



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE  
SAN NICOLÁS DE HIDALGO**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**



**DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**"LA EVALUACIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO A TRAVÉS DEL PROCESO  
ANALÍTICO JERÁRQUICO Y EL MODELO DE ECUACIONES  
ESTRUCTURALES. LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL EN EL  
MUNICIPIO DE URUAPAN, MICHOACÁN"**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
DOCTORA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PRESENTA:**

**MTRA. JOANNA MARGARITA MORENO MANZO**

**DIRECTOR DE TESIS:**

**DR. JOSÉ CÉSAR LENIN NAVARRO CHÁVEZ**

**MORELIA, MICHOACÁN, JUNIO 2020.**

**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 4 de marzo de 2017, la que suscribe, **Joanna Margarita Moreno Manzo**, 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. José César Lenin Navarro Chávez y cedo los derechos del trabajo titulado: **"La evaluación municipal en México a través del proceso analítico jerárquico y el modelo de ecuaciones estructurales. La reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán"**, 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 de la autora y/o del director del mismo. Cualquier uso académico que se haga de este trabajo deberá realizarse conforme a las prácticas legales establecidas para este fin.

ATENTAMENTE

---

**Mtra. Joanna Margarita Moreno Manzo**

Esta investigación fue posible gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología a través del Programa Nacional de Posgrados de Calidad en el Instituto de Investigaciones Económicas Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Agradezco el apoyo de mi director de tesis el Dr. José César Lenin Navarro Chávez, así como las contribuciones de los sinodales Dr. José Carlos Alejandro Rodríguez Chávez, Dr. Mario Gómez Aguirre, Dra. Odette Virginia Delfín Ortega y el Dr. Francisco Javier Ayvar Campos, que enriquecieron esta investigación. Así mismo, agradezco a la Dra. María José Canel Crespo investigadora en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid por sus aportaciones realizadas a la investigación durante la estancia doctoral.

A Dios  
A mis padres  
A mi esposo

# ÍNDICE

RELACIÓN DE FIGURAS, GRÁFICAS Y TABLAS .....	1
RESUMEN .....	6
ABSTRACT .....	7
INTRODUCCIÓN .....	8

## PARTE I. FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

---

### CAPÍTULO 1. CARACTERIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1.1	Preguntas de investigación .....	18
	1.1.1 Pregunta general .....	19
	1.1.2 Preguntas específicas .....	19
1.2	Objetivos de la investigación .....	19
	1.2.1 Objetivo general .....	19
	1.2.2 Objetivos específicos .....	20
1.3	Justificación de la investigación .....	20
1.4	Horizonte temporal y espacial de la investigación .....	21
1.5	Viabilidad de la investigación .....	21
1.6	Tipo de investigación .....	21
1.7	Hipótesis de investigación .....	22
	1.7.1 Hipótesis general .....	23
	1.7.2 Hipótesis específicas .....	23
1.8	Método y metodología de la investigación .....	24
1.9	Instrumentos .....	25
1.10	Universo y muestra de la investigación .....	26
1.11	Alcances y limitaciones de la investigación .....	26
1.12	Matriz de congruencia .....	27

## PARTE II. PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LOS GOBIERNOS

---

### CAPÍTULO 2. NIVELES DE CONFIANZA, APROBACIÓN, SATISFACCIÓN Y REPUTACIÓN DE LOS GOBIERNOS

2.1	¿Cuándo y por qué se empezó a medir la percepción de los gobiernos? .....	29
2.2	<i>Status quo</i> de los niveles de confianza, aprobación y reputación de gobiernos .....	30
2.2.1	Niveles de confianza en los gobiernos .....	32
	i) Niveles de confianza de los gobiernos en el contexto internacional .....	32
	ii) Niveles de confianza de los gobiernos en el ámbito nacional .....	34
2.2.2	Niveles de aprobación de los gobiernos .....	35
	i) Niveles de aprobación de los gobiernos en el contexto internacional .....	35
	ii) Niveles de aprobación de los gobiernos en el ámbito nacional .....	37
2.2.3	Nivel de satisfacción de los ciudadanos con el servicio público .....	38
	i) Niveles de satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos en el contexto internacional .....	39
	ii) Niveles de satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos en el ámbito nacional .....	40

**PARTE III. DE LA LEGITIMIDAD DEL PODER POLÍTICO A LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA: UNA RETROSPECTIVA TEÓRICA**

---

**CAPÍTULO 3. LA LEGITIMIDAD Y LA REPRESENTACIÓN DEL PODER POLÍTICO EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO**

3.1	El estado democrático .....	45
3.1.1	De la democracia procedimental a la democracia deliberativa: un análisis teórico .....	46
i)	Análisis histórico de la democracia: de la antigua Grecia a la democracia en el estado moderno .....	46
ii)	Criterios mínimos para que un estado sea considerado democrático .....	52
iii)	Modelos de democracia y sus implicaciones normativas .....	52
a)	La democracia procedimental .....	55
b)	La democracia competitiva .....	55
c)	La democracia participativa .....	56
d)	La democracia deliberativa .....	56
3.2	Teorías de la legitimidad y la representación del poder político en el estado democrático .....	57
3.2.1	La legitimidad derivada del pacto social .....	57
i)	El ciudadano como animal político y la constitución ideal en Platón y Aristóteles .....	58
ii)	Del sueño de Escipión a la realidad de la república de Marco Tulio Cicerón .....	59
iii)	El impasse democrático de la Edad Media al Renacimiento: San Agustín, Santo Tomás de Aquino y Santo Tomás Moro .....	59

iv)	El consenso como legitimación del poder en Maquiavelo .....	61
v)	El nacimiento del contrato social en Hobbes .....	62
vi)	El idealismo comunitario de Rousseau .....	62
vii)	El pacto social para dirimir conflictos sociales según Max Weber .....	64
3.2.2	La legitimidad como concepto paralelo al de legalidad .....	65
i)	Locke y a ley como mecanismo racionalista para justificar el poder político .....	65
ii)	La relación sociedad y gobierno a través del derecho de acuerdo con Montesquieu .....	66
ii)	El imperativo categórico de la ley para legitimar al gobernante: Kant .....	67
iv)	La legitimidad como producto del estado de derecho según Kelsen .....	67
3.2.3	La legitimidad como representación política del bien común .....	68
i)	El estado como herramienta para alcanzar el bien común y la dignidad humana según Jaques Maritain..	68
ii)	John Rawls y la justicia social como justificación del poder político .....	68
iii)	Habermas, la democracia deliberativa para la legitimidad del poder político .....	70
iv)	Bobbio y la pluralidad política como mecanismo de legitimación del ejercicio del poder político .....	70

## CAPÍTULO 4. LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA

4.1	La relación entre la legitimidad del poder y la reputación .....	75
4.2	La reputación como valor intangible .....	77
4.2.1	El concepto de intangible .....	77

4.2.2	Discusiones teóricas del intangible reputación .....	79
4.3	La reputación en el sector público .....	80
4.3.1	Diferencias entre reputación en el sector privado y público ....	80
4.3.2	La reputación como bien intangible del sector público .....	82
4.4	Reputación gubernamental .....	85
4.4.1	Definición de reputación gubernamental .....	86
	i) Aproximación conceptual .....	86
	ii) Elementos de la definición .....	87
	iii) Propuesta de definición .....	89
4.5	Actores de la reputación gubernamental .....	89
4.5.1	Servidores públicos electos, líderes electos .....	89
4.5.2	Servidores públicos no electos .....	90
4.6	Factores determinantes de la reputación gubernamental .....	90
4.6.1	Desempeño gubernamental .....	91
	i) Eficacia gubernamental .....	93
	ii) Eficiencia gubernamental.....	95
	iii) Avance económico .....	95
4.6.2	Compromiso ético .....	96
	i) Transparencia y rendición de cuentas .....	97
	ii) Combate a la corrupción .....	98
4.6.3	Liderazgo de las autoridades .....	99
4.6.4	Comunicación gubernamental .....	100
	i) Comunicación externa y relaciones públicas .....	102
	ii) Comunicación interna .....	104
	iii) Innovación en los mecanismos de comunicación .....	105
	iv) Escucha y actuar .....	105
	v) Marca .....	106
4.7	Consecuencias de la reputación gubernamental .....	107
4.7.1	Consecuencias políticas .....	109
4.7.2	Consecuencias sociales .....	109
4.7.3	Consecuencias económicas .....	110

## CAPÍTULO 5. DESARROLLOS TEÓRICOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

5.1	Concepto de política pública .....	113
5.2	El ciclo de la política pública .....	115
5.2.1	La selección del problema público .....	116
	i) Establecer la agenda pública .....	118
	ii) Definición de actores involucrados .....	119
5.2.2	El diseño de la política pública .....	120
	i) Identificación de soluciones al problema público .....	121
	ii) Definición del objetivo de la política pública .....	122
	iii) Tipos de políticas públicas .....	123
	iv) Elección de instrumentos .....	123
5.2.3	La implementación de la política pública .....	125
	i) Enfoque <i>top-down</i> .....	126
	ii) Enfoque <i>bottom – up</i> .....	127
5.2.4	La evaluación de la política pública .....	127
	i) Principios de la evaluación de la política pública .....	128
	ii) Tipos de la evaluación de la política pública .....	129
	a) De acuerdo con el actor que la realiza .....	129
	b) De acuerdo a la función de la evaluación .....	130
	c) De acuerdo al momento de la evaluación .....	131
	d) De acuerdo con el contenido de la evaluación. ....	132

## CAPÍTULO 6. RESUMEN CRÍTICO: DIAGRAMA TEÓRICO DEL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

6.1	Diagrama teórico de la reputación gubernamental como política pública .....	134
-----	---	-----

## **PARTE IV. LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL: ESTUDIOS DE CASO**

---

### **CAPÍTULO 7. LA MEDICIÓN DE LA REPUTACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO ¿QUÉ SE ESTÁ HACIENDO?**

7.1	Introducción a la medición de la reputación en el sector público .....	139
7.2	El caso de <i>Reputation Index</i> , Asociación de Gobiernos Locales en el Reino Unido .....	141
7.3	El caso de <i>Reputation Index</i> , Encuesta de Gobiernos Locales de Nueva Zelanda .....	142
7.4	El caso de Monitor Empresarial de Reputación Corporativa (MERCOC) Ciudad .....	145
7.5	El caso de Rep Track City, Reputación Ciudad del Instituto de Reputación .....	146
7.6	Conclusiones: Elementos comunes al medir reputación en el sector público .....	148

## **PARTE V. LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DEL PROCESO ANALÍTICO JERÁRQUICO (AHP)**

---

### **CAPÍTULO 8. EL PROCESO ANALÍTICO JERÁRQUICO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL EN EL CONTEXTO MEXICANO**

8.1	El proceso analítico jerárquico como metodología de análisis multivariado .....	152
8.2	El proceso analítico jerárquico (AHP) como mecanismo de medición de reputación gubernamental .....	152

8.2.1	Elaboración de tablas de frecuencia para variables .....	154
8.2.2	Asignación de valores a las dimensiones de acuerdo con el proceso analítico jerárquico .....	156
8.2.3	Generación de matriz de Saaty .....	160
8.2.4	Normalización de matriz de Saaty .....	161
8.3	Resultados de la ponderación a través del AHP .....	163
8.4	Calibración de variables al contexto mexicano .....	165
8.4.1	Metodología para la calibración de variables: Entrevistas a expertos, entrevistas a alcaldes y grupo focal a población en general .....	167
	i) Entrevistas a expertos .....	167
	ii) Entrevistas a funcionarios públicos .....	168
	iii) <i>Focus group</i> a población en general .....	169
8.4.2	Resultados de calibración de variables .....	173
	i) Resultados de calibración de variables después de realizar entrevista a expertos .....	173
	ii) Resultados de calibración de variables después de realizar entrevista a funcionarios públicos .....	181
	.....	
	iii) Resultados de calibración de variables después de realizar <i>focus group</i> a población en general .....	188
	iv) Calibración final de variables .....	193
8.5	Índice de reputación gubernamental .....	196
8.5.1	Índices: concepto y utilidad .....	196
8.5.2	Construcción del índice de reputación gubernamental: un índice de percepción .....	197
	i) Instrumento de medición de percepción .....	198

CAPÍTULO 9. LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL EN EL MUNICIPIO DE URUAPAN, MICHOACÁN A TRAVÉS DE LA PERCEPCIÓN CIUDADANA

9.1	La reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán .....	201
9.1.1	Universo y muestra .....	201
9.1.2	Ejecución de la encuesta .....	202

**PARTE VI. LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DEL MODELO DE ECUACIONES ESTRUCTURALES**

---

CAPÍTULO 10. ELEMENTOS METODOLÓGICOS DEL MODELO DE ECUACIONES ESTRUCTURALES

10.1	Modelo de ecuaciones estructurales .....	208
10.1.1	La técnica de mínimos cuadrados parciales .....	211
10.1.2	Construcción de la base de datos para el PLS – SEM .....	212

CAPÍTULO 11. LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL EN URUAPAN, MICHOACÁN. UN MODELO A TRAVÉS DE PLS-SEM

11.1	La reputación gubernamental como un modelo de PLS –SEM.....	215
11.1.1	Modelo estructural.....	218
11.1.2	Modelo de medida.....	224

## PARTE VII. ANÁLISIS Y RESULTADOS

---

### CAPÍTULO 12. LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL PERCIBIDA POR LOS CIUDADANOS DEL MUNICIPIO DE URUAPAN, MICHOACAN: RESULTADOS

12.1	Análisis de resultados de las variables independientes.....	231
12.1.1	Variable independiente X1: Desempeño gubernamental .....	231
	i) Eficacia gubernamental .....	232
	ii) Eficiencia gubernamental .....	238
	iii) Avance económico .....	239
12.1.2	Variable independiente X2: Compromiso ético .....	241
	i) Transparencia y rendición de cuentas .....	241
	ii) Combate a la corrupción .....	242
12.1.3	Variable independiente X3: Liderazgo de las autoridades .....	243
12.1.4	Variable independiente X4: Comunicación gubernamental .....	245
	i) Comunicación externa y relaciones públicas .....	245
	ii) Comunicación interna .....	246
	iii) Escuchar y actuar .....	247
	iv) Marca ciudad.....	247
12.2	Calificación de la reputación gubernamental en Uruapan, Michoacán.....	248

### CAPÍTULO 13. LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL EN EL MUNICIPIO DE URUAPAN, MICHOACÁN A TRAVÉS DE UN MODELO PLS-SEM: RESULTADOS

13.1	Comprobación de las hipótesis.....	255
13.2	Implicación del modelo PLS-SEM.....	258

## CAPÍTULO 14. COMPARACIÓN ENTRE LA PERCEPCIÓN EVALUADA A TRAVÉS DE AHP Y EL MODELO PLS-SEM

14.1	Principales similitudes entre los resultados del índice de reputación gubernamental y el modelo PLS-SEM .....	261
14.2	Principales diferencias entre los resultados del índice de reputación gubernamental y el modelo PLS-SEM .....	262

## PARTE VIII. LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA EN LA LEGITIMIDAD DEL PODER POLÍTICO EN MÉXICO

---

### CAPÍTULO 15. LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL COMO PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA

15.1	Identificación del problema: La falta de legitimidad del poder político.	267
15.1.1	Problemas derivados de la evaluación en Uruapan, Michoacán.....	268
15.1.2	Agenda pública .....	270
15.2	El diseño: La reputación gubernamental como alternativa de solución.....	270
15.2.1	Identificación de actores .....	271
15.2.2	Análisis de alternativas de solución .....	273
15.2.3	Discusión: la opción más viable para resolver el problema...	275
15.2.4	Objetivo de la política .....	276
15.2.5	Tipo de política .....	276
15.2.6	Instrumentos de la política pública .....	276
15.3	La implementación: La gestión de la reputación gubernamental .....	278
15.3.1	Enfoque de la política pública .....	279

15.3.2	Estrategias y líneas de acción generales .....	279
	i) Compromiso ético.....	281
	ii) Desempeño gubernamental.....	282
	iii) Comunicación gubernamental.....	283
	iv) Liderazgo de las autoridades.....	283
15.3.3	Análisis de los implementadores y sus responsabilidades ...	284
15.3.4	Comunicación de la política pública .....	285
15.3.5	Dimensiones jurídica, financiera y política de la política pública .....	286
15.3.6	Análisis de riesgos y estrategias de mitigación .....	288
15.4	La evaluación: Contraste de resultados .....	289

## **PARTE IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

---

CONCLUSIONES .....	291
RECOMENDACIONES .....	297

## **REFERENCIAS Y ANEXOS**

---

REFERENCIAS .....	299
ANEXOS .....	318
Anexo 1. Matriz de congruencia .....	319
Anexo 2. Bibliografía para elaborar la ponderación analítico jerárquica (AHP) .....	321
Anexo 3. Cuestionario: La reputación gubernamental y sus factores determinantes .....	322

Anexo 4.	Instrumento para validación y calibración de variables y dimensiones de la reputación gubernamental (Guía para entrevistas a los alcaldes) .....	324
Anexo 5.	Instrumento para validación y calibración de variables y dimensiones de la reputación gubernamental (Guía para <i>focus group</i> ) .....	327
Anexo 6.	Cuestionario: Evaluación de percepción: la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan .....	330

## RELACIÓN DE FIGURAS, GRÁFICAS Y TABLAS

### Relación de figuras:

Figura 3.1	La legitimidad del poder político .....	43
Figura 3.2	Evolución de la democracia .....	46
Figura 4.1	La reputación gubernamental .....	73
Figura 4.2	Factores de la reputación gubernamental.....	90
Figura 5.1	El ciclo de las políticas públicas .....	114
Figura 6.1	Diagrama del resumen crítico .....	134
Figura 7.1	Diagrama jerárquico de la reputación gubernamental en Nueva Zelanda 2014 .....	142
Figura 7.2	Diagrama jerárquico de la reputación gubernamental en Nueva Zelanda 2017 .....	143
Figura 7.3	Diagrama jerárquico de la reputación City Rep Track 2017 .....	146
Figura 8.1	Diagrama jerárquico de ponderación de variables de reputación gubernamental con base en literatura .....	163
Figura 8.2	Invitación en redes sociales para <i>focus group</i> .....	169
Figura 8.3	Diagrama jerárquico de ponderación de variables de reputación gubernamental con base en opinión de expertos .....	176
Figura 8.4	Diagrama jerárquico de ponderación de variables de reputación gubernamental con base en opinión de funcionarios públicos.....	184
Figura 8.5	Diagrama jerárquico de ponderación de variables de reputación gubernamental con base en opinión del <i>focus group</i> .....	191
Figura 8.6	Diagrama jerárquico de ponderación final de variables de reputación gubernamental .....	194
Figura 9.1	Consulta en línea Uruapan 2018 .....	202
Figura 11.1	Aproximación al modelo de reputación gubernamental .....	215
Figura 11.2	Aproximación al modelo de reputación gubernamental (II) .....	216
Figura 11.3	Modelo de reputación gubernamental PLS-SEM .....	218

Figura 12.1	Diagrama jerárquico de ponderación de variables de reputación gubernamental: resultados del municipio de Uruapan, Michoacán .....	250
Figura 12.2	Evaluación de la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán .....	251
Figura 13.1	Modelo de reputación gubernamental PLS-SEM del municipio de Uruapan, Michoacán .....	254

### **Relación de gráficas:**

Gráfica 2.1	Confianza en el gobierno de EUA desde 1958 .....	29
Gráfica 2.2	La importancia de la política para el periodo 2012 – 2015 .....	30
Gráfica 2.3	La importancia de la democracia .....	31
Gráfica 2.4	Promedio de niveles de confianza mundiales .....	32
Gráfica 2.5	Promedio de niveles de confianza en México .....	34
Gráfica 2.6	Niveles de aprobación de gobiernos nacionales .....	35
Gráfica 2.7	Niveles de aprobación de gobiernos en México .....	36
Gráfica 2.8	Niveles de satisfacción de servicios públicos .....	38
Gráfica 9.1	Sexo de los encuestados .....	202
Gráfica 9.2	Edad de los encuestados .....	203
Gráfica 9.3	Ocupación de los encuestados .....	204
Gráfica 9.4	Nivel de estudios de los encuestados .....	205
Gráfica 11.1	Valores de $R^2$ del modelo de reputación gubernamental .....	220
Gráfica 11.2	Valores de los Coeficientes de Path del modelo de reputación gubernamental .....	220
Gráfica 12.1	Nivel de satisfacción con el servicio de seguridad pública .....	231
Gráfica 12.2	Nivel de satisfacción con el servicio de agua potable .....	232
Gráfica 12.3	Nivel de satisfacción con las calles de Uruapan .....	233
Gráfica 12.4	Nivel de satisfacción con el servicio de drenaje .....	234
Gráfica 12.5	Nivel de satisfacción con el servicio de alumbrado .....	234
Gráfica 12.6	Nivel de satisfacción con el servicio de recolección de basura ..	235
Gráfica 12.7	Nivel de satisfacción con los parques y jardines .....	236

Gráfica 12.8	Nivel de satisfacción con los panteones .....	236
Gráfica 12.9	Responsabilidad en el gasto público .....	237
Gráfica 12.10	Generación de empleo .....	238
Gráfica 12.11	Nuevos negocios o empresas .....	239
Gráfica 12.12	Atracción de turismo .....	240
Gráfica 12.13	Transparencia gubernamental .....	241
Gráfica 12.14	Combate a la corrupción .....	242
Gráfica 12.15	Liderazgo del presidente municipal .....	243
Gráfica 12.16	Liderazgo de funcionarios municipales .....	243
Gráfica 12.17	Comunicación con los ciudadanos .....	244
Gráfica 12.18	Capacidad de trabajadores para resolver .....	245
Gráfica 12.19	Consideración de la opinión ciudadana .....	246
Gráfica 12.20	Evaluación de la marca Uruapan .....	247

#### **Relación de tablas:**

Tabla 1.1	Identificación de variables .....	22
Tabla 3.1	Modelos de democracia .....	53
Tabla 4.1	Comparación entre reputación corporativa y del sector público...	80
Tabla 7.1	Ponderación <i>multistakeholder</i> Merco Ciudad .....	144
Tabla 7.2	Ponderación de componentes de reputación ciudad desde el punto de vista de los ciudadanos .....	145
Tabla 7.3	Cuadro comparativo de reputación gubernamental en el sector público .....	148
Tabla 8.1	Relación de frecuencias de variables .....	154
Tabla 8.2	Escala de Saaty .....	156
Tabla 8.3	Orden de frecuencias para asignar valor de escala de Saaty .....	157
Tabla 8.4	Criterios para asignar valores de escala de Saaty .....	158
Tabla 8.5	Matriz de comparación de alternativas .....	160
Tabla 8.6	Matriz de normalización de variables .....	160
Tabla 8.7	Perfil de participantes en el <i>focus group</i> .....	171
Tabla 8.8	Prioridad de expertos para asignar valor de escala de Saaty .....	173

Tabla 8.9	Criterios para asignar valores de escala de Saaty a prioridades de expertos .....	174
Tabla 8.10	Matriz de comparación de alternativas según prioridad de expertos .....	175
Tabla 8.11	Matriz de normalización de variables según prioridad de expertos .....	175
Tabla 8.12	Tareas importantes de un gobierno municipal según expertos ...	177
Tabla 8.13	Otros elementos importantes de un gobierno municipal según expertos .....	178
Tabla 8.14	Canales de conocimiento del trabajo de un gobierno municipal según expertos .....	179
Tabla 8.15	Prioridades de funcionarios públicos para asignar valor de escala de Saaty .....	181
Tabla 8.16	Criterios para asignar valores de escala de Saaty a prioridades de funcionarios públicos .....	182
Tabla 8.17	Matriz de comparación de alternativas según prioridad de funcionarios públicos .....	183
Tabla 8.18	Matriz de normalización de variables según prioridad de funcionarios públicos .....	183
Tabla 8.19	Estimación de evaluación de los alcaldes .....	186
Tabla 8.20	Prioridades del <i>focus group</i> para asignar valor de escala de Saaty .....	187
Tabla 8.21	Criterios para asignar valores de escala de Saaty a prioridades del <i>focus group</i> .....	188
Tabla 8.22	Matriz de comparación de alternativas según prioridad del <i>focus group</i> .....	189
Tabla 8.23	Matriz de normalización de variables según prioridad del <i>focus group</i> .....	190
Tabla 8.24	Comparación de calibración de variables y dimensiones .....	193
Tabla 8.25	Calibración final de variables y dimensiones .....	193
Tabla 10.1	Base de datos para PLS-SEM .....	213

Tabla 11.1	Relación de pruebas estadísticas para modelo PLS-SEM .....	216
Tabla 11.2	Valores de $f^2$ del modelo de reputación gubernamental .....	221
Tabla 11.3	Valores de $Q^2$ del modelo de reputación gubernamental .....	222
Tabla 11.4	Valores de las cargas de los indicadores del modelo de reputación gubernamental .....	224
Tabla 11.5	Análisis de la varianza extraída media del modelo de reputación gubernamental .....	225
Tabla 11.6	Análisis de cargas cruzadas de los indicadores del modelo de reputación gubernamental .....	226
Tabla 11.7	Valores de Alfa de Cronbach del modelo de reputación gubernamental .....	227
Tabla 11.8	Análisis de fiabilidad compuesta del modelo de reputación gubernamental .....	227
Tabla 11.9	Análisis de Factor de Inflación de la Varianza del modelo de reputación gubernamental .....	228
Tabla 12.1	Construcción de índice de reputación gubernamental del municipio de Uruapan, Michoacán .....	248
Tabla 13.1	Valores de coeficiente Path de las dimensiones de las variables independientes, resultados para Uruapan, Michoacán.....	258
Tabla 14.1	Análisis comparativo de resultados entre el índice de reputación gubernamental y el modelo PLS-SEM.....	263
Tabla 15.1	Jerarquía de dimensiones para atención en la política pública...	273
Tabla 15.2	Presupuesto de la política de gestión de reputación gubernamental municipal .....	286
Tabla 16.1	Lista de anexos.....	320

## **RESUMEN**

Desde la antigua Grecia en los sistemas políticos democráticos se ha delegado, a través de algún mecanismo de elección, a unos cuantos el quehacer gubernamental, la administración de los recursos públicos para satisfacer necesidades comunes en un marco de seguridad. A lo largo de los años, la clase gobernante ha tenido mayor o menor éxito en realizar las tareas para las cuales se le ha conferido el poder público y los recursos. En la actualidad, los gobiernos a raíz de la incapacidad de realizar las tareas para las cuales existen, de la corrupción y la incapacidad para comunicar con la ciudadanía y poder entender y cumplir sus expectativas, gozan de bajos niveles de aprobación y reputación ciudadana.

Esta investigación ofrece un análisis del poder político, el estudio de la reputación gubernamental como intangible del sector público y presenta cómo a través de la evaluación de ésta última se puede comprender el juicio que tienen los ciudadanos y diferentes *stakeholders* sobre el gobierno. La evaluación de la reputación gubernamental permite definir políticas públicas claras para la gestión de reputación.

A través de metodologías cualitativas basadas en revisión de literatura, entrevistas y *focus groups* con expertos, funcionarios públicos, ciudadanos se logró tener un primer esquema del índice de reputación gubernamental para que, a través del proceso analítico jerárquico, se obtuviera el índice de reputación gubernamental; posteriormente las variables dependiente e independientes, así como sus dimensiones son validadas a través de un modelo de ecuaciones estructurales con mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM).

Los resultados de la investigación demuestran la hipótesis y se valida que el desempeño gubernamental, el compromiso ético y la comunicación gubernamental son las principales variables para definir la reputación de un gobierno.

**PALABRAS CLAVE:** políticas públicas, reputación, gobierno, proceso analítico jerárquico, modelo de ecuaciones estructurales.

## **ABSTRACT**

Since the period of Ancient Greece, in democratic political systems, the government task such as the administration of public resources to fulfill common needs in a security framework, have been delegated through some mechanisms of choice to a limited group of people. Over the years, the ruling class has had greater or lesser success in performing the tasks for which public power and resources have been conferred; nowadays, governments due to the inability to perform the tasks for which they exist, to corruption and the inability to communicate with citizens and to understand and meet their expectations, governments enjoy low levels of approval and reputation.

This research offers an analysis of political power, the study of government reputation as an intangible public sector and presents how through the evaluation of reputation, it is possible to understand the citizens' and stakeholders' judgment of the government. Government reputation assessment allows to have clear public policies for reputation management.

Through qualitative methodologies based on literature review, interviews and focus groups with experts, public officials and citizens, it was possible to have an approach of the government reputation index, later, through the hierarchical analytical process, a multivariate analysis methodology, is presented the government reputation index; this research presents also an alternative quantitative methodology to validate the dependent and independent variables through a structural equation model with partial least squares (PLS-SEM).

The results of the investigation demonstrate and validate the hypothesis, government performance, ethical commitment and government communication are the main variables to define the government reputation.

**KEY WORDS:** public policy, reputation, government, analytical hierarchy process, structural equation model.

## **INTRODUCCIÓN**

Como decía Shakespeare en Otelo, el buen nombre en el hombre y la mujer es la joya inmediata de sus almas, quien roba el buen nombre roba lo que hace pobre verdad.

Esta investigación titulada “La evaluación municipal en México a través del proceso analítico jerárquico y el modelo de ecuaciones estructurales. La reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán” tiene como objetivo analizar y entender qué es la reputación gubernamental y cómo se puede evaluar dentro del contexto de un municipio en México.

El concepto en sí mismo de la reputación gubernamental no se ha logrado definir claramente como sí se ha hecho en la reputación corporativa ya desde hace más de 20 años. Esta investigación además de proponer el concepto de reputación gubernamental en el contexto de instituciones de gobierno locales en México que son electos por el voto directo de los ciudadanos propone un índice de reputación como instrumento de evaluación basado en la metodología cualitativa de análisis multivariado conocida como proceso analítico jerárquico (AHP); así como una propuesta de modelo de ecuaciones estructurales (PLS-SEM) que brindan solidez a la evaluación de reputación gubernamental y validan la relación de dependencia entre variables dependiente e independientes.

Si bien existen algunos antecedentes sobre evaluaciones o índices de reputación país, ciudad o gubernamental, no existe hoy en día un índice de reputación gubernamental para gobiernos electos en México.

Esta investigación como cualquiera que se basa en el método científico parte de una pregunta de investigación, ésta plantea como pregunta de investigación:

¿En qué medida el desempeño gubernamental, el compromiso ético, el liderazgo de las autoridades y la comunicación gubernamental determinaron

la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el 2018?

De tal suerte que, con la finalidad de contestar a la pregunta de investigación, el objetivo de la investigación es:

Identificar en qué medida el desempeño gubernamental, el compromiso ético, el liderazgo de las autoridades y la comunicación gubernamental determinaron la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el 2018.

Analizado el objetivo, es necesario plantear al menos una hipótesis que a través de la metodología se habrá de probar o no a lo largo de la investigación, la hipótesis general de la tesis es:

El desempeño gubernamental, el compromiso ético, el liderazgo de las autoridades y la comunicación gubernamental determinaron directamente la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el 2018.

Este trabajo de investigación se organiza en nueve partes, la parte I, llamada: *Fundamentos de la investigación* contiene el primer capítulo en el que justamente se presenta la pregunta de investigación, objetivo, la justificación de la investigación, las limitaciones, el alcance de la investigación, la validez de la misma, la hipótesis planteada, un esbozo del método y la metodología utilizada así como la delimitación al lugar en el que se trabajó la investigación que es el municipio de Uruapan, Michoacán México.

En los últimos años cada vez son más iniciativas para medir los niveles de aprobación y de confianza con las instituciones, algunas de las principales empresas has sido Gallup en Estados Unidos, Consulta Mitofsky en México, pero también se han sumado organismos de la sociedad civil, organismos internacionales y los propios gobiernos.

Si bien encuestas demuestran que para los mexicanos la democracia importa (WVS, 2012), se ha observado un declive en los niveles de aprobación de los gobiernos con calificaciones menores a los 30 puntos.

Con base en lo anterior, la parte II de la investigación lleva por título: *Percepción ciudadana de los gobiernos* y es en esta parte comprendida por el capítulo segundo, que se presentan resultados de evaluaciones de niveles de confianza, aprobación, satisfacción ciudadana y reputación de los gobiernos en años recientes.

El problema que busca resolver esta investigación es la falta de un instrumento para evaluar y posteriormente gestionar reputación gubernamental; un instrumento que ayude a identificar los principales factores determinantes de la reputación y qué tanto importa cada uno de ellos para los *stakeholders*, es necesario contar con una metodología sólida que ayude a los gobiernos a entender la percepción y juicio que hace la ciudadanía de ellos y cómo poder gestionarla.

Una vez presentada el problema de la baja legitimidad del poder político la cual se puede medir a través de intangibles tales como la confianza, aprobación, satisfacción y por supuesto reputación, la parte III de la investigación presenta el marco teórico, esta parte lleva por título: *De la legitimidad del poder político a la reputación gubernamental como política pública: una retrospectiva teórica* y se compone de los capítulos tercero, cuarto, quinto y sexto.

El capítulo tercero habla sobre la legitimidad y la representación del poder político en el estado democrático, partiendo del concepto de legitimidad como la aceptación por los miembros de la sociedad (Lileker, 2006), posteriormente analizando qué se entiende por un estado democrático.

Para comprender el concepto de estado democrático, la investigación presenta un análisis teórico de la evolución del propio concepto de estado democrático, partido en

la antigua Grecia, pasando por el concepto romano, la escasa democracia durante la Edad Media, para por último entender el concepto de estado democrático en la edad moderna y contemporánea.

Posteriormente el capítulo tercero presenta un análisis de diferentes modelos de democracia, procedimental, competitiva, participativa y deliberativa, así como las implicaciones normativas por parte del gobierno y de los ciudadanos en cada uno de ellos.

Por último el capítulo tercero presenta diferentes teorías de legitimidad del poder político la primera es la de la legitimidad como consecuencia del pacto social, esta teoría analizar varias perspectivas tales como, el ciudadano como animal político, el *ius Gentium* planteado por Cicerón, la visión medieval de San Agustín y Santo Tomás Moro, el consenso como legitimación del poder según Maquiavelo, el concepto de contrato social de Hobbes, el idealismo comunitario de Rousseau y el pacto social para dirimir conflictos sociales de acuerdo a Weber.

La segunda teoría es la de la legitimidad como concepto paralelo al de legalidad, en la cual se analiza la visión de Locke y la ley como mecanismo racionalista para justificar el poder político, la relación sociedad y gobierno según Montesquieu, el imperativo categórico de la ley con base en el pensamiento de Kant y la legitimidad como producto del estado de derecho con base en Kelsen.

La última teoría de la legitimidad del poder político y última parte del capítulo tercero es la de la legitimidad como representación política del bien común, ésta prevé el análisis del estado como herramienta para alcanzar el bien común y la dignidad humana según Maritain, la justicia social según Rawls, la democracia deliberativa de Habermas y por último el concepto de pluralidad política de Bobbio.

Dentro de la parte tercera de la investigación el capítulo cuarto presenta la aproximación teórica de la reputación gubernamental, primero entendiendo la relación

entre reputación y legitimidad y cómo al mejorar la primera se mejora la segunda; posteriormente se explica la reputación como un valor intangible en el sector público. El capítulo analiza las diferencias entre la reputación en el sector privado y en el sector público, entendiendo los retos que implica la gestión de reputación cuando la entidad calificada depende de circunstancias políticas, de legislación más restrictiva, de la dificultad de planear a largo plazo y además de que principalmente presta servicios intangibles.

Este capítulo propone el concepto de reputación gubernamental como un intangible que parte de una valoración colectiva, basada en experiencias personales, percepciones y expectativas, que es continuada, que implica comparación y que genera actitudes y comportamientos. Así mismo se definen los principales actores de la reputación gubernamental, los factores que determinan la reputación y cuáles son las consecuencias de la reputación gubernamental; éstas últimas clasificándolas en políticas, sociales y económicas.

El siguiente capítulo dentro de la parte tercera de la investigación es el quinto, en éste se presenta el desarrollo teórico de la política pública, partiendo del concepto de la misma, analizando las etapas de la política pública como un ciclo que parte con la elección del problema público, el capítulo también presenta elementos indispensables que se deben tomar en cuenta para diseñar e implementar un política pública tales como el establecimiento de la agenda pública, la definición de actores involucrados, la identificación de soluciones al problema, la definición del objetivo, los tipos de políticas, la elección de instrumentos, los enfoques para la implementación. Por último, el capítulo quinto analiza la etapa de evaluación de la política pública en la cual se estudian los principios de la evaluación y los tipos de evaluación.

Para finalizar con la parte tercera, el capítulo sexto presenta el resumen crítico del marco teórico, en éste se analiza un diagrama teórico del objeto de la investigación para entender la conexión entre los distintos capítulos del marco teórico.

La investigación continua en la parte IV titulada: *La reputación gubernamental: estudios de casos* con el análisis de casos de cómo se mide hoy en día la reputación en el sector público, analizando cuatro diferentes casos; esta parte se compone por el capítulo séptimo en el que se analizan los casos del *Reputation Index* presentado por la Asociación de Gobiernos Locales en el Reino Unido, el caso del *Reputation Index* de los Gobiernos Locales en Nueva Zelanda, el caso del Monitoreo Empresarial de Reputación Corporativa (MERCOC) de España y por último el caso del *Rep Trak City* del Instituto de Reputación.

La parte V, llamada: *La reputación gubernamental a través del proceso analítico jerárquico*, presenta una propuesta metodológica para la construcción del índice de reputación gubernamental, el capítulo octavo presenta el proceso analítico jerárquico como metodología para definir las variables y dimensiones del índice de reputación gubernamental, así como su calibración al contexto mexicano. El capítulo presenta los pasos para elaborar un proceso analítico jerárquico y cómo se realizó éste con base en la teoría analizada en el capítulo cuarto; posteriormente se realiza el proceso analítico jerárquico con base en la opinión de expertos; una vez que se consideraron las opiniones de expertos se realiza de nuevo el proceso analítico jerárquico con base en funcionarios públicos mexicanos; una vez consideradas las opiniones de éstos se realiza el proceso analítico jerárquico con base en la opinión de los participantes de un *focus group* en el municipio de Uruapan, Michoacán.

En este capítulo octavo se explica el índice de reputación gubernamental, su utilidad, su concepto teórico y lo más importante, presenta el diseño de instrumentos para evaluar la reputación gubernamental a través de la percepción ciudadana. Con estos ejercicios metodológicos se presenta una calibración final de variables y dimensiones que son los determinantes de la reputación gubernamental, y que son claves para la construcción del índice y el diseño de instrumentos para la evaluación de un caso en concreto.

En el capítulo noveno se explica el ejercicio muestra de medición de reputación gubernamental para el municipio de Uruapan, Michoacán, presentando el universo y muestra establecida, así como el cuestionario y ejecución del mismo de manera electrónica y con emoticones, el perfil de los encuestados en cuanto a sexo, ocupación, edad y nivel de estudio.

Esta investigación presenta en su parte VI titulada: *La reputación gubernamental a través del modelo de ecuaciones estructurales*, una metodología alternativa para validar las variables independientes y sus dimensiones con respecto de la variable dependiente reputación gubernamental, así, a través de un modelo de ecuaciones estructurales. Los modelos de ecuaciones estructurales buscan establecer relaciones de dependencias entre variables, en esta investigación se prueban a través de un modelo de ecuaciones estructurales a través de la técnica de mínimos cuadrados parciales como una alternativa cuantitativa de metodología multivariada no paramétrica. El capítulo 10 presenta cómo se habrá de plantear el modelo de ecuaciones estructurales a través de la técnica de mínimos cuadrados parciales PLS-SEM, cómo se construyó la base de datos, cómo se procesaron los mismos con el software SmartPLS3 y el análisis de pruebas estadísticas que debe superar el modelo para ser considerado válido.

Por su parte, en el capítulo 11 se explica la reputación como un modelo PLS-SEM para el caso concreto de Uruapan, Michoacán, analizando tanto el modelo estructural como el modelo de medida.

Una vez definida la metodología y contruidos los instrumentos de evaluación de un caso concreto, la séptima parte titulada: *Análisis y resultados*, presenta los resultados de la evaluación de la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, en primer lugar, en el capítulo 12 se explica la medición de reputación gubernamental con base en una encuesta de percepción necesaria para evaluar al municipio con el índice propuesto a través de un proceso analítico jerárquico.

Posteriormente, en el capítulo 13 se analizan los resultados e implicaciones de los resultados de un modelo válido de PLS-SEM de reputación gubernamental municipal en México.

El capítulo 14 presenta las similitudes y diferencias entre las metodologías utilizadas, es decir, entre el proceso analítico jerárquico (AHP) y el modelo de ecuaciones estructurales a través de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM) para la evaluación de reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán.

El siguiente apartado de la investigación es la parte VIII llamada: *La reputación gubernamental como política pública en la legitimidad del poder político en México*; en el capítulo 15 y único de esta parte de la tesis se presenta cómo la política de gestión de reputación es la alternativa de solución al problema previamente planteado.

El capítulo quince, de manera consistente con el capítulo quinto enuncia los elementos de una política pública tales como, la elección del problema, agenda, objetivo, definición de actores, tipo de política, instrumentos, enfoque de diseño e implementación, etapas de implementación, evaluación y dimensiones jurídicas, financieras y políticas y lo más importante, presenta directrices para el municipio de Uruapan, Michoacán, derivadas de los resultados de la evaluación de reputación gubernamental. Estas directrices serán de utilidad para que el municipio pueda desarrollar un plan de gobierno tendiente a mejorar su reputación.

Las partes IX corresponde a las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

La principal contribución de esta investigación es la propuesta metodológica en dos vías, en un primer momento se logró establecer una metodología para tener un instrumento de evaluación y gestión de reputación gubernamental, el índice de reputación gubernamental; en un segundo momento, se demuestra como el uso de una metodología cuantitativa como el modelo de ecuaciones estructurales a través de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM) valida un modelo en el que se establece una

relación de dependencia entre la variable dependiente reputación gubernamental y las variables independientes con sus dimensiones. La combinación de metodologías cualitativas y cuantitativas que se consideran aporta una mayor garantía a los gobernantes para comprender el juicio que hacen los ciudadanos del gobierno y podrán así mismo, mejorarlo.

Con esta investigación se busca dotar a los gobiernos municipales de herramientas para la toma de decisiones que ayuden a mejorar su reputación y legitimidad teniendo claro que el fin del gobierno debe ser la constante y perpetua búsqueda del bien común y el respeto de la dignidad de la persona humana.

# PARTE I.

---

## FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

---

La primera parte de este trabajo de investigación contiene únicamente el capítulo primero que tiene como objetivo presentar los fundamentos de la investigación, es importante presentar las preguntas de investigación que reflejan el problema de la investigación, así como los objetivos de la misma.

# CAPÍTULO 1.

## CARACTERIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

---

El capítulo primero inicia planteando las preguntas de investigación que, a través del análisis de literatura, trabajo de campo y análisis de los resultados se buscará responder. Esta investigación presenta una pregunta general y una específica para posteriormente presentar los objetivos planteados, uno general y uno específico; la tercera parte de este capítulo presenta la justificación de la investigación, misma que nos permitirá descubrir su relevancia, el capítulo continúa explicando el horizonte material de la investigación, la viabilidad de la misma, el tipo de investigación que se pretende realizar; el capítulo también incluye la hipótesis de la investigación que en este caso particular se tiene una hipótesis general y una específica; de manera enunciativa, el capítulo primero presenta el método y metodología que habrá de utilizarse al llevar a cabo la investigación, los instrumentos que se utilizarán, el capítulo prosigue exponiendo el universo y muestra de la investigación así como los alcances y limitaciones de la misma; por último, en este primer capítulo se presenta la matriz de congruencia así como, el cronograma de trabajo.

### **1.1 Preguntas de investigación**

La formulación adecuada de un problema de investigación requiere elaborar dos niveles de preguntas, la general y las específicas. La pregunta general debe contener la esencia del problema, mientras que las específicas tienen como finalidad hacer interrogaciones sobre aspectos específicos del problema (Bernal, 2010). A continuación, se desarrollan ambos tipos de preguntas para esta investigación.

### **1.1.1 Pregunta general**

¿En qué medida el desempeño gubernamental, el compromiso ético, el liderazgo de las autoridades y la comunicación gubernamental determinaron la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018?

### **1.1.2 Preguntas específicas**

¿El desempeño gubernamental tiene un efecto positivo en la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018?

¿El compromiso ético tiene un efecto positivo en la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018?

¿El liderazgo de las autoridades tiene un efecto positivo en la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018?

¿La comunicación gubernamental tiene un efecto positivo en la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018?

## **1.2 Objetivos de la investigación**

De acuerdo con Hernández (2014) los objetivos son los propósitos de la investigación y éstos deben ser claros y precisos, se puede afirmar que todo el trabajo se debe orientar a lograr los objetivos. En la presente sección se establecen tanto el objetivo general como el específico.

### **1.2.1 Objetivo general**

Identificar en qué medida el desempeño gubernamental, el compromiso ético, el liderazgo de las autoridades y la comunicación gubernamental determinaron la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018.

### **1.2.1 Objetivos específicos**

Identificar en qué medida el desempeño gubernamental determinó la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018.

Identificar en qué medida el compromiso ético determinó la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018.

Identificar en qué medida el liderazgo de las autoridades determinó la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018.

Identificar en qué medida la comunicación gubernamental determinó la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018.

### **1.3 Justificación de la investigación**

La justificación de la investigación consiste en exponer los motivos o razones que dan lugar a la misma (Torres y Navarro, 2007). Méndez (1995) manifiesta que la justificación puede ser teórica, práctica o metodológica. En este apartado se expondrán tres tipos de relevancia de la investigación, posteriormente, se analizará el horizonte temporal y espacial de la investigación para terminar con el análisis de la viabilidad de la investigación.

Los criterios que se utilizarán para justificar la investigación son la relevancia teórica, metodológica y social que se detallan en los párrafos subsecuentes.

En cuanto a la relevancia teórica, la investigación busca incorporar a la administración pública teorías y modelos de medición de intangibles como la reputación que han sido utilizados en la administración de organizaciones privadas, rompiendo paradigmas en la teoría de la gestión pública.

La investigación también es relevante metodológicamente puesto que se desea generar un modelo para medir y posteriormente evaluar la reputación gubernamental a nivel municipal en México.

Una investigación dentro del área de las ciencias sociales carecería de sentido si ésta no cuenta con relevancia social, el presente trabajo pretende dar herramientas a los gobiernos municipales en México para que mejoren su reputación e indirectamente generen capital social y político, incrementen la participación ciudadana y promuevan la inversión en el municipio, ya que lo anterior impacta indirectamente en la satisfacción de las necesidades sociales.

