en las entidades federativas no gozaban de autonomía y su competencia era limitada; los poderes legislativo y judicial tenían que crear un organismo que se encargara de la transparencia sin tener los conocimientos adecuados y los resolutivos del IFAI y los organismos garantes a nivel estatal eran refutados con frecuencia por los sujetos obligados a transparentar.

En el año 2007 se elaboró un ejercicio por personal del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) denominado Métrica de la transparencia, el cual también se realizó en 2010. Dicho ejercicio dio cuenta del estado que presentaban la

transparencia y el acceso a la información pública en los tres poderes y órganos autónomos de la federación, así como de los tres niveles de gobierno de todos los Estados del país. En esta medición, la transparencia implicaba la interacción de normas y actores; normas que regulan esa interacción y actores que pueden distinguirse a su vez entre los actores oferentes de información y los actores demandantes (COMAIP, 2014).

Los oferentes son los sujetos obligados a proporcionar la información y los actores vigilantes de que esa información se proporcione de acuerdo a las normas vigentes; los demandantes están compuestos por todos los mexicanos en cuanto destinatarios de la norma que pueden acceder al ejercicio del derecho a la información. A su vez los sujetos obligados son cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial o de los municipios, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos y cualquier ente que utilice recursos públicos.

Este ejercicio se realizó en un momento de grandes cambios en el país. Los hallazgos no podían esperar. Entre los resultados se encontró que había dispersión entre las leyes y en los ordenamientos que regulan la política de transparencia y de acceso a la información pública de las entidades, lo que ocasionaba aumento de costos en el acceso; muchos sujetos obligados se apegaron a los ordenamientos legales relacionados con la información pública de oficio; existía discrepancia entre los poderes respecto a la información pública de oficio que generaban, ello les producía que emplearan excesivamente la leyenda de “No aplica”, lo que generaba opacidad (COMAIP, 2014).

Las obligaciones constitucionales inicialmente señaladas antes de la reforma del 2007, se vieron robustecidas en la ley de 2015, previo a una serie de inconsistencias e intentos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), aliado al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) de impulsar una serie de reservas que representaban un retroceso a lo logrado hasta entonces en materia de transparencia, entre ellas estaban: i) la eliminación de la definitividad de las resoluciones del IFAI, ii) el IFAI no tendría facultades para promover actos de inconstitucionalidad; iii) Las designaciones de comisionados por el Ejecutivo tendrían mayor peso que las del

Legislativo; iv) Por lo menos cuatro de los integrantes de la Comisión tendrían que ser Licenciados en Derecho, y v) los partidos políticos no tendrían la obligación de transparentar su actuar y por tanto quedaban fuera de los sujetos obligados. (Ruelas, 2016).

Luego de diversos intentos por boicotear el proyecto original y de librar grandes batallas donde se pretendió otorgar facultades inverosímiles al Presidente del Banco de México, se aprobó el 2013 la reforma constitucional de la materia, misma que fue publicada en 2014. Posteriormente se pretendió la independencia del IFAI para buscar que fungiera como un verdadero garante de derechos, integrado con comisionados independientes que conocieran de la materia e hicieran valer la autonomía del organismo.

Por último, se buscó que el proyecto de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tuviera una visión ciudadana, lo cual desde el punto de vista de algunos expertos sí se logró, porque literalmente fue defendida por las organizaciones de la sociedad que exigían el cumplimiento del denominado “Pacto por México” de una reforma constitucional en materia de transparencia. Tras varias movilizaciones en las sesiones de las Comisiones Unidas de la Cámara de diputados encargadas de discutir los proyectos, el colectivo por la Transparencia y México informó que lograron que la gran mayoría de reservas se repeliera (Ruelas, 2016).

En esos términos, la Constitución establece en el artículo 6º el derecho de acceso a la información plural y oportuna, comprende también la obligación del Estado de garantizar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, la obligación de autoridades, entidades, órganos, organismos de los tres poderes, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, personas físicas y morales, sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en los tres niveles de gobierno, de publicitar la información en su poder y sólo reservarla por razones de interés público y seguridad nacional.

Se estableció por fin el derecho de todas las personas de acceder de forma gratuita a la información pública sin acreditar ni justificar algún tipo de interés. También se estableció que habría mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión; que la federación contaría con un organismo autónomo, especializado e

imparcial, encargado de garantizar el cumplimiento al derecho de acceso a la información pública, mismo que se regiría por la ley en materia de transparencia. Se estableció además la existencia de organismos garantes en cada una de las entidades federativas.

La mencionada Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobada en 2015 reglamentaria del artículo 6º constitucional, quedó en los siguientes términos:

“Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general [...] tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios” (Diario Oficial de la Federación, 2015).

En Michoacán se aprobó en el año 2016, la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales del Estado, misma que se encuentra en términos más amplios que el ordenamiento antes mencionado al garantizar además, la protección de datos personales. El artículo 2 del señalado ordenamiento refiere que tiene como objetivos:

*“...VI. Asegurar la transparencia y la rendición de cuentas de los Sujetos Obligados a través de la generación de información sobre sus indicadores de gestión y del ejercicio y manejo de los recursos públicos, mediante la publicación completa, veraz, oportuna, confiable y comprensible a todas las personas...”*

Además de lo anterior, la transparencia es una de las cualidades en las que mayor énfasis pone el Fondo Monetario Internacional (FMI, 1997), para apoyar y aportar recursos a los países integrantes, quien literalmente manifiesta que su papel es brindar asesoramiento y asistencia técnica que ayude a fomentar la buena gobernanza, como la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas del sector público.

### **1.2.3 Participación ciudadana**

Una vez analizada la relación entre las variables cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos y transparencia, corresponde ahora entrar al estudio de la participación ciudadana. En un apartado posterior se estudia la estructura del Estado mexicano, este comprende un gobierno democrático que atribuye la titularidad del poder a la sociedad, quien para ejercerlo verdaderamente necesita tomar parte en los asuntos públicos que interesan a todos, porque la participación social permite que todas las voces sean escuchadas (Serrano, 2015).

Para que el gobierno tenga razón de ser y se convierta en un gobierno del pueblo se requiere la participación de los ciudadanos, quienes a través de vigilar en qué invierten los recursos públicos y de qué manera los administran, controlan el poder de los representantes políticos e impiden que velen por intereses de unos cuantos, así como evitan que se caiga en actos de corrupción, sobornos y otras malas prácticas.

También los cambios en las diferentes etapas por las que ha atravesado la administración pública han hecho lo propio. La función del Estado pasó históricamente por diversos modelos. Pareciera que la expansión del gasto de gobierno trajo consigo el crecimiento del aparato burocrático y la ineficacia de las tareas gubernamentales (González, 2003). Surgieron además entre los años cincuenta y setenta las escuelas de políticas públicas, que abrieron un campo disciplinario originado por la necesidad de entender una realidad de la administración pública más compleja de la hasta entonces conocida (Cabrerero, 1998).

A través del proceso de políticas públicas se abrieron nuevas posibilidades para los administradores públicos de incorporar acciones entre gobierno y sociedad. Conjuntar estrategias significó para los gobiernos incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad y en ocasiones el dinero de los ciudadanos (Aguilar, 1992). Como se dice en apartados anteriores, en la década de los ochentas surge la NGP, que mostraba nuevos paradigmas de la administración pública; con ello surgió la crisis del sector público, la pérdida de confianza en el Estado, cambió la idea del papel que desempeñan los gobiernos, las personas y las organizaciones en el desarrollo social.

Durante los últimos cincuenta años la participación ciudadana se ha vinculado con procesos de innovación y con una mejora en el otorgamiento de los servicios públicos. El involucramiento de los ciudadanos se ha institucionalizado y los gobiernos ofrecen programas, procesos y políticas que tengan dichos elementos de participación (Díaz, 2017).

En México existen en la historia contemporánea algunos antecedentes de ejercicio de participación ciudadana. En la época de Ernesto Zedillo hubo importantes innovaciones que ayudaron a eficientar las políticas públicas en materia de desarrollo sustentable y en la educación (Olvera, 2009). Uno de estos ejercicios se vio cristalizado con la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México de 1998, que implementó la figura de delegados vecinales y finalmente fue un fracaso por concentrarse en figuras como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

En la actualidad la participación ciudadana en los asuntos públicos reviste gran importancia, habida cuenta que es la sociedad la destinataria de las decisiones de los gobiernos. Suele identificarse en ámbito del voto directo y de los procesos electorales, incluidos estos en la democracia de la elección directa. Sin embargo un término más amplio incluye una “intervención más o menos directa de la ciudadanía en los asuntos públicos, de tal modo que se le permite involucrase en la actividad de la Administración Pública y en las decisiones que toma” (Benalcázar, s.f.).

En la Constitución federal se habla de participación ciudadana en 5 ocasiones. La que interesa es la participación a que alude el artículo 115, que habla precisamente de los municipios, y que en su fracción segunda señala:

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal (Cámara de Diputados, 2019).

#### **1.2.4 Fiscalización**

Para terminar con las variables mencionadas, corresponde ahora hablar de la fiscalización, que tiene estrecha relación con el manejo de los recursos públicos. Para algunos teóricos la fiscalización es la primera línea de defensa de la sociedad contra los actos de corrupción (Márquez, 2009). Para el citado autor fiscalizar es inspeccionar a personas, entidades o actividades para comprobar si pagan impuestos o examinar, controlar o criticar las acciones de otros. Sin embargo, se puede mencionar diversos casos donde se muestra que en el país no existe una fiscalización efectiva. Lo anterior podría deberse a que no existe una verdadera independencia de los entes fiscalizadores tal como se verá más adelante.

En la página del Poder Legislativo se define la fiscalización como:

“[...] el proceso de revisar, auditar y vigilar a detalle la congruencia entre los objetivos planteados y las metas alcanzadas en materia de contabilidad, finanzas, presupuesto, avances y beneficios económicos, adecuación programática y endeudamiento en cada uno de los entes de la administración pública y los Poderes de la Unión, en cada ejercicio fiscal. Implica controlar las actividades del Estado para confirmar que se ajusten a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.” (Sistema de Información Legislativa, 2020).

Las entidades de Fiscalización Superior son reconocidas por la Organización de Naciones Unidas como:

“Entidades esenciales para la promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública, en aras de la consecución de los objetivos y las prioridades de desarrollo nacionales, así como de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente...están llamadas a generar valor y beneficio para producir una diferencia en la vida de los ciudadanos” (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior, 2015).

En otros términos, en un estudio profundo sobre el sistema nacional de fiscalización, se dice que las auditorías son una herramienta de la fiscalización para hacerla más efectiva y se menciona otro concepto:

“La auditoría comenzó siendo un examen sistemático de los registros contables y estados financieros con el fin de verificar los hechos relativos a las operaciones de la empresa y sus resultados, en la actualidad su papel y técnicas se han ampliado para abarcar otros aspectos relevantes de la actividad organizacional.” (Arellano, 2012; 38-39).

En ese mismo sentido se pronuncia el IMCO (2010), el cual refiere que el término de fiscalización llega a confundirse o utilizarse con el término rendición de cuentas y también con el de auditoría, por ello delinea su propia definición del término que nos ocupa. Así, la define como “[...] el conjunto de acciones que tienen por fin comprobar el efectivo pago de la actividad económica-financiera de los organismos que ejercen recursos públicos con legalidad, eficacia, eficiencia y economía”.

Otra definición se encuentra en Fuentes (2013), que refiere “[...] la fiscalización superior debe ser concebida como una actividad técnica que, en gran medida, se desenvuelve en la esfera de lo político [...]” por ello la relación con el Congreso se torna complicada. De un lado obtiene información sobre el estado general del gobierno para analizarla y procesarla, y por el otro supone el riesgo de que la injerencia política prevalezca sobre el trabajo técnico y disminuya su efectividad. Es aquí donde surge un doble desafío para la fiscalización de lograr un equilibrio óptimo entre las dos posiciones que parecieran opuestas. Lo importante es que la relación entre Congresos y entes fiscalizadores se vigorice para suministrar información confiable y especializada que redunde en decisiones basadas en resultados e impactos.

Una definición más amplia es la de Villanueva (2014; 28), donde menciona que: “la fiscalización superior es la etapa de vigilancia y evaluación del gasto público realizada por el poder legislativo, a través de una entidad encargada para ello, que comprende la planeación, el desempeño y los logros del uso de los recursos públicos”.

La anterior definición supera las que le precedieron, en tanto revisiones tradicionales del uso de recursos públicos porque supone una evaluación del cumplimiento de metas

y resultados que en opinión del citado autor representa un sistema de pesos y contrapesos (Ocampo, 2016).

Otro concepto con tintes de avanzada, lo es el que presentan Rivas y Ocampo (2010; 35) que señalan:

“La fiscalización es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. Esta actividad es vital para comprobar si las entidades públicas o privadas que reciben recursos públicos los administran, manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes”.

Se coincide con la anterior definición, porque de acuerdo a los autores consultados, no existe una fiscalización con las anteriores características en nuestro país, por ello las revisiones al gasto público deben ser exhaustivas, apegadas a la normatividad aplicable no sólo en cuanto el manejo de los recursos, sino también en cuanto a una correcta aplicación, a conocer el impacto que genera y los efectos que provoca (Ocampo, 2016).

En México como en algunos otros países, se concede la facultad de fiscalizar al Poder Legislativo, incluso el titular del ente fiscalizador es nombrado por la legislatura en turno. En opinión de la autora de esta investigación, esta facultad pudiera alejar y comprometer la imparcialidad del órgano fiscalizador, considerando que dicho ente tiene la facultad de revisar la cuenta pública que incluye el gasto de los tres poderes ya sea de la federación o de las entidades y los municipios, es decir las Auditorías (léase el Auditor) revisan el gasto del órgano que lo nombró; en ese sentido se manifiesta Lahera (1994), al hablar de la evaluación de las políticas públicas, donde señala que ese papel fiscalizador debe ser real y eficaz, sin constituir una carga excesiva que entorpezca la gestión pública.

En esos términos, las facultades de los entes fiscalizadores son de revisión, supervisión, evaluación, control y seguimiento que se hace del ejercicio de los recursos públicos, verificación del cumplimiento de los programas, y aplicación en su caso de sanciones a los servidores públicos. Lo anterior de conformidad con las facultades establecidas en el artículo 74 fracción VI y 79 de la Constitución Federal.

En el apartado de fundamentos de la investigación se comenta a cerca del Informe de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), misma que entre 1998 y 2015, había presentado en total 656 denuncias penales por actos de corrupción, de las cuales sólo 19 terminaron en consignaciones. La cifra representa el 2.89%, es decir, que el 97.11% de las denuncias queda en la impunidad, y esto considerando que el 2.89% de las consignaciones terminen en sentencias condenatorias, de lo contrario ese porcentaje de 2.89% se reduce aún más.

Los desafíos del sistema de fiscalización y la ampliación de facultades de la ASF se abordan en el documento denominado Resumen Ejecutivo del Sistema Nacional de Fiscalización de México (OCDE, 2016), donde se menciona la dotación de herramientas adicionales que se le han conferido a la ASF para desempeñar su función. El análisis del mencionado sistema realizado por la OCDE, se centra en factores estratégicos amplios, en la dimensión nacional y subnacional de la auditoría en México y el impacto del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación. Además toma en cuenta esfuerzos individuales y coordinados de instituciones involucradas para lograr resultados basados en algunas de las propuestas siguientes:

1. El Sistema Nacional de Fiscalización podría generar efectos de política pública al: señalar de manera clara las actividades y estrategias del Sistema Nacional de Fiscalización, aprovechando las fortalezas de sus integrantes, como pudiera ser estudios sobre la coherencia de las políticas de integridad y transparencia, establecer un área dentro del Sistema Nacional de Fiscalización, para definir y coordinar a través de un nuevo grupo de trabajo el Sistema Nacional de transparencia, establecer el área mencionada en el punto anterior para fomentar la práctica de la transparencia al mejorar la eficacia de iniciativas de datos abiertos.
2. La ASF pudiera mejorar su estrategia para lograr resultados más eficaces dentro de su mandato y prevenir posibles riesgos de excederse en el uso de sus facultades y atribuciones. Esto lo conseguiría a través de las siguientes acciones: transmitir una visión, objetivos y procedimientos transparentes respecto a la auditoría forense y las nuevas facultades, en la cual se recalque su primacía comparativa en auditoría y control y contribuya a avalar la

correlación con las actividades de los demás integrantes del SNF y de la Fiscalía Especializada en materia de corrupción, hacer una reevaluación de sus elementos fundamentales, su agilidad estratégica y la flexibilidad de sus recursos, aprovechando sus nuevas facultades y ajustar sus auditorías basadas en irregularidades para dar oportunidad a la asignación de recursos y a la reducción de auditorías realizadas.

3. El Sistema Nacional de Fiscalización estaría en condiciones de corregir ciertas deficiencias en el área legal, de políticas públicas y ejecutivas al realizar las siguientes acciones: aprovechar que en las reformas se incluyó al Sistema Nacional de Fiscalización en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción para fortalecer la autonomía de las instituciones de fiscalización de las entidades, gestionar orientaciones congruentes de control interno y gestión de riesgos en todo el gobierno al equiparar las normativas legales vigentes y perfeccionar la coordinación entre los órganos de auditoría interna y externa, reducir los programas de auditoría para los órdenes estatales de gobierno con el fin de evitar la duplicidad de actividades y optimizar la supervisión de las participaciones de los otros niveles de gobierno, impulsar el servicio profesional de auditoría al crear políticas acertadas de gestión de recursos humanos que favorezcan la independencia y un desempeño eficaz, incrementar los esfuerzos para ampliar capacidades de gestión, centrándose en servidores de mandos medios y superiores y acrecentar los presupuestos y corregir las insuficiencias de capacidades para auxiliar a las entidades de fiscalización estatales a cumplir con su cometido.
4. El Poder Legislativo podría fortalecer sus propias capacidades técnicas para garantizar la pertinencia e impacto del trabajo de la ASF y ésta podría perfeccionar sus aportes a la buena gobernanza y con ello obtener la aceptación de sus recomendaciones, todo ello si realizara las siguientes acciones: destinar estudios y auditorías para la aplicación del SNT, realizar evaluaciones en materia de control interno y gestión de riesgos, empatar sus nuevas facultades para planear auditorías con anticipación y realizarlas en tiempo real, con su programación de auditoría tradicional, al inicio del ejercicio fiscal ajustar sus

auditorías a programas de alto riesgo y en la ejecución de los programas, para añadir valor a los informes en el proceso de toma de decisiones, evaluar sus procesos de control de calidad e informar con mayor frecuencia al Congreso y optimizar la transmisión, la capacitación y la comunicación y para acrecentar el impacto entre los principales participantes del Sistema Nacional de Fiscalización.

### **1.3 Evaluación de las políticas públicas como ejercicio democrático**

Los países que se precian de vivir en democracia requieren cumplir con las expectativas de sus ciudadanos, que cada vez, se vuelven más exigentes. Los tiempos actuales y su conglomerado de factores como el acceso a la información y las tecnologías, que da como resultado sociedades más informadas, obligan a los gobiernos a buscar formas de mejorar su gestión, al mismo tiempo que publicitan sus resultados y su impacto.

Las políticas y programas sin evaluar son proyectos inconclusos. Por ello la evaluación ha tomado gran relevancia en las últimas 5 décadas. La evaluación de las políticas públicas propiamente comienza en los Estados Unidos de América en los años treinta y después de la segunda mitad del siglo XX se consolida como área de investigación a través de publicaciones y foros (Lobelle, 2015). Por su parte, Lindblom (1991) señala que la evaluación, que con frecuencia es vista como la última fase del proceso de las políticas públicas, no se considera un paso en la formulación de las políticas, a menos que proporcione idea sobre la reformulación de las próximas políticas.

La actividad evaluativa es una fase que puede realizarse en cualquier momento, por ello puede denominarse transversal. Resulta tarea compleja separar de manera rígida las fases del proceso de las políticas públicas, que es visto por algunos estudiosos como un proceso lineal y otros más como un proceso cíclico donde se entremezclan cada una de las etapas. A estas alturas de la investigación la autora se decanta por el proceso cíclico e inacabado que se realiza en las políticas públicas.

La evaluación, de acuerdo a Dunn (citado por Salazar-Vargas 2014), es un proceso con carácter valorativo, es decir como un componente inherente. Para Jean

Leca (citado por Salazar Vargas, 2014; 22), es “[...] la actividad de recolección, análisis e interpretación de la información, que tiene que ver con la puesta en marcha y el impacto de las medidas que buscan actuar sobre una situación social, así como la preparación de nuevas decisiones”. Por su parte Salazar-Vargas (2014; 22), define la evaluación como “la actividad de comparar el proceso o resultados específicos con propósitos y objetivos previamente establecidos. Es confrontar la validez de un proceso particular, al igual que su misma metodología”.

Para Rossi y Freeman, la evaluación de programas es “[...] la aplicación sistemática de procedimientos y métodos de investigación social para evaluar y sopesar la conceptualización, diseño e implementación y utilidad de programas de intervención social” (1999; 20). La autora de esta investigación difiere de este concepto porque dentro de él se incluye el término evaluar, por lo que se vuelve una definición circular.

En el glosario de términos de la OCDE (2002; 21), se establece que la evaluación es la “[...] apreciación sistemática y objetiva de un programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo”.

En el Manual de base para la evaluación de políticas públicas se define de la siguiente forma:

“[...] la evaluación es una actividad programada que emite juicios valorativos, fundamentados y comunicables, sobre la planificación, la implementación y/o los resultados de las intervenciones públicas (políticas, programas y/o proyectos), sustentados en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y en comparaciones respecto de parámetros establecidos, para contribuir a la mejora de los procesos de gestión y legitimar social y técnicamente las políticas, con el fin de impactar en la calidad de vida de la población a través del fortalecimiento de las capacidades de intervención del Estado”. (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016; 11).

En el año 2004 se adiciona la fracción C al artículo 26 de la Constitución federal donde se estableció la creación del CONEVAL que tiene como fin la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social. De manera casi paralela, se estableció la normatividad para la evaluación de los programas federales, cuyo fin fue la creación de un sistema coordinado y eficiente de gestión para resultados. Esta normatividad surgió porque hasta ese momento no había forma sistematizada de conocer si los recursos gastados habían tenido resultados concretos y medibles. No se conocían indicadores de resultado o impacto final. Por ello se emitieron los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal con el fin de mejorar la presupuestación, la gestión y la rendición de cuentas (Diario Oficial de la Federación, 2007).

Posteriormente se desarrolló el Programa anual de evaluación para el ejercicio fiscal 2007 así como la Metodología para la elaboración de la matriz de indicadores que pretendía establecer los procedimientos técnicos y normativos que deberían ser aplicados por las dependencias y entidades con base en la matriz de marco lógico. Todo lo anterior busca tener en la Administración Pública Federal una gestión para resultados; si no se mide la relación entre los recursos gastados y el bienestar final de los beneficiarios, algo estará fallando en la gestión pública y posiblemente los recursos se estén gastando en acciones y programas que no produzcan resultados concretos y sólo se traduzcan en buenas intenciones (Diario Oficial de la Federación, 2007). Dentro de dicha normatividad se establecen términos de referencia para evaluación de consistencia y de resultados y diseño, así como lineamientos de Matriz de Marco Lógico, que es la metodología que debe utilizarse en la evaluación que realiza el CONEVAL.

Con posterioridad al establecimiento de la normatividad para la evaluación de los programas federales se estableció la obligación de evaluar en los Estados y los municipios. En consecuencia se implementó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y se adecuaron las legislaciones estatales, para quedar armonizadas con la legislación federal y con la obligación de evaluar los recursos públicos.

Existen diferentes tipos de evaluación, según el criterio de diferenciación que se utilice; atendiendo al tiempo en que se realiza (Lobelle, 2015), se habla de:

1. Evaluación ex ante. Se puede realizar en los momentos hasta antes de la implementación de la política pública. Su objeto consiste en cuestionar el ajuste de la intervención a las necesidades que causaron su formulación. También se analizan las posibilidades de éxito.
2. Evaluación intermedia. Tiene lugar entre el inicio del análisis de las políticas públicas y el final de la implementación. Su resultado ofrece información sobre la eficacia de la intervención, la pertinencia de los objetivos considerados y la calidad del sistema de gestión.
3. Evaluación ex post. Es aquella que se realiza al terminar la intervención. Permite emitir juicios valorativos respecto al éxito, eficacia, eficiencia y la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimiento previstos.

También existen evaluaciones externas e internas, según sea el evaluador una persona integrante de la dependencia encargada de ejecutar la política o un externo; otra clasificación es la que divide la evaluación en sumativa y formativa, etc.

Los lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública, establecen en el título tercero Capítulo I, lineamiento décimo sexto los siguientes tipos de evaluación según el contenido:

I. Evaluación de Programas Federales: las que se aplican a cada programa, y que se dividen en:

a) Evaluación de Consistencia y Resultados: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la MIR.

b) Evaluación de Indicadores: analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.

c) Evaluación de Procesos: analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.

d) Evaluación de Impacto: identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal.

e) Evaluación Específica: aquellas evaluaciones no comprendidas en los lineamientos mencionados y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo, y

II. Evaluaciones Estratégicas: evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

Como un ejercicio de esta investigación la autora de la misma propone un concepto propio del término estudiado en este apartado: evaluar es el proceso científico y objetivo de planes, programas, procesos y proyectos, comenzando desde el diagnóstico, diseño, implementación y ejecución con el fin de asignar un valor a la intervención estatal para conocer el grado de cumplimiento de objetivos y metas, así como de los efectos no planeados.

La evaluación es una práctica a la que los políticos se siguen resistiendo (Vega et al, 2013). A pesar de que ya se encuentra establecida legalmente la obligación de evaluar y transparentar los programas gubernamentales y toda la información generada y relacionada con el manejo de recursos públicos en todos los niveles de gobierno y organismos autónomos. Es una actividad en la que los servidores públicos, funcionarios o autoridades gubernamentales han quedado a deber, una obligación que no han cumplido y que los ciudadanos tienen derecho a saber qué se hace con los recursos, por qué se hace y qué efectos se están generando, y tener la posibilidad en su caso de intervenir en la toma de decisiones.

Además de lo anterior, los beneficios de la evaluación son claros y muy variados, entre ellos se pueden mencionar los siguientes:

1. Ayuda a reestructurar y mejorar los programas y a conocer los efectos provocados por la intervención.
2. Aporta rigurosidad y sistematización que lo convierten en un proceso integral, válido y confiable.
3. Se pueden combinar diversas metodologías, de acuerdo a lo que se pretenda con la evaluación para disminuir el margen de error y obtener resultados más confiables. (Ballart, 1996; Vega, Torres y Cerna, 2013).

### **1.3.1 Evaluación de diseño**

En este apartado se aborda la evaluación de diseño, para profundizar un poco respecto a la evaluación que se va a realizar, máxime que los municipios se encuentran en el trayecto inminente hacia el camino de la evaluación de sus programas públicos. Primero, porque es una obligación que les impone la normatividad aplicable y que tarde o temprano tendrán que cumplir, y segundo porque se trata de un momento histórico en el que los ciudadanos se están involucrando cada vez más en los temas públicos, desean saber cómo y en qué se están gastando sus impuestos y también quieren respuestas respecto a las razones que tienen los tomadores de las decisiones para preferir una opción en lugar de otra.

La evaluación de diseño también conocida como evaluación conceptual tiene como objetivo esencial la mejora del programa evaluado (Bueno y Ozuna, 2013). Esta actividad queda en manos de los tomadores de decisiones y es a ellos a quienes los autores mencionados dirigen su investigación, con el propósito de incidir en sus modelos. Ofrecen un conjunto de estrategias para aplicar en el diseño de las intervenciones y dar con ello respuesta clara desde el conocimiento sustentado del contexto donde se aplicará la política pública. Esta evaluación dada su naturaleza, adquiere mayor relevancia cuando se realiza ex ante, por ello el manuscrito en mención ofrece una alternativa que combina la teoría y la lógica de la planificación que de forma ordenada brinde una opción de mejora respecto a la racionalidad y coherencia del programa.

En la página oficial de CONEVAL (<https://www.coneval.org.mx>) se define la evaluación conceptual o de diseño de los programas de desarrollo social como un instrumento dirigido a los programas de nueva creación. Este tipo de evaluación debe realizarse en el primer año de implementación de un programa, ya que la información que brinda la evaluación permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, y a decir de la propia página, con ello saber si el esquema del programa contribuye a la solución del problema para el cual fue creado.

La evaluación también brinda información de los objetivos de la planeación a los cuáles contribuye en su caso el programa, así como la relación que guarda con otros programas. Se puede llevar a cabo la evaluación en materia de diseño con o sin

trabajo de campo, a través de dos metodologías; la primera permite tener una aproximación del programa evaluado desde su implementación para tener una mayor comprensión de la problemática que enfrenta su operación y que debe considerarse en su diseño. Esta metodología tiene un enfoque diferente y en consecuencia su alcance y objetivos serán diversos a los obtenidos en una evaluación de diseño sin trabajo de campo. En la página mencionada se encuentran los términos de referencia vigentes para realizar cualquiera de las dos evaluaciones.

## CAPÍTULO II

### Formas de Estado y de Gobierno en el Estado Mexicano

#### 2.1 Estructura del Estado Mexicano y las Entidades Federativas

El Estado mexicano adopta como su régimen de gobierno un sistema republicano, representativo, democrático, laico y federal, compuesto por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación, establecida según los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Culminar en la consolidación de dicho régimen no ha sido tarea sencilla; podemos remontarnos a la antigüedad donde tiene su origen el estado que conocemos en la actualidad. Desde los tiempos de Platón y Aristóteles ya se pronunciaban sobre las formas de gobierno y sobre la división de poderes.

Aristóteles sostuvo que los principales elementos del Estado eran la rama legislativa, los funcionarios administrativos y los tribunales (Suprema Corte de Justicia, 2005), hasta la época moderna en que se realizó una división del poder del Estado como remedio para el abuso en su ejercicio. A través de la historia constitucional de nuestro país podemos observar cómo se han librado batallas entre conservadores y liberales, transitando entre el centralismo y el federalismo una y otra vez, hasta la promulgación de la Constitución de 1917 (Torre, s.f.; Sordo, s.f.; Vázquez, s.f.; Fix, 1997; González y Caballero, s.f.).

El régimen que el estado adopte de manera genérica se puede dividir en dos formas que permiten hablar ya sea de estado simple o de estado complejo (Fernández, 2011). El estado simple es aquél que no encuentra división al interior de su territorio y suele denominarse también como estado unitario. Dentro del estado complejo se encuentra la unión real y personal de estados, el estado federal, el estado unitario descentralizado y la confederación de estados.

Existen grandes debates entre teóricos respecto a si en nuestro país se atendió a los requisitos necesarios para la conformación de un estado federal, uno de ellos con el cual la autora de esta investigación coincide es Martínez (2012) y no es la intención de esta investigación sustentar grandes argumentos a favor o en contra de la postura, sólo se menciona que en el sentido estricto esta forma de estado fue adoptada sin

reunir los elementos necesarios, debido a que esta figura presupone la existencia o pacto celebrado entre varios estados que crean por encima de ellos un Estado donde quedan integrados todos, Fernández (2011), conservando cierta autonomía y dotando a la federación de nuevos poderes, supeditándose a ella.

Han existido a través de la historia grandes pensadores que con sus ideas han influido en las conceptualizaciones de diversas instituciones que si bien han evolucionado, es importante conocer su origen y sus antecedentes para entender mejor su naturaleza y sus fines. Uno de los grandes referentes en la teoría del Estado en nuestro país es Porrúa (2005), quien analizando a diversos autores que van desde los antiguos filósofos, como Platón y Sócrates, pasando por Santo Tomás y San Agustín, así como por el pensamiento de Heller, Jellinek, Maquiavelo, Locke, Hobbes, Rousseau, Weber, Marx, Hegel, Bluntschli y Posada, provoca grandes disertaciones que le llevan a formular un concepto de Estado, señalando que “se trata de una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes” (198).

El bien público lo distingue Porrúa (2005), como un fin específico del Estado que concierne a la masa de todos los individuos y de todos los grupos y no sólo a generaciones presentes sino venideras. Distingue a su vez tres elementos formales del bien público: primero, necesidad de orden y paz, donde el Estado se encarga de la producción de normas que rijan la actividad de los particulares en su lucha por obtener los bienes materiales, y este orden y paz se pretende en un doble aspecto, interno e internacional; segundo, necesidad de coordinación, que puede surgir de la libertad de las personas en el orden espiritual y en el económico en la consecución de sus fines puede chocar con la actividad de los demás, por ello el Estado debe intervenir incluso a través del orden jurídico, y tercero, necesidad de ayuda, de aliento y eventualmente de suplencia de las actividades privadas, como en los casos de beneficencia pública.

### **2.1.1 El Estado Mexicano y sus atribuciones**

México adoptó en el artículo 40 constitucional el sistema republicano, representativo, laico y federal, ello significa que acoge un gobierno cuyo titular es denominado presidente, electo de manera directa por los ciudadanos y por un periodo determinado. La laicidad refiere a que el estado no presta ni impone algún tipo de adoctrinamiento religioso, y tiene su fundamento en la separación de las relaciones iglesia–estado ocurridas en el gobierno juarista. También se establece en el artículo 49 constitucional que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

De conformidad con el artículo 80 de la Constitución federal, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es el titular del poder ejecutivo. El poder legislativo se deposita en un congreso general que también se denomina congreso de la unión y que se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. El poder judicial de la federación se integra por una suprema corte de justicia, un tribunal electoral, tribunales colegiados y unitarios de circuito y juzgados de distrito. Las facultades de cada uno de los poderes se encuentran establecidas de manera expresa en la carta magna y en sus respectivas leyes orgánicas y reglamentarias.

El poder judicial federal se encarga de la función jurisdiccional para decidir conflictos que surjan entre la federación con las entidades federativas, de las entidades federativas entre sí, de los ciudadanos con la federación o las entidades federativas, etc. y sus atribuciones se encuentran claramente señaladas en la constitución federal y leyes reglamentarias.

El poder legislativo tiene bajo su encomienda la función de legislar en las materias que de manera exclusiva corresponden a la federación, entre las que destacan: admitir y formar nuevos estados en la federación, imponer impuestos para cubrir el presupuesto de egresos, autorizar para que el titular del poder ejecutivo pueda solicitar préstamos, establecer las bases para que las entidades federativas y los municipios puedan endeudarse, para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo; para

declarar la guerra, dictar leyes sobre nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros, dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información, establecer casas de moneda y determinar el valor de la moneda extranjera, expedir leyes generales relativas a tipos penales considerados graves; conceder amnistías en delitos federales, expedir leyes que regulen a la auditoría superior de la federación, conceder licencia y aceptar la renuncia al presidente de la República entre otras. A continuación se muestra de manera esquemática lo dicho hasta ahora.