#### **1.4 Horizonte temporal y espacial de la investigación**

La investigación se realizará en México en el municipio de Uruapan del estado de Michoacán de Ocampo por contar con accesibilidad para evaluar la reputación gubernamental durante el 2018 a través de los indicadores establecidos en la matriz de congruencia.

#### **1.5 Viabilidad de la investigación**

El periodo 2016 – 2020 fue suficiente para realizar la investigación, se contó con los recursos materiales y humanos suficientes para que la investigación fuera factible. La información necesaria para conseguir los objetivos se pudo obtener con el apoyo de autoridades municipales, así como con el uso adecuado de instrumentos cualitativos y cuantitativos.

#### **1.6 Tipo de Investigación**

Bernal (2010) manifiesta que los tipos de investigación dependen en alto grado de los objetivos, así como de las hipótesis establecidas. Esta investigación es de tipo descriptiva, correlacional, explicativa y exploratoria, en los párrafos siguientes se detallará cada una de estas.

La presente investigación definirá el concepto de reputación gubernamental, así como sus propiedades y características como un intangible para medir los ayuntamientos en México. Se medirá el grado de relación entre cada una de las variables independientes y la dependiente, particularmente aquellas que causan la reputación gubernamental. La investigación es explicativa puesto que el objetivo general de la misma consiste en identificar las principales causas que generan la reputación gubernamental.

El proyecto de investigación aborda un área de la administración pública relativamente nueva, la medición de intangibles a nivel municipal en México es tarea novedosa.

## **1.7 Hipótesis de la investigación**

Méndez (1995) establece que una hipótesis es una suposición o solución anticipada al problema de la investigación, por lo tanto, de conformidad con el autor, se puede deducir que la tarea principal del investigador será probar tal suposición, sin embargo, no es posible concluir *a priori* la veracidad de las hipótesis, una vez realizada la investigación sólo se logra aportar evidencia que la refuercen. En esta sección se presentarán las hipótesis de investigación general y específica, haciendo para cada una de ellas la identificación de variables.

### **1.7.1 Hipótesis general**

El desempeño gubernamental, el compromiso ético, el liderazgo de las autoridades y la comunicación gubernamental determinaron directamente la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018.

Hernández *et al.* (2014) definen una variable como una propiedad que puede variar y cuya fluctuación es susceptible de medición y observación. Torres y Navarro (2007) afirman que el aspecto más importante a considerar al analizar las variables es el grado de dependencia entre éstas, explicando las relaciones de causalidad entre dos o más variables involucradas. En la siguiente tabla se establecen las variables dependientes e independientes para las hipótesis.

**Tabla 1.1 Identificación de variables**

<b>Hipótesis general</b>	
<b>Variable dependiente</b>	<b>Variables independientes</b>
La reputación gubernamental	a) El desempeño gubernamental b) El compromiso ético c) El liderazgo de las autoridades d) La comunicación gubernamental

Fuente: Elaboración propia.

### **1.7.1 Hipótesis específicas**

Al contar con cuatro variables independientes se tomó la decisión de elaborar cuatro hipótesis específicas para poder comprobar con la investigación el impacto de cada variable independiente en la dependiente y cómo es este impacto, es decir, si es positivo o negativo. A continuación, se presentan las cuatro hipótesis específicas:

Hipótesis específica 1: El desempeño gubernamental determinó positivamente la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018.

Hipótesis específica 2: El compromiso ético determinó positivamente la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018.

Hipótesis específica 3: El liderazgo de las autoridades determinó positivamente la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018.

Hipótesis específica 4: La comunicación gubernamental determinó positivamente la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018.

## 1.8 Método y metodología de la investigación

Uno de los más importantes retos que presenta la investigación es poder decidir qué método, metodología, técnicas e instrumentos son los más pertinentes para cumplir los objetivos de la misma. En los párrafos subsecuentes se explicarán los métodos y metodología que se pretenden utilizar.

La presente investigación se realizará utilizando el método científico en lo general, entendiendo por éste como el conjunto de postulados, normas y reglas necesarias para el estudio y solución de un problema de investigación (Bonilla y Rodríguez, 2000). Cerda (2000) establece que han sido tres los principales métodos científicos básicos, el que aportó Bacon y que postula el desarrollo de la inducción, el que postula la experimentación cuyo exponente fue Galileo, y, por último, la aportación de Descartes que establece la duda fundamentada en el análisis y la síntesis de los problemas.

De acuerdo con Torres y Navarro (2007) el método analítico - sintético estudia los hechos, partiendo de la descomposición del objeto de estudio en cada una de sus partes para poder estudiarlas de manera individual, posteriormente integra las partes para examinarlas holística e integralmente. En esta investigación se pretende en un primer momento descomponer todos los factores que causan la reputación gubernamental para estudiarlos en lo individual y posteriormente integrarlos para su examen.

Bernal (2010) afirma que la metodología tiene dos acepciones, la primera es la parte lógica que se encarga del estudio de los métodos de investigación y la segunda se refiere al conjunto de aspectos operativos indispensables del proceso de investigación.

Esta investigación en su parte metodológica parte de un proceso de jerarquización analítica, mejor conocido como AHP por su significado en inglés *analytic hierarchy process*, de las variables encontradas en la literatura, esta ponderación se realizará siguiendo los lineamientos del algoritmo de Saaty. El proceso también conocido como

algoritmo de Saaty es un proceso metodológico que sirve para la toma de decisiones cuando se tiene multicriterios (Gallardo, 2012).

El proceso de jerarquización analítica se puede definir como “una teoría de medición a través de comparaciones por parejas de alternativas o variables y se basa en los juicios de los expertos para obtener escalas de prioridad... las comparaciones son hechas usando una escala de juicios absolutos que representan cuanto más un elemento domina a otro respecto de un atributo dado” (Saaty, 2008, p. 83).

La investigación busca dar mayor validez a la selección de variables para contar con un instrumento de medición de la reputación gubernamental, por lo que posterior al uso de la metodología AHP y el uso de instrumentos cualitativos como cuestionarios para entrevistas, *focus groups* y encuesta, se utiliza un modelo de ecuaciones estructurales a través de mínimos cuadrados parciales.

El modelo de ecuaciones estructurales, SEM por su nombre en inglés, “Structural Equation Modeling”, es un método de análisis multivariado que permite examinar simultáneamente una serie de relaciones de dependencia, adicionalmente combinan aspectos de la regresión múltiple y análisis factorial para estimar una serie de relación de dependencia e interdependencia dentro del mismo modelo. El PLS-SEM se utiliza para desarrollar teorías en investigaciones exploratorias, al enfocarse en explicar la varianza en las variables dependientes cuando se examina el modelo (Leyva y Olague, 2014; Hair *et al.*, 2017).

## **1.9 Instrumentos**

Existe una gran variedad de técnicas e instrumentos para la recolección y procesamiento de la información durante la investigación (Hernández, 2014), los principales instrumentos cuantitativos y cualitativos que se utilizarán en este trabajo se expresan en esta sección.

Los principales instrumentos cualitativos que servirán para la obtención de información son el análisis de contenido, los grupos focales y grupos de discusión, las encuestas con sus cuestionarios, las entrevistas a profundidad y la observación directa, en relación a los instrumentos cuantitativos que se pretenden utilizar para procesar la información algunos son encuestas con escala de Likert, la distribución de frecuencias y representaciones gráficas.

### **1.10 Universo y muestra de la investigación**

En toda investigación es indispensable definir el universo o población a estudiar, entendiendo por esta la totalidad de individuos o unidades con características similares y que son susceptibles de muestreo, la muestra es la parte de la población que se selecciona para obtener la información para el desarrollo de la investigación.

Para esta investigación el universo está compuesto por los municipios de México, siendo la muestra de la investigación el municipio de Uruapan, Michoacán de Ocampo. Dentro del municipio de Uruapan se harán distintas muestras para ejecutar cada uno de los instrumentos, teniendo en cuenta que éstas se obtienen de manera distinta para instrumentos cuantitativos y cualitativos.

### **1.11 Alcances y limitaciones de investigación**

Cuando se han establecido los objetivos de la investigación, es necesario establecer el alcance de éstos, pero sobre todo las limitaciones que ésta puede presentar. Las limitaciones pueden estar relacionadas con el tiempo, el espacio o territorio y los recursos humanos o materiales. A continuación, se establecen tanto el alcance como las limitaciones de la investigación.

El alcance de esta investigación será el diseñar una alternativa metodológica para evaluar la reputación gubernamental en los municipios de Michoacán, México.

La principal limitante para la presente investigación es el tiempo para obtener y procesar la información ya que se analizarán gobiernos municipales de Michoacán,

México y estos tienen una duración de tres años; otra limitante es el acceso a gran parte de la información ya que ésta depende del apoyo y voluntad de las autoridades municipales.

### **1.12 Matriz de congruencia**

La matriz de congruencia se encuentra en el anexo 1.

# PARTE II.

---

## PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LOS GOBIERNOS

---

Torres y Navarro (2007) afirman que es necesario conocer el contexto en el que se encuentra el problema para posteriormente convertirlo en un problema científico; según Bernal (2010) un problema de investigación es un hecho, un fenómeno o una situación que incita a reflexión y al estudio. Esta parte de la investigación está compuesta por el capítulo dos en el que se planteará el problema de investigación.

# CAPÍTULO 2.

## NIVELES DE CONFIANZA, APROBACIÓN, SATISFACCIÓN Y REPUTACIÓN EN LOS GOBIERNOS

---

En muchas democracias en el mundo la confianza en los políticos y en las instituciones públicas está en declive y existe un desapego del sistema político por parte de los ciudadanos (La Porte y Gutiérrez-García, 2013; Pharr *et al.*, 2000).

El capítulo dos presenta la situación problemática que da fundamento a la investigación, se empieza por presentar algunos antecedentes acerca de cuándo y por qué se empezó a medir la percepción que tenían los ciudadanos acerca de los gobiernos; en la segunda parte se analiza el *status quo* de la percepción ciudadana en relación a si se confía o no en los gobiernos, si se aprueba o no el trabajo de los gobiernos, si se está satisfecho con los servicios públicos, y, por último, cuál es la reputación de los gobiernos. El marco referencial del problema se analizará en el contexto internacional, así como en el ámbito nacional, para que de ser posible analizar ámbitos municipales en México.

### **2.1. ¿Cuándo y por qué se empezó a medir la percepción de los gobiernos?**

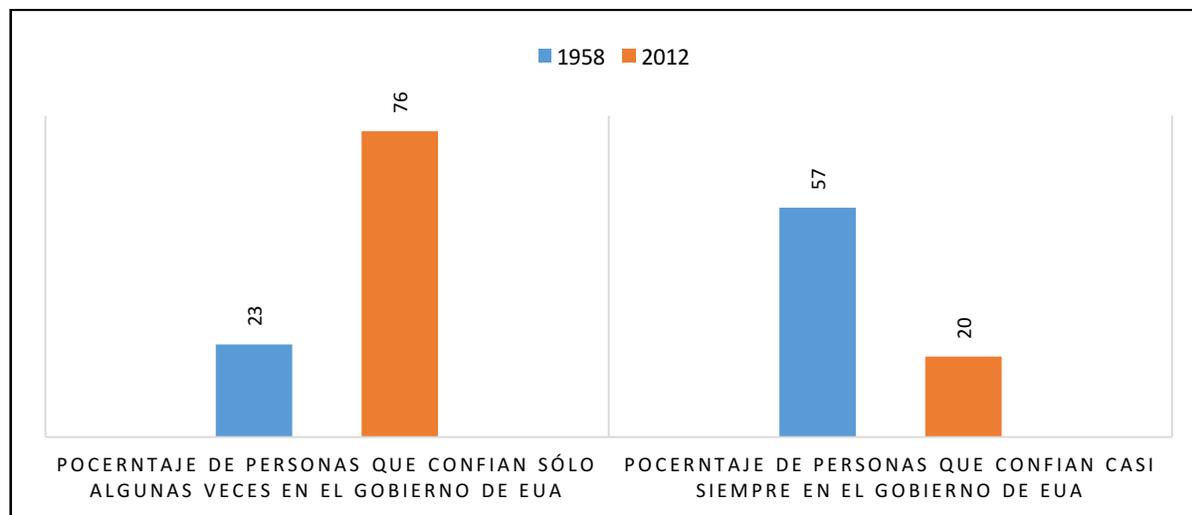
Los primeros antecedentes mundiales sobre mediciones de confianza en las instituciones gubernamentales los tenemos con la ANES, *American National Election Studies* o Estudios de las Elecciones Nacionales Americanas, quienes por primera vez preguntaron a los americanos en 1958 a los americanos si confiaba en sus gobiernos (ANES, 2016).

Dalton (2015) afirma que en Estados Unidos de América prácticamente desde la Guerra contra Vietnam y el escándalo de Watergate que la confianza en los políticos norteamericanos disminuyó considerablemente.

Existen también mediciones de la aprobación del trabajo del congreso norteamericano realizado por Gallup y su primer antecedente es del año 1974 con tan sólo un 25% de aprobación, teniendo su máximo histórico en 2002 con una aprobación del 84% (Gallup, 2016a).

En su análisis sobre confianza en los gobiernos entre países industrializados tales como Estados Unidos de América, Australia, Gran Bretaña, Canadá, Finlandia, Alemania, Noruega, Suecia, Suiza y Japón, Dalton (2015) muestra evidencia de que la confianza en los gobiernos ha disminuido no sólo por eventos históricos nacionales sino por el cambio social que se ha dado en países industrializados y democráticos.

**Gráfica 2.1 Confianza en el gobierno de EUA desde 1958**



Fuente: Elaboración propia con base en ANES, 2016.

En la gráfica 2.1 se puede ver claramente como en los últimos 60 años ha habido una evidente pérdida de confianza en el gobierno de Estados Unidos de América, mientras

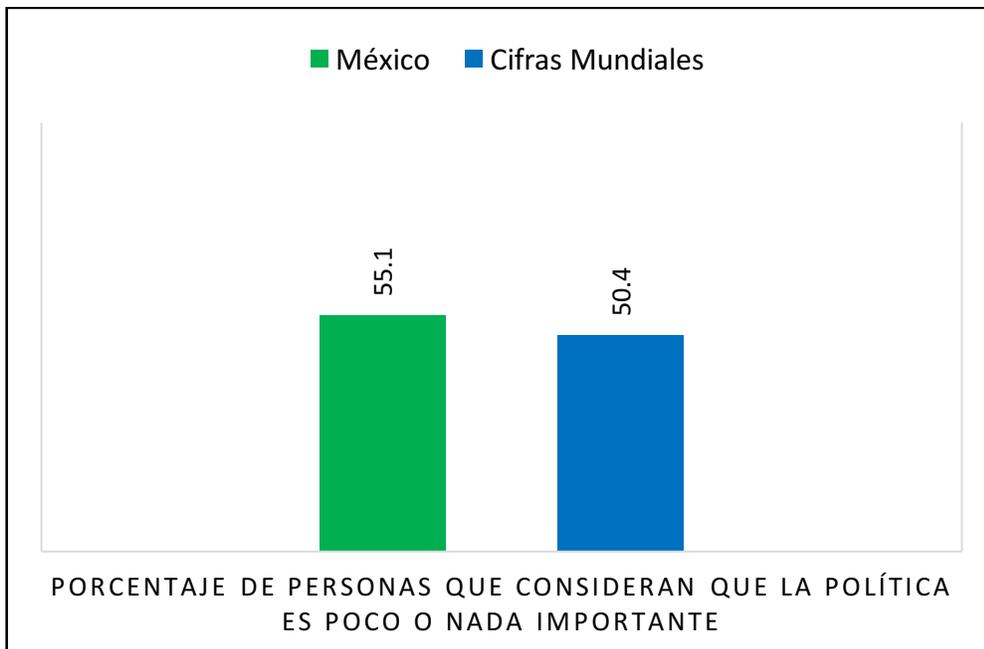
que en 1958 el 57% de las personas manifestaba que confiaba casi siempre en su gobierno, para el 2012 sólo el 20% de los estadounidenses encuestados lo hacía.

En el apartado siguiente de este capítulo mostraremos la realidad actual sobre niveles de confianza, aprobación, satisfacción con servicios públicos y reputación.

## 2.2. *Status quo* de los niveles de confianza, aprobación y reputación de gobiernos

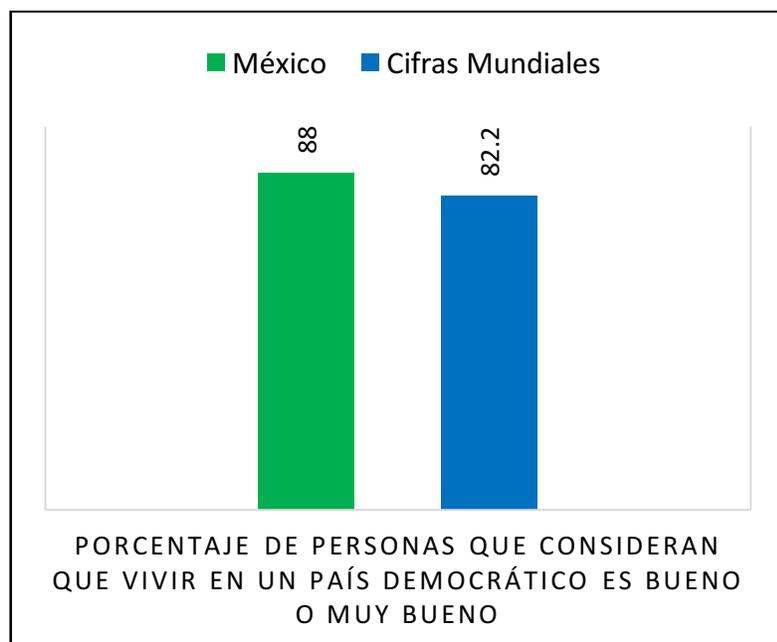
En México, el porcentaje de legitimidad que tienen las instituciones políticas son bajos, la percepción de inseguridad entre los mexicanos explica en gran medida la desconfianza hacia la policía y otros sectores del gobierno (Camp, 2007). En democracias como la mexicana, después de una reciente legitimidad electoral apenas superada (Alcántara, 2008; Camp, 2007), los gobiernos están luchando por ganar confianza y legitimidad *de facto* (Canel, 2014; Torres, 1995).

**Gráfica 2.2 La importancia de la política para el periodo 2012 - 2015**



Fuente: Elaboración propia con base en WVS, 2012; WVS, 2015.

**Gráfica 2.3 La importancia de la democracia**



Fuente: Elaboración propia con base en WVS, 2012; WVS, 2015.

Lograr que la ciudadanía se vincule con sus gobiernos es una tarea compleja, de acuerdo con la encuesta mundial de valores realizada en México en el año de 2012 el 55.1% de los encuestados manifestó que la política es poco o nada importante, esto se puede observar en la gráfica 2.2; sin embargo, la gráfica 2.3 nos muestra cómo la misma encuesta manifiesta que 88% de los encuestados manifestó que vivir en un país democrático es muy importante, (WVS, 2012). A nivel mundial las cifras no distan demasiado de las mexicanas, la Encuesta mundial de valores muestra que en promedio mundial al 50.4% de las personas la política es poco o nada importante (gráfica 2.2) y de manera similar al caso mexicano, en la gráfica 2.3 se puede analizar que el promedio mundial arroja que el 82.2% de las personas piensan que vivir en un país democrático es bueno o muy bueno (WVS, 2015).

Las gráficas presentadas en la gráfica 2.2 y en la gráfica 2.3 muestran una aparente inconsistencia entre querer vivir en una democracia y la importancia de la política, habrá que encontrar las principales causas y cómo solucionarlo en esta investigación.

### 2.2.1 Niveles de confianza en los gobiernos

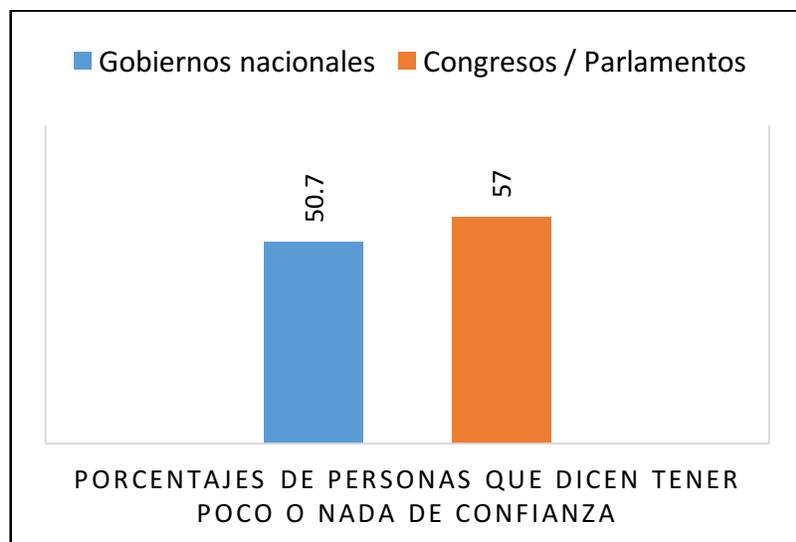
Confianza significa “poseer una percepción positiva de las acciones de un individuo o una organización” (OECD, 2013a); en particular en el caso de los gobiernos, la confianza en estos implica “confianza de los ciudadanos en las acciones del gobierno que hace lo que es correcto y justo” (Easton, 1965).

Dalton (2004) demuestra que la desconfianza en los gobiernos existe en prácticamente todos los países industrializados y que el declive de la confianza se da con más frecuencia entre las personas con los niveles sociales y educativos más altos.

#### i) Niveles de confianza de los gobiernos en el contexto internacional

La gráfica 2.4 nos ejemplifica los resultados de la encuesta mundial de valores, se puede observar cómo en promedio en el mundo el 50.7% de las personas confía poco o nada en su gobierno nacional y de manera similar el 57% confía poco o nada en el congreso o parlamento (WVS,2015). La gráfica 2.4 pone de manifiesto que más de la mitad de la población no confía en instituciones públicas que encabezan el poder ejecutivo y el legislativo.

**Gráfica 2.4 Promedio de niveles de confianza mundiales**



Fuente: Elaboración propia con base en WVS, 2015.

De acuerdo con Gallup (2016b) en el 2009 sólo el 19% de los encuestados contestó que casi siempre confía en su gobierno, la ANES (2016) en el 2012 muestra que en Estados Unidos de América sólo el 22% de los encuestados contestó que casi siempre confía en su gobierno; si analizamos a lo largo de mediciones históricas en Estados Unidos el nivel de las personas que casi siempre confían en su gobierno es de alrededor del 20% salvo con un gran incremento del 60% en el año de 2002 (Gallup, 2016b).

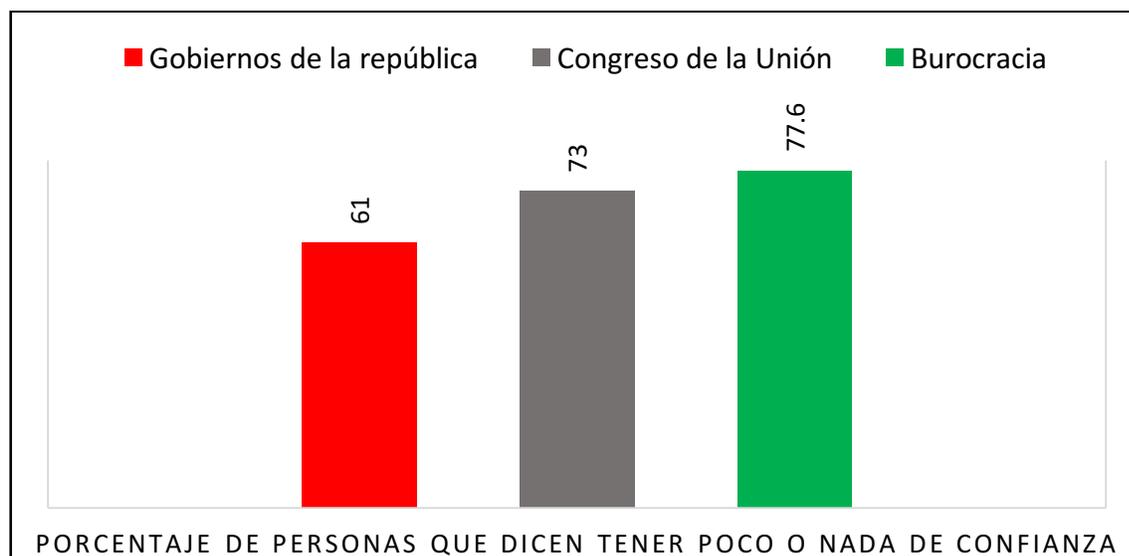
Las cifras de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) muestran que el promedio de nivel de confianza entre los países miembros es menor al 50%, evidenciando una ligera disminución entre 2007 y 2012; sin embargo, si analizamos algunos casos en particular, encontramos a Suiza con niveles de confianza en su gobierno cercanos al 80% mientras que el caso de Grecia apenas por encima del 10% (OECD, 2013a), es decir, si bien podemos encontrar algunas generalizaciones en los niveles de confianza en gobiernos, si existen excepciones que algo deben estar haciendo bien para que su población confíe más en ellos.

## **ii) Niveles de confianza de gobiernos en el ámbito nacional**

Confiar en una persona o en una institución no es sencillo, en México según cifras de la Encuesta Mundial de Valores el 87.4% de las personas manifestó que se debe ser muy cuidadoso para confiar en alguien (WVS, 2012).

La gráfica 2.5 expone los resultados de la encuesta mundial de valores, la cual nos muestra que en México el 61% de las personas confía poco o nada en el gobierno de la república, 73% de los mexicanos confía poco o nada en el congreso, 77.6% de los encuestados confía poco o nada en la burocracia (WVS, 2012); las cifras muestran que en México existe desconfianza en el gobierno o en el parlamento muy por encima del promedio mundial que se analizaron en la gráfica 2.4 y presenta niveles aproximadamente 20% más bajos.

**Gráfica 2.5 Promedio de niveles de confianza en México**



Fuente: Elaboración propia con base en WVS, 2012.

En el informe que hace la OCDE sobre el nivel de confianza en los gobiernos de sus países miembros, México tiene cifras de aprobación en el 2012 apenas por encima el 30% evidenciando una disminución de casi el 10% desde el 2007 (OECD, 2013a).

En 2015 el nivel de confianza de los ciudadanos hacia las principales instituciones de gobierno en México estaba por debajo de 5.7 en una escala de 10; las instituciones en los últimos lugares eran los partidos políticos, los oficiales de policía y la cámara de diputados (Campos y Hernández, 2015).

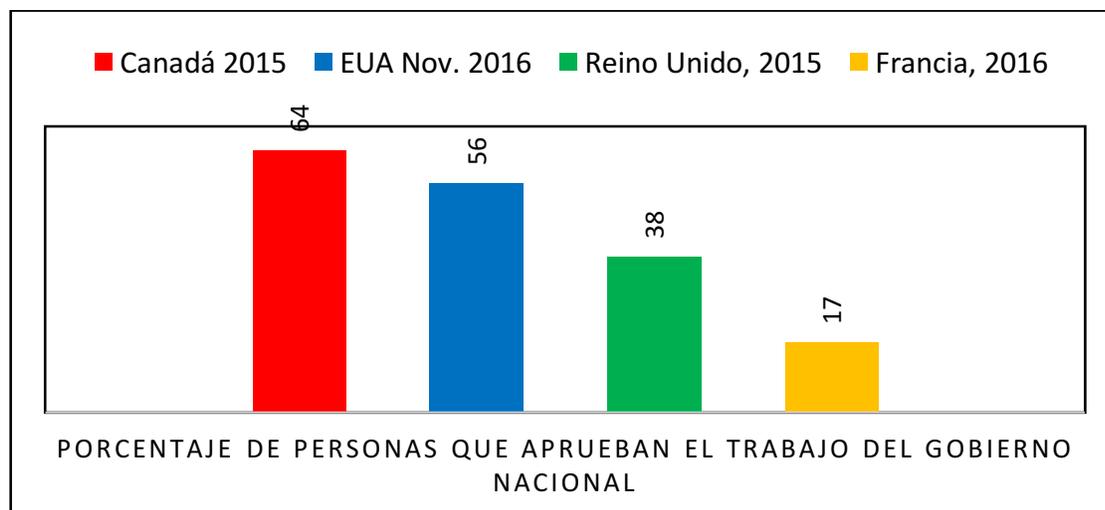
### **2.2.2 Niveles de aprobación en los gobiernos**

En este apartado se analizarán algunas cifras sobre la aprobación de los gobiernos en el mundo, en la primera parte se estudiarán las aprobaciones de gobiernos en el contexto internacional, poniendo sobre relieve cómo los niveles de aprobación si distan mucho entre un jefe de gobierno y otro; la segunda parte de este apartado se ocupará de describir los niveles de aprobación de los gobiernos en México en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.

### i) Niveles de aprobación de los gobiernos en el contexto internacional

Vale la pena resaltar que prácticamente en ningún estado en el que exista libertad de expresión habrá un 100% de aprobación de un gobernante, la oposición y el derecho a disentir es característica de la democracia (Strömbäck, 2005).

**Gráfica 2.6 Niveles de aprobación de gobiernos nacionales**



Fuente: Elaboración propia con base en Ekos, 2015; Gallup, 2016c; YouGov, 2015; Fouquet, 2016.

La gráfica 2.6 presenta distintos niveles de aprobación del trabajo de gobiernos en distintas partes del mundo, algunos de los gobiernos que presentan los índices más altos de aprobación de su trabajo son Canadá, cuyo primer ministro en diciembre de 2015 contaba con un 64% de aprobación (Ekos, 2015); en Estados Unidos de América, el porcentaje de personas que aprueban el trabajo del presidente del país pasó del 68% en enero de 2009 a tan sólo el 56% en noviembre de 2016, teniendo un declive del 12% (Gallup, 2016c). El caso de Alemania también podríamos decir que está por encima de la media, el nivel de aprobación del trabajo de la canciller alemana para el mes de julio de 2016 es del 59% (Czuczka, 2016).

En el contexto internacional, también encontramos niveles de aprobación por debajo de la media, durante el 2015 el trabajo del gobierno del Reino Unido gozaba de una aprobación solamente del 38% de los ciudadanos, mientras que el 46% lo no lo

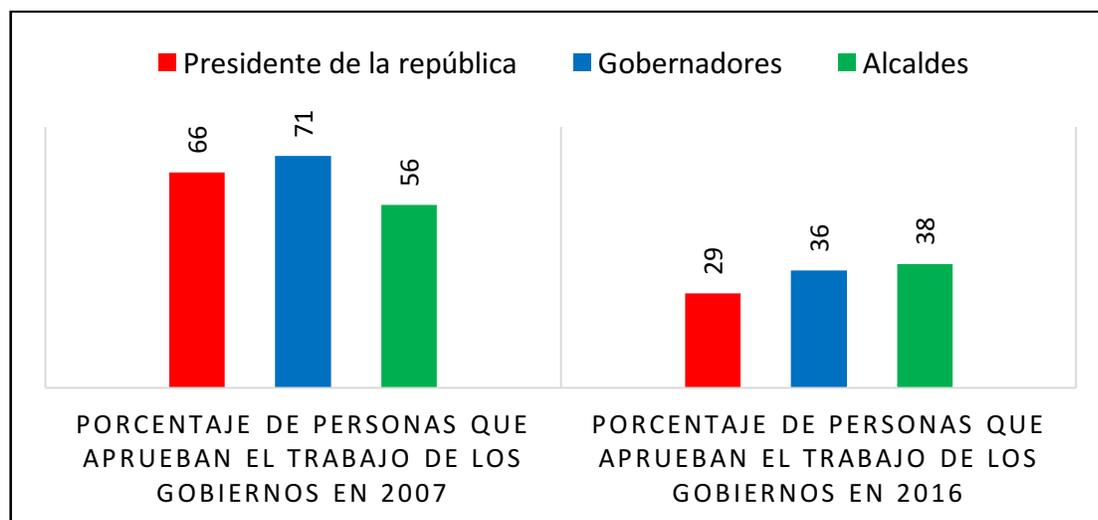
aprobaba (YouGov, 2015). Otro ejemplo es del caso francés, en marzo de 2016 el nivel de aprobación del trabajo del presidente de Francia era apenas del 17% (Fouquet, 2016).

## ii) Niveles de aprobación de los gobiernos en el ámbito nacional

Los mexicanos perciben la corrupción como un problema serio (Morris, 1991) y acorde con Torres (1995) la corrupción en las instituciones públicas amenaza la moral pública, la cual es un requisito para un buen gobierno. Según Transparencia Mexicana (2010) en México se identificaron doscientos millones de actos de corrupción durante el año 2010 y en promedio se destinó el 14% del ingreso de los hogares a pago de sobornos para trámites y servicios públicos.

La gráfica 2.7 pone de relieve cómo han disminuido de manera considerable los niveles de aprobación de las autoridades en México en los últimos nueve años, haciendo un comparativo entre los niveles de aprobación promedio del 2007 y los del 2016.

**Gráfica 2.7 Niveles de aprobación de gobiernos en México**



Fuente: Elaboración propia con base en Consulta Mitofsky, 2016a.

De la gráfica 2.7 se desprende que en lo que va del sexenio 2012 – 2018 en México, se han observado los niveles más bajos de aprobación del gobierno federal, pasando de

una aprobación del 66% en agosto de 2007 al 29% en agosto de 2016; en el caso de los gobernadores las cifras tienen un comportamiento similar, el promedio de aprobación del trabajo de los gobernadores pasó de un 71% en agosto de 2007 a un 36% en 2016; en relación a las autoridades municipales, el promedio de aprobación de los presidentes municipales en el país pasó del 56% en 2007 al 38% en el año de 2016 (Consulta Mitofsky, 2016a).

Con relación a las cifras dadas por Consulta Mitofsky (2016a) se debe poner sobre relieve la enorme disminución de aprobación de los gobiernos en México en apenas un periodo de 9 años, el mismo estudio pone sobre relieve las principales problemáticas que percibe la sociedad y que tienen una relación aparente con la pérdida de niveles de aprobación de las autoridades; las cinco problemáticas mayormente percibidas en agosto de 2016 son la inseguridad, la crisis, el desempleo, la pobreza y la corrupción.

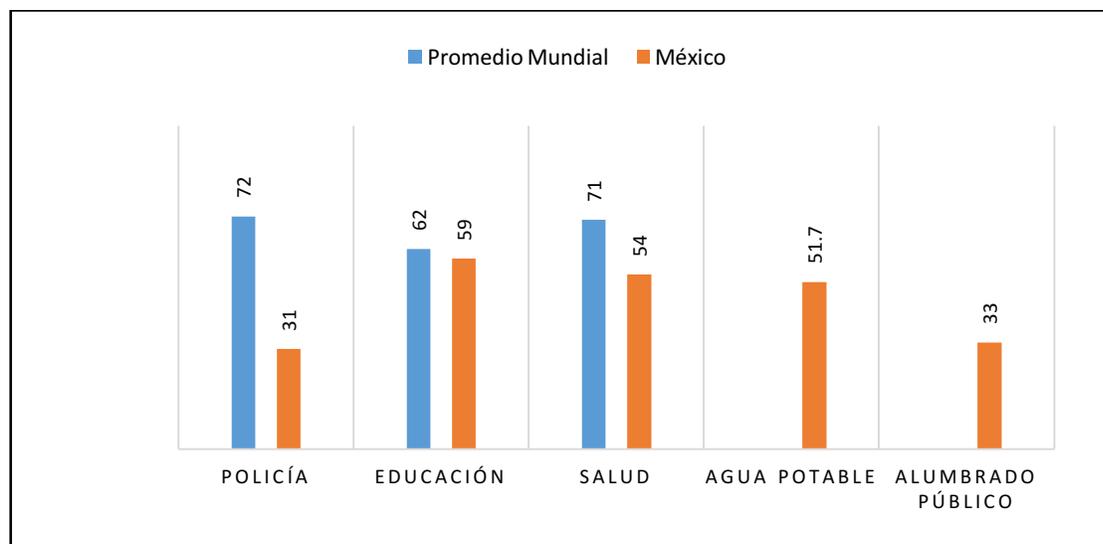
En el estado de Michoacán en junio de 2015 el 58.5% de la población reprobó el trabajo del Gobernador (Campos, 2015). Consulta Mitofsky (2016b) muestra evidencia de que el trabajo del Gobernador en Michoacán se encuentra en un nivel de aprobación de 52%.

### **2.2.3 Nivel de satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) afirma en su documento *government at a glance*, que la satisfacción de los ciudadanos con los bienes y servicios públicos es el corazón del enfoque de prestación de servicios que tienen como centro al ciudadano, además, de que afirma que es una estrategia para la mejora organizacional en los gobiernos (OECD, 2013b).

De acuerdo con el *ranking* mexicano de felicidad una de las variables que influyen en la felicidad de las personas es el grado de satisfacción con los servicios municipales (Imagina-México, 2012). En esta sección del capítulo dos observaremos los niveles de satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos tanto a nivel internacional como nacional.

**Gráfica 2.8 Niveles de satisfacción de servicios públicos.** Porcentaje de satisfacción de los servicios públicos, un comparativo entre los promedios mundiales y México.



Fuente: Elaboración propia con base en OECD, 2013b; OECD, 2013b; ENCIG, 2015.

La gráfica 2.8 presenta un análisis comparativo entre los niveles de satisfacción de servicios públicos en México en relación al promedio mundial de los países de la OCDE de la cual México es miembro; en los párrafos subsiguientes se explica cómo es que en México prácticamente en todos los niveles estamos por debajo del promedio.

#### **i) Niveles de satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos en el contexto internacional**

La OCDE evalúa el nivel de satisfacción con los servicios públicos de los ciudadanos de los países miembros de la organización, en promedio de los países miembros el 72% de los ciudadanos manifestó sentirse confiado con el servicio de policía; el país con el porcentaje más alto para 2012 fue Islandia con un nivel de satisfacción de casi el 90%, mientras que el más bajo fue México con un porcentaje cercano al 35% (OECD, 2013b).

En relación a los niveles de satisfacción con el sistema de educación y las escuelas el promedio de entre los países miembros de la OCDE se encuentra por encima del 60%,

siendo Irlanda el país con el nivel de satisfacción más alta con un porcentaje que sobrepasa el 80% y en el otro extremo Chile con apenas cifras mayores al 40%. La OCDE también mide el nivel de satisfacción del servicio de salud, el promedio de los países miembros es del 71%, vale la pena resaltar que, aunque por un lado encontramos países con niveles de satisfacción por encima del 90% tal es el caso de Suiza, Austria y Gran Bretaña, por otro, está el caso de Grecia que no alcanza siquiera el 30% de satisfacción (OECD, 2013b).

## **ii) Niveles de satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos en el ámbito nacional**

De entre los países miembros de la OCDE, México es el país con los niveles más bajos de satisfacción con el servicio de policía que apenas sobre pasa el 30%, en cuanto a la satisfacción con el sistema educativo, como lo muestra la gráfica 2.8, México ocupa el lugar 29 de 34 países con menos del 60%; la OCDE también da a conocer el nivel de satisfacción de los ciudadanos con el servicio de salud y México se encuentra entre los últimos cinco países con los niveles más bajos (OECD, 2013b).

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) llevó a cabo la Encuesta Nacional de Calidad de Impacto Gubernamental (ENCIG, 2015) entre los aspectos a evaluar sobre el impacto de los gobiernos en la vida de los ciudadanos evalúa el nivel de satisfacción que existe entre los mexicanos con los servicios públicos; hay que resaltar que sólo el 51.7% de las personas está satisfecha con el servicio de agua potable, sólo el 40.4% con el servicio de drenaje y alcantarillado, sólo el 33.0% con el servicio de alumbrado público y sólo un 25.3% manifestó estar satisfecho con el servicio que brinda la policía.

De manera particular es interés analizar el nivel de satisfacción de los servicios públicos en el estado de Michoacán, la ENCIG (2015) muestra que en el estado sólo el 66.5% de los michoacanos cuenta con suministro de agua constante; sólo el 28% de la población en el estado considera que se da mantenimiento frecuente al servicio de drenaje y alcantarillado; únicamente el 43.5% de los ciudadanos considera que existe

un servicio de iluminación adecuado; en relación al servicio de recolección de basura en el estado, el 47.2% de la población considera que éste no es oportuno. La encuesta en comento también aborda el servicio de seguridad pública, particularmente el de la policía, se debe poner sobre relieve que en Michoacán sólo el 28.3% cree que la policía de su ciudad tiene disposición para ayudarlo, esta cifra es preocupante ya que 7 de cada 10 no creen que la policía les brinda seguridad. De las cifras anteriores podemos concluir que en México los niveles de satisfacción con los servicios públicos denotan áreas de oportunidad para los gobiernos, principalmente para los ayuntamientos ya que en su mayoría son competencia municipal. En el apartado siguiente de este capítulo se discutirá la reputación de los gobiernos.

En este capítulo se presentaron diversas mediciones de opinión pública que tienen los ciudadanos en relación a organizaciones del sector público, ya sea en cuanto a niveles de confianza, aprobación de la gestión o el nivel de satisfacción con servicios públicos; sin embargo, las mediciones de la opinión ciudadana hacía las instituciones o gobiernos carece de elementos que ayuden a la mejora en la gestión, no se ha logrado generar un instrumento de medición que revele lo que los ciudadanos opinan de un gobierno y el juicio que hacen respecto del mismo.

El problema que plantea la presente investigación es que no existe un modelo para medir reputación gubernamental aplicable a los gobiernos municipales en México, además de que los factores que la determinan no son claros y no existen indicadores para medir la incidencia de cada uno de ellos en relación a la reputación. Se busca aportar no sólo una metodología novedosa para contar con un instrumento de medición de reputación gubernamental, sino que se pueda conocer si el impacto de cada variable o dimensión es positivo o negativo en la variable dependiente y la medida de éste impacto.

En la siguiente parte de esta investigación se desarrolla el marco teórico que sustenta las hipótesis planteadas en el apartado de elementos metodológicos de la investigación.

# PARTE III.

---

## DE LA LEGITIMIDAD DEL PODER POLÍTICO A LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

---

Hernández *et al.* (2014) afirman que es necesario que una vez revisada la literatura relacionada con el tema de investigación, se elabore el marco teórico. Para Bernal (2010) el marco teórico es la fundamentación teórica de la investigación, es decir, una presentación de las principales teorías o enfoques existentes sobre el tema objeto de estudio, en éste se presentan debates teóricos, resultados anteriores, así como instrumentos utilizados.

Esta parte del trabajo de investigación contiene las teorías que dan fundamento a la investigación, dividiendo el marco teórico en dos partes, la primera, conformada por el capítulo tercero en el que se abordará la legitimidad y la representación del poder político en un estado democrático y la segunda sobre las teorías de la reputación gubernamental y sus factores determinantes que se analizará en el capítulo cuatro.

## **CAPÍTULO 3.**

# **LA LEGITIMIDAD Y LA REPRESENTACIÓN DEL PODER POLÍTICO EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO**

---

La legitimidad describe el ejercicio del poder como “aceptado por todos los miembros de la sociedad; por lo tanto, es una cualidad que todas las estructuras políticas deben poseer en las naciones democráticas” (Lilleker, 2006, p.102). Sin embargo, existe discrepancia en el concepto de legitimidad del poder político y en el cómo se habrá de obtener la legitimidad.

En este capítulo se analizará la legitimidad y representación del poder político en un estado democrático desde la teoría política, analizando los principales autores y teorías.

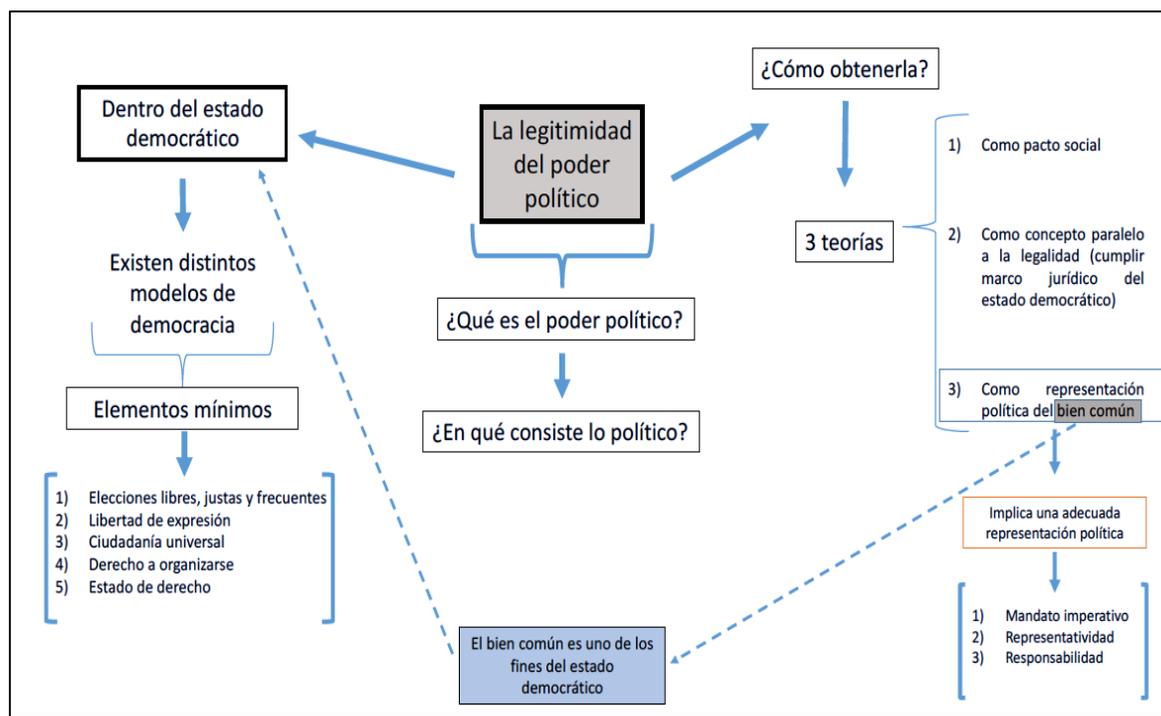
El capítulo comienza por describir al estado democrático entendiendo que existen distintos modelos de democracia que pasan desde una mera democracia procedimental hasta la democracia deliberativa.

El capítulo continúa por analizar tres teorías de la legitimidad del poder político, es decir, de cómo habrá de conseguirse esa legitimidad, la primera, en la que se analizarán de manera crítica aquellas aportaciones que consideran a la legitimidad como derivada del pacto social, la segunda, que considera a la legitimidad como concepto paralelo a la legalidad y, por último, la que considera a la legitimidad como representación del bien común. Al desarrollar la tercera de las teorías de la legitimidad se irá interrelacionando con las diferentes teorías de representación política.

La siguiente figura muestra la interrelación entre conceptos y teorías de la legitimidad del poder político que a lo largo del capítulo tercero se habrá de explicar; el diagrama parte de entender que es la legitimidad y qué es el poder político, así como en qué consiste lo político dentro del mismo; la figura nos muestra que esta legitimidad es entendida dentro de un estado democrático y que pese a existir distintos modelos de democracia existen elementos mínimos que cualquier estado que tenga el adjetivo de democrático debería cumplir.

Por otro lado, el diagrama nos muestra las teorías para obtener el poder político y cómo la tercera implica generar bien común, mismo que es uno de los fines del estado democrático y que para conseguirlo es necesaria una adecuada representación política.

**Figura 3.1 La legitimidad del poder político**



Fuente: Elaboración propia con base en Sartori, 1997; Held, 2002; Strömbäck, J., 2005; Sabine, 2004.

Una vez explicado el diagrama sobre la legitimidad del poder político analizaremos cada una de los conceptos y teorías necesarias para una mayor comprensión del mismo, en el apartado siguiente se estudiará qué es el estado democrático y cómo ha evolucionado en la historia.

### **3.1 El Estado Democrático**

Si por estado entendemos a la comunidad política que como lo define Porrúa es una “sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico” (2007, p. 25), si comprendemos un concepto genérico y básico de estado, lo complejo es en la definición de estado democrático ya que para conseguirlo con decoro habrá que iniciar por definir democracia.

Sartori (1997) afirma que la complejidad no está en definir el vocablo acuñado por Herodoto, el autor expresa que basta saber un poco de griego para determinar que el vocablo democracia significa “poder del pueblo”, Held (2002) argumenta que en primer lugar la democracia significa una forma de gobierno en la que, de manera distinta a las monarquías o aristocracias, es el pueblo el que gobierna y no sólo unos cuantos o uno.

Pero como advierte Sartori (1997), las discrepancias están principalmente en definir cómo habrá de ser el gobierno del pueblo y para qué habrá de existir. Sartori nos pone entonces dos caminos para definir a la democracia, una de manera prescriptiva, que implica un deber ser, un ideal de democracia para efectos normativos una utopía, y, por otro lado, una definición descriptiva que nos explicará cómo es el gobierno del pueblo en aquellos estados que se dicen democráticos.

En el siguiente apartado se analizarán distintos modelos de democracia teniendo como principal directriz para su clasificación el papel que habrá de desempeñar el ciudadano – gobernado y por otro lado el gobernante.

### **3.1.1 De la democracia procedimental a la democracia deliberativa: un análisis teórico.**

Comenzar a hablar de democracia nos remonta a la antigua Grecia hace más de veinticinco siglos hasta llegar a la actualidad, sin embargo, como menciona Dahl (2012) después del clásico origen de la democracia en Grecia y Roma tuvo un declive hasta su desaparición.

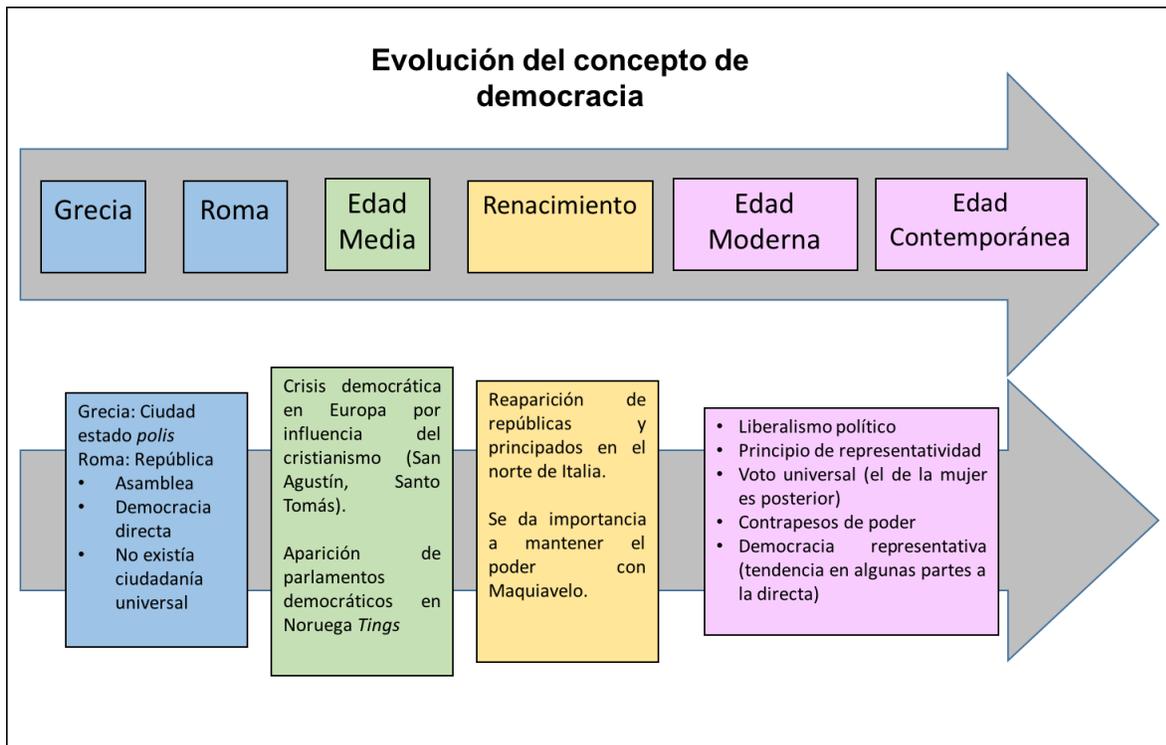
Coincido con el autor en comentario en que sería un error pensar que la democracia se inventó de una vez por todas, Dahl expresa que no puede compararse a la democracia con la máquina de vapor, por el contrario, la democracia es una forma de gobierno que se habrá de ir modificando con el paso del tiempo.

#### **i) Análisis histórico de la democracia: de la antigua Grecia a la democracia en el estado moderno.**

En esta sección del capítulo tercero se hará un análisis de cómo surge la democracia en la antigua Grecia y cómo esta ha ido transformándose a través de la historia pasando por la democracia en Roma y la Edad Media hasta llegar a la democracia en el estado moderno.

La siguiente figura resume la evolución de la democracia agrupándola en cuatro principales etapas, la primera etapa en la que se pueden puntualizar las principales características de la democracia en la antigua Grecia y en Roma, la segunda etapa describe la crisis que sufrió la democracia durante la edad media, la tercera etapa señala algunas características de la democracia en el Renacimiento, finalmente se considera una última etapa con la edad moderna y edad contemporánea.

**Figura 3.2 Evolución de la democracia**



Fuente: Elaboración propia con base en Sartori, 1997; Held, 2002; Dahl, 2012.

En la figura 3.2 se observa cómo la democracia en la *polis* nace como una democracia directa basada en la participación de los ciudadanos en el gobierno de la ciudad, Sartori (1997) y Dahl (2012) señalan que las ciudades estados eran pequeñas y deberían considerarse más como ciudades – comunidad que como estados.

Podemos llamar también a la *polis* como comunidad política tal como lo hace Aristóteles en el libro primero de La Política (2006), la más sobresaliente fue Atenas, Dahl (2012) explica cómo al núcleo del gobierno ateniense se encontraba la asamblea o *ecclesia* en la que podían participar todos los ciudadanos. Held (2002) describe a la asamblea como un órgano soberano fundamental en Atenas, mismo que se reunía al menos cuarenta veces al año con un quórum mínimo de seis mil ciudadanos, el autor afirma que los asuntos de gran relevancia para la ciudad eran discutidos en la asamblea, tales como el marco normativo, las finanzas, el ostracismo y los asuntos internacionales.

Además de la asamblea, en Atenas existían otras instituciones como el consejo de los quinientos que era el gobierno de la asamblea, un comité de cincuenta para guiar al consejo, magistrados y jueces (Held, 2002); vale la pena poner sobre relieve que la mayoría de los cargos públicos se hacían por sorteos (Dahl, 2012), esto último nos parecería inconcebible en un sistema democrático, sin embargo, existen casos aislados<sup>1</sup>.

Para Aristóteles (2006) un componente de los gobiernos democráticos era que los pobres tenían acceso al poder, a diferencia de la oligarquía en que sólo los pertenecientes a las clases más acomodadas podían gobernar, para él, la democracia es un gobierno de pobres y muchos y se corre el riesgo de que existan demagogos cuando la soberanía recae en el pueblo y no en la ley; el autor menciona que al no ser un gobierno de leyes se gobierna de manera despótica y este tipo de democracia se vuelve análoga a la tiranía en relación a la monarquía. Aristóteles critica a la democracia ateniense al considerarla una degeneración del gobierno de muchos, para él, la democracia se caracterizaba por que el pueblo *demos* cambiaba a antojo propio las leyes lo que generaba un conflicto entre clases (Aristóteles, 2006).

Sartori (1997) afirma que esta democracia de la *polis* fue efímera. Atenas tenía un sistema de clases sociales en las que no todos los habitantes tenían el derecho a participar en la toma de decisiones. Fue el tamaño pequeño de la *polis* es la razón de que fuese efímera, se calcula que en Atenas sólo había entre 30 y 35 mil ciudadanos de un total de trescientos mil habitantes (Sartori, 1997). Debemos poner sobre relieve que de acuerdo con Aristóteles (2006) los ciudadanos son aquellos que participaban en el ejercicio de los poderes de juez y en el gobierno, no todos los habitantes poseían esa cualidad, por ejemplo, las mujeres o los esclavos.

---

<sup>1</sup> En las elecciones federales de 2015, el partido político MORENA en México ordenó sus listas de candidatos a diputados federales y locales por el principio de representación proporcional a través de una tómbola, en la que los posibles pre-candidatos se registraban previamente, sin embargo, el orden de las listas para cada estado o circunscripción era mero producto del azar.

Con aparición posterior a la *polis* griega pero coincidente en algunos momentos tenemos en Roma un régimen de gobierno llamado república (Dahl, 2012), que si bien puede ser comparada con la democracia no son sinónimos. *Res publicae* se puede traducir como la “cosa de todos” (Sartori, 1997) y que como dice el autor la república implica un sistema político de todos en interés de todos y no de unos cuantos, los pobres, como podría criticar Aristóteles (2006).

Cicerón refiere a la república de la siguiente manera “así pues, la cosa pública es lo que pertenece al pueblo, pero el pueblo no es cada grupo de hombres, asociado de cualquier manera, sino un amplio conjunto de hombres unidos por un acuerdo común acerca de la ley y los derechos por el deseo de participar de mutuas ventajas” (Cicerón, 1991, p. 124).

La participación en las decisiones de la comunidad en Roma en un inicio estuvo restringida sólo a los patricios o aristócratas, después se extendió a los plebeyos, pero al igual que en Grecia, las mujeres no participaban en la toma de decisiones públicas (Dahl, 2012). De acuerdo con el autor la principal institución democrática en Roma era la asamblea a la que *de iure* podían asistir todos los ciudadanos, pero *de facto* se limitaba a la participación de los ciudadanos que vivían en la ciudad de Roma y no en el resto del vasto territorio de la República. Tras la caída de la República Romana en el 44 a.C. y la instauración del imperio desaparece la democracia por un largo periodo. Como máximo la democracia antigua duró un siglo y medio (Sartori, 1997), con el paso de los años vamos a ver cómo se transitará de una ciudad – estado de un pequeño tamaño a un estado como lo conocemos hoy en día, y siendo éste también democrático.

Durante la edad media se puede observar un largo periodo en la historia de la humanidad en el que debido al apogeo del cristianismo las preocupaciones dejaron de ser la participación en la comunidad política y en cambio fueron las de lograr vivir en comunión con Dios (Held, 2002).

Se puede observar en la obra de San Agustín *La ciudad de Dios* que fue escrita entre el 410 y 423 d.C. cómo se da superioridad al poder de la iglesia que al secular (San Agustín, 2010). Sin embargo, unos 700 años después de la obra de San Agustín aparece la aportación de Santo Tomás de Aquino quien reexaminó las diferencias entre el poder divino y el secular, de acuerdo con Held (2002) la mayor aportación de Santo Tomás es que él considera que el poder secular de un monarca no debe ser ilimitado.

Dahl (2012) pone de relieve otros ejercicios democráticos particularmente a través de asambleas locales, por ejemplo, las que existían entre hombres libres vikingos entre los años 600 y 1000 d.C., estas asambleas eran llamadas *Tings* y entre sus facultades estaban las de dirimir conflictos, aprobar leyes, aprobar temas concernientes a la religión y lo más importante, es que hacían jurar al rey la obediencia a las leyes del *Ting* generando equilibrio entre los poderes de manera primitiva.

Después de casi mil años sin tener en la práctica instituciones democráticas, en la última parte del Medioevo, alrededor del 1100 d.C. reaparecen las instituciones democráticas nuevamente en la zona del mediterráneo, en el norte de Italia se instauran gobiernos populares en pequeñas ciudades tales como Florencia y Venecia, de acuerdo con Dahl (2012) la participación en la toma de decisiones públicas en un inicio estuvo restringido a las clases altas, pero se fue extendiendo a las clases medias a lo que se le conocía como *il popolo*, es decir, el pueblo.

A lo largo de los siglos XI y XII se fueron fortaleciendo estados democráticos que incluían consejos de gobierno con un poder supremo ejecutivo y con un poder judicial al que llamaban *podestà*, este tipo de gobiernos se expandieron a Florencia, Padua, Pisa, Milán, Siena, entre otras ciudades independientes; una característica que hay que poner sobre relieve es que los cargos para ser miembro del consejo eran electos por un tiempo limitado (Held, 2002).

Durante la edad media, los gobiernos que podemos considerar democráticos no se consideraban democráticos a sí mismos, sino hasta cuando se recupera la obra de

Aristóteles a mediados del siglo XIII, aunque en un inicio se retoma con un sentido peyorativo puesto que se asociaba con la política de la plebe, es decir de los plebeyos, a favor de los pobres más que en interés público (Held, 2002).

En el renacimiento podemos observar que el pensamiento democrático y la importancia de elegir al gobierno resurge, uno de los principales autores que refuta a los gobiernos de la iglesia y pone de relieve el que sea el pueblo el que elabore las leyes a través de una asamblea general fue Marsilio de Padua, sin embargo, cuando publicó su obra las instituciones de gobiernos electivos estaban en decadencia no solo en Padua sino en gran parte de Italia, así que era necesario entender cómo se podía mantener el poder, y quien mejor lo hizo fue Maquiavelo (Held, 2002).

González (1994) explica la democracia en el Renacimiento y cómo fue su paso a la edad moderna; durante el renacimiento se suprime la visión teocéntrica medieval del mundo y de la vida y se crea un orden nuevo de integración antropocéntrica, en el que el hombre se vuelve el centro y elemento más importante de todo. Narra el autor cómo se pasa del humanismo cristiano al humanismo secularizado con gran influencia del racionalismo.

No se puede dejar de lado que durante este periodo aparece un movimiento que puso en tela de juicio la autoridad de la iglesia católica, la reforma permitió a los príncipes acaparar las funciones civiles y eclesiásticas, uno de los ejemplos más relevantes fue el caso del Rey Enrique VIII; se da inicio a una etapa en el poder absoluto no lo tendrá la iglesia sino el gobernante (González, 1994).

Se puede afirmar que la edad moderna en relación a la democracia y a la formación del estado moderno se caracterizó por dos movimientos considerados como causas de la revolución industrial, la ilustración y el liberalismo, ambos con grandes representantes franceses e ingleses, tales como Rousseau, Montesquieu, Voltaire, Locke, entre otros; en cuanto a la política se popularizó el voto universal entre clases sociales y el principio de representación (González, 1994; Held, 2002).

Dahl (2012) describe cómo se formó el concepto de democracia moderna a la par de la independencia de Estados Unidos de América, de acuerdo con el autor, Hamilton y Madison en el federalista asumen la democracia como forma de gobierno para el país por nacer aun cuando reconocían riesgos en ésta.

Madison distingue entre democracia y república, la primera sería una democracia pura que sería a la que implica una democracia directa, en la que un pequeño número de ciudadanos de una sociedad determinada se reúnen para tomar decisiones, en tanto a la república el independentista americano le da como característica la representación, es decir, en la que sólo unos cuantos toman las decisiones en representación del resto de los ciudadanos (Dahl, 2012).

Años posteriores Abraham Lincoln expresa que “el espíritu del gobierno democrático: es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” (Sartori, 1997, p. 24), entendiendo que la esencia de la democracia es la participación de la ciudadanía en el gobierno y cuyo fin último debe ser la ciudadanía misma.

## **ii) Criterios mínimos para que un estado sea considerado democrático**

Existe coincidencia entre diversos autores tales como Strömbäck (2005), Dahl (2012) y Sartori (1987) en que sin importar el modelo de democracia por el que se opte, existen ciertos elementos mínimos que un estado debe garantizar para poderse llamar democrático. Dichos criterios mínimos se pueden agrupar en los siguientes cinco: 1) los tomadores de decisiones son electos por el pueblo a través de elecciones justas, libres y frecuentes; 2) existe libertad de expresión, libertad de prensa y de información; 3) la ciudadanía universal para todos los adultos; 4) todos tienen derecho a formar o formar parte de organizaciones; y 5) la sociedad está gobernada por el estado de derecho.

## **iii) Modelos de democracia y sus implicaciones normativas**

Para abordar los modelos de la democracia habrá que comenzar por una clasificación muy general, en coincidencia con distintos autores, como Bobbio (2005), Held (2012) y Sartori (1997), se pueden considerar dos modelos de democracia de los cuales se

desprenderán tantos más, la democracia representativa y la democracia directa. La democracia representativa se puede definir como aquella en la que las “deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin” (Bobbio, 2005, p. 52).

Strömbäck (2005) basado en las aportaciones de otros estudiosos de la democracia como Dahl (2012), Held (2012), Sartori (1997), entre otros, clasifica a la democracia en relación no sólo a si éstos son parte de la democracia representativa o directa, si no en cuanto a las implicaciones normativas para el ciudadano y para el gobierno en cada uno de los modelos.

La tabla 3.1 resume cuatro modelos de democracia, así como sus principales implicaciones normativas para los poderes del estado y para los ciudadanos. En los párrafos subsecuentes a la tabla se estudiarán los principales modelos de democracia haciendo clara distinción entre los que son meramente representativos y los que tienden a la democracia directa; tomando en cuenta las implicaciones normativas que tendrá para cada una de las partes.

**Tabla 3.1 Modelos de democracia**

<b>Modelo de democracia</b>	<b>Concepto</b>	<b>Implicaciones normativas</b>
<b>Procedimental</b>	Es la primera etapa por la que habrán de pasar los estados una vez que se han convertido en democráticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los poderes del estado deben garantizar elecciones libres y justas.</li> <li>• Los ciudadanos no deben más que respetar los procesos democráticos</li> </ul>
<b>Competitiva</b>	Es la democracia en la que para ocupar los cargos públicos se pasa por una batalla competitiva por el voto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los poderes deben garantizar condiciones de competencia electoral.</li> <li>• Los ciudadanos deben tener opiniones de los problemas públicos, conocer historial de candidatos, revisar plataformas políticas y promesas de campañas.</li> </ul>
<b>Participativa</b>	La democracia participativa implica el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, implica una ciudadanía activa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los poderes deben generar mecanismos que incentiven la participación ciudadana.</li> <li>• Los ciudadanos con interés político, miembros de asociaciones, informados y con deseos de cooperar.</li> </ul>
<b>Deliberativa</b>	Es en la que la toma de decisiones colectivas es con la participación ciudadana con argumentos y con racionalidad e imparcialidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudadanos informados, buenos para escuchar, que sepan distinguir valores, con disposición para intercambiar opiniones, que busquen consenso, racionales e imparciales.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Strömback, 2005; Schumpeter, 1975; Bobbio, 2005; Putnam, 1993; Elster, 1998.

En los párrafos subsecuentes se profundizará en cuanto a los distintos tipos de democracia.

#### **a) La democracia procedimental**

Ésta implica que un estado para poder ser considerado democrático tiene que cumplir con los elementos mínimos para serlo (Strömbäck, 2005). De acuerdo con el autor, es la primera etapa por la que habrán de pasar los estados una vez que se han convertido en democráticos. En este modelo de democracia, los poderes del estado deben garantizar elecciones libres y justas y los ciudadanos no deben más que respetar los procesos democráticos (Strömbäck, 2005).

#### **b) La democracia competitiva**

Este modelo de democracia se puede definir como “el método que permite que los arreglos institucionales para llegar a las decisiones políticas en las que los individuos adquieren el poder de decidir sea a través de una batalla competitiva por el voto de las personas” (Schumpeter, 1975, p. 269).

En la democracia competitiva ya no es suficiente que las elecciones sean libres y justas, sino que además existan condiciones de competencia, en la que pueda haber alternancia en el poder; al existir competencia entre los potenciales gobernados, para Strömbäck (2005) los ciudadanos adquieren mayores responsabilidades tales como tener claras opiniones de los problemas públicos, conocer los records de quienes han estado en algún cargo público, conocer las plataformas políticas de los candidatos o partidos políticos, así como, las promesas de campaña.

Los modelos de democracia procedimental y competitiva anteriormente descritos implican una mera democracia representativa y en los siguientes modelos se comienza el tránsito hacia una democracia directa, ya que como Bobbio (2005) atina en argumentar, la democracia representativa y la directa no son excluyentes, pueden coexistir características de ambos modelos.

Por democracia directa no se debe entender aquél modelo en el que todos los ciudadanos tomen todas las decisiones, ya que como lo describe Bobbio (2005) eso sería insensato; el autor pone de relieve que la existencia de la asamblea conformada por la totalidad de ciudadanos deliberantes en el estado moderno sería no sólo compleja sino insuficiente.

### **c) Democracia participativa**

Putnam (1993) establece que las decisiones dentro de un estado democrático implican un gran capital social, es decir, que existan normas de reciprocidad, compromiso cívico y confianza, porque en la medida que la sociedad civil esté más organizada la democracia tendrá más éxito. La democracia participativa implica el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, implica una ciudadanía activa. Para Strömbäck (2005) las implicaciones normativas para los ciudadanos en la democracia participativa son mayores ya que se espera de ellos que además de cumplir con las responsabilidades de la democracia procedimental y competitiva, tengan un interés por lo político, comprometidos con asociaciones de la vida pública, que conozcan cómo poder influir en la vida pública, que sean ciudadanos confiables y con deseos de cooperar.

Si seguimos los argumentos de Putnam (1993) y Strömbäck (2005) no podemos limitar la democracia participativa a los mecanismos legales que prevén las normas jurídicas, que en el caso particular de México la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 35 fracción VIII sólo prevé que los ciudadanos tienen derechos a presentar iniciativas de ley, así como, a participar en las consultas populares.

### **d) Democracia deliberativa**

La democracia deliberativa puede definirse como a “aquella que implica toma de decisiones colectivas con la participación de todos los que serán afectados o sus representantes; además implica que la toma de decisiones sea a través de argumentos

ofrecidos por y para los ciudadanos que deben estar comprometidos a los valores de la racionalidad y la imparcialidad” (Elster, 1998, p.8).

Habermas es otro autor que pone de relieve la democracia deliberativa al considerar el diálogo y la participación ciudadana como un requisito indispensable para ésta (Vergara, 2005). Para Strömbäck (2005), la democracia deliberativa implica aún mayores responsabilidades para los ciudadanos, no sólo las anteriormente mencionadas en otros modelos, sino que además sean buenos escuchando, que conozcan las condiciones relevantes para la toma de decisiones, que sepan distinguir valores morales, que tengan disposición a cambiar de opinión, que deseen el consenso y que tengan un gran compromiso con el valor de la imparcialidad y la racionalidad. La definición del autor se convierte en una definición de democracia prescriptiva como la que habla Sartori (1997).

### **3.2 Teorías de la legitimidad y la representación del poder político en el estado democrático**

Puesto que el poder es necesario para la organización de la vida social en la que unos gobiernan y otros son gobernados, para Hauriou el poder es una libre energía que, debido a su superioridad, asume la tarea del gobierno de un grupo humano (González, 2004). En el presente apartado del capítulo tercero analizaremos tres teorías sobre legitimidad del poder político; en primero lugar, estudiaremos a la legitimidad del poder político como resultado del pacto social; en segundo lugar, a la legitimidad como concepto paralelo a la legalidad, y, por último, a la legitimidad como representación política del bien común.

#### **3.2.1 La legitimidad derivada del pacto social**

En esta sección del capítulo tercero estudiaremos las aportaciones de diversos autores que consideran que la legitimidad del poder político se adquiere a través del pacto social, es decir, a través del contrato implícito que realizan gobernados con gobernantes para ceder el poder y la administración del mismo. Las razones para establecer el contrato social son diversas desde la necesidad natural del hombre de

vivir en comunidad que plantean Platón y Aristóteles hasta el cambiar del estado natural en el que sólo el más fuerte sobrevivía que plantea Hobbes.

### **i) El ciudadano como animal político y la constitución ideal en Platón y Aristóteles**

Platón analiza al estado ideal en su obra la *República*, él no se limita a dibujar un estado existente hasta ese entonces, su estado ideal tiene como punto de partida que el hombre de estado habrá de ser un filósofo que tenga claridad de la idea del bien (Sabine, 2004).

Para Platón la legitimación del estado se fundamenta en que los hombres tienen necesidades infinitas y ningún hombre es capaz de satisfacerlas por sí mismo, sólo pueden ser satisfechas cuando se encuentra complementado, cuando se ayuda con otros y hacen intercambios, sólo en una sociedad. Platón considera que el acuerdo para unirse en sociedad por parte de los individuos es voluntario ya que deviene de su naturaleza (Sabine, 2004).

Aristóteles en su obra la *Política* en sentido similar a Platón, justifica la vida en comunidad por la naturaleza del hombre, ya que él lo llama el *zoon politikon*, es decir, un animal político, sólo que Aristóteles no se queda en el marco de lo ideal o utópico, sino en el estado real (Sabine, 2004). Para Aristóteles el estado está definido en la constitución y por ésta entiende a la estructura que da orden a la ciudad – estado estableciendo el funcionamiento de los cargos públicos y de la autoridad (Bobbio, 2007).

Aristóteles considera que la *polis* “se forma para vivir y existe para vivir bien” (Aristóteles, 2006, p. 39), él considera que la formación de esta comunidad política es natural al ser el hombre un animal político, que bien podría interpretarse como hombre nacido para asociarse políticamente.

## **ii) Del sueño de Escipión a la realidad de la república en Marco Tulio Cicerón**

En el siglo I a.C. Cicerón escribe *La república* en la que de igual manera que Platón, a través de diálogos entre Escipión el africano y su nieto inicia por describir cómo es que el estado gozará de legitimidad. Para Cicerón existe un derecho natural superior y atemporal al humano *ius Gentium* y el estado deberá tener como fundamento en el primero, y lo más importante, de acuerdo con él, el estado sólo perdurará si se basa en la conciencia de las obligaciones mutuas entre los miembros de la comunidad (Sabine, 2004).

Para Cicerón el estado toma el nombre de república, y en su sueño Escipión la describe como “la cosa del pueblo, y el pueblo no es el conjunto de todos los hombres reunidos de cualquier modo, sino reunidos por un acuerdo común respecto al derecho y asociados por causa de utilidad” (Cicerón, citado por Sabine, 2004, p. 147).

Se desprende cómo para Cicerón es necesario un acuerdo, un pacto entre los miembros de la comunidad para que el estado perdure, para que sea legítimo; Cicerón afirma que el poder del estado surge del poder colectivo del pueblo, así al ejercerse el poder político de manera recta y legítima, es el poder del pueblo.

## **iii) El impasse democrático de la Edad Media al Renacimiento: San Agustín, Santo Tomás de Aquino y Santo Tomás Moro**

En párrafos anteriores hemos mencionado que durante la Edad Media se vivió una pausa al desarrollo de las teorías de la democracia, aun así, vale la pena rescatar las ideas de algunos pensadores de la época en relación a la teoría del estado para comprender la cosmovisión de la Edad Media.

El primero de los pensadores que se analizarán es San Agustín, él vivió entre el 354 y 420 D.C., su principal obra es “La Ciudad de Dios” en la cual sin duda alguna defiende al cristianismo y establece un modelo de ciudad ideal siguiendo el modelo de ciudad – estado griego, San Agustín considera que el estado es de origen divino, para él, un

estado justo tiene que ser aquél que enseñe y promueva la verdadera religión (González, 2004).

Dando un gran salto en el tiempo, por casi mil años no hay registros de teorías relacionadas con el estado y la política de relevancia tal como para trascender hoy en día; es hasta la obra de Santo Tomás de Aquino, quien vivió entre el 1225 y 1374, que se revisan asuntos políticos; para la concepción tomista la de la vida social y política cae directamente en su plan de naturaleza como conjunto, para él, la sociedad es un sistema de fines y medios, “la sociedad como un cambio mutuo de servicios encaminado a la vida buena, a la que contribuyen muchas aportaciones. El fin de la sociedad es el bien común” (González, 2004, p. 629).

Para Santo Tomás el bien común implica la existencia de una autoridad dirigente y los gobiernos poseían de una finalidad moral primordial, para él, la comunidad “estado” debía facilitar una vida feliz y virtuosa; por lo que resulta congruente que Santo Tomás considerara que la ley debía limitar la autoridad y el ejercicio del gobierno y el poder sólo se justificaba en cuanto éste sirve al bien común (González, 2004). Según la concepción tomista el gobierno es una magistratura o fideicomiso de toda la comunidad que debe ser visto “como súbdito más ínfimo, el gobernante está justificado en todo lo que hace solamente porque contribuye al bien común” (Sabine, 2004, pp. 205 – 206).

Sabine (2004) expone que Santo Tomás consideraba a la sociedad como un cambio mutuo de servicios encaminados a la vida buena, a la que contribuyen muchas aportaciones, el campesino y el artesano proporcionando bienes materiales, el sacerdote con las oraciones, entre otras.

Para Santo Tomás ese bien común que era la finalidad del estado exige que tal sistema tenga una parte dirigente, así como el alma rige al cuerpo; compara la fundación y gobierno de los estados, así como la planeación de ciudades, con el proceso en que Dios crea y gobierna el mundo (Sabine, 2004).

Ahora toca analizar el trabajo de Tomás Moro, en su obra Utopía él describe cómo sería una comunidad ideal, para él, la comunidad debía ser cooperativa muy lejana a la que en ella habitaba; para la comunidad lo socialmente justo derivaba francamente del análisis platónico de la sociedad con un sistema de clases cooperantes; el fin de su comunidad utópica era producir buenos ciudadanos y hombres con libertad intelectual y moral, pretendía eliminar la ociosidad, poder satisfacer las necesidades físicas de todos sin excesivo trabajo, tenía como intención abolir el lujo y el derroche de los miembros de la comunidad para poder así, mitigar la miseria y la riqueza, esto lo lograría si se reducía al mínimo la ambición del ser humano (Sabine, 2004). La comunidad como organización política que pretendía Tomás Moro suena imposible, más si analizamos la sociedad en la que él vivió al lado del Rey Enrique VIII.

#### **iv) El consenso como legitimación del poder en Maquiavelo**

En el siglo XV es cuando se populariza la concentración del poder político en manos de los monarcas, esto como beneficio de la unidad nacional, para el siglo XVI se vuelve común el pensamiento político del derecho divino por el cual los monarcas concentraban el poder político, mismo que predominó durante el absolutismo en Europa occidental, en esta época es que Nicolás Maquiavelo surge como pionero de la teoría del estado moderno a través de sus dos principales obras “El Príncipe” y “Discursos sobre la primera década de Tito Livio” los cuales relatan el problema de las causas de auge y decadencia de los estados así como estrategias para perdurar en el poder, tanto de gobiernos absolutos como de la república romana (Porrúa, 2007).

Maquiavelo justifica el gobierno en la fuerza y la astucia, para él la finalidad de la política es conservar y aumentar el poder político, él atribuye en un papel fundamental a las leyes, señalando que debe haber remedios legales para impedir la violencia ilegal y señala los peligros políticos de que los gobernantes se desempeñen de manera ilegal, Maquiavelo favorecía el gobierno benévolo siempre que fuera posible y el empleo de la severidad cuando fuese necesaria, con moderación, dejó explícito que el gobierno es más estable cuando es electo que por herencia (Sabine, 2004).

#### **v) El nacimiento del contrato social en Hobbes**

Hobbes vive entre el 1588 y 1679, su teoría política descansa en el materialismo sus principales obras fueron escritas entre los años 1640 y 1651, motivado por las guerras civiles con la intención de apoyar el gobierno absolutista del rey ya que él era un fiel seguidor de la monarquía ya que la consideraba como la forma más estable y ordenada de gobierno (González, 2004; Sabine, 2004).

El fundamento del estado está en el estado de naturaleza en el que todos los hombres viven en guerra de todos contra todos, en la que el hombre no ve sino enemigos que hay que exterminar “el hombre es el lobo del hombre”, para él la finalidad del estado es el establecimiento de la paz y defensa, justifica la existencia del estado para la conservación de las personas, considera que los seres humanos tienen dos principios: deseo y razón, el deseo hace que tomemos para sí lo que otros desean y la razón enseña a los hombres a huir de una disolución antinatural, la razón hace tener miedo a perder un regulador de los deseos (González, 2004; Sabine 2004).

Hobbes considera que existe un contrato entra la sociedad, el cual permite una forma de convivencia social, crean la sociedad civil, y nace el derecho y la obligación (González, 2004). Para él, la sociedad se basa en la confianza mutua ya que “los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras, sin fuerza para proteger al hombre, en modo alguno” ... “los lazos de las palabras son demasiado débiles para refrenar la ambición humana, la avaricia, la cólera y otras pasiones de los hombres, es éstos no sienten el temor de un poder coercitivo” (Sabine, 2004, p. 362).

#### **vi) El idealismo comunitario de Rousseau**

Rousseau vive entre los años 1712 a 1778, su obra más importante es “El contrato social” publicada en 1762, puede argumentarse que su doctrina política es el contractualismo que difiere de otros en cuanto a su concepción del estado de naturaleza, para él el contrato social es una hipótesis racional, no histórica (González, 2004; Sabine, 2004).

Rousseau cree en que hubo una etapa primitiva en la humanidad, una situación pre-social, con libertad absoluta; pero nace la división del trabajo, la propiedad privada y la desigualdad entre los hombres; por lo tanto, el contrato social es para recuperar la libertad perdida. Los hombres se ponen de acuerdo y para crear artificialmente la sociedad política, se “cede a la comunidad sus derechos naturales y ésta les devuelve, con su protección, esos mismos derechos que estarán garantizados” (González, 2004, p. 640), Rousseau explica en esas líneas cómo es que el poder se transmite a la sociedad entera, ella es la depositaria de la soberanía.

Los derechos de los hombres existen en la medida en que éstos son miembros de un grupo, Rousseau explica que “una comunidad es única y coetánea de sus miembros, éstos no la crean ni tienen derechos contra ella. Es una asociación, no un agregado, una personalidad moral colectiva” (Sabine, 2004, p. 447).

El orden social es “un derecho sagrado que sirve de base a todos los demás. Esta dificultad, en lo que se refiere a mi problema, puede enunciarse en estos términos: hallar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca más que a sí mismo y quede tan libre como antes... cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general; y recibimos en cuerpo a cada miembro como parte indivisible del todo” (Rousseau, contrato social I, i., en Sabine, 2004, p. 448)

Para Rousseau, el gobierno es un órgano con poderes delegados por la soberanía del pueblo, él consideraba que todo gobierno legítimo es republicano, y esto implica que esté gobernado por leyes (Sartori, 1997). Él cree que las personas ganan más al estar unidos, que la voluntad general, representa el bien social, que es la pauta de justicia. Lo que no es justo no es la voluntad general (Sabine, 2004).

Rousseau afirma que “para que el pacto social no sea una fórmula vana, contiene tácitamente este compromiso... que quienquiera que se niegue a obedecer a la

voluntad general será obligado a hacerlo por todo el cuerpo, lo que no significa otra cosa sino que se le obligará a ser libre... condición que constituye el artificio y el juego de la máquina política, y única cosa que hace legítimos los compromisos civiles, los cuales serían sin ello absurdos, tiránicos y sujetos a los más enormes abusos" (Sabine, 2004, p. 450).

Más adelante veremos en otros autores elementos comunes no sólo en relación al estado de la naturaleza en la que se encontraba la humanidad como se explicará en los párrafos subsecuentes con Max Weber, sino también a la necesidad de confiar y desear pertenecer a la una sociedad en la cual es imperativo cumplir ciertas normas como lo sustenta Kant y Kelsen.

#### **vii) El pacto social para dirimir conflictos sociales según Max Weber**

Weber (1919) entiende por política solamente la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, en nuestro tiempo, de un Estado. Para Weber existen tres tipos de legitimidad, la primera es la tradicional, la basada en la costumbre consagrada en su inmemorial validez, por ejemplo, la que ejercen los patriarcas; en segundo lugar, tenemos a la legitimidad que otorga la gracia, el carisma personal, esa confianza que se tiene en una persona por considerársele extraordinaria, algunos ejemplos son los profetas, los jefes guerreros elegidos, los gobernantes, entre otros; por último, la tercera forma de legitimación es la que se basa en la legalidad, de acuerdo con ésta, la legitimidad se desprende de la obediencia a obligaciones establecidas en normas jurídicas, como la que debe gozar cualquier servidor público.

El estado del que habla Weber, sólo es definible sociológicamente por referencia a un medio específico que él, como toda asociación política, posee: la violencia física; para él debe existir Estado de Derecho, un Estado legal racionalista en el que el Estado tiene el monopolio de la fuerza pública, pudiendo así dirimir conflictos y hacer cumplir la ley (Bobbio, 2005).

Para él todo Estado está fundado en la violencia: “el Estado moderno es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas” (Weber, 1919, p.4)

Así cerramos un recorrido por algunos de los principales exponentes de la teoría del derecho que consideran como causa determinante un contrato que de manera explícita o implícita la sociedad por distintas razones prefiere ceder el poder al estado.

### **3.2.2 La Legitimidad como concepto paralelo al de legalidad**

El presente apartado tiene como objetivo hacer un análisis crítico de distintos autores que plantean que para que el poder político en el estado esté legitimado habrá de estar apegado a las normas jurídicas que, de acuerdo a la visión positiva del derecho, se crean en el estado (Kelsen, 1982).

#### **i) Locke y la ley como mecanismo racionalista para justificar el poder político**

John Locke vivió entre los años 1632 a 1704 una de sus principales obras en relación a la teoría del estado es “Ensayo sobre el gobierno civil”, de acuerdo con González-Schmal (2007), Locke sustenta como razón principal para que exista una división de poderes, la tendencia humana de abusar del poder.

Locke tiene algunas similitudes con Hobbes, Locke también habla de un primitivo estado de naturaleza, él explica cómo ante violaciones a la ley natural y la dificultad para ser objetivos, es necesario crear una sociedad política; sin embargo, a diferencia de Hobbes, quien cree que el estado de naturaleza es de guerra, para Locke, el estado de naturaleza es de paz, buena voluntad, asistencia mutua y conservación; pero éste no está organizado, con magistrados, derecho escrito, penas fijas para poner en práctica las normas de justicia (González, 2004; Sabine, 2004). Se puede observar

cómo para Locke el derecho escrito o positivo tiene un valor preponderante en la existencia de una sociedad como comunidad política.

Para Locke en la sociedad política lo que debía regir era el poder jurisdiccional, el ejercicio de este poder quedaba en manos de unas cuantas personas, el poder sólo debía ejercerse en la medida necesaria para preservar los derechos fundamentales de todos los hombres tales como la vida, la libertad y la propiedad; Locke cree que hay ciertos derechos naturales del hombre desde su estado de naturaleza, tal como la propiedad, como anteriores a la sociedad (González, 2004; Sabine, 2004).

## **ii) La relación sociedad y gobierno a través del derecho de acuerdo con Montesquieu**

Montesquieu vivió durante los años 1689 a 1755, es considerado uno de los filósofos políticos más importantes durante el siglo XVIII junto con Rousseau, su principal obra en relación a la teoría del estado fue el “Espíritu de las leyes” en la cual explica la teoría sociológica del gobierno y del derecho, mostrando que la estructura y funcionamiento de ambos dependen de las circunstancias en que vive un pueblo, para Rousseau las circunstancias comprenden las condiciones físicas, la forma de constitución política y las costumbres y hábitos (González, 2004; Sabine, 2004).

De acuerdo con González (2004) Montesquieu repugnó el despotismo y pugnaba por procedimientos para remediar los efectos del absolutismo en Francia, él creía en el constitucionalismo liberal que tenía como principios o dogmas la división de poderes y más importante aún, un sistema de frenos y contrapesos entre esos poderes; Montesquieu retoma la teoría clásica de división de poderes, de la que hablaban los griegos, pero en un sistema de pesos y contrapesos jurídicos dentro de una constitución.

Sabine (2004) explica como Montesquieu retoma la forma de gobierno mixta de la que hablaban Polibio y Platón, su principal aporte es que más que una mera división de

poderes, lo que concibe es un sistema de frenos y contrapesos jurídicos entre las diversas partes de la constitución.

### **iii) El imperativo categórico de la ley para legitimar al gobernante: Kant**

Ulloa (2011) afirma que para Kant la función principal del estado es dar lugar a la libertad de todos y cada uno de los miembros del estado, Kant establece que cada individuo puede buscar la felicidad personal de la manera que mejor le plazca siempre que no afecte las libertades de otros, por lo tanto, el fin del estado es el cumplimiento del derecho, y el de éste último, coordinar las libertades de los miembros de acuerdo con una ley universal. A esta función del estado se le conoce como estado de derecho; pero cómo se llega a él, Kant establece que el estado de derecho es distinto al estado de naturaleza en la que se encontraba una determinada comunidad, por lo que, en concordancia con Rousseau, existe un contrato originario en el que debe fundamentarse una constitución y, por ende, el estado de derecho.

### **iv) La legitimidad como producto del estado de derecho según Kelsen**

Hans Kelsen ha sido considerado como afiliado al neokantismo concibe la aparición del estado con el derecho, para él la teoría del estado es absorbida por la teoría general del derecho, pues de acuerdo a él, todos los problemas del estado se relacionan con la validez y producción del orden jurídico. Kelsen define al estado como el orden jurídico vigente, la vigencia del orden jurídico depende de que la creación y entrada en vigor de las normas sea de acuerdo a las normas jurídicas preexistentes, pero de igual manera creadas por el hombre. Para él, sólo lo jurídico es lo que traza límites al estado, su territorio, su población, los poderes de los gobiernos, entre otros elementos (Porrúa, 2007).

Al igual que Kant, cree que la organización política conocida como estado debe ser entendido como estado de derecho, es decir, como el cumplimiento e imperio de la ley. Las principales críticas a su visión de estado y derecho, es que desconoce cualquier derecho no positivo, es decir, el que tienen las personas dentro o fuera de un estado, para él, estado y derecho son indisolubles (Porrúa, 2007).

### **3.2.3 La legitimidad como representación política del bien común**

En particular la teoría que analiza a la legitimidad del poder político como una representación política del bien común, se habrá de analizar a la luz de las teorías de representación política con el objetivo de entender en qué medida los ciudadanos se sienten representados por su autoridad y, sobre todo, bajo qué modelo de representación.

#### **i) El estado como herramienta por excelencia para alcanza el bien común y la dignidad humana según Jaques Maritain**

Maritain ha sido catalogado como pensador tomista y defensor de la democracia cristiana, en su obra principal Humanismo Integral de 1936 muestra la realidad de la época en Europa y anticipa las democracias cristianas, incorporando valores cristianos a la democracia posterior a la revolución francesa, la primacía del bien común y el aspecto peregrinatorio de la vida temporal (Zanotti, 2012).

Él cree que en la comunidad política se reúnen no los iguales sino los diferentes, por lo tanto, se debe garantizar la tolerancia y la comprensión del otro. Al definir el aspecto peregrinatorio de la vida temporal, Maritain distingue que el gobierno temporal no es de Dios y que debe existir una secularización del poder civil (Maritain, 1983).

El principal valor que incorpora es la primacía del bien común, la cual significa “que cada persona no puede optar por un bien en la vida social contrario al desarrollo de la vida social conforme a la naturaleza humana... el bien común es el bien de todas las personas en el marco social” (Zanotti, 2012, p. 118).

Para Maritain, un cristiano debía vivir en una democracia como forma de estado cuyo poder político debe tener como límite la dignidad y los derechos humanos fundamentales de la persona (Maritain, 1983).

## **ii) John Rawls y la justicia social como justificación del poder político**

John Rawls establece su teoría de la justicia en la obra publicada en 1971, él le otorga prioridad absoluta a la justicia y la entiende como la primera virtud de las instituciones sociales, por lo mismo en su planteamiento no concede un valor mayor a las instituciones por presentarse ordenadas, estables o eficientes, lo fundamental será que ellas sean justas (Martínez, 2011).

Para Rawls las instituciones, tales como la familia, las leyes, la constitución política, la protección a la libertad de pensamiento, la propiedad privada, entre otras, deben distribuir derechos y deberes al interior de la sociedad de tal suerte que se eviten las desigualdades; él cree que debe existir una serie de principios de justicia que ayuden “a la distribución apropiada de beneficios y las cargas de cooperación social” (Vidal, 2009, p. 23).

Las características de dichos principios es que son generales, universales, de carácter público, deben imponer orden en las demandas y por último, deben considerarse como definitivos, los dos principios que establece Rawls son: “Cada persona ha de tener un derecho igual al más amplio sistema total de libertades básicas, compatible con un sistema similar de libertad para todos” - “Las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sean para: a) mayor beneficio de los menos aventajados, de acuerdo con un principio de ahorro justo, y b) unido a que los cargos y las funciones sean asequibles a todos, bajo condiciones de justa igualdad de oportunidades” (Rawls, 2006, p. 280).

Se puede concluir que el consenso en los principios que habrán de redistribuir los beneficios y cargas hace para Rawls el equivalente a un contrato social, cuando la sociedad acepta los principios se justifica el poder político que a través de las instituciones habrá de procurar la igualdad (Vidal, 2009).

### **iii) Habermas, la democracia deliberativa para la legitimidad del poder político**

El análisis de Habermas se hace a partir de su obra publicada en 1982, Teoría de la acción comunicativa, en la que concibe a la democracia participativa en contraposición a las teorías de democracia elitista, para él, un orden político legítimo debía ser reconocido por los ciudadanos como correcto y justo, considerando la legalidad como elemento insuficiente, la democracia de Habermas pone en tela de juicio la concepción tecnócrata de la política en la que sólo una minoría de técnicos posee conocimientos para resolver las cuestiones políticas (Vergara, 2005).

Para que un orden político sea legítimo debe ser correcto y justo, esto lo logrará en la medida que la ciudadanía se involucre (Carrillo, 1985); para Habermas la legitimidad proviene de un consenso obtenido a través de la acción comunicativa, es decir, de la deliberación (Del Hierro, 2013). De acuerdo con la teoría de Habermas, “la legitimidad política es el resultado de procesos activos de formación de consensos de que dicho sistema político es justo y adecuado, y no consiste en la mera aceptación pasiva de una legalidad que ejerce una minoría gobernante” (Vergara, 2005, p.83).