### Estructura del Estado Mexicano

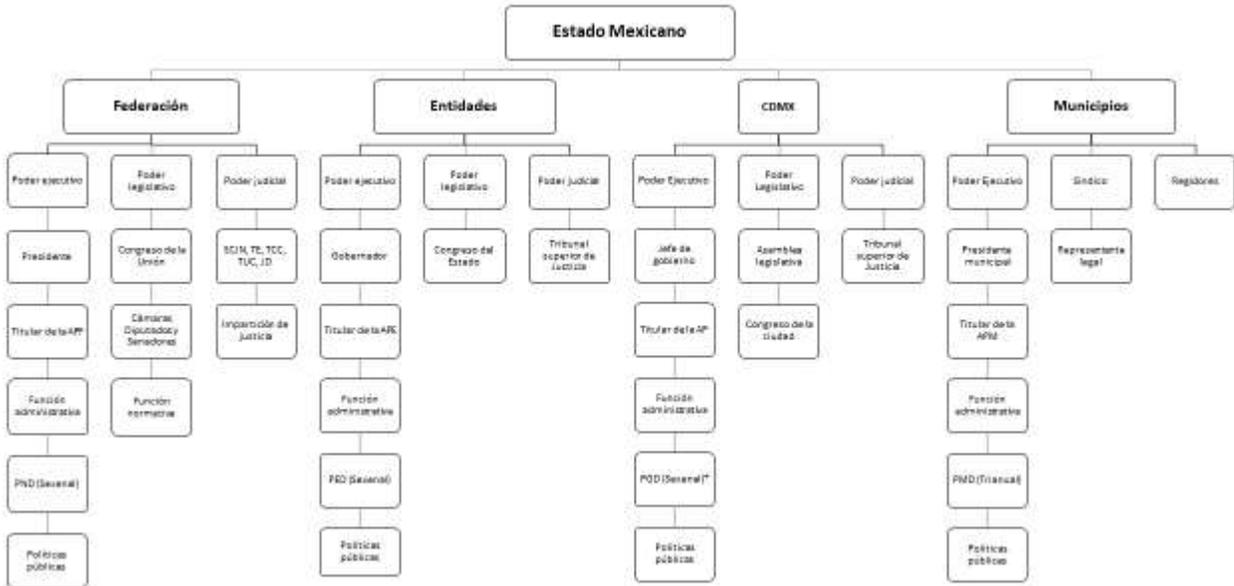


Figura 7. Fuente: elaboración propia con datos de la Constitución federal, Constitución del Estado de Michoacán, Constitución política de la ciudad de México, Ley de Planeación federal y del Estado de Michoacán.

La administración pública es la actividad que de manera preponderante realiza el poder ejecutivo a través de diversos órganos de conformidad con el artículo 90 de la carta fundamental, donde se establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal (Cámara de Diputados, 2019). Así mismo, en la ley orgánica de la materia, se mencionan los órganos que integran la administración pública centralizada, que son: la oficina de la presidencia de la República, las secretarías de estado, la consejería jurídica del ejecutivo federal y los órganos reguladores

coordinados. También se menciona que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal, (Cámara de Diputados, 2023).

Del mismo modo, en el artículo 17 de la ley en comento agrega que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables (Cámara de Diputados, 2023).

De lo anterior se concluye que el Estado mexicano adopta diversas formas de organización administrativa, tal como se verá a continuación:

a) Centralización. De acuerdo con Fraga (1993), la centralización existe cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados.

La centralización es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública. Esta última definición otorgada por Martínez (2012), coincide con la del maestro Fraga (1993) en que el poder es delegado y ejercido por un solo ente, bajo un sistema de jerarquización. La centralización utiliza una relación jerárquica, derivándose de ella poderes o facultades que el superior posee frente al subordinado.

b) Descentralización. Esta forma de organización administrativa comúnmente genera controversia y similitud según algunos autores con la desconcentración, de hecho existen quienes de forma indebida los tratan como si fueran sinónimos.

La descentralización se refiere a los órganos locales, de gobierno, independientemente de la circunscripción territorial en la que tengan competencia se llame, Estado, provincia, entidad, departamento, municipio, distrito etc. Surge como forma de

organización administrativa, de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados.

Martínez (2012) conceptualiza a la descentralización como: una forma de organización de entes que pertenecen al Poder Ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas. En la actualidad la descentralización equivale a lo que la ley orgánica de la administración pública federal denomina como administración paraestatal, comprendiendo entre dicha clasificación a las entidades creadas por ley o decreto del congreso de la unión o por decreto del ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Conviene señalar que se distingue la descentralización de la desconcentración, ya que ésta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

c) Desconcentración. Esta forma de organización al igual que muchos otros conceptos ha sido considerada como una modalidad de la descentralización, principalmente en el Derecho francés, donde se estima como sinónimo de delegación de poderes de los agentes locales. En un sistema de organización de jerarquías los poderes parten de un vértice hacia los grados inferiores, y la competencia de dichos grados inferiores puede ser evocada por el órgano que sustenta la posición de la cúspide, se comprende que la desconcentración se refiere a la distorsión del grado jerárquico y a una atribución propia de competencia.

Al respecto, Fernández opina que la desconcentración administrativa consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior; ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos por cuya razón el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada (2011). Un ejemplo es el Instituto Politécnico Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, el cual busca coadyuvar en los fines encomendados a esta última.

Con lo anterior se desprende que las facultades de la federación se encuentran enunciadas de manera expresa en la Constitución federal, no siendo lo propio con las de las entidades federativas, tal cual se delinea en el artículo 124 que señala: las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias (Cámara de Diputados, 2019). Por lo anterior, en el siguiente apartado se aborda el caso de los Estados integrantes de la nación mexicana.

### **2.1.2 Estructura de las Entidades Federativas**

La Constitución federal establece en el artículo 42 y 43 las partes integrantes del territorio nacional y la federación, entre las que destacan las 31 entidades federativas y la ciudad de México, comprendiéndose además las islas, la plataforma continental, el mar territorial y el espacio aéreo (Cámara de Diputados, 2019). En el diverso artículo 40, se habla del régimen interior de las entidades federativas sin especificar, qué se comprende dentro de dicho régimen. El 29 de enero del año 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto en materia de reforma política de la ciudad de México, la cual tiene un régimen un tanto distinto al de las entidades federativas y que se explicita como parte integrante de la propia Constitución federal en el artículo 122.

El artículo 116 de la mencionada Carta magna establece que el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial, es decir, los estados adoptan un régimen similar a la federación, con una división de funciones ejecutivas, legislativas y judiciales. También establece la existencia de una constitución y leyes locales al interior de cada una de las entidades. Las funciones ejecutivas las realiza el Gobernador del Estado, quien es el titular de la administración pública de la entidad correspondiente y electo de manera directa por los ciudadanos por un periodo de 6 años (Cámara de Diputados, 2019).

El poder legislativo se compone de un congreso unicamaral, integrado por diputados electos de manera directa, así como por el principio que se conoce como plurinominal, de manera proporcional al número de habitantes y que no podrá ser

menor a 7 diputados en los Estados cuya población no llegue a 400,000 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de ese número y no llegue a 800,000 y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra. El poder legislativo tiene facultades para aprobar el presupuesto de egresos de los diferentes poderes de la entidad correspondiente, en los cuáles se deben desglosar las remuneraciones que se propone reciban los servidores públicos; revisar la cuenta pública del año inmediato anterior, regular los términos de las iniciativas de ley ciudadanas. Cuenta además con un órgano fiscalizador que goza de autonomía técnica y de gestión que se encarga de auditar el manejo y aplicación de recursos públicos de los tres poderes del estado y además tiene la encomienda de fiscalizar las acciones de los municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. El titular del órgano fiscalizador es electo por las dos terceras partes de los miembros de la legislatura local que se encuentren presentes al momento de la elección.

A partir del año 2014 después de grandes discusiones a favor y en contra, se aprobó la posibilidad de que los legisladores sean reelectos hasta por cuatro períodos consecutivos, siempre que la postulación la realice el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

El poder judicial se deposita en un Tribunal que establezca la constitución respectiva. Las entidades federativas también deberán contar con un organismo público local electoral que garantice las elecciones de gobernadores, miembros de las legislaturas locales e integrantes de los Ayuntamientos. También una autoridad electoral jurisdiccional para resolver las controversias que se susciten en dicha materia, misma que gozará de autonomía e independencia. También debe existir un tribunal de justicia administrativa. Cabe resaltar que en el caso de las entidades federativas la constitución federal no menciona las facultades de los diversos poderes, establece la forma en cómo se habrán de elegir y su duración, más no así la competencia de cada uno de ellos como sucede con los poderes federales.

En los artículos 117 y 118 de la Constitución federal, se enlista una serie de actividades que los Estados no pueden realizar, entre las que destacan lo siguiente: celebrar alianzas o tratados con otros Estados o con potencias extranjeras, acuñar

moneda o papel moneda, prohibir o gravar el tránsito de personas u objetos que atravesen su territorio, contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, o con sociedades o particulares extranjeros, gravar el acopio o venta de tabaco, establecer derechos de tonelaje ni imponer contribuciones sobre importaciones y exportaciones; tener tropa permanente ni buques de guerra, hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera.

Los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales. Las leyes de las entidades federativas sólo son aplicables en el territorio de la entidad correspondiente y no pueden ser obligatorias fuera de él.

Por lo que ve a los municipios, en el siguiente apartado se estudia el origen de dicha figura y la evolución que ha tenido a través de un poco de historia.

### **2.1.3 Estructura orgánica del municipio**

El 22 de abril de 1519 se dio paso a la fundación del primer ayuntamiento<sup>1</sup> instalado en la Villa Rica de la Vera Cruz, primera organización política y jurídica en México y el continente americano (INAFED, 2019). De la misma manera aunque en sentido más amplio se pronuncian la Cámara de Diputados (2018) y Gutiérrez (2010), al señalar además que la citada Villa fue fundada por Hernán Cortes y que los primeros antecedentes del municipio se encuentran en el *calpulli*, que era un territorio con su propio gobierno, organización política, económica, social y militar. Esta forma de organización fue adoptada por la sociedad azteca o mexica, siendo una comunidad con autonomía agraria y autosuficiencia alimentaria y financiera.

Según la Cámara de Diputados, la fundación de la villa pudo ser más circunstancial que voluntaria. Sucede que el conquistador necesitaba establecer una ciudad y un ayuntamiento para que el cabildo le autorizara a continuar su expedición, misma que había emprendido por órdenes del gobernador de Cuba (2018).

---

<sup>1</sup> En la actualidad el término Ayuntamiento se refiere al órgano colegiado electo de manera popular y directa, que tiene como función gobernar y administrar al municipio, considerado como la base de la división territorial y política de los Estados. En estos términos se encuentra asentado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.

Con posterioridad a la denominada batalla de la “Noche triste” donde fue derrotado Hernán Cortés, iniciaron junto con sus hombres a preparar la liquidación de los mexicas de la población de Tepeaca, donde Cortés fundó la población de Villa Segura de la Frontera, considerada como la segunda ciudad española que se fundó en nuestro país y primer ayuntamiento oficial (Gutiérrez, 2010). Los primeros ayuntamientos se encargaban de dictar normas para el trazo de las localidades y emitir normas para regular a la población; comenzaron a jugar un papel importante en el desarrollo de las ciudades, al recolectar impuestos y administrar el municipio, conservar el control sobre las artesanías y vigilar la paz pública (INAFED, 2019).

Después de la conquista, los españoles consolidaron el municipio como una unidad básica de gobierno y de organización política, incluso la villa de Coyoacán fue designada como capital de la Nueva España, decisión que se tomó por el ayuntamiento o cabildo de la ciudad, que tenía jurisdicción a 15 leguas a la redonda de la ciudad de México y cuyo gobierno se componía de un representante del Rey y el Cabildo. Al primero de ellos se podía denominar de tres formas distintas: Gobernador, Alcalde Mayor o Corregidor. Hernán Cortés asumió el cargo de gobernador y en 1573 fue sustituido por un Corregidor cuyas facultades le permitían imponerse a las decisiones del ayuntamiento (Cámara de diputados, 2018).

Los cambios en el sistema municipal durante la colonia fueron de poco a poco; a mediados del siglo XVI en el gobierno de Carlos V se fortaleció la centralización administrativa, limitando la participación de las autoridades municipales, tomando el rey las atribuciones de los ayuntamientos hasta el grado de que los munícipes perdieron poder para administrar su territorio (Cámara de diputados, 2019). En esta época el ayuntamiento se subordinó al Estado Español hasta fines del siglo XVIII y principios del XIX, cuando se inició el proceso de independencia. A consecuencia de la invasión francesa en España la Corona fue perdiendo poder en el sistema colonial. Los criollos fueron ganando el poder perdido de la Corona y a través del regidor de la ciudad de México Primo de verdad comenzaron con los ideales de una nación independiente (INAFED, 2019).

A través del paso del estado liberal al conservador y del conservador al liberal que transitó el país a partir de la Constitución de Cádiz y hasta la promulgación de la

Constitución federal de 1917, el municipio sufrió diversas variantes. Es innegable la influencia que la religión católica y las costumbres impregnaron al municipio; se hizo necesario que las comunidades religiosas se organizaran en parroquias las cuales con posterioridad se erigieron en unidades políticas que luego se convertirían en municipios. En la primera Constitución vigente en el país se estableció que los individuos de los ayuntamientos y las diputaciones de provincia al entrar en ejercicio de sus funciones debían cumplir religiosamente con sus obligaciones (Senado de la República, 2005).

En la constitución centralista de 1836 se suprimieron los ayuntamientos y las localidades fueron administradas por jueces de paz, prefectos y subprefectos (Gutiérrez, 2010). En la Constitución de 1917 se consolidó el municipio como célula básica de gobierno, se estableció la organización del país en forma de república representativa, democrática, federal y popular, así como la disposición de que se elegiría popularmente a los ayuntamientos. También se impuso la obligación a los ciudadanos de contribuir a los gastos de la federación, el estado y el municipio.

Por otra parte la iglesia católica jugó un papel fundamental en la construcción de las instituciones políticas en el país. Apoyada en los bienes materiales que poseía y sobre todo en la fidelidad que le profesaban sus feligreses, así como en la protección y en los privilegios que otorgaba al clero, fue extendiendo su poder a través del otorgamiento de créditos y la administración de tierras a lo largo del territorio (Cárdenas y Chávez, 2015).

Los diversos planes surgidos de diversos movimientos a principios del siglo XX, entre ellos el plan del partido liberal mexicano, que pugnaba por la independencia y libertad del municipio; además proponía la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos; el Plan de San Luis que hablaba de la división de poderes, autonomía de los estados y libertad de los ayuntamientos, así como instituía el principio de no reelección de los titulares del poder ejecutivo en los tres niveles de gobierno. El Plan de Ayala donde se reguló la autonomía política, económica y administrativa del municipio y el Plan de Guadalupe con sus adiciones que propuso medidas para el establecimiento de la libertad

municipal como institución constitucional, influyeron con sus ideales para que se diera la lucha del movimiento revolucionario de 1910 (INAFED, 2019).

En la constitución de 1917 (Congreso constituyente, 1917) se abordaba el municipio en el artículo 115, donde se trataba la organización municipal y se hablaba del municipio libre como base de la organización política y administrativa que acogían los estados de la federación para su régimen interior, adoptando la forma de gobierno republicano, representativo y popular. De acuerdo al mencionado artículo, el municipio se basaba en tres principios:

1. El municipio era administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no existía autoridad intermedia entre el gobierno municipal y estatal.
2. Los municipios administraban libremente su hacienda, recaudaban todos los impuestos y contribuían al gasto del Estado en la proporción y término que señalara la legislatura local.
3. Estaban investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

A principios de los años ochenta se realizaron diversas consultas en materia de fortalecimiento municipal, que se vieron cristalizadas en la aprobación en el año de 1983, a una serie de reformas al mencionado artículo 115 donde se consolidó el municipio como primera entidad política, en la cual se habló finalmente de tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, se incluyó el principio de la representación proporcional en la elección de los gobiernos municipales con el fin de lograr mayor participación ciudadana y que los integrantes de los ayuntamientos representaran verdaderamente la voluntad popular; también se constituyó la libertad de la hacienda municipal, permitiéndoles administrar libremente los bienes que le pertenezcan tanto de los ingresos como de las contribuciones. Respecto al otorgamiento de servicios públicos, se otorgó una serie de competencias donde se facultó a las legislaturas estatales para establecer de acuerdo a los requerimientos de cada municipalidad, aquellos que fueran necesarios sin importar que no estuvieran dentro de los enunciados en la constitución federal.

En esa misma reforma se dio facultades al legislativo estatal para suspender o declarar la desaparición de ayuntamientos y para suspender o revocar mandato a alguno de sus miembros. También se creó un órgano administrativo desconcentrado

a nivel federal que se encargaba del desarrollo y fortalecimiento municipal que después de algunos años y dos cambios de nombre, se convirtió en lo que actualmente se conoce como el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2019).

Una de las reformas de mayor trascendencia al artículo 115 es la realizada en el año de 1999, producto de un sin número de iniciativas y demandas de los propios ayuntamientos, investigadores, gobernantes y gobernados. En la mencionada reforma se dio por terminada una añeja discusión teórica que marcó la década de los años ochenta y noventa, que consideraba al municipio como una descentralización administrativa de las entidades federativas (Revuelta y Valls, 2012).

En dicha reforma se le reconoce al municipio la facultad de gobernar, no sólo de administrar, fortaleciendo la capacidad jurídica y la autonomía municipal. Se reitera su capacidad de dictar reglamentos sobre los asuntos de su competencia, las facultades decisorias sobre su patrimonio; se les permite proponer a las legislaturas locales el monto de las contribuciones sobre la propiedad de inmuebles, su fraccionamiento y división, del mismo modo que obtiene las participaciones federales; se le autoriza a intervenir en la formulación de programas de transporte público de pasajeros dentro de su jurisdicción, así como proponer su ley de ingresos y aprobar su presupuesto de egresos. Esta reforma refleja una realidad asentada en el territorio nacional: el arraigo de los partidos nacionales en el ámbito municipal, una fuerte competencia en las elecciones municipales, y las bases de una alternancia en el poder como un hecho cotidiano y necesario en la vida política local.

Por otro lado, el municipio también adopta una forma similar a la adoptada por la federación y estados en cuanto a la división de funciones. Cada municipio es gobernado por un Ayuntamiento electo de manera directa, integrado por un presidente municipal, y el número de síndicos y regidores que la ley determine, de acuerdo al principio de paridad, servidores que pueden ser reelectos de manera consecutiva por un periodo más. Los ayuntamientos pueden ser suspendidos o declarados desaparecidos de manera total o parcial por la legislatura local. La competencia que la constitución otorga al municipio se ejerce por el Ayuntamiento de manera exclusiva y

no existe autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado respectivo.

El Presidente municipal es el titular del poder ejecutivo y quien realiza las funciones encomendadas a la administración pública municipal; la función legislativa la realiza el cabildo, integrado por el Presidente, síndico y regidores, que son asignados de acuerdo al principio de mayoría relativa y de representación proporcional, quienes tienen la facultad de aprobar normas jurídicas abstractas e impersonales aplicables en la demarcación geográfica que ocupa el municipio, denominadas bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general en temas tan variados como licencias de construcción, diversiones y espectáculos públicos, anuncios, letreros y espectaculares, consumo de bebidas alcohólicas en cantinas, bares y depósitos de cerveza, expendios de carne y aves, comercio en la vía pública, establecimiento de zonas peatonales, funcionamiento de establecimientos mercantiles, industriales y de servicios, entre otros.

Las normas emitidas por el cabildo tienen verdaderamente el carácter de una ley dentro del municipio, organizan la administración pública municipal, regulan las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguran la participación ciudadana y vecinal. La función jurisdiccional la realiza el Síndico, quien es el representante legal del ayuntamiento y es considerado auxiliar de los órganos de administrar justicia. Es quien tiene a su cargo la función de procurar y defender los derechos e intereses del municipio y salvaguardar los derechos de los ciudadanos (López, 2007). Pudiera haber quien manifieste ideas en contra de lo expresado anteriormente, ya que la función jurisdiccional requiere cierta formalidad, sin embargo dicha actividad se realiza en el municipio en términos materiales.

Una de las funciones de mayor trascendencia de los municipios es la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la constitución, policía preventiva municipal y tránsito y

los demás que las legislaturas determinen. En esta prestación no podrá intervenir la federación para limitar ni conceder exenciones relacionadas con los impuestos sobre bienes inmuebles ni sobre servicios públicos. El municipio puede convenir con otros municipios o en su caso con otros Estados para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Otra de las actividades para la que se le facultó y que más interesan en la presente investigación la cual se atenderá por separado, es la de elaborar planes de desarrollo municipal; también se le concedió la autoridad para participar en la creación y administración de las reservas territoriales, controlar y resguardar la utilización del suelo dentro de su demarcación geográfica, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra, conceder los permisos y licencias de construcción y participar en la administración y creación de zonas de reservas ecológicas. También se reformó el apartado correspondiente a las relaciones laborales entre los trabajadores y el municipio, estableciéndose que las mismas se debían regir por las leyes estatales basadas en lo estipulado en el artículo 123 constitucional.

El Estado mexicano se encuentra dividido en 31 entidades y la ciudad de México, las cuales en su conjunto comprenden un total de 2,465 municipios; el estado que más municipios tiene es Oaxaca con 530 y los que menos Baja California y Baja California Sur con 5 cada uno (INEGI, 2020). Los municipios son muy diversos entre sí; desde su extensión territorial hasta su composición política y cultural. Otro punto de gran diferenciación se encuentra en los presupuestos asignados; mientras que los estados de Baja California y ciudad de México tienen un gasto promedio por municipio de 2,284 y 2,107 millones de pesos, los estados de Yucatán, Tlaxcala y Oaxaca tienen un gasto promedio por municipio de 68, 58 y 27 millones de pesos respectivamente.

Lo anterior permite observar que los municipios son tan diversos que no es posible unificarlos o pretender agruparlos, y confirma que es necesario emprender investigaciones sobre los municipios que aporten elementos para mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas municipales.

## **2.2. El municipio en el Estado de Michoacán**

Además de lo establecido en la Constitución federal, en Michoacán la ley que se encarga de establecer lo concerniente a los municipios es la denominada Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, la cual proporciona una definición de municipio en los siguientes términos: el municipio libre es una entidad política y social investida de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su gobierno; se constituye por un conjunto de habitantes asentados en un territorio determinado, gobernado por un Ayuntamiento para satisfacer sus intereses comunes (Congreso del Estado de Michoacán, 2018).

De la anterior definición se desprenden los elementos que al entrar al estudio del Estado se mencionaron, población, territorio y gobierno. En el caso de Michoacán, el territorio se encuentra dividido en 113 municipios que cuentan a su vez con una “cabecera municipal” que regularmente coincide con la demarcación territorial que cuenta con el mayor número de habitantes en el municipio.

Los municipios del Estado se clasifican para un mejor tratamiento administrativo, financiero, social, político y de asignación en: urbanos, semiurbanos y en desarrollo o rurales<sup>2</sup>, de acuerdo a los siguientes criterios:

Municipios urbanos, son los que tienen más de setenta mil habitantes, cuentan con instituciones de educación media superior y superior de carácter público o privado; instituciones de salud pública de segundo nivel o más; infraestructura urbana suficiente en las áreas de transporte, energía, sanitaria, telecomunicaciones y de usos varios como vivienda, comercio; industria, salud, educación y recreación (Congreso del Estado de Michoacán, 2018).

Municipios semiurbanos, los que tienen más de cuarenta mil habitantes y menos de setenta mil; cuentan con instituciones de educación media superior de carácter público o privado; instituciones de salud pública de primer nivel; infraestructura urbana media en las áreas de transporte, energía, sanitaria, telecomunicaciones y de usos varios como vivienda, comercio, industria, salud, educación y recreación (Congreso del Estado de Michoacán, 2018).

---

<sup>2</sup> El número de habitantes se toma del último censo o conteo de población del INEGI.

Municipios en desarrollo o rurales, los que tienen menos de cuarenta mil habitantes.

Los ayuntamientos son órganos colegiados deliberantes y autónomos electos popularmente de manera directa; constituyen el órgano responsable de gobernar y administrar cada municipio y representan la autoridad superior en los mismos. Como se dijo en párrafos precedentes, en 1983 se incorporó el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos, lo que vino a significar un mecanismo de equilibrio del poder.

La ley orgánica municipal del estado de Michoacán establece que los ayuntamientos de los municipios de Apatzingán, Hidalgo, La Piedad, Lázaro Cárdenas, Morelia, Uruapan, Zacapu, Zamora y Zitácuaro se integrarán con siete regidores electos por mayoría relativa y hasta cinco regidores de representación proporcional. Los ayuntamientos de los municipios cabecera de distrito a que no se refiere el párrafo anterior, así como los de Jacona, Sahuayo, Zinapécuaro y Tarímbaro, se integrarán con seis regidores electos por mayoría relativa y hasta cuatro regidores de representación proporcional (Congreso del Estado de Michoacán, 2018). El resto de los ayuntamientos de los municipios del estado, se integrarán con cuatro regidores por mayoría relativa y hasta tres regidores de representación proporcional. Así mismo al interior de la administración pública se cuenta con las áreas necesarias para la atención de los asuntos competencia de los ayuntamientos, quienes tienen la facultad de crear las que se requieran para el mejor desempeño de sus funciones. En la figura 8 se aprecia un organigrama de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.

## Organigrama de acuerdo a la Ley Orgánica municipal del Estado de Michoacán

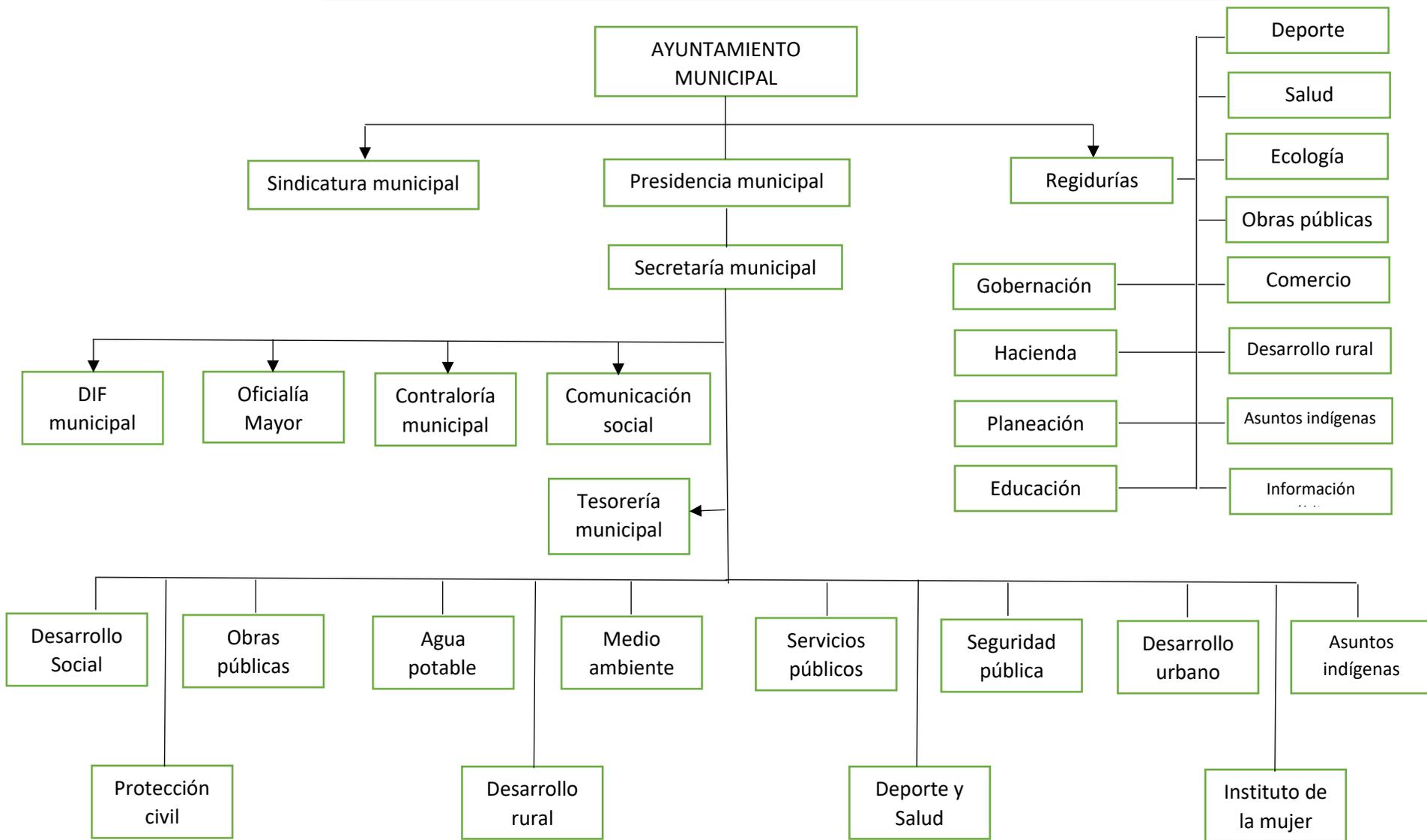


Figura 8. Organigrama municipal. Fuente: elaboración propia con base en Ley Orgánica municipal del Estado de Michoacán.

### **2.2.1 Atribuciones y facultades de los ayuntamientos**

Los términos municipio y ayuntamiento en ocasiones se utilizan como sinónimos, aun cuando su significado es muy distinto. En tanto que el municipio alude al espacio geográfico donde se encuentra asentada una población, el ayuntamiento es el conjunto de personas que mediante un proceso democrático ha sido electo por la población de acuerdo a los procedimientos establecidos en las leyes respectivas y que ejercen la autoridad o poder que les ha sido dado en función del cargo que ostentan.

Los ayuntamientos trabajan a través de comisiones para estudiar, examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que se ajusten a las disposiciones y acuerdos del propio Ayuntamiento. Las comisiones se integran con los miembros del ayuntamiento y son nombrados por éste a propuesta del presidente y no se podrán asignar más de tres comisiones a cada regidor. Cada comisión es presidida por un regidor, síndico o por el presidente. En general están facultados los titulares de las comisiones para solicitar información a los servidores públicos municipales responsables de las áreas vinculadas a cada materia y para intervenir en los asuntos vinculados con la materia de la comisión que corresponda. El presidente debe instruir para que se entregue la información mencionada. Las comisiones propondrán al ayuntamiento, los proyectos de solución a los problemas de su conocimiento, a efecto de atender todas las ramas de la administración pública municipal.

La autoridad fuera de las cabeceras municipales está a cargo de jefes de tenencia y encargados del orden de sus comunidades, quienes son electos en plebiscito, durando en su cargo 3 años. Dichas autoridades se consideran auxiliares de los ayuntamientos y dependen en lo político y administrativo del presidente municipal. Una tenencia puede contar con dos o más encargaturas del orden.

Dichos auxiliares ejercen principalmente las siguientes funciones:

1. Dar aviso al presidente Municipal, de cualquier alteración que adviertan en el orden público,
2. Conformar el padrón de habitantes de su demarcación,
3. Cuidar de la limpieza y aseo de los sitios públicos y buen estado de los caminos vecinales y carreteras,
4. Procurar el establecimiento de escuelas,
5. Dar parte de la aparición de siniestros y epidemias,

6. Aprender a los delincuentes, poniéndolos a disposición de las autoridades competentes.

Los miembros del ayuntamiento cuentan cada uno con diversas facultades y atribuciones; sin embargo no es materia del presente estudio profundizar en las facultades individuales de los integrantes del cabildo; tampoco es la intención de esta investigación analizar todas las facultades del Ayuntamiento, sólo se aborda de manera general algunas de las más relevantes y relacionadas con la presente investigación como son: la prestación de los servicios públicos, la elaboración del plan municipal de desarrollo, administrar libre y responsablemente su hacienda, aprobar el proyecto de ley de ingresos y el presupuesto de egresos correspondiente, designar al director de seguridad pública municipal, autorizar la contratación de créditos, etc.

### **2.2.2 Planeación municipal del desarrollo**

La planeación es parte integral del sistema administrativo, lo que implica fijar objetivos organizacionales y señalar medios para lograrlos (Rodríguez, 1999). A continuación se menciona algunos conceptos que han esbozado expertos en el tema, sobre el término de la planeación, vista desde el enfoque de la organización administrativa:

“[...] la planeación consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números necesarios para su realización.” (Reyes, 2007; 244).

Otra definición de planeación es la que señala que es el proceso para decidir sobre las acciones que deben realizarse en el futuro, considerando las diferentes alternativas en el curso de las acciones y elegir la mejor (Robert N. Anthony, 1999). Es un "sistema que comienza con los objetivos, desarrolla políticas, planes, procedimientos, y cuenta con un método de retroalimentación de información para adaptarse a cualquier cambio en las circunstancias" Burt K. Scanlan (s.f).

La planeación es una actividad que se asocia con actividades de control social. Poco a poco se fue extendiendo su uso y actualmente consiste en una actividad relacionada con el cumplimiento de fines, ya sea dentro del ámbito público o privado, escolar y familiar. Dentro de la administración una de las aportaciones de Taylor, fue aumentar la eficiencia en la producción, lo que traería como

consecuencia disminución de costos para hacer más alta la remuneración y así lograr mayor productividad. Los términos planeación y planificación han sido utilizados como sinónimos por algunos autores. De acuerdo a Robbins y Coulter (2005), la planificación consiste en definir las metas de la organización, establecer una estrategia general para alcanzarlas y trazar planes exhaustivos para integrar y coordinar el trabajo de la organización, ocupándose de los fines y los medios. Por su parte Toro (2012) señala que la planificación es la primera función administrativa que sirve de base para el resto de las funciones, ello determina los objetivos que deben cumplirse y qué es lo que debe hacerse para conseguirlo. Es un modelo teórico para actuar en el futuro, una vez que se establecen los objetivos y se detallan planes necesarios. Así mismo, otros autores conceptualizan de manera diferente a cada uno de los términos. En ese sentido se expresa Chapoy (2003; 1), quien señala que:

“Planificar es seleccionar entre las opciones disponibles, las que de acuerdo con propósitos coherentemente coordinados y metas concretas establecidas de antemano, den mejores resultados, tomando en cuenta que van a emplearse recursos limitados...es un proceso integral destinado a racionalizar las decisiones que influyen sobre el desarrollo económico”.

Respecto a la planeación, refiere que es aquella función realizada por la administración pública donde se determinan los objetivos a corto, mediano y largo plazo, en establecer normas para regular sus operaciones, formular planes, programas y proyectos, e identificar los recursos para su debido cumplimiento (Chapoy, 2003).

La Constitución federal comprende desde el año de 1983 en los artículos 25 y 26, la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo, además de una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la constitución; y la planeación democrática del desarrollo nacional al que se deberán sujetar los programas de la administración pública federal (Cámara de Diputados, 2019).

La planeación en los tres niveles de gobierno debe estar en concordancia entre sí y con la agenda 2030 para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado mexicano ante organismos internacionales, relacionados con los ODS. De otra forma pudieran desvincularse los instrumentos de planeación territorial, sectorial, regional, etc. En este orden de ideas la Ley de planeación, establece en su artículo 2º que dicha actividad deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado.