Se puede afirmar que Habermas considera requisito indispensable para legitimar el poder político la participación de la ciudadanía, la toma de decisiones provenientes de un proceso de comunicación y deliberación, en el que la voluntad popular se realice como procedimiento cotidiano.

### **iv) Bobbio y la pluralidad política como mecanismo de legitimación del ejercicio del poder político**

Bobbio establece que sin un grado de pluralismo ninguna democracia puede existir y es claro en que sólo se puede gobernar cooperando con otros y construyendo mayorías a través de coaliciones entre las minorías (Bellamy, 2001). La pluralidad de partidos es una condición *sine qua non* de la democracia, él considera que es vital considerar los acuerdos que nacen de las exclusiones y coaliciones de partidos en la formación de la constitución y gobierno (Bobbio, 2005).

Vale la pena poner de relieve que es necesario que los múltiples partidos representen pluralidad de ideologías, de intereses y de sectores en la sociedad, para que entonces, tanto en el parlamento como en la construcción de gobierno exista el “mercado” del que habla Bobbio necesario para la construcción del orden jurídico y para la resolución de problemas públicos, de lo contrario sólo se tendrá una pluralidad de instituciones políticas sin representación y sin valor real al momento de construir alianzas.

Del análisis de la tercera teoría del poder político de las autoridades se puede desprender que para que éste sea legítimo no bastará con que éste sea derivado del pacto social, tampoco bastará que cumpla con procedimientos legales, sino que será necesario que los gobernados mejoren la calidad de vida de los gobernantes, y esto se puede lograr a través del bien común, la justicia social a través de la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Para una plena legitimidad también es importante que los ciudadanos se sientan representados por los titulares del poder político, particularmente en México dado que nuestro marco normativo explícitamente señala que nuestra democracia es representativa (Art. 40, CPEUM, 2018).

Representar significa “presentar de nuevo, hacer presente algo o alguien que no está presente” (Sartori, 2005, p. 257). Para el autor la representación política se puede analizar desde tres aristas: la primera que concibe a la representación como idea de mandato o delegación, de ahí que a nuestros gobernantes se les llame mandatarios y habrá que equiparar este tipo de representación con un los objetivos de un contrato de mandato jurídico; la segunda arista asocia a la representación con representatividad, es decir, con similitud o semejanza; de tal suerte que los ciudadanos nos sentiríamos por satisfechos si nuestros representantes son similares a nosotros, si comparten nuestros intereses, nuestras inquietudes, si tienen una formación similar, si pertenecen a una clase social y económica similar, Sartori advierte la dificultad de hacer realidad ésta arista de la representación ya que mientras mayor sea el número de electores, más difícil será saber a quién representan nuestros gobernantes, se puede desprender

de los argumentos del autor que la teoría de representación política por semejanza se convierte sumamente difícil en la práctica sobre todo con grandes grupos de electores, de tal suerte, que es necesaria la coexistencia de otra de las teorías; por último, para el autor, la tercera teoría de la representación política se vincula con la idea de responsabilidad, por la tanto, los ciudadanos darán el carácter de legítimo a un gobierno que actúe de manera responsable por ellos.

Los gobiernos y gobernantes enfrentan un gran reto, por un lado, contar con legitimación frente a la ciudadanía y por otro, representar a cabalidad a la ciudadanía, en el siguiente capítulo se analizará el concepto de reputación política y cómo éste se vincula estrechamente con la legitimación del poder político democrático.

## CAPÍTULO 4.

# LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA

---

**G**ood name in man and woman, dear my lord,

*Is the immediate jewel of their souls.*

*Who steals my purse steals trash. 'Tis something, nothing:*

*'Twas mine, 'tis his, and has been slave to thousands.*

*But he that filches from me my good name*

*Robs me of that which not enriches him*

*And makes me poor indeed.*

*El buen nombre en el hombre y la mujer, querido señor,*

*Es la joya inmediata de sus almas.*

*Quien roba mi bolsa roba basura. Es algo, nada:*

*Fue mío, es suyo, y ha sido esclavo de miles.*

*Pero el que me arranca mi buen nombre*

*Me roba lo que no lo enriquece*

*Y me hace pobre de verdad.<sup>2</sup>*

- *William Shakespeare,*  
*Othello*

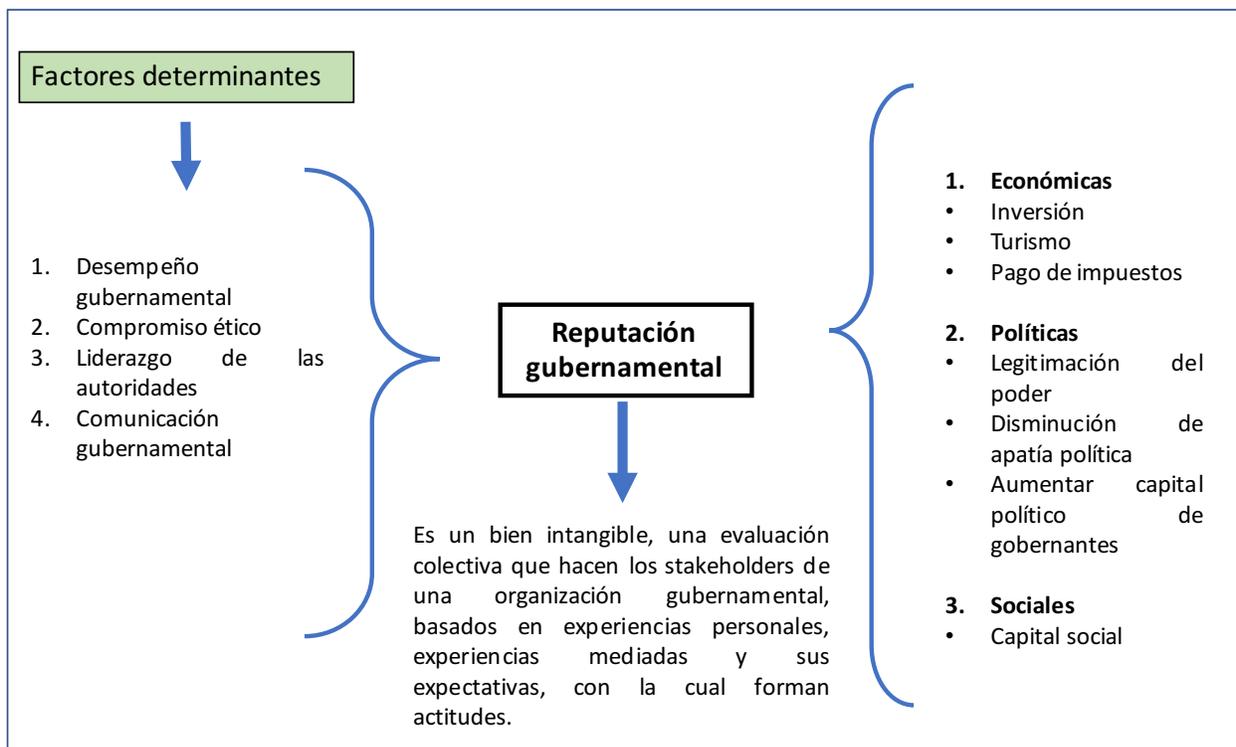
Este capítulo tiene como objetivo presentar la parte del fundamento teórico de la investigación acerca de la reputación gubernamental; en el desarrollo del capítulo encontramos en una primera parte las principales definiciones de la reputación como

---

<sup>2</sup> Traducción propia.

intangibles, así como las diferencias entre reputación corporativa y en el sector público, particularmente la reputación gubernamental; en la segunda parte se analizarán los principales factores que determinan la reputación que a su vez comprenden las variables de esta investigación; y, por último, se analizarán las principales consecuencias de la reputación gubernamental.

**Figura 4.1 La reputación gubernamental**



Fuente: Elaboración propia con base en Fombrun, 1996; Eissenegger, 2008; Luoma-aho, 2008; Canel, 2014; Bannister *et al.*, 2003; Putnam, 1993.

La figura 4.1 muestra de manera sintetizada el contenido del capítulo, partiendo del centro al analizar conceptos de reputación, en particular de reputación gubernamental, a entender cuáles son los principales factores que la determinan, mismos que serán las variables para la construcción del índice de reputación gubernamental, y, por último, entendiéndose se explican las principales consecuencias que tiene la reputación no sólo para el propio gobierno sino para otros actores de interés.

#### **4.1 La relación entre la legitimidad del poder y la reputación**

En el capítulo tercero se explica cómo es necesario justificar y legitimar el poder político y cómo distintos autores desde los clásicos griegos hasta la actualidad han expresado distintas maneras de legitimar el poder político y el estado como organización política; en este capítulo se presenta la reputación gubernamental como un activo intangible del gobierno que sin duda alguna es un mecanismo que genera entre otras consecuencias legitimidad y aprobación del gobierno que hoy en día no es sólo necesaria sino urgente. En los párrafos subsecuentes se explica una relación inseparable entre dos bienes intangibles de las organizaciones públicas, la legitimidad y la reputación.

Anteriormente se ha explicado que la legitimidad se puede entender como sinónimo de legalidad, es decir, cuando se cumple la norma existe confianza en el actuar de la organización y se puede decir que goza de reconocimiento público, es decir de legitimidad, y por otro lado cuando no se cumple la norma existe desconfianza en el actuar de las organizaciones y se mina su legitimidad (Robles y Rodríguez, 2017). En este apartado no nos limitaremos a entender a la legitimidad de las organizaciones como sinónimo del cumplimiento de la ley, sino como el reconocimiento que le dan las personas, como Lilleker (2006) la define, la legitimidad es algo aceptado por todos los miembros de una sociedad.

La legitimidad de una organización del sector público va más allá de cumplir la ley, es un intangible que establece comparaciones con otras organizaciones y requiere de comunicación organizacional para su gestión; la legitimidad es un bien intangible que va de la mano de la reputación ya que ambos aspiran a la excelencia (Robles y Rodríguez, 2017).

King y Whetten (2008) afirman que la reputación es una percepción distintiva y positiva de una organización respecto de sus partes, pero también afirman que “tanto legitimidad como reputación son percepciones de aprobación de las acciones de una organización” (King y Whetten, 2008, p. 192); los autores proponen que la legitimidad y la reputación son conceptos complementarios, recíprocos, y vinculados, afirman que

una organización no sólo debe cumplir con estándares mínimos sino buscar esa diferenciación positiva que otorga la reputación.

Se puede argumentar que la “legitimidad es una percepción generalizada de que las acciones de una organización son deseables, adecuados o apropiados dentro de un sistema socialmente construido con normas, valores, creencias y definiciones (Suchman, 1995, p. 574 citado en Robles y Rodríguez, 2017, p. 52).

Robles y Rodríguez (2017) argumentan que a partir de las actividades de la organización, la sociedad formula juicios y genera una percepción evaluadora sobre la adecuación, idoneidad y rectitud de la organización y esos juicios por una parte son la legitimidad de la organización y por otra parte la reputación de la misma; para los autores, la legitimidad es sinónimo de cumplir con su misión y propósito fundacional, “genera apoyo social y refuerza la continuidad de sus actividades” (Robles y Rodríguez, 2017, p. 51).

Se puede argumentar que una organización pública que goza de legitimidad garantiza su propia supervivencia, es decir, se justifica su existencia, genera confianza y apoyo hacia la organización por parte de los actores de interés; la legitimidad es la percepción generalizada por los públicos de interés, “la legitimidad la entendemos como un juicio que los públicos hacen de los actores, las actividades y los resultados de una organización en referencia a los valores, las normas y las expectativas de sus públicos” (Robles y Rodríguez, 2017, p. 53).

En los siguientes apartados de este capítulo analizaremos el bien intangible reputación, dándonos cuenta de la dificultad práctica para distinguir la legitimidad de la reputación, no sólo son conceptos sino bienes intangibles difíciles de gestionar de manera independiente.

## **4.2 La reputación como valor intangible**

Un bien intangible es un valor que posee una organización muy difícil de estimar contablemente (Canel y García, 2013). Se puede definir a un valor intangible como “un activo que carece de sustancia física pero que resulta de derechos legales y contractuales y que posiblemente genera beneficios futuros” (Canel y García, 2013, p. 30); las autoras expresan que un valor intangible también se le puede considerar como capital intelectual.

En este apartado se analizará en primer lugar el concepto de los bienes intangibles particularmente dentro de las organizaciones del sector público y posteriormente se analizará el intangible reputación y algunas discusiones teóricas sobre el mismo.

### **4.2.1 El concepto de intangible**

Canel y Luoma-aho (2017) argumentan que el concepto de bien intangible, es un concepto que se ha trasladado desde el sector privado al sector público, en este apartado del capítulo se analizará tanto el concepto de bien intangible en el sector privado como en el sector público para poder clarificar las diferencias y las particularidades de los bienes intangibles en el sector público, ya que son los que atañen a esta investigación.

Bien intangible en el sector privado se puede definir como “un bien intangible es un activo no físico; se apoya en el pasado de la organización y, aunque no necesariamente, en el conocimiento; se diferencia de compañía, que lo controla; actúa como fuente de la ventaja competitiva de la organización, y de él se puede esperar un futuro económico; por tanto, un activo intangible da acceso a activos tangibles” (Canel y Luoma – aho. 2017, p.39).

Por otra parte, el bien intangible en el sector público se define como “aquel bien no físico, que permite y da acceso a los bienes tangibles, activo mediante la comunicación, construido sobre hechos pasados, es decir, vinculado al comportamiento de la organización: por tanto, da lugar a un recurso identificable y del que tanto la

organización como los *stakeholders* / ciudadanos pueden esperar un beneficio/valor (social, monetario, etc.) en el largo plazo” (Canel y Luoma – aho. 2017, p.39).

Dos elementos que vale la pena resaltar sobre la definición de los bienes intangibles en el sector público es que se construye sobre hechos pasados, lo que implica que se basa en el comportamiento de una organización; el segundo elemento que vale la pena poner de relieve es que los bienes intangibles dependen de su capacidad de ser reconocidos, por lo tanto, se activa a través de la comunicación, si bien, no son de generación espontánea, se basan en una realidad de la organización y se ayudan de la comunicación para crear percepciones.

Luoma-aho (2007) pone de manifiesto los desafíos que implica importar conceptos del sector privado al público, la autora explica que en el sector público se trata de necesidades ciudadanas y no solo de clientes, es un sector en el que se enfrentan a una diversidad de audiencias a las que hay que atender aunque sean minoritarias, además, la disponibilidad de recursos es limitada y la necesidad de trabajar por el bien común y no sólo para generar utilidades hacen aún más compleja la tarea de las organizaciones del sector público.

Canel y Luoma-aho (2015) ponen de relieve que una de las principales diferencias entre los intangibles en el sector privado y en el público, es que en el sector público se carece de un valor mercado, por ejemplo, mientras que la marca en el sector privado es cuantificable a través de la diferencia entre el valor contable y el valor del mercado de una organización, comentan las autoras, que en sector público existe un gran reto en el cómo medir los intangibles al no existir valor en el mercado.

Canel y Luoma-aho (2017) presentan algunos de los beneficios que tendrá la Administración Pública cuando gestiona adecuadamente sus bienes intangibles, tales como incrementar la eficiencia y eficacia, mejorar la gestión interna de la organización, combatir la percepción negativa de la organización, generar planeación a mediano y largo plazo, gestionar una cultura organizacional, involucrar a otros agentes en el

diseño, programación e implementación de servicios públicos, incentivar la participación ciudadana, mejorar la rendición de cuentas, entre otros. En apartados posteriores se discutirán los beneficios particulares del valor intangible reputación en las organizaciones del sector público, particularmente en los gobiernos municipales.

#### **4.2.2 Discusiones teóricas del intangible reputación**

Los ciudadanos y los diferentes *stakeholders* continuamente forman juicios de la organización y estos juicios conjuntos forman una entidad invisible de actitudes, un ambiente intangible para la organización y esta entidad es referida como reputación (Fombrun, 1996). Para seguir analizando el concepto de reputación es prudente definir a los *stakeholders* o actores interesados, los *stakeholders* se definen como “aquellos grupos o individuos sin cuyo apoyo la organización dejaría de existir, así como aquellos cuyo objetivo es influir o son influidos por la organización” (Luoma-aho, 2008, p. 447).

La reputación es un intangible que depende de diversos actores de interés o *stakeholders*, y que implica un sentimiento de estos *stakeholders* hacia la organización, ya sea estima, respeto, reconocimiento o diferenciación, la discusión teórica es saber cómo los *stakeholders* forman la reputación de una organización, particularmente dentro del sector público, por un lado se puede decir que la reputación se basa en experiencias que hayan tenido los *stakeholders* con la organización, y por el otro por la percepción que tengan de la misma.

Autores tales como Fombrun (1996), Canel (2014) y Walker (2010) argumentan que la reputación se basa en percepciones más que en hechos puesto que ésta resulta de procesos de comunicación, *branding* y relaciones públicas.

Por otro lado, Walker (2010), Eisenegger (2008) y la misma Canel (2014) coinciden en que la reputación se gestiona a través del tiempo, debido a que los *stakeholders* comparan experiencias pasadas y presentes que tuvieron y tienen con la organización.

En los apartados posteriores presentaremos el bien intangible reputación dentro del sector público y analizaremos definiciones que o bien se decantan por considerar la percepción como elemento clave para construir la reputación o algunos autores que ponen las experiencias pasadas de los *stakeholders* con la organización como elemento esencial para la reputación de la misma.

### **4.3 La reputación en el sector público**

En este apartado del capítulo cuarto se abordará de manera particular el bien intangible reputación dentro del sector público, en primer lugar se analizan las diferencias entre la reputación entre organizaciones del sector privado y las del sector público; posteriormente se analizará el bien intangible reputación de gobiernos, es decir, de una entidad particular dentro del sector público, y por último se presentará la propuesta de definición de reputación gubernamental.

#### **4.3.1 Diferencias entre reputación en el sector privado y público**

Se puede argumentar que las organizaciones del sector público “han comenzado a entender la importancia de la reputación” (Luoma-aho, 2007, p. 124), la autora pone de relieve que mientras que en el sector privado las organizaciones se han preocupado por la importancia de los activos intangibles desde hace mucho tiempo, en el sector público es reciente. Luoma-aho (2007) resalta que la reputación de las organizaciones del sector público no se forma en la misma manera que la reputación en las corporaciones, esto debido a que las funciones, objetivos y los públicos no son los mismos.

Fombrun (1996) establece cómo se genera la reputación de una corporación, ya que no sólo es multifactorial, sino que depende de múltiples sujetos y la imagen que tienen de la corporación, los principales son los clientes, la comunidad, los inversionistas y los empleados. En relación a las organizaciones del sector público, los *stakeholders* tienen varios roles, por ejemplo, un empleado no deja de ser un usuario de los servicios y un votante.

Canel (2014) argumenta que el sector público trata con más servicios intangibles tales como proveer seguridad, incrementar los niveles de educación o impartir justicia, para la autora el carácter intangible de muchos de los servicios públicos hace la experiencia de los ciudadanos más difícil, porque no todos los ciudadanos reciben el servicio en el mismo momento ni en calidad ni cantidad.

Otro punto que diferencia las organizaciones públicas de las privadas es la obligación legal de la transparencia y la rendición de cuentas para las primeras; así como la dificultad para los gobiernos de hacer planeación a largo plazo en relación con las corporaciones privadas (Canel, 2014). La tabla 4.1 presenta las principales diferencias entre las organizaciones del sector privado y las organizaciones del sector público, si bien, existe alguna analogía y similitud en la gestión de reputación entre corporaciones y sector público, existen particularidades que deben ser tomadas en cuenta.

**Tabla 4.1 Comparación entre reputación corporativa y del sector público**

Concepto	Sector privado (Corporativa)	Sector público
<b>Bienes y servicios</b>	Servicios para un cliente. Más servicios tangibles	Servicios públicos Algunos servicios son intangibles, como la seguridad.
<b>Obligaciones legales</b>	Son menores las responsabilidades legales	Las autoridades deben cumplir con el principio de legalidad so pena de responsabilidad.
<b>Transparencia y rendición de cuentas</b>	Si no manejan recursos públicos no están obligadas legalmente.	Siempre están obligadas a ser transparentes y rendir cuentas
<b>Planeación a largo plazo</b>	Sí se puede	Muy difícil debido a cambios en gobierno por elecciones
<b>Stakeholders</b>	Definidos y con claridad de intereses	Diversos, varios tienen más de un rol ya que todos los <i>stakeholders</i> son votantes y ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia con base en Fombrun, 1996; Luoma-aho, 2007; Canel, 2014; Luoma-aho y Canel, 2016.

### **4.3.2 La reputación como intangible en el sector público**

Luoma-aho (2007) enuncia algunas de las características que tienen las organizaciones del sector público y que son determinantes para la reputación de dicha organización, tales como, el ambiente político que existe, la existencia de un marco jurídico que limita el actuar de las autoridades, la obligación de rendir cuentas, los múltiples *stakeholders* como pueden ser los votantes, contribuyentes y usuarios de servicios. La autora pone de relieve una característica de las organizaciones del sector público, como puede ser un gobierno municipal, que es clave para diferenciarla de las del sector privado, la falta de competencia con otra organización para prestar bienes y servicios, lo cual, comenta la autora, explica que haya menos incentivos para bajar costos; unos ejemplos de la última característica son la mayoría de servicios públicos que prestan los ayuntamientos en México, por ejemplo, el servicio de alumbrado público, de alcantarillado, la distribución de agua potable, entre otros, el ciudadano difícilmente tiene posibilidad de decidir con quién contratar el servicio y por ende, con quien contribuir vía impuestos, como es el predial.

La administración pública como Canel (2014) señala, debe tener un carácter no partidista; sin embargo, los gobiernos democráticos electos tienen un inherente carácter partidista, y los líderes de los gobiernos son individuos con aspiraciones políticas para el siguiente proceso electoral, por lo que la competencia siempre existe entre el gobierno presente y los anteriores, o entre los de un partido y los de otro.

Tomando en cuenta las consideraciones antes mencionadas sobre las organizaciones del sector público y su implicación en relación a la reputación, vale la pena profundizar en la reputación como un intangible de las organizaciones del sector público; Canel (2014), establece que los principales valores intangibles en el sector público son el *know how* o *expertise*, la capacidad para establecer alianzas estratégicas y el compromiso social y medioambiental, todos estos se relacionan con la reputación, ya que éste es un agregado de juicios y percepciones que se tiene sobre una organización.

Algunos estudiosos coinciden (Walker, 2010; Eisenegger, 2008; Canel, 2014) en que la reputación se crea a través del tiempo, y no dependen de situaciones coyunturales, los *stakeholders* comparan experiencias pasadas y presentes, y la reputación tiene como característica que es continuada y perdurable. Los gobiernos democráticos tienen una característica esencial como resultado de elecciones libres y periódicas, que no existe certeza de que algunos políticos con cierta visión política sigan en el cargo por más de determinado tiempo; y más en países como México en los que el servicio civil de carrera es incipiente.

Eisenegger e Imhof (2008) por su parte explican cómo la reputación en las organizaciones del sector público, aunque esta definición podría ser aplicada para cualquier institución, se compone de tres dimensiones, observando la racionalidad de la sociedad moderna, los autores comparan estas tres dimensiones de la reputación con tres mundos a través de los cuales las personas prueban o dan por hecho las cosas.

El primer mundo es el mundo de la verdad, de lo objetivo, y los autores le llaman la dimensión funcional de la reputación; el segundo mundo es el de lo normativo o lo bueno, a este mundo le llaman la dimensión social de la reputación; y, por último, el mundo de lo subjetivo o de lo bonito, el cual se convierte en la dimensión expresiva de la reputación (Eisenegger e Imhof, 2008). Cada una de estas dimensiones tienen distintos indicadores para comprender cuáles son los factores determinantes de la reputación, mismos que serán analizados en las subsecuentes partes de este capítulo.

Como ya se había mencionado en párrafos anteriores, la reputación de una organización del sector público está fuertemente vinculada con las expectativas que tienen los *stakeholders* sobre la organización (Luoma-aho, 2011), por lo tanto, se puede argumentar que la reputación consiste en gestionar las expectativas.

La autora afirma que el que se cumplan las expectativas de los *stakeholders* genera confianza en la organización, del mismo modo señala algunas autoras tales como Luoma-aho (2011) y Canel (2014) señalan que la reputación tiene carácter colectivo

debido al gran número de actores de interés, sin embargo, se forma de manera individual en cada stakeholder.

La reputación del sector público también se puede definir como “un record de acciones pasadas, y su reflejo en la habilidad de la organización para satisfacer las necesidades y las expectativas de sus *stakeholders*” (Luoma-aho y Makikangas, 2014, p. 41). De aquí la importancia y a la vez la dificultad de hacer planeación a largo plazo para gestionar la reputación, la tabla 4.1 pone de manifiesto que en las instituciones gubernamentales es complicado realizar planeación a largo plazo debido a su naturaleza democrática y la posible alternancia por elecciones frecuentes, sin embargo, las autoras expresan que la reputación la determinan las acciones pasadas, es decir, es un cúmulo de experiencias, propias o de terceros como expresan que forman esa estima o juicio de la organización.

La reputación de organizaciones, en particular de las ciudades o países se define no sólo por las experiencias de primera mano que tienen los diferentes *stakeholders* con la organización, es decir, el servicio que una persona recibe directamente, la atención de un empleado que se recibe directamente, sino también por las experiencias de segunda mano, por ejemplo, las que otros *stakeholders* experimentaron y llegan a otros vía comunicación directa o incluso a través de los medios de comunicación, una persona puede concebir a una organización con determinada reputación aun sin haber experimentado directamente algún bien o servicio, simplemente por lo que terceras personas expresan (Yang *et al.*, 2008).

La reputación del sector público se define como “un juicio colectivo de una organización basado en experiencias personales y mediadas de los *stakeholders* que son resultado de las expectativas de los *stakeholders* y que forman actitudes y confianza hacia la organización además de que determinan la colaboración con la organización y en sentido amplio del sector en el cual la organización opera” (Canel y Luoma-aho, 2018 – en prensa). En el siguiente apartado se intenta delimitar la definición del intangible reputación sólo para gobiernos.

#### 4.4. Reputación gubernamental

La palabra gobernar proviene del latín *gubernatio* y del vocablo *gubernare*, en el lenguaje cotidiano, gobernar se utiliza como sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, guiar; sin embargo, cuando nos referimos al gobierno en relación al fenómeno del poder, se asocia con la autoridad política, con el conjunto de órganos del Estado, los poderes del Estado, la dirección del Estado entre otros (Madrazo, 2009). Por su parte Burgoa (2006) argumenta que por gobierno se debe entender tanto el conjunto de órganos del Estado, como las funciones que desarrolla el poder público.

Este trabajo de investigación estudiará la reputación de los gobiernos, es decir, no de cualquier organización del sector público como pudieran ser Universidades públicas, Hospitales, Comisión de Derechos Humanos, Institutos Electorales, entre otros, sino particularmente a aquellas organizaciones que como enuncia Madrazo (2009) son la autoridad política, a los órganos del Estado que ejercen la función de dirigir y administrar los recursos públicos; particularmente la investigación hará la propuesta de un instrumento de medición de la reputación de gobiernos, es decir, de autoridades políticas con funciones directivas y que son electas de manera directa por la ciudadanía, particularmente en el ámbito municipal.

Una de las características propias de la reputación que menciona Canel (2014) es que ésta es duradera y continuada, es decir, no sólo se forma con experiencias pasadas, sino que perduran a través de un periodo de tiempo, la reputación necesita ser comunicada para lograr que aquellos *stakeholders* que no han tenido una experiencia de primera mano con la organización formen su juicio.

Es relevante considerar que la reputación no sólo se genera por múltiples *stakeholders* sino de distintos niveles, el nivel micro es la reputación existente entre los actores involucrados en el lugar de la organización, el nivel meso es la reputación que se genera a nivel regional o nacional, y, por último, el nivel macro es cómo se percibe a la organización en el marco internacional (Canel, 2014). En el mismo sentido, Cahill *et al.*

(2004) expresa que la reputación de un gobierno se forma de dos maneras, por un lado, la que los residentes del lugar tienen y por otro las que se percibe desde fuera.

Hemos analizado diferentes definiciones de la reputación en las organizaciones del sector público, o incluso de ciudades o países, en el siguiente apartado analizaremos algunas otras aproximaciones teóricas para definir el bien intangible reputación particularmente de gobiernos.

#### **4.4.1 Definición de reputación gubernamental**

En este apartado se define la reputación gubernamental iniciando por algunas aproximaciones conceptuales básicas sobre el intangible reputación que serán clave para encontrar elementos de la definición y por último la propuesta de definición propia.

##### **i) Aproximación conceptual**

A lo largo de este capítulo cuarto ya se han presentado definiciones sobre reputación y particularmente sobre reputación en el sector público, sin embargo, aquí retomamos algunas de las que han sido base para poder proponer una definición de reputación gubernamental propia.

La reputación se define como “el respeto que goza una persona, organización, institución, o, de manera más general, un sujeto individual o colectivo entre los grupos de referencia en el mediano o largo plazo” (Eisenegger, 2008, p. 712). Eisenegger (2008) define a la reputación como respeto, Cahill *et al.* (2004) afirman que la reputación es comúnmente definida como el reconocimiento de otras personas respecto de algunas características o habilidades.

Para Fombrun (1996), quien es considerado el pionero en la medición de reputación a través del RepTrack, argumenta que la reputación es una estimación general de una organización por sus *stakeholders*, la cual es expresada por las reacciones afectivas netas de los clientes, inversionistas, empleados y del público en general. De la definición de Fombrun, quien es considerado uno de los pioneros en estudio y gestión

de reputación (Fullerton y Holtzhausen, 2012), se puede desprender la importancia que tienen los actores relacionados con la organización para construir la reputación.

Autores como King y Whetten (2008) y Luoma-aho (2008) señalan que la reputación es una diferenciación positiva de la organización respecto a otras en el mismo sector, y esta diferenciación positiva debe tender a la excelencia.

Otra de las definiciones que contiene elementos clave para la reputación gubernamental es la que considera que la reputación es “un record de acciones pasadas, y su reflejo en la habilidad de la organización para satisfacer las necesidades y las expectativas de sus *stakeholders*” (Luoma-aho y Makikangas, 2014, p. 41).

Retomamos la definición de Canel y Luoma-aho (2018 – en prensa) quienes definen la reputación del sector público se define como “un juicio colectivo de una organización basado en experiencias personales y mediadas de los *stakeholders* que son resultado de las expectativas de los *stakeholders* y que forman actitudes y confianza hacia la organización además de que determinan la colaboración con la organización y en sentido amplio del sector en el cual la organización opera” (Canel y Luoma-aho, 2018 – en prensa).

De estas definiciones encontraremos los elementos esenciales para la definición y se explican en el siguiente apartado.

## **ii) Elementos de la definición**

Los elementos de la definición de reputación gubernamental son ocho y se explican a continuación:

- **Intangible:** Es un bien no físico que genera beneficios al gobierno, que se potencializa a través de la comunicación.

- **Valoración colectiva:** Es el respeto, reconocimiento o estima que tienen los diferentes *stakeholders* hacia un gobierno, la reputación es un intangible que resulta de la valoración de múltiples actores de interés o *stakeholders* y no sólo de un grupo de ciudadanos o individual.
- **Basada en experiencias personales:** La valoración que se haga de un gobierno depende de las vivencias que han tenido directamente cada uno de los *stakeholders* con el gobierno, ya sea a través del uso de servicios públicos, infraestructura urbana o la atención recibida por personal gubernamental.
- **Basada en percepciones:** El juicio o valoración que se tiene respecto al gobierno está basado en lo que se percibe del gobierno o en lo que otros *stakeholders* manifiestan, también se puede decir que son experiencias mediadas, ya sean otros ciudadanos, medios de comunicación, líderes de opinión, familiares etcétera.
- **Basada en expectativas:** La valoración del gobierno depende de las expectativas que tienen los *stakeholders* del gobierno, por lo tanto, gestionar reputación parte de saber diagnosticar qué esperan los ciudadanos y otros *stakeholders* del gobierno.
- **Continuada:** La reputación gubernamental se basa en experiencias o percepciones pasadas, presentes y futuras de los *stakeholders* con el gobierno.
- **Implica comparación:** Para poder emitir un juicio o valoración de un gobierno los *stakeholders* de manera natural comparan un gobierno con otros, ya sea pasado o de otro lugar.
- **Genera actitudes y comportamientos:** Como resultado de esa valoración de los *stakeholders* se forman actitudes y comportamientos hacia la organización, tales como participación ciudadana o apatía.

### **iii) Propuesta de definición**

La reputación gubernamental como bien intangible se define a continuación:

**La valoración colectiva de múltiples actores de interés o *stakeholders* hacia un gobierno que se basa en experiencias personales, en percepciones o experiencias mediadas, por lo que es comunicable, y también se basa en las expectativas que tienen los *stakeholders* sobre el gobierno; es continuada ya que depende de experiencias o percepciones pasadas, presentes o futuras del gobierno, implica una comparación con otros gobiernos y genera actitudes y comportamientos por parte de los *stakeholders* hacia la organización.**

En el siguiente apartado del capítulo se explicará quiénes son los principales actores en de la reputación gubernamental.

## **4.5 Actores de la reputación gubernamental**

En la definición propuesta se dice que la reputación es una valoración colectiva, es decir de múltiples actores de interés o *stakeholders*, que pueden ser internos y externos, es decir, al interior del gobierno y fuera del gobierno, sin embargo, cuando hablamos de los actores de la reputación gubernamental nos referiremos a aquellas personas que son parte del gobierno y que coadyuvan a la gestión de la reputación gubernamental, en los siguientes apartados se explica brevemente quiénes son aquellos actores gubernamentales electos y aquellos servidores públicos no electos.

### **4.5.1 Servidores públicos electos o líderes electos**

Como se ha mencionado previamente, este trabajo de investigación se basa en la reputación gubernamental de gobiernos municipales, por lo tanto, de acuerdo con el artículo 115 fracción primera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios en México están gobernados por un Ayuntamiento que es electo popular y directamente integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la Ley determine (CPEUM, 2018).

Es decir, cuando hablamos de los servidores públicos electos dentro del gobierno municipal se refieren a los miembros del Ayuntamiento, es decir, al Presidente Municipal, síndico y regidores.

#### **4.5.2 Servidores públicos no electos**

Los servidores públicos no electos dentro del gobierno municipal serán todos aquellos trabajadores ya sea sindicalizados o de confianza que trabajen dentro de la administración pública municipal y que no hayan sido electos directamente por los ciudadanos.

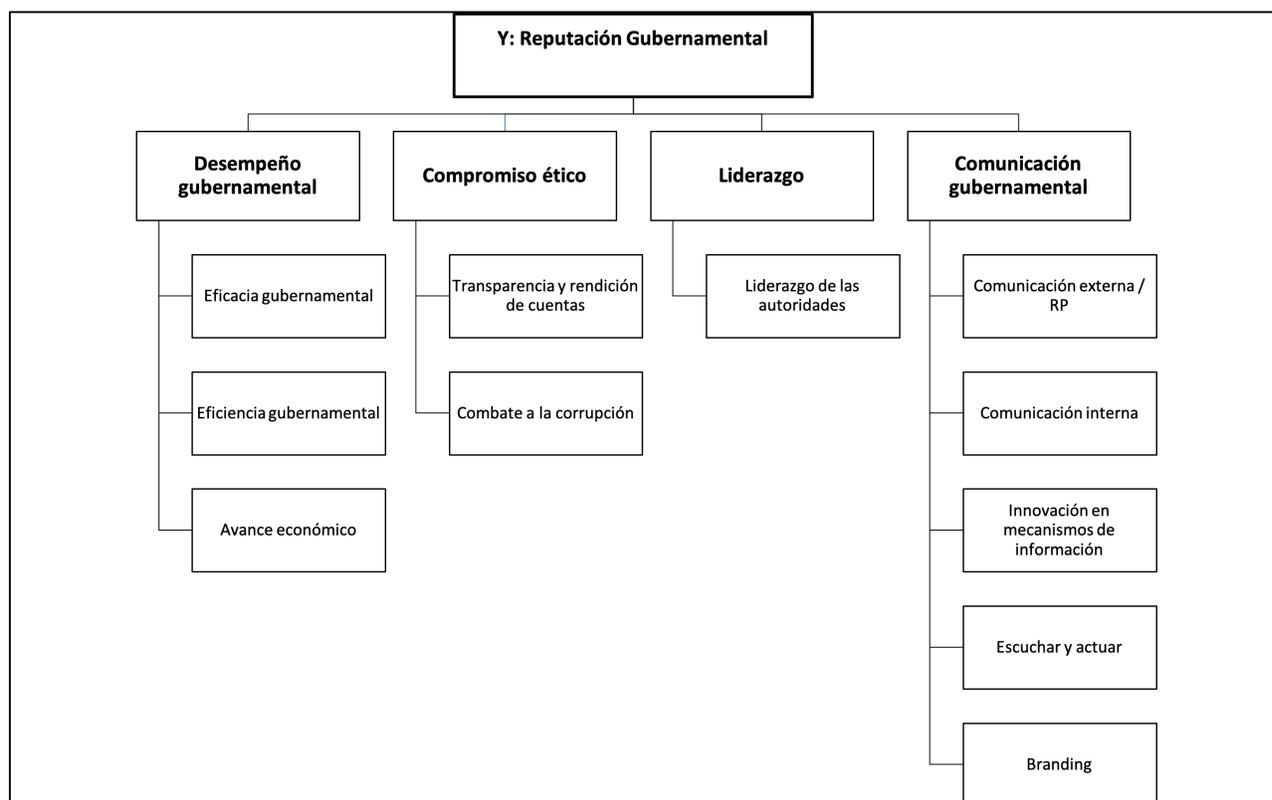
#### **4.6 Factores determinantes de la reputación gubernamental**

En este apartado se analizará la literatura en relación a cuáles son los factores determinantes de la reputación gubernamental, la siguiente figura muestra los cuatros principales factores, mismos que son considerados como las variables dependientes en esta investigación, así como sus respectivas dimensiones.

La figura 4.2 nos muestra los cuatro principales factores determinantes de la reputación gubernamental y las dimensiones de cada una de ellas, en los siguientes apartados se desarrollarán y explicarán por qué estas variables tienen relevancia en la literatura, empezando por el desempeño gubernamental, en segundo lugar, el compromiso ético, posteriormente el liderazgo de las autoridades y por último la comunicación gubernamental.

Se debe poner de relieve que el sustento teórico de estas variables y dimensiones son la principal fuente para utilizar las metodologías AHP y PLS-SEM, con ambas metodologías se pretende no sólo conocer qué tanto determinan a la variable dependiente, sino validarlas a través de un modelo estadísticamente sólido que demuestre o no, su dependencia y lo más importante, si la relación con la variable dependiente es positiva y de ser así, en qué medida la explican.

**Figura 4.2 Factores de la reputación gubernamental**



Fuente: Elaboración propia con base en: Fombrun, 1996; Luoma-aho, V; 2008; LGA, 2013; LGNZ, 2015; Canel; 2014; Reputation Institute, 2016.

En las partes subsiguientes de este capítulo se irá analizando la literatura acerca de los factores que determinan la reputación agrupados en las cuatro variables que se presentan en la figura 4.2.

#### **4.6.1 Desempeño gubernamental**

Para comprender qué se entiende por desempeño gubernamental se utiliza el planteamiento de Morales (2009) y Subirats (2004) sobre las dos esferas de gobierno, la de gobierno *stricto sensu* y la de gestión, los autores consideran varios aspectos para definir el desempeño gubernamental los cuales son: cumplir los objetivos del gobierno en relación a las necesidades de los ciudadanos, mejorar la calidad de vida implementando políticas adecuadas y mejorar calidad de servicios prestados.

Dentro del desempeño gubernamental englobamos 3 dimensiones, la eficacia de gobierno en relación a los servicios municipales, la eficiencia en relación a recursos gastados y servicios prestados, y el avance económico generado en el lugar.

Se empezará por analizar algunos ejemplos prácticos que gobiernos en el mundo han generado para medir reputación y por supuesto que la evidencia generada de estos ejercicios han generado literatura que determina los factores determinantes de la reputación, algunos de ellos engloban varias de las dimensiones del desempeño gubernamental, es el caso de la Asociación de Gobiernos Locales en el Reino Unido, quienes ha desarrollado e implementado estrategias para mejorar la reputación de sus gobiernos locales (LGA, 2013), de manera similar, en Nueva Zelanda, la Asociación de Gobierno Locales también ha iniciado con su estrategia, ellos parten de realizar un estudio de opinión entre ciudadanos en general y empresarios para conocer cuáles son los aspectos que generan reputación, en qué consiste cada uno y qué valor tienen en relación a otros aspectos; los factores que consideran en Nueva Zelanda son el desempeño del gobierno, el liderazgo de las autoridades locales y por último la comunicación e interacción (LGNZ, 2015).

En relación al desempeño del gobierno la Asociación de Gobiernos Locales de Nueva Zelanda considera importante proveer servicios así como una interacción con el staff, procesos de optimización, eficacia y efectividad, dar valor por el dinero, generar confianza en que se gasta bien el presupuesto, buen manejo de las finanzas, buen trabajo del personal, desempeño que continuamente mejore, trabajo interinstitucional, habilidades y experiencia para manejar los asuntos de la comunidad (LGNZ, 2015).

Colmar – Brunton (2014) realizan un análisis de reputación en la localidad de Waitomo, Nueva Zelanda, su estudio refleja que para los habitantes de Waitomo el principal factor de la reputación del gobierno local es la satisfacción general del desempeño del gobierno; esta variable engloba la calidad de los servicios públicos, así como la eficiencia de recursos públicos.

En los párrafos subsecuentes se analizará literatura específica de cada una de las dimensiones de la variable desempeño gubernamental.

### **i. Eficacia gubernamental**

La palabra eficacia proviene viene del vocablo latín *efficere* que, a su vez, es derivado de *facere*, que significa hacer o lograr (Mokate, 1999). Moliner (1998) sugiere que eficacia “se aplica a las cosas o personas que pueden producir el efecto o prestar el servicio a que están destinadas; se puede argumentar que algo es eficaz si logra o hace lo que debía hacer.

Para encontrar las funciones que debe hacer una institución gubernamental, como puede ser un municipio, se debe analizar las obligaciones jurídicas que el marco normativo de un determinado lugar le asigne como obligatorias, entonces se tendrá un punto de partida para conocer qué se espera de la institución y por lo tanto saber si es eficaz o no.

Cahill *et al.* (2004) determinan que uno de los principales determinantes de la reputación son gobiernos efectivos, es decir, que cumplan con la tarea para el cual existen; Da Silva y Batista (2007) explican que la reputación depende del buen desempeño de funciones de la organización; por su parte Eisenegger (2008) al describir la dimensión funcional de la reputación explica que ésta depende de lo objetivo, de la verdad y sus indicadores es que sea una organización competente y exitosa para cumplir sus funciones.

Analizando la literatura sobre reputación encontramos diversos autores que expresan que los bienes o servicios que presta la organización son determinantes para construir la reputación de la misma, por ejemplo, Fombrun y Van Riel (2003) explican varios factores por los que se puede explicar la reputación, uno de ellos son los productos y servicios que ofrece la organización, pudiendo ser un refresco como seguridad; la calidad de servicios y productos que se ofrezcan será clave para definir la reputación de la organización.

Existe coincidencia con diversos autores, tales como Luoma-aho (2008), Luoma-aho y Canel (2016), Luoma-aho y Makikangas (2014), LGA (2008), LGA (2013), Reputation Institute (2016a, 2016b) que consideran a los servicios que prestan los gobiernos como elemento esencial de la reputación del gobierno, LGA (2008 y 2013) ponen énfasis en los servicios relacionados con la limpieza de las calles y la habitabilidad; el Reputation Institute (2016a, 2016b) en sus mediciones de reputación país o ciudad pone de relieve los servicios de seguridad y de infraestructura.

Arana y Caceido (2013) en un estudio sobre reputación realizado con alumnos universitarios de Colombia, afirman que uno de los factores determinantes de la reputación más sobresalientes fue el compromiso con calidad de vida, el cual se relaciona con la calidad de los servicios que presta el gobierno, así como el nivel de satisfacción que tienen los ciudadanos respecto a estos.

Passow *et al.* (2005) genera un índice de reputación país, particularmente para medir a Liechtenstein; el índice está compuesto por seis cuestiones, varios aspectos de las cuestiones se relacionan con la eficacia de los servicios, los autores dan importancia a la infraestructura particularmente, lo cual implica la calidad de las calles, alumbrado público, vialidades, parques, etcétera. En el marco de la copa del mundo de fútbol soccer Fullerton y Holtzhausen (2012) utilizaron el mismo índice que Passow *et al.* (2005) con las mismas variables para investigar el efecto de eventos deportivos internacionales en la reputación de un país, dando como resultado que sí se incrementaba.

Por último, vale la pena resaltar cómo la eficacia del gobierno, particularmente en relación a los bienes y servicios que presta se experimentan por los *stakeholders* y es esta la que forma la reputación (Villafané, 2004; Canel, 2014). En el siguiente apartado se analizará la literatura que establece la eficiencia gubernamental como determinante de la reputación.

## **ii. Eficiencia gubernamental**

El concepto de eficiencia es complejo de definir, sin embargo, utilizaremos la aportado por el INDES (Instituto Interamericano para el Desarrollo Social), quien explica que en cuando se habla de políticas públicas “la eficiencia típicamente se asocia con una relación entre medios y fines, se propone que un programa es eficiente si cumple sus objetivos al menor costo posible” (Mokate, 1999, p. 5). De la definición anterior se desprende que para hablar de eficiencia es necesario considerar un resultado con respecto a los medios que se tienen, para el caso particular de éste análisis, la eficiencia gubernamental se debe entender como la calidad de bienes y servicios prestados por el gobierno en relación a los recursos que tiene éste.

Existe consenso entre la literatura que para que un gobierno goce de buena reputación debe ser eficiente con los recursos que tiene, por ejemplo, La Asociación de Gobiernos Locales en el Reino Unido manifiesta que para que un gobierno posea buena reputación debe ser eficiente con los recursos (LGA, 2013); en el mismo tenor, Cahill *et al.* (2004) mencionan que un gobierno que gaste de manera eficientes sus recursos gozará de buena reputación; autores como Luoma-aho (2008); Luoma-aho y Makikangas (2014); Reputation Institute (2016a, 2016b) y Luoma-aho y Canel (2016) coinciden en que la eficiencia de los gobiernos para administrar los recursos públicos es determinante para una buena reputación.

## **iii. Avance económico**

Son diversos los autores que ponen de relieve el que un gobierno coadyuve al avance económico del lugar para que éste posea una buena reputación, por ejemplo, Shultz (1995) hace un análisis entre las políticas económicas y la reputación, él autor comenta que determinadas políticas van formando la reputación de un país o de un gobierno ante cómo responder a determinadas circunstancias como una crisis, o si sus políticas generan crecimiento económico.

Holden y Vikøren (1996) por su parte, realizaron un análisis para descubrir la relación entre la devaluación y la reputación de un país, los autores descubrieron que a menor

devaluación mayor reputación. Fombrun y Van Riel (2003) explican el desempeño financiero como otro de los factores determinantes de la reputación.

Otras de las cuestiones que consideran Passow *et al.* (2005) como importante para la reputación son que los impuestos sean bajos, que los trámites para iniciar un negocio sean sencillos, la industria que alberga el lugar, entre otros que en su conjunto implican avance económico. La Asociación de Gobiernos Locales del Reino Unido considera importante que los gobiernos mantengan bajos los niveles de pobreza para tener una buena reputación (LGA, 2008).

Arana y Caceido (2013) afirman que es importante que los gobiernos tengan un compromiso con mejorar la calidad de vida de las personas, este concepto si bien abarca la parte de eficacia en relación a los servicios, también implica el avance económico del lugar para erradicar niveles de pobreza y contribuir al crecimiento económico. Por su parte el Reputation Institute (2016a, 2016b) explican que un área vital para la reputación es el avance económico, el cual implica que exista estabilidad financiera, la posibilidad de crecer económicamente, ambiente favorable a los negocios, avance tecnológico y que el lugar sea sede de empresas conocidas.

De lo anteriormente expresado se observa que el que un municipio tenga un avance económico y que el gobierno participe en éste, ayudará a que el gobierno mejore su reputación; con esta dimensión se concluye con las dimensiones de la variable desempeño gubernamental, en la siguiente parte del capítulo se analizan las dimensiones de la variable compromiso ético.

#### **4.6.2 Compromiso ético**

Velasquez *et al.* (2015) definen a la ética como dos cosas, 1) son los estándares bien fundamentados sobre lo correcto e incorrecto que prescribe lo que los seres humanos deberían de hacer, normalmente en términos de derechos, obligaciones, beneficio a la sociedad, justicia o virtudes específicas; 2) es el estudio y desarrollo de los estándares éticos. La variable de compromiso ético hace referencia sobre todo a la primera

acepción de ética que utiliza Velasquez *et al.* (2015) ya que del gobierno se espera que las personas que él trabajan cumplan con ciertos estándares de lo correcto y se debe entender que estos estándares están en gran medida definidos en el marco normativo del lugar.

Dentro de la variable compromiso ético se analizará la literatura a la luz de dos dimensiones, la primera es la transparencia y rendición de cuentas y la segunda, el combate a la corrupción, ambas determinantes para la reputación del gobierno.

### **i. Transparencia y rendición de cuentas**

La transparencia gubernamental no significa que sea la organización o sus acciones las que poseen la característica de transparentes, sino que se refiere a la información que se desprende de sus prácticas, actividades y modelos de organización, se puede argumentar que la transparencia es “una cualidad aplicable a los flujos de información que constituyen las herramientas a través de las cuales identificamos, conocemos, entendemos y evaluamos la acción gubernamental, tanto de individuos como de grupos y organizaciones... se refiere a la disponibilidad y conocimiento público de información... cuando un flujo de información es accesible, oportuna, completa, relevante y verificable” (López, 2017, pp. 278 – 279).

Por otra parte, la rendición de cuentas implica que los gobernantes deben abrirse a la inspección pública; deben explicar y justificar sus actos y deben estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad (Schedler, 2004).

Una vez clarificados los conceptos de transparencia y rendición de cuentas, vale la pena analizar la literatura que considera que ambos factores son importantes en la construcción de reputación, un caso en México es el de Transparencia Mexicana y Consulta Mitofsky (2004) generaron el Índice Mexicano de Reputación Empresarial, lamentablemente no contamos con un índice de gobiernos, sin embargo, se puede analizar cómo toman en cuenta la transparencia y el respeto a las leyes y normas como un elemento determinante para la reputación de una organización y aunque el índice se

realizó para empresas, de manera análoga se puede argumentar que para toda organización es importante el nivel de transparencia.

Por otro lado, en la literatura británica, Agere (2000) manifiesta que la reputación se basa en la transparencia, existencia del estado de derecho, participación ciudadana, rendición de cuentas y responsabilidad; en el mismo sentido, Passow *et al.* (2005) mencionan la importancia de respetar las leyes, así como ser responsable con el entorno global para que una organización goce de buena reputación.

Eisenegger (2008) al describir sus tres dimensiones de la reputación, habla sobre la dimensión social y asocia a ésta con el mundo de lo normativo, de lo bueno, esto quiere decir que la organización debe cumplir con ciertos estándares, ser íntegra y tener responsabilidad social.

Por su parte Canel y García (2013) ponen de relieve que la comunicación y las relaciones públicas de la organización con sus *stakeholders* para darles información son vitales para la reputación, ellas consideran que una organización debe ser transparente para con su público. En coincidencia, Luoma-aho y Canel (2016) afirman que la transparencia debe ser una característica de las organizaciones del sector público para gozar de buena reputación.

Beuren y Almeida – Santos (2013) hacen un estudio de treinta y cinco países con la mejor reputación de acuerdo con el Reputation Institute (RI), los autores aplican una regresión lineal múltiple y como resultado descubren que hay una asociación positiva entre el nivel de transparencia gubernamental y la reputación del país. En los siguientes párrafos enunciaremos algunos autores que consideran el combate a la corrupción como factor de la reputación.

## **ii. Combate a la corrupción**

La corrupción política se puede definir como “el abuso de cargos políticos o públicos para ganancias privadas” (Bartl, 2008, p. 575). Hoy en día en México ya se encuentran

tipificados al menos trece delitos relacionados con actos de corrupción (Código Penal Federal) y es claro que se prevén sanciones para quienes los cometan.

La dimensión combate a la corrupción implica que el gobierno realice determinadas acciones para disminuir los actos de corrupción y que autoridades y particulares reciban las sanciones establecidas en las leyes del lugar cuando se comentan dichos actos. En la literatura algunos autores hablan expresamente del combate a la corrupción como es el caso de Arana y Caceido (2013), otros tales como Fombrun (1996) y Eisenegger (2008) en general, describen la necesidad de instituciones íntegras, responsables, confiables y que cumplan con la ley.

En la siguiente sección se analizará la literatura concerniente a la variable de liderazgo de las autoridades.

#### **4.6.3 Liderazgo de las autoridades**

Antes de abordar la literatura sobre liderazgo y reputación, es pertinente definir qué es liderazgo, éste se puede definir como “una relación en la que se ejerce influencia y que esta relación puede ser estudiada como una forma de interacción dinámica dentro de determinados grupos” (Wessels, 2008, p. 600). Se puede argumentar que el liderazgo también es un tipo de relación de poder en el que un miembro del grupo acepta el derecho de otro miembro del grupo a prescribir patrones de comportamiento a los miembros del grupo como legítimo, en particular el liderazgo político es un fenómeno de poder, caracterizado por la capacidad de uno o pocos que están en la cima para decidir sobre las acciones de los demás (Wessels, 2008).

La Asociación de Gobiernos Locales en el Reino Unido dentro de su guía para la reputación establece como uno de los factores determinantes de ésta el liderazgo de las autoridades, particularmente su capacidad para transmitir la claridad de objetivos, así como su compromiso con la institución (LGA, 2013).

En el mismo sentido que la Asociación de Gobiernos Locales del Reino Unido, Fombrun y Van Riel (2003) consideran que la visión de la organización y el liderazgo de sus directivos tanto para determinarla como para difundirla son esenciales en la gestión de reputación; en el mismo tenor, la Asociación de Gobiernos Locales pero de Nueva Zelanda afirman que un gobierno con buena reputación debe tener autoridades que inspiren a otros con una dirección y propósitos claramente articulados, ellos consideran vital el liderazgo del alcalde y otros miembros del ayuntamiento, así como, las estrategias del alcalde y otros miembros del ayuntamiento para generar bienestar y prosperidad (LGNZ, 2015).

También en Nueva Zelanda, pero a nivel local, Colmar – Brunton (2014) afirman que para los ciudadanos del distrito de Waitomo uno de los factores esenciales para la reputación es el liderazgo de las autoridades locales, así como que éstas tengan habilidades para el cargo y cuenten con experiencia.

Para algunos autores es importante la autoridad y estima que poseen los liderazgos para determinar la reputación de la organización (Luoma-aho, 2008; Luoma-aho y Makikangas, 2014); en coincidencia, Passow *et al.* (2005) ponen de relieve la importancia de que un gobierno cuente con líderes carismáticos que sepan comunicar y respeten las leyes; el Reputation Institute (2016a; 2016b) también pone de relieve la existencia de líderes que se respeten en la organización para la reputación de ésta.

En la última sección de los factores que determinan la reputación gubernamental analizaremos la literatura en relación a la comunicación gubernamental y sus cinco dimensiones.

#### **4.6.4 Comunicación gubernamental**

En un modelo de democracia en el que se espera que los ciudadanos participen en la toma de decisiones siempre que estas parezcan racionales, la información es vital (Dalton y Wattenberg, 1993). Sánchez (2004) afirma que la política se basa en

procesos de comunicación con individuos, por ello, la democracia no puede existir sin comunicación y los gobiernos deben ser conscientes de ello.

De acuerdo con Pfetshe (2008) la comunicación gubernamental se refiere a la “información pública, instituciones y estrategias mediante las cuales el gobierno maneja el flujo del mensaje político” (2008, p. 279); para el autor la comunicación política tiene el objetivo de informar a los ciudadanos de la posición que tienen los gobiernos y de las políticas públicas, así como legitimar la acción política y crear consentimiento público. Sanders *et al.* (2010) describen tres funciones de la comunicación gubernamental: 1) comunicación corporativa de toda la institución; 2) políticas de comunicación; y 3) organización relacionada a la comunicación. Se puede expresar que la comunicación tiene perspectivas internas y externas.

Autores tales como Fombrun (1996), Canel (2014) y Walker (2010) argumentan que la reputación se basa en percepciones más que en hechos puesto que resulta de comunicaciones, *branding* y relaciones públicas.

Canel y Sanders (2012) establecen que la comunicación ha sido identificada como una de las fuentes principales de la percepción; (Canel, 2014) explica que para tener una buena reputación es necesario comunicar las fortalezas y atributos positivos de la organización; Canel y Luoma-aho (2016) en el mismo sentido resaltan la importancia de la comunicación para la reputación.

Los gobiernos desean que los ciudadanos sean conscientes de su desempeño para ser reconocidos y probablemente distinguible; por consiguiente, es necesario comunicar el actuar del gobierno, una comunicación efectiva es una fuente indispensable para la construcción de imagen, percepción y reputación (Canel y Sanders, 2012); en el mismo sentido, Arana y Caceido (2013) afirman que el relacionamiento y la comunicación gubernamental son vitales para la reputación de gobiernos; por su parte la Asociación de Gobiernos Locales en Nueva Zelanda expresan que la comunicación gubernamental

implica incrementar el interés y el involucramiento y mantener a la gente informada (LGNZ, 2015).

Existen dos fuentes de comunicación sobre el actuar de los gobiernos, la primera es la que ofrecen los medios de comunicación a los ciudadanos, la cual de acuerdo con Brants y Voltmer (2011) es una dimensión horizontal de la comunicación política, los autores la llama mediatización; y la segunda es la comunicación descentralizada, e involucra a los ciudadanos; la segunda es la dimensión vertical y los autores afirman que en ésta la comunicación debe ser directa entre políticos y gobiernos con los ciudadanos y viceversa. Independientemente de la estrategia que utilicen los gobiernos para comunicarse es indispensable que lo hagan tanto al exterior como al interior de la organización.

#### **i. Comunicación externa y relaciones públicas**

Fombrun y Shanley (1990) ponen de relieve la importancia de la comunicación a través de los medios como estrategia para construir reputación, esto debido a que los individuos forman la reputación por lo que ellos experimentan directamente, pero también por lo que perciben vía cobertura de medios.

Mahon y Wartick (2003) argumentan que la reputación no sólo es formada a través del tiempo, sino también, “a través del tiempo como función de complejas relaciones e intercambios entre los *stakeholders* o actores de interés de la organización” (2003, p. 23). Por su parte Strömbäck y Kioussis (2011) las relaciones públicas en el ámbito político son el proceso gerencial por el cual la organización o una persona establecen, construyen y mantienen relaciones que les generan un beneficio político.

Las relaciones públicas políticas se pueden definir como “el proceso gerencial por el cual la organización para propósitos políticos, a través de comunicación y acciones útiles, busca influir, establecer, construir y mantener relaciones beneficiosas; así como reputación que es clave para que sus públicos puedan apoyar la misión y conseguir las metas (Strömbäck y Kioussis, 2011, p.8).

Bussy y Kelly (2010) señalan la importancia de tomar en cuenta a todos los stakeholders, y cómo hay confusión para definir quiénes son los stakeholders de las organizaciones públicas, ellas afirman que existe un abismo entre el status que los *stakeholders* deberían tener según los políticos y lo que realmente pasa en relación a los gobiernos, ellas expresan que, en la práctica, el poder e influencia de los *stakeholders* juega un rol muy importante para la toma de decisiones.

Eisenegger (2008) expresa que las relaciones públicas tienen un rol preponderante en la gestión de reputación, en el mismo orden de ideas Romenti (2010) expresa que la reputación se recupera a través de múltiples *stakeholders* y que debe existir una estrategia de relaciones públicas para abordar a cada uno de ellos con sus particularidades. En México, Transparencia Mexicana y Consulta Mitofsky (2004) manifiestan la importancia de comunicar con clientes y proveedores para la gestión de reputación.

Una de las maneras más comunes de realizar comunicación externa es a través de los medios de comunicación, la Asociación de Gobiernos Locales del Reino Unido ha puesto de manifiesto la importancia que tiene para la reputación un manejo efectivo de medios, la comunicación directa con los ciudadanos y el establecimiento de una estrategia de comunicación, así como la evaluación de la misma (LGA, 2006; LGA, 2008; LGA, 2013).

En los párrafos anteriores se ha mencionado que es importante relacionarse y comunicarse con distintos *stakeholders* para gestionar reputación gubernamental, vale la pena hacer un ejercicio de quiénes son los principales *stakeholders* de un gobierno a nivel local; seguiremos a GCN (2014) quienes establecen algunos de los más importantes actores de interés, sienten éstos: otras áreas de gobierno y agencias; encargados de presupuesto; socios de prestación de servicios; sindicatos; uniones de profesionistas o expertos; grupos de presión; cabilderos; asociaciones asistencialistas; organizaciones no gubernamentales; reguladores; legisladores; organizaciones de la

comunidad; líderes sociales; medios de comunicación, miembros del ayuntamiento; empleados; votantes y ciudadanos.

Se puede afirmar que los *stakeholders* son determinantes para la construcción de la reputación y que los miembros de una organización y los empleados son parte de ellos, es innegable que la comunicación al interior de la organización es indispensable y es una de las dimensiones de la variable comunicación gubernamental, en los siguientes párrafos se analizará la literatura que la considera en lo particular.

## **ii. Comunicación interna**

Bannister *et al.* (2013) ponen de manifiesto que la reputación se forma con múltiples *stakeholders* y que uno de los principales actores son los propios empleados, ellos proponen como se explica más adelante que sea a través de un sistema de procesamiento de necesidades de los empleados como se puede mejorar la reputación de un gobierno.

Fombrun y Van Riel (2003) explican que el ambiente de trabajo, la comunicación que existe entre los distintos colaboradores de una institución son un factor de la reputación, ya que todos los empleados son *stakeholders*; en el mismo sentido Transparencia Mexicana y Consulta Mitofsky (2004) ponen de manifiesto que no sólo es importante la comunicación con los trabajadores sino respetar sus derechos.

La Asociación de Gobiernos Locales en el Reino Unido resalta que los empleados son esenciales para la gestión de reputación y por lo tanto es importante una buena comunicación con ellos ya que sólo así ellos podrán transmitir la visión, misión y sobre todo ser eficaces y eficientes (LGA, 2006; LGA, 2008). En la dimensión titulada escuchar y actuar aparece nuevamente la comunicación interna como un factor determinante para la reputación ya que se considera a los empleados como uno de los principales *stakeholders* para los que se debe escuchar y actuar conforme a sus necesidades.

### **iii. Innovación en mecanismos de información**

La Asociación de Gobiernos Locales en el Reino Unido establecieron un manual para mejorar la reputación de los gobiernos, particularmente de los *city councils* que representarían el gobierno municipal, la LGA establece que para gestionar reputación es indispensable innovar en los mecanismos de comunicación, uno de los ejemplos que utiliza es la de una guía de todos los servicios, una revista o periódico propios del gobierno municipal, entre otros (LGA , 2006).

Arana y Caceido (2013) afirman que la innovación en la organización es determinante para su reputación; la Asociación de Gobiernos Locales de Nueva Zelanda también señalan que es de vital importancia contar con suficientes e innovadores mecanismos para que la gente pueda opinar (LGNZ, 2015).

### **iv. Escuchar y actuar**

Probablemente, dentro de la comunicación gubernamental nada tiene sentido si no se actúa conforme a las necesidades de los actores interesados, que en el caso de los gobiernos son múltiples, pero podemos llamarles ciudadanos en general. Andreassen (1994) señala la importancia de la “voz del cliente” para mejorar la satisfacción, lealtad y reputación, al no existir competencia en el sector público, el autor remarca que la “guía” para hacer las cosas bien es la voz del cliente. Algunos ejemplos son: encuesta de clientes, encuesta a la comunidad, grupos focales, correos electrónicos, inspectores, consejo de clientes, entrevistas, ombudsman entre otros.

Bannister *et al.* (2013) explica cómo la reputación se puede construir con base en el *Customer Relationship Management* así como el *Employee Relationship Management*, los cuáles se podrían traducir como Gestión de Relaciones de Clientes y de Empleados; ambos sistemas consisten en sistematizar la información de las necesidades tanto del cliente como del propio empleado, en el caso de gobierno los clientes son principalmente los usuarios de los servicios que presta el gobierno; lo más importante del CRM o ERM no es el procesamiento de información de necesidades, sino el cómo la organización habrá de actuar conforme a las necesidades de los

*stakeholders* generando por parte de los clientes o usuarios satisfacción y lealtad, por parte de los empleados los autores comentan que con una buena gestión del ERM se mejora la gestión de los empleados, lealtad, satisfacción y se reducen costos.

De igual manera Cahill *et al.* (2004) consideran que el CRM es esencial para la reputación; Da Silva y Batista (2007) también resaltan la importancia del CRM para que el gobierno pueda responder a las necesidades de múltiples *stakeholders*.

La LGNZ (2015) expresa que facilitar la interacción e involucramiento de las personas, así como escuchar y actuar conforme a las necesidades de la gente deben ser tomados en cuenta al gestionar reputación en los gobiernos; en el mismo sentido la LGA expresa que se necesita informar y comprometerse con las necesidades de los *stakeholders* para generar una buena reputación (LGA, 2013). Se puede argumentar que no sólo es importante comunicar y escuchar, sino actuar conforme a las necesidades que los ciudadanos opinan, de lo contrario habría inconsistencia y las personas sentirán que han perdido su tiempo al expresar sus necesidades.

La última de las dimensiones de la comunicación gubernamental es el *branding*, en español se podría traducir como generar marca, así como en el sector privado existen marcas a las que se asocian productos, de igual manera en el sector público y particularmente en los municipios se puede generar una marca para ser identificados fácilmente, en la siguiente parte se analizará la literatura correspondiente a *branding* y reputación gubernamental.

#### **v. Branding (Marca)**

Loo y Davies (2006) explican cómo el *branding* es un factor importante para la reputación de un país, ellos definen a la marca como una serie de imágenes y estereotipos de una organización, ponen de manifiesto que no pueden ser del todo ciertas, pero influyen en toma de decisiones, principalmente la decisión de invertir o no en un determinado lugar. Por su parte Danesi (2009) define *branding* como la práctica

de generar un mensaje distintivo a un producto y organización para que sea identificado por los usuarios como tal.

Eisenegger (2008) al definir sus dimensiones de la reputación explica que la dimensión expresiva es la del mundo de lo subjetivo y bonito, los indicadores de esta dimensión son la atracción, unicidad, autenticidad; se puede argumentar que a través del *branding* se puede mostrar a una ciudad y a su gobierno como atractivos y únicos. De manera similar, Passow *et al.* (2005) resaltan la importancia de saber comunicar un lugar como atractivo e identificable. El Reputation Institute (2016a, 2016b) en coincidencia con los autores anteriores expresa que para gozar de una buena reputación es indispensable transmitir una ciudad bonita en la que se pueden vivir experiencias agradables, sin duda alguna esto se puede lograr con *branding*.

Cornilissen (2011) afirma que el *branding* está relacionado con la idea de singularidad o distintividad de la organización. Lees-Marshment (2009) expresa que el “branding es sobre cómo una organización política o individuo es percibido en su conjunto” (2009, p. 111). Lees-Marshment argumenta que el *branding* ayuda a cambiar o mantener la reputación y apoyo porque las marcas crean identidad, fortalecen el partidismo y ayudan a distinguir a los partidos en el gobierno de la oposición.

Se ha manifestado que la reputación aspira a una diferenciación positiva de la organización (King y Whetten, 2008), por lo tanto, este argumento justifica el uso de algunas herramientas de la mercadotecnia para comunicar con los ciudadanos.

La Asociación de Gobiernos Británica afirma que es necesario realizar *branding* para mejorar la reputación, particularmente de los servicios públicos, ponen como ejemplo el generar marca de gobierno a través de los recolectores de basura, o de los botes de basura en la ciudad, ya que este es un servicio que todos los ciudadanos requiere de manera frecuente (LGA, 2006). La misma Asociación, en 2013 estableció una guía para reputación y en ésta establece que la marca es una de las variables de la

reputación gubernamental, por marca se entiende la claridad con la que se transmiten los valores de la institución (LGA (2013)).

Quintero y Pérez (2014) hacen un intento por analizar la reputación de México, ponen de relieve la importancia de generar una “Marca-país” como variable preponderante para la reputación.

Sin embargo, no se trata únicamente de comunicar y utilizar técnicas de *marketing* político para generar reputación, Loo y Davies (2006) son claros al explicar que no se puede generar una imagen o marca que no esté basada en una realidad ya que se crea una falsa concepción con consecuencias negativas potenciales.

Fletcher (1999) declara que las estrategias de comunicación en los gobiernos tienen dos funciones principales, por un lado, la de informar a los ciudadanos sobre qué han hecho las autoridades por ellos, y, por otro lado, la función de involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones políticas.

Existe consenso entre los académicos (Fletcher, 1999; Putnam, 1993; Sánchez, 2004) de que la comunicación gubernamental debe ser coherente entre lo que se informa y lo que se hace, los autores también coinciden en que en este proceso de comunicación el ciudadano debe ser escuchado y tomado en cuenta.

En la siguiente y última parte de este capítulo se analizarán las principales consecuencias de la reputación y así se comprende por qué es necesario medirla para después poder gestionarla o mantenerla.

#### **4.7 Consecuencias de la reputación gubernamental**

El objetivo de esta investigación es determinar cuáles son los factores que determinan la reputación y en qué medida lo hacen, pero el propósito de gestionar reputación gubernamental es porque ésta tiene múltiples beneficios para las organizaciones, en el caso que nos interesa, para los gobiernos municipales. En esta parte del capítulo

cuarto se profundizará sobre las consecuencias que tiene la reputación de tal suerte que se justifica su importancia y, por lo tanto, medirla a través de un índice para saber el punto de partida de los municipios en México y de ser necesario mejorarla o en todo caso, mantenerla.

#### **4.7.2 Consecuencias políticas**

Bannister *et al.* (2003) afirman que los gobiernos con buena reputación, ofrecen buena imagen para los líderes políticos y los partidos políticos, se puede reducir la imagen negativa de las instituciones políticas, es posible argumentar que una organización que tiene una buena reputación disminuye la apatía de los ciudadanos hacia ella misma y, por lo tanto, se fortalece la participación ciudadana en asuntos políticos. En el mismo sentido, Shultz (1995) una buena reputación genera apoyo a los partidos políticos de los que son miembros las autoridades.

Arana y Caicedo (2013) quienes analizan la reputación en un país Latinoamericano que ha sufrido crisis políticas similares a México, afirman que una buena reputación también puede incrementar la competitividad electoral de los políticos y los partidos en el gobierno y de manera general reforzar la democracia.

Fombrun y Shanley (1990) establecen que una buena reputación hace que la gente confíe en que los servicios a recibir serán buenos, para algunos autores como Luomaaho (2007) y Canel (2014) es un riesgo ya que eleva las expectativas de los *stakeholders* y cumplirlas se vuelve más complicado; el argumento favorable es que a mayores expectativas mayores los estándares que deben satisfacer los gobiernos para ganar reputación, la gestión de ésta se vuelve complicada, pero a la vez la calidad de los servicios prestados se debe volver mejor.

#### **4.7.3 Consecuencias sociales**

Da Silva y Batista (2007) argumentan que la buena reputación gubernamental ayuda a los gobiernos a legitimarse, revierte el *public cynism* o apatía ciudadana hacía la política, se revierten las críticas hacía los burócratas, genera buena imagen de los

líderes políticos y se aumenta niveles de confianza en el gobierno y las autoridades además de aumentar la participación ciudadana. Cahill *et al.* (2004) coinciden en que un gobierno con buena reputación genera mayor confianza entre los ciudadanos.

Canel y Luoma-aho (2016) establecen que una buena reputación en los gobiernos fortalece la participación ciudadana, genera compromiso ciudadano y empodera a los ciudadanos; la participación ciudadana y el empoderamiento de la ciudadanía genera capital social (Putnam, 1993).

Es posible afirmar que la reputación es “una manera de legitimación del poder, ya que un alto grado de respeto da acceso al poder” (Eisenegger, 2008, p. 713). Luoma-aho y Makikangas (2014) afirman que una buena reputación en el sector público genera aceptación general y legitimidad entre los ciudadanos; en el mismo tenor Canel y Luoma-aho (2016) señalan que una buena reputación aumenta la legitimidad del gobierno.

#### **4.7.4 Consecuencias económicas**

Cahill *et al.* (2004) plantean a la reputación como un círculo virtuoso que como consecuencia atrae nuevos negocios al lugar, atrae inversión y esto genera empleos, también afirman que en la medida que un gobierno tenga buena reputación la recaudación de impuestos crece debido a que el ciudadano percibe que lo que aporta vale la pena puesto que es bien utilizado.

Kizil y Atalan (2015) la reputación de las ciudades ayuda a que éstas compitan con otras ciudades por turismo, empresas, residentes, inversionistas, emprendedores y hasta por estudiantes universitarios. Andreassen (1994) hace un análisis de la importancia de algunos indicadores, entre ellos la reputación del lugar y cómo ésta influye en la toma de decisiones de empresarios que se dejan llevar por la reputación del lugar de origen ya que esto implica la existencia de políticas del lugar y servicios. Arana y Caceido (2013) por su parte argumentan que el que un gobierno tenga buena reputación incrementa los niveles de recaudación de impuestos entre los

contribuyentes ya que éstos perciben que los recursos son utilizados de manera eficiente.

Bannister *et al.* (2003) manifiestan que los gobiernos con una buena reputación mantienen y potencialmente incrementan la inversión privada en su región, en el mismo sentido existe consenso entre diversos autores tales como Da Silva y Batista (2007), Canel y Luoma-aho (2007) y Yang *et al.* (2008) en que gozar con buena reputación generará inversión en el lugar tanto privada como de otras instituciones públicas, al atraer inversión se puede argumentar que aumentan los empleos y el desarrollo económico.

En el capítulo tercero se explicó la necesidad de justificar y legitimar el poder político y cómo distintos autores desde los clásicos griegos hasta la actualidad han expresado distintas maneras de legitimar el poder político y el estado como organización política; en este capítulo se presenta la reputación gubernamental como un bien intangible del gobierno que sin duda alguna es un mecanismo que genera entre otras consecuencias legitimidad y aprobación del gobierno que hoy en día es necesaria y urgente.

Este capítulo cuarto presentó un análisis teórico sobre los bienes intangibles en el sector público, la reputación como bien intangible y posteriormente de manera particular una aproximación conceptual y definición de la reputación gubernamental, para continuar con la descripción de los actores de la reputación gubernamental, los factores que la determinan y por último las implicaciones y consecuencias que esta tiene.

En el siguiente capítulo se esboza la teoría sobre las políticas públicas, ya que esta investigación propone que la medición y gestión de reputación sea una política de la administración pública municipal.

# CAPÍTULO 5.

## DESARROLLOS TEÓRICOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

---

Este capítulo tiene como presentar de manera teórica una aproximación a las políticas públicas, partiendo de la creación de la ciencia de las políticas públicas, posteriormente se analizará el concepto de la política pública y por último se estudiarán las etapas en el ciclo de la política pública.

El presente capítulo es de gran importancia para el trabajo de investigación ya que será a través del planteamiento de una política pública como se pretende dar solución al problema de investigación el cuál es un problema público.

De Leon (2006) afirma que la aparición del concepto políticas públicas implica estudiar el concepto de la ciencia de la política *policy science*, haciendo énfasis en la necesidad de una ciencia que analizara las problemáticas que afectan a la gobernanza y del gobierno, es decir, una ciencia social que sirviera de mediador entre académicos, tomadores de decisiones gubernamentales y ciudadanos ordinarios al dar soluciones objetivas a los problemas que ocupan un lugar importante el debate político sobre las políticas públicas.

El hecho de que la ciencia de la política pública sea reciente no implica que no existiera la práctica de dar consejos y asesoría profesional a los tomadores de decisiones políticas desde tiempos inmemoriales, un ejemplo de esto son el cúmulo de consejos considerados científicos que daba Maquiavelo como diplomático a los gobernantes (Sabine, 2004).

En el siglo XX nace la ciencia de las políticas públicas de manera formal, De Leon (2006) explica sus tres principales características: 1) es una ciencia explícitamente orientada a los problemas públicos que podrán ser atendido y resueltos a través de recomendaciones; es decir, no es una ciencia que estudie los fenómenos públicos para su simple observación; 2) es una ciencia multidisciplinaria es sus enfoques intelectuales y prácticos ya que los problemas políticos tienen son multifactoriales y para poder ser atendidos es necesario conocer distintas disciplinas del conocimiento; por último, 3) la ciencia de la política pública se rige por valores, el autor argumenta que los ejes rectores de las políticas públicas para solucionar problemas públicos deben ser la democracia y la dignidad humana.

Partiendo de que la ciencia de la política pública busca resolver problemas públicos, que ésta es una ciencia multidisciplinaria y que además se rige con valores democráticos y al menos debería aspirar al respeto de la dignidad de la persona humana, es necesario que se analice qué es la política pública, cómo es que habrá de resolver problemas públicos y qué criterios o valores se toman en cuenta para la toma de decisiones.

### **5.1 Concepto de política pública**

Parsons (2007) argumenta que antes de definir el concepto de política pública, es indispensable entender el concepto de público, para el autor, lo público implica una dimensión de la actividad humana para la cual se considera que es necesario que haya algún tipo de regulación o intervención del gobierno o de la sociedad, al menos en relación a la toma de medidas comunes; el autor explica que desde Roma y la antigua Grecia hay una dicotomía entre lo público y lo privado, relacionando con lo público a la *polis*, la libertad y lo abierto.

Ante la dificultad de distinguir lo público de lo privado, los economistas políticos prefieren diferenciar los bienes públicos de los privados, por los públicos se entiende a aquellos que están disponibles para todos, que son indivisibles y que no admiten posibilidad de exclusión en contraposición a los bienes privados (Samuelson, 1954).

En relación al concepto de políticas, Parsons (2007) hace referencia a Francis Bacon quien utiliza el concepto como sinónimo de astucia racional, con la consolidación de la burocracia, el concepto política o *policy* se convierte en una expresión de la racionalidad política, por lo tanto, el autor explica cómo se popularizó el concepto. En la administración pública contar con políticas implicaba tener razones o argumentos racionales de un problema y de cómo se habría de plantear una solución para el mismo.

Una vez analizado los conceptos de lo público y de las políticas, es prudente definir qué son las políticas públicas; Pasquino (2011) concibe a las políticas públicas como las respuestas que da el estado, más precisamente el gobierno, a situaciones socialmente problemáticas.

Las políticas públicas se pueden definir como “un conjunto, secuencia, sistema, ciclo, espiral, de acciones intencionadas y causales” (Aguilar, 2013, p. 180); para el autor las políticas públicas son acciones intencionadas puesto que están orientadas a un fin, generar valor para la sociedad o resolver un problema público; estas políticas son emprendidas por autoridades con capacidad jurídica para hacerlo y son llevadas a cabo por actores gubernamentales.

La política pública integra un conjunto de acciones estructuradas, sistemáticas, estables, de tal suerte que se conviertan en el instrumento del gobierno para de manera permanente realizar sus funciones y resuelva los problemas públicos (Aguilar, 2013); las políticas públicas son instrumentos de la administración pública para llevar a cabo las tareas que le han sido encomendadas bien sean de índole político, legal, financiero o administrativo en sentido estricto.

Si bien Aguilar (2013) establece que las políticas públicas son emprendidas por actores gubernamentales, también señala, que en el ciclo de las políticas interviene la sociedad; como adecuadamente lo menciona Tamayo, “las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para

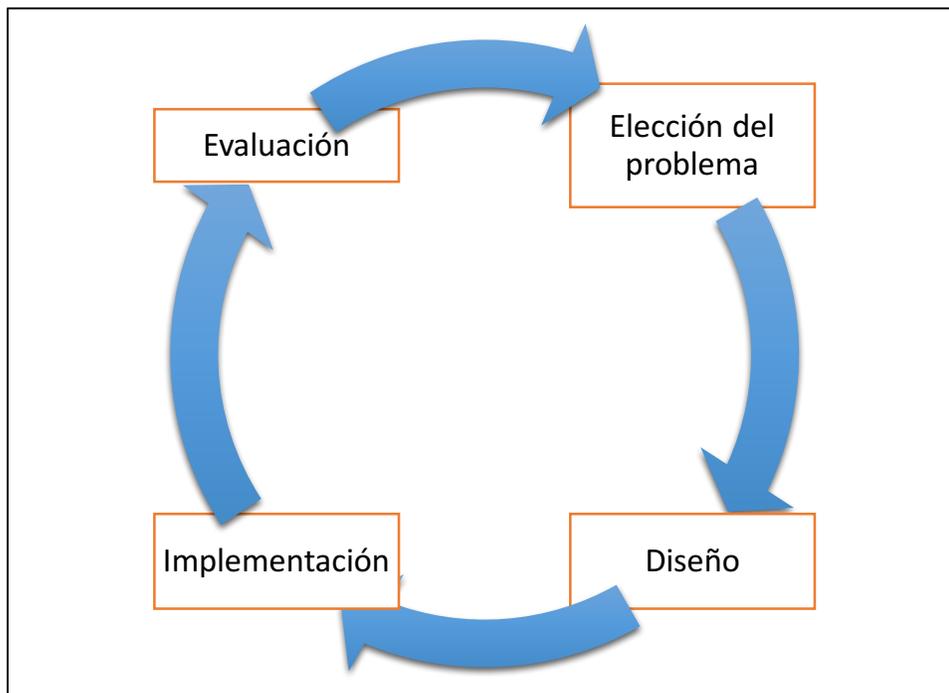
solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo, 1997, p. 2); se puede argumentar que para que el gobierno, o propiamente, la administración pública actúe deberá basarse en las prioridades ciudadanas.

## 5.2 El ciclo de la política pública

Según Jann y Wegrich (2007) es durante el ciclo de las políticas públicas que los problemas expresados, las propuestas y las demandas son transformadas en programas gubernamentales.

Crear que las políticas públicas tienen etapas independientes entre sí y subsecuentes, es una visión equivocada para el análisis de las políticas públicas (Parsons, 2007); éstas se deben entender como un ciclo articulado conformado por diversas etapas, que al entenderlas como un ciclo es más sencillo identificar los principales obstáculos y así, poder lograr la solución del problema que las justifica (Merino, 2013).

**Figura 5.1 El ciclo de las políticas públicas**



Fuente: Elaboración propia con base en Merino, 2013.

En la figura 5.1 se puede observar las principales etapas del ciclo de la política pública, en primer lugar, habrá que elegir el problema público que se habrá de atender, una vez que se tiene claridad en el problema, se habrán de analizar alternativas de solución para poder diseñar la propuesta de solución, posteriormente se habrá de implementar la propuesta de solución para concluir con la evaluación de la política pública. Rossi *et al.* (1999) clarifican algunos de los principales errores en creer que la evaluación de la política pública debe ser al concluir, para los autores la evaluación debe ser una actividad permanente y debe existir desde la elección del problema.

En las partes siguientes de este capítulo se desarrollarán las etapas de la política pública y veremos cómo cada una de ellas tienen múltiples componentes.

### **5.2.1 La selección del problema público**

Partiendo de que las políticas públicas buscan resolver problemas públicos, es prioritario saber cómo se habrá de elegir entre todas las problemáticas que aquejan a una población a aquel problema que podrá atenderse a través de una política pública.

Merino (2013), explica que la selección de un problema público implica identificarlo, definirlo, descubrir sus causas, identificar los actores involucrados en él, para entonces poder hacer un análisis de cómo se llevaría dicho problema a la agenda pública, buscar las posibles soluciones y por último justificar la decisión de una propuesta de política pública particular que habrá de dar solución al problema planteado.

Parsons (2007) pone de relieve la importancia de reconocer un problema que se habrá de solucionar a través de una política pública, el autor manifiesta que es vital para el éxito de la política que se elija un problema que en verdad sea público. Jones (1971) expresa que aquella persona que identifica el problema social será el que delinee las directrices para su discusión; por su parte, Merino (2013) establece que el primer reto en la elaboración de políticas públicas es justificar la intervención del Estado para

resolver un problema en particular puesto que los recursos del estado tanto humanos como materiales son limitados.

De acuerdo con Parsons (2007) un problema debe ser definido, estructurado, delimitado y además debe recibir un nombre particular; para el autor, es necesario conceptualizar el problema para poder analizar las causas y sólo así, plantear una o varias soluciones. Rossi *et al.* (1999) afirman que hay problemas que no es sencillo siquiera definirlos, como es el caso de la pobreza, para los autores, algunos problemas pueden serlo o no de acuerdo al lugar y a la época, es decir, lo que, para una sociedad, un gobierno o un país puede ser un problema digno de resolverse a través de una política pública, para otro contexto no lo es.

Autores como Merino (2013) y Parsons (2007) coinciden en que es necesario definir al problema desde sus causas, ya que sólo así se entenderá a cabalidad. Rossi *et al.* (1999) afirman que una vez detectado el problema público es indispensable definirlo con base en la legislación, en la doctrina o incluso con base en la opinión pública, para ellos, definir un problema es el punto de partida para poder entender las causas del problema, así como las consecuencias en caso de no actuar; otra etapa clave al momento de seleccionar el problema es especificar el alcance del mismo, es decir, saber desde cuándo existe el problema, dónde existe y cuál es el alcance del problema.

Una vez que se ha elegido el problema y para que pueda ser atendido a través de una política pública es necesario que el problema sea prioridad en su atención para la opinión pública y más importante, para los tomadores de decisiones. Se debe partir de que los recursos públicos son limitados para dar solución a las necesidades de una sociedad, por lo tanto, es imprescindible establecer prioridades. En la siguiente sección de este capítulo se presentan directrices sobre la importancia de que el problema sea parte de la agenda pública y si no lo es, cómo lograr que lo sea.

### **i. Establecer la agenda pública**

Danesi (2009) define la agenda como la lista de cuestiones o elementos que deben ser cubiertos en un orden determinado de acuerdo a su importancia. En el caso de las políticas públicas las cuestiones son los problemas públicos y quien habrá de cubrirlos es el estado con su intervención.

Para que nuestro problema esté en la agenda pública tenemos que tomar en cuenta a los medios de comunicación, de acuerdo con algunos autores tales como Lilleker (2006); McCombs y Shaw (1972) así como, Bennett e Iyengar (2008), uno de los principales efectos de los medios es la configuración de la agenda mejor conocido como *agenda setting*.

Watson y Hill (2006) definen *agenda setting* como el papel de influencia que tienen los medios de comunicación en la determinación de cuáles serán los temas y las problemáticas que se habrán de cubrir, así como un relativo orden de importancia.

Parsons (2007) afirma que la atención que un tema tenga en los medios de comunicación y en los tomadores de decisiones depende en gran medida de la opinión pública, el autor refiere que la opinión pública es al mercado político lo que la demanda del consumidor es al mercado económico; el autor refiere que las políticas públicas responden a la opinión pública.

Si se parte del estrecho vínculo entre la opinión pública y que un tema cobre importancia en la agenda tanto de los medios de comunicación como de los tomadores de decisiones, es necesario definir opinión pública. La opinión pública se puede definir como el “agregado de opiniones expresadas de manera anónima” (Herbst, 1993, p. 44), la autora expresa que actualmente, la opinión pública puede ser considerada como el agregado de opiniones individuales, compiladas por encuestadores; Gallup y Rae (1968) afirman que la opinión pública se puede conocer mejor a través de preguntas hechas a individuos y afirman que una pequeña muestra es suficiente.

Se puede argumentar que para que el problema que se quiere atender se coloque en la agenda pública es vital el papel de los medios de comunicación, siguiendo el esquema de McQuail y Windahl (1993) una vez que el problema pasa de la agenda de los medios a la agenda pública, seguirá la agenda de las políticas públicas, es decir, que cuando un grupo de personas desee que los tomadores de decisiones destinen recursos públicos para la atención de un problema, es necesario que ganen cobertura de los medios de comunicación en un primer momento.

Una vez que se logró que el problema público se vuelva parte de la agenda pública y por lo tanto sea susceptible de ser atendido, es necesario definir quiénes son los actores involucrados tanto en el problema como en la probable solución. En el siguiente apartado se analizará la importancia de detectar a los actores involucrados.

## **ii. Definición de actores involucrados**

Stein *et al.* (2006) establecen que en el proceso de formulación de las políticas públicas existen diversos actores que interactúan en un juego dinámico; los autores distinguen entre actores formales tales como los partidos políticos, los presidentes, el gabinete, la legislatura, los tribunales y la burocracia, para estos actores sus funciones en el proceso de formación de políticas públicas están formalmente establecida por un marco normativo; por otro lado, se encuentran los actores informales tales como movimientos sociales, sindicatos, empresas, medios de comunicación y la sociedad civil en general, éstos no tienen una función formal pero argumentan los autores que pueden ser actores poderosos e influir en la toma de decisiones.

Por su parte, Lindblom y Woodhouse (1993) afirman que no solo los funcionarios públicos que gozan de atención por parte de los medios de comunicación son los únicos actores involucrados en el proceso de elaboración de las políticas públicas, sino también lo son los otros tales como empresarios, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil.

Es importante tomar en cuenta que los actores que forman parte del proceso de las políticas públicas interactúan en la arena política y vale la pena definir qué es, de acuerdo con Lilleker (2006) la arena o esfera pública es el espacio en el que ocurre el debate, un espacio hipotético en el cual todos habitamos, generando y compartiendo ideas, es el lugar en el que se crea el conocimiento social y se construye la opinión pública.

Para Stein *et al.* (2006) es importante que en el proceso de formulación de políticas públicas se tome en cuenta a todos los actores o jugadores para saber cuáles son los intereses de cada uno de los grupos, de esta manera el tomador de decisiones podrá realizar transacciones y negociaciones con distintos grupos de interés para que la política pública se pueda hacer realizar; los autores ponen de relieve el proceso implícito en las políticas públicas al depender de presupuesto público que forzosamente habrá de ser aprobado y que en sistemas políticos como el Mexicano en el que ya no hay un partido político hegemónico, es necesaria la negociación con diferentes actores políticos.

Teniendo en cuenta cuáles son los principales actores involucrados en un problema público es pertinente analizar e identificar distintas alternativas de solución al problema, de tal suerte que el tomador de decisiones tenga posibilidad de negociar y encontrar la solución que se adecúe a un sin fin de intereses.

### **5.2.2 El diseño de la política pública**

Algunos autores tales como Jann y Wegrich (2007) y Sidney (2007) afirman que para el diseño de una política o particularmente de un programa es necesario saber cómo es que el problema formó parte de la agenda pública, que otras alternativas se analizaron y si tomaron en cuenta a los actores involucrados para entonces proceder a la toma de decisiones; esta sección del capítulo quinto se enfocará en el diseño de la política pública.

Para Sidney (2007) la etapa de formulación o diseño de la política pública inicia desde la parte previa a la toma de decisiones o pre-decisional, para la autora esta etapa implica la identificación y elaboración de alternativas de políticas que atiendan al problema público, así como lograr la reducción de alternativas hasta lograr una política pública final; la autora señala que la etapa de diseño se enfoca en contestar algunas preguntas tales como ¿cuál es el plan para tratar al problema? ¿cuáles son las metas o prioridades? ¿qué opciones están disponibles para lograr esas metas? ¿cuáles son los costos y beneficios de cada una de las opciones? ¿qué factores externos afectan a cada una de las alternativas?

La etapa de diseño de la política pública implica un poco de creatividad para establecer alternativas de solución, en los siguientes apartados se analizarán algunos elementos indispensables de la etapa de formulación o diseño de la política tales como: las alternativas de solución, los tipos de políticas públicas y los objetivos e instrumentos que se habrán de implementar.

#### **i. Identificación de soluciones al problema público**

Parsons (2007) manifiesta que es indispensable analizar las diversas alternativas para solucionar el problema público, es necesario que al identificar las causas que generan el problema y especificadas las consecuencias del mismo, se piensen en distintas soluciones. Rossi *et al.* (1999) explican que es importante analizar qué tipo de servicio o programa es el que mejor soluciona el problema y cuántos recursos se utilizarán para su implementación, tanto económicos como humanos; los autores expresan que es indispensable que existan distintas alternativas de solución.

Ante distintas alternativas, la etapa de diseño de la política pública inicia con la toma de decisiones, la cual se puede definir como “un proceso en el que se elige o se selecciona determinada opción, la cual implica un punto o una serie de puntos en el tiempo y el espacio que marca el momento en el que los diseñadores de las políticas públicas asignan valores” (Parsons, 2007, p. 273).

Majone (1997) expresa que en la etapa de decisión de cuál de las alternativas es la más adecuada para el problema que se atiende, los argumentos persuasivos tienen un papel determinante en la elaboración de políticas públicas, para el autor, es necesario que los actores involucrados en la elaboración de las políticas justifiquen por qué una alternativa de solución es mejor que otra, pero no sólo que justifiquen, sino que logren persuadir a los demás. El autor establece que una política pública no solo es la solución a una dificultad circunstancial, sino una “definición puntual de propósitos de más largo aliento, planteados en términos de la superación causal de un problema público” (Majone, 1997, p. 112); para el autor, la política debe ser una propuesta de acción integral y de largo plazo.