También contempla el marco normativo para regular el ejercicio de la planeación del desarrollo nacional, las bases para la integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática, las bases para la coordinación entre la federación, entidades federativas y municipalidades, los órganos responsables de la planeación, las bases de participación y consulta a la sociedad, las bases para que el ejecutivo federal convenga la elaboración y ejecución del plan con los particulares. Así mismo comprende la determinación de que mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades como criterios basados en estudios de factibilidad cultural, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

De acuerdo a la Guía consultiva de Desempeño municipal (INAFED, 2018) los planes municipales de desarrollo deben encontrarse en concordancia con 7 ejes establecidos en la propia guía, que a continuación se mencionan: 1. Prevención social de la violencia y la seguridad pública; 2. Desarrollo territorial y medio ambiente; 3. Desarrollo social; 4. Desarrollo económico; 5. Finanzas sanas, transparencia y rendición de cuentas; 6 Servicios públicos municipales y 7. Planeación municipal y desarrollo institucional.

Por su parte la Ley general de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano es un documento de observancia general en el territorio nacional que establece: bases, objetivos y principios de la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, las políticas públicas y estrategia nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, el sistema general de planeación territorial, las formas de concurrencia entre órdenes de gobierno, la coordinación y concertación, las formas e integración de los órganos de participación ciudadana, las atribuciones de la federación, del estado y de los municipios en esta materia, los mecanismos e

instrumentos de participación democrática, consulta pública, transparencia y rendición de cuentas (Cámara de Diputados, 2021).

Los ordenamientos legales de aplicación en el Estado de Michoacán también comprenden un apartado sobre la planeación. La Constitución del Estado establece en su artículo 129 que el Estado garantizará el desarrollo integral mediante el fomento del crecimiento económico, donde se comprende la elaboración del plan integral de desarrollo del Estado. Por su parte el Código de desarrollo urbano reformado en 2018 señala la competencia, atribuciones, concurrencia y responsabilidad del estado y de los ayuntamiento en materia de desarrollo urbano, para la planeación y regulación del ordenamiento territorial, las bases del sistema estatal de planeación y determina que éste forma parte del sistema nacional de planeación democrática, la creación del Instituto Municipal de Planeación, las obligaciones y facultades del estado y los ayuntamientos y las formas de concertar o convenir diversas acciones para contar con los instrumentos de planeación.

La Ley de planeación hacendaria, presupuesto, gasto público y contabilidad gubernamental, comprende la obligación de los ayuntamientos de implementar la metodología del PbR y el SED, de realizar evaluaciones a los programas y dar a conocer los resultados.

La Ley orgánica municipal del estado de Michoacán, impone la obligación a los ayuntamientos de formular, aprobar y ejecutar el PMD y los programas, promover la participación social en la planeación del desarrollo a través de la consulta pública y la participación activa en el COPLADEMUN y crear el IMPLAN que se integra por los sectores público, privado y social. La integración del IMPLAN no es una decisión que se deje al arbitrio o capricho del Ayuntamiento en turno. El capítulo XXXVI de la mencionada ley establece los requisitos, atribuciones y funciones del mencionado órgano, sin dar cabida a que el funcionamiento del mismo dependa de los recursos disponibles. Incluso en el artículo 192 de la citada legislación se establece que el IMPLAN contará con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tal como se señala a continuación:

***Artículo 192.** La creación del Instituto Municipal de Planeación, será de observancia general para los Municipios en que se divide el Estado, como un organismo público y consultivo, descentralizado de la Administración Pública Municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.*

El PMD es elaborado por las administraciones entrantes, que en Michoacán, toman posesión el día 1º de septiembre del año de su elección, de acuerdo al artículo 117 de la Constitución del Estado, teniendo oportunidad de publicarlo en el Periódico Oficial del Estado hasta el último día del año, es decir, al 31 de diciembre del año de que se trate y comprende la planeación de la administración pública municipal durante su período, donde se deben precisar los objetivos, metas, estrategias basados en un estudio profundo de la región y de sus necesidades concretas.

A su vez todas las acciones, estrategias y objetivos del plan municipal de desarrollo se señalan en los POA, en los cuáles se establecen y asignan los recursos para el cumplimiento de las diversas acciones así como las áreas administrativas responsables de ejecutarlas. El PMD y sus programas son de cumplimiento obligatorio, de conformidad con la Ley orgánica municipal que señala en el artículo 49 las atribuciones del presidente municipal, a quien de conformidad con la fracción X del precepto en comento, corresponde conducir la elaboración del plan municipal de desarrollo y de sus programas operativos, así como vigilar el cumplimiento de las acciones que le correspondan a cada una de las dependencias, entidades y unidades administrativas municipales (Congreso del Estado de Michoacán, 2018).

### **2.2.3 Presupuesto de egresos municipal**

El presupuesto de egresos es la representación ordenada y clasificada de los gastos que el ayuntamiento debe realizar en un año para cumplir con sus funciones, y constituye el programa anual de gastos del municipio (INAFED, 2004). El presupuesto permite al ayuntamiento prever y programar los recursos necesarios para la marcha del aparato burocrático a su cargo, llevar un control de los gastos de la administración y hacer un manejo adecuado de los recursos municipales.

El presupuesto de egresos es un documento que obliga a la tesorería municipal a realizar sólo aquellos pagos que se encuentren incluidos en dicho documento. Es elaborado por la propia tesorería bajo la supervisión del presidente municipal considerando el monto disponible de los ingresos del ayuntamiento, la ley orgánica municipal y la ley de hacienda municipal. El primero de los ordenamientos establece que corresponde a los ayuntamientos aprobar el presupuesto de egresos, revisando que se apegue a los recursos disponibles en el municipio.

El presupuesto se elabora en base a criterios determinados por las necesidades específicas de cada municipio, sin embargo, existe un orden elemental para elaborarlo, de tal manera que asegure un manejo adecuado y eficaz. Regularmente se conocen en la mayoría de los municipios tres tipos de Presupuestos: 1. Por objeto del gasto, 2. Institucional administrativo y 3. Por programas.

La aprobación del presupuesto de egresos corresponde al ayuntamiento y consiste en la revisión que se hace de los gastos previstos para el siguiente ejercicio fiscal. Los gastos que se propongan deben estar justificados y de acuerdo a los ingresos del ayuntamiento para el mismo ejercicio, y cuya ley es aprobada por la legislatura del Estado. Una vez que se ha aprobado por el ayuntamiento se ordena su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán. El presupuesto de egresos tiene una vigencia anual, se aprueba entre septiembre y diciembre de cada año y entra en vigor a partir del 1º de enero del año siguiente.

Corresponde al síndico y presidente municipal vigilar que los gastos realizados por la tesorería se realicen conforme al presupuesto de egresos. Se deben recabar los documentos que soporten todos los gastos, los cuáles servirán de comprobantes al tesorero municipal al presentar la cuenta pública municipal. El presidente municipal tiene facultad para solicitar los informes que estime pertinentes para tener por comprobados los gastos hechos de manera adecuada.

Los recursos que se destinan para el presupuesto de egresos municipal, provienen en su gran mayoría de recursos de la federación, que a su vez se conforman por las aportaciones de todos los ciudadanos de conformidad con las obligaciones establecidas en la constitución federal en su artículo 31, fracción IV de contribuir al gasto público de la federación, de los Estados y del municipio en que se resida.

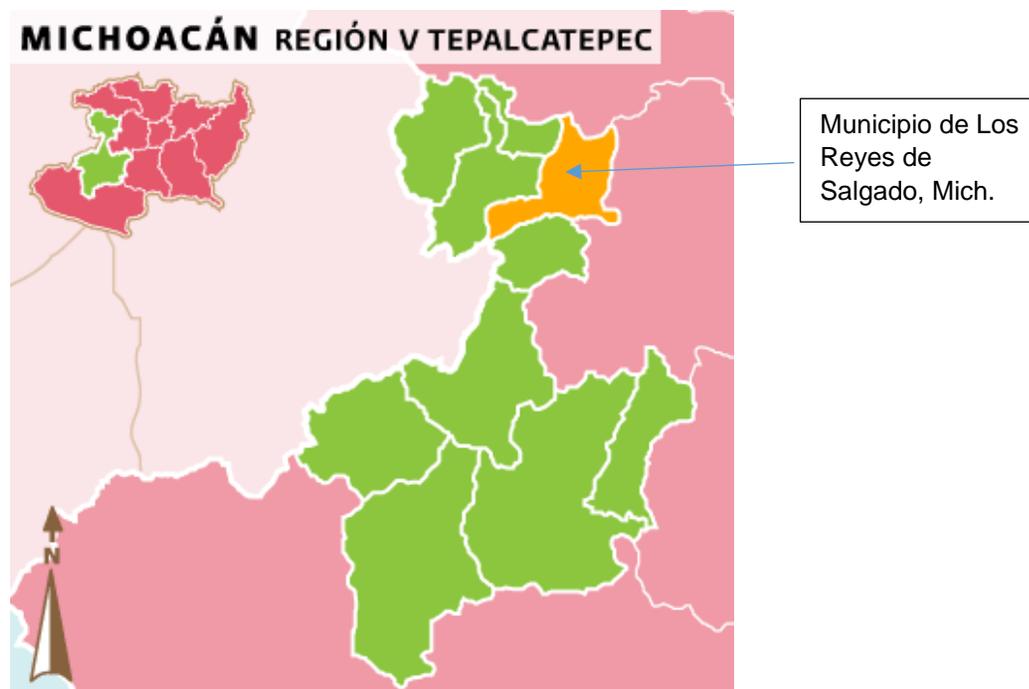
## CAPÍTULO III

### El municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán y las políticas públicas locales

#### 3.1 Ubicación geográfica y antecedentes del municipio

El municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán es parte de la denominada región V Tepalcatepec. Colinda con los municipios de Tocuambo, Tinguindín y Tangancícuaro, Charapan y Uruapan, Peribán y Jalisco. Ocupa el 0.82% de la superficie total del Estado (INEGI, 2005).

#### Ubicación de Los Reyes de Salgado, Michoacán



Mapa 2. Fuente: INEGI, 2005.

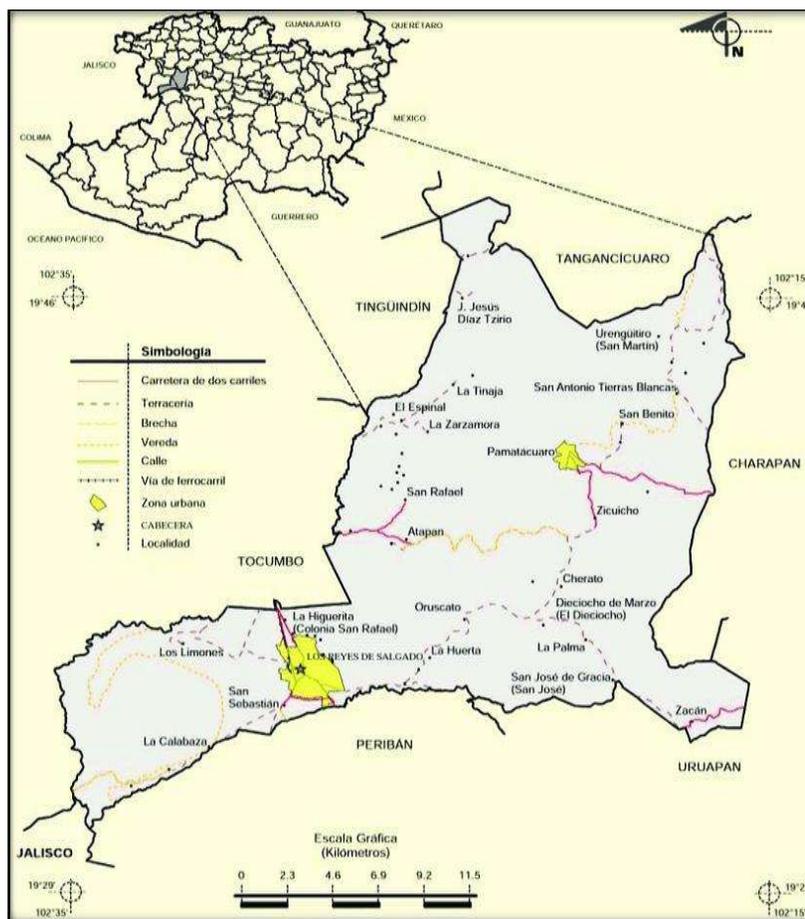
La cabecera municipal se denomina Los Reyes de Salgado y se ubica a una altura diversa entre los 920 y los 1,140 metros sobre el nivel del mar. Existe una distancia a la capital del Estado de 220 km. Se encuentra cerca de la población de Santa Clara, donde se localiza el ingenio azucarero del mismo nombre, cuya cercanía (menos de 5 km de Los Reyes de Salgado) así como por haber pertenecido a dicho municipio hasta

1930, hace que por costumbre dicha población en la práctica se integre a la vida cotidiana de Los Reyes de Salgado (Periódico Oficial del Estado, 2019).

La municipalidad se ubica en una zona integrada por sierras volcánicas con llanura, conos dispersos y en grupos y otras formaciones. El área presenta planicies y elevaciones prominentes como los conos cineríticos entre ellos el Cerro de Santa Rosa y Olla de Los Limones, donde los sistemas hídricos fluviales han labrado cañadas y taludes de profundidad, con desniveles hasta de 150 metros. La hermosa vista verde que ofrece el valle desde las elevaciones, producto de los sembradíos de cañaverales y más recientemente de las frutillas le ha valido ser bautizado como Valle Esmeralda, considerado por algunos como el más bello de Michoacán (Michoacán, 2016).

El municipio pertenece a la región hidrológica denominada Balsas, ubicada en la cuenca del Río Tepalcatepec y la subcuenca del río Itzícuaru, abarcando una superficie de 2,320 kilómetros cuadrados aproximadamente y la hidrología superficial se integra por los ríos Itzícuaru, El Salitre, Agua blanca, Huatarillo, La Majada y Apupatáro. Posee además una gran variedad de flora causada por la combinación de elementos climatológicos de humedad, hidrografía y altitud enclavados en parte de los bosques del Cinturón volcánico y de la sierra Madre del Sur. El clima es templado y templado cálido, en algunas partes llega a ser tropical, con lluvias predominantes en verano y temperaturas que van de los 15.6° en la región de la sierra y hasta 39° en el denominado valle Esmeralda (Michoacán, 2016). Este clima, acompañado de suelos arcillosos y los numerosos ríos que rodean el municipio, propician condiciones favorables para el desarrollo de las actividades agrícolas.

## Mapa del municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán



Mapa 3. Fuente: INEGI, 2005.

La variedad de flora le aporta gran importancia ecológica, económica y cultural. Es parte de los bosques del cinturón volcánico y de la Sierra Madre del Sur; cuenta con riqueza forestal y bosques tropicales. El municipio se encuentra enclavado en la microcuenca del río Tepalcatepec, con presencia de varias especies de árboles, arbustos o hierbas, así como una variada fauna localizada a lo largo del territorio, que le aporta un atractivo extra para el desarrollo de diversas actividades. Se tiene cuantificada una superficie de bosque de 25,066 hectáreas de las cuales 18,178 son propiedad de 2,217 productores; 13,884 hectáreas son destinadas a la agricultura; 1,661 al sector pecuario y otras 7,000 destinadas a usos diversos (Reyes, 2008), por lo que la principal actividad de la región es la agricultura.

### **3.2 Contexto histórico y socio económico del municipio**

De acuerdo a datos existentes en INAFED (2020), se dice que el lugar fue fundado años después de la conquista española (1594) por tres hermanos llamados Melchor, Gaspar y Baltazar, quienes establecieron una hostería a la que por razón del nombre de sus propietarios los turistas le llamaban “El paraje de los Reyes”. Los investigadores Mariano de Jesús Torres, José Guadalupe Romero y Fray Manuel de Rojas atribuyen el origen del municipio a Fray Juan de San Miguel, de acuerdo a cédula real del 12 de mayo del año 1594, fecha en que se celebra la fundación del municipio.

En la época de la lucha por la independencia, se instaló en el pueblo una fábrica de pólvora que suministraba a las tropas libertadoras que se encontraban instaladas en la región y en parte de los territorios del sur de Jalisco. El municipio repuntó de tal manera en el aspecto económico, que para el año de 1873 era ya el principal centro urbano del Valle de Peribán y de los pueblos que conformaban la meseta purépecha (INAFED, 2018).

González y Ortiz señalan que desde finales del siglo XVI ya se sembraba caña de azúcar en el Valle de Los Reyes. Se desconoce la información sobre la superficie sembrada, se sabe que esta fue en aumento al paso de los siglos, ya que al consolidarse la plantación y cultivo de caña el número de trapiches también fue en aumento; se tienen antecedentes de que existían cuatro trapiches en diversos puntos del valle, que se multiplicaron a un número de catorce un siglo después (1980). En ellos se fabricaba piloncillo, azúcar y en ocasiones alcohol. El cultivo de la caña se dio por siglos, a inicios del siglo XX se seguía sembrando de manera importante en las haciendas de la región, donde además se sembraba arroz, frijol en menor escala y también maíz. Los grandes propietarios gozaban de autosuficiencia alimentaria y tenían la posibilidad de vender sus remanentes (Velázquez, 1986; 171, 175, en Thiébaud, 2011).

Con posterioridad a la reforma agraria, el cultivo de caña de azúcar fue desplazado por grandes superficies de maíz y arroz, debido a que los ejidatarios no contaban con los recursos económicos para continuar sosteniendo un cultivo anual. A partir de 1950 la caña retomó importancia, a consecuencia de que los Ingenios Santa

Clara y San Sebastián comenzaron a financiar a los cañeros para que continuaran con el cultivo, hecho que provocó el acaparamiento de los productores y la decadencia de los trapiches (Velázquez, 1986; 180-182, en Thiébaud, 2011).

Entre 1970 y 1990 los cañaverales cubrieron su mayor superficie en la historia del valle, entre 7 y 8 mil hectáreas. En esta época aumentaron los rendimientos y las ventas al mejorar las condiciones de los cañeros (Cordero, 1999, citado por Thiébaud, 2011). Todavía en años recientes la economía del municipio se sustentaba en la producción de azúcar generada por los dos ingenios de la región; sin embargo la crisis azucarera ocurrida a nivel mundial ocasionó graves consecuencias para México y el municipio de Los Reyes de Salgado como productor de azúcar, por lo que a finales de los años noventa del siglo pasado, el Ingenio San Sebastián cerró sus puertas para que únicamente el Ingenio de Santa Clara se encargara del proceso de la caña de todo el valle (Pérez, 2012).

Este proceso aceleró la conversión del cultivo de la caña de azúcar a la zarzamora y a otros productos. A pesar de ello, todavía en 2012 coexistían ambos cultivos en el municipio, predominando la caña de azúcar en cerca de 5 mil hectáreas y la zarzamora en 4 mil, junto con otros sembradíos como el aguacate, algunas hortalizas y granos. En la zona del norte del valle sigue predominando la caña de azúcar, en tanto que en la parte sur predomina el cultivo de la zarzamora; la importancia de la caña en la zona norte del valle se explica por su cercanía con el Ingenio Santa Clara y por el bajo costo que implica el transporte del cultivo hacia el lugar donde se procesa (Thiébaud, 2009).

## Parroquia de Los Reyes de Salgado



Fotografía 1. Fuente: imagen propia, 2020

La ubicación geográfica del valle, las condiciones climatológicas aunadas a las tierras de buena calidad propias para la agricultura y la infraestructura existente como canales de riego y caminos, facilitaron la aparición de los nuevos cultivos en el municipio. El conocimiento previo de las actividades agrícolas por parte de la población fue otro factor de incidencia, así como la presencia de cuadrillas de jornaleros migrantes locales y nacionales en la región, que acudían durante la época de zafra para cortar la caña, lo que posibilitó la reconversión agrícola en la región (Pérez, 2012).

El municipio se distribuye en tres subregiones: La sierra (parte alta) donde se ubican las localidades de Atapan, San Rafael, La zarzamora, La tinaja, Queréndaro, Tata Lázaro, Jesús Díaz (Sirío), Los pozos, Imbarácuaro, Orúscato, Dieciocho de marzo, Cherato Cheratillo, Sicuicho, Pamatácuaro, San Marcos, San Luis, San Benito, San Antonio Tierras Blancas, San Isidro, Taapan, Santa Rosa, Uringuitiro, La Palma, San José y Zacán. El valle, donde se ubican la cabecera municipal de Los Reyes de Salgado, San Juan de Dios, Los Limones y San Sebastián, y el área de tierra caliente: con Los palillos y La calabaza.

La demarcación cuenta con una población económicamente activa (PEA) de 24,176, de las cuales se encuentran ocupadas 23,631 y desocupadas 545 y una población no económicamente activa de 21,620 personas (INAFED, 2010). El grado promedio de escolaridad de población mayor a 15 años es de 7.5 años, por debajo de la media estatal y nacional que es de 7.9 y 9.2 años respectivamente (INEGI, 2015) y una población hablante de lengua indígena de 10,680 personas (INEGI, 2010).

El municipio es de gran importancia económica a nivel nacional, debido a que la producción de la zarzamora fue en aumento; en el año 2012 (véase figura 9) aportó alrededor del 50% de la producción nacional de esta berrie, misma que repuntó gracias a las condiciones climatológicas predominantes en la región. Lo anterior, fomentó la inversión extranjera por el futuro económico prometedor que significó a las empresas extranjeras que se instalaron en el territorio, promoviendo el aumento de infraestructura para la comercialización y transporte hacia mercados internacionales (Trueba et al, 2019).

No obstante que derivado de la pandemia la producción de zarzamora mostró una variación decreciente a partir del año 2020 (Producepay, 2021), el Estado de Michoacán continúa ocupando el primer lugar entre los productores del país, aportando el 93% de la producción total de la mencionada berrie (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, 2021). Así mismo, el municipio de Los Reyes de Salgado produjo en 2021 86,448 toneladas, de las 196,627 que se produjeron a nivel nacional (Producepay, 2021).

## Principales productores de zarzamora en 2003 y 2012

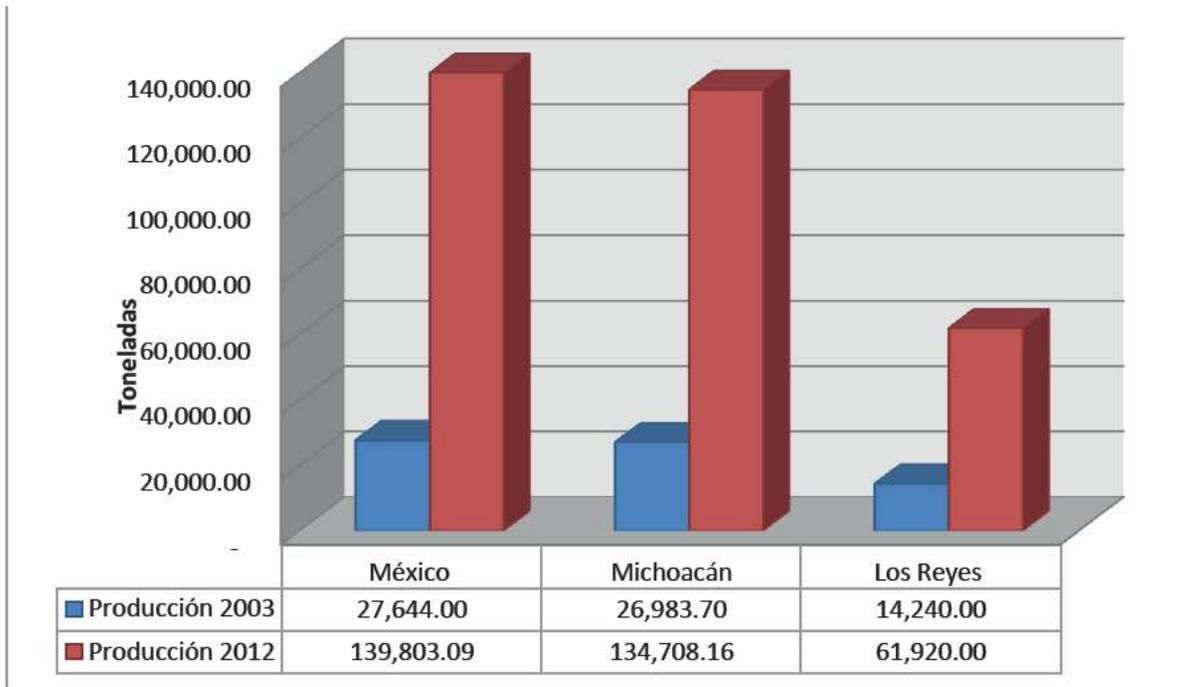


Figura 9. Fuente: Trueba, R., Ayala, D., Infante, Z., 2019

En esa orientación, las condiciones antes mencionadas han permitido el desarrollo de un sector agroindustrial de exportación representado por un bloque de empresas entre las que se encuentran Sun Bell, Driscoll's, Hortifrut, Mex Can, Fresh Camp, Universal, Splendor, Dole, Mayland Farm, Berries Paradise, Alpasa, Northbaunth, Expoberries, Exifruit, Grupo Heres, y otras; estas empresas producen, cosechan, empaacan, enfrían, comercializan y transportan el producto. Esta agroindustria utiliza un paquete tecnológico de inversión mayor de insumos, capital y mano de obra. El cultivo de frutillas ha potencializado el desarrollo de la región, actualmente se ha incrementado la superficie dedicada a la hortofruticultura, ganando terreno a la caña de azúcar y al maíz (H. Ayuntamiento Constitucional de Los Reyes de Salgado, Mich., 2016).

En las dos últimas décadas en México, se ha transitado de una sociedad en la que predominaba el sector agropecuario, a una sociedad rural donde este sector se conjuga con diversas actividades económicas. Esta situación obedece al crecimiento de ingresos provenientes de actividades no agrícolas, particularmente el trabajo

asalariado (Pérez, 2012). En el caso de Los Reyes de Salgado, la presencia del cluster de exportadoras y comercializadoras de zarzamora y «berries», han originado la necesidad de actividades de comercialización de insumos, servicios profesionales y técnicos de diversa índole, lo que implica generación de diversos empleos en el Valle.

Las circunstancias anteriores han propiciado mayor movilidad de capitales, presencia recurrente de extranjeros en el valle, transformaciones rurales aceleradas que obedecen a la creciente desagrarización, a la urbanización, a la reconversión productiva y a la flexibilidad laboral (Delgadillo, 2006). Así mismo, es de destacar las condiciones de los grupos de jornaleros agrícolas que acuden a laborar al valle, algunos provenientes de comunidades indígenas del propio municipio, del Estado o de estados vecinos como Guerrero, Oaxaca y Chiapas, quienes demandan entre otros, servicios de salud y educación a las autoridades del municipio.

Además de la actividad agrícola y la industria azucarera y de alcohol, se desarrollan en el municipio actividades ganaderas, con la crianza de ganado bovino, caprino, lanar y caballar, procesadoras de madera y exportadoras de zarzamora, frambuesa, arándano y aguacate. También existen atractivos turísticos naturales entre ellos La planta, La palangana, La presa, La limonera, Los chacuacos, destacando el conocido como Los Chorros del Varal, área natural protegida desde el año 2007 que se extiende a lo largo de 72.2 hectáreas para practicar el ecoturismo, y se compone de siete caídas de agua provenientes del río Iturria que se precipita hacia el río Apupatáro de una altura aproximada de 70 metros. Se encuentra a 16 kilómetros de la cabecera municipal y el acceso es a través de aproximadamente 800 gradas de piedra que descienden hasta llegar a un puente colgante de 20 metros que cruza el río (El heraldo, 2019).

En la región existen algunos monumentos del siglo XVI. Capilla de San Gabriel, en la cabecera municipal y templo del señor San Pedro y hospital capilla de Santa Rosa en Zacán. En Los Reyes de Salgado, desde hace décadas convergen liberales y conservadores lo que se traduce en gran número de festividades populares que se celebran durante todo el año, resaltando la feria decembrina a partir del 18 de diciembre al 6 de enero en Los Reyes de Salgado, y 17 y 18 de octubre en Zacán. En

las zonas indígenas se elaboran vestidos y blusas bordados en punto de cruz, artículos de madera tallada, palas y cucharas de madera. (S.a, n.d.)

Las principales localidades del municipio son: Pamatácuaro, Atapan, Los limones, Zacán, San Sebastián y Los Palillos; los accesos hacia el valle son a través de carreteras pavimentadas a Pamatácuaro y Zicuicho, desde Charapan; a Zacán desde Angahuan, San Lorenzo y Uruapan; A San Rafael, Atapan y Los Limones desde Santa Clara (municipio de Tocumbo, y a Los Reyes de Salgado desde Peribán y Tinguindín.

### **3.3 Antecedentes generales y contexto a nivel nacional del municipio**

Con posterioridad a la década de 1950, nuestro país se caracterizó por un régimen presidencialista con la implantación del sistema de partido único en el gobierno, donde la competencia era prácticamente nula. El Partido Revolucionario Institucional se imponía desde la presidencia de la República y el congreso de la unión, las gubernaturas de los Estados, los Congresos estatales y los Ayuntamientos (Soto, 2012).

La Reforma política de 1977 propició una modesta alternancia fragmentada; no es sino a finales de la década de los años ochenta que el proceso democratizador y transformador inició en México. Esta incipiente alternancia se vio concretada en el año 2000 con el triunfo de Vicente Fox a la presidencia de la República, sin embargo este fenómeno no es atribuible al expresidente, sino al transitar de una filosofía oficial que ponía énfasis en lo público a otra que lo ponía a lo privado, abandonando la ideología revolucionaria que trajo como consecuencia el debilitamiento del sector público y el fortalecimiento de las universidades privadas en el sector educativo, (Rodríguez, 2004).

Estudios a nivel internacional pioneros en el tema, previos a que iniciara en México este transitar revelan que este proceso es provocado por factores socioeconómicos y políticos que inciden de manera directa en la democracia, concretamente se hace énfasis en el crecimiento de la clase media y la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso para generar cambios en dicho ámbito (Lipset, 1959).

Dentro de dichos factores se consideran el ingreso, la educación, las crisis económicas, la apertura comercial, la desigualdad en la distribución del ingreso por mencionar algunos; de esas variables se destaca la interrelación entre la desigualdad en la distribución del ingreso y la democracia. Es difícil obtener los determinantes de dichos procesos, debido a la escasez de estudios al respecto. En opinión de Arzuaga et al, un cambio en la estructura socioeconómica y demográfica de la sociedad mexicana explica el camino hacia los procesos de democratización del régimen político en los últimos años (2007).

No obstante lo anterior, también se ha relacionado a la alternancia como un elemento sustancial a los procesos democratizadores bajo el argumento de que la continuidad indefinida del mismo partido en el poder puede resultar negativa y distorsionante para la democracia al mismo tiempo que se desvirtúa la realización de comicios libres y la participación ciudadana (Soto, 2012).

Ahora bien, en un estudio micro econométrico realizado en los 124 municipios del Estado de Jalisco se analizaron factores que influyen en la posibilidad de permanecer con el control en la administración pública municipal, concluyendo que existe una relación inversamente proporcional entre los municipios que disminuyeron sus niveles de marginación y la alternancia política. (Chávez, Fonseca y Gatica, 2012).

### **3.3.1 Estructura político-administrativa del municipio de Los Reyes de Salgado, Mich.**

El camino del valle de Los Reyes de Salgado hacia la conformación de cabecera de distrito que ocupa en la actualidad data desde el siglo XIX. Con posterioridad a la consumación de la independencia la población se transformó rápidamente en el aspecto político. En 1831 se conformó como municipio y a los 6 años obtuvo la categoría de cabecera de distrito poniente. En 1859, siendo gobernador del estado el General Epitacio Huerta, le asignó la denominación de villa, llevando el nombre de “Villa de Salgado” y en 1861 fue considerado Distrito, de conformidad con la división adoptada por el Estado. En 1950 el Congreso del Estado de Michoacán le otorgó la categoría de ciudad a la cabecera del municipio que lleva por nombre “Los Reyes de Salgado” (INAFED, 2020).

En el municipio como en el resto del Estado y la República Mexicana, dominó políticamente el Partido Revolucionario Institucional durante la mayor parte del siglo XX (Rodríguez, 2004). El fenómeno de la alternancia mencionado en el apartado anterior y el origen de esta pudiera ser aceptable, si se observa que el fenómeno de los cambios de poder político que se generaron en la municipalidad coinciden en fechas aproximadas con los cambios surgidos en el valle a consecuencia de la conversión del cultivo de la caña de azúcar a la zarzamora y otras berries, lo que ha ocasionado la presencia de compañías procesadoras y exportadoras, de origen extranjero en su gran mayoría, mayor entrada de capitales y cambios en la composición social ya abordados en el apartado anterior.

En las elecciones para presidente municipal realizadas en el año de 1995 en el valle, obtuvo la victoria por primera vez un candidato del Partido Acción Nacional, el profesor Alfonso Morales Ochoa, “El pollo”, luego de que por décadas se impusiera el partido hegemónico en el poder. A partir de esta fecha la alternancia política ha sido constante. Ningún partido ha tenido continuidad en más de 24 años en el municipio, tal como se observa a continuación:

### Alternancia en el municipio

Nombre del Presidente municipal	Periodo	Partido o coalición
Carlos González Sánchez	1992-1996	
Alfonso Morales Ochoa	1996-1999	
Ramón Chávez Chávez	1999-2002	
J. Guadalupe Hernández Alcalá	2002-2005	
José Antonio Guzmán Tejeda	2005-2008	
Ricardo Espinoza Valencia	2008-2011	
José Antonio Salas Valencia	2011-2015	
Jesús Álvarez Hernández	2015-2018	
Cesar Enrique Palafox Quintero	2018-2021	
José Antonio Salas Valencia	2021-2024	

Cuadro 10. Fuente: elaboración propia con datos de Instituto Electoral de Michoacán.

Respecto al contexto político que se vive en el municipio, si bien es cierto que la alternancia se relaciona con prácticas democráticas y con un modelo de cultura cívica,

(Rodríguez, 2004) también es cierto que no siempre es ese el origen de los cambios en las decisiones ciudadanas al elegir a sus gobernantes. En palabras de Bovero, la alternancia no es un fenómeno exclusivo de la democracia; el hecho de que ocurra una renovación política no prueba de manera fehaciente que el régimen democrático sea de calidad (citado por Alonso, 2017). Incluso la permanencia en el poder del mismo partido, en determinadas circunstancias puede resultar desfavorable para la sociedad.

Algunos partidos o movimientos se caracterizan por su larga duración en el poder, partidos que con el paso del tiempo se van deteriorando al grado de generar hartazgo en la sociedad, lo que provoca el cambio en las decisiones de los ciudadanos, que buscan condiciones más favorables en todos los aspectos (Alonso, 2017).

La falta de continuidad en los proyectos y políticas públicas implementadas por una administración en particular puede ser en perjuicio de los ciudadanos. En un análisis breve de los planes municipales de desarrollo de la muestra de estudio, contrastado con los programas operativos anuales, se puede concluir que diversas obras han sido proyectadas en diferentes planes y no se han realizado. La presente investigación pretende abonar a políticas públicas con metas y objetivos alcanzables, que se alejen de declaraciones de buena voluntad del partido en el poder y las cuáles puedan continuar siendo evaluadas, con resultados claros y medibles.

Como se dijo en el apartado 2.2.2, a partir del año 2016 el diseño y elaboración de la política pública municipal, corresponde al IMPLAN cuya importancia radica en la naturaleza de su integración, compuesta por representantes de los sectores público, privado y social, que tiene por evidente fin, el convocar a la arena a todos los interesados de la política en su diseño y elaboración.