Es necesario que las alternativas que se planteen como posibles soluciones al problema público deben ser viables, deben ser acordes al marco normativo; deberían ser eficientes con la utilización de recursos y además deberían estar encaminadas a impactos óptimos (Sidney, 2007).

Susskind (2006) afirma que es imprescindible que los tomadores de decisiones tengan alternativas de solución al problema público ya que, de acuerdo con la autora, los tomadores de decisiones entrarán en una negociación o como ella lo expresa “regateo” con los distintos actores, de tal suerte que cada una de las partes tendrá un “BATNA” *Best Alternative to a Negotiation Agreement*, es decir, su mejor alternativa para un acuerdo de negociación, y en la medida que el tomador tenga distintas soluciones previstas logrará un consenso y podrá pasar a la etapa de la implementación de la política pública.

## **ii. Definición de objetivo de la política pública**

La formulación y adopción de una política incluyen la definición de objetivos, es decir, lo que debe ser logrado con la política o programa (Jann y Wegrich, 2007). Es imprescindible que haya claridad desde la etapa de diseño de la política pública de qué se pretende, qué parte del problema se va a atender. Rossi *et al.* (1999) argumentan que el objetivo de la política pública debe ser específico, de lo contrario será imposible

evaluar si se cumplió o no, para los autores un objetivo debe incluir elementos de faciliten la medición de su cumplimiento ya que de lo contrario se caería en la imposibilidad de evaluar si los recursos utilizados valieron la pena.

En el siguiente apartado se analizarán los tipos de política pública pertinentes para atender al problema público.

### **iii. Tipos de políticas públicas**

Existen varias clasificaciones de las políticas públicas, siguiendo la clasificación original de Lowi (1972) las políticas públicas se pueden clasificar en 1) normativas, 2) distributivas y 3) redistributivas; las políticas normativas tienen como objetivo la regulación y control de actividades tanto de la autoridad como de la ciudadanía; las políticas distributivas tienen como objetivo la distribución de nuevos recursos, por ejemplo a través de becas o subsidios; y por último, las políticas redistributivas implican la modificación de la distribución de los recursos existentes.

Más adelante el autor señala que hay un cuarto tipo de políticas públicas las cuales las llama constitutivas, este tipo de políticas implica la creación o reorganización de instituciones (Lowi, 1972), este tipo de políticas se pueden observar cuando se crea alguna institución pública con alguna finalidad específica, como puede ser un decreto de creación, por ejemplo, del Instituto Nacional Electoral otrora Instituto Federal Electoral que cambió el sistema político y de elecciones en México.

Teniendo claridad en el objetivo de la política y el tipo de política que se elegirá es también necesario elegir el instrumento adecuado para conseguir los objetivos, en el siguiente apartado se analizan algunos de los principales instrumentos de la política pública.

### **iv. Elección de instrumentos**

Algunos de los instrumentos que el gobierno utiliza para intervenir en la sociedad y resolver problemas públicos a través de políticas públicas pueden ser: 1) impuestos, 2)

regulaciones, 3) subsidios o becas, 4) provisión de servicios, 5) presupuesto a agencias gubernamentales, 6) información, 7) estructurar derechos, 8) dar marco a las actividades económicas, 9) educar, 10) financiar y contratar, y por último 11) reforma política y/o burocráticas (Bardach, 2005).

Bardach (2005) describe algunas de las posibilidades ante cualquiera de los instrumentos alternativos que se pueden usar para implementar las políticas públicas, en cuanto al caso de los impuestos, el autor explica que se pueden crear nuevos impuestos, eliminar impuestos existentes, cambiar la tasa o la base del impuesto o mejorar la recaudación; en relación a las regulaciones, se pueden crear nuevos regímenes regulatorios o abolir los existentes, la regulación puede tener como objetivo prohibir alguna actividad por completo, regular procesos entre otros; en tanto al instrumento de subsidios o becas, el autor argumenta que se puede crear uno nuevo, eliminar existentes, cambiar el nivel o tasa marginal, cambiar la forma en que se asignan o modificar reglas de elegibilidad; si hablamos de servicios públicos, puede haber nuevos, expandir los existentes, facilitar el acceso a servicios o simplificar formatos y trámites; cuando el autor explica que un instrumento es asignar presupuesto a alguna agencia gubernamental éste puede disminuir, aumentar o ser eliminado por completo; en relación a la información se puede decidir transparentar información, estandarizar formatos o la simplificar la información.

Un instrumento importante de las políticas públicas y que de algún modo está relacionado con la regulación es la estructura de derechos, para él, se puede regular acerca de derechos de propiedad, derecho familiar, derechos constitucionales, laborales, corporativos, penales y nuevos procedimientos para litigio; en cuanto a la actividad económica se pueden implementar instrumentos que incentiven la competencia económica o la concentración; controlar precios, controlar salarios, cambiar impuestos o crear empleos públicos; se puede uno dar cuenta que los instrumentos se pueden combinar para lograr los objetivos deseables, de algunos de ellos la posibilidad es sólo enunciativa dependerá de la creatividad de los diseñadores de la política pública (Bardach, 2005).

El diseño de la política pública es pues un proceso en el que los tomadores de decisiones tienen que echar mano de su creatividad y su técnica para encontrar las alternativas viables y legales que mejor logren el objetivo planteado, se analizó que existe un gran número de instrumentos que nos servirán para implementar la política pública, en el apartado siguiente se estudiarán algunas generalidades de la etapa de la implementación.

### **5.2.3 La implementación de la política pública**

La implementación se puede definir como el conjunto de decisiones y acciones llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados, enmarcadas por un programa de actuación que establecen las reglas institucionales específicas a la política en cuestión y realizadas con la intención de crear, influenciar o controlar la construcción de una red de acción pública, la concepción de una estrategia de implementación bajo la forma de planes de acción y las decisiones o acciones concretas destinadas a los grupos objetivos (Subirats *et al.* 2008).

Parsons (2007) explica que la implementación de las políticas públicas consiste en una serie de decisiones e interacciones que pareciera no implicar grandes retos, sin embargo, es la continuación de la formulación de las políticas públicas y falsamente se cree que ya no es responsabilidad del tomador de decisiones o administrador público sino del simple burócrata.

Se han establecido algunas directrices para la implementación que todo tomador de decisiones debería analizar, ya que enmarcan las potenciales problemáticas durante la etapa de implementación, las más importantes son: 1) saber si las circunstancias externas a la agencia implementadora no imponen limitaciones que paralicen la política, 2) si el programa dispone de tiempo y recursos suficientes, 3) si existe una teoría válida que justifique las causas y efectos del problema que atiende la política, 4) si existe una relación directa entre la causa y los efectos planteados, 5) conocer la interdependencia de los organismos gubernamentales encargados de la implementación, 6) si los objetivos a cumplir son entendidos por quienes habrán de

implementar, 7) si los objetivos son medibles y susceptibles de ser monitoreados y por último 8) si existe buena comunicación entre los actores y agencias implementadoras (Gunn, 1978).

Es posible vislumbrar algunos retos en la implementación de las políticas y gran parte de ellas deben ser previstas desde la etapa del diseño, Hood (1976) con la intención de facilitar la tarea de la implementación establece cinco condiciones para que exista la implementación perfecta: 1) existe una organización unitaria con líneas de autoridad clara, 2) las normas se respetan y los objetivos se expresan, 3) las personas hacen aquello que se les dice y pide, 4) existe una comunicación perfecta dentro y entre las unidades de la organización y por último 5) no existen presiones de tiempo; si bien difícilmente será posible que se den estas condiciones, al menos se vuelve un ideal a seguir para los tomadores de decisiones.

#### **i. Enfoque *Top down***

De acuerdo con Matland (1995) el modelo *top down* de diseño de políticas públicas consiste en que los actores centrales son aquellos que las diseñan y que pueden manipular el proceso de diseño desde un nivel central, el autor pone de relieve el rol preponderante que tienen los funcionarios públicos de niveles centrales que diseñan políticas públicas sin necesariamente conocer la realidad de cómo se habrán de implementar, por lo general son servidores de altos cargos políticos y con capacidad de decidir.

Sabatier y Mazmanian (1979) identificaron un número de variables tanto políticas como legales que son necesarias para la implementación de políticas públicas con el modelo *top down*, los autores consideran variables como los objetivos, la teoría causal, la estructura legal de la organización, el proceso de implementación, servidores públicos comprometidos, grupos de interés que apoyen en la implementación.

## ii. Enfoque *bottom-up*

Pülzl y Treib (2007) retomando a los principales autores de este enfoque tales como Lipsky (1971) define la implementación *bottom-up* como aquella en la que los burócratas locales son los principales actores en la implementación de la política y conciben la implementación como un proceso de negociación entre redes de implementadores. Lipsky (1971) explica cómo en la implementación es importante considerar el comportamiento de los servidores públicos llamados *street level bureaucrats*.

Para Parsons (2007) el enfoque de abajo hacia arriba favorece la participación de las bases al involucrar a los actores encargados de poner en práctica la política en su etapa de formulación; en este enfoque en particular se pierde claridad en las etapas del ciclo de las políticas públicas ya que pareciera que la implementación y el diseño son inseparables y en ocasiones y dependiendo de los enfoques deberían de ser los mismos actores.

En la siguiente sección de este capítulo analizaremos la evaluación de las políticas públicas que como se ha mencionado no se debe entender como la última etapa en el ciclo de las políticas, sino como una actividad permanente que ayudará a generar conocimiento y a que se cumplan los objetivos de las políticas (Rossi *et al.* 1999).

### 5.2.4 La evaluación de la política pública

De acuerdo con Pasquino (2011), el proceso de cómo gobernar implica la existencia de demandas por parte de la sociedad *inputs* a partir de las cuales se deben tomar decisiones *outputs* y que deben generar resultados *outcomes*, estos resultados se deben evaluar y aceptar una retroalimentación para una posible evaluación y de ser necesario volver a tomar otras decisiones; este proceso es una política pública.

Es indispensable que se evalúen los resultados e impactos de las políticas públicas, incluso para algunos autores la evaluación no debe ser sólo del impacto sino de todo el ciclo de las políticas públicas, en este apartado se analizarán algunas consideraciones

teóricas al respecto, así como los principios de la evaluación y los principales tipos de evaluación.

De acuerdo con la OECD (2012) la evaluación se puede definir como el hacer juicios del valor de un sujeto de evaluación, también la define como el proceso de determinar el valor o significancia de una actividad, una política o programa; para la OECD la evaluación debe ser un proceso sistemático y tan objetivo como sea posible. La evaluación de las políticas públicas también implica el aprender sobre las consecuencias de las políticas públicas, es decir, qué pasa cuando se atiende un problema público a través de una política (Dye, 1987).

Entre los académicos, la evaluación de las políticas públicas se analiza e investiga principalmente en tanto a análisis objetivo, sistemático y empírico de los efectos de las políticas y de los programas públicos en relación a los objetivos planteados (Paros, 2007).

Para Rossi *et al.* (1999) la evaluación de una política o programa consiste en el uso de métodos de investigación social para de manera sistemática investigar la efectividad de la intervención, la evaluación tiene como base técnicas y conceptos de las ciencias sociales y tiene como objetivo ser útil para mejorar los programas de tal suerte que los problemas sociales mejoren.

#### **i. Principios de la evaluación de políticas públicas**

Uno de los principios más importantes de la evaluación de las políticas públicas es la transversalidad, Palumbo (1987) afirma que ésta no se debe entender como la última etapa del proceso de planificación, sino por el contrario que debe ser transversal y estar presente en todas las etapas de una política pública desde la elección y definición del problema público hasta el análisis de resultados e impacto.

Otro de los principios de la evaluación es la utilidad, es decir, tanto el proceso como los resultados de la evaluación deben ser útiles para los agentes involucrados en la

evaluación, así como para los destinatarios de la política (Gobierno Vasco, s.f.); no podemos olvidar que el fin último de la evaluación es generar conocimiento para mejorar y atender el problema público de la mejor manera, el aprendizaje que se deriva la información generada a través de la evaluación es otro principio de la evaluación (Rossi *et al.* 1997).

Por último, un principio de la evaluación que es vital es el de la causalidad, para el Gobierno Vasco (s.f.) la evaluación debe vincular y probar la relación causal entre el problema y la hipótesis de solución que es la política pública, midiendo la eficacia y eficiencia de la implementación.

## **ii. Tipos de evaluación de políticas públicas**

La evaluación de las políticas debe ser flexible y ajustarse al contexto del programa que se avalúa, ésta puede consistir en evaluar la necesidad del programa, el diseño del programa, la implementación del programa, los impactos del programa o la eficiencia del programa (Rossi *et al.*,1999). En este apartado se analizarán los principales tipos de evaluación de acuerdo a distintos criterios tales como los actores, la función, el momento de la evaluación y el contenido de la evaluación.

### **a. De acuerdo con el actor que la realiza**

En esta clasificación de tipos de evaluación de políticas públicas analizaremos las internas, externas y mixtas.

#### **i. Internas**

Las evaluaciones internas son aquellas que son realizadas por actores que pertenecen a la institución gestora de la evaluación y que son miembros de la administración pública que fue encargada de implementar la política, la principal ventaja de este tipo de evaluación es la rapidez con que se realiza la evaluación, sin embargo, por otro lado, la principal desventaja es la falta de independencia que puede existir entre el evaluador y la autoridad, por lo que la credibilidad de la evaluación se puede poner en tela de juicio (Gobierno Vasco, s.f.).

## **ii. Externas**

Este tipo de evaluaciones son contrarias a las internas, en este caso, la evaluación es realizada por agentes externos contratados por la administración pública, suelen ser profesionistas en el ámbito de la política pública o del tema a resolver en lo particular, son servicios de consultorías; las principales ventajas de la evaluación externa es que se puede contratar a personas especializadas en el caso concreto y que se presupone un mayor grado de independencia, las desventajas que implica este tipo de evaluación es el costo que implica así como el mayor tiempo que lleva (Wollmann, 2007).

## **iii. Mixtas**

Como su nombre lo dice, es el tipo de evaluación que tiene tanto evaluadores internos y miembros de la administración pública como profesionistas externos (Gobierno Vasco, s.f.).

### **b. De acuerdo a la función de la evaluación**

En relación a la función de la evaluación pueden ser formativas o sumativa, la segunda algunos autores la conocen como acumulativa.

#### **i. Sumativa**

Las evaluaciones sumativas, son “estudios realizados al final de una intervención (o una fase de esa intervención) para determinar hasta qué punto se produjeron los resultados previstos, la evaluación sumativa tiene por objeto proporcionar información sobre el valor de un programa” (OECD, 2002, pp. 21 – 22).

#### **ii. Formativa**

Las evaluaciones formativas son aquellas destinadas a mejorar el desempeño, se realizan con mayor frecuencia durante la fase de ejecución de proyectos o programas, este tipo de evaluaciones se realizan para medir cumplimiento, requisitos legales o como parte de una iniciativa de evaluación más amplia (OECD, 2002). Se puede argumentar que la evaluación formativa es un proceso de auto aprendizaje que monitorea cómo se está administrando o gestionando un programa (Palumbo, 1987).

### **c. De acuerdo al momento de la evaluación**

Otra clasificación de las evaluaciones de las políticas públicas es en relación al momento en que se realiza la misma, pudiendo ser ex – ante, intermedia o ex –post.

#### **i. Ex – ante**

La evaluación ex – ante se realiza antes de ejecutar la política pública, es decir, antes de la etapa de implementación, el objetivo de este tipo de evaluación es analizar la pertinencia de intervención, así como la adecuación a las necesidades detectadas; este tipo de evaluación es clave para saber desde la elección y definición del problema si éste lo es tal para la sociedad, saber si las causas determinadas por los tomadores de decisiones han sido bien identificadas y que las alternativas de solución sean pertinentes, al realizar evaluación ex – ante aumentan las posibilidades de éxito y sobre todo garantiza una adecuada distribución de recursos públicos (Rossi *et al.*, 1999).

#### **ii. Intermedia**

Otro tipo de evaluación es la que se realiza durante la etapa de implementación y ejecución de la política pública, éste tipo de evaluación tiene como objetivo tener una fotografía del desarrollo de la política y qué resultados se están teniendo en el mediano plazo; este tipo de evaluación permite que se puedan hacer ajustes sobre la marcha si se observa que hay dificultades para implementar la política o que no se están teniendo los resultados esperados (Gobierno Vasco, s.f.).

#### **iii. Ex - post**

Bovens *et al.* (2007) afirman que la evaluación ex - post se realiza una vez finalizada la implementación de la política pública y el principal objetivo de este tipo de evaluación es conocer si la política fue exitosa o fracasó; los autores explican que la evaluación posterior también realiza un análisis de costo – beneficio en relación a los recursos que se invirtieron en la política y los resultados que esta tuvo.

Este tipo de evaluación no sólo permite conocer los resultados de la política sino también el impacto que generó en los beneficiarios de ésta, la evaluación de impacto se analiza en la siguiente clasificación.

#### **d. De acuerdo al contenido de la evaluación**

La clasificación de evaluaciones en este apartado se relaciona estrechamente con la anterior clasificación, ya que evaluar una parte del proceso de la política obliga a que ésta se haga en un momento determinado. En cuanto al contenido de la evaluación ésta puede ser del diseño, de la implementación, de los resultados o del impacto.

##### **i. Del diseño**

La evaluación del diseño de la política tiene como objetivo analizar la racionalidad y coherencia de la intervención; si la evaluación del diseño se hace previo a la implementación aumentan las posibilidades de éxito (Rossi *et al.*, 1999).

##### **ii. De Proceso o gestión**

En su guía para evaluación de políticas públicas, el Gobierno Vasco (s.f.) explica cómo la evaluación del proceso o de la implementación valora el alcance de objetivos inmediatos y analiza el uso de recursos monitoreando el curso de la política.

##### **iii. De resultados**

Una evaluación de resultados hace énfasis en determinar si la relación costo – beneficio es positiva, la evaluación de resultados está relacionada con el planteamiento de los objetivos de la política y en que éstos hayan sido susceptibles de ser cuantificados, suele ser una evaluación cuantitativa en tanto que nos dice cuántos subsidios se otorgaron, cuántas personas se atendieron, en qué porcentaje aumentó la actividad económica entre otros (Rossi *et al.* 1999).

##### **iv. De impacto**

Rossi *et al.* (1999) explica que cuando se desea analizar el impacto que tuvo una política en los beneficiarios es necesario hacer preguntarse si el programa tuvo los

efectos deseados, es preciso saber cómo cambió la vida de las personas beneficiarias y más importante, cómo sería su vida si no se hubiera intervenido; para este tipo de evaluación se utiliza evaluación contra-factual y aunque es complicado suponer que hubiera pasado sin la intervención, con la ayuda de la estadística se pueden hacer predicciones.

La evaluación de impacto es la que al final del proceso nos dirá si en verdad se mejoró la situación en la que se encontraban las personas antes de la intervención pública y si esta mejora es consecuencia de la política pública. Mientras que la evaluación de resultados es cuantitativa la evaluación de impacto suele ser cualitativa. En esta última sección del capítulo acerca de los tipos de evaluaciones de políticas públicas fue posible observar que los tipos de evaluaciones se pueden combinar, es decir, una evaluación puede ser ex – ante, ser realizada por evaluadores externos y tener como objetivo analizar la etapa de diseño.

El capítulo quinto de esta investigación presentó las principales aportaciones teóricas de las políticas públicas partiendo desde la concepción de una ciencia de políticas públicas, explicando el concepto de la política pública y termina con el análisis del ciclo de las políticas públicas; se debe poner de relieve que las políticas públicas no tienen etapas a completar una después de la otra sino por el contrario, está conformada por distintos elementos interrelacionados entre sí y en ocasiones transversales como la evaluación; en el siguiente capítulo se presenta un resumen crítico para relacionar y comprender la pertinencia de los tres capítulos que integran el marco teórico de esta investigación.

## **CAPÍTULO 6.**

# **RESUMEN CRÍTICO: DIAGRAMA TEÓRICO DEL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN**

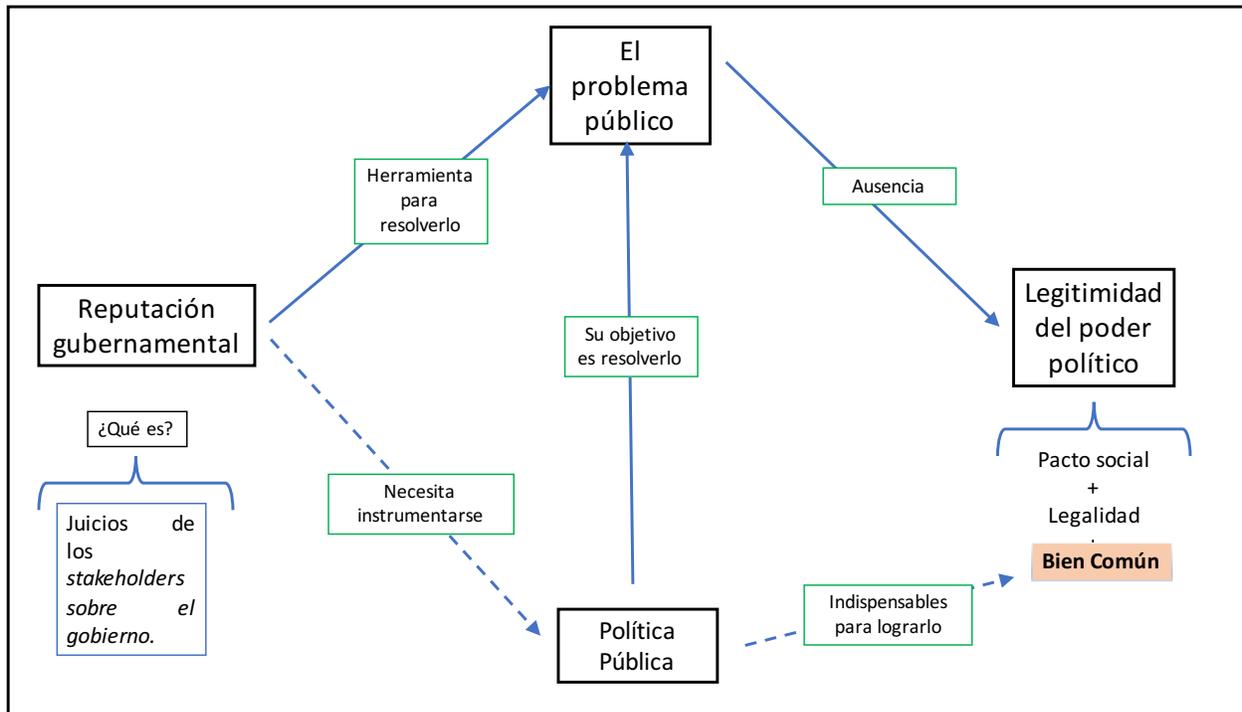
---

El objetivo de este capítulo es poner de relieve las aportaciones teóricas más relevantes de este trabajo de investigación, se agrupan conceptos y teorías de los capítulos tercero, cuarto y quinto mismos que tratan de la legitimidad y la representación del poder político en el estado democrático, la reputación gubernamental y sus factores determinantes y por último los desarrollos teóricos de la política pública.

### **6.1 Resumen crítico: Diagrama teórico de la reputación gubernamental como política pública**

La figura 6.1 muestra un diagrama en el que se agrupan los principales conceptos teóricos que se habrán de desarrollar en este resumen crítico: el problema público, la legitimidad del poder político, la reputación gubernamental y por último, la política pública.

**Figura 6.1 Diagrama del resumen crítico**



Fuente: Elaboración propia con base en Sabine, 2004; Merino, 2013; Luoma-aho y Canel, 2016.

El diagrama anterior explica la relación entre los capítulos del marco teórico de esta investigación. Una investigación científica debe partir de la existencia de un problema, debido a que esta es una investigación sobre políticas públicas, el problema al que se pretende dar solución es un problema público, la ausencia de legitimidad del poder político.

Retomaremos a Lilleker (2006) quien define la legitimidad como la aceptación por todos los miembros de una sociedad, es decir, es una cualidad a la que aspiran las estructuras políticas en una democracia. Cuando se estudia la legitimidad del poder político se refiere a la legitimidad del gobierno dentro de un estado nación en la concepción que fue descrita por Maquiavelo y que sigue vigente hasta nuestros días.

Esta legitimidad puede tener su origen en el pacto social como lo afirmó Rousseau y Hobbes (Sabine, 2004) o bien puede tener su origen en la legalidad, es decir, que se

acepte el gobierno y el ejercicio del poder por el simple hecho de haber sido electos a través de mecanismos establecidos en la ley y por el hecho de cumplir las normas formalmente establecidas como lo argumentó Locke o Kant (Porrúa, 2007).

Sin embargo, es vital que la legitimidad del poder político esté fundamentada en la generación de bien común, de ese cúmulo de condiciones que permitan el desarrollo pleno de la persona tal como lo afirmaba Maritain (1983). Hoy en día no es suficiente para aprobar el trabajo de un gobierno y para legitimarlo, el solo hecho de provenir de un pacto social que se otorga a través del voto. Los gobernantes pueden ejercer el poder con base en un sistema normativo válido y formal de acuerdo con el derecho positivo, pero si no son capaces de gestionar y trabajar por el bien común carecerán de legitimidad. Si el gobierno no ayuda a gestionar las condiciones necesarias para vivir con decoro, seguridad, tranquilidad y con dignidad, no se puede ostentar como legítimo.

Una alternativa de solución a esta problemática social parte de encontrar mecanismos de medición de niveles de legitimación o partiendo de los argumentos esgrimidos por Eisenegger (2008) quien afirma que contar con una reputación favorable es una manera de legitimar el poder, así como los argumentos de Luoma – aho y Canel (2016) quienes expresan que una buena reputación aumentará los niveles de legitimación y aprobación de los gobiernos.

Sin embargo, en México no se utilizan instrumentos claros para en primer lugar medir los niveles de reputación gubernamental y por lo tanto no existen directrices articuladas para gestionar una reputación favorable en los gobiernos municipales.

La investigación busca aportar a través de las metodologías AHP y PLS-SEM generar un instrumento que tenga como principal objetivo evaluar la reputación gubernamental, para posteriormente poder gestionarla, sin embargo, es indispensable que esta relación de dependencia entre el juicio que hacen los ciudadanos de las diferentes variables y dimensiones de la reputación gubernamental esté validada; la metodología PLS-SEM

permite a través de un modelo de análisis multivariado comprobar la dependencia entre el desempeño gubernamental y sus dimensiones, el compromiso ético y sus dimensiones, el liderazgo de las autoridades y la comunicación gubernamental y sus dimensiones con la reputación gubernamental.

En los capítulos 10 y 11 de esta investigación se podrá observar la validación estadística de las variables independientes de la reputación gubernamental que ayudarán a resolver el problema público de esta investigación y de una política pública.

Esta investigación plantea la creación de un instrumento de medición de reputación gubernamental una vez que se determinó que las principales variables son el desempeño gubernamental, el compromiso ético, el liderazgo de las autoridades y por último la comunicación gubernamental. Con la construcción de un índice sintético de reputación gubernamental para gobiernos municipales en México se presentará una política pública para gestionar reputación en nuestro país.

Existe certeza en que debe de ser a través de una política pública como se implemente la medición y posteriormente gestión de reputación en los gobiernos municipales en México, ya que como argumenta Merino (2013) y Aguilar (2013) las políticas públicas son hipótesis de solución a problemas públicos.

En la siguiente parte de la investigación se analizarán distintas metodologías a través de estudios de caso, en los que se presentan diferentes ejercicios de medición de reputación en el sector público alrededor del mundo.

# PARTE IV.

---

## LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL: ESTUDIOS DE CASO

---

Una vez realizada la revisión de literatura en la tercera parte de este trabajo de investigación, en la que se analizó la necesidad de los gobiernos democráticos de gozar con legitimidad y cómo una política pública de gestión de reputación puede ayudar, en esta parte del estudio, se analizará en un capítulo único estudios de caso para conocer lo que se está haciendo en el mundo para la medición de reputación en el sector público.

El capítulo siete que tiene como objetivo analizar antecedentes mundiales sobre medición de reputación en el sector público, se analizará no sólo las variables que utilizan otros instrumentos en el mundo para medir intangibles en el sector público, sino que tendremos una aproximación a la metodología que utilizan, con lo que se entenderá mejor por qué la propuesta de esta investigación es sólida metodológicamente hablando.

## CAPÍTULO 7.

# LA MEDICIÓN DE REPUTACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO ¿QUÉ SE ESTÁ HACIENDO?

---

Se ha mencionado anteriormente en este trabajo de investigación que la metodología se puede entender como los pasos indispensables que se habrán de seguir durante el proceso de investigación (Bernal, 2010). En este capítulo se presentarán en un primer momento algunos casos de la metodología utilizada para medir reputación en el mundo, empezando por una introducción a la medición de intangibles en el sector público y posteriormente se analizarán cuatro casos de medición de reputación en el sector público, el caso de la Asociación de Gobiernos Locales en Reino Unido, la medición de reputación en los Gobiernos Locales en Nueva Zelanda, la medición de reputación ciudad por MERCO Ciudad en España y la medición de reputación ciudad por el *Reputation Institute* a través del RepTrack; por último, el capítulo presenta elementos comunes en la medición de reputación en el sector público.

### **7.1 Introducción a la medición de la reputación en el sector público**

Álvarez (2011) argumenta que los activos o bienes intangibles son los principales factores de éxito de una organización, por lo tanto, existe preocupación en las organizaciones para poder medir los activos intangibles. La autora presenta algunas hipótesis de partida en su estudio, en primer lugar, ella afirma que no existe un método único de valoración de activos intangibles que sea indudablemente válido para cualquier organización en diferentes circunstancias; como segunda hipótesis, la autora expresa que los activos intangibles no han sido comunicados de manera eficaz para una gestión correcta y se normalice la valoración de los mismos; para el sector privado,

existen métodos financieros y no financieros para medir intangibles, sin embargo, para el sector público, pocos modelos existen para tomar como referencia.

Se parte del argumento que gestionar reputación gubernamental es tarea complicada, Rojo (2013) expresa que el nivel de negativos y de rechazo que tienen los gobiernos es alto y que la experiencia que los ciudadanos tienen con la burocracia suele ser un desastre. Gestionar reputación gubernamental implica un gran reto, ya que, para poder gestionar una buena reputación gubernamental, es necesario hacer un diagnóstico y contar con un instrumento de medición de reputación gubernamental, en México no existe un instrumento que mida el bien intangible reputación de los gobiernos, particularmente de los gobiernos municipales.

La Universidad de Harvard presentó un estudio sobre cómo México podría mejorar su reputación como país, sin embargo, iguala el concepto de reputación al de *nation branding* (Quintero y Pérez, 2014). De acuerdo con la literatura (Canel, 2014), tratar a la reputación como marca-país, es limitar el concepto de la misma, en capítulos posteriores se profundizará en el concepto de reputación.

La *East West Communications Company* publicó en el año 2011 el índice de marca – país que tiene como objetivo medir la marca y la comunicación que tiene cada país de acuerdo con la percepción mundial positiva o negativa en los medios de comunicación; el estudio mide a México en su marca país y lo coloca en el lugar 192 de 200 (NBPI, 2011).

Basado en el índice de marca país mencionado, el Instituto Mexicano para la Competitividad (Newell, 2014) considera que México debe mejorar su reputación, es decir, equipara el concepto de reputación con el de marca país al igual que el estudio realizado en la Universidad de Harvard.

De los escasos estudios de reputación en México se puede observar que no se profundiza en la reputación gubernamental sino simplemente en el *branding*<sup>3</sup> lo cual da pie a la presente investigación. En los siguientes apartados analizaremos cuatro casos de medición de reputación en el sector público para poder tener algunos elementos comunes en las mediciones y así poder hacer una propuesta metodológica de medición de reputación gubernamental.

## **7.2 El caso de *Reputation Index*, Asociación de Gobiernos Locales en el Reino Unido**

En el 2005 la LGA (*Local Government Association*) junto con la compañía IPSOS MORI lanzó la campaña de reputación de los gobiernos locales con la intención de mejorar la reputación de sus gobiernos locales, particularmente a través de la comunicación (LGA, 2008). En el 2013 la LGA desarrolló una guía de reputación para sus gobiernos locales en la que establece las cinco reglas de la reputación, da directrices para medir la reputación, así como, presenta el índice para medir su reputación (LGA, 2013).

Las cinco reglas para una mejor reputación de acuerdo a la guía de la LGA son: 1) valor por dinero, 2) informar y comprometer, 3) confianza, 4) servicios públicos y por último 5) cambiar vidas; así siguiendo estas reglas que se convierten en el deber ser de los gobiernos, la LGA presenta el índice de reputación, el cual toma en cuenta el contexto de cada uno de los gobiernos municipales, y el índice está basado principalmente en estudios de opinión a la ciudadanía sobre la satisfacción de los servicios municipales, sobre el conocimiento que tienen de los servicios y cómo es la interacción con los servidores públicos entre otros aspectos (LGA, 2013).

Para obtener una calificación de la reputación de los gobiernos locales en el Reino Unido (*city councils*), se toma un promedio del grado de satisfacción general con el gobierno, esto se toma de las respuestas que dan los ciudadanos a través de una encuesta; en los resultados de la encuesta realizada en el 2008 – 2009, se encontró

---

<sup>3</sup> Danesi (2009) lo define como la práctica de generar un mensaje distintivo a un producto y organización para que sea identificado por los usuarios como tal.

que los principales factores que determinan la reputación del gobierno local es dar valor por dinero, es decir, que sientan que el recurso público es correctamente gastado en beneficio de los ciudadanos, otro de los factores es cómo son tratados por los gobiernos locales y la calidad de los servicios públicos (LGA, 2010).

La asociación británica de gobiernos locales también desarrollo junto con IPSOS Mori un test de reputación que se realiza principalmente al interior de los gobiernos a través de encuestas para conocer el *status quo* del gobierno en relación a las actividades que consideran esenciales para la buena reputación (LGA, 2013).

La guía para la reputación de la LGA muestra el diagnóstico de alrededor de trescientas autoridades locales *city councils* en todo el Reino Unido en el que de acuerdo con el índice y con el *test* realizado en cada *council* establece que cuáles poseen una buena reputación entre los ciudadanos y cuáles aún tienen grandes áreas de oportunidad para mejorar su reputación (LGA, 2013); lo más importante, de esta medición, es que a través del cuestionario de auto – evaluación, se puede identificar la diferencia que existe entre la calificación que dieron los ciudadanos a través de una encuesta general al gobierno local (*city council*) y la que le dan los propios trabajadores y autoridades del gobierno.

### **7.3 El caso de *Reputation Index*, Encuesta de Gobiernos Locales de Nueva Zelanda**

En esta sección analizaremos cómo es que Nueva Zelanda está midiendo la reputación de sus gobiernos locales. El gobierno de Nueva Zelanda parte de la premisa que los gobiernos locales son aquellos que la relación más directa tanto con la comunidad como con las empresas (LGNZ, 2015); de manera similar a México, en Nueva Zelanda son los gobiernos locales los que brindan los servicios públicos necesarios para la vida cotidiana.

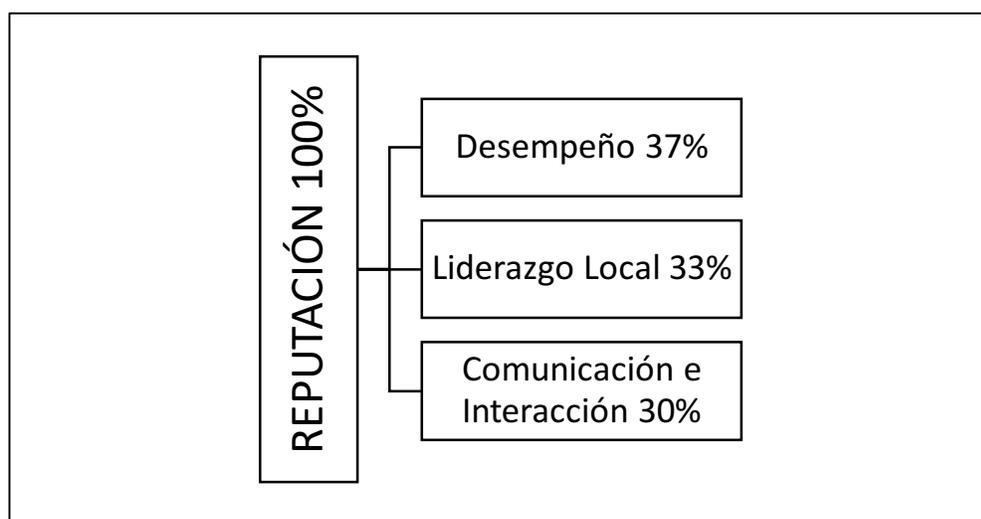
La LGNZ establece que los gobiernos locales deben mejorar en tres áreas principales, en el buen desempeño como gobierno, en fortalecer los liderazgos locales y, por último,

en la comunicación e interacción; a cada una de las áreas le otorgaron una ponderación y construyeron así el índice de reputación (LGNZ, 2015).

Se levantó una encuesta en 2014 en la que los principales resultados fueron que el 78% de los encuestados manifestó que el gobierno local es importante; los servicios públicos prestados por las autoridades locales de los que los encuestados eran conscientes fueron los parques, ruido y control de animales, librerías, museos, planeación e infraestructura, y tratamiento de residuos; la encuesta les arrojó un promedio de 29/100 en el índice de reputación de sus gobiernos locales. La LGNZ no sólo hace un diagnóstico de la reputación de sus gobiernos locales, sino que da directrices y establece líneas de acción para que sus gobiernos locales mejoren en la reputación teniendo dos principales destinatarios, por un lado, la comunidad en general y por el otro, los empresarios (LGNZ, 2015).

La Asociación de Gobiernos Locales en Nueva Zelanda publica su índice de reputación gubernamental de sus *councils*, el índice de reputación de los gobiernos locales en Nueva Zelanda presenta tres variables o factores de la reputación cada una con su ponderación de la siguiente manera, para el 2014, la ponderación fue:

**Figura 7.1 Diagrama jerárquico de la reputación gubernamental en Nueva Zelanda**

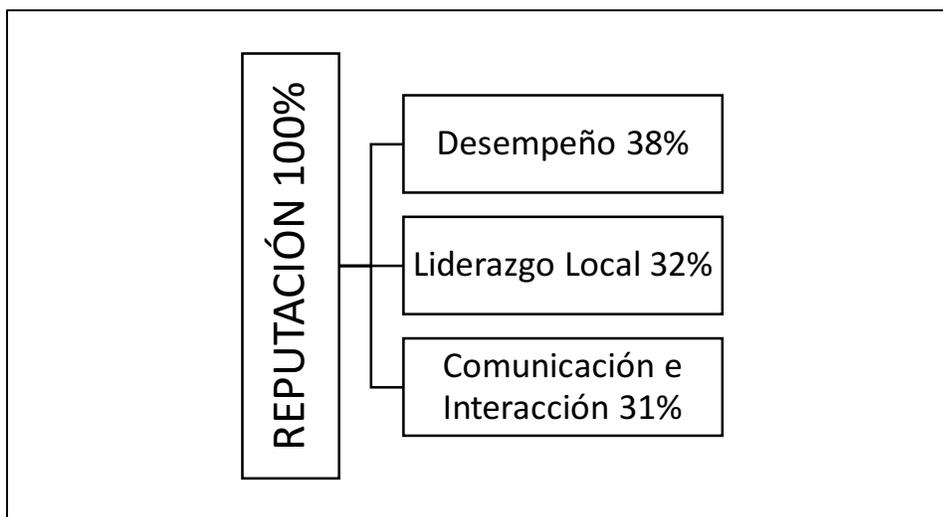


Fuente: Elaboración propia con base en LGNZ, 2015.

Con estas tres variables que se muestran en la figura 7.1, se alcanza el 100% de la reputación, lamentablemente, la Asociación de Gobiernos Locales en Nueva Zelanda no da a conocer la metodología utilizada para ponderar las variables, sin embargo, se puede desprender que se utilizó algún instrumento como el proceso analítico jerárquico.

Para el año 2017, la Asociación de Gobiernos Locales de Nueva Zelanda realiza otra medición de sus gobiernos, utilizan la misma metodología, aunque las muestras son mayores, se entrevistaron a 2492 ciudadanos en línea y a 406 empresas durante marzo de 2017, como resultado, además de medir a los gobiernos locales la LGNZ ajusta la ponderación que se le da a las variables y parece que al darles a cada una un peso sobre pasa el 100%, la ponderación en 2017 fue:

**Figura 7.2 Diagrama jerárquico de la reputación gubernamental en Nueva Zelanda 2017**



Fuente: Elaboración propia con base en LGNZ, 2017.

En el siguiente apartado analizaremos la metodología que utiliza el Monitor Empresarial de Reputación Corporativa para medir la reputación de ciudades.

#### 7.4 El caso de Monitor Empresarial de Reputación Corporativa (MERCO) Ciudad

Merco Ciudad nace en 2008 con el objetivo de medir la reputación de las ciudades más importantes en España (aquellas que cuentan con más de cien mil habitantes o que son capitales de provincias o Comunidades Autónomas), tanto de manera global como de algunos aspectos que son de preocupación para algunos agentes y actores de interés, tales como cuál es la mejor ciudad para vivir, la mejor ciudad para trabajar, la mejor ciudad para estudiar o incluso para divertirse (MERCO, 2010).

La agencia Análisis e Investigación pretende mantener dos elementos de Merco corporativo trasladado a Merco Ciudad, y estos son: 1) el rigor metodológico y 2) una aproximación *multistakeholder* (MERCO, 2010).

Merco Ciudad contempla una metodología *multistakeholder* la cual se basa en cinco componentes: 1) el punto de vista de los propios ciudadanos a través de una encuesta a población en general, 2) la opinión de expertos en áreas relevantes de la gestión de las ciudades, tales como urbanismo, movilidad, administración, 3) benchmarking de indicadores a través de la comparación de indicadores objetivos externos, 4) evaluación de méritos a través de la información proporcionada por los propios ayuntamientos y 5) de la valoración que hace la población general del alcalde o presidente municipal (MERCO, 2010), dándole la siguiente ponderación a cada grupo:

**Tabla 7.1 Ponderación *multistakeholder* Merco Ciudad**

<b>Stakeholder</b>	<b>Valoración</b>
Población general	0.35
Expertos	0.25
Benchmarking de indicadores	0.20
Cuestionario de méritos	0.1
Valoración del alcalde y gestión municipal	0.1
<b>Total</b>	<b>1.00</b>

Fuente: MERCO, 2010.

El Merco Ciudad realiza 6 cálculos de *rankings* para la ciudad que serán las seis dimensiones de la reputación ciudad para cada uno de los *stakeholders*, estas dimensiones son: 1) *ranking* vivir, 2) *ranking* trabajar, 3) *ranking* hacer negocios, 4) *ranking* estudiar, 5) *ranking* divertirse y por último 6) *ranking* visitar (MERCO, 2010).

Sin embargo, para la población en general existe un *ranking* que mide la reputación total de la ciudad desde el punto de los ciudadanos, para esto, genera las siguientes ponderaciones de variables:

**Tabla 7.2 Ponderación de componentes de reputación ciudad desde el punto de vista de los ciudadanos**

<b>Componente</b>	<b>Ponderación</b>
Índice de satisfacción de los ciudadanos	20%
Satisfacción global de los ciudadanos	15%
Pertenencia por la propia ciudad	15%
Suma de los <i>rankings</i> parciales	50%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fuente: MERCO, 2010.

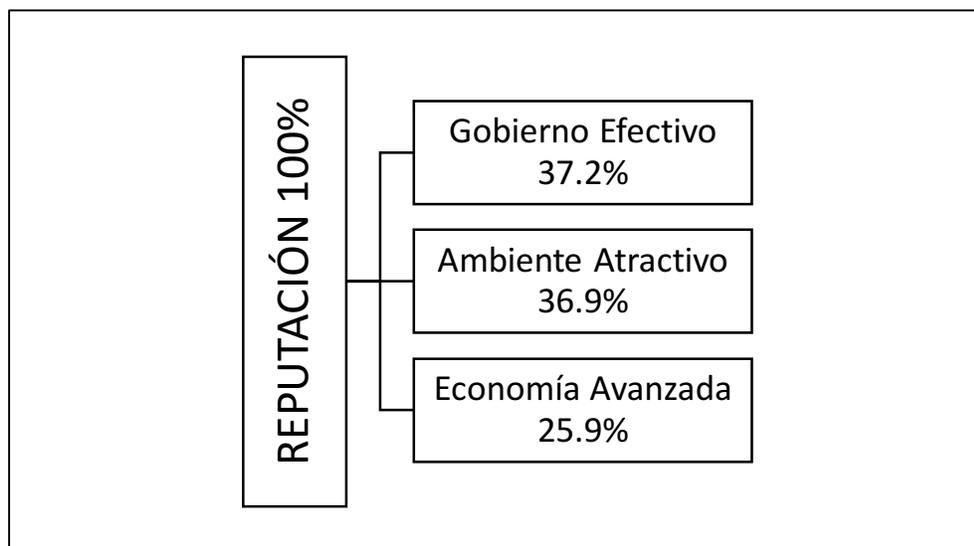
Con esta información presentamos cómo se elaboraba Merco Ciudad, sin embargo, la ponderación que se hizo de los componentes o de los *stakeholders* fue un proceso discrecional y un tanto subjetivo que realizaron los socios y directivos de MERCO con base en experiencia de otros monitores, lamentablemente es un ejercicio que ya no se realiza. A continuación, se presenta el caso de Rep Track City.

### **7.5 El caso de Rep Trak City, Reputación Ciudad del Instituto de Reputación**

Passow *et al.* (2005) describen el índice para la reputación de países que generaron junto con *Fombrun* y el *Reputation Institute* para medir la reputación de Liechtenstein, se debe poner sobre relieve que el *Reputation Institute* es una consultoría reconocida por medir reputación corporativa y que de manera reciente está midiendo reputación de países en su conjunto más que del gobierno.

El Instituto de Reputación mide además de reputación corporativa, reputación ciudad o país, año con año emiten el “*Rep Trak*” con la medición de reputación ciudad de más de cincuenta ciudades de las más importantes en el mundo tales como Sídney, Viena, Melbourne, Toronto, Zúrich, Londres, Montreal, Estocolmo, Nueva York, Madrid, México, Atenas, Estambul entre otras; el índice de reputación ciudad además de establecer un *ranking* de las ciudades de acuerdo a su reputación les asigna una calificación que obtiene del índice, se señala cuáles son sus variables y sus dimensiones y el valor que da a cada una, a continuación se presentan los resultados de la ponderación de las variables para el año 2017:

**Figura 7.3 Diagrama jerárquico de la reputación City Rep Trak 2017**



Fuente: Elaboración propia con base en Reputation Institute, 2017.