En otro orden de ideas, en el municipio de estudio la administración pública municipal está a cargo del Ayuntamiento, que se encuentra integrado por un Presidente municipal, un síndico y diez regidores, seis electos por mayoría relativa y cuatro de representación proporcional, así como el correspondiente Tesorero, Secretario, Contralor, y las Comisiones de acuerdo al organigrama siguiente:



Fuera de la cabecera municipal, la administración pública está encomendada a jefes de tenencia o encargados del orden, quienes son electos en plebiscito, durando en su cargo 3 años. Dichos funcionarios se consideran auxiliares del Ayuntamiento y dependen en lo político y administrativo del Presidente municipal. En el municipio muestra existen 8 jefes de tenencia y 20 encargados del orden, quienes ejercen diversas funciones entre ellas: coadyuvar en la ejecución de los programas, proyectos y acciones que realice el Ayuntamiento, comunicar oportunamente al Presidente municipal de cualquier alteración que adviertan en el orden público y de las medidas tomadas para controlar la alteración, supervisar la prestación de los servicios públicos y proponer las medidas necesarias para mejorarlos, cuidar el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos de su comunidad.

Otras de las funciones es vigilar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento y reportar las violaciones detectadas a las mismas, cumplir y ejecutar los acuerdos, órdenes y citatorios del Ayuntamiento y de sus funcionarios, promover ante las autoridades la limpieza y el aseo de los espacios públicos y el buen estado de los caminos y carreteras vecinales, vigilar e informar al Ayuntamiento de la falta de cumplimiento de la enseñanza obligatoria, informar sobre siniestros, epidemias o cualquier evento que ponga en peligro la seguridad de los habitantes de su demarcación, colaborar en la preservación de la seguridad pública, informar anualmente sobre el estado de la administración de la tenencia y del avance del Plan Municipal de desarrollo en su jurisdicción y todas las demás disposiciones aplicables (Michoacán, 2019).

### **3.3.2 Importancia de la política pública del municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán**

Desde hace más de una década, se comenzó a transitar procesos a nivel mundial que no tienen precedentes, entre ellos se encuentran intercambios de capitales, bienes y servicios, así como de información y tecnología; concentración de la riqueza y marginación social y una crisis ambiental de gran alcance a mediano plazo. También ha habido un perfilamiento hacia un proceso de redefinición del rol del Estado gracias a los profundos cambios surgidos por la descentralización y la delegación de funciones en los diversos niveles de gobierno. El Estado mexicano se encuentra ante una revolución de dimensiones equiparables a la Revolución

industrial del siglo XVIII (Arnoletto, 2010). Además de lo anterior se ha producido en años recientes el rescate de los espacios locales, como parte de las estrategias más nuevas de desarrollo que reconocen la importancia de los gobiernos locales para incidir de manera importante en todas las actividades del ámbito regional (Fragoso, 2005).

Aunado a las facultades delegadas a los gobiernos locales y su relevancia en el escenario global, los municipios se encuentran inmersos en un complejo entramado para alcanzar los ODS, así como para modernizar la gestión pública, debido a las exigencias cada vez mayores tanto de sus ciudadanos como del mundo globalizado en el que se encuentran inmersos.

La administración pública no es ajena a todos esos cambios estructurales que se han venido experimentando en los últimos años. De hecho, es también conocido el modelo basado en la ineficacia, obeso y corrupto, incapaz de atender las demandas ciudadanas, con servicios públicos deficientes y con una tendencia a la excesiva burocracia en su interactuar con los ciudadanos (Arnoletto, 2010; Cabrero, 1997). Algunas teorías como la NGP de la cual se habló en el apartado 1.1.1.3., surgen como una innovación administrativa diseñada a partir de distintas corrientes teóricas, cuyo objetivo es el mejoramiento de la capacidad de gobierno, para lograr un incremento en la gobernabilidad y contar con condiciones de mejora continua en los procesos administrativos con la finalidad de resolver los problemas de una sociedad, han sido adoptadas por administraciones públicas con visión moderna y pugnan por equiparar al sector público con el privado para acabar con esa llamada crisis de legitimidad que aqueja a las administraciones públicas dada su ineficacia para atender las demandas ciudadanas (Cabrero, 1997).

El fin de toda administración pública es el bien público, que no estriba en ideas abstractas, por el contrario, se manifiesta en un concepto práctico de decisiones y acciones que abonan al bien general de la sociedad sometida a su autoridad, y que se expresan a través de diversas disposiciones tendientes a garantizar ese bien público, el cual se logra a través de aspectos como la participación compartida en creencias y valores de los funcionarios con los ciudadanos, de una actuación pública y discrecional que se vincule con las exigencias del perfil profesional de los funcionarios y que apliquen sus conocimientos específicos de manera idónea a cada caso en concreto.

Dadas las inmensas facultades otorgadas desde la Constitución federal a los gobiernos locales a finales de la década de los noventa, así como los compromisos establecidos en la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU México, 2017), los municipios cuentan con diversas obligaciones y facultades que contribuirán en gran medida a alcanzar los mencionados objetivos. De igual manera, de acuerdo a datos de la OCDE (s.f.) los gobiernos nacionales no podrán alcanzar los ambiciosos objetivos de la agenda 2030 de manera aislada.

Las ciudades y los municipios pueden contribuir a lograr dichos objetivos, debido a que en muchos países como México, las municipalidades disponen de competencias centrales en áreas de políticas públicas que resultan básicas para el cumplimiento de los mencionados objetivos ODS, tales como el uso del agua, la vivienda, el transporte, las infraestructuras, el uso del suelo por mencionar algunos.

Ciertamente, en México los municipios disponen de diversas facultades coincidentes con los 17 ODS, tales como la educación y la salud, donde el municipio tiene facultades concurrentes junto con la federación y las entidades federativas; vivienda digna y nutrición, muy relacionada con la pobreza, donde las facultades en materia de educación le permiten al municipio en coordinación con la Secretaría de Educación y padres de familia, el establecimiento de comedores comunitarios para erradicar la pobreza y la desnutrición, así como la deserción escolar por estas causas.

De la misma manera los gobiernos municipales tienen atribuciones relacionadas con el otorgamiento de los servicios públicos de agua, drenaje, pavimentación para disminuir los índices de pobreza y mejorar la salud, así como el objetivo de igualdad de género, mismo que puede abordarse desde todos los niveles educativos y de la mano de objetivos como salud y bienestar y reducción de las desigualdades a través de políticas implementadas por los ayuntamientos, dada la autonomía técnica y financiera que han adquirido los ayuntamientos en las últimas décadas.

Otro de los objetivos en que puede intervenir el municipio es el de la industria, innovación e infraestructura, que en el caso del municipio de Los Reyes de Salgado con la existencia del *cluster* de exportadoras de fruta se tienen todas las facultades para celebrar convenios con el sector así como realizar gestiones que redunden en inversiones en las comunicaciones, como son las calles y carreteras para mejorar

y agilizar los servicios, lo que beneficiaría a un gran sector de la población, incluidas las empresas.

Los objetivos de fin de la pobreza, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género y agua limpia se interrelaciona también con el de reducción de las desigualdades en el acceso a servicios sanitarios y educativos, poniendo especial énfasis en poblaciones marginadas, considerando que el municipio de Los Reyes de Salgado cuenta con 31 comunidades, de las cuales 19 son pertenecientes a la etnia purépecha. Del mismo modo, el municipio al tener facultades en materia de desarrollo y planeación urbana, así como en autorizar el cambio de uso de suelo, tiene injerencia en el objetivo ciudades y comunidades sostenibles, lo que le permite como vimos en apartados anteriores, mejorar la planeación y la gestión urbana, proponer e implementar programas y acciones que permitan una mejor distribución de recursos y dar mantenimiento a la infraestructura de calles, parques, jardines y mercados.

El ayuntamiento también está facultado para implementar alternativas para el alumbrado público con opciones que permitan el ahorro de energía con el uso de lámparas ahorradoras, la utilización de energías limpias como la solar y cualquiera otra medida en beneficio del medio ambiente, así como también lo concerniente al manejo de desechos sólidos, desde su recolección, tratamiento y destino final, como el establecimiento de plantas tratadoras de agua y desechos sólidos, el establecimiento de empresas de reciclaje por mencionar algunas.

Todas las actividades que pretende realizar el ayuntamiento durante su gestión, se plasman en el plan municipal de desarrollo y en los programas operativos anuales. El mencionado plan debe ser elaborado por el IMPLAN, de acuerdo a las normas legales aplicables, sin embargo, como se vio en el planteamiento del problema de la presente investigación, así como en el apartado relativo a la planeación del desarrollo municipal, el municipio si bien cuenta con el decreto de creación del IMPLAN, dicho órgano no está funcionando de acuerdo a la normatividad vigente, lo que significa una desventaja por la naturaleza de las atribuciones del órgano como tal.

El IMPLAN es un órgano que se integra por los diversos sectores público, privado y social del municipio y tiene encomendada entre sus funciones la de coadyuvar con la administración municipal en todo el proceso de la política pública local, desde el diseño, la implementación, el monitoreo hasta la evaluación de todas

las actividades y principios que promuevan el desarrollo integral del municipio. Sin embargo la falta de funcionamiento efectivo del mencionado instituto trae como consecuencia la ausencia en la participación de todos los involucrados, lo que invariablemente ocasionará una política pública sesgada elaborada sólo por los integrantes del ayuntamiento sin realizar la correspondiente escucha de los representantes ciudadanos y que son quienes conocen la problemática local y con ello, alejada de la definición propia de las políticas públicas.

En ese sentido se pronuncia Pérez, al señalar que las políticas públicas son los instrumentos de mejora que tiene la clase política para cumplir sus promesas (2016). Incorporar los problemas públicos a la agenda de gobierno no es tarea sencilla; después de lecturas previas de diversos planes de desarrollo del municipio de Los Reyes de Salgado se observa cómo los problemas se han ido adaptando de agendas anteriores, de acuerdo a diversos factores como son recursos y tecnologías disponibles, retomando o ajustando problemas existentes de políticas anteriores, con ciertas modificaciones. Diseñar programas y políticas públicas acorde a las necesidades de las localidades y municipios es una de las tareas que enfrentan los gobiernos municipales.

## CAPÍTULO IV

### Evaluación de diseño del programa de servicios públicos municipales de Los Reyes de Salgado, Mich.

En este capítulo se realiza la evaluación de diseño del programa de servicios públicos municipales de Los Reyes de Salgado, Mich., durante el periodo 2018-2021, de acuerdo a los términos de referencia de CONEVAL para este tipo de evaluación. Se decidió utilizar los mencionados términos porque son los que se aplican en las evaluaciones de los programas implementados por la Administración Pública Federal.

A continuación se presenta un diagrama de flujo para representar la manera en cómo se lleva a cabo la evaluación.

#### Diagrama de flujo de la evaluación de acuerdo a TDR CONEVAL

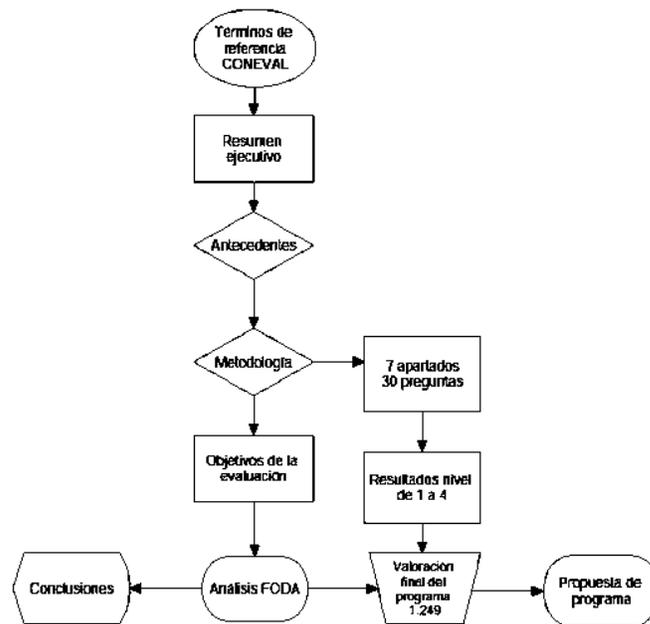


Figura 11. Fuente: elaboración propia con datos de los términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

Los términos de referencia mencionados utilizan ciertas denominaciones que hacen alusión a programas federales, por lo que se han realizado algunas adecuaciones, con el fin únicamente de adaptar la terminología de los programas federales al nivel municipal.

De acuerdo a los términos y al diagrama anterior, la evaluación consta de resumen ejecutivo, antecedentes, metodología, objetivos de la evaluación, siete apartados que comprenden 30 preguntas, las cuáles se van respondiendo de conformidad con criterios preestablecidos de acuerdo a niveles del 1 al 4 según sea el caso. Las respuestas se obtienen del programa evaluado, sus reglas de operación en caso de existir, los árboles de problemas y objetivos, la MIR, entre otros.

Con posterioridad se realiza un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), así como una narración de las conclusiones por cada apartado y una evaluación general del programa. Finalmente se procede al llenado de un cuadrante denominado valoración final del programa, donde se concentran los resultados asignados a cada nivel realizando la suma de acuerdo a las respuestas dadas a cada una de las preguntas que comprenden los apartados, y calculando un promedio por apartado, recordando que el puntaje máximo que se puede obtener es 4, y posteriormente se calcula un promedio de todos los apartados para conseguir así la valoración final. En dicho cuadrante también existe un espacio para redactar de manera breve una justificación del porqué se asigna dicho nivel.

#### **4.1 Resumen ejecutivo**

El programa de servicios públicos municipales comprendido en el plan de desarrollo municipal 2019-2021 de Los Reyes de Salgado, Mich., tiene como antecedente inmediato el programa de servicios públicos del municipio, comprendido en el plan de desarrollo municipal 2014-2018 elaborado en dicho trienio, y de manera mediata los planes de desarrollo municipal que comprenden el citado programa de servicios públicos. Dicho programa se elabora al inicio de la administración y para aplicarse por el periodo que dura la administración municipal que de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán es de tres años, comenzando el día 1º de septiembre del año de su elección y culminando el 31 de Agosto, una vez cumplidos los tres años. No obstante lo anterior, el programa es presupuestado de manera anual, su ejecución corresponde a la administración pública municipal a través de las diferentes áreas y al organigrama autorizado que puede ser localizado en la figura 16 de esta investigación.

El objetivo del programa, de acuerdo con la Matriz de Indicadores para Resultados, es “Servicios públicos municipales”. Se ha mencionado en el capítulo anterior que existe una desarticulación entre el programa a evaluar con las líneas del Plan de desarrollo integral del Estado, así como con el correspondiente Plan Nacional de desarrollo. En el plan de desarrollo municipal 2014-2018 y 2019-2021, el programa de servicios públicos municipales comprende 9 objetivos mencionados en el apartado anterior y pretende lograr responder a las diferentes necesidades de la sociedad reyense y favorecer la realización efectiva del desarrollo personal, económico, la igualdad y el bienestar social.

La administración electa para el periodo 2018-2021 decidió realizar cambios al plan de desarrollo municipal 2014-2018 y realizó un rediseño del programa de servicios públicos del municipio que en este último plan se comprendían dentro del apartado número 3 y en el plan 2019-2021 se encuentran incluidos en el apartado número 4. El programa a evaluar se considera de nueva creación a razón de que se elabora cada tres años y que además no existen antecedentes de su evaluación en el municipio de estudio.

#### **4.2 Antecedentes**

La Constitución federal establece en su artículo 134 que los recursos económicos de que disponga la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la ciudad de México se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan respectivamente la federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos anteriormente señalados.

La implementación de los modelos de gestión y PbR son consecuencia de diversas reformas a ordenamientos legales llevadas a cabo a partir del año 2008. Además de los ordenamientos de aplicación federal que establecen la obligatoriedad de que todos los niveles de gobierno cumplan con las leyes federales, la Ley de planeación hacendaria, presupuesto, gasto público y contabilidad gubernamental del

Estado de Michoacán establece en sus artículos 1º, 3º, 4º, 5º y demás aplicables la obligación de los ayuntamientos de implementar la metodología del PbR y el SED, de realizar evaluaciones a los programas y dar a conocer los resultados.

Por su parte la Ley General de Desarrollo social en sus artículos 72 al 80 instituye que el objetivo de la evaluación de la política de desarrollo social es revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de esta para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente. Así mismo, el numeral vigésimo segundo de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los programas Federales de la Administración Pública Federal, establece que durante el primer año de vigencia de los programas nuevos deberá llevarse a cabo una evaluación en materia de diseño.

### **4.3 Metodología**

Para llevar a cabo la evaluación del Programa de servicios públicos municipales de Los Reyes de Salgado, Michoacán, durante el periodo 2018-2021, se tomaron los términos de Referencia de la Evaluación en materia de diseño, por ser los utilizados para evaluar los programas implementados por la Administración Pública Federal. La evaluación se realiza en cumplimiento a lo establecido en el Programa Anual de Evaluación 2019 (PAE, 2019), emitido en conjunto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el CONEVAL, agregando y adecuando elementos considerados relevantes por parte de la unidad evaluadora.

### **4.4 Objetivos de la evaluación**

#### **4.4.1 Objetivo general**

Evaluar el diseño del Programa de servicios públicos municipales de Los Reyes de Salgado, Michoacán con la finalidad de obtener información que retroalimente su diseño y funcionamiento desde su operación y con ello contribuir a la mejora del programa, a través de análisis de gabinete que a su vez permita prever de manera razonable el logro de sus metas y objetivos.

#### **4.4.2 Objetivos específicos**

1. Analizar y valorar la justificación de la creación y diseño del Programa.
2. Analizar y valorar la contribución del Programa al cumplimiento de las metas del Plan de desarrollo municipal 2018-2021 y de los programas derivados de éste.
3. Analizar y valorar la consistencia entre el diseño del Programa y la normatividad aplicable.
4. Identificar hallazgos y oportunidades de mejora en el diseño del programa.
5. Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros Programas de la Administración pública municipal.
6. Elaborar recomendaciones generales y específicas que el programa pueda llevar a cabo para su diseño, así como la implementación de sus procesos sustantivos.

La evaluación se realiza a través de un análisis de gabinete, con la información obtenida de la administración en turno, programa operativo anual, presupuesto de Egresos del municipio para el ejercicio fiscal 2018, 2019, 2020 y 2021, Programa Anual de Evaluación 2019, así como por información adicional considerada necesaria para llevar a cabo el análisis a fin de determinar si la intervención cumple con la exigencia de racionalidad y coherencia.

De acuerdo a los términos de referencia utilizados por el CONEVAL para evaluar el Diseño de programas públicos, el contenido de la evaluación se divide en los siguientes apartados:

- I. Justificación de la creación y del diseño del programa
- II. Contribución a las metas y objetivos municipales
- III. Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad
- IV. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención
- V. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)
- VI. Presupuesto y rendición de cuentas
- VII. Complementariedades y coincidencias con otros programas municipales y/o acciones de desarrollo social

- VIII. Análisis de fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones
- IX. Conclusiones

#### 4.5 Criterios técnicos de la evaluación

La evaluación en materia de diseño se divide en siete apartados y 30 preguntas de acuerdo al cuadro siguiente:

**Criterios técnicos de la evaluación**

APARTADO	PREGUNTAS	TOTAL PREGUNTAS POR APARTADO
Justificación de la creación y del diseño del programa	1 a 3	3
Contribución a las metas y objetivos nacionales	4 a 6	3
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	7 a 12	6
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	13 a 15	3
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	16 a 26	11
Presupuesto y rendición de cuentas	27 a 29	3
Complementariedades y coincidencias con otros programas municipales y/o acciones de desarrollo social	30	1
<b>TOTAL</b>		<b>30</b>

Cuadro 10. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

Así mismo en cada una de las preguntas se encuentran cuatro diferentes criterios para dar respuesta de acuerdo a diversos niveles según sea el caso. Las respuestas se obtienen tanto del programa, sus reglas de operación, los diferentes anexos, la MIR, entre otros.

A continuación se presentan los resultados de la evaluación.

#### APARTADO I. Justificación de la creación y del diseño del programa

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:

- a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
- b) Se define la población que tiene el problema o necesidad.

c) Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Si el programa no cuenta con documentación ni evidencias de que el problema o necesidad esté identificado, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”. Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"><li>• El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y</li><li>• El problema no cumple con las características establecidas en la pregunta.</li></ul>
2	<ul style="list-style-type: none"><li>• El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y</li><li>• El problema cumple con al menos una de las características establecidas en la pregunta.</li></ul>
3	<ul style="list-style-type: none"><li>• El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y</li><li>• El problema cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.</li></ul>
4	<ul style="list-style-type: none"><li>• El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y</li><li>• El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta.</li></ul>

Cuadro 11. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta:** Si, nivel 2

En el árbol de problemas se menciona como problema la desorganización de los servicios públicos. En el plan municipal de desarrollo 2019-2021 se establece que el eje rector de servicios públicos municipales pretende lograr responder a las diferentes necesidades de la sociedad reynense; así mismo favorecer la realización efectiva del desarrollo personal, económico, la igualdad y el bienestar social. No existe evidencia de que se establezca un plazo para su revisión y actualización.

2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

- a) Causas, efectos y características del problema.
- b) Cuantificación y características de la población que presenta el problema.
- c) Ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- d) El plazo para la revisión y actualización del diagnóstico

Si el programa no cuenta con un diagnóstico del problema al que atiende, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”. Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con un diagnóstico del problema que atiende el programa.</li> <li>• El diagnóstico no cumple con las características establecidas en la pregunta.</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con un diagnóstico del problema que atiende el programa.</li> <li>• El diagnóstico cumple con una de las características establecidas en la pregunta.</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con un diagnóstico del problema que atiende el programa.</li> <li>• El diagnóstico cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con un diagnóstico del problema que atiende el programa.</li> <li>• El diagnóstico cumple con todas las características establecidas en la pregunta.</li> </ul>

Cuadro 12. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta:** Si, nivel 3.

El plan municipal de desarrollo 2019-2021, comprende un diagnóstico donde se establece como causas del problema que las redes de servicios de agua potable, drenaje [...] de la ciudad cabecera son antiguas, incompletas y en varios casos requieren de reposición y mantenimiento inmediato y permanente; la carencia de lugares apropiados para tirar basura en calles y colonias; una imagen urbana descuidada; vialidades poco fluidas, mercado obsoleto, con vicios en su manejo; localidades con deficiente alumbrado público y sin pavimento; falta de agua potable en algunas comunidades; manejo de residuos sólidos recolectados de manera semanal, manejo de residuos peligrosos deficiente y a cargo de propietarios de huertas.

El mencionado plan también contempla datos sobre la población del municipio, de acuerdo a la encuesta intercensal 2015 de INEGI, la misma asciende a 69,723 habitantes, que se distribuyen en 31 comunidades de las cuales 19 pertenecen a la etnia purépecha y son hablantes de purépecha y náhuatl; se encuentran establecidas en localidades urbanas y rurales dispersadas de la siguiente forma: una ciudad cabecera municipal, 6 jefaturas de tenencia y 24 encargaturas del orden (Michoacán, 2019).

El evaluador no encuentra datos sobre el plazo para la revisión y actualización del diagnóstico.

3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Si el programa no cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”. Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y</li> <li>• La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema.</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y</li> <li>• La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema, y</li> <li>• Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o los apoyos otorgados a la población objetivo.</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y</li> <li>• La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema, y</li> <li>• Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o apoyos otorgados a la población objetivo.</li> <li>• Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de que la intervención es más eficaz para atender la problemática que otras alternativas.</li> </ul>

Cuadro 13. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta:** Si, nivel 4.

Según información de la OCDE (s.f.), los gobiernos de sus países agremiados no serán capaces de alcanzar los objetivos de la agenda 2030 por sí mismos; se prevé que sin la colaboración de los gobiernos locales no será posible lograr el 65% de las 169 metas que componen los 17 ODS. Las ciudades y las municipalidades pueden contribuir a lograr dichos objetivos, debido a que en muchos países las ciudades y los gobiernos locales disponen de competencias centrales en áreas de políticas públicas que resultan básicas para el cumplimiento de los ODS, tales como el agua, la vivienda, el transporte, las infraestructuras, el uso de la tierra o el cambio climático.

Así mismo el informe de los ODS 2019 del Secretario General de la ONU, señala que se ha avanzado en algunas áreas y que se observan algunas tendencias favorables. La pobreza extrema ha disminuido considerablemente, la tasa de

mortalidad infantil se redujo en 49% entre los años 2000 y 2017 y alrededor de 150 países han elaborado normativas nacionales para responder a los desafíos de la rápida urbanización. Las personas que viven en estados vulnerables tienen un riesgo dos veces mayor de carecer de servicios básicos de agua potable; aumentar el acceso al vital líquido, el saneamiento y la higiene puede salvar millones de vidas al año y mejorar la asistencia escolar. El informe destaca los logros alcanzados y las áreas que pueden impulsar el progreso: economías sostenibles e inclusivas, instituciones más eficaces, fortalecer las medidas locales entre otras.

Por otro lado, la Constitución federal en su artículo 115 encomienda a los municipios el otorgamiento de los servicios públicos, los cuales han sido abordados como derechos fundamentales y considerados como actividades organizadas tendientes a resolver necesidades de interés general de la población de forma regular, continua y obligatoria, de acuerdo con un régimen jurídico especial de derecho público ejercido por la administración pública en la prestación directa, en su regulación y control y que deben ser ofrecidas en forma universal, obligatoria, continua a toda la comunidad (Castro, E. y Gomez, R., 2021).

El diseño e implementación de políticas públicas locales que consideren los elementos fundamentales para el otorgamiento de los servicios públicos básicos, redundará en un mayor desarrollo sostenible y permitiría alcanzar un mejor nivel de vida para todos y todas, reduciendo así la cultura del privilegio y asegurando que nadie quede atrás.

## APARTADO II. Contribución a las metas y objetivos nacionales

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional considerando que:

- a) Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, por ejemplo: población objetivo.
- b) El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.

Si el programa no cuenta con un documento en el que se establezca con qué objetivo(s) del programa sectorial, especial o institucional se relaciona el Propósito, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

Si el programa sectorial, especial o institucional al que se vincula el programa presupuestario evaluado no ha sido publicado, la respuesta es “No Aplica”.

Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivos(s) del programa sectorial, especial o institucional, y</li> <li>• No es posible determinar vinculación con los aspectos establecidos en la pregunta.</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivos(s) del programa sectorial, especial o institucional, y</li> <li>• Es posible determinar vinculación con uno de los aspectos establecidos en la pregunta.</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivos(s) del programa sectorial, especial o institucional, y</li> <li>• Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta.</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivos(s) del programa sectorial, especial o institucional, y</li> <li>• Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta, y</li> <li>• El logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.</li> </ul>

Cuadro 14. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

### Respuesta: No

Uno de los factores para obtener la respuesta negativa pudiera ser que el plan nacional de desarrollo alude a programas federales y el programa evaluado es a nivel municipal. Otro pudiera ser, que los servicios públicos municipales son atribución de los gobiernos locales por tener la mayor cercanía con los ciudadanos, por esa razón el programa evaluado no contempla vinculación con los programas sectoriales, especiales o institucionales. Aunado a lo anterior, de acuerdo a la información disponible en la página oficial así como la proporcionada por la administración municipal, los llamados programas municipales carecen de reglas de operación.

5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial o institucional relacionado con el programa?

**Respuesta:** No procede valoración cuantitativa

Esta pregunta se encuentra íntimamente ligada con la pregunta anterior. Al no existir vinculación del programa de servicios públicos municipales con algún objetivo sectorial, especial o institucional, tampoco se relaciona con metas, objetivos y estrategias transversales del plan nacional de desarrollo. No obstante que de acuerdo al plan municipal de desarrollo 2018-2021 se realizó una actualización del plan municipal de desarrollo de la administración 2015-2018 enfocado a lograr el bienestar social y mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del municipio de Los Reyes de Salgado.

6. ¿Cómo está vinculado el propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

**Respuesta:** No procede valoración cuantitativa

El 25 de Septiembre de 2015, los 193 Estados miembros de la Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la cual representa un marco de referencia para los actores del desarrollo en todos los niveles. El objetivo 1 de los ODS erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo es fundamental para cumplir con los compromisos de la Agenda 2030 acordada por las Naciones Unidas en 2015. Cumplir con algunas de sus metas como implementar medidas y sistemas apropiados para poner fin a la pobreza corresponde a los gobiernos locales. La infraestructura urbana, la pavimentación, el alumbrado público son muestra de ello.

El objetivo 6, consistente en garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todas y todos, tiene como algunas de sus metas lograr el acceso universal y equitativo al agua potable segura y asequible para todos, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados, así como implementar medidas para difundir el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores.

Proteger dentro de su territorio y a través de los convenios necesarios con otros municipios la protección a los ecosistemas relacionados con el agua.

El fin del programa de acuerdo a la MIR es lograr responder a las diferentes necesidades de la sociedad reynense; así mismo favorecer la realización efectiva del desarrollo personal, económico, la igualdad y el bienestar social, por lo que el logro del citado fin abona al cumplimiento de los objetivos 1 y 6 de los ODS, así como a sus respectivas metas, lo que representa una oportunidad para mejorar las condiciones de la población reynense al entregar infraestructura vial consistente en repavimentación y bacheo, infraestructura de abasto de agua potable, conducción y tratamiento de aguas residuales, recolección y tratamiento de residuos sólidos, habilitación de ambientes agradables y confortables en espacios públicos del municipio, mantenimiento óptimo de alumbrado público, adecuación y dignificación de los panteones municipales y mejorar las condiciones de inocuidad en el sacrificio de cerdos y ganado. Su diseño e implementación permitiría la organización de los servicios públicos municipales.

### APARTADO III. Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

#### Población potencial y objetivo

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

- a) Tienen una misma unidad de medida.
- b) Están cuantificadas.
- c) Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
- d) Se define un plazo para su revisión y actualización.

Si el programa no tiene un documento oficial y/o diagnóstico en que se definan las poblaciones, potencial y objetivo, o el documento oficial y/o diagnóstico no cuenta con al menos una de las características establecidas en la pregunta, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y</li> <li>• Las definiciones no cumplen con las características establecidas.</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y</li> <li>• Las definiciones cumplen con al menos una de las características establecidas.</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y</li> <li>• Las definiciones cumplen todas las características establecidas.</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y</li> <li>• Las definiciones cumplen todas las características establecidas, y</li> <li>• Existe evidencia de que el programa actualiza (según su metodología) y utiliza las definiciones para su planeación.</li> </ul>

Cuadro 15. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta:** Si, nivel 2

La población potencial se conceptualiza en el plan municipal de desarrollo en el apartado IV. Diagnóstico situacional por eje rector, en el punto precisamente de población, donde se establece que la población del municipio es de 69,723 habitantes, principalmente indígena, distribuida en 31 comunidades rurales, de las cuales 19 pertenecen a la etnia purépecha. La unidad de medida utilizada es ciudadanos.

El apoyo que proporciona el programa será entregado durante el periodo 1º de enero de 2019 a Agosto 2021 de acuerdo al plan municipal de desarrollo 2019-2021 aprobado por el Cabildo municipal y publicado en el Periódico oficial del Estado de Michoacán de fecha 18 de Enero de 2019, cuarta sección.

El plan municipal de desarrollo no menciona la población objetivo. Tampoco se encontró evidencia respecto a la metodología para la cuantificación de la población potencial y objetivo. No se define un plazo para su revisión y actualización, estas son las razones por las que se elige el nivel 2 en la presente respuesta.

8. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales u otras) Si el programa no cuenta con información sistematizada de la demanda total de apoyos, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”. Al contar con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí”, se consideran los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con información sistematizada, pero ésta no permite conocer la demanda total de apoyos ni las características de los solicitantes.</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos, pero no las características de los solicitantes.</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes.</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes.</li> <li>• Existe evidencia de que la información sistematizada es válida, es decir, se utiliza como fuente de información única de la demanda total de apoyos.</li> </ul>

Cuadro 16. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

### **Respuesta: No**

El programa no cuenta con información sistematizada respecto a la demanda total de apoyos. En el plan municipal de desarrollo únicamente se menciona que la población del municipio es de 69,723 habitantes, principalmente indígena, distribuida en 35 comunidades rurales, de las cuales 19 pertenecen a la etnia purépecha.

El evaluador no encuentra evidencia de que se encuentre documentado lo relativo a las características específicas de personas morales existentes en el municipio.

### Mecanismos de elegibilidad

9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

**Respuesta:** No procede valoración cuantitativa.

La naturaleza del programa de servicios públicos municipales contemplado en el plan de desarrollo municipal de Los Reyes de Salgado, aplicable en toda la demarcación territorial del municipio implica que la población potencial y objetivo se reúnen en una misma, es decir no se diferencia a la población objetivo. De acuerdo al programa, una de las características para identificar a la población es por tener su domicilio en el municipio de Los Reyes de Salgado. Adicionalmente, el mecanismo utilizado es verificar la identidad de los beneficiarios y el domicilio que se localice en la demarcación geográfica que abarca el municipio. Ninguna persona fuera del municipio puede ser beneficiada con el programa porque la jurisdicción de la administración pública solo incluye al municipio.

10. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:

- a) Incluye la definición de la población objetivo.
- b) Especifica metas de cobertura anual.
- c) Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
- d) Es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.

Si el programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo o la estrategia no cuenta con al menos una de las características establecidas en la pregunta se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	• La estrategia de cobertura cuenta con una de las características establecidas.
2	• La estrategia de cobertura cuenta con dos de las características establecidas.
3	• La estrategia de cobertura cuenta con tres de las características establecidas.
4	• La estrategia de cobertura cuenta con todas las características establecidas.

Cuadro 17. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta:** Si, nivel 1

En el plan municipal de desarrollo se tiene registrada una población en el municipio de 69,723 habitantes, principalmente indígena distribuida en 35 comunidades rurales, de las cuales 19 pertenecen a la etnia purépecha. El programa de servicios públicos municipales está contenido en el plan municipal de desarrollo a aplicarse durante el periodo del 1º de Enero de 2019 al 31 de Agosto de 2021.

El evaluador no encontró evidencia de que exista una estrategia de cobertura documentada para atender a la población objetivo que especifique metas de cobertura anual, abarque un horizonte de mediano y largo plazo y sea congruente con el diseño y diagnóstico del programa.

11. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:

- a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Están difundidos públicamente.
- e) Son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo.

Si el programa no cuenta con procedimientos documentados para la selección de proyectos y/o beneficiarios o los procedimientos no tienen al menos una de las características establecidas en la pregunta se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	• Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen una de las características establecidas.
2	• Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen dos de las características establecidas.
3	• Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen tres de las características establecidas.
4	• Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen todas las características establecidas.

Cuadro 18. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta: No**

El programa no cuenta con procedimientos para la selección de beneficiarios porque no se realiza dicha selección, todos los habitantes del municipio son beneficiarios potenciales.

12. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:

- a) Están adaptados a las características de la población objetivo.
- b) Los procedimientos cuentan con formatos definidos.
- c) Están disponibles para la población objetivo.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

Si el programa no cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo o los procedimientos no cuentan con al menos una de las características establecidas en la pregunta, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

Al contar con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí”, se consideran los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	• Los procedimientos cuentan con una de las características descritas.
2	• Los procedimientos cuentan con dos de las características descritas.
3	• Los procedimientos cuentan con tres de las características descritas.
4	• Los procedimientos cuentan con todas las características descritas.

Cuadro 19. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta: No**

El evaluador no encuentra evidencia de que los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuenten con las características de estar adaptadas a la población objetivo, cuenten con formatos definidos, estén disponibles para la población objetivo y estén apegados al documento normativo del programa. Corresponde a las diferentes áreas de la administración pública municipal la responsabilidad de dar trámite a las solicitudes y en su caso entregar los servicios que otorga el programa.

**APARTADO IV. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención**

**Padrón de beneficiarios**

13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.

- b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- c) Esté sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo.
- d) Cuento con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Si el programa no cuenta con información de los beneficiarios del programa o la información no cuenta con al menos una de las características establecidas en la pregunta, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	• La información de los beneficiarios cumple con una de las características establecidas.
2	• La información de los beneficiarios cumple con dos de las características establecidas.
3	• La información de los beneficiarios cumple con tres de las características establecidas.
4	• La información de los beneficiarios cumple con todas las características establecidas.

Cuadro 20. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

### **Respuesta: No**

Todos los habitantes del municipio de Los Reyes de Salgado conforman el padrón de beneficiarios del programa, así se encuentra establecido en el plan municipal de desarrollo, por ello no se encuentran identificados con clave única de identificación ni tampoco existen mecanismos para la depuración y actualización de dicho padrón.

### Mecanismos de atención y entrega del apoyo

14. Los procedimientos para otorgar los bienes o servicios a los beneficiarios tienen las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

- e) Son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo.

Si el programa no cuenta con procedimientos documentados para otorgar los apoyos a los beneficiarios o los procedimientos no cuentan con al menos una de las características establecidas en la pregunta, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	• Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen una de las características establecidas.
2	• Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen dos de las características establecidas.
3	• Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen tres de las características establecidas.
4	• Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen todas las características establecidas.

Cuadro 21. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta:** Si, nivel 1

La instancia ejecutora y responsable del programa es la administración pública municipal conformada por el H. Ayuntamiento 2018-2021. No existe evidencia de que los procedimientos para otorgar los servicios a los beneficiarios están estandarizados y sistematizados y son utilizados por sus dependencias relativas al otorgamiento de los servicios públicos en cuanto instancias ejecutoras.

El programa de servicios públicos municipales se encuentra contenido en el plan de desarrollo municipal publicado en el Periódico oficial del gobierno del Estado, en su edición del 18 de Enero de 2019, 4ª sección, así como también se encuentran publicados en la página de internet del municipio. El evaluador no encuentra evidencia respecto a que los procedimientos de entrega de bienes que otorga el programa cuenten con la característica de apegarse a lo establecido por el programa normativo.

15. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la periodicidad de las mediciones.

**Respuesta:** No procede valoración cuantitativa.

El programa no recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios; la existente fue obtenida directamente de la página de INEGI y de planes municipales de desarrollo anteriores.

No existiendo procedimiento de recolección, tampoco existe evidencia de medición de las variables y menos aún de la periodicidad de las mediciones.

#### APARTADO V. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

De la lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados

16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:

- a) Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están ordenadas de manera cronológica.
- c) Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

Si el programa no cuenta con una o con un grupo de Actividades para cada Componente de la MIR, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	• Del 0 al 49% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.
2	• Del 50 al 69% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.
3	• Del 70 al 84% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.
4	• Del 85 al 100% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Cuadro 22. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta: No**

La MIR del programa contempla 14 componentes, pero en dicha matriz no se encuentran las actividades. Aunado a lo anterior, los componentes se encuentran redactados con la denominación de programas.

17. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:

- a) Son los bienes o servicios que produce el programa.
- b) Están redactados como resultados logrados, por ejemplo, becas entregadas.
- c) Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.

Si la MIR del programa no tiene establecido al menos un Componente, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	• Del 0 al 49% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.
2	• Del 50 al 69% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.
3	• Del 70 al 84% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.
4	• Del 85 al 100% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Cuadro 23. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta: Si, nivel 4**

Los componentes que se mencionan en la MIR son los bienes que produce o entrega el programa y se encuentran redactados como programas, no como resultados logrados. Su realización genera junto con los supuestos de ese nivel de objetivos el propósito. Todos los componentes señalados en la MIR son necesarios para producir el propósito de la mencionada matriz, debido a que si faltase alguno de ellos el propósito no se lograría. Por tanto la realización de todos y cada uno de los

componentes, así como de los supuestos descritos generará el propósito del programa.

18. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- b) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- c) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- d) Está redactado como una situación alcanzada.
- e) Incluye la población objetivo.

Si el Propósito del programa no contribuye a lograr el Fin de su MIR, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	• El Propósito cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.
2	• El Propósito cumple con tres de las características establecidas en la pregunta.
3	• El Propósito cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.
4	• El Propósito cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Cuadro 24. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta:** Si, nivel 3

El propósito de la MIR es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado del logro de los componentes y los supuestos, es decir entregar infraestructura vial consistente en repavimentación y bacheo, infraestructura de abasto de agua potable, conducción y tratamiento de aguas residuales, recolección y tratamiento de residuos sólidos, habilitación de ambientes agradables y confortables en espacios públicos del municipio, mantenimiento óptimo de alumbrado público, adecuación y dignificación de los panteones municipales y mejorar las condiciones de inocuidad en el sacrificio de cerdos y ganado.

El logro de los propósitos no está controlado totalmente por los responsables del programa, ya que dependen del cumplimiento de los componentes y los supuestos

a ese nivel, así como de las actividades previas. La MIR del programa evaluado, incluye nueve propósitos y dos objetivos que están redactados no como una situación alcanzada, sino como verbos en gerundio.

19. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.
- c) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- d) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- e) Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.

Si no se identifica una relación causal entre el Propósito y el Fin del programa, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”. Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	• El Fin cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.
2	• El Fin cumple con tres de las características establecidas en la pregunta.
3	• El Fin cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.
4	• El Fin cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Cuadro 25. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta:** Si, nivel 3

El fin está claramente especificado en su redacción. Es un objetivo superior porque el programa puede contribuir de alguna manera a mejorar las condiciones de la población reynense pero no se espera que resuelva el problema o que logre el fin. Su logro no está controlado totalmente por los responsables del programa, debido a que el logro del fin depende de los propósitos, y estos a su vez de los componentes y las actividades, en conjunto con los supuestos descritos para cada nivel.

En la MIR se establece como fin del programa de servicios públicos lograr responder a las diferentes necesidades de la sociedad reynense; así mismo favorecer

la realización efectiva del desarrollo personal, económico, la igualdad y el bienestar social, objetivo que no se considera único al comprender en su primera parte lograr responder a las diferentes necesidades de la sociedad reynense y en la segunda pretende favorecer la realización efectiva del desarrollo en los ámbitos personal, económico, la igualdad y el bienestar social.

El mencionado fin no está vinculado con objetivos estratégicos de dependencias federales o programas sectoriales.

20. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Si no se identifica al menos uno de los elementos del resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) en las ROP o documento normativo del programa, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	• Algunas de las Actividades de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.
2	• Algunas de las Actividades y todos los Componentes de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.
3	• Algunas de las Actividades, todos los Componentes y el Propósito de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.
4	• Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.

Cuadro 26. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta:** Si, nivel 4

La MIR se encuentra en la página oficial de la administración municipal, por lo que se encuentra debidamente publicada, mas no así dentro del programa que a su vez está dentro del plan de desarrollo municipal. Todos los componentes, los propósitos y el fin de la MIR se identifican en la mencionada página. El fin se identifica como lograr responder a las diferentes necesidades de la sociedad reynense; así mismo favorecer la realización efectiva del desarrollo personal, económico, la igualdad y el bienestar social.

El Propósito es entregar infraestructura vial consistente en repavimentación y bacheo, infraestructura de abasto de agua potable, conducción y tratamiento de aguas residuales, recolección y tratamiento de residuos sólidos, habilitación de ambientes agradables y confortables en espacios públicos del municipio, mantenimiento óptimo de la red de alumbrado público, implementación de medidas de inocuidad al inventario, construcción y mantenimiento en los mercados municipales, adecuación y dignificación de los panteones municipales y mejorar las condiciones de inocuidad en el sacrificio de cerdos y ganado.

Los componentes son: C1P1 Programa de bacheo y repavimentación, C2P1. Programa de luminarias públicas, C3P1 Programa de construcción de pavimento de concreto hidráulico, C1P2 Programa de alcantarillado y agua potable, C1P3 Programa de limpieza municipal, C1P4 Tratamiento de los residuos sólidos, C1P5 Programa de mantenimiento de parques y jardines, C1P6 Programa de mantenimiento de alumbrado público, C1P7 Programa de mantenimiento del mercado municipal, C1P8 Programa de inhumaciones de cuerpos, C2P8 Programa de exhumaciones, C1P9 Programa de mantenimiento al rastro municipal, C2P9 Programa de matanzas de cerdos y reses.

De la lógica horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados

21. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:

- a) Claros.
- b) Relevantes.
- c) Económicos.
- d) Monitoreables.
- e) Adecuados

Si los indicadores del programa no cuentan con al menos una de las características descritas, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	• Del 0 al 49% de los indicadores del programa tienen todas las características.
2	• Del 50 al 69% de los indicadores del programa tienen todas las características.
3	• Del 70 al 84% de los indicadores del programa tienen todas las características.
4	• Del 85 al 100% de los indicadores del programa tienen todas las características.

Cuadro 27. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta:** Si, nivel 3

El objetivo de fin registra un indicador denominado servicios públicos municipales, para medir de qué manera contribuye el Programa a lograr responder a las diferentes necesidades de la sociedad reynense y favorecer la realización efectiva del desarrollo personal, económico, la igualdad y el bienestar social.

Los indicadores de propósito cuentan con mayor claridad al identificar el porcentaje de la población reynense que resultará beneficiada con el programa, no siendo así con los indicadores de componentes cuya unidad de medida es en piezas, metros cuadrados, toneladas, servicios, lavados, etc. Lo que no permite al indicador reflejar una dimensión del logro del objetivo.

En ninguno de los indicadores se maneja el costo al que estarán disponibles, por lo que ninguno cuenta con la característica de la economía. El objetivo de fin registra el indicador de servicios públicos municipales, y sus medios de verificación son las evidencias del propósito, lo que impide que sea monitoreable al no poder sujetarse a una comprobación independiente. Los indicadores de propósito son monitoreables porque se plantean en términos de porcentajes. Los indicadores de componentes se encuentran en diversas unidades de medida lo que les permite sujetarse a una comprobación independiente.

El indicador de fin se considera suficiente y adecuado para evaluar el aporte del programa a lograr responder a las diferentes necesidades de la sociedad reynense; así mismo favorecer la realización efectiva del desarrollo personal, económico, la igualdad y el bienestar social. Los indicadores de propósito son adecuados porque se registran en puntos porcentuales lo que permite valorar la aportación del programa al logro de objetivos. Los indicadores de componentes no se consideran adecuados porque su

unidad de medida es en piezas, metros cuadrados, toneladas, servicios, lavados, etc. lo que no permite evaluar y dar seguimiento al programa.

22. Las fichas técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información: a) Nombre, b) Definición, c) Método de cálculo, d) Unidad de medida, e) Frecuencia de medición, f) Línea base, g) Metas y h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular o nominal).

Si el programa no cuenta con Fichas Técnicas de sus indicadores, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	• Del 0 al 49% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen todas las características establecidas.
2	• Del 50 al 69% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen todas las características establecidas.
3	• Del 70 al 84% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen todas las características establecidas.
4	• Del 85 al 100% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen todas las características establecidas.

Cuadro 28. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta:** Si, nivel 2

El Programa cuenta con dos indicadores de fin, nueve de propósito y catorce de componentes. Las fichas técnicas de los indicadores y la MIR cuentan con la siguiente información: nombre, método de cálculo y frecuencia de medición. En un documento existente adjunto a la MIR, que se denomina “Apertura programática” se encuentran las metas y la unidad de medida. Las fichas técnicas carecen de información respecto a la definición, línea base y tampoco tienen información respecto al comportamiento de los indicadores. La ausencia de la información de la línea base pudiera deberse a que se trata de un programa de nueva creación.

23. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- a) Cuentan con unidad de medida.
- b) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.
- c) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

Si las metas del programa no cumplen con alguna de las características establecidas, se considera información inexistente, la respuesta es “No”.

Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	• Del 0 al 49% de las metas de los indicadores del programa tienen todas las características establecidas.
2	• Del 50 al 69% de las metas de los indicadores del programa tienen todas las características establecidas.
3	• Del 70 al 84% de las metas de los indicadores del programa tienen todas las características establecidas.
4	• Del 85 al 100% de las metas de los indicadores del programa tienen todas las características establecidas.

Cuadro 29. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta:** Sí, nivel 4

Las metas se encuentran en el documento denominado “Apertura programática”. Sí cuentan con unidad de medida (puntos porcentuales, piezas, toneladas, servicios, áreas, acciones, lavados, cabezas). Las metas de los propósitos tienen como unidad de medida los puntos porcentuales, por lo que están orientados a impulsar el desempeño. Las metas están programadas en un plazo de año calendario, siendo factibles de alcanzar, toda vez que cuentan con los recursos humanos y financieros para alcanzarlas.

24. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:

- a) Oficiales o institucionales.
- b) Con un nombre que permita identificarlos.
- c) Permiten reproducir el cálculo del indicador.
- d) Públicos, accesibles a cualquier persona.

Si ninguno de los indicadores del programa cuenta con medios de verificación con al menos una de las características descritas, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	• Del 0 al 49% de los medios de verificación cumplen con las todas características establecidas en la pregunta.
2	• Del 50 al 69% de los medios de verificación cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.
3	• Del 70 al 84% de los medios de verificación cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.
4	• Del 85 al 100% de los medios de verificación cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Cuadro 30. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta:** Si, nivel 3

Analizando las fichas técnicas de la MIR, se observa que los indicadores tienen medios de verificación oficial o institucional, tienen un nombre que permite identificarlos y también permiten reproducir el cálculo del indicador. En cuanto a la accesibilidad y publicidad existe un inconveniente ya que los documentos se encuentran en digital en la página de internet, lo que impide que personas que no dispongan de una computadora con conexión a internet accedan a ellos. Aunado a lo anterior, cada administración que llega abre su propia página web por lo que la información disponible prácticamente es de cada periodo.

25. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:

- a) Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.
- b) Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.
- c) Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.

Si no se identifica algún elemento establecido en la pregunta en ninguno de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de Verificación se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	• Uno de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tiene las características establecidas.
2	• Dos de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tienen las características establecidas.
3	• Tres de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tienen las características establecidas.
4	• Todos los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tienen las características establecidas.

Cuadro 31. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta:** Si, nivel 4

El objetivo de fin registra un indicador denominado servicios públicos municipales. Al realizar el análisis a la lógica horizontal del conjunto Fin-indicadores-medios de verificación, los indicadores se consideran en su mayoría suficientes para medir de qué manera contribuye el Programa de servicios públicos municipales a lograr responder a las diferentes necesidades de la sociedad reynense; así mismo favorecer la realización efectiva del desarrollo personal, económico, la igualdad y el bienestar social.

En el análisis del conjunto Propósito-indicadores-medios de verificación se observa que los medios de verificación son los necesarios pero insuficientes para calcular los indicadores, los cuales permiten medir parcialmente los objetivos de Propósito.

En el análisis de la lógica horizontal del conjunto Componentes-indicadores-medios de verificación se observa que los indicadores no son los más adecuados porque la unidad de medida es en piezas, metros cuadrados, toneladas, servicios, lavados, etc. Lo que no permite al indicador reflejar una dimensión del logro del objetivo.

Los medios de verificación son los necesarios pero no son suficientes para calcular los indicadores, los cuales permiten medir parcialmente el objetivo a ese nivel. El conjunto de Actividades-indicadores-medios de verificación no se puede analizar porque la MIR no contempla ese nivel, por lo que se sugiere que se agregue.

Valoración final de la MIR

26. Sugiera modificaciones en la MIR del programa o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.

No procede valoración cuantitativa.

Propuestas de mejora:

Luego de la evaluación realizada, se pudieran hacer algunas sugerencias. Cambiar la unidad de medida de todos los indicadores de los componentes para quedar en puntos porcentuales y con ello se permitiría al indicador reflejar una dimensión del logro del objetivo en su conjunto. También se pudiera recomendar agregar las actividades que no se encuentra en la MIR y que ocasiona un sesgo en el análisis de la matriz. Los medios de verificación del propósito también pueden ser motivo de mejora si además de las evidencias de los componentes se agrega algún otro medio que lo complementa, que permita la verificación de manera independiente.

No obstante lo anterior, en este proyecto se propone en el capítulo siguiente un nuevo diseño del programa de servicios públicos municipales, considerando las variables mencionadas en la hipótesis de investigación, y utilizando la metodología de marco lógico (MML). Lo mencionado debido a que después del avance de la investigación se observa que existen factores de peso que no se consideraron al momento del diseño del programa de servicios públicos municipales en el periodo de estudio. Por lo dicho se piensa que sugerencias son insuficientes.

APARTADO VI. Presupuesto y rendición de cuentas

Registro de operaciones programáticas y presupuestales

27. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en las siguientes categorías:

- a) Gastos en operación: se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, (considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, (considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000).
- b) Gastos en mantenimiento: requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000, 3000 y/o 4000.
- c) Gastos en capital: son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- d) Gasto unitario:  $\text{gastos Totales/población atendida}$  ( $\text{Gastos totales}=\text{Gastos en operación} + \text{gastos en mantenimiento}$ ). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

Si el programa no ha identificado ni cuantificado gastos en operación de los bienes y/o servicios que ofrece o si no desglosa al menos uno de los conceptos establecidos, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”. Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	• El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa uno de los conceptos establecidos.
2	• El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa dos de los conceptos establecidos.
3	• El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa tres de los conceptos establecidos.
4	• El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa todos los conceptos establecidos.

Cuadro 32. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

### **Respuesta: No**

Ninguno de los documentos normativos señala cantidad alguna por el costo en gastos de operación.

El evaluador tampoco encuentra información que identifique y cuantifique los gastos en mantenimiento, gastos en capital y gasto unitario que genera la implementación y ejecución del programa de servicios públicos.

### Rendición de cuentas

28. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- a) Las ROP o documento normativo están actualizados y son públicos, esto es, disponibles en la página electrónica.
- b) Los resultados principales del programa, así como la información para monitorear su desempeño, están actualizados y son públicos, son difundidos en la página.
- c) Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde a lo establecido en la normatividad aplicable.
- d) La dependencia o entidad que opera el Programa propicia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y a su vez genera las condiciones que permitan que ésta permee en los términos que señala la normatividad aplicable.

Si el programa no cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas o los mecanismos no tienen al menos una de las características establecidas en la pregunta, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen una de las características establecidas.</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen dos de las características establecidas.</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen tres de las características establecidas.</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen todas las características establecidas.</li> </ul>

Cuadro 33. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta:** Si, nivel 2

El programa de servicios públicos no cuenta con reglas de operación, no obstante, los resultados principales del programa sí se encuentran actualizados y disponibles en la página, en el apartado de sistema de evaluación de desempeño (SED), donde existe un apartado llamado semáforo que se va coloreando conforme se van cumpliendo las metas, mismo que se actualiza de manera trimestral. También existe en la página un apartado denominado Coordinación de acceso a la información donde se reciben las solicitudes de acceso a la información. Además se cuenta con teléfono local y correo electrónico de contacto en el área.

El evaluador no encuentra evidencia de que los ejecutores del programa propicien la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas ni generen las condiciones que permitan que la participación permee en los términos de la normatividad aplicable. Incluso, una de las variables consideradas como factor incidente en el diseño del programa de servicios públicos es la participación ciudadana debido a la ausencia de órganos en la materia; además, el primer acercamiento con el municipio para obtener información fue a través de un correo electrónico que nunca obtuvo respuesta, por lo que se buscaron medios alternos.

29. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

Si el programa no cuenta con procedimientos de ejecución de obras y/o acciones o los procedimientos no cuentan con al menos una de las características establecidas en la pregunta, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

Si cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los siguientes criterios:

Nivel	Criterios
1	• Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen una de las características establecidas.
2	• Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen dos de las características establecidas.
3	• Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen tres de las características establecidas.
4	• Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen todas las características establecidas.

Cuadro 34. Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

**Respuesta: No**

El evaluador no encuentra evidencia de que existan los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones, menos que cuenten con las características solicitadas. Por lo anterior, tampoco es posible determinar si dichos procedimientos se encuentran sistematizados y difundidos públicamente.

**APARTADO VII. Complementariedades y coincidencias con otros programas municipales y/ o acciones de desarrollo social.**

30. ¿Con que otros programas municipales y/o acciones de desarrollo social el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

**Respuesta: No procede valoración cuantitativa**

El programa de servicios públicos municipales está dirigido a toda la población reynense. Luego de un análisis del mencionado programa se identifica con algunas

acciones del propio programa, tal como se menciona a continuación. Dentro del programa existen acciones de bacheo y repavimentación, así como pavimentación de concreto hidráulico que pudieran coincidir en la población beneficiaria del programa evaluado. Dichas acciones se comprenden en los apartados siguientes:

4.1.1.1. Programa de bacheo y repavimentación que comprende la meta programada de 10,700 metros cuadrados
4.1.1.3. Programa de construcción de pavimento de concreto hidráulico que comprende la meta programada de 4,722 metros cuadrados*
*No incluido en el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021

Cuadro 35. Fuente: Elaboración propia con base en el programa de servicios públicos municipales de Los Reyes de Salgado, Mich.

#### 4.6 Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y recomendaciones

Apartado de la evaluación	Fortaleza y Oportunidad/ Debilidad o Amenaza	Referencia (pregunta)	Recomendación
<b>Fortaleza y Oportunidad</b>			
Justificación de la creación y del diseño del programa	Fortaleza: el programa cuenta con un diagnóstico que busca dar sustento al planteamiento del problema público que pretende atender.	2	
<b>Debilidad o Amenaza</b>			
	Debilidad: el programa de servicios públicos no cuenta con reglas de operación.		Sugerencia: elaborar las reglas de operación, así como integrar el diagnóstico del problema y los correspondientes árboles de problemas y objetivos en un solo documento.

Cuadro 36. Fuente: Elaboración propia con base en los Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

Apartado de la evaluación	Fortaleza y Oportunidad/ Debilidad o Amenaza	Referencia (pregunta)	Recomendación
<b>Fortaleza y Oportunidad</b>			
Contribución a las metas y objetivos nacionales	Fortaleza: existe vinculación del programa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible	6	
<b>Debilidad o Amenaza</b>			
	Debilidad: existe una desarticulación con el Plan nacional de desarrollo y el Plan integral de desarrollo del Estado	4 y 5	Sugerencia: que se adecúen y vinculen los programas municipales a los planes nacional y estatal de desarrollo.

Cuadro 37. Fuente: Elaboración propia con base en los Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

Apartado de la evaluación	Fortaleza y oportunidad/debilidad o amenaza	Referencia (pregunta)	Recomendación
<b>Fortaleza y Oportunidad</b>			
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Fortaleza: se tiene plenamente identificada a la población beneficiaria, al ser comprendida dentro de ella a toda la población del municipio.	7	
<b>Debilidad o Amenaza</b>			
	Debilidad: el programa no cuenta con información sistematizada respecto a la demanda total de apoyos.	8	Es necesario contar con bases de datos con sistemas electrónicos para controlar la demanda total del programa.

Cuadro 38. Fuente: Elaboración propia con base en los Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

Apartado de la evaluación	Fortaleza y oportunidad/ Debilidad o Amenaza	Referencia (pregunta)	Recomendación
<b>Fortaleza y Oportunidad</b>			
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Fortaleza: los documentos normativos están difundidos públicamente en el plan de desarrollo municipal publicado en el Periódico oficial del gobierno del Estado así como en la página de internet del municipio.	14	
<b>Debilidad o Amenaza</b>			
	Debilidad: no existe evidencia de que los procedimientos para otorgar los servicios a los beneficiarios están estandarizados y sistematizados.	14	Sugerencia: Estandarizar y sistematizar los procedimientos para otorgamiento de servicios públicos municipales, además de apegar dichos procedimientos a lo establecido en el programa.
	Debilidad: el programa no recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios.	15	Sugerencia: recolectar información socioeconómica de los beneficiarios y establecer un procedimiento para ello, así como elegir algunas variables y una periodicidad para las mediciones.

Cuadro 39. Fuente: Elaboración propia con base en los Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

Apartado de la evaluación	Fortaleza y oportunidad/ Debilidad o Amenaza	Referencia (pregunta)	Recomendación
<b>Fortaleza y Oportunidad</b>			
Matriz de indicadores para resultados (MIR)	Fortaleza: los componentes son los bienes o servicios que produce el programa, son necesarios, para producir el propósito y su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.	17	
	Fortaleza: el fin está claramente especificado en su redacción. Es un objetivo superior porque el programa puede contribuir de alguna manera a mejorar las condiciones de la población reyense pero no se espera que resuelva el problema o que logre el fin.	19	
<b>Debilidad o Amenaza</b>			
	Debilidad: en el programa, los componentes se encuentran redactados con la denominación de programas y no se encuentran las actividades.	16	Sugerencia: denominar los elementos de la matriz de manera adecuada, además de agregar la actividad o grupo de actividades para cada componente.
	Debilidad: algunos indicadores son insuficientes para medir el aporte del programa al logro del fin y ninguno maneja el costo al que estarán disponibles.	21	Sugerencia: diseñar indicadores que midan de manera adecuada el aporte del Programa a lograr responder a las diferentes necesidades de la sociedad reyense; así mismo favorecer la realización efectiva del desarrollo personal, económico, la igualdad y el bienestar social y que además sean accesibles a un costo razonable.

	Debilidad: los medios de verificación de los indicadores no son públicos ni accesibles a cualquier persona. Las fichas técnicas de la MIR se encuentran en digital en la página de internet, lo que impide que personas que no dispongan de una computadora con conexión a internet accedan a ellos.	24	Sugerencia: publicar las fichas técnicas en medios accesibles como periódicos o semanarios de circulación local a fin de que sean accesibles a toda la población.
	Debilidad: no es posible analizar el conjunto de actividades-indicadores-medios de verificación porque la MIR no lo contempla.	25	Sugerencia: agregar el conjunto de actividades-indicadores-medios de verificación a la MIR

Cuadro 40. Fuente: Elaboración propia con base en los Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

Apartado de la evaluación	Fortaleza y oportunidad/ Debilidad o Amenaza	Referencia (pregunta)	Recomendación
<b>Fortaleza y Oportunidad</b>			
Presupuesto y rendición de cuentas	Fortaleza: los resultados principales del programa sí se encuentran actualizados y disponibles en la página de internet del municipio en el apartado de sistema de evaluación de desempeño (SED), donde existe un apartado llamado semáforo que se va coloreando conforme se van cumpliendo las metas.	28	
<b>Debilidad o Amenaza</b>			
	Debilidad: no existe evidencia de que el programa señale los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios que ofrece.	27	Sugerencia: identificar y cuantificar el costo de los gastos que genera la implementación y ejecución del programa de servicios públicos.
	Debilidad: los ejecutores del programa no propician la participación ciudadana en el diseño del programa de servicios públicos para su correspondiente incorporación en la toma de decisiones públicas.	28	Sugerencia: integrar los órganos de participación ciudadana para que las voces de los involucrados sean escuchadas y generen las condiciones que permitan que la participación permee en los términos de la normatividad aplicable.

Cuadro 41. Fuente: Elaboración propia con base en los Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

#### 4.7 Conclusiones de la evaluación

- 1. Justificación de la creación y del diseño del programa.** El Programa de servicios públicos municipales se encuentra incluido en el Plan municipal de desarrollo. En dicho programa se comprenden objetivos, estrategias y líneas de acción; sin embargo el programa no cuenta con reglas de operación, tampoco incluye los respectivos árboles de problemas y objetivos ni la Matriz de Indicadores para Resultados.
- 2. Contribución a las metas y objetivos nacionales.** Existe una desarticulación entre el programa a evaluar con las líneas del Plan de desarrollo integral del Estado, así como con el Plan Nacional de desarrollo. No obstante lo anterior, el logro del fin del programa abona al cumplimiento de los objetivos 1 y 6 de los ODS, así como a sus respectivas metas.
- 3. Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.** En el plan de desarrollo se menciona de manera general a la población del municipio. La población potencial y objetivo no se encuentran definidas en el diagnóstico del problema, incluso ambas poblaciones se reúnen en una misma, ya que dada la naturaleza de los programas todos los habitantes del municipio comprenden la población potencial y objetivo. Además de lo anterior el programa carece de información sistematizada respecto a la demanda total de apoyos, así como de una estrategia de cobertura documentada para atender a la población objetivo que especifique metas de manera periódica.
- 4. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención.** El padrón de beneficiarios comprende a todos los habitantes del municipio, por ello no se encuentran identificados con clave única de identificación. Tampoco existe evidencia de que el programa realice medición de variables y menos aún de la periodicidad de las mediciones.
- 5. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).** Algunos indicadores son insuficientes para medir de manera adecuada el aporte del Programa a lograr responder a las diferentes necesidades de la sociedad reynense; así mismo favorecer la realización efectiva del desarrollo personal, económico, la igualdad y el bienestar social. Ninguno de los indicadores cuenta con la característica de estar redactado en términos económicos, por lo que se desconoce el costo que generará producirlos. La gran mayoría de los

componentes se encuentran redactados como programas y las actividades no aparecen en la MIR.

- 6. Presupuesto y rendición de cuentas.** En el municipio se encuentra integrado en teoría el IMPLAN, órgano que debe estar compuesto por personas de los diferentes sectores de la población, sin embargo dicho órgano no se encuentra en funcionamiento por lo que no cumple su papel de fungir como órgano de participación ciudadana; como consecuencia de lo anterior las decisiones respecto a los programas públicos se siguen tomando en el municipio sin considerar la opinión de los involucrados, lo que puede redundar en una toma de decisiones sesgadas al no estar llamando a todas las partes a la arena donde se diseñan los programas públicos municipales.
- 7. Complementariedades y coincidencias con otros programas municipales y/ o acciones de desarrollo social.** Se encontró coincidencia o complementariedad con dos de los denominados programas en la MIR, que pudieran entenderse como acciones de desarrollo social a emprender dentro del propio programa evaluado, y que aparece el primero como 4.1.1.1. Programa de bacheo y repavimentación y el segundo como 4.1.1.3. Programa de construcción de pavimento de concreto hidráulico los cuáles coinciden entre sí en las acciones de pavimentación y repavimentación.

#### **4.8 Evaluación general del programa**

El plan municipal de desarrollo publicado en el Periódico Oficial del Estado es prácticamente una copia rediseñada de planes anteriores. Tiene algunos de los elementos institucionales, no obstante dentro del mencionado plan no se encontraron los árboles de objetivos y de problemas, que son los que dan origen a la Matriz de Indicadores para Resultados y la información no se encuentra en un solo documento como es lo más indicado. Para realizar la presente evaluación fue necesario acudir a diversas fuentes, no se recibió respuesta a la solicitud de información por parte del área de transparencia del municipio, por lo que fue necesario buscar un contacto directo con funcionarios municipales. Por lo anterior, luego del análisis de toda la documentación se concluye que la lógica interna del Programa contribuye de alguna manera a la solución del problema planteado, aun cuando se sugiere rediseñar el programa evaluado.

#### 4.9 Valoración final del programa

Tema	Nivel	Justificación
Justificación de la creación y del diseño del programa	3	El problema público está identificado en el plan municipal de desarrollo, sin embargo carece de reglas de operación y de información respecto a la fecha para revisión y actualización tanto del programa como del diagnóstico.
Contribución a las metas y objetivos nacionales	0	El logro del fin del programa abona al cumplimiento de los objetivos 1 y 6 de los ODS, sin embargo existe una desarticulación con los objetivos y metas nacionales y estatales.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	0.5	El programa no cuenta con información sistematizada respecto a la demanda total de apoyos, no existe una estrategia de cobertura documentada para atender a la población objetivo y no se tienen procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	0.333	No existen mecanismos para la depuración y actualización del padrón de beneficiarios, tampoco se encontró evidencia de que los procedimientos de entrega de bienes otorgados se apeguen al programa normativo.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	3	La MIR no comprende el nivel de actividades. Algunos indicadores no se consideran adecuados porque las unidades de medida son diversas y no permiten reflejar la dimensión del logro del objetivo. Los medios de verificación de los indicadores no son accesibles a cualquier persona, ya que las fichas técnicas de la MIR se encuentran publicadas sólo a través de medios digitales.
Presupuesto y rendición de cuentas	0.666	El programa no desglosa el costo de los gastos en que incurre para la generación de bienes y servicios. Si bien existe en la página un apartado de acceso a la información donde se reciben las solicitudes, la experiencia del evaluador fue negativa en este apartado, al realizar la solicitud de información para la evaluación por los canales formales, misma que no obtuvo respuesta. Tampoco se cuenta con mecanismos de participación ciudadana incorporados a la toma de decisiones.
Complementariedades y coincidencias con otros programas municipales y/ o acciones de desarrollo social	NA	Se encontró complementariedad y/o coincidencias de dos acciones de desarrollo social consistentes en 4.1.1.1. Programa de bacheo y repavimentación y el 4.1.1.3. Programa de construcción de pavimento de concreto hidráulico.
<b>Valoración final</b>	<b>1.249</b>	

Cuadro 42. Fuente: Elaboración propia con base en los Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019.

Luego de la evaluación de los 7 apartados en que esta se divide, se obtuvo una valoración final de 1.249 en la escala de 0 a 4. En el nivel 7 se optó por colocar el no aplica (NA), en razón de que la respuesta a la única pregunta que contiene ese nivel, no procede valoración cuantitativa, por lo que asignarle cualquier número sería subjetivo y se estarían alterando los resultados. Por lo anterior dicho apartado no fue contemplado para el cálculo del promedio de los niveles.

#### **4.10 Medición de las variables**

Las variables son características que son (o deben ser) susceptibles de medirse y además de traducirse del nivel abstracto al nivel concreto, para convertirlas en características observables y medibles. En este apartado se van a medir las variables de acuerdo a la escala de medición de razón o proporción, considerando que esta escala posee todas las propiedades de las escalas nominal y ordinal y además un punto cero, que significa la ausencia total de la característica y como máximo el valor de 100 cuando el indicador cumpla a cabalidad, tomando como unidad de medida el porcentaje, y el valor asignado a cada dimensión es de manera equitativa (Espinoza, 2019). Para la variable dependiente  $y$ =cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos se tomó la medición del SED municipal, misma que se mostró en los fundamentos de la investigación. Las variables independientes van a medirse en el mismo orden en que se han mencionado a lo largo de la investigación y la medición se va a realizar con base en el análisis de la información que se encuentra publicada y disponible en la página oficial del municipio en el periodo de estudio.

Dicha medición se realizó a través de un concentrado que se presenta a continuación:

## Variables de la investigación

Nivel	VARIABLE	INDICADORES	
		Dimensión	Método de cálculo
C1	Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información sobre el municipio</li> <li>- Relaciones con los ciudadanos y la sociedad</li> <li>- Información económica y financiera</li> <li>- Información de contrataciones y servicios</li> </ul>	$TRANS=(IE+RCS+IEF+ICS)/4$
C2	Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecimiento de órganos de participación ciudadana</li> <li>- Funcionamiento de órganos de participación ciudadana</li> <li>- Incorporación ciudadana en la definición, implementación y evaluación de programas públicos</li> <li>- Recepción y atención de demandas ciudadanas</li> <li>- Reglamento de participación ciudadana</li> </ul>	$PC=(EOPC+FOPC+ICDI EPP+RADC+RPP)/5$
C3	Fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditorías internas</li> <li>- Auditorías externas</li> <li>- Resultado de auditorías</li> <li>- Observaciones y recomendaciones atendidas de auditorías anteriores</li> </ul>	$FIS=(AI+AE+RA+ORAA)/4$

Cuadro 43. Fuente: elaboración propia, con datos del municipio de Los Reyes de Salgado, Mich., y Espinoza, 2019.