Lamentablemente el *City Rep Trak* del Instituto de Reputación es una marca registrada y no comparten la metodología con la cual se asignaron las ponderaciones a las variables; lo único que se explica es que para la evaluación de las ciudades y la determinación de la ponderación se basan en encuestas realizadas a la población en general realizadas a través de internet (Reputation Institute, 2016b; Reputation Institute, 2017); pese a que el Instituto de Reputación no da a conocer la metodología para asignar el valor a cada una de las variables y sus dimensiones, es claro que

utilizaron algún instrumento para toma de decisiones multicriterio como podría ser el proceso analítico jerárquico.

### **7.6 Conclusiones: Elementos comunes al medir reputación en el sector público.**

Analizando algunos ejemplos de índices de reputación ya sea corporativa, de ciudad o específicamente de gobiernos, es necesario contar con herramientas metodológicas que permitan asignar peso y ponderar las variables de la reputación gubernamental, así como sus dimensiones.

Nos pudimos dar cuenta que como elementos comunes entre las distintas metodologías para medir reputación en organizaciones del sector público es que parte de múltiples variables o como factores determinantes en inglés *drivers*, por lo que se realizan análisis multicriterios para poder determinar la ponderación de cada una de las variables.

En segundo lugar, se puede argumentar que en varios de los ejercicios analizados se tratan de mediciones a más de un segmento de *stakeholders*, por lo que se puede argumentar que la medición de reputación es *multistakeholder* aunque el valor que se le da a la ciudadanía en general es primordial.

Otro elemento común entre los ejercicios es que se basan en estudios de opinión para poder evaluar al menos de manera parcial a las organizaciones del sector público; todos los ejercicios analizados tienen como elemento esencial en la medición una encuesta a la población en general para conocer la opinión respecto de las organizaciones o ciudades.

La diferencia entre los ejercicios que se han analizado y la propuesta de este trabajo de investigación es que ninguno de estos casos evalúa reputación gubernamental de autoridades políticas electas, el caso de Merco Ciudad y City Rep Trak analizan la reputación de la ciudad como demarcación territorial, en la que si bien el papel del gobierno municipal es importante se evalúan otros elementos que salen de las áreas de competencia de la autoridad; en el caso de las evaluaciones a los gobiernos locales

tanto en el caso de Reino Unido como en Nueva Zelanda, las autoridades evaluadas no fueron electas de manera directa por la población sino son autoridades administrativas parte de un gobierno central.

La tabla 7.3 muestra las comparaciones antes descritas entre cada una de las mediciones de reputación en el sector público en el mundo.

**Tabla 7.3 Cuadro comparativo de reputación gubernamental en el sector público.**

	Reputation Index (Reino Unido)	Reputation Index (Nueva Zelanda)	MERCO (España)	Rep Track City (EUA / Mundo)
<b>Metodología</b>	Encuesta a ciudadanos y autodiagnóstico	Encuesta online a empresarios y ciudadanos	Encuesta a población, Expertos, Benchmarking de indicadores, cuestionario de méritos, valoración del alcalde.	Encuesta online a ciudadanía en general
<b>Stakeholders</b>	Internos y Externos	Sector empresarial y ciudadanía	Multistakeholder	Ciudadanía en general
<b>Variables</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Valor por dinero</li> <li>2) Informar y comprometer</li> <li>3) Confianza</li> <li>4) Servicios públicos</li> <li>5) Cambiar vidas</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Desempeño: 38%</li> <li>2) Liderazgo local: 32 %</li> <li>3) Comunicación e interacción : 31%</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Ranking vivir</li> <li>2) Ranking trabajar</li> <li>3) Ranking hacer negocios</li> <li>4) Ranking estudiar</li> <li>5) Ranking visitar</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Gobierno efectivo: 37.2%</li> <li>2) Ambiente atractivo: 36.9%</li> <li>3) Economía avanzada: 25.9%</li> </ol>
<b>Ponderaciones</b>	N/A		N/A	
<b>Otras características</b>	Mide "City Council"	Mide "City Council"	Mide Reputación ciudad	Mide Reputación ciudad

Fuente: Elaboración propia con base en LGA, 2008; LGA 2013; LGNZ, 2017; MERCO, 2010; Reputation Institute, 2017.

En la siguiente parte de esta investigación se analiza la propuesta metodológica para evaluar la reputación gubernamental a través del proceso analítico jerárquico (AHP).

# PARTE V.

---

## LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DEL PROCESO ANALÍTICO JERÁRQUICO (AHP)

---

En la parte anterior de esta investigación se presentaron cuatro diferentes casos de evaluación de reputación en el sector público en el mundo, se pudo analizar y concluir que se utilizan metodologías de análisis multivariado para establecer un índice o algún otro instrumento de medición de reputación gubernamental. La parte quinta de esta investigación presenta cómo la reputación gubernamental se puede evaluar a través del proceso analítico jerárquico (AHP), desde la definición de variables hasta la ponderación de variables y dimensiones para construir un índice de reputación gubernamental.

Esta parte está conformada por dos capítulos, el capítulo octavo explica los elementos metodológicos del proceso analítico jerárquico (AHP) y cómo es que habría de construirse el índice de reputación gubernamental a través de diversos ejercicios cualitativos como análisis de literatura, entrevistas y *focus groups*, para llegar a una calibración final para un gobierno municipal en México. El capítulo noveno, explica cómo después de la calibración final del índice de reputación gubernamental en el contexto mexicano y se construyó un instrumento modelo para evaluar, se determinó un universo y universo y se llevó a cabo la evaluación de reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán en el año 2018.

## **CAPÍTULO 8.**

# **PROCESO ANALÍTICO JERÁRQUICO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL EN EL CONTEXTO MEXICANO**

---

Este capítulo tiene como objetivo presentar la metodología del (AHP) Proceso Analítico Jerárquico como una alternativa para determinar la ponderación de las variables que determinan la reputación gubernamental y su calibración al contexto mexicano; en una primera parte se presenta al proceso analítico jerárquico como una alternativa para el análisis multivariado; posteriormente se propone el proceso analítico jerárquico como el mecanismo de medición de reputación gubernamental que se utilizará en este trabajo de investigación; más adelante, el capítulo presenta y describe el proceso analítico jerárquico que se realizó a partir de la literatura relevante sobre la reputación como intangible en el sector público, para lograr una primera selección de variables de la reputación gubernamental y la ponderación de éstas y sus dimensiones.

Una vez que se presenta la primera ponderación de las variables y sus dimensiones de la reputación gubernamental, durante el desarrollo del capítulo se analiza el proceso y la metodología de calibración de las variables y su ponderación para que respondan al contexto mexicano; por último, con los resultados finales de la ponderación se presenta el índice de reputación gubernamental a nivel municipal así como el instrumento de opinión pública que servirá para contar con un índice de reputación gubernamental que será una herramienta de evaluación y gestión de reputación para gobiernos locales en México.

### **8.1 El proceso analítico jerárquico como metodología de análisis multivariado**

De acuerdo con Gallardo (2012), el proceso analítico jerárquico o AHP por su significado en inglés *analytic hierarchy process*, también conocido como algoritmo de Saaty, es un proceso metodológico que sirve para la toma de decisiones cuando se tiene multicriterios. El proceso analítico jerárquico es una metodología de análisis multicriterio que fue desarrollada por Thomas Saaty en los años 70 en el cual se obtienen valores numéricos para juicios de preferencia y los sintetiza para determinar la prioridad de cada una de las variables (Pacheco y Contreras, 2008).

El proceso de analítico jerárquico es “una teoría de medición a través de comparaciones por parejas de alternativas o variables y se basa en los juicios de los expertos para obtener escalas de prioridad... las comparaciones son hechas usando una escala de juicios absolutos que representan cuanto más un elemento domina a otro respecto de un atributo dado” (Saaty, 2008, p. 83).

De acuerdo con Pacheco y Contreras (2008) los métodos multicriterio se utilizan cuando existen distintas variables o alternativas y es necesario establecer jerarquías o prioridades para la toma de decisiones, de acuerdo con los autores, el proceso analítico jerárquico es un método multicriterio basado en tres principios que buscan ordenar el pensamiento analítico: 1) construcción de jerarquías, 2) establecimiento de prioridades y 3) consistencia lógica. Gracias a la simplicidad del proceso, el AHP ha ganado aceptación entre tomadores de decisiones tanto de las organizaciones privadas como públicas ya que ayuda a los tomadores de decisiones a ordenar sus pensamientos (Bushan y Rai, 2004).

### **8.2 El proceso analítico jerárquico (AHP) como mecanismo de medición de reputación gubernamental**

La importancia de que en un índice se le den valor a las variables quiere decir que algunas son más prioritarias, en el caso de la reputación, más prioritarias para los *stakeholders* por lo tanto deberán de serlo también para el gobierno que quiera gestionar su reputación; la utilización de un método para la toma de decisiones multicriterio ayudará no sólo a saber qué variables y qué dimensiones son más

prioritarias para los actores de interés en la formación del concepto de reputación, sino también en qué áreas el gobierno municipal habría de enfocarse.

Bushan y Rai (2004) explican las etapas del proceso analítico jerárquico, los autores explican que en primer lugar es necesario establecer criterios, sub – criterios o alternativas que tiene el problema, ya que el AHP establecerá la relación entre los elementos de un nivel con los de otro, así como de todos los elementos con el problema; el segundo paso es la recolección de información, esta puede ser obtenida de expertos o de tomadores de decisiones, con esta información se darán prioridades entre las variables estableciendo si hay una relación entre parejas de variables ya sea de igualdad, o si una de ellas es ligeramente más fuerte, muy fuerte o extremadamente fuerte con respecto a la otra; por último, el tercer paso consiste en que con la información recolectada se construye una matriz de comparación recíproca para establecer cuál es el valor numérico de cada una de las variables.

El proceso analítico jerárquico nos servirá como mecanismo para generar un índice de reputación gubernamental de los municipios en México, el proceso de ponderación parte de un primer ejercicio con base en la literatura para posteriormente ir calibrando no solo las variables sino su peso y relación con la variable dependiente; el procedimiento de calibrar las variables y su ponderación se realizará a través de una investigación cualitativa que en apartados posteriores del capítulo se explica. El siguiente apartado se compone de cuatro secciones en las que se explican a detalle cada una de las etapas analizadas por Bushan y Rai (2004) pero en su aplicación a la presente investigación; en primer lugar, se explica cómo posterior al análisis de literatura se construyó una tabla de frecuencias de variables para poder determinar las alternativas o dimensiones; posteriormente, se estudia cómo se establecieron las relaciones entre las variables utilizando la teoría de Saaty; y, por último, se analiza el proceso de construcción de la matriz recíproca y la normalización de valores de la matriz para obtener la ponderación que tiene cada variable y dimensión.

### **8.2.1 Elaboración de tablas de frecuencia para variables**

Después de analizada la literatura sobre reputación gubernamental en el capítulo cuarto de esta investigación, fue necesario identificar cuáles eran las variables que determinan la reputación gubernamental y cuáles son sus dimensiones, es decir, encontrar las alternativas que especifican Bushan y Rei (2004) como primer paso del proceso analítico jerárquico. La tabla 8.1 muestra en orden cronológico treinta ocho elementos de literatura a partir de los cuales se logró hacer la identificación de las variables y dimensiones, se utilizó un mecanismo binario en el que se otorgó un “0” (cero) a la variable cuando no aparece en la literatura y un “1” (uno) cuando sí aparece.

**Tabla 8.1 Relación de frecuencias de variables**

TABLA DE FRECUENCIA DE VARIABLES												Y: Reputación Gubernamental	
Bibliografía	X1: Desempeño Gubernamental			X2: Compromiso Ético			X3: Liderazgo de las Autoridades			X4: Comunicación Gubernamental			
	Eficacia (servicios)	Eficiencia (recursos/ servicios)	Avance económico	Transparencia y rendición de cuentas	Combate a corrupción	Liderazgo de las autoridades	Comunicación Externa y Rp	Comunicación Interna	Innovación en mecanismos de información	Escuchar y actuar	Branding		
A1.c	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
A2.c	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
A3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
A4	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
A5.c	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0
A6	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1
A7.c	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
A8	1	1	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1
A9.c	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0
A10	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1
A11	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
A12	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
A13	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1
A14	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1
A15	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1
A16	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1
A17	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
A18	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1
A19	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1
A20	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1
A21.c	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	0
A22	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1
A23	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
A24	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1
A25	0	0	0	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1
A26	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
A27	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1
A28	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	1
A29	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	1
A30	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1
A31	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1
A32	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
A33	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1
A34	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
A35	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
A36	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1
A37	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1
A38	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1
TOTAL	24	12	16	14	12	12	21	18	6	15	13	32	

Fuente: Elaboración propia.

De la tabla de frecuencias anterior se encontraron cuatro variables independientes con sus respectivas dimensiones, la tabla también nos muestra las menciones totales que tuvo cada una de las variables y sus dimensiones, así como la posición que ocupan entre ellas en relación al número de menciones en la literatura analizada.

Vale la pena resaltar que la dimensión que más menciones tuvo es la llamada eficacia gubernamental perteneciente a la variable de desempeño gubernamental y la menos mencionada entre la literatura fue la innovación en mecanismos de información perteneciente a la variable de comunicación gubernamental. El significado e implicación de cada una de las variables ha sido analizado en el capítulo cuarto de este trabajo.

Una vez elaborada la tabla de frecuencia de variables a partir de literatura, se procederá a codificar la información y establecer entre cada par de las variables una relación que puede ir desde la igualdad hasta extremadamente fuerte, así como sus relaciones recíprocas (Saaty, 2008).

El anexo 2 de esta investigación muestra la relación de autores consultados para realizar la tabla de frecuencia de variables y dimensiones y que siguiendo los lineamientos de Busham y Rei (2004) la literatura revisada tuvo el papel análogo de expertos en el tema para poder establecer jerarquías y relaciones entre variables.

### **8.2.2 Asignación de valores a las dimensiones de acuerdo con el proceso analítico jerárquico.**

El método diseñado por Thomas Saaty en 1970, consiste en establecer la importancia comparativa entre las variables a través de una escala determinada de valores que van del 1 al 9 (Gallardo, 2012). La tabla 8.2 muestra esta escala de valores que explican la relación de las variables.

**Tabla 8.2 Escala de Saaty**

Jerarquización de variables		
Escala numérica	Escala verbal	Explicación
1	Igualmente preferida	Dos elementos contribuyen en igual medida al objetivo
2	Valor intermedio	
3	Importancia moderada	La experiencia y juicio favorecen levemente a un elemento sobre otro
4	Valor intermedio	
5	Importancia fuerte	La experiencia y juicio favorecen fuertemente a un elemento sobre otro
6	Valor intermedio	
7	Importancia muy fuerte o demostrada	Un elemento es mucho más favorecido que el otro, predominancia demostrada en práctica
8	Valor intermedio	
9	Importancia extrema	La evidencia que favorece una sobre la otra es la más alta posible.
<b>Valores recíprocos</b>	Cuando se asigna uno de los valores anteriores al elemento <i>i</i> respecto de <i>j</i> , el elemento <i>j</i> tendrá el valor recíproco.	

Fuente: Elaboración propia con base en Saaty, 2008.

La tabla 8.2 presenta la escala que utiliza Saaty para la priorizar a través del proceso analítico jerárquico las variables, en este caso, las que determinan la reputación gubernamental obtenidas de la tabla de frecuencias que aparece en la tabla 8.1, en seguida la tabla 8.3 presenta el orden que cada una de las dimensiones tiene en relación a la frecuencia con que aparecieron, este paso ayudará para posteriormente asignarles un valor en cuanto a su relación con las demás dimensiones usando la escala de Saaty (tabla 8.2).

**Tabla 8.3 Orden de frecuencias para asignar valor de escala de Saaty**

<b>Orden en matriz</b>	<b>Dimensiones de variable</b>	<b>Orden por frecuencia</b>
1	Eficacia gubernamental	1
2	Eficiencia gubernamental	8
3	Avance económico	4
4	Transparencia y rendición de cuentas	6
5	Combate a corrupción	8
6	Liderazgo de las autoridades	8
7	Comunicación externa y RP	2
8	Comunicación interna	3
9	Innovación en mecanismos de información	11
10	Escuchar y actuar	5
11	Branding	7

Fuente: Elaboración propia

La tabla 8.3 muestra el orden de menciones que tuvo cada una de las dimensiones de las variables, como ya se mencionó, este orden será el elemento determinante para codificar y otorgar un valor de acuerdo con la escala de Saaty, se van comparando parejas de elementos o alternativas, en este caso las dimensiones de nuestras variables independientes para establecer qué tipo de relación hay entre ellas.

La tabla 8.4 presenta los criterios para asignar los valores de la escala de Saaty, la tabla presenta cómo se fueron asignando valores respecto de cada una de las alternativas observadas, el punto de partida es la alternativa que tuvo más menciones en la tabla de frecuencia de literatura, observando los criterios de la escala de Saaty, así que la primera pareja de variables observadas será por un lado la variable o alternativa que tuvo el menor número de menciones, es decir, la número once, con respecto con la que tuvo el mayor número de menciones; a esta relación se le otorgó el valor número nueve, el cual significa que la dimensión 1 es extremadamente más preferida que la 11; siguiendo esta lógica se fueron asignando los valores a todas las parejas de dimensiones y los resultados se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 8.4 Criterios para asignar valores de escala de Saaty**

Variable observada en orden de mención	Variable de contraste en orden de mención	Valor en escala de Saaty
1	11	9
	8	8
	7	7
	6	6
	5	5
	4	4
	3	3
2	11	8
	8	7
	7	6
	6	5
	5	4
	4	3
	3	2
3	11	7
	8	6
	7	5
	6	4
	5	3
	4	2
4	11	6
	8	5
	7	4
	6	3
	5	2
5	11	5
	8	4
	7	3
	6	2
6	11	4
	8	3
	7	2
7	11	3
	8	2
8	11	2

Fuente: Elaboración propia con base en Saaty, 2008.

Una vez codificados y asignados los valores para cada una de las parejas de dimensiones se procedió a llenar la matriz de comparación de variables.

### **8.2.3 Generación de la matriz de Saaty**

Pacheco y Contreras (2008) explican que la finalidad de la matriz dentro del proceso analítico jerárquico es establecer qué tanto es mejor una alternativa respecto de la otra. Con los criterios previamente establecidos en la tabla 8.5 se inicia el llenado de la matriz.

Para construir la matriz, se inicia con la dimensión que tuvo el mayor número de menciones y por lo tanto, es la dimensión número 1; si se analiza la matriz de izquierda a derecha, iniciamos con la alternativa número 1 de la primera columna y se inicia la comparación con respecto a todas las alternativas que se encuentran en la primera fila.

En primer lugar, se compara la alternativa 1 respecto de ella misma, por lo que recibe el código "1" que significa, que son igualmente preferidas; continuamos con la comparación de la alternativa 1, respecto de la 8, se le asigna el código "8" que significa que es entre muy fuerte y extremadamente preferida; automáticamente se puede completar la casilla de la dimensión número 8 en relación de la 1 cuyo valor será el recíproco, es decir  $1/8$ .

Es necesario continuar con el proceso de llenado de la matriz utilizando los códigos de relación entre variables previamente establecidos en la tabla 8.5 para cada una de las alternativas siguiendo la codificación establecida hasta completar la matriz.

La tabla 8.5 presenta la matriz de comparación de alternativas terminada y se procederá al proceso de normalización de la matriz que se presentará en el apartado siguiente de este capítulo. El número de las dimensiones que aparece en la primera columna y primera fila, es el orden que cada dimensión tuvo en cuanto a las menciones en la tabla de frecuencia de la literatura (tabla 8.4).

**Tabla 8.5 Matriz de comparación de alternativas**

Matriz de comparación con escala de Saaty											
	1	8	4	6	8	8	2	3	11	5	7
1	1	8	4	6	8	8	2	3	9	5	7
8	1/8	1	1/5	1/3	1	1	1/7	1/6	2	1/4	1/2
4	1/4	5	1	3	5	5	1/3	1/2	6	2	4
6	1/6	3	1/3	1	3	3	1/5	1/4	4	1/2	2
8	1/8	1	1/5	1/3	1	1	1/7	1/6	2	1/4	1/2
8	1/8	1	1/5	1/3	1	1	1/7	1/6	2	1/4	1/2
2	1/2	7	3	5	7	7	1	2	8	4	6
3	1/3	6	2	4	6	6	1/2	1	7	3	5
11	1/9	1/2	1/6	1/4	1/2	1/2	1/8	1/7	1	1/5	1/3
5	1/5	4	1/2	2	4	4	1/4	1/3	5	1	3
7	1/7	2	1/4	1/2	2	2	1/6	1/5	3	1/3	1

Fuente: Elaboración propia con base en Mercado, 1991.

### 8.2.4 Normalización de matriz de Saaty

Una vez completada la matriz de Saaty es necesario normalizarla, la tabla 8.6 muestra la normalización de la matriz para obtener el porcentaje de cada una de las variables independientes y sus dimensiones respecto a la variable dependiente, en los párrafos subsecuentes se explica el proceso de normalización. Para asociar el número de las alternativas de la tabla 8.5 con la dimensión y variables de la investigación es necesario analizar la tabla 8.3.

**Tabla 8.6 Matriz normalizada de variables**

Alternativa	Normalización		Porcentaje	Porcentaje Agrupado
	1	2		
1	23224320.00	4.67	27.73	40.97
2	0.00	0.41	2.41	
3	750.00	1.83	10.83	
4	0.30	0.90	5.32	7.73
5	0.00	0.41	2.41	
6	0.00	0.41	2.41	2.41
7	987840.00	3.51	20.81	48.89
8	30240.00	2.55	15.16	
9	0.00	0.28	1.63	
10	16.00	1.29	7.63	
11	0.00	0.62	3.65	
<b>Total</b>		<b>16.85249951</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Mercado, 1991.

Mercado (1991) explica los pasos a seguir para obtener los porcentajes de cada una de las variables y dimensiones, es decir, qué tanto vale una de las alternativas; el proceso de normalización se describe a continuación:

1. Se multiplican todos los factores entre si de cada una de las filas, por ejemplo, en la primera fila se multiplica:

$$(1)*(8)*(4)*(6)*(8)*(8)*(2)*(3)*(9)*(5)*(7)$$

Esta multiplicación da como resultado:

$$23224320$$

El anterior resultado se encuentra en la columna con un número 1. Se repite el mismo procedimiento en cada una de las filas de la matriz y se colocan en la columna con el número 1.

2. Posteriormente, se obtiene la raíz  $^{11}\sqrt{\quad}$  a cada uno de los resultados de la columna con el número 1.

$$^{11}\sqrt{23224320} = 4.67$$

La razón por la cual se saca la (raíz onceava)  $^{11}\sqrt{\quad}$  es porque eran 11 alternativas o columnas. El resultado de dicho procedimiento se encuentra en la columna con el número 2 y se repite para cada uno de las filas.

3. Se procede a hacer sumatoria a los resultados de las raíces  $^{11}\sqrt{\quad}$  que se encuentran en la columna con el número 2, el resultado es:

$$16.85$$

4. Para obtener el porcentaje de cada una de las alternativas, se multiplica el resultado del de la raíz  $^{11}\sqrt{\quad}$  que se encuentra en la columna con el número 2; por 100, esto dividido entre la sumatoria de las raíces, por ejemplo en la primera fila:

$$(4.67*100)/16.85 = 27.73$$

El resultado anterior implica que la alternativa 1, determina a la reputación gubernamental en un 27.73%; esta operación se repite para cada una de las filas y obtendremos el porcentaje de cada una de las alternativas.

5. Por último, se agrupan las alternativas por variable para ver el porcentaje de cada una, mismo que se expresa en la columna de porcentaje agrupado. En el caso de las alternativas o dimensiones que conforman la variable X1, Desempeño gubernamental se suman los siguientes valores:

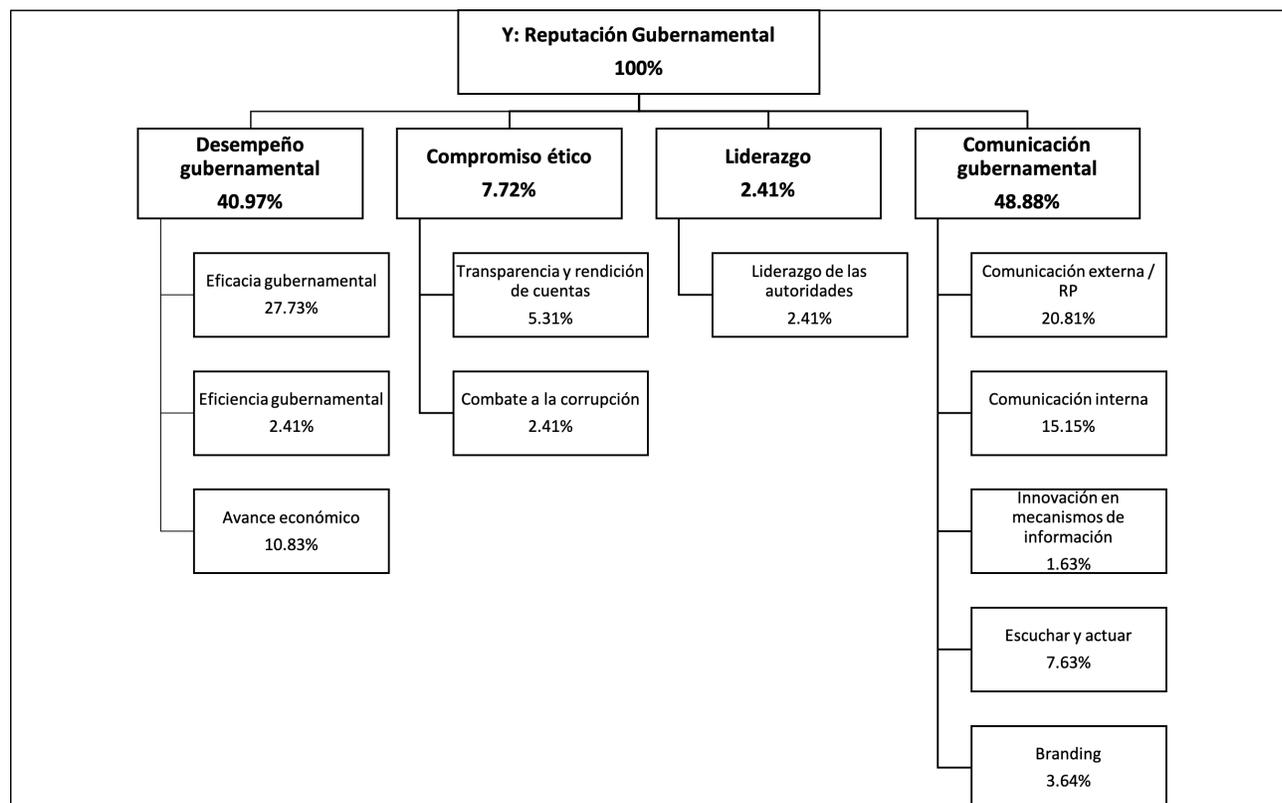
$$27.73 + 2.41 + 10.83 = 40.97$$

Podemos concluir de este ejemplo que la variable X1, Desempeño gubernamental tiene un valor de 40.97 % respecto a la variable dependiente reputación gubernamental.

### **8.3 Resultados de la ponderación a través del AHP**

En este apartado del capítulo siete se muestran los resultados del proceso analítico jerárquico para el caso en concreto de las variables y dimensiones de la reputación gubernamental, la siguiente figura presenta de manera gráfica la jerarquía y distribución de cada variable independiente, así como de sus dimensiones respecto de la variable dependiente que es la reputación gubernamental.

**Figura 8.1 Diagrama jerárquico de ponderación de variables de reputación gubernamental con base en literatura**



Fuente: Elaboración propia con base en Gallardo, 2012 y Mercado, 1991.

La figura 8.1 muestra que la variable que determina en mayor medida a la reputación gubernamental con base en la literatura es la comunicación gubernamental con un 48.88%, en segundo lugar, el desempeño gubernamental con un 40.97%, en tercer lugar, el compromiso ético con un 7.72% y por último la variable de liderazgo de las autoridades con tan solo un 2.41%.

Es posible obtener algunas conclusiones e implicaciones del proceso analítico jerárquico, como que de acuerdo con la literatura que funcionó como expertos, la dimensión de combate a la corrupción, así como la de liderazgo de las autoridades son las menos relevantes para determinar la reputación gubernamental. Pareciera que estos resultados no necesariamente responden a la realidad política, social, económica

y cultural de México, por lo que será necesario validar la ponderación de las variables y sus dimensiones.

La ponderación de variables presentada en la figura 8.1 servirá como directriz para elaborar los instrumentos que nos permitan calibrar y en su caso validar o modificar las variables y su ponderación. En el siguiente apartado se presentan algunas directrices para el proceso de calibración mencionado.

#### **8.4 Calibración de variables al contexto mexicano**

Como se explicó en el capítulo cuarto de esta investigación la reputación gubernamental es un intangible que se forma por las percepciones y experiencias de los *stakeholders* (Eisseneger, 2008). Los *stakeholders* de un gobierno municipal son individuos u organizaciones que tienen una relación e interés con el gobierno (Luoma – aho, 2008); si bien los *stakeholders* de un gobierno a nivel municipal son similares en diferentes partes del mundo, las percepciones y experiencias de éstos dependen del contexto en el cual están experimentado una relación con el gobierno.

La literatura analizada para realizar el proceso analítico jerárquico si bien tiene algunos estudios de Hispanoamérica principalmente Colombia y España, en su mayoría es literatura occidental de países como Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda, Finlandia, Austria entre otros; cuyos *stakeholders* viven otra realidad política, económica y social; por lo tanto, se consideró necesario previo a la construcción de un índice sintético de reputación gubernamental calibrar tanto las variables como su ponderación para que se atendiera a la realidad de los municipios en México.

En los siguientes apartados se presenta el procedimiento de calibración de variables y su ponderación a través de una investigación cualitativa en tres etapas, en primer lugar una encuesta con investigadores expertos en medición de intangibles; en segundo lugar entrevistas a profundidad con presidentes municipales en el estado de Michoacán; y por último, la opinión de población en lo general a través de *focus groups*.

Se optó por hacer este proceso de calibración a través de una investigación cualitativa debido a que ésta proporciona profundidad al analizar los datos, genera riqueza interpretativa, brinda contextualización del ambiente o entorno, aporta detalles y experiencias únicas, también aporta un punto de vista fresco, natural y holístico de los fenómenos y es flexible (Hernández *et al.*, 2014).

Por su parte Hakim (2000) y Baxter y Babbie (2003) afirman que la investigación cualitativa aporta un mayor entendimiento de los fenómenos, permite conocer percepciones, actitudes, sentimientos, experiencias y creencias; si se parte de que la reputación gubernamental está basada en experiencias de los *stakeholders* y genera actitudes y comportamientos hacia los gobiernos, es indispensable poder conocer a profundidad lo que piensan los ciudadanos y otros actores de interés para poder determinar qué es lo que más importa para la reputación y qué valor le dan a cada una de las variables.

Como se explica en los párrafos anteriores, el proceso de calibración de variables y de su ponderación será en tres etapas: 1) entrevistas con investigadores expertos; 2) entrevistas a profundidad con alcaldes y 3) *focus groups* con población en general. Este proceso permitirá ir depurando las variables que son determinantes para la reputación gubernamental, agregando algunas que pudieran serlo para el contexto mexicano, agrupándolas de ser necesario o incluso eliminando algunas que no sean relevantes; del mismo modo, este proceso irá ajustando la ponderación de las variables y sus dimensiones para poder construir el índice de reputación gubernamental tomando en cuenta como *stakeholders* esenciales a los ciudadanos.

En el siguiente apartado se explica a detalle en qué consiste cada una de estas tres etapas para la calibración de variables y su ponderación.

#### **8.4.1 Metodología para la calibración de variables: Entrevistas a expertos, entrevistas a alcaldes y grupo focal a población en general**

Este apartado se compone de las tres etapas para la calibración de variables y ponderación de las mismas; en cada una de las etapas se presenta justificación teórica de la idoneidad del instrumento, las circunstancias de modo, tiempo y lugar para llevarse a cabo, y el instrumento que se utiliza para levantar la información necesaria.

##### **i) Entrevistas a expertos**

En algunas investigaciones es necesaria la opinión de individuos expertos en un tema, particularmente cuando se trata de estudios cualitativos y exploratorios, como es el caso de esta investigación, con el objetivo de generar hipótesis más precisas o para generar la materia prima del diseño de cuestionarios (Hernández *et al.* 2014). En esta investigación, las entrevistas con expertos nos ayudan a de manera exploratoria encontrar otras variables de la reputación gubernamental que no hayan estado presente en la literatura y que son importantes para continuar con el proceso de calibración.

El proceso de entrevistas a alcaldes se llevó a cabo durante una estancia doctoral, en el mes de marzo del 2018, en la ciudad de Madrid, España, con miembros del grupo de investigación “Intangibles en el Sector Público” dirigido por la Dra. María José Canel Crespo de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

El grupo de expertos estuvo conformado por 10 personas, entre estudiantes de Doctorado y Doctores comprendido por 8 mujeres y 2 hombres en un rango de edad entre los 24 y los 53 años de edad, todos trabajando investigaciones sobre intangibles en el sector público y con experiencia en la administración pública de distintos países de Hispanoamérica.

El cuestionario con el que se llevó a cabo la entrevista a los expertos se encuentra como anexo en este trabajo de investigación (ver anexo 3) en un apartado posterior se

analizarán los resultados de las entrevistas en las que se les preguntó sobre las tareas más importantes de un gobierno municipal, se les pidió que hicieran un ejercicio para priorizar las tareas de un gobierno municipal en orden de importancia y por último, los canales por los que se da cuenta del trabajo de un gobierno.

## **ii) Entrevistas de funcionarios públicos**

Hernández *et al.* (2014) argumenta que las entrevistas a profundidad se utilizan en estudios exploratorios y en investigaciones de tipo cualitativo, donde el objetivo es la riqueza, profundidad y calidad de la información, no la cantidad ni la estandarización de la misma.

Baxter y Babbie (2003) afirman que una entrevista cualitativa es una interacción entre el entrevistador y el entrevistado en la que el entrevistador tiene un plan general para la entrevista, de acuerdo con los autores, una entrevista cualitativa a profundidad es utilizada para entender a detalle lo que el entrevistado siente, cree y piensa sobre un fenómeno en particular. Berger (2000) explica que una entrevista es una conversación entre el investigador y la persona que posee la información objeto de interés, en esta investigación sobre la reputación de un gobierno municipal, por eso consideramos importante conocer el punto de vista del propio presidente municipal, quien dirige el gobierno municipal y debería de tener claridad sobre qué es lo que más le importa a sus *stakeholders* para poder trabajar y realizar su gestión acorde a estas necesidades.

Se ha decidido realizar entrevistas cara a cara debido a que este método tiene algunas ventajas tales como una mayor tasa de respuesta y porque permite clarificar preguntas a los entrevistados (Baxter y Babbie, 2003).

Se realizarán entrevistas a tres alcaldes del estado de Michoacán, el alcalde del municipio de Uruapan, del municipio de Pátzcuaro y del municipio de Charo, siguiendo el criterio de aquellos que hayan sido reelectos en el proceso electoral 2018, cuidando algunos elementos de representatividad como género, municipios urbanos y rurales, así como filiación partidista, intentando tener pluralidad de perfiles.

Adicionalmente a los alcaldes se entrevistaron a dos regidores de otros municipios del país, siguiendo el mismo criterio de reelección, un regidor del municipio de Chihuahua, Chihuahua y un regidor del municipio de Culiacán, Sinaloa.

El objetivo principal de las entrevistas a profundidad con los alcaldes es conocer su perspectiva y descubrir cuáles son las variables más importantes de la reputación gubernamental desde su perspectiva. Las entrevistas se realizan entre los meses de agosto y septiembre del 2018 en el estado de Michoacán, México.

La guía para la entrevista con el que se llevan a cabo las entrevistas a los presidentes municipales se encuentra como anexo en este trabajo de investigación (ver anexo 4), en un apartado posterior se analizarán los resultados de las entrevistas en las que se les preguntó sobre las tareas más importantes de un gobierno municipal, se les pidió que hicieran un ejercicio para priorizar las tareas de un gobierno municipal en orden de importancia y por último, los canales por los que se da cuenta del trabajo de un gobierno.

### **iii) Focus groups a población en general**

Un *focus group* es una entrevista colectiva conducida por un moderador (Jarvis, 2011), el autor argumenta que un *focus group* es en realidad una entrevista grupal que es contextual, heurística, democrática, relacional y que revela información que sólo a través de un *focus group* puedes obtener. Baxter y Babbie (2003) afirman que este tipo de entrevistas es útil porque la comunicación es un proceso colaborativo y un proceso social, por lo tanto, el entrevistador descubre información que no sólo proviene de escuchar a los participantes, sino también de observar la interacción que ocurre entre los participantes mismos.

El *focus group* permite a los participantes discutir, deliberar y expresar acuerdos y desacuerdos sobre algún tema particular (Liamputtong, 2005), como puede ser el desempeño de un gobierno, Liamputtong (2005) argumenta que el *focus group* debe ser utilizado para obtener información de un tema particular desde la perspectiva de los

participantes, por lo tanto, los participantes del grupo deben ser tan diversos como sea posible. Por su parte Krueger (1998) afirma que no existe un número mágico para realizar un *focus group*, pero que se los suficientemente pequeño para que los participantes puedan hablar con libertad y lo suficientemente grande para garantizar diversidad y representatividad.

El objetivo de los *focus groups* es descubrir cuáles son las variables más importantes que determinan la reputación gubernamental y conocer qué importancia tienen entre ellas al momento de evaluar a un gobierno municipal.

El *focus group* se realizaron el día 4 de octubre de 2018, en las instalaciones de la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) en la ciudad de Uruapan, Michoacán, invitando a la población en general a participar, a continuación, la figura 8.2 presenta la invitación que se hizo a través de redes sociales para participar en la investigación.

**Figura 8.2 Invitación en redes sociales para *focus group***



Fuente: Elaboración propia.

El número de participantes fue de 15 personas, por lo cual se dividió en tres grupos de trabajo, la duración del *focus group* fue de 85 minutos. Si bien el número de asistentes fue suficiente se debe poner de relieve algunos potenciales sesgos, tales como el rango de edad, ya que la mayoría de los participantes son parte de un grupo etario entre los veinte y treinta años; otro aspecto a considerar es la ocupación de los participantes, ya que en su mayoría son profesionistas relacionados a áreas administrativas.

Al analizar la colonia en la que viven (tabla 8.7) se puede observar que sí hay representatividad en cuanto al lugar en el que habitan ya que encontramos participantes de la zona norte como puede ser la colonia La Cofradía y Rincón del Manantial, de la zona Centro, del oriente la colonia Rubén Jaramillo y el Barrio de San Pedro, del poniente la colonia El Uval, o la colina Natalio Vázquez y del sur de la ciudad la colina La Pradera.

La guía para llevar a cabo los *focus groups* con la población en general se encuentra como anexo en este trabajo de investigación (ver anexo 5); en un apartado posterior se analizarán los resultados de los *focus groups* en las que se les preguntó sobre las tareas más importantes de un gobierno municipal, se les pidió que hicieran un ejercicio para priorizar las tareas de un gobierno municipal en orden de importancia y, por último, los canales por los que se da cuenta del trabajo de un gobierno.

La tabla 8.7 muestra el perfil de los participantes otorgando a cada participante un código para garantizar la anonimidad y confidencialidad ofrecida durante el ejercicio.

Una vez llevado a cabo la primera etapa de la calibración de variables y su ponderación, se presentan los resultados en el siguiente apartado.

**Tabla 8.7 Perfil de participantes en el *focus group***

Código de participante	Sexo	Ocupación	Edad	Municipio de origen	Colonia en la que vive
F1	Mujer	Estudiante	20	Uruapan	Infonavit Constituyentes
F2	Mujer	Estudiante	19	Uruapan	Rincón del Manantial
F3	Mujer	Estudiante y trabajadora en boutique	21	Uruapan	La Pradera
F4	Mujer	Estudiante y trabajadora	32	Uruapan	El Uval
F5	Mujer	Profesionista (Lic. En Trabajo Social)	33	Uruapan	Unidad Valle Real
F6	Hombre	Ing. Agrónomo	30	Los Reyes	-----
F7	Mujer	Trabajador en área de cobranza	32	Uruapan	Fracc. Las Lomas
F8	Mujer	Trabajador en área de créditos	30	Uruapan	Natalio Vázquez
F9	Mujer	Trabajador en área de créditos	24	Uruapan	R. Jaramillo
F10	Mujer	Trabajador en área de cobranza	29	Uruapan	Barrio de San Pedro
F11	Hombre	Contador Público	35	Uruapan	La Cofradía
F12	Hombre	Licenciado en Administración de Empresa	36	Uruapan	FOVISSSTE
F13	Mujer	Licenciada en Contabilidad	26	Uruapan	Centro
F14	Mujer	Contador Privado	37	Apatzingán	Col. Girasoles
F15	Hombre	Contador Público	29	Uruapan	Centro

Fuente: Elaboración propia con base en participantes del *focus group*.

#### **8.4.2 Resultados de calibración de variables**

Este apartado del capítulo 8, presenta los resultados de las etapas de calibración de variables y su ponderación, en primer lugar, se presentan los resultados de la calibración a través de las entrevistas a expertos, los resultados permiten ajustar las variables para la siguiente etapa de calibración, así se llegará a la tercera etapa de calibración con la población general con elementos más adecuados para el contexto mexicano.

##### **i) Resultados de calibración de variables después de realizar entrevista a expertos**

En esta sección del capítulo presentaremos los resultados de la calibración de variables a través de las entrevistas realizadas a expertos, principalmente, se sigue con el proceso analítico jerárquico para ponderar las variables y dimensiones de la reputación gubernamental; siguiendo el mismo proceso previamente explicado, se ordenaron las dimensiones por los expertos, se asignó un valor según la escala de Saaty, se generó la matriz de comparación de alternativas, se normalizó la matriz para lograr valores en porcentajes a cada una de las variables y dimensiones de la reputación gubernamental.

##### **a) Prioridad de variables para asignar valor de escala de Saaty**

Durante la entrevista a los expertos se les pidió que de manera individual y por escrito realizaran el ejercicio de priorizar las tareas de un gobierno municipal con base en su experiencia, los resultados de la prioridad que resultó de entre todos los participantes se presenta la tabla 8.8.

La siguiente tabla muestra que la dimensión considerada mayormente prioritaria para los expertos fue la eficacia gubernamental y la menos prioritaria la presencia en internet, si bien existe similitud con la dimensión más prioritaria también con base en la literatura, existen diferencias con el resto de variables, esto se verá reflejado en la ponderación de las mismas una vez realizado el proceso analítico jerárquico.

**Tabla 8.8 Prioridad de expertos para asignar valor de escala de Saaty**

<b>Orden en matriz</b>	<b>Dimensiones de variable</b>	<b>Orden de Expertos</b>
1	Eficacia gubernamental	1
2	Eficiencia gubernamental	3
3	Avance económico	6
4	Transparencia y rendición de cuentas	4
5	Combate a corrupción	5
6	Liderazgo de las autoridades	10
7	Comunicación externa y RP	7
8	Comunicación interna	8
9	Presencia en el internet	11
10	Escuchar y actuar	2
11	Marca ciudad	9

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas a expertos.

#### **b) Criterio para asignar valores de escala de Saaty**

Una vez establecido el orden de prioridad que le dieron los expertos a las dimensiones de la reputación gubernamental se asignó a cada una de ellas un valor de la escala de Saaty para poder continuar con el proceso analítico jerárquico, la tabla 8.9 presenta cómo se asignaron los valores, en los que siguiente la misma lógica que con la literatura se determinó la importancia de una dimensión respecto de las demás.

**Tabla 8.9 Criterios para asignar valores de escala de Saaty a prioridades de expertos**

Variable observada en orden de mención	Variable de contraste en orden de mención	Valor en escala de Saaty	Variable observada en orden de mención	Variable de contraste en orden de mención	Valor en escala de Saaty
1	11	9	4	11	7
	10	9		10	7
	9	8		9	6
	8	8		8	5
	7	7		7	4
	6	6		6	3
	5	5		5	2
	4	4			
	3	3			
	2	2			
2	11	9	5	11	6
	10	8		10	6
	9	8		9	5
	8	7		8	4
	7	6		7	3
	6	5		6	2
	5	4			
	4	3			
	3	2			
	2	2			
3	11	8	6	11	6
	10	8		10	5
	9	7		9	4
	8	6		8	3
	7	5		7	2
	6	4			
	5	3			
	4	2			
	3	2			
	2	2			
4	11	8	7	11	5
	10	8		10	4
	9	7		9	3
	8	6		8	2
	7	5			
	6	4			
	5	3			
	4	2			
	3	2			
	2	2			
5	11	8	8	11	4
	10	8		10	3
	9	7		9	2
	8	6			
	7	5			
	6	4			
	5	3			
	4	2			
	3	2			
	2	2			
6	11	8	9	11	3
	10	8		10	2
	9	7			
	8	6			
	7	5			
	6	4			
	5	3			
	4	2			
	3	2			
	2	2			
7	11	8	10	11	2
	10	8			
	9	7			
	8	6			
	7	5			
	6	4			
	5	3			
	4	2			
	3	2			
	2	2			
8	11	8	11	11	2
	10	8			
	9	7			
	8	6			
	7	5			
	6	4			
	5	3			
	4	2			
	3	2			
	2	2			
9	11	8	11	11	2
	10	8			
	9	7			
	8	6			
	7	5			
	6	4			
	5	3			
	4	2			
	3	2			
	2	2			
10	11	8	11	11	2
	10	8			
	9	7			
	8	6			
	7	5			
	6	4			
	5	3			
	4	2			
	3	2			
	2	2			

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas con expertos y Saaty, 2008.

### c) Comparación de alternativas a través de algoritmo de Saaty

Una vez asignado los valores de la escala de Saaty se procede a llenar la matriz de comparación de alternativas, es decir, qué tanto es más importante es una dimensión con respecto de las demás, y posteriormente sacando la inversa. Este proceso se explicó ya a detalle en apartados anteriores del capítulo cuando se realizó el proceso analítico jerárquico con base en la literatura y sigue el mismo procedimiento, la tabla 8.10 muestra la matriz de comparación de las dimensiones con base en la prioridad que dieron los expertos y los valores de la escala de Saaty asignados.