De acuerdo al cuadro anterior, la transparencia se va a medir considerando cuatro dimensiones: 1. Información existente en la página sobre el municipio y que a su vez comprende 1a. Información sobre los bienes del municipio (inventario) y 1b. Información sobre deuda pública, que refiere a la deuda contraída por el municipio; en este caso el municipio no tiene deuda contraída; 2. Las relaciones con los ciudadanos y la sociedad, que mide 2a. La información y atención hacia el ciudadano a través de los diversos canales como la publicación de metas del programa a evaluar a través del Programa Operativo Anual (POA) y la atención que presta a los ciudadanos al momento de solicitar alguno de los servicios públicos.

En este rubro existe un apartado denominado servicios públicos donde aparecen los trámites a realizar cuando se requiere de un servicio brindado por el municipio. Además de los comprendidos dentro del artículo 115 constitucional, el municipio de estudio tiene publicados otros servicios diversos como la repatriación de cuerpos del extranjero, el costo por licencias de construcción, de cambio de uso de suelo, asesoría legal, atención médica y dental entre otros. Así mismo tiene publicados el fundamento legal del cobro en su caso y datos del lugar donde se realiza el trámite.

También esta dimensión de relaciones con los ciudadanos y la sociedad midió 2b. Las características de la página web entre los que destacan que cumpla

con los requerimientos mínimos de información tales como: datos de los servidores públicos, estados financieros, presupuesto de ingresos y egresos, accesibilidad de la información, entre otras. Este punto de relaciones con los ciudadanos y la sociedad en algunas investigaciones comprende dentro de sus dimensiones la participación ciudadana, sin embargo como en esta investigación la participación ciudadana es una variable independiente, no se considera dentro de este apartado.

Dentro de la transparencia también se midió 3. La información económica y financiera, que se refiere a los estados financieros del municipio, y en el último apartado información de contrataciones y servicios, que mide obras ejecutadas por

### Operacionalización de la transparencia

Variable	Definición		
		Dimensión	Indicador
Transparencia	Es una forma a través de la cual se conoce, accesa y evalúa la actuación de gobernantes y de los gobiernos como organizaciones	1. Información sobre el municipio	1a. Inventario de los bienes del municipio 1b. Deuda contraída por el municipio
		2. Relaciones con los ciudadanos y la sociedad	2a. Información y atención hacia el ciudadano 2b. Características de la página web
		3. Información económica y financiera	3a. Estados financieros del municipio
		4. Información de contrataciones y servicios	4a. Obras ejecutadas por administración directa

Cuadro 44. Fuente: elaboración propia, con datos del municipio de Los Reyes de Salgado, Mich., y Espinoza, 2019.

A continuación se presenta la medición incluyendo las cuatro dimensiones mencionadas, no sin aclarar que en las primeras dos dimensiones que cuentan con dos indicadores cada una, se va a dividir el 100% que corresponde a la dimensión para asignar el valor de 50 a cada indicador. Una vez realizada la suma se va a promediar cada dimensión dividiendo el total en las 4 dimensiones para obtener un promedio por trimestre, para después calcular el promedio general de la transparencia.

## Evaluación de la transparencia

Trimestre	Dimensión		Información sobre el municipio		Relaciones con los ciudadanos y la sociedad		Información económica y financiera	Información de contrataciones y servicios	Total	PROMEDIO TRANSPARENCIA %
	Indicador	Sobre bienes %	Deuda pública %	Información y atención hacia el ciudadano %	Características de la página web %	Estados financieros %	Obras ejecutadas por administración directa %			
4to 2018		50	50	50	50	100	100	400	100	
1er 2019		50	50	50	50	100	100	400	100	
2do 2019		50	50	50	50	100	100	400	100	
3er 2019		50	50	50	50	100	100	400	100	
4to 2019		50	50	50	50	100	100	400	100	
1er 2020		50	50	50	50	100	100	400	100	
2do 2020		50	50	50	50	100	100	400	100	
3er 2020		50	50	50	50	100	100	400	100	
4to 2020		50	50	50	50	100	100	400	100	
1er 2021		50	50	50	50	100	100	400	100	
2do 2021		50	50	50	50	100	100	400	100	
3er 2021		50	50	50	50	0	0	200	50	
PROMEDIO									95.83	

Cuadro 45. Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la página oficial del Ayuntamiento de Los Reyes de Salgado, Michoacán, 2018-2021.

La participación ciudadana se va a medir a través de 5 dimensiones: 1. el establecimiento de órganos de participación de los habitantes como son los órganos, comisiones o comités, tomando como indicador la creación del Instituto Municipal de Planeación; 2. El funcionamiento de órganos de participación ciudadana, cuyo indicador es la celebración de actas de sesiones del Instituto Municipal de Planeación; 3. La Incorporación ciudadana en la definición, implementación y evaluación de programas públicos donde el indicador es el funcionamiento del Instituto Municipal de Planeación; 4. La recepción y atención de demandas ciudadanas, cuyo indicador es las demandas ciudadanas atendidas, y 5. El reglamento de participación ciudadana, que se midió precisamente con la existencia del Reglamento. Tal como se observa a continuación:

## Operacionalización de la participación ciudadana

Variable	Definición		
		Dimensión	Indicador
Participación ciudadana	Intervención más o menos directa de la ciudadanía en los asuntos públicos, de tal modo que se le permite involucrase en la actividad de la Administración Pública y en las decisiones que toma	1. Establecimiento de órganos de participación ciudadana	1a. Creación del IMPLAN
		2. Funcionamiento de órganos de participación ciudadana	2a. Celebración actas de sesiones del IMPLAN
		3. Incorporación ciudadana en la definición, implementación y evaluación de programas públicos	3a. Funcionamiento del IMPLAN
		4. Recepción y atención de demandas ciudadanas	4a. Demandas ciudadanas atendidas
		5. Reglamento de participación ciudadana	5a. Elaboración de Reglamento

Cuadro 46. Fuente: elaboración propia, con datos del municipio de Los Reyes de Salgado, Mich., y Espinoza, 2019.

Al analizar la información existente en la página del municipio, se pudo observar que no existen rubros que medir, ya que la participación ciudadana es prácticamente nula. Solamente se encuentra elaborado el decreto de creación del IMPLAN pero no se encuentra publicado y tampoco tiene funcionamiento. Esta variable se midió de la misma manera que la anterior, asignando a cada dimensión el 100%. Una vez obtenido el valor de cada dimensión se suman para calcular el total por dimensión para luego obtener un promedio por trimestre, y para calcular el promedio general se hizo una suma de todos los trimestres y se dividió en 12 que son los periodos que comprende la evaluación.

### Evaluación de la participación ciudadana

Trimestre	Dimensión	Establecimiento de órganos de participación ciudadana	Funcionamiento de órganos de participación ciudadana	Incorporación ciudadana en la definición, implementación y evaluación de programas públicos	Recepción y atención de demandas ciudadanas	Reglamento de participación ciudadana	Total	PROMEDIO PARTICIPACIÓN CIUDADANA
	Indicador	Creación del IMPLAN	Celebración de actas de sesiones del IMPLAN	Funcionamiento del IMPLAN	Demandas ciudadanas atendidas	Elaboración de Reglamento		
4to 2018		100	0	0	0	0	100	20
1er 2019		100	0	0	0	0	100	20
2do 2019		100	0	0	0	0	100	20
3er 2019		100	0	0	0	0	100	20
4to 2019		100	0	0	0	0	100	20
1er 2020		100	0	0	0	0	100	20
2do 2020		100	0	0	0	0	100	20
3er 2020		100	0	0	0	0	100	20
4to 2020		100	0	0	0	0	100	20
1er 2021		100	0	0	0	0	100	20
2do 2021		100	0	0	0	0	100	20
3er 2021		100	0	0	0	0	100	20
PROMEDIO								20

Cuadro 47. Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la página oficial del Ayuntamiento de Los Reyes de Salgado, Michoacán, 2018-2021.

Por último, para medir la variable fiscalización se consideraron 4 dimensiones, que a su vez cada una cuenta con un indicador: 1. Las auditorías internas, que son aquellas realizadas por el personal del municipio de que se trata, y sirven para auto examinarse; 2. Las auditorías externas son aquellas verificadas por personas ajenas al municipio, incluidas la auditoría Superior de la Federación y la del Estado, que tienen por objeto prevenir prácticas irregulares y contribuir al buen gobierno. También se midió 3. El resultado de auditorías a través del informe de auditorías y 4. Las observaciones y recomendaciones atendidas de auditorías anteriores, y para medirlo se tomó como indicador el seguimiento y solventación de observaciones y recomendaciones de auditorías.

## Operacionalización de la fiscalización

Variable	Definición		
		Dimensión	Indicador
Transparencia	Proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. Esta actividad es vital para comprobar si las entidades públicas o privadas que reciben recursos públicos los administran, manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes	1. Auditorías internas	Auditorías realizadas por el municipio
		2. Auditorías externas	Auditorías realizadas por terceros (ASF y ASM)
		3. Resultado de auditorías	Informe de auditorías
		4. Observaciones y recomendaciones atendidas de auditorías anteriores	Seguimiento y solventación de observaciones y recomendaciones de auditorías

Cuadro 48. Fuente: elaboración propia, con datos del municipio de Los Reyes de Salgado, Mich., y Espinoza, 2019.

La fiscalización se midió de la misma manera que las anteriores, asignando a cada dimensión el 100%. Una vez obtenido el valor de cada dimensión se realiza la suma y se obtiene un promedio de cada dimensión dividiendo el total en las 4 dimensiones para obtener un promedio por trimestre, y para calcular el promedio general se hace una operación básica de suma de todos los trimestres y se divide en 12 periodos que son los comprende la evaluación, de acuerdo a la siguiente tabla:

## Evaluación de la fiscalización

Trimestre	Dimensión	Auditorías internas	Auditorías externas	Resultado de auditorías	Observaciones y recomendaciones atendidas de auditorías anteriores	Total	PROMEDIO FISCALIZACIÓN %
	Indicador	Auditorías realizadas por el municipio %	Auditorías realizadas por terceros (ASF y ASM) %	Informe de auditorías %	Seguimiento y solventación de observaciones y recomendaciones de auditorías %	%	
4to 2018		0	100	0	0	100	25
1er 2019		0	100	0	0	100	25
2do 2019		0	100	0	0	100	25
3er 2019		0	100	0	0	100	25
4to 2019		0	100	0	0	100	25
1er 2020		0	100	0	0	100	25
2do 2020		0	100	0	0	100	25
3er 2020		0	100	0	0	100	25
4to 2020		0	100	0	0	100	25
1er 2021		0	100	0	0	100	25
2do 2021		0	100	0	0	100	25
3er 2021		0	100	0	0	100	25
PROMEDIO							25

Cuadro 49. Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la página oficial del Ayuntamiento de Los Reyes de Salgado, Michoacán, 2018-2021.

Una vez medidas las tres variables, se procedió a elaborar un concentrado donde se refleja el resultado de cada una de ellas, y se agregó la variable dependiente. En este caso el dato que aparece en el cumplimiento de programas ha sido tomado del SED de la página del municipio, como se observa a continuación:

### Concentrado de variables

Trimestre	Transparencia $x_1$	Participación ciudadana $x_2$	Fiscalización $x_3$	Cumplimiento de programas de servicios públicos $y$
4to 2018	100.00	20.00	25.00	N/A
1er 2019	100.00	20.00	25.00	196.59
2do 2019	100.00	20.00	25.00	196.59
3er 2019	100.00	20.00	25.00	196.59
4to 2019	100.00	20.00	25.00	196.59
1er 2020	100.00	20.00	25.00	24.55
2do 2020	100.00	20.00	25.00	24.55
3er 2020	100.00	20.00	25.00	24.55
4to 2020	100.00	20.00	25.00	24.55
1er 2021	100.00	20.00	25.00	9.69
2do 2021	100.00	20.00	25.00	9.69
3er 2021	50.00	20.00	25.00	9.69

Cuadro 50. Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la evaluación de variables y del SED. El 4to trimestre del año 2018 no cuenta con la información necesaria.

Los programas públicos evaluados deberían provocar un cambio positivo en la población beneficiaria, sin embargo existen factores que inciden en el cumplimiento de objetivos de los mencionados programas, por esa razón se propuso una hipótesis al problema planteado como posible solución para que la intervención pública cumpla con las expectativas. A esto se le llama la Teoría del Cambio, que es aquella que se supone ocurrirá una vez que se haga la propuesta de diseño después de la evaluación del programa de servicios públicos municipales.

#### 4.11 Análisis y discusión de los resultados

Una vez realizada la evaluación del programa de servicios públicos municipales de acuerdo a los Términos de Referencia de CONEVAL, se demostró que no se cumplieron los objetivos del programa de servicios públicos municipales al obtener en el año 2020 un 24.55% de cumplimiento y en los tres primeros trimestres del año 2021 apenas se alcanzó un 9.69%.

Se debe hacer una separación de dichas evaluaciones, ya que la realizada con los términos de Referencia de CONEVAL arroja un resultado de 1.249 de máximo 4 que se puede obtener, es decir, obtiene apenas el 31.225% de los requerimientos que evalúan dichos términos.

Por lo que ve a cada una de las variables, se elaboró el cuadro 50, donde se concentró el resultado de cada una de ellas y se tomó el cumplimiento de los programas de acuerdo al SED del municipio, donde además en el año 2018, en el apartado del cumplimiento de programas de servicios públicos municipales aparece una leyenda de error y no un número, porque en los apartados de estética e infraestructura urbana se obtuvo la misma leyenda ya que los referidos rubros carecen de avance, de meta o de ambos y dichos apartados son los que alimentan al SED. En 2019 se obtuvo un cumplimiento de 196.69%, porque en 2 apartados relacionados con los residuos sólidos así como el relativo a panteones aparecen en el rubro Semáforo con más del 100% de cumplimiento, y el alumbrado público aparece con 1,132.63% de cumplimiento.

Al respecto de este último punto debe decirse que dicho porcentaje se refiere al mantenimiento de la red de alumbrado público del municipio ya que dentro de las metas se señaló que se atenderían 950 servicios y de acuerdo al SED se atendieron 10,760. Lo anterior no implica que el municipio esté cumpliendo con sus metas y objetivos; el porcentaje elevado se debe a que se atendió un número mayor de servicios y que a la vez significa primero la atención a las demandas y necesidades de la población y segundo una mala planeación o programación de las metas. Además, con independencia de que se otorgue un excedente de servicios en algunos rubros, ello no implica por sí, que se esté cumpliendo a cabalidad con el resto de los ejes.

Por otro lado en el año 2020 el cumplimiento bajó a 24.55% y los últimos 3 trimestres del periodo evaluado apenas se llegó a 9.69%. Los niveles más bajos de cumplimiento se observan en los rubros de infraestructura urbana, parques y jardines y recolección de residuos sólidos. En la hipótesis de la investigación se propone que el programa de servicios públicos municipales podría cumplir sus objetivos si en el diseño se incluyeran las variables de fiscalización, transparencia y participación ciudadana.

Al medir las variables se observó que la transparencia obtuvo un 95.8% de cumplimiento por lo que dicha variable no fue considerada en el diseño de la propuesta al tener un alto nivel de cumplimiento en administraciones anteriores. La participación ciudadana obtuvo un 20% de cumplimiento mientras que la fiscalización apenas alcanzó el 25%, porcentajes que se consideran inaceptables al no alcanzar ni el 50% de cumplimiento en el periodo evaluado.

La hipótesis planteada se acepta de manera parcial, toda vez que la variable transparencia obtuvo un porcentaje de cumplimiento alto, contrario a lo obtenido en la participación ciudadana y la fiscalización. Por lo anterior en la propuesta de diseño del programa de servicios públicos municipales se incluyen las dos variables que obtuvieron los porcentajes más bajos, buscando con esto que los funcionarios del municipio de Los Reyes logren cumplir con los objetivos del programa propuesto.

## **CAPÍTULO V**

### **Propuesta de diseño del Programa de servicios públicos municipales de acuerdo a la Metodología de Marco Lógico**

En este apartado se presenta de manera breve la metodología seleccionada para realizar la propuesta de diseño, misma que se eligió por ser la adoptada por el gobierno federal desde el año 2007, para evaluar la política de desarrollo social en el país. Con dicha propuesta se pretende atender el problema planteado, que consiste en lograr el cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos municipales de Los Reyes de Salgado, Mich. Dicha metodología ha sido utilizada en diversos estudios por gran cantidad de investigadores, incluso con diversos enfoques, entre ellos se encuentran Aldunate y Córdoba (2011), Pacheco y Prieto (2005).

#### **5.1 Metodología de marco lógico**

La metodología de marco lógico es una herramienta para planificar, monitorear y evaluar proyectos, programas, iniciativas a nivel nacional o internacional; fue concebida en 1969 por la firma consultora Practical Concepts Inc. Leon Rossenber y Lawrence Posner, bajo contrato con la USAID (United States Agency for International Development) (Nardi, 2012). A partir de los años setenta la herramienta ha sido adoptada con algunas variaciones por organismos internacionales como la Administración de Desarrollo de Ultramar (ODA) en el Reino Unido, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), por la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la OCDE, la ONU y el BID, que debían evaluar y financiar proyectos de desarrollo (Saravia, 2004). Los analistas de dichos organismos habían observado tres problemas comunes en los proyectos:

1. Los proyectos se planificaban sin precisión, y sus objetivos además de ser múltiples, no estaban claramente relacionados con las actividades del proyecto.
2. Los proyectos no se ejecutaban con éxito y la responsabilidad del gerente del proyecto no estaba claramente definida.

3. No se tenía una imagen clara de cómo luciría el proyecto si tuviese éxito, y los evaluadores carecían de una base de comparación de lo planeado con lo sucedido en la realidad (Nardi, 2012).

Además de lo anterior, esta metodología ha sido adoptada por el gobierno de la República Mexicana a partir del año 2007 para la evaluación de la política de desarrollo social, lo anterior de conformidad con los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal publicados en el año 2007 en el Diario Oficial de la Federación, en los cuales se establece la obligatoriedad de adoptar la metodología de marco lógico.

Por lo expuesto, el marco lógico es un instrumento de trabajo con el cuál es posible evaluar el desempeño de un proyecto en todas sus etapas. De acuerdo a Aldunate y Córdoba (2011), la metodología está orientada a la solución de problemas específicos, al contar con tres fases: en la primera se identifica el problema a través de un diagnóstico que permita conocer las causas del problema y las razones de por qué no ha sido resuelto. En la segunda fase se construye un modelo que expresa las condiciones lógicas que deben cumplirse para resolver el problema planteado, y en la tercera, se construye un instrumento en forma de una matriz donde se establecen los objetivos secuenciales que deben cumplirse para resolver el problema.

Esta herramienta es útil para la planificación participativa donde se involucre a los equipos de trabajo así como a los posibles beneficiarios e interesados; también puede utilizarse con otras técnicas de planeación, monitoreo y evaluación (Saravia, 2004). Además de lo anterior, ayuda a enriquecer la información sobre las decisiones presupuestarias, mejora la gestión de los programas, facilita el monitoreo de las metas y favorece la transparencia y la accesibilidad de la información (Ortegón, et al 2005).

La característica de este instrumento es el proceso lógico que ha de seguirse desde la identificación del problema, hasta llegar a una posible solución. Las fases mencionadas con anterioridad pueden concentrarse en una serie de pasos de acuerdo a Aldunate y Córdoba (2011), que son los siguientes: elaborar el diagnóstico de la situación problemática de una población, identificar las relaciones causa-efecto de la situación problemática y elaborar el árbol de problemas, construir el árbol de objetivos donde se incluya la solución al problema,

posteriormente se debe asignar responsabilidades a las áreas pertinentes para resolver el problema, hecho lo anterior, trasladar la información del árbol de objetivos a la matriz de marco lógico, identificar riesgos del programa o proyecto y establecer supuestos bajo los cuales puede dar resultados, verificar que exista lógica vertical de la matriz, definir indicadores para monitorear la o las hipótesis de solución al problema, establecer los medios de verificación de los indicadores, y por último revisar la lógica horizontal de la matriz (Aldunate y Córdoba, 2011; 35-41).

La metodología debe aplicarse en cierto espacio y en un contexto determinado. Se conforma de una matriz que es un cuadrante integrado por cuatro filas que corresponden al fin, propósito, componentes y actividades y cuatro columnas que incluyen objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos, tal como se muestra a continuación:

### **Matriz de marco lógico**

Resumen narrativo de Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin			
Propósito			
Componentes			
Actividades			

Cuadro 51. Fuente: Aldunate y Córdoba, 2011; Sanin, n.d., BID, 2004

La aplicación del método no consiste propiamente en la elaboración o llenado del cuadrante, sino en las fases previas que integran el proceso, el marco lógico no se define solamente por la elaboración de la matriz, sino por las etapas que se sigue para llegar al formato, ya que una vez que se tiene el diagnóstico del problema, de éste se obtendrá el árbol de problemas y el árbol de objetivos, y de éste último se vaciarán los datos a la matriz. Lo recomendable como bien lo señalan Aldunate y Córdoba (2011), es realizar todo el trabajo de preparación que incluye:

1. Identificación del problema.

En el caso que nos ocupa, la situación problemática es identificada y consiste en el incumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos del municipio de Los Reyes de Salgado, Mich. Este programa ha sido contemplado dentro del Plan municipal de Desarrollo, como se ha mencionado a lo largo de la investigación. No obstante que el programa utiliza la MML, en la evaluación se observa que los objetivos del programa evaluado se cumplieron en un 31.225%. De 7 apartados, 1

obtuvo un N/A porque la información fue inexistente o el programa no contiene los elementos para responder de manera afirmativa la pregunta y 6 dieron un promedio de 1.249 de máximo 4.

La población objetivo es aquella que resulta beneficiada con la aplicación de los programas. El caso de estudio comprende el municipio de Los Reyes de Salgado, el cuál de acuerdo a datos de INEGI cuenta con una población total de 42,600 mujeres y 37,400 hombres. (González, 2004, en Plan Municipal de Desarrollo, 2016-2018).

## 2. Estudio de causas y efectos del problema.

En el presente caso, dentro de los fundamentos de la investigación se ha realizado el correspondiente planteamiento del problema. En ese sentido, y luego del estudio, las causas que señalamos como posibles de originar el problema son: ausencia de participación ciudadana, fiscalización deficiente, bajo mantenimiento a espacios públicos y escasa infraestructura urbana. Además de los factores señalados también existen efectos originados por el problema principal.

Esta primera parte conforma lo que de acuerdo a Aldunate y Córdoba (2011) se denomina árbol de efectos, para cuya elaboración se inicia colocando en un recuadro el problema central y sobre este se dibujan varios recuadros en los cuales se colocan las consecuencias inmediatas del problema. Entre los efectos inmediatos del problema investigado hemos incluido los siguientes: inconformidad ciudadana con acciones de gobierno, gran número de baches en las calles, insuficientes obras de drenaje, alcantarillado y agua potable y recolección de residuos sólidos deficiente.

Posteriormente se construye un modelo basado en las causas que provocan el problema, mismas que se encuentran contempladas en la hipótesis; se eligen un conjunto de relaciones y con ellas se realiza la construcción de modelo de árbol de causas. Este se elabora situando el problema central en un recuadro y en la parte inferior se colocan otros recuadros donde a su vez los más inmediatos serán las causas directas del problema, y por debajo de estas se acomodaran las causas que dan origen a las causas inmediatas, es decir, las causas de las causas. Este proceso de identificación generará una especie de ramificaciones que se irán abriendo al analizar los factores causales de cada causa inmediata. De dos a cuatro niveles de causas son aceptables. Las causas y efectos que se han incluido, son

precisamente las áreas que menor porcentaje de cumplimiento tienen de acuerdo al IV Eje del PMD que incluye los programas evaluados.

Una vez concluido el árbol de causas se puede articular con el árbol de efectos, proceso que lleva a formar el árbol de problemas, donde las causas que originan el problema se colocan en la parte de las raíces, el problema central en el tronco y los efectos se distribuyen en forma de ramas. En este caso el problema planteado es el incumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos municipales, y como causas que originan el problema se colocaron las variables de fiscalización deficiente y la ausencia de participación ciudadana mencionadas y que se evaluaron en el capítulo anterior, a excepción de la transparencia porque dicha variable obtuvo un alto porcentaje de cumplimiento. También se incluyeron las variables de escasa infraestructura urbana y bajo mantenimiento a espacios públicos, éstas dos últimas por la razón de que estos dos apartados son los que obtuvieron las calificaciones más bajas en el último trimestre de 2018 se tomaron como causas del problema en este proceso se puede analizar si estos efectos provocan a su vez otros problemas sobre el entorno o las personas, lo que después del análisis se ha concluido que sí ocurre, por lo que esos efectos han sido colocados en niveles superiores, tal como se aprecia a continuación:

## 5.2 Árbol de problemas

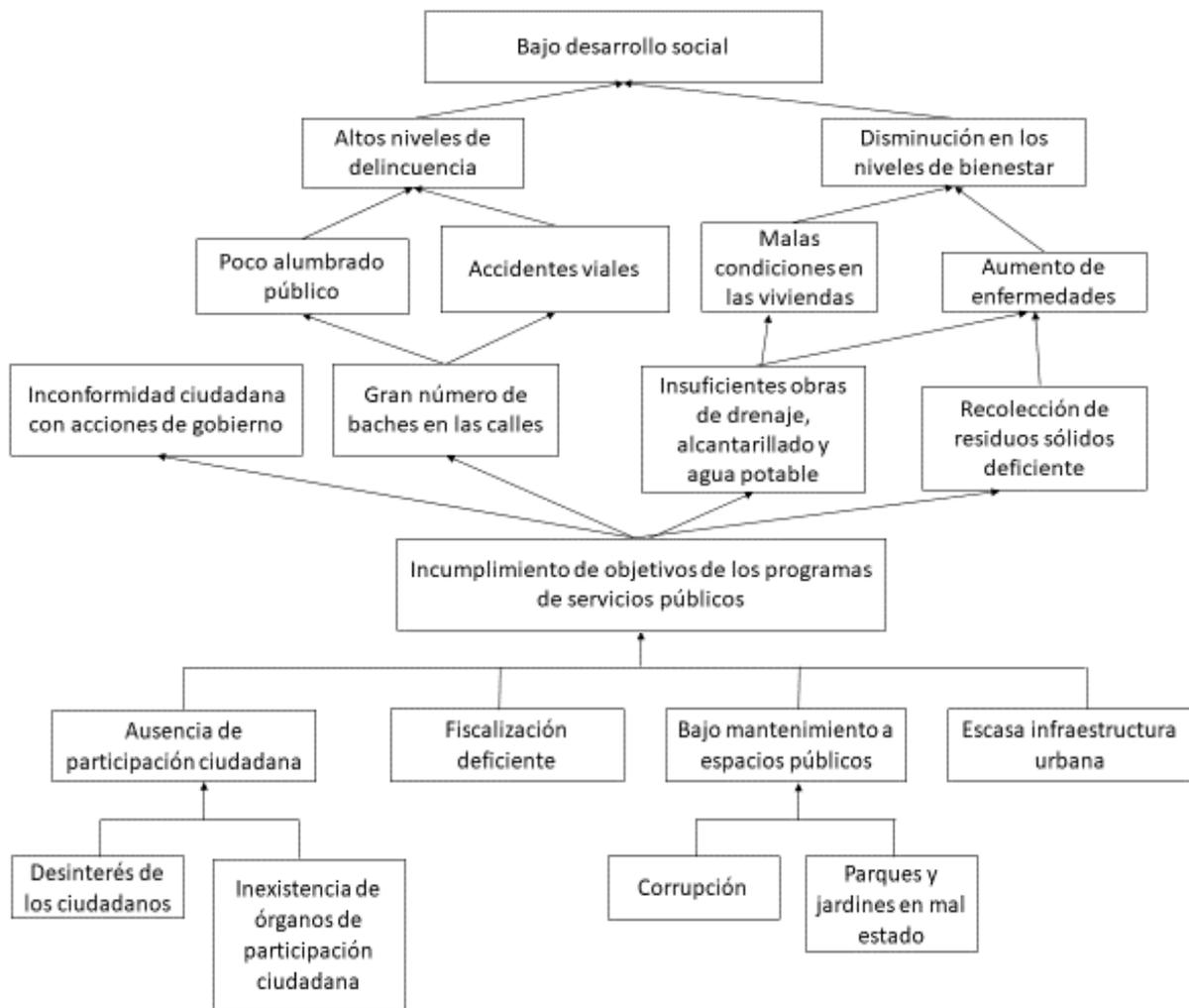


Figura 12. Fuente: elaboración propia con base en Aldunate y Córdoba, 2011.

### 3. Ubicación de objetivos y fines para solucionar el problema.

Después de la elaboración del árbol de problemas se han identificado algunas estrategias de solución. En este proceso se ha visualizado la situación deseada, es decir, lo que se pretende una vez que se resuelva el problema, se han convertido las causas y efectos negativos en situaciones positivas. Este proceso da como resultado la construcción del árbol de objetivos, que es una visión global con objetivos de la situación esperada. Con las posibles soluciones se pretende resolver la situación de manera íntegra, éstas se enfocan a las causas y además deben ser capaces, cualquiera de ellas de dar solución al problema acorde a lo esperado y con la participación de los beneficiarios.

### 5.3 Árbol de objetivos

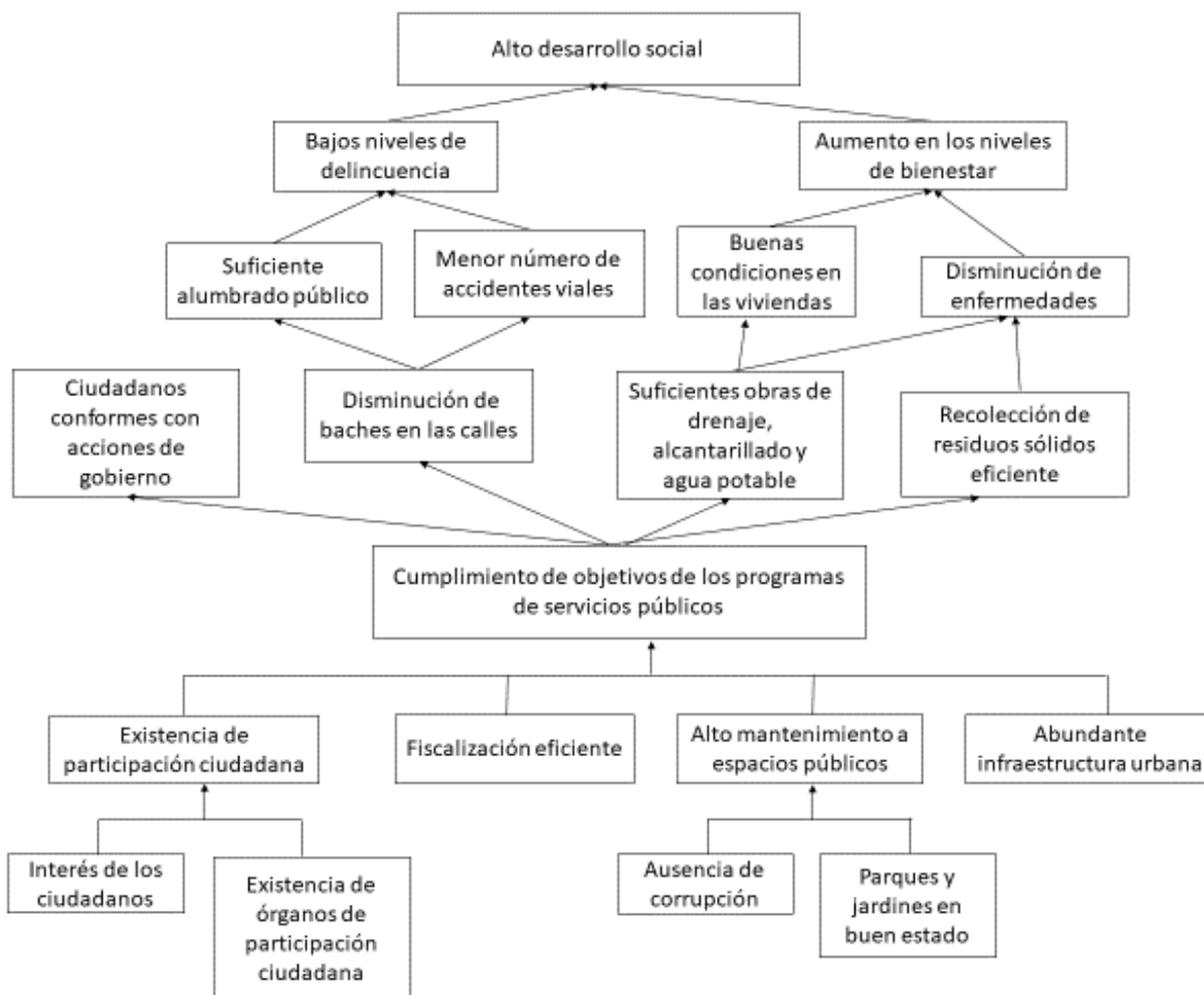


Figura 13. Fuente: elaboración propia con base en Aldunate y Córdoba, 2011.

Una vez elaborado el árbol de objetivos, es necesario analizar las relaciones entre medios y fines para detectar inconsistencias y de ser así, modificar las definiciones incorrectas, agregar o eliminar objetivos que se consideren necesarios o irrelevantes. Puede suceder que algunas causas o efectos no se puedan convertir a una manifestación positiva, en este caso se debe realizar una revisión del árbol de problemas y en su caso corregirlo; también pudiera ocurrir que existan elementos que no se puedan manifestar de forma contraria, en cuyo caso se debe dejar en el árbol de problemas pero no en el de objetivos.

Del mismo modo se debe revisar que al elaborar el árbol de objetivos se continúe con la secuencia lógica entre causas y efectos que originaron la correspondiente estructura, de lo contrario se requiere regresar a analizar y revisar

las relaciones en el árbol de problemas. Lo anterior considerando siempre que el método debe ser lo suficientemente flexible para hacer las modificaciones que se requieran (Ortegón, et al, 2005).

En este caso todas las causas y efectos señalados en el árbol de problemas pudieron convertirse a una manifestación positiva en el árbol de objetivos. No fue necesario agregar o eliminar objetivos.

#### 4. Diagnóstico real de la situación motivo de la intervención.

Este punto es abordado por Aldunate y Córdoba (2011) en quinto lugar. Ortegón et al (2005) lo menciona en primer lugar, debido a su gran relación con la identificación del problema. En nuestra investigación este paso se abordó en los fundamentos de la investigación y consiste en un estudio previo que se realiza para conocer las causas del problema, su magnitud, su relevancia y el por qué no ha sido resuelto. A través del diagnóstico se puede avanzar hacia la identificación y diseño de la solución más adecuada, así como identificar las causas que le dan origen al problema. La recomendación es conformar un equipo multidisciplinario para que se tengan diversas perspectivas al analizar el problema y se cuente con distintos puntos de vista, ello ampliará el campo de posibilidades de causas y soluciones.

En este caso no contamos con un equipo multidisciplinario formal como tal, pero tenemos la colaboración del Director del trabajo de investigación y de los integrantes de la mesa sinodal, quienes periódicamente realizan observaciones al trabajo. En los fundamentos de la investigación observamos que el programa de servicios públicos no cumplió sus objetivos en el periodo de estudio. Es recomendable tener criterio amplio y apertura para recibir las recomendaciones y propuestas de cambio.

También es importante que se mencionen los criterios de elegibilidad de la estrategia, señalando la factibilidad y pertinencia en términos económicos, legales, técnicos y ambientales.

#### 5. Análisis de las propuestas y las razones de la toma de decisiones.

Se pudo observar en apartados anteriores que al momento de encontrar la solución habrá más de una alternativa, por lo que de acuerdo a lo señalado por Aldunate y Córdoba (2011) se deben agrupar las acciones que pudieran ser complementarias, mismas que dan origen a un programa. En el caso de esta investigación, al realizar el agrupamiento de las acciones surgen las siguientes alternativas:

## 5.4 Configuración de alternativas



Figura 14. Fuente: elaboración propia con base en Aldunate y Córdoba, 2011.

Una vez analizadas las propuestas, se considera que cualquiera de las dos alternativas que se generan con la combinación de las acciones, queda muy limitada para el fin que se pretende. En un primer momento se pensó en elegir la alternativa número 1, porque en ella se contempla el impulso a la fiscalización y a la participación ciudadana, factores que de acuerdo al diagnóstico se encuentran ausentes en el municipio, así como el programa de mantenimiento a espacios públicos. Sin embargo, se aprecia que esta propuesta se encontraría restringida porque dejaría fuera el mejoramiento de la infraestructura urbana, misma que además de ser esencial en el otorgamiento de los servicios públicos, fue uno de los rubros con el nivel de desempeño más bajo en el periodo de estudio. En el caso de la alternativa 2, se configuraría un Programa de impulso a la fiscalización y a la participación ciudadana y mejoramiento de la infraestructura urbana pero se dejaría fuera el mantenimiento a espacios públicos, tema obligado cuando de otorgamiento de servicios públicos se trata.

En ese sentido se decidió ir más allá de lo que marca la metodología y presentar una propuesta innovadora tomando las 3 acciones sugeridas como alternativa, para integrar la Matriz de Indicadores en el apartado de componentes. Por lo que ve al recurso económico empleado en la elaboración del programa, se cuenta con los recursos aportados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para poder realizar esta investigación.

#### 6. Detalle del costo-beneficio del programa.

El costo de la elaboración del programa no se encuentra definido como tal. Sin embargo se puede cuantificar en horas de trabajo de manera aproximada, considerando que se cuentan con los recursos aportados por la beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, además del presupuesto asignado a municipios por la federación y el Estado. Los beneficiados del programa serán los habitantes del municipio de Los Reyes de Salgado, Mich.

A continuación se presenta un concentrado del SED de los años analizados donde se puede observar los niveles obtenidos en la parte de infraestructura urbana.

**Sistema de Evaluación de Desempeño 2018**

<b>EJE</b>	<b>Objetivo</b>	<b>4to trimestre</b>			
III.- Hábitat, Políticas para el Desarrollo Urbano y Servicios Públicos.	3.1 ORDENAMIENTO URBANO. Implementar políticas públicas de crecimiento urbano ordenado del municipio	0.00			
	3.2 EQUIPAMIENTO URBANO. Dotar al municipio del equipamiento urbano requerido, para el debido funcionamiento de los centros y subcentros urbanos y promover el desarrollo integral del municipio	0.00			
	3.3 INFRAESTRUCTURA URBANA. Consolidar y ampliar la infraestructura urbana del municipio, enfatizando en aquella que tiene que ver con el desarrollo integral del municipio	N/A			
	3.5 ESTÉTICA URBANA. Ofrecer al habitante del municipio espacios públicos agradables y confortables que permitan un desarrollo integral del individuo	N/A			
<b>Sistema de Evaluación de Desempeño 2019</b>					
<b>EJE</b>	<b>Objetivo</b>	<b>1er trimestre</b>	<b>2o trimestre</b>	<b>3er trimestre</b>	<b>4to trimestre</b>
IV. Servicios Públicos Municipales	4.1 Calles. Abatir el déficit de arterias viales y mantener en condiciones óptimas las arterias existentes en el sistema vial, para impulsar la movilidad y comunicación terrestre de la población	3.60	3.60	3.60	3.60
	4.2 Drenaje y Alcantarillado. Abatir el déficit en el servicio de drenaje en viviendas particulares y alcantarillado en arterias viales para la conducción de aguas residuales y pluviales	21.57	21.57	21.57	21.57
<b>Sistema de Evaluación de Desempeño 2020</b>					
<b>EJE</b>	<b>Objetivo</b>	<b>1er trimestre</b>	<b>2o trimestre</b>	<b>3er trimestre</b>	<b>4to trimestre</b>
IV. Servicios Públicos Municipales	4.1 Calles. Abatir el déficit de arterias viales y mantener en condiciones óptimas las arterias existentes en el sistema vial, para impulsar la movilidad y comunicación terrestre de la población.	24.55	24.55	24.55	24.55
	4.2 Drenaje y Alcantarillado. Abatir el déficit en el servicio de drenaje en viviendas particulares y alcantarillado en arterias viales para la conducción de aguas residuales y pluviales.	20.62	20.62	20.62	20.62

**Sistema de Evaluación de Desempeño 2021**

<b>EJE</b>	<b>Objetivo</b>	<b>1er trimestre</b>	<b>2o trimestre</b>	<b>3er trimestre</b>	<b>4to trimestre</b>
IV. Servicios Públicos Municipales	4.1 Calles. Abatir el déficit de arterias viales y mantener en condiciones óptimas las arterias existentes en el sistema vial, para impulsar la movilidad y comunicación terrestre de la población.	24.55	24.55	24.55	24.55
	4.2 Drenaje y Alcantarillado. Abatir el déficit en el servicio de drenaje en viviendas particulares y alcantarillado en arterias viales para la conducción de aguas residuales y pluviales.	20.62	20.62	20.62	20.62

Cuadro 52. Fuente: elaboración propia con datos del SED de Los Reyes de Salgado, Michoacán en el periodo 2018-2021. (En los apartados que aparecen con N/A no se cuenta con información debido a que carecen de datos para realizar el cálculo).

7. La evaluación del programa (privada-social).

La MML facilita este proceso ya sea por un corte parcial o anual.

8. El presupuesto necesario para la implementación, especificando la aportación de cada fuente.

Todo programa para ser implementado requiere un presupuesto determinado; como se ha observado en el apartado del municipio, este obtiene la mayor parte de sus ingresos de parte de la Federación y del Estado. Se debe recordar que además el municipio cuenta con el personal necesario para implementar el programa y que en su caso realizaría las actividades necesarias. Personal cuyo salario es cubierto con recursos públicos presupuestados también de manera anual.

9. El calendario de ejecución.

El programa que se propone tiene duración de un año calendario, debido a que los municipios realizan la planeación del programa de servicios públicos municipales con esta periodicidad. La MIR que se propone cuenta con las actividades a realizar durante el año, por lo que ya en este apartado no es necesario agregarlas, ya que en los casos que no se explicitaron todas las actividades sería aquí donde habría que detallarlas (BID, 2004).

10. Modelos de organización a utilizar.

Previo a desarrollar lo correspondiente a cada fila y columna de la matriz, es necesario entrar al tema de la lógica vertical y horizontal que son las dos partes integrantes del método de marco lógico y que encara los vínculos causales que se establecen entre los distintos elementos de la matriz. Estas relaciones también son denominadas principios y representan la lógica vertical las relaciones causa efecto de un problema y por otro lado la lógica horizontal, que se refiere al principio de la correspondencia que vincula cada nivel de objetivos a la medición del logro (Nardi, 2006).

Lógica vertical. Se revisan las relaciones de abajo hacia arriba, es decir, si la institución responsable lleva a cabo la realización de todas las actividades previstas que son necesarias para producir los componentes siempre y cuando se cumplan los supuestos señalados en el apartado correspondiente; la producción de los componentes necesarios es suficiente para generar el propósito si y solo si se ratifican los supuestos de ese nivel; el logro del propósito del proyecto junto con los supuestos contribuye a que se produzca el fin; el fin es una respuesta al problema

planteado (Ortegón, et al, 2005; Nardi, 2006; Sánchez, 2007; Aldunate y Córdoba, 2011). Los supuestos se refieren a condiciones ajenas al programa, pero necesarias para la solución del problema. La lógica vertical trata de asegurar que las acciones que se emprenden en un programa o proyecto se correspondan con las razones que propiciaron para crear el programa.

Lógica horizontal. El conjunto de las cuatro columnas define la lógica horizontal, consistente en que cada objetivo debe contar con indicadores suficientes para evaluar si se obtuvo el logro de los objetivos; los indicadores deben reunir las características de: objetividad, mensurabilidad, relevancia, pertinencia, economía, aporte marginal y monitoreabilidad. Los medios de verificación deben ser suficientes y necesarios para conseguir los datos que se requieren para realizar el cálculo de los indicadores (Aldunate y Córdoba, 2011). También se refiere a las condiciones lógicas que enmarcan la solución de un problema. La lógica horizontal busca conceder a los implementadores del programa, una hoja de ruta donde pueden encontrar indicadores para determinar si en su acción, el programa está alineado con sus objetivos, en cuanto a resultados esperados y en el uso racional de recursos. A continuación un cuadrante donde aparece la relación entre objetivos y supuestos mostrando la lógica vertical:

### 5.5 Matriz de marco lógico

Resumen narrativo de Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin			
Propósito			
Componentes			
Actividades			

Cuadro 53. Fuente: elaboración propia con base en Ortegón et al, 2005; Aldunate y Córdoba, 2011; Sanin, n.d.

Corresponde pasar a ver el llenado de cada una de las filas de la matriz:

Fin: en este apartado se intenta medir la contribución del programa o proyecto al logro del fin. Este se toma de la parte superior del árbol de objetivos y es la aportación a un plan regional, sectorial o nacional (Ortegón et al, 2005).

Propósito: Se identifica en el árbol de objetivos con la situación futura que se desea mejorar, es una hipótesis vinculada al uso que le den los beneficiarios a los componentes producidos por el proyecto (BID, 2004).

Componentes: se obtienen en el apartado donde se identifica y se selecciona la alternativa de solución. Regularmente en ese apartado se mencionan los productos que son la conversión de las causas y efectos del problema principal a la situación visualizada a futuro, también se localizan en el árbol de objetivos y posteriormente se desarrollan las acciones para lograr los componentes.

Actividades: son las acciones o tareas a realizar por el equipo implementador para lograr que se cumpla con los componentes. No es necesario detallar a profundidad las actividades en la matriz, la especificación de tareas se realiza en los cronogramas o diagramas con base en el marco lógico.

Por lo que ve al llenado de las columnas, se realiza de la forma siguiente:

Resumen narrativo de objetivos: en esta metodología los objetivos son metas, éxitos y logros cumplidos, o en su caso el producto que se pretende obtener, no en el proceso para llegar al resultado; no se deben redactar en términos de actividades que se encuentran pendientes de realizar. Se debe redactar en participio. Si se redacta de manera errónea no es posible saber si el proyecto avanza en la dirección deseada.

Indicadores: son descripciones realizadas de forma breve para medir y verificar el logro y alcance de los objetivos de la columna resumen narrativo; ellos proveen los elementos para la evaluación y monitoreo del avance del programa o proyecto. Un indicador bien elaborado se expresa en cantidad, calidad y tiempo, informa sobre la diferencia de la situación lograda respecto a la situación de partida al inicio del programa. Es recomendable incluir el menor número de indicadores, así como desarrollar unos breves pasos para seleccionarlos, primeramente clasificar los indicadores propuestos, luego definir los criterios que deben cumplir, entre los que se encuentran: claridad, economía, mesurabilidad e independencia (Ortegón et al, 2011). Otra opinión para la construcción de indicadores es que se cumpla el criterio AMORE (Asequible, Medible, Oportuno, Relevante, Específico) considerado de gran utilidad para ese efecto (Universidad autónoma de Occidente, 2007). Si los indicadores llegaran a ser demasiado costosos o inconvenientes para medir un objetivo se recomienda usar un indicador “proxy”, que es menos preciso pero también menos costoso para medir el objetivo deseado.

Medios de verificación: son propiamente los medios de recolección de los datos que permitan medir y monitorear los objetivos del proyecto. Aquí se establece la fuente de información, el método de recopilación, las agencias responsables, el método de análisis y la frecuencia de recolección. Pueden ser internos o externos al proyecto (Ortegón et al, 2011; Universidad Autónoma de Occidente, 2007).

Supuestos: son factores ajenos al equipo implementador del programa o proyecto, pero necesarios para lograr los objetivos del proyecto. Estos pueden ser de tipo ambiental, financiero, institucional, social, político o cualquier otro que de no verificarse puede poner en riesgo el cumplimiento del proyecto (Ortegón et al, 2011). Es necesario identificar los posibles riesgos en cada fila de la matriz, de abajo hacia arriba, debido a la relación lógica que guardan los supuestos con cada uno de los encabezados de las filas. Por ello se dice que realizándose las actividades y verificándose los supuestos correspondientes se logran los componentes; realizados los componentes y verificados los supuestos contribuyen al logro del propósito; cumplido el propósito y verificados los supuestos correspondientes se logra el fin.

## **5.6 Propuesta de programa**

En este apartado se presenta la Matriz de Indicadores para Resultados de la propuesta de programa, donde se procedió de acuerdo a los apartados anteriores. En la mencionada propuesta se tomaron las dos alternativas de solución que comprenden dos de las tres variables evaluadas, atendiendo a que la transparencia obtuvo un alto porcentaje de cumplimiento.

MATRIZ DE INDICADORES						
NOMBRE DEL MUNICIPIO: LOS REYES			EJERCICIO FISCAL: 2023			
NOMBRE DEL PROGRAMA: Servicios Públicos Municipales						
Nivel	Resumen narrativo	INDICADORES			Medios de verificación	Supuestos (Hipótesis)
		Nombre del indicador	Método de cálculo	Frecuencia de medición		
Fin	Alto desarrollo social	Incremento del desarrollo social en un 50% al finalizar el año 2023. ADS	$ADS=PSPM$	Trimestral	Evidencias del propósito	Aprobación del propósito
Propósito 1	Cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos	Aumento en el cumplimiento de los programas de servicios públicos municipales en un 50% al finalizar el año 2023. PSPM	$PSPM=(PC*0.33)+(MEP*0.33)+(MIU*0.33)$	Trimestral	Evidencias de los componentes 1, 2 y 3	Aprobación de los componentes 1, 2 y 3
Componente 1	1. Participación ciudadana y fiscalización impulsada	Participación ciudadana y fiscalización impulsada en un 50% al finalizar el año 2023. PCF	$PCF=(IMLAN*.1666)+(FIMPLAN*.1666)+(CPCPP*.1666)+(DCA*.1666)+(PAI*.1666)+(AOAI*.1666)$	Trimestral	Evidencias de las actividades 1, 2, 3, 4, 5 y 6	Aprobación de las actividades 1, 2, 3, 4, 5 y 6
Componente 1 Actividad 1	Elaborar y publicar el decreto de creación del Instituto Municipal del Planeación	Al finalizar el año 2023 se ha decretado la creación del Instituto Municipal de Planeación. IMPLAN	$IMPLAN=(\text{Instituto Municipal del Planeación creado/Instituto Municipal del Planeación programado}) * 100$	Trimestral	Decreto de creación publicado en el Periódico oficial del Estado	Aprobación del proyecto y presupuesto en tiempo y forma
Componente 1 Actividad 2	Celebrar sesiones del IMPLAN	Celebración de sesiones del IMPLAN de manera trimestral durante el año 2023. FIMPLAN	$FIMPLAN=(\text{Sesiones de IMPLAN celebradas/sesiones de IMPLAN programadas}) * 100$	Trimestral	Actas de sesiones de IMPLAN	Interés de los ciudadanos en participar, aprobación del proyecto y presupuesto en tiempo y forma

Componente 1 Actividad 3	Impartir curso sobre participación ciudadana y programas públicos	Al finalizar el año 2023, se ha aumentado en 100% la impartición de cursos sobre participación ciudadana y programas públicos. CPCPP	CPCPP=(cursos sobre participación ciudadana y programas públicos impartidos/cursos sobre participación ciudadana y programas públicos programados)*100	Trimestral	Listas de asistencia a cursos y evidencia fotográfica	Interés de los ciudadanos en tomar el curso, aprobación del proyecto y presupuesto en tiempo y forma
Componente 1 Actividad 4	Atender demandas ciudadanas	Incremento de 100% en la atención de demandas ciudadanas al finalizar el año 2023. DCA	DCA=(demandas ciudadanas atendidas/demandas ciudadanas recibidas)*100	Trimestral	1.4.1 Minuta sobre demandas ciudadanas recibidas; 1.4.2 Registro de demandas atendidas	Recepción de demandas ciudadanas, aprobación del proyecto y presupuesto en tiempo y forma
Componente 1 Actividad 5	Realizar auditorías internas	Aumento en los procesos de auditorías internas en un 100% al finalizar el año 2023. PAI	PAI=(auditorías internas programadas/auditorías internas realizadas)*100	Trimestral	Informe de auditoría	Aprobación del proceso de auditoría y presupuesto en tiempo y forma
Componente 1 Actividad 6	Atender observaciones de auditorías internas anteriores	Incremento de 50% en la atención de observaciones de auditorías internas al finalizar el año 2023. AOAI	AOAI=(observaciones de auditorías internas atendidas/observaciones de auditorías internas realizadas)*100	Trimestral	Reporte de observaciones atendidas	Existencia de observaciones y presupuesto en tiempo y forma
Componente 2	2. Mantenimiento a espacios públicos	Al finalizar el año 2023, se ha aumentado en 60% el Mantenimiento a espacios públicos. MEP	MEP=(MER*.33)+(PAN*.33)+(RES*.33)	Trimestral	Evidencias de las actividades 1, 2 y 3	Aprobación de las actividades 1, 2 y 3
Componente 2 Actividad 1	Pintar y dar mantenimiento a mercados públicos	Al finalizar el año 2023, se ha aumentado en 60% la pintura y el mantenimiento a mercados públicos. MER	MER=(Mantenimiento realizado a mercados públicos/Mantenimiento programado a mercados públicos)*100	Trimestral	Reporte de acciones realizadas	Aprobación del proyecto y presupuesto en tiempo y forma

Componente 2 Actividad 2	Pintar y dar mantenimiento al panteón municipal	Al finalizar el año 2023, se ha aumentado en 60% la pintura y el mantenimiento de panteones. PAN	$PAN=(\text{Mantenimiento realizado a panteones/mantenimiento o programado a panteones}) * 100$	Trimestral	Reporte de acciones realizadas	Aprobación del proyecto y presupuesto en tiempo y forma
Componente 2 Actividad 3	Limpiar, recolectar y tratar residuos sólidos	Aumento en un 50% de la limpia, recolección y trata de residuos sólidos en 2023.RES	$RES=(\text{Toneladas de residuos sólidos acopiados/Toneladas de residuos sólidos programada}) * 100$	Trimestral	Bitácora	Aprobación del proyecto y presupuesto en tiempo y forma
Componente 3	3. Infraestructura urbana mejorada	Al finalizar el año 2023, se ha aumentado en 60% la infraestructura urbana. MIU	$MIU=(\text{CLL} * .25) + (\text{PJ} * .25) + (\text{AGUA} * .25) + (\text{DAP} * .25)$	Trimestral	Evidencias de las actividades 1, 2, 3 y 4	Aprobación de las actividades 1, 2, 3 y 4
Componente 3 Actividad 1	Edificar calles de concreto hidráulico	Aumento en un 60% en la edificación de calles de concreto hidráulico en 2023.CLL	$CLL=(\text{Calles de concreto hidráulico edificadas/calles de concreto hidráulico programadas}) * 100$	Trimestral	Reporte de edificación de calles de concreto hidráulico	Aprobación del proyecto y presupuesto en tiempo y forma
Componente 3 Actividad 2	Mantener parques y jardines	Aumento en un 60% en el mantenimiento a parques y jardines en 2023.PJ	$PJ=(\text{Mantenimiento a parques y jardines realizado /mantenimiento a parques y jardines programado}) * 100$	Trimestral	Reporte de mantenimiento	Aprobación del proyecto y presupuesto en tiempo y forma
Componente 3 Actividad 3	Construir redes de agua potable	Al finalizar el año 2023, se ha aumentado en 60% la colocación de redes de agua potable. AGUA	$AGUA=(\text{Redes de agua potable colocadas/Redes de agua potable programadas}) * 100$	Trimestral	Expediente de obra terminada	Aprobación del proyecto y presupuesto en tiempo y forma
Componente 3 Actividad 4	Construir redes de drenaje y alcantarillado	Al finalizar el año 2023, se ha aumentado en 60% la instalación y suministro de redes de drenaje y alcantarillado. DAP	$DAP=(\text{Redes de drenaje y alcantarillado instaladas/Redes de drenaje y alcantarillado programadas}) * 100$	Trimestral	Expediente de obra terminada	Aprobación del proyecto y presupuesto en tiempo y forma

Cuadro 54. Fuente: Elaboración propia con base en Ortegón et al, 2005; Aldunate y Cordoba, 2011.

## **5.7 Oficio dirigido al Presidente Municipal con la propuesta de política pública**

LIC. JOSE ANTONIO SALAS VALENCIA

PRESIDENTE MUNICIPAL DE LOS REYES DE SALGADO, MICH.

PRESENTE

La que suscribe, M. en D. MA. DEL ROSARIO TORRES NÚÑEZ, por este medio me permito poner a su consideración la PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA, para resolver una de las problemáticas que enfrenta el municipio que Usted preside.

Luego del diagnóstico y análisis de la situación planteada, la problemática nos muestra bajos niveles en el cumplimiento de los objetivos del programa de servicios públicos municipales, situación que deriva a su vez de una complejidad de causas que se interrelacionan y que a su vez provocan una serie de efectos en los habitantes del municipio a su cargo. Una vez realizada la evaluación al diseño de los programas mencionados y analizadas las posibles soluciones se concluye proponer la implementación de “POLÍTICA PÚBLICA PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES EN LOS REYES DE SALGADO, MICH.”

### **Antecedentes**

El municipio de Los Reyes de Salgado es rico en recursos naturales, fuentes hídricas y gran variedad de flora y fauna; cuenta además con un corredor de clusters dedicados al empaque de berries y ha ocupado en los últimos años los primeros lugares a nivel nacional en la exportación de zarzamora. Habitan en el municipio aproximadamente 80,000 personas distribuidas en 31 comunidades de las cuales 19 pertenecen a la étnia purépecha, mismas que ascienden a la cantidad de 10,680 personas que a su vez son hablantes de lengua indígena (INEGI, 2010), lo que representa más del 10% de la población. Además de lo anterior, las poblaciones indígenas como grupo históricamente discriminado padecen en mayores niveles la pobreza, la marginación y el rezago social.

Los servicios públicos municipales son una de las razones de ser de los municipios por la cercanía que se tiene con la población, y por depender de varios de ellos el nivel de bienestar y desarrollo social de los habitantes. Los bajos niveles de cumplimiento pueden redundar en problemas mayores como aumento en los índices delincuenciales, accidentes viales, aumento de enfermedades entre otros. Aunado a lo anterior, el inadecuado manejo de residuos sólidos puede generar problemas de salud pública como enfermedades de vías respiratorias, gastrointestinales y oftalmológicas, mismas que son de atención costosa, ya sea para el particular o en hospitales públicos.

### **Análisis del problema**

Las facultades otorgadas constitucionalmente a los municipios revisten gran importancia por ser este nivel de gobierno que tiene el mayor contacto con la población y porque los servicios públicos municipales que tienen encomendados son los que redundan en gran medida en el nivel de desarrollo social de sus habitantes. Los Ayuntamientos aprueban cada trienio el Plan Municipal de Desarrollo donde se mencionan los programas a desarrollar en el periodo del gobierno municipal, así como los objetivos a cumplir en cada uno de los programas.

Una vez realizada la evaluación al diseño del programa de servicios públicos municipales del periodo 2018-2021, y el correspondiente análisis de los resultados se concluye que el programa evaluado no cumplió con sus objetivos. Lo anterior se encuentra debidamente documentado en la página oficial del Ayuntamiento, dentro del Sistema de Evaluación del Desempeño municipal, donde se obtuvo un 24.55% de cumplimiento en el año 2020 y un 9.69% en 2021. Los servicios públicos municipales son una de las maneras en que se asumen los compromisos políticos y que representan alrededor del 25% del presupuesto municipal.

De acuerdo al análisis realizado se concluye que el incumplimiento de los objetivos del programa de servicios públicos municipales se pudiera ocasionar porque los mencionados programas no contemplan la participación ciudadana y la fiscalización en su diseño.

### **Análisis de solución**

La alternativa de solución que se propone es la “POLÍTICA PÚBLICA PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES” en Los Reyes de Salgado, Michoacán, que incluye los Programas de mantenimiento a espacios públicos e impulso a la fiscalización y a la participación ciudadana y Programa de mejoramiento de la infraestructura urbana. Estas propuestas tienen implícito su objetivo en su denominación, los beneficiarios de la mencionada política y los programas serían los habitantes del municipio que Usted preside.

Los costos de la implementación de la propuesta asciende a la cantidad aproximada de \$ 85,000.000.00 (OCHENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.), cantidad que es un promedio de las cantidades destinadas al programa de servicios públicos municipales en los últimos 3 años.

### **Análisis de la factibilidad**

Los recursos públicos son escasos y las necesidades de la población son infinitas, por ello se presentan resultados de la factibilidad, mismos que son resultado de un análisis de documentos del municipio y en base al comportamiento que han tenido en los últimos años los correspondientes presupuesto de ingresos y egresos, así como el origen de los recursos públicos obtenidos de la federación, del Estado y del propio municipio, tal como se expresa a continuación:

<b>Origen de los recursos</b>	<b>MONTO</b>
1. Aportación federal	\$ 68,000,000.00
2. Aportación estatal	\$ 12,750,000.00
3. Recursos propios del Municipio	\$ 4,250,000.00

Cuadro 55. Fuente: Elaboración propia

Respecto a la parte legal, la presenta propuesta se encuentra formulada de conformidad con el Marco legal obligatorio, establecido en la Constitución, además de los artículos 9, 31, 32 y 37 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 9º de la Ley de Planeación, 45, 78 y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 75 al 85 de la Ley General de Desarrollo Social, 4º del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 6º del

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, 11 del Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, y la correspondiente elaboración de acuerdo a la Matriz de Marco Lógico.

La propuesta también es factible en el ámbito administrativo, social, ambiental, ya que se ha realizado el análisis correspondiente y no se contrapone con disposiciones de ésta índole.

### **Propuesta**

Dadas las circunstancias concretas del caso, se propone la implementación de “POLÍTICA PÚBLICA PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES”, en Los Reyes de Salgado, Michoacán.

## Conclusiones

Los postulados de las tres teorías de la administración aportan algunos elementos a esta investigación. La Teoría de la organización aporta los elementos de la necesidad de una administración efectiva, del conocimiento de la organización, sus debilidades y fortalezas. La Teoría de la Elección Racional habla sobre la aceptabilidad de la teoría para tratar problemas simples con pocas variables, pero reconoce la dificultad de tomar decisiones sobre programas y políticas públicas sin analizar debidamente los objetivos, éstos podían ser altamente valorados en determinada circunstancia y tener nulo valor en otra, por lo que como se vuelve demasiado complejo.

La teoría de la Nueva Gerencia Pública se encuentra más acorde con el problema planteado por ser más adecuados sus principios y estar en armonía con los objetivos y la argumentación propuesta, porque dicha teoría establece entre otros que las administraciones públicas a veces se asemejan a empresas privadas y que los tomadores de decisiones (gobernantes) deben encaminarse a lograr una mayor eficiencia y eficacia, es decir al cumplimiento de objetivos. También porque los ciudadanos muestran cada vez un mayor interés en los asuntos públicos, desean involucrarse y conocer cómo y en qué se gastan los recursos públicos, así como si se está obteniendo un impacto positivo en la población.

El municipio de estudio no está cumpliendo con las obligaciones que le impone la Ley de Planeación en su artículo 2º, de evaluar los resultados de la planeación que debe llevarse a cabo luego de la fijación de metas, objetivos, estrategias y prioridades. En el apartado del Programa Anual de Evaluación en la página oficial del municipio, únicamente se encuentra el oficio con los anexos correspondientes pero no existen evaluaciones a programas públicos municipales. Esta práctica se viene repitiendo por lo menos desde el año 2016 a la fecha.

El municipio de estudio también está incumpliendo con lo establecido en el Título décimo segundo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán reformada en el año 2016, donde se establece la integración y funciones del IMPLAN. Si bien existe un decreto de creación del Instituto mencionado, el mismo se ha quedado en

papel. La integración y funcionamiento de este organismo público y consultivo, descentralizado de la administración pública con personalidad jurídica y patrimonio propio es de observancia general en los 113 municipios del Estado, por lo que no puede ni debe dejarse al arbitrio de las autoridades municipales su debido funcionamiento.

La integración del IMPLAN reviste gran importancia debido a la manera en que está establecida su conformación, toda vez que debe estar integrado por personas de la sociedad civil y también integrantes del Ayuntamiento, y cuyo Titular no debe pertenecer a la Administración pública municipal ni estar afiliado a partido político alguno, lo que viene a representar un contrapeso al poder político de los Ayuntamientos, dadas las atribuciones del organismo mencionado de coadyuvar en el diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de planes y programas públicos del municipio.

Al no encontrarse funcionando el IMPLAN, todas las atribuciones a él encomendadas o se están dejando de realizar o se están realizando sin la participación de los ciudadanos, tal como lo establece la Ley Orgánica municipal del Estado de Michoacán, lo que implica invariablemente la ausencia de una parte medular en el diseño, implementación y evaluación de los planes y programas de la administración pública municipal, por ser ellos quienes conocen la problemática y por representar al sector mayormente beneficiado o afectado por los planes y programas públicos.

Las características del municipio de estudio son diversas y muy específicas, por ello es necesario diseñar los programas públicos considerando el contexto del municipio de manera integral, su historia, su cultura y la diversidad no solo de las comunidades que comprende el municipio, sino el conglomerado de jornaleros provenientes del propio municipio, del interior del Estado o de Estados vecinos, así como la afluencia de personal e inversionistas de las diferentes empacadoras que conforman el cluster establecido en la región, que en gran medida suelen ser extranjeros.

La evaluación de diseño encuadra teóricamente tanto en la categoría ex ante como ex post, debido a que el programa de servicios públicos municipales se puede categorizar de nueva creación en razón de que se elabora cada tres años por la administración pública municipal entrante, y ex post ya que una vez concluido el periodo de la administración en turno, se está en condiciones de emitir juicios de valor respecto a su contribución al mejoramiento de los problemas públicos su pertinencia y en cuanto a su racionalidad y coherencia.

La evaluación realizada se clasifica como ex post en razón de que las características de la Metodología de Marco Lógico sólo permiten realizar una evaluación ex post por requerir los objetivos, indicadores de desempeño y medios de verificación para el llenado de la Matriz de indicadores, a través de los cuales se mide el avance de los objetivos del programa evaluado.

Los servicios públicos municipales en cuanto facultad exclusiva de los municipios son la manera en que los gobernantes cumplen sus promesas de campaña y son unos de los rubros que implican el mayor gasto del presupuesto público al representar alrededor del 25% del gasto municipal. No obstante lo anterior, son programas que si no se cumplen, tampoco pueden ser sacados de la agenda pública, tal como acontece con otro tipo de programas. Los servicios públicos municipales deben ser otorgados por todos los municipios del país y los programas implementados para ello no pueden más que reestructurarse, reinventarse o mejorarse, de ahí la importancia de su evaluación.

Las facultades de la Auditoría superior del Estado se encuentran suficientemente explicitadas en la Ley de fiscalización superior del Estado de Michoacán en cuanto al órgano de referencia. Lo que se observa es que de acuerdo al Código de justicia administrativa, tratándose de faltas graves, la auditoría promueve la imposición de sanciones por conducto del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, a través de acusaciones de presunta responsabilidad administrativa que integra en un expediente y remite al mencionado tribunal.

La Auditoría superior del Estado no cuenta con las facultades para imponer sanciones tratándose de faltas graves cometidas por servidores públicos. Máxime

que en la integración de los expedientes de presunta responsabilidad inciden diversos factores incluidos el humano, que como todo producto social cuenta con su correspondiente margen de error.

La variable transparencia no se encuentra incluida en el diseño del programa evaluado, por esa razón se propuso dentro de la hipótesis como una posible solución al problema planteado. Sin embargo al realizar un análisis en la página web del municipio se encontró que las dimensiones de la transparencia sí son contempladas en la mencionada página, al contemplar en ella la información sobre la entidad, las relaciones con los ciudadanos y la sociedad, la información económica y financiera y la información de contrataciones y servicios, por ese motivo no se incluyó la variable mencionada en la propuesta de solución.

La hipótesis se acepta de manera parcial, debido a que luego de la medición, la variable transparencia obtuviera un nivel de cumplimiento de 95.83%, lo que significa que la misma no tuvo injerencia en la falta de cumplimiento del programa de servicios públicos municipales, por lo que la aceptación parcial se refiere al impacto de la participación ciudadana y la fiscalización en el cumplimiento del programa evaluado, ya que la primera obtuvo un cumplimiento de 20% y la segunda alcanzó un 25%.

La lógica interna del Programa evaluado contribuye de alguna manera a la solución del problema planteado, sin embargo, luego del análisis de los documentos existentes en la página oficial del municipio y dado el bajo nivel de cumplimiento en el SED como de acuerdo a los TDR de CONEVAL, se sugiere realizar un rediseño del programa.

## **Futuras líneas de investigación**

Las necesidades sociales son infinitas y los recursos públicos son limitados. Luego de la presente investigación se observa que el trabajo es inacabado. Existen diversas líneas que pudieran desprenderse como parte de futuras investigaciones relacionadas con el problema planteado, por lo que a continuación se mencionan algunas de ellas

1. Seguimiento a las observaciones de Auditoría Superior al municipio, así como una estadística del nivel de cumplimiento de los programas.
2. Abordaje de la política pública local desde el contexto específico del municipio.
3. Diseño de términos de referencia para Evaluación de programas públicos municipales.
4. Influencia de la delincuencia organizada en el cumplimiento de programas públicos municipales.
5. Relación entre la abundancia de recursos naturales del municipio y el nivel de cumplimiento de programas públicos.
6. Cumplimiento de programas de servicios públicos para un Presupuesto basado en Resultados (PbR) efectivo.

## Recomendaciones

Implementar los postulados teóricos de la NGP para incluir en el gobierno un liderazgo que propicie la creación de valor público, entendido como aquel que se genera al otorgar servicios públicos de calidad, cuando su gestión se traduce en bienestar para sus habitantes y que a través de sus programas públicos de carácter local busca satisfacer las necesidades de sus habitantes.