**Tabla 8.10 Matriz de comparación de alternativas según prioridad de expertos**

Matriz de comparación con escala de Saaty											
	1	3	6	4	5	10	7	8	11	2	9
1	1	3	6	4	5	9	7	8	9	2	8
3	1/3	1	4	2	3	8	5	6	8	1/2	7
6	1/6	1/4	1	1/3	1/2	5	2	3	6	1/5	4
4	1/4	1/2	3	1	2	7	4	5	7	1/3	6
5	1/5	1/3	2	1/2	1	6	3	4	6	1/4	5
10	1/9	1/8	1/5	1/7	1/6	1	1/4	1/3	1/2	1/8	1/2
7	1/7	1/5	1/2	1/4	1/3	4	1	2	5	1/6	3
8	1/8	1/6	1/3	1/5	1/4	3	1/2	1	4	1/7	2
11	1/9	1/8	1/6	1/7	1/6	2	1/5	1/4	1	1/9	1/3
2	1/2	2	5	3	4	8	6	7	9	1	8
9	1/8	1/7	1/4	1/6	1/5	2	1/3	1/2	3	1/8	1

Fuente: Elaboración propia con base en Mercado, 1991.

#### d) Normalización de variables

Una vez finalizada la matriz de comparación de alternativas se realiza el mismo procedimiento matemático que se explicó con anterioridad para la normalización de las dimensiones y variables, con este procedimiento matemático se obtendrán los valores y la relación de impacto de las variables independientes en la variable dependiente reputación gubernamental. La tabla 8.11 muestra los resultados del proceso de normalización que determinan los valores que se le asigna a cada una de las dimensiones y de las variables independientes.

**Tabla 8.11 Matriz de normalización de variables según prioridad de expertos**

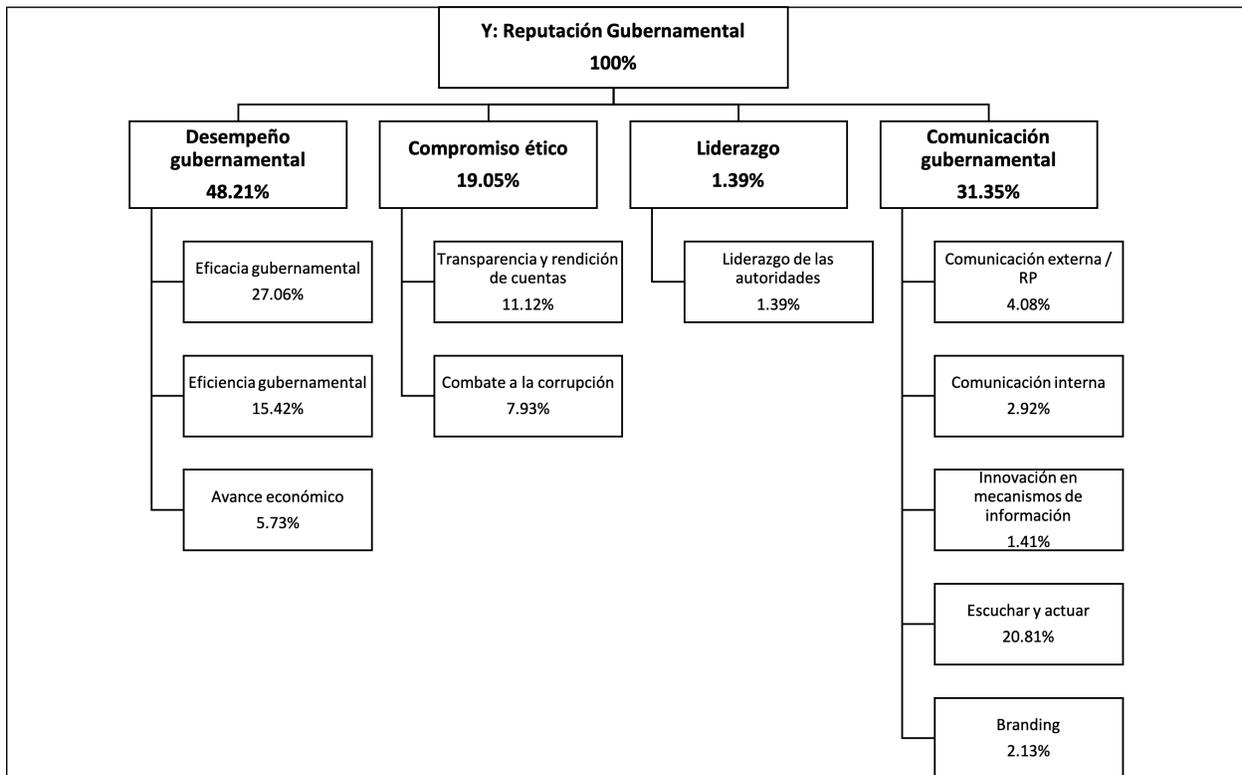
Alternativa	Normalización		Porcentaje	Porcentaje Agrupado
	1	2		
1	26127360.00	4.72	27.06	48.21
2	53760.00	2.69	15.42	
3	1.00	1.00	5.73	
4	1470.00	1.94	11.12	19.05
5	36.00	1.39	7.94	
6	0.00	0.24	1.39	1.39
7	0.02	0.71	4.08	31.34
8	0.00	0.51	2.92	
9	0.00	0.25	1.41	
10	1451520.00	3.63	20.81	
11	0.00	0.37	2.13	
<b>Total</b>		17.46	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en Mercado, 1991.

**e) Ponderación de variables de reputación gubernamental con base en opinión de expertos**

De los resultados presentados en la tabla 8.11 se desprenden la ponderación de cada una de las dimensiones y variables dependientes de la reputación gubernamental con base en la prioridad que asignaron los expertos. En la figura 8.2 se puede analizar esta ponderación en la que la variable con mayor peso es el desempeño gubernamental con un valor de 48.21%, posteriormente la variable comunicación gubernamental con un valor del 31.35%, en tercer lugar, la variable compromiso ético con un valor de 19.05% y por último, el liderazgo de las autoridades con un valor de 1.39%.

**Figura 8.3 Diagrama jerárquico de ponderación de variables de reputación gubernamental con base en opinión de expertos**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas a expertos y elaboración de algoritmo de Saaty.

De manera individual, la dimensión que más peso tiene es la eficacia gubernamental en relación a los servicios públicos con un valor de 27.06% y la que tiene el menor peso es la de liderazgo de las autoridades con un valor de 1.39%.

#### **f) Otros descubrimientos de las entrevistas con expertos**

Adicional al ejercicio de priorizar las dimensiones y variables de la reputación gubernamental, los expertos respondieron a otros tres temas que vale la pena analizar, en primer lugar, de mención espontánea se les preguntó cuál es la tarea más importante de un gobierno municipal, en segundo lugar si había otras tareas importantes para la reputación gubernamental que no se hubieran considerado; y por último, se preguntó sobre los canales por los que conocen el trabajo de un gobierno municipal.

En relación al primer tema, los expertos mencionaron diversas actividades como las más importantes de un gobierno municipal, la siguiente tabla muestra las respuestas sobresalientes.

**Tabla 8.12 Tareas importantes de un gobierno municipal según expertos**

1	Prestar servicios que respondan a las necesidades y expectativas de la ciudadanía, que sean eficientes y eficaces, responsables con el entorno.
2	Escuchar de manera activa hacia los ciudadanos como mecanismo que ayude a la co-creación.
3	Gestionar recursos públicos disponibles teniendo en cuenta la sostenibilidad futura del municipio y las necesidades de sus habitantes.
4	Ofrecer respuesta a los problemas y necesidades presentes y futuras del municipio y sus habitantes, mejorar la calidad de vida.
5	Comunicar y la relación con los ciudadanos, gestión de medios, redes, crisis, etc.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas con expertos.

La tabla 8.12 muestra las tareas que el grupo de expertos consideró como las más importantes que debe realizar un gobierno municipal, es decir, aquellas que son las que deberían de tener un mayor valor como variables de la reputación gubernamental; existe coincidencia en la mayoría de los participantes en que la tarea más importante es prestar servicios públicos de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos; al ser un grupo de expertos, ponen de manifiesto la importancia de las expectativas así como del involucramiento de la ciudadanía en la co-creación de los servicios.

Posterior a contestar sobre la tarea más importante del gobierno municipal y del ejercicio de priorizar las tareas dadas en las dimensiones y variables, se les preguntó si existían otras tareas que consideraran importantes, la tabla 8. 12 presenta las tareas que el grupo de expertos consideró importante incluir como factores determinantes de la reputación gubernamental.

**Tabla 8.13 Otros elementos importantes de un gobierno municipal según expertos**

1	Cumplir promesas de campaña
2	Lograr una gestión sostenible y cuidado del medio ambiente
3	Fomentar la participación ciudadana y una cultura cívica
4	Agilizar la solución de problemas y ahorrar tiempo a los ciudadanos
5	Establecer relaciones con otros gobiernos y con la oposición
6	La trayectoria del alcalde

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas con expertos.

De la tabla 8.13 se desprende que si hay otras tareas o elementos importantes que vale la pena considerar para determinar las dimensiones y variables de la reputación gubernamental y que no habían sido detectadas en la literatura, tales como la relación entre las promesas de campaña, las expectativas y los logros reales de un gobierno; el cuidado del medio ambiente; el fomento de la participación ciudadana no sólo como consecuencia de una buena reputación sino como factor determinante de una buena reputación; así como la relación con otros gobiernos.

Por último, se les preguntó a los expertos a través de qué canales conocen el trabajo del gobierno municipal, y la tabla 8.14 presenta en orden de importancia los canales por los que los expertos consideran que se conoce el trabajo de los gobiernos.

De la tabla se desprende que el canal más importante y seguramente más efectivo para dar a conocer el trabajo de un gobierno municipal son los propios servicios públicos que los ciudadanos utilizan de manera directa, tales como las calles que transita, la seguridad de la que goza, el servicio de limpia, el servicio de agua potable, los parques y jardines que vista, entre otros.

**Tabla 8.14 Canales de conocimiento del trabajo de un gobierno municipal según expertos**

1	Por los servicios públicos que yo utilizo personalmente
2	Por los medios de comunicación
3	Por los amigos y familiares
4	Cuando acudo a oficinas del gobierno municipal
5	Por lo que dicen líderes de la comunidad
6	Por las redes sociales
7	Por la publicidad

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas con expertos.

#### **g) Conclusiones de la calibración a través de entrevistas a expertos**

Una vez realizada la ponderación de variables con base en las entrevistas con expertos, y partiendo que todos ellos eran latinoamericanos, se observan grandes diferencias en el valor que se le asigna a cada dimensión y a las variables de la reputación gubernamental. Es sorprendente como la variable compromiso ético aumenta considerablemente, pasando de un 7.72% a un 19.05%, es decir, un aumento en más del 100%. También se observa una gran disminución en la variable comunicación gubernamental pasando de un 48.88% a un 31.35% y de entre ellas la dimensión con mayor disminución la de comunicación externa y relaciones públicas pasando de un 20.81% a un 4.08%.

Una de las variables que se ha visto minimizada es la del liderazgo de las autoridades, con tan solo 1.39% en la ponderación, por lo que se analiza la pertinencia de retirarla como factor determinante de la reputación gubernamental.

De las entrevistas con los expertos se puede argumentar que la comunicación tiene que considerarse como un proceso completo e interactivo que no puede presentarse una dimensión únicamente comunicación externa, sino que tiene que ir de la mano de la escucha activa y actuar en consecuencia para que se pueda considerar como una comunicación efectiva; del mismo modo, consideran que mecanismos innovadores de comunicación o la presencia en la red, es parte de la misma comunicación efectiva, por lo tanto, se valorará reagrupar las dimensiones de la comunicación gubernamental para que sea más claro para los ciudadanos las tareas del gobierno y puedan determinar qué tan importante es esta variable para determinar la reputación gubernamental.

De los resultados de las entrevistas con expertos se deben ajustar los instrumentos tanto para las entrevistas con alcaldes y otros funcionarios públicos y posteriormente para el *focus group* con población en general, no olvidando que el proceso de calibración se va ajustando con cada una de las etapas, para en la última lograr una calibración adecuada y que responda al contexto mexicano.

## **ii) Resultados de calibración de variables después de realizar entrevista a funcionarios públicos**

En esta sección del capítulo presentaremos los resultados de la calibración de variables a través de las entrevistas realizadas a tres alcaldes y a dos regidores, el proceso para la calibración es el mismo que se siguió tanto para la calibración con base en la literatura como la calibración con base en las entrevistas con expertos, es decir, el proceso analítico jerárquico para ponderar las variables y dimensiones de la reputación gubernamental. Siguiendo el mismo proceso previamente explicado, se ordenaron las dimensiones por los funcionarios públicos, se asignó un valor según la escala de Saaty, se generó la matriz de comparación de alternativas, se normalizó la matriz para lograr

valores en porcentajes a cada una de las variables y dimensiones de la reputación gubernamental.

**a) Prioridad de variables para asignar valor de escala de Saaty**

Cada uno de los entrevistados ordenó según importancia las dimensiones de la reputación gubernamental, asignando 10 puntos para la que ocupara el primer lugar y 1 para la que ocupara el último, así se sumaron los puntos en los 5 ejercicios y se ordenaron las dimensiones en orden de importancia para todos los funcionarios públicos. La tabla 8.15 muestra el resultado de este ejercicio.

**Tabla 8.15 Prioridades de funcionarios públicos para asignar valor de escala de Saaty**

Orden en Matriz	Dimensión	Orden de importancia
1	Eficacia gubernamental	1
2	Eficiencia gubernamental	2
3	Avance económico	6
4	Transparencia y rendición de cuentas	3
5	Combate a corrupción	4
6	Liderazgo de las autoridades	7
7	Comunicación externa y RP	6
8	Comunicación interna	7
9	Escuchar y actuar	5
10	Marca ciudad	8

Fuente: Elaboración propia

Vale la pena poner de relieve que ya con el ejercicio de funcionarios públicos las dimensiones de la segunda variable, combate a la corrupción ocupan un lugar más importante que en ejercicios anteriores, con este orden de importancia dada por los funcionarios públicos se asignarán los valores de la escala de Saaty.

### b) Criterio para asignar valores de escala de Saaty

En secciones anteriores de este capítulo se explicó la lógica de cómo es que se asignan los valores de la escala de Saaty entre un par de alternativas o dimensiones de la reputación gubernamental, siguiendo esa lógica entre cuáles son las opciones extremadamente preferidas, fuertemente preferidas, moderadamente preferidas o igualmente preferidas, se asignaron los valores a cada par de dimensiones, la tabla 8.17 muestra los valores asignados, el criterio que se utilizó es el orden de preferencia que le dieron los funcionarios públicos a cada dimensión.

**Tabla 8.16 Criterios para asignar valores de escala de Saaty a prioridades de funcionarios públicos**

Variable observada en orden de mención	Variable de contraste en orden de mención	Valor en escala de Saaty	Variable observada en orden de mención	Variable de contraste en orden de mención	Valor en escala de Saaty
1	8	9	4	8	6
	7	7		7	5
	6	6		6	4
	5	5		5	3
	4	4	5	8	5
	3	3		7	4
2	2	6		3	
2	8	8	6	8	3
	7	7		7	2
	6	6	7	8	2
	5	5			
	4	4			
3	3				
3	8	7			
	7	6			
	6	5			
	5	4			
	4	3			

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas con expertos y Saaty, 2008

### c) Comparación de alternativas a través de algoritmo de Saaty

Una vez asignados los valores de la escala de Saaty a cada par de alternativas se inicia el llenado de la matriz de comparación de alternativas como ya se explicó con anterioridad, la siguiente tabla muestra el resultado final del llenado de la matriz de comparación de alternativas.

**Tabla 8.17 Matriz de comparación de alternativas según prioridad de funcionarios públicos**

Matriz de comparación con escala Satty										
	1	2	6	3	4	7	6	7	5	8
1	1	2	6	3	4	7	6	7	5	9
2	1/2	1	5	2	3	6	5	6	4	8
6	1/6	1/5	1	1/5	1/4	2	1	2	1/2	3
3	1/3	1/2	5	1	3	6	5	6	4	7
4	1/4	1/3	4	1/3	1	5	4	5	3	6
7	1/7	1/6	1/2	1/6	1/5	1	1/2	1	1/4	2
6	1/6	1/5	1	1/5	1/5	2	1	2	1/2	3
7	1/7	1/6	1/2	1/6	1/5	1	1/2	1	1/4	2
5	1/5	1/4	2	1/4	1/3	4	2	4	1	5
8	1/9	1/8	1/3	1/7	1/6	1/2	1/3	1/2	1/5	1

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas a funcionarios públicos.

#### d) Normalización de variables

Una vez completada la matriz de comparación de alternativas que se muestra en la tabla 8.17 se procede a normalizar los resultados de la matriz para poder encontrar el valor en un porcentaje de cada una de las dimensiones, es decir, aquí se ve el resultado de la ponderación analítico jerárquica, la tabla 8.18 muestra los resultados de la normalización.

**Tabla 8.18 Matriz de normalización de variables según prioridad de funcionarios públicos**

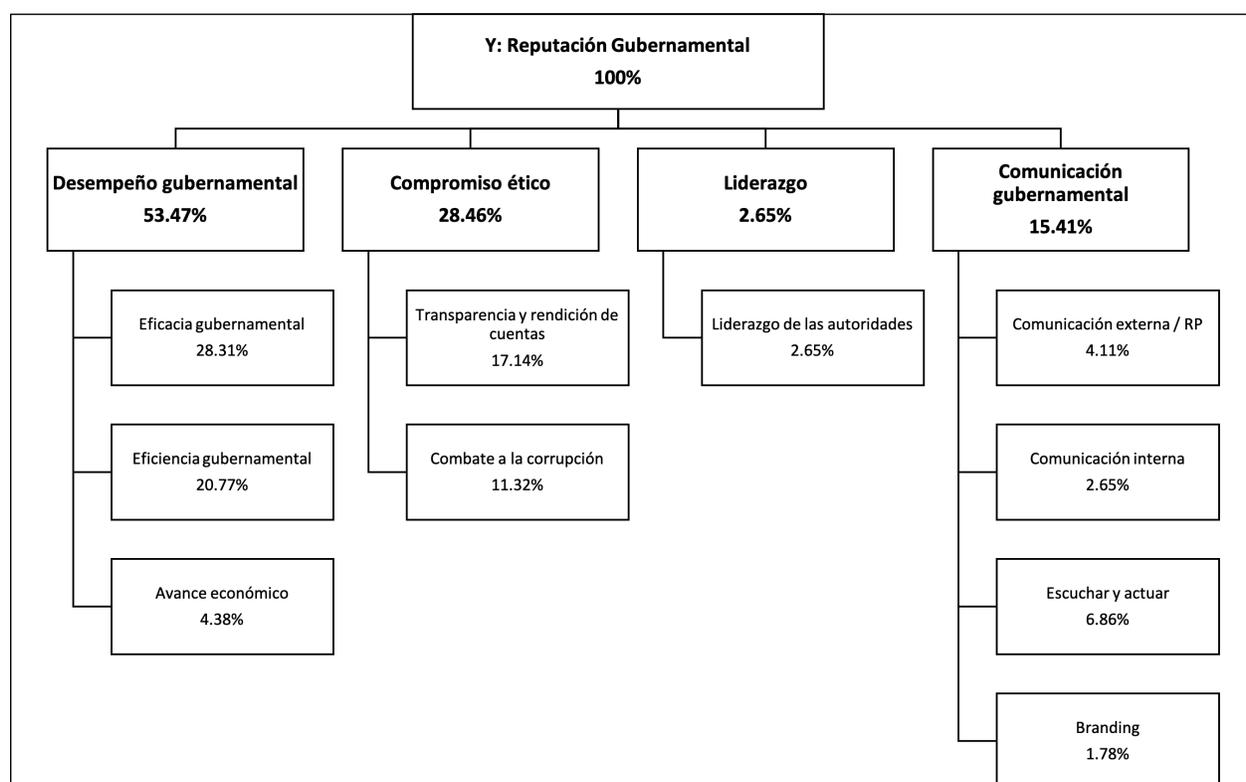
Alternativa	Normalización		Porcentaje	Porcentaje Agrupado
	1	2		
1.00	1905120.00	4.25	28.31	53.48
2.00	86400.00	3.12	20.78	
3.00	0.01	0.66	4.39	
4.00	12600.00	2.57	17.14	28.46
5.00	200.00	1.70	11.33	
6.00	0.00	0.40	2.65	2.65
7.00	0.01	0.62	4.11	15.41
8.00	0.00	0.40	2.65	
9.00	1.33	1.03	6.86	
10.00	0.00	0.27	1.78	
<b>Total</b>		15.00	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en Mercado, 1991.

**e) Ponderación de variables de reputación gubernamental con base en entrevistas a funcionarios públicos**

De la tabla 8.18 se desprende el valor en porcentaje de cada una de las dimensiones, mismos que se muestran de manera gráfica en la figura 8.4; se debe poner de relieve que los resultados de la ponderación analítico jerárquica entre el panel de expertos y los funcionarios públicos mexicanos cambió, si bien la dimensión con mayor valor siguió siendo la eficacia gubernamental, los propios funcionarios en México son conscientes de la importancia del compromiso ético, es decir, de la transparencia y rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

**Figura 8.4 Diagrama jerárquico de ponderación de variables de reputación gubernamental con base en opinión de funcionarios públicos**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas a funcionarios públicos.

En la figura 8.4 se pueden observar los cambios entre los resultados de la ponderación analítico jerárquica basada en las entrevistas con funcionarios públicos y las anteriores,

en primer lugar, vale la pena resaltar que las variables cambiaron de valor, si bien sigue la variable independiente X1: Desempeño gubernamental sigue siendo la más importante con un 53.47%, la variable X2: Compromiso ético subió al segundo lugar con un 28.46%, desplazando a la variable X4: Comunicación gubernamental al tercer lugar con un valor de 15.41%; por su parte la variable X3: Liderazgo de las autoridades mantiene un valor similar pasando del 2.41% en la literatura, al 1.36% según los expertos y al 2.65% de acuerdo a los funcionarios públicos.

Otra de las dimensiones que tiene un cambio notorio entre los expertos y los funcionarios públicos es la dimensión escuchar y actuar, mientras que para los expertos tenía un valor de 20.8% para los funcionarios públicos sólo tiene un valor de 6.86%; otras dimensiones desestimada por los funcionarios públicos fueron el avance económico, la comunicación interna y *branding* o marca ciudad.

En el siguiente apartado analizaremos otros descubrimientos que resultaron de las entrevistas con los funcionarios públicos, particularmente con los alcaldes.

#### **f) Otros descubrimientos de las entrevistas con funcionarios públicos**

En este apartado nos enfocaremos particularmente en las entrevistas con los alcaldes de tres municipios en el estado de Michoacán en el orden en el que fueron realizadas, en primer lugar, se realizó la entrevista con el alcalde de Pátzcuaro, posteriormente con el del municipio de Charo y por último con el de Uruapan.

A los tres alcaldes se les preguntó que en una palabra o frase dijeran lo que caracterizaba a su gobierno, las respuestas que dieron fueron:

- Alcalde de Pátzcuaro: Resultados
- Alcalde de Charo: Sencillez y humildad
- Alcalde de Uruapan: Responsabilidad

En relación a la función más importante para su gobierno cabe resaltar que no hubo coincidencia en ninguno de los alcaldes, el alcalde de Pátzcuaro consideró que la

función más importante del gobierno municipal es la generación de condiciones de avance económico, el de Charo, la prestación de servicios públicos y el alcalde Uruapan, la comunicación adecuada con los ciudadanos.

Otro punto que vale la pena poner de relieve es la evaluación que ellos consideran les otorgan ciertos sectores tales como trabajadores del Ayuntamiento, la Sociedad Civil organizada, los turistas y los medios de comunicación. La tabla 8.19 muestra los resultados de sus percepciones de evaluaciones de otros sectores.

**Tabla 8.19 Estimación de evaluación de los alcaldes**

	Alcalde de Pátzcuaro	Alcalde de Charo	Alcalde de Uruapan
Sociedad en general	8	8	7
Trabajadores del Ayuntamiento	9	9	7.5
ONG's y Sociedad Civil organizada	9	7	8
Turistas	9	7	6
Medios de comunicación	8	8	6

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a alcaldes

Este ejercicio durante la entrevista permite analizar cómo es que los alcaldes creen que los evaluarían la sociedad en general y algunos de sus principales *stakeholders*, este es un simple punto de partida para en un análisis posterior poder confirmar si su estimación es acertada o no. En el caso de esta investigación la evaluación sólo se hará con el municipio de Uruapan, pero sin duda alguna es una línea de trabajo que vale la pena explorar.

En la siguiente sección analizaremos los resultados de la calibración de las dimensiones con base en el *focus group* realizado en el municipio de Uruapan.

### iii) Resultados de calibración de variables después de realizar *focus group* a población en general

En esta sección del capítulo presentaremos los resultados de la calibración de variables a través del *focus group* realizado en el municipio de Uruapan, Michoacán el día 4 de octubre, mismo que ya se describió con anterioridad. En los apartados siguientes principalmente, se desplegarán los resultados del proceso analítico jerárquico para ponderar las variables y dimensiones de la reputación gubernamental; siguiendo el mismo proceso previamente explicado, se ordenaron las dimensiones por los ciudadanos, se asignó un valor según la escala de Saaty, se generó la matriz de comparación de alternativas, se normalizó la matriz para lograr valores en porcentajes a cada una de las variables y dimensiones de la reputación gubernamental.

#### a) Prioridad de variables para asignar valor de escala de Saaty

Durante el *focus group* a los 15 participantes se les pidió que en tres equipos y por escrito realizaran el ejercicio de priorizar las tareas de un gobierno municipal con base en su experiencia, se optó por este ejercicio deliberativo para que tuvieran oportunidad de discutir entre ellos y definir el orden que le daban a las tareas del gobierno municipal. Los participantes deliberaron sin la ayuda del moderador y sólo con sus propias experiencias.

**Tabla 8.20** Prioridades del *focus group* para asignar valor de escala de Saaty

Orden en matriz	Dimensiones de variable	Orden de FC
1	Eficacia gubernamental	7
2	Eficiencia gubernamental	3
3	Avance económico	4
4	Transparencia y rendición de cuentas	2
5	Combate a corrupción	1
6	Liderazgo de las autoridades	10
7	Comunicación externa y RP	8
8	Comunicación interna	9
9	Escuchar y actuar	5
10	Marca ciudad	6

Fuente: Elaboración propia con base en resultados del *focus group*

Los resultados de la prioridad que resultó de entre todos los participantes se presenta en la tabla 8.20, mismos que servirán de base para la calibración de las dimensiones de la reputación gubernamental.

**b) Criterio para asignar valores de escala de Saaty**

Una vez establecido el orden de prioridad que le dieron los participantes del *focus group* a las dimensiones de la reputación gubernamental se asignó a cada una de ellas un valor de la escala de Saaty para poder continuar con el proceso analítico jerárquico, la tabla 8.21 presenta cómo se asignaron los valores. Utilizando la lógica de los dos procesos de ponderación analítico jerárquica anteriores se contrastó la preferencia que hay entre cada par de alternativas, para posteriormente construir la matriz.

**Tabla 8.21 Criterios para asignar valores de escala de Saaty a prioridades del *focus group***

Variable observada en orden de mención	Variable de contraste en orden de mención	Valor en escala de Saaty	Variable observada en orden de mención	Variable de contraste en orden de mención	Valor en escala de Saaty
1	10	9	4	10	6
	9	8		9	5
	8	7		8	4
	7	6		7	3
	6	5		6	2
	5	4		5	2
	4	3			
	3	3			
	2	2			
2	10	8	5	10	5
	9	7		9	4
	8	6		8	3
	7	5		7	2
	6	4	6	2	
	5	3			
	4	2			
	3	2			
3	10	7	6	10	4
	9	6		9	3
	8	5		8	2
	7	4			
	6	3	8	10	3
	5	2		9	2
	4	2			
			9	10	2

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas con expertos y Saaty, 2008

### c) Comparación de alternativas a través de algoritmo de Saaty

Después de asignados los valores de la escala de Saaty se procede a llenar la matriz de comparación de alternativas, es decir, qué tanto es más importante es una dimensión con respecto de las demás, y posteriormente sacando la inversa. Este proceso se explicó a detalle en apartados anteriores del capítulo y sigue el mismo procedimiento, la tabla 8.22 muestra la matriz de comparación de las dimensiones con base en la prioridad que dieron los participantes en el *focus group* y los valores de la escala de Saaty dados a cada par de alternativas.

**Tabla 8.22 Matriz de comparación de alternativas según prioridad del *focus group***

Matriz de comparación con escala Saaty										
	7	3	4	2	1	10	8	9	5	6
7	1	1/4	1/3	1/5	1/6	4	2	3	1/2	1/2
3	4	1	2	1/2	1/3	7	5	6	2	3
4	3	1/2	1	1/2	1/3	6	4	5	2	2
2	5	2	2	1	1/2	8	6	7	3	4
1	6	3	3	2	1	9	7	8	4	5
10	1/4	1/7	1/6	1/8	1/9	1	1/3	1/2	1/5	1/4
8	1/2	1/5	1/4	1/6	1/7	3	1	2	1/3	1/2
9	1/3	1/6	1/5	1/7	1/8	2	1/2	1	1/4	1/3
5	2	1/2	1/2	1/3	1/4	5	3	4	1	2
6	2	1/3	1/2	1/4	1/5	4	2	3	1/2	1

Fuente: Elaboración propia con base en resultados del *focus group*.

### d) Normalización de variables

Finalizada la matriz de comparación de alternativas se realiza el mismo procedimiento matemático que se explicó con anterioridad para la normalización de las dimensiones y variables, con este procedimiento matemático se obtendrán los valores y la relación de impacto de las variables independientes en la variable dependiente reputación gubernamental.

La tabla 8.23 muestra los resultados del proceso de normalización que determinan los valores que se le asigna a cada una de las dimensiones y de las variables independientes.

**Tabla 8.23 Matriz de normalización de variables según prioridad del *focus group***

Alternativa	Normalización		Porcentaje	Porcentaje Agrupado
	1	2		
1.00	0.02	0.66	4.65	30.17
2.00	1680.00	2.10	14.71	
3.00	120.00	1.55	10.81	
4.00	40320.00	2.89	20.21	48.30
5.00	1088640.00	4.02	28.10	
6.00	0.00	0.24	1.69	1.69
7.00	0.00	0.48	3.33	19.83
8.00	0.00	0.33	2.33	
9.00	5.00	1.17	8.22	
10.00	0.20	0.85	5.96	
<b>Total</b>		<b>14.29</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Mercado, 1991.

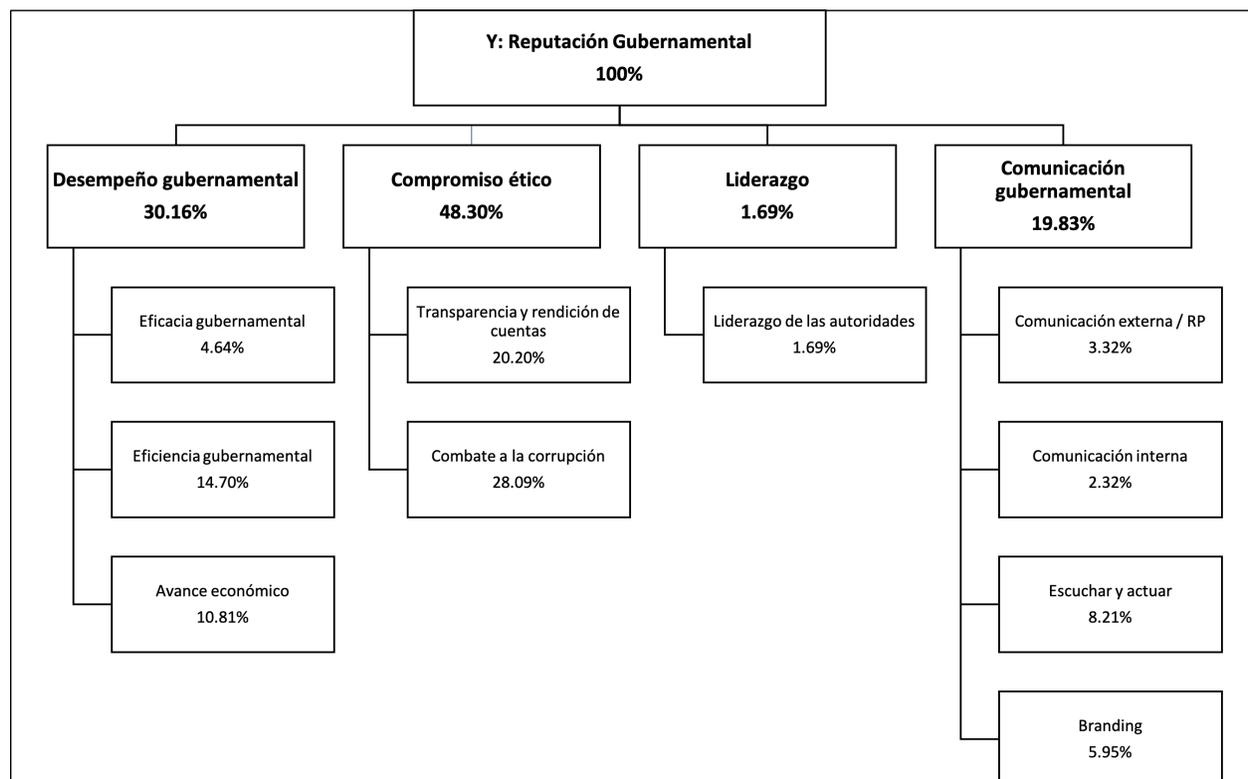
**e) Ponderación de variables de reputación gubernamental con base en resultados de *focus groups***

La tabla 8.23 muestra los resultados del proceso de ponderación analítico jerárquico para conocer el valor que representa cada una de las variables independientes y sus dimensiones con respecto a la variable dependiente reputación gubernamental. La figura 8.5 presenta como diagrama los resultados ya agrupados por variables dependientes, en primer lugar, tenemos a la variable dependiente desempeño gubernamental con un valor de 30.16%, hay que resaltar que ésta ya no es la variable que más determina la reputación gubernamental con base en los participantes del *focus group*, para ellos la variable que más impacta es el compromiso ético con un valor de 48.30%; en tercer lugar de impacto se encuentra la variable comunicación gubernamental con un valor de 19.83% y por último la variable liderazgo de las autoridades con un valor de 1.69%.

Es innegable que, desde la visión del ciudadano, que además ninguno de los participantes trabajaba en alguna institución gubernamental, la variable compromiso

ético es el factor que más determina la reputación que tengan sobre un gobierno determinado. Sin duda alguna a diferencia de la literatura o expertos, la realidad política, social y económica de los ciudadanos mexicanos hace que pongan como prioridad las dimensiones de transparencia y rendición de cuentas, así como la de combate a la corrupción al momento de evaluar a un gobierno.

**Figura 8.5 Diagrama jerárquico de ponderación de variables de reputación gubernamental con base en opinión del *focus group***



Fuente: Elaboración propia con base en resultados del *focus group*.

Otra de las dimensiones que tuvo un cambio radical en la ponderación con base en el *focus group* fue la de eficacia gubernamental, pasando de un 27.73% en la literatura, un 27.06% de acuerdo con los expertos, un 28.31% con base en los funcionarios públicos a apenas un 4.64% de los ciudadanos. Esto se puede al nivel socioeconómico de los participantes y a los servicios públicos con los que ya cuentan hoy en día; además de entre los comentarios que hacían los participantes se pudo observar que atribuían esa tarea como una obligación que de cierta manera se cumple

satisfactoriamente y que la prestación de servicios públicos es una tarea indispensable de un gobierno que no puede dejar de hacer.

Es claro que establecen como otra dimensión con un valor importante la eficiencia gubernamental, es decir, los ciudadanos no les importa el simple hecho de prestar servicios públicos, sino cómo se gasta el recurso público para prestar dichos servicios, mientras que para los funcionarios públicos dicha dimensión ocupaba un valor de 4.38%, para los ciudadanos de un 10.81%.

Se observa cómo se ve minimizada la variable comunicación gubernamental, sin embargo, la dimensión escuchar y actuar que hace referencia a que los ciudadanos sean tomados en cuenta en la toma de decisiones tiene un valor del 8.21%; retomando la importancia que tiene para los ciudadanos ser escuchados y tomados en cuenta como un pilar básico del gobierno abierto y la participación ciudadana.

En el apartado siguiente se presenta la calibración final de las variables dependientes de la reputación gubernamental y sus dimensiones para con esos valores iniciar la construcción del índice de reputación gubernamental.

#### **iv) Calibración final de variables**

En esta sección presentaremos la calibración final de las variables y dimensiones para construir el índice de reputación gubernamental, en primer lugar, se presenta una tabla comparativa con los resultados de la calibración de cada uno de los procesos, 1) literatura, 2) panel de expertos, 3) funcionarios públicos mexicanos y 4) ciudadanos en un *focus group*. La tabla 8.24 presenta estos resultados indicando la dimensión que se tomó la decisión de quitar de la ponderación analítico jerárquico no sólo por su valor menor sino por sugerencia de expertos en comunicación gubernamental y medición de intangibles en el sector público, ya que la dimensión innovación en mecanismos de información, estaba implícita tanto en la dimensión comunicación externa como en comunicación interna.

**Tabla 8.24 Comparación de calibración de variables y dimensiones**

Orden en matriz	Dimensiones de variable	Literatura	Panel de Expertos	Funcionarios	Focus Group
1	Eficacia gubernamental	27.73	27.06	28.31	4.65
2	Eficiencia gubernamental	2.41	15.42	20.78	14.71
3	Avance económico	10.83	5.73	4.39	10.81
4	Transparencia y rendición de cuentas	5.32	11.12	17.14	20.21
5	Combate a corrupción	2.41	7.94	11.33	28.10
6	Liderazgo de las autoridades	2.41	1.39	2.65	1.69
7	Comunicación externa y RP	20.81	4.08	4.11	3.33
8	Comunicación interna	15.16	2.92	2.65	2.33
9	Escuchar y actuar	7.63	20.81	6.86	8.22
10	Marca ciudad	3.65	2.13	1.78	5.96
11	Innovación en mecanismos de comunicación	1.63	1.41	N/A	N/A
<b>Total</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia

Una vez analizados los cuatro procesos de ponderación analítico jerárquica a lo largo del capítulo 8, se tomó la decisión de realizar la calibración final con el promedio de resultados de la calibración de funcionarios públicos mexicanos y la calibración de los ciudadanos en el *focus group* en la ciudad de Uruapan, esto debido a que consideramos que son los principales actores para gestionar reputación, por un lado los propios líderes del gobierno municipal que tienen una misión y visión, y por otro lado los ciudadanos que son quienes experimentan las acciones de dichos líderes.

**Tabla 8.25 Calibración final de variables y dimensiones**

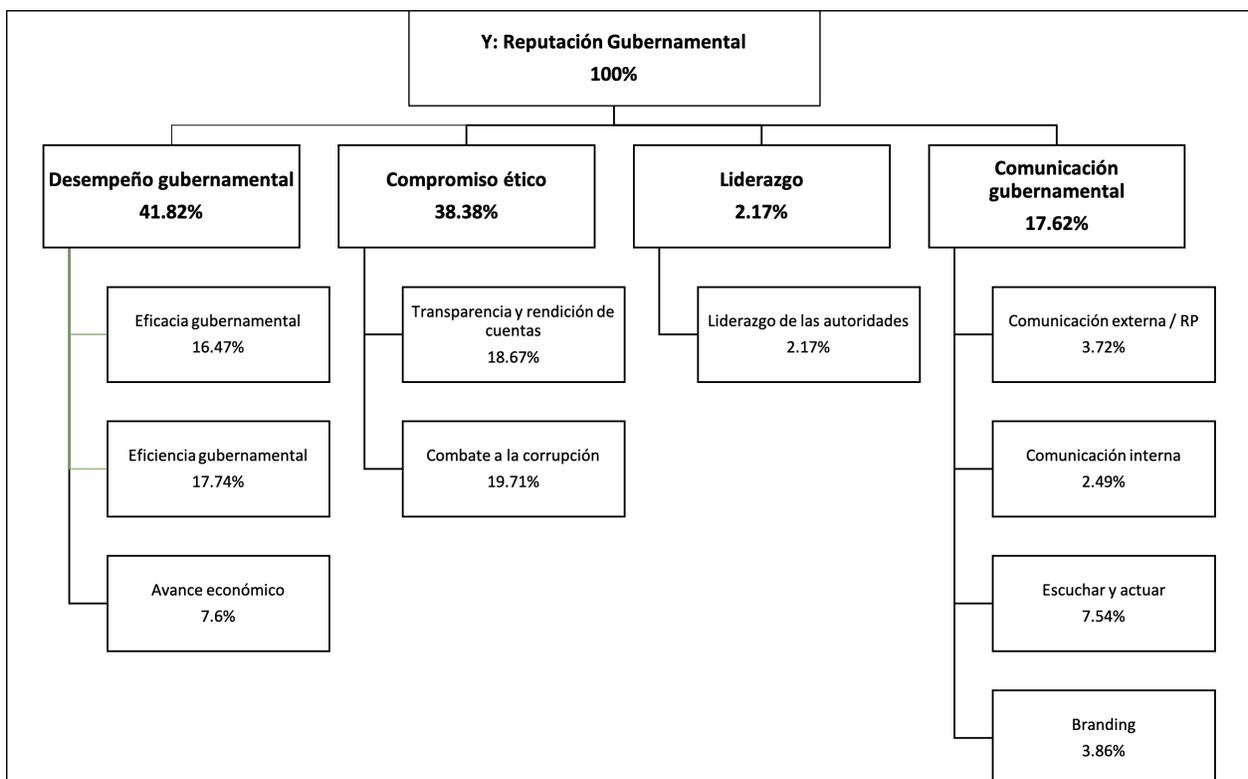
Orden en matriz	Dimensiones de variable	Funcionarios	Focus Group	Promedio	Porcentajes agrupados finales
1	Eficacia gubernamental	28.31	4.65	16.48	<b>41.82</b>
2	Eficiencia gubernamental	20.78	14.71	17.74	
3	Avance económico	4.39	10.81	7.60	
4	Transparencia y rendición de cuentas	17.14	20.21	18.67	<b>38.38</b>
5	Combate a corrupción	11.33	28.10	19.71	
6	Liderazgo de las autoridades	2.65	1.69	2.17	<b>2.17</b>
7	Comunicación externa y RP	4.11	3.33	3.72	
8	Comunicación interna	2.65	2.33	2.49	
9	Escuchar y actuar	6.86	8.22	7.54	
10	Marca ciudad	1.78	5.96	3.87	
<b>Total</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia

La tabla 8.25 muestra los resultados tanto de la calibración de funcionarios mexicanos como de ciudadanos y el promedio entre ambos, la última columna muestra los porcentajes que tendrá cada variable en el índice de reputación gubernamental.

El diagrama de la figura 8.6 presenta los resultados finales de calibración tanto por variable independiente como por dimensión, quedando como la variable con más valor el desempeño gubernamental con un 41.82%, en segundo lugar, el compromiso ético con un 38.38%, en tercer lugar, la comunicación gubernamental con un 17.62% y por último el liderazgo de las autoridades con un 2.17%.

**Figura 8.6 Diagrama jerárquico de ponderación final de variables de reputación gubernamental**



Fuente: Elaboración propia con base en cálculos de calibración final.

## **8.5 Índice de reputación gubernamental**

Una vez realizada la calibración final de las variables de la reputación gubernamental es indispensable definir el instrumento con el que se habrá de evaluar para en su momento gestionarla y mejorar la realidad de los gobiernos municipales en México y más importante, mejorar la realidad de los ciudadanos.

Este apartado del capítulo 8 presenta en primer lugar un análisis teórico sobre índices, el concepto y utilidad de los mismos en la investigación de las ciencias sociales y posteriormente explica el proceso de construcción del índice de reputación gubernamental.

### **8.5.1 Índices: concepto y utilidad**

Uno de los principales objetivos de esta investigación es contar con un instrumento de evaluación de la reputación gubernamental que se pueda de ajustar a la realidad social, política y económica de México; se ha tomado la decisión de que dicho instrumento sea un índice sintético que pueda ser calibrado tantas veces como sean necesario para adaptarse al lugar y al tiempo en que se decida iniciar una evaluación de reputación gubernamental.

Los índices sintéticos tienen como finalidad medir fenómenos complejos que nos son directamente observables por variables individuales ya existentes, se trata de analizar estadísticas ya sea creadas a través de la observación o recuperadas de fuentes secundarias para medir fenómenos sociales más amplios (Márquez, 2006).

Márquez (2006) explica que los índices sintéticos son un instrumento y no un fin, para generar una primera medición del fenómeno investigado, antes siquiera de tener información para estudiar la evolución y comparación del fenómeno de estudio. Esta investigación busca medir la reputación gubernamental para en su momento hacer mediciones periódicas y saber si las políticas públicas están generando una mejor reputación de un gobierno determinado, pero previo a poder comparar y analizar la

pertinencia de las políticas públicas, es necesario contar con el instrumento de medición.

En el siguiente apartado se explica el proceso de construcción del índice de reputación gubernamental partiendo de un ejercicio de opinión pública para evaluar la percepción ciudadana para posteriormente ponderarla con base en la calibración final del proceso analítico jerárquico (AHP).

### **8.5.2 Construcción del índice de reputación gubernamental: un índice de percepción**

El índice de reputación gubernamental tiene como base en la ponderación final del proceso analítico jerárquico (AHP) y la evaluación de percepción en un municipio a través de una encuesta, esta medición de percepción se compone de la recolección de datos primarios generados por el propio investigador, estos datos se obtendrán del resultado de una encuesta a la población en general del municipio de Uruapan.

Los datos primarios generados por el investigador para construir un índice o para cualquier otra finalidad que le destine el investigador, dependen del diseño del cuestionario, este proceso supone “traducir los conceptos teóricos del investigador en preguntas y respuestas comprensibles por las personas a las cuales se estudiará, por lo que conocer el lenguaje, cultura y formas de expresión de los sujetos investigados también es muy relevante” (Asún, 2006, p. 66). Este ejercicio implica no sólo una actividad técnica sino ideológica del investigador, para el autor, el proceso de operacionalización de los conceptos en un cuestionario se conforma de cinco pasos: 1) definir el concepto que se pretende medir y que no es observable directamente, en esta investigación es la reputación gubernamental; 2) derivar supuestos que relacionen el concepto con otros fenómenos que suelen ser más simples de observar, estas son las variables independientes y sus dimensiones; 3) medir el nivel de presencia de los indicadores en el concepto; 4) definir el grado que influye ese concepto secundario en el principal (Asún, 2006).

Parte del proceso anteriormente descrito se realizó al definir las variables independientes, sus dimensiones y el valor en que determinan a la variable dependiente a través del proceso analítico jerárquico; corresponde determinar las preguntas y el valor de cada una para determinar una dimensión. En el siguiente apartado se explica el cuestionario que se utilizará