Que se revisen las facultades de la ASM y en su caso se dé cuenta si se están ejerciendo de manera efectiva las relacionadas con el manejo y aplicación de recursos públicos, así como que se apliquen las normas relativas al PbR para que se disminuya el presupuesto a aquellos municipios donde no se cumplen los objetivos de los programas públicos.

Se analicen de manera minuciosa los perfiles de los funcionarios la ASM que se encargan de la integración de expedientes de presunta responsabilidad a fin de que cumplan con los principios de experticia, imparcialidad, honradez y objetividad.

Se dé puntual seguimiento por parte de la ASM a los municipios que presenten números inferiores al 50% e inferior en el nivel de cumplimiento de objetivos de programas públicos y a solicitar rendición de cuentas de manera exhaustiva sobre los motivos que les impidieron cumplir con el 100% de los objetivos.

Se sistematicen los resultados de los municipios que sí se evalúan e incorporen al conocimiento de la región como parte del cumplimiento de las obligaciones de las municipalidades impuestas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán en la reforma del año 2016.

Establecer un órgano autónomo de evaluación estatal a través del cual se realice la evaluación a los programas públicos del Estado y los municipios, previa la asignación del presupuesto correspondiente, órgano que deberá diseñar términos de referencia acordes para aplicarse a los programas públicos municipales.

De no ser posible la creación de una instancia técnica de evaluación a nivel estatal, que se establezcan los términos de referencia de CONEVAL como el piso mínimo para evaluar programas públicos municipales, realizando las respectivas modificaciones, para adaptarse por las administraciones para que comiencen a cumplir con la obligación de evaluar sus programas públicos.

Que los programas municipales se apeguen a la normatividad vigente a nivel nacional consistente en los lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal, referente al diseño, implementación y evaluación de programas sociales basando la propuesta en el origen del gasto público que integra el presupuesto municipal y la necesidad de transparentar dichos recursos.

Integrar a la brevedad el IMPLAN en el municipio de estudio para que comience a ejercer las funciones que tiene establecidas en la normatividad y con ello se dé cumplimiento por parte de la administración pública municipal a las obligaciones que tienen encomendadas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán tanto el Instituto de referencia como el municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán.

Implementar la propuesta dirigida al Presidente municipal del municipio de estudio, que incluyó en su diseño dos de las tres variables propuestas en la hipótesis, mismas que obtuvieron niveles por debajo del 25% del cumplimiento en el periodo evaluado.

## Fuentes

- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México. 280 pp.
- Aldunate, E., y Córdoba, J. (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. ILPES-CEPAL, Serie manuales, número 68. Santiago de Chile. [http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/0/43220/SM\\_N68\\_Formulacion\\_pr og\\_metodologia\\_ML.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/0/43220/SM_N68_Formulacion_pr og_metodologia_ML.pdf).
- Alonso, E. (2017). *La alternancia democrática: ¿realidad o ficción?* Hechos y Derechos. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11196/13193>
- Amiel, J. (2007). Las variables en el método científico. Revista de la sociedad Química del Perú, vol. 73, núm. 3, Jul/Set., disponible en [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1810-634X2007000300007#:~:text=Se%20denomina%20variable%20a%20todo,o%20medir%20en%20una%20investigaci%C3%B3n](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1810-634X2007000300007#:~:text=Se%20denomina%20variable%20a%20todo,o%20medir%20en%20una%20investigaci%C3%B3n).
- Anthony, R. (1985).
- Arellano, D. (2007). Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas. *Convergencia*, 14(45), 31-46 pp. Recuperado en 31 de marzo de 2020, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-14352007000300002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352007000300002&lng=es&tlng=es).
- Arellano, D. (2012). *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. 216 pp.
- Auditoría Superior de la Federación, (2016). *Alocución del Auditor Superior de la Federación con motivo de la Entrega del Informe General Cuenta Pública 2014*, México, D.F.
- Auditoría Superior de la Federación (2020), recuperado 8 de marzo de 2020, en [https://www.asf.gob.mx/Section/51\\_Quienes\\_somos](https://www.asf.gob.mx/Section/51_Quienes_somos)
- Auditoría Superior del Estado de Michoacán (2020), recuperado 8 de marzo de 2020, en [http://www.asm.gob.mx/?page\\_id=90](http://www.asm.gob.mx/?page_id=90)
- Ballart X. (1996). Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas, en Q. Brugué y J. Subirats (eds.), *Lecturas de gestión pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid pp. 321-352.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2004). *El Marco lógico para el diseño de proyectos*, Oficina de apoyo regional de operaciones, 50 pp., en [http://www.bid.org/bitstream/handle/doc/6622/1/BID\\_Marco\\_Logico\\_1\\_ucipfg.com](http://www.bid.org/bitstream/handle/doc/6622/1/BID_Marco_Logico_1_ucipfg.com)

- Barzelay, M. (2002). La nueva gestión pública. Una invitación al diálogo globalizado. *Estado, gobierno, gestión pública*, Año 1, núm. 2, Chile, 22-29 pp.
- Barzelay, M. (2003). La nueva gerencia pública: Invitación a un diálogo cosmopolita. *Gestión y política pública*, vol. XII, núm. 2, II semestre, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México D.F. 241-251 pp., en [Redalyc.La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita](#)
- Benalcázar, J. (s.f) Participación ciudadana y control de la corrupción, recuperado el 8 de marzo de 2020, disponible en [PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL DE LA CORRUPCIÓN \(unam.mx\)](#)
- Cabrero, E. (1997). Del administrador al gerente público. Un análisis de la evolución y cambio de la administración pública y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales. INAP, México. 2ª edic. 89 pp.
- Cabrero, E. (1998). "Estudio introductorio", en Barry Bozeman (coord.), La gestión pública: su situación actual, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cámara de diputados, (2018) LXIII Legislatura, 500 años del municipio en México, Consejo editorial H. Cámara de diputados, México, 220 pp.
- Cámara de Diputados, (2019) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recuperado 9 de Agosto de 2019.
- Cámara de diputados, (2020) LXIV Legislatura, recuperado el 28 de febrero de 2020, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm),
- Cámara de Diputados, (2021) Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, recuperado 17 de Octubre de 2021, disponible en: [Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano \(diputados.gob.mx\)](#)
- Cámara de Diputados, (2023) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, recuperado 5 de Mayo de 2023.
- Cárdenas, C. y Chávez, A. (2015). El papel de la iglesia católica –política- en la construcción del Estado mexicano: diversos contextos entre 1810 y 1857. Estudios sobre culturas contemporáneas. Epoca III, vol. XXI. Aproximaciones a la cultura desde las ciencias sociales y las humanidades, Colima, México. Disponible en <https://www.redalyc.org/journal/316/31639208005/html>
- Castro, E. y Gómez, R. (2021) El contexto de las políticas públicas en materia de derechos fundamentales. *Cimexus*, volumen XVI, número 1.
- Cepeda, S., (2006). "¿Qué es la gerencia pública?", *Episteme*, Universidad del Valle de México, Saltillo, No. 8 Año 2, Julio-Septiembre 2006, recuperado el 14 de agosto de 2019, disponible en <https://www.uvmnet.edu/investigacion/episteme/numero7-06/>

- Chávez, J., Fonseca, F. y Gatica, L. (2012). *Transferencias locales y alternancia partidista. Un estudio microeconómico*. El trimestre económico, vol. LXXXIX, Pp. 157-194.
- COMAIP, (2014). Métrica de la transparencia 2014, México, CIDE, recuperado 2 de Marzo de 2020, disponible en [Reporte\\_Nacional.pdf \(itait.org.mx\)](http://Reporte_Nacional.pdf(itait.org.mx))
- CONEVAL, (2019). *Términos de referencia de la Evaluación de diseño*, Abril 2019, México, 51 pp.
- Congreso del Estado de Michoacán, (2018) Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán. Periódico oficial del Estado, Tomo: CLXX, número: 58, novena sección.
- Chapoy, D. (2003). "Planeación, programación y presupuestación". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, D.F., 265 pp.
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo* 39 (53): 57-74 pp. Recuperado 4 de abril de 2020, en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3776682.pdf>.
- Daft, R. (2011). Teoría y diseño organizacional, traduc. Guadalupe Meza Staines y otra, 10ª ed., Cengage learning, México, 676 pp.
- Dávalos, E. (2014). La transparencia en México: noción, evolución y debate. De la abstracción a la operación del concepto en organizaciones de la sociedad civil y organismos gubernamentales. El caso de la Comisión de Garantía de Acceso a la Información Pública en San Luis Potosí (2003-2012), El Colegio de San Luis, A. C., 188 pp., recuperado 1 de Junio de 2020, en <https://colsan.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1013/337/3/La%20transparencia%20en%20M%C3%A9xico%20noci%C3%B3n%20evoluci%C3%B3n%20y%20debate.%20De%20la%20abstracci%C3%B3n%20a%20la%20operaci%C3%B3n%20del%20concepto%20en%20organizaciones%20de%20la%20sociedad%20civil%20y%20organismos%20gubernamentales.%20El%20caso%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20de%20Garant%3%ADa%20d.pdf>
- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, volumen XXVI, número 2, II semestre, 341-379 pp.
- Diario Oficial de la Federación, (2007). Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal. Primera sección. Diario oficial de la federación.
- (2015). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, recuperado 15 de Junio de 2020, México.
- (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, recuperado 12 de Julio de 2019, México.

- El heraldo de México. (2019). *La leyenda Los Chorros del Varal en Michoacán*. <https://heraldodemexico.com.mx/trip/la-leyenda-los-chorros-del-varal-en-michoacan/>
- Espino, M. (2020). Carteles. Reconfiguración genera combates. El Universal, 7 de enero de 2020, México, recuperado 21 de octubre de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/reconfiguracion-de-carteles-genera-combates>
- Espinoza, E. (2019). Las variables y su operacionalización en la investigación educativa. Segunda parte. Revista Conrado, 15(69), 171-180. Recuperado de <http://conrado.ucf.edu.cu/index.php/conrado>
- Fernández, J., (2011). Derecho administrativo y administración pública, 4ª ed., México, Porrúa, 652 pp.
- Fix, H. (1997). *Acta constitutiva y de reformas de 1847*, Colombia, Instituto de estudios constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 63 pp.
- Flores, F. (2018). *Del modelo clásico de la administración pública a la nueva gerencia pública*, México, Junio 2018, recuperado 28 de Julio de 2019, en <https://www.iexe.edu.mx/blog/del-modelo-clasico-de-la-administracion-publica-a-la-nueva-gerencia-publica.html>
- Fondo Monetario Internacional (1997). Good governance. The IMF'S role, 12 pp.
- Fraga, G. (1993) *Derecho Administrativo*, 32ª ed., México, Porrúa, 653 pp.
- Fuentes, B. (2013). Cuarta Reunión del Sistema Nacional de Fiscalización Parte 1. [Video]. Programa pesos y contrapesos de la Auditoría Superior de la Federación, México, D.F. Recuperada desde URL: [http://www.asf.gob.mx/Publication/75\\_Programa\\_de\\_TV](http://www.asf.gob.mx/Publication/75_Programa_de_TV)
- Fuentes-Díaz, A. (2015). Narcotráfico y autodefensa comunitaria en “Tierra Caliente”, Michoacán, México. Ciencia UAT, Jul-Dic. 2015, 68-82 pp.
- Fuentes-Díaz, A. y Paleta, G. (2015). Violencia y autodefensas comunitarias en Michoacán, México. Íconos, revista de Ciencias Sociales, número 53, 171-186 pp.
- García, M. (2020). No más tolerancia al mal manejo de los recursos públicos, compromete ASM, Primera plana, Michoacán. <https://primeraplananoticias.mx/portal/archivos/713747> recuperado 8 de marzo 2020
- García, O. (2022). Presenta ASM denuncias contra gobiernos municipales y estatal, El Sol de Morelia, 23 de Marzo de 2022, en <https://www.elsoldemorelia.com.mx/local/presenta-asm-denuncias-contra-gobiernos-municipales-y-estatal-8030172.html>

- González, J. (2003). Participación ciudadana en la evaluación de la política de seguridad pública: el caso de Baja California. *Estudios fronterizos*, vol. 4, número 8, julio-diciembre, pp. 57-72.
- González, M. y Caballero J. (2017). “Notas para el estudio del proceso de formación del estado de derecho en México. Los modelos de estado de la Constitución de 1917”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, recuperado 5 de Septiembre de 2020, en <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5023537>
- Guerrero, E. (2008). Para entender la transparencia. México, Nostra ediciones, México, 92 pp.
- Guerrero, O. (2000). *Teoría administrativa del Estado*, UNAM México, Ed. Oxford, 368 pp.
- Guerrero, O. (2003). Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política? *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 8, núm. 23, julio-septiembre, 2003, 379-395 pp. Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela, recuperado 12 de Mayo de 2020, en <https://www.redalyc.org/pdf/290/29002302.pdf>
- Gutiérrez, M. (2010). Evolución jurídica del municipio en México, Congreso REDIPAL (VIRTUAL III) Cámara de Diputados. 31 pp.
- Gutiérrez, R. (2019). Cuando La familia michoacana ganó 2 mdd diarios con Xbox. *La silla rota*, 3 de Julio de 2019, México, recuperado 28 de octubre de 2020, en <https://lasillarota.com/nacion/cuando-la-familia-michoacana-gano-2-mdd-diarios-con-xbox-xbox-microsoft-los-reyes-michoacan/295697>
- H. Ayuntamiento Constitucional de Los Reyes, Michoacán, (2008). Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011. Periódico Oficial del Estado de Michoacán,
- H. Ayuntamiento Constitucional de Los Reyes, Michoacán, (2016). 7 de Enero, Plan de Desarrollo Municipal 2015-2018, *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*, 1-35 pp.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Los Reyes, Michoacán, (2019). Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021, *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*, cuarta Sección, Tomo CLXXI, número 67, 18 de enero de 2019, 1-42 pp.
- Henry, N. (1985) “Paradigmas de la Administración Pública”, traduc. Ma. Cecilia Alvarado, *Revista Centroamericana de la Administración Pública*, núm. 9, julio-diciembre, 17 pp.
- Hernández, R., Fernández, C., Baptista, P., (2014). Metodología de la investigación, México, 600 pp.
- Herrera, H., (2011). *Evaluación del desempeño municipal, propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán*, México, INAP, 345 pp.

- Herrera, J. (2009). Nuevos enfoques, nuevos actores del desarrollo social. Reseña de libro. Política y cultura número 31, 5 pp. Disponible en [Nuevos enfoques, nuevos actores del desarrollo social \(scielo.org.mx\)](http://nuevos.enfoques.nuevos.actores.del.desarrollo.social.scielo.org.mx)
- Infobae, (2019). El terror del CJNG alcanzó a los pueblos indígenas: extorsiones mantienen en vilo a Los Reyes, Michoacán, recuperado 29 de octubre de 2019, en <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/10/29/el-terror-del-cjng-alcanzo-a-los-pueblos-indigenas-extorsiones-mantienen-en-vilo-a-los-reyes-michoacan/>
- Infobae, (2020) La zona cero del narco en México: radiografía de la frontera entre Jalisco y Michoacán, enclave del CJNG, recuperado 24 de Julio de 2020, en <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/07/24/la-zona-cero-del-narco-en-mexico-radiografia-de-la-frontera-entre-jalisco-y-michoacan-enclave-del-cjng/>
- Instituto de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo, (2018). Guía metodológica Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2020). recuperado 12 de abril de 2020, en <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>
- Instituto Mexicano de la Competitividad, A.C., (2016). Índice de Información Presupuestal Municipal 2016, recuperado 11 de Noviembre de 2019, en [Índice de Información Presupuestal Municipal 2016 \(IIPM\) \(imco.org.mx\)](http://indice.de.informacion.presupuestal.municipal.2016.imco.org.mx)
- Instituto Mexicano de la Competitividad, A.C. (2010). La Caja Negra del Gasto Público. Instituto Mexicano de la Competitividad, México.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2019). Guía técnica 7 Elaboración y ejercicio de presupuesto de egresos, Gobierno de México, 8 pp.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2019). 500 años del primer municipio en México, Gobierno de México, recuperado 28 de Mayo de 2020, en <https://www.gob.mx/inafed/es/articulos/500-anos-del-primer-municipio-en-mexico?idiom=es>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2020). Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México, Estado de Michoacán de Ocampo, Los Reyes, recuperado 12 de septiembre de 2020, en <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM16michoacan/municipios/16075a.html>
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2016). Manual de base para la evaluación de políticas públicas. 2ª ed. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización. Buenos Aires, Argentina. 54 pp.

- Jinesta, E., (2009). Los principios constitucionales de eficiencia, eficacia y rendición de cuentas de las administraciones públicas, Constitución y justicia constitucional, San José, Poder Judicial de Costa Rica, 19 pp.
- (s.f). Principios constitucionales que rigen a las Administraciones públicas, 35 pp.
- Jordana, J. (2007) El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?, en Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 505-521 pp.
- Kerlinger, F. (s.f.). Investigación del comportamiento, 4ª edic. trad. Leticia Esther Pineda Ayala, Mc. Graw-hill interamericana, 827 pp.
- Krauze, E. (1997). La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996). Tusquets editores mexicanos, S.A. de C.V., México, 291 pp.
- Lahera, E. (1994). Nuevas orientaciones para la gestión pública. Revista de la CEPAL núm. 52, 33-47 pp.
- Laswell, H. (1992a). La orientación hacia las políticas, en El estudio de las políticas públicas, Aguilar, L., Miguel Ángel Porrúa, México, 79-103 pp.
- Laswell, H. (1992b). La concepción emergente de las ciencias de políticas, en El estudio de las políticas públicas, Aguilar, L., Miguel Ángel Porrúa, México, 105-117 pp.
- Laurell, A. (2013). La nueva administración pública y sus mitos, La Jornada, México Miércoles 4 de Septiembre, recuperado 23 de Julio de 2019, en <https://www.jornada.com.mx/2013/09/04/opinion/a03a1cie#texto>
- Lindblom, C. (1959). "The Science of Muddling Throught", en Public Administration Review, núm. 18, 79-88 pp.
- (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas, traduc. Eduardo Zapico Goñi, Ministerio para las administraciones públicas, Madrid, 160 pp.
- Lipset, S. M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy'. In *Source: The American Political Science Review*, vol. 53, Issue 1.
- Lobelle, G. (2015). Evaluación de la implementación de políticas públicas en la preservación, conservación y difusión del patrimonio documental en la Oficina del historiador de La Habana. Tesis doctoral. Universidad de Granada, recuperado 13 de abril de 2020, en <http://hdl.handle.net/10481/43008>

- López, S. (2017). La transparencia gubernamental, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 277-296, recuperado el 18 de Mayo de 2020, en [19.pdf \(unam.mx\)](#)
- Márquez, D. (2009). La función de fiscalización. Avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la reforma de 2009. IJ UNAM. México recuperado 8 de Marzo de 2020, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/13.pdf>
- Martínez, J. (2009). "La nueva gerencia pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país", *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 16 (Enero-Abril), recuperado 19 de diciembre de 2018, en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10504908>
- Martínez, L., Godoy, M. & Varela, N. (2016). Medir los efectos de las auditorías, tarea primordial. *Revista Universidad y Sociedad*, 8(2), 49-56. Recuperado 7 de marzo de 2020, en [Medir los efectos de las auditorías, tarea primordial \(sld.cu\)](#)
- Mayo, J., Loredó, N., y Reyes, S. (2006). Procedimiento para evaluar la eficacia organizacional, *Folletos gerenciales*, Año X, núm. 6, 41-53 pp.
- Michoacán, G. del E. de. (2018). *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo*. 1-98 pp.
- Mokate, K. (2000). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales". 37 pp.
- Montero, J. (2014). Historia del narcotráfico en México CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Monterrey, México, vol. 10, núm. 19, enero-mayo, 2014, pp. 151-157 Recuperado el 22 de octubre de 2020, en [Redalyc.Historia del narcotráfico en México](#)
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in government*. Cambridge, MA, Harvard University Business School Press, 407 pp.
- Morales, L. (2020) Fiscalización con igualdad, *El Universal*, México. Recuperado 8 de Marzo de 2020, en [Fiscalización con igualdad \(eluniversal.com.mx\)](#)
- Muller, P. (2000). *Les politiques publiques*, Collection *quesais-je?*, número 2354, 4ª ed. Francia, 128 pp.
- Nardi, A. (2012). *Diseño de proyectos bajo el Enfoque de Marco Logico. Parte 1*, 19 pp.
- Ocampo, G. (2016). Sistema Nacional de Fiscalización en el marco de los desafíos para la rendición de cuentas en México, Auditoría superior de la Federación. México, 310 pp., en [OE02\\_ED04.pdf \(diputados.gob.mx\)](#)
- OCDE, (s.f.) Alcanzar los ODS en las ciudades y las regiones, en [Alcanzar los ODS en las ciudades y las regiones - OECD](#)

- OCDE, (2016). El sistema nacional de fiscalización de México. Fortaleciendo la rendición de cuentas para el buen gobierno. OCDE, 9 pp., en [sistema-nacional-fiscalizacion-mexico.pdf \(oecd.org\)](#)
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior, (2015). Participación ciudadana y entidades de fiscalización superior. Impactos en el control y generación de valor público, México, recuperado 8 de marzo de 2020, en [Participación ciudadana y entidades de fiscalización superior: impactos en el control y generación de valor público \(sefisver.gob.mx\)](#)
- Olvera, A. (2009). La participación ciudadana y sus retos en México, recuperado 8 Marzo de 2020, en [b\)Olvera Entregable 2.pdf \(governacion.gob.mx\)](#)
- ONU México. (2017). Metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible., Recuperado 10 de diciembre de 2019, en <http://www.onu.org.mx/publicaciones/metlas-de-los-ods/>
- ONU Nueva York (2019) Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, recuperado 06 de marzo de 2020, en [https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019\\_Spanish.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf)
- Origen y desarrollo de la administración. Perspectivas, (2007). (20), ISSN: 1994-3733, 45-54 pp., recuperado 7 de Septiembre de 2022, en [ORIGEN Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN \(redalyc.org\)](#)
- Ortega, E. (2016). Impunes, 97% de denuncias por corrupción de la ASF, El financiero, México, recuperado 1 de marzo de 2020, en [Impunes, 97% de denuncias por corrupción de la ASF – El Financiero](#)
- Ortegón, E., Pacheco, J. y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Serie Manuales ILPES, CEPAL, 127 pp.
- Pardo, M. (1991). La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990, INAP-El colegio de México, 159 pp.
- Parsons, W. (2007). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Traducc. De Atenea Acevedo Aguilar. Ed. Flacso, México, 810 pp.
- Pérez, G. (2012). Territorios y ruralidades: Jornaleros agrícolas en el cultivo de zarzamora en el valle de Los Reyes, Michoacán, México. Revista de antropología experimental, núm. 12, 17-28 pp.
- Pérez, H. (2017). Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. Universitas humanística número 83, 247-273 pp. doi:10.11144/Javeriana.uh83.padp

- Porrúa, F. (2005). Teoría del Estado: *Teoría política*, 39<sup>o</sup> edic. México: Editorial Porrúa, 509 pp.
- Producepay, (2021). Producción y exportación de zarzamora en México. Disponible en [Producción y exportación de zarzamora en México \(producepay.com\)](http://producepay.com)
- Ramió, C. (1999). Teoría de la Organización y Administración Pública, recuperado 6 de abril de 2020, en [Microsoft Word - Teoria Organización \\_9 .DOC \(wordpress.com\)](http://wordpress.com)
- Revuelta, B. y Valls, J. (2012). *El gobierno municipal. En la era global*, México, Porrúa, 2012, 188 pp.
- Reyes, A. (2007). Administración moderna, Limusa, México, 480 pp.
- Riker, W. (1983). Political Theory and the Art of Heresthetics, en Ada W. Finifter (ed.), Political Science. The State of the Discipline, American Political Science Association, Washington, D. C.
- Rivas, L., y Ocampo, B. (2010). Estructuras de organización y competencias de los órganos de fiscalización en países desarrollados y su comparación con el caso de México. *Universidad & Empresa*, 8(11), 33-61, recuperado 2 de Junio de 2020, en <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/empresa/article/viewFile/941/842>
- Rodríguez, E. (2004). Mario Ojeda Gómez (2004), México antes y después de la alternancia política: un testimonio. *Región y Sociedad*, 16, 223-230 pp., en [México antes y después de la alternancia política: un testimonio \(scielo.org.mx\)](http://scielo.org.mx)
- Robbins, S.P. y Coulter, M. (2005). Administración 8a ed., México, Pearson Educación.
- Rossi, P., Freeman, H. y Lipsey, M. (1999). "Evaluation. A Systematic Approach" 6a. Ed. California: SAGE Publications, Inc. 511 pp.
- Ruelas, A. (2016). La transparencia en México, un trabajo colectivo. Fundación Friedrich Ebert en México, núm. 4, 20 pp.
- S.a. (n.d.). *Enciclopedia de los municipios de México. Michoacán.- LOS REYES*. Retrieved September 25, 2020, en [Michoacán.- LOS REYES \(archive.org\)](http://archive.org)
- S.a. (s.f) Teorías administrativas, 34 pp., recuperado 20 de Mayo de 2022, en [Teorias administrativas.pdf \(agcollege.edu.mx\)](http://agcollege.edu.mx)
- Salazar-Vargas, C. (2014). La evaluación de políticas públicas: un breve recorrido, en *Evaluando las políticas públicas*, Segundo Congreso Internacional de Evaluación de Políticas Públicas, México.
- Sánchez, G. (2017). La caña de azúcar en Michoacán. Continuidades y cambios tecnológicos, siglos XVIII y XIX. *Ciencia nicolaita* núm. 71, México. 63-94 pp.

- Sánchez, N. (2007). El marco lógico. Metodología para la planificación, seguimiento y evaluación de proyectos. *Visión gerencial*, núm. 2, 328-343 pp.
- Sanin, H. (s.f.). Marco lógico, instrumento de formulación, gestión y evaluación de proyectos, CEPAL, 47 pp.
- Saravia, J. (2004). Guía para la elaboración del marco lógico. *Universidad Autónoma de Occidente, Oficina de Planeación y Desarrollo Institucional - Área de Proyectos*, 17 pp., en [http://www.uao.edu.co/sites/default/files/GUIA\\_MARCO\\_LO.pdf](http://www.uao.edu.co/sites/default/files/GUIA_MARCO_LO.pdf)
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, (2021). Zarzamora, a frutilla número 1 de México. Disponible en [Zarzamora, la frutilla número uno de México | Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural | Gobierno | gob.mx \(www.gob.mx\)](http://www.gob.mx)
- Secretaría de Seguridad Pública, (2011) Entrevista a José de Jesús Méndez Vargas “El chango”, recuperado 23 de octubre de 2020, en [https://www.youtube.com/watch?v=3jz61uMb\\_Q8&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?v=3jz61uMb_Q8&feature=emb_logo)
- Senado de la República, (2005). El municipio mexicano. Instituto de Investigaciones legislativas del Senado de la República, 108 pp. Disponible en: [Microsoft Word - EL MUNICIPIO MEXICANO \(senado.gob.mx\)](http://www.senado.gob.mx)
- Serrano, A. (2015) La participación ciudadana en México Estudios Políticos, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México. vol. 9, núm. 34, enero-abril, pp. 93-116.
- SHCP (2019) Guía para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, México, recuperado 2 de marzo de 2020, [Guia programas derivados PND 2019 2024.pdf \(transparenciapresupuestaria.gob.mx\)](http://www.gob.mx)
- Sistema de Información Legislativa (2020). Recuperado 3 de marzo de 2020, en [Fiscalización \(gobnacion.gob.mx\)](http://www.gob.mx)
- Simon, Herbert (1947). *The administrative behavior*, Nueva York: Free Press.
- Sordo, R. (s.f.). “Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana, 1836”, en Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 96-131 pp.
- Soto, I. (2012). *Determinantes de la alternancia política en México, 1980-2009: un análisis econométrico a nivel de estados*. CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, en [Determinantes de la alternancia política en México, 1980-2009: un análisis econométrico a nivel de estados \(scielo.org.mx\)](http://www.scielo.org.mx)
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, (2005) “Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano”, México, 21 p.

- Toro, M. (2012). La planificación: conceptos básicos, principios, componentes, características y desarrollo del proceso. Universidad Santa María, Decanato de Investigación y Postgrado, 5 pp.
- Torre, E. (s.f.). "Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana", en Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 33-63 pp.
- Universidad autónoma de occidente (2007). Guía para la elaboración del marco lógico, 17 pp.
- Valencia, G. y Álvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, num. 33, julio-diciembre, 93-121 pp.
- Vázquez, M. (s.f.) "Bases orgánicas de la República Mexicana, 1843", en Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 132-189 pp.
- Vidal, G. (2008) La teoría de la elección racional en las ciencias sociales. *Sociológica*, año 23, núm. 67 Mayo-agosto, pp. 221-236.
- Villanueva, D. (2016). Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas en Fiscalización y Rendición de Cuentas. Unidad de Evaluación y Control de la ASF. México, julio-agosto, 8 pp., en [Redalyc.Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas \(unam.mx\)](#)
- Zan, S. (1988), "Logiche di Azione Organizzativa", Bologna, Il Mulino, 477 pp.
- Zepeda, R. (2016). Violencia en Michoacán: de la guerra criminal a la captura del gobierno estatal, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México, 15 pp.

## Anexos

Cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo 2018						
<b>#¡DIV/0!</b>						
<b>Ejes de desarrollo</b>						
I.- Desarrollo Económico y Mejoramiento del Ingreso	II.- Desarrollo social y combate a la pobreza	III.- Hábitat, Políticas para el Desarrollo Urbano y Servicios Públicos.	IV.- Cultura	V.- Desarrollo y modernización de la administración pública municipal	VI.- Participación en el desarrollo regional	VII.- Planeación Municipal Democrática y Participativa
7.05	57.94	#¡DIV/0!	39.31	40.37	0.00	29.89
Ejes de Desarrollo	INDICADORES DEL PERIODO					
	1er. Trimestre	2do. Trimestre	3er. Trimestre	4to. Trimestre		
I.- Desarrollo Económico y Mejoramiento del Ingreso	7.05	7.05	7.05	7.05		
II.- Desarrollo social y combate a la pobreza	25.00	50.00	57.94	57.94		
III: Hábitat, políticas para el desarrollo urbano	#¡DIV/0!	#¡DIV/0!	#¡DIV/0!	#¡DIV/0!		
IV.- Cultura	25.00	39.31	39.31	39.31		
V: Desarrollo y modernización de la administración pública municipal	25.00	40.37	40.37	40.37		
VI.- Participación en el desarrollo regional	0.00	0.00	0.00	0.00		
VII.- Planeación Municipal Democrática y Participativa	25.00	29.89	29.89	29.89		
Indicador general	#¡DIV/0!	#¡DIV/0!	#¡DIV/0!	#¡DIV/0!		

Anexo 1. Fuente SED 2018 del municipio de Los Reyes de Salgado, Mich. El apartado donde aparece #¡DIV/0! es un mensaje que aparece en la página debido a la falta de elementos para realizar el cálculo.

Cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo 2019

**105.70**

<b>Ejes de desarrollo</b>						
I. Desarrollo Social	II. Desarrollo Económico.	III. Desarrollo Territorial y Medio Ambiente.	IV.- Servicios Públicos Municipales	V.- Prevención Social de la Violencia y la Seguridad Pública	VI.- Finanzas sanas, transparencia y rendición de cuentas	VII.- Planeación Municipal Democrática y Participativa
118.96	1.50	50.98	196.59	143.26	118.03	110.54
Ejes de Desarrollo		<b>INDICADORES DEL PERIODO</b>				
		1er. Trimestre	2do. Trimestre	3er. Trimestre	4to. Trimestre	
I. Desarrollo Social		25.00	50.00	75.00	100.00	
II. Desarrollo Económico		1.50	1.50	1.50	1.50	
III. Desarrollo Territorial y Medio Ambiente		25.00	50.00	50.98	50.98	
IV.- Servicios Públicos Municipales.		25.00	50.00	75.00	100.00	
V.- Prevención Social de la Violencia y la Seguridad Pública		25.00	50.00	75.00	100.00	
VI.- Finanzas sanas, transparencia y rendición de cuentas		25.00	50.00	75.00	100.00	
VII.- Planeación Municipal y Desarrollo Institucional		25.00	50.00	75.00	100.00	
Indicador general		20.30	40.30	55.50	70.50	

Anexo 2. Fuente SED 2019 del municipio de Los Reyes de Salgado, Mich.

Cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo 2020
<b>67.52</b>

Ejes de desarrollo						
I. Desarrollo Social	II. Desarrollo Económico.	III. Desarrollo Territorial y Medio Ambiente.	IV.- Servicios Públicos Municipales	V.- Prevención Social de la Violencia y la Seguridad Pública	VI.- Finanzas sanas, transparencia y rendición de cuentas	VII.- Planeación Municipal Democrática y Participativa
78.57	12.50	14.58	24.55	141.83	113.72	86.90
Ejes de Desarrollo	INDICADORES DEL PERIODO					
	1er. Trimestre	2do. Trimestre	3er. Trimestre	4to. Trimestre		
I. Desarrollo Social	25.00	50.00	75.00	78.57		
II. Desarrollo Económico	12.50	12.50	12.50	12.50		
III. Desarrollo Territorial y Medio Ambiente	14.58	14.58	14.58	14.58		
IV.- Servicios Públicos Municipales	24.55	24.55	24.55	24.55		
V.- Prevención Social de la Violencia y la Seguridad Pública	25.00	50.00	75.00	100.00		
VI.- Finanzas sanas, transparencia y rendición de cuentas	25.00	50.00	75.00	100.00		
VII.- Planeación Municipal y Desarrollo Institucional	25.00	50.00	75.00	86.90		
Indicador general	20.33	30.33	40.33	46.04		

Anexo 3. Fuente SED 2020 del municipio de Los Reyes de Salgado, Mich.

Cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo 2021

**24.83**

Ejes de desarrollo						
I. Desarrollo Social	II. Desarrollo Económico.	III. Desarrollo Territorial y Medio Ambiente.	IV.- Servicios Públicos Municipales	V.- Prevención Social de la Violencia y la Seguridad Pública	VI.- Finanzas sanas, transparencia y rendición de cuentas	VII.- Planeación Municipal Democrática y Participativa
41.09	0.00	12.35	9.69	33.81	36.11	40.79
Ejes de Desarrollo	INDICADORES DEL PERIODO					
	1er. Trimestre	2do. Trimestre	3er. Trimestre	4to. Trimestre		
I. Desarrollo Social	25.00	41.09	41.09	41.09		
II. Desarrollo Económico	0.00	0.00	0.00	0.00		
III. Desarrollo Territorial y Medio Ambiente	12.35	12.35	12.35	12.35		
IV.- Servicios Públicos Municipales	9.69	9.69	9.69	9.69		
V.- Prevención Social de la Violencia y la Seguridad Pública	25.00	33.81	33.81	33.81		
VI.- Finanzas sanas, transparencia y rendición de cuentas	25.00	36.11	36.11	36.11		
VII.- Planeación Municipal y Desarrollo Institucional	25.00	40.79	40.79	40.79		
Indicador general	14.41	19.39	19.39	19.39		

Anexo 4. Fuente SED 2021 del municipio de Los Reyes de Salgado, Mich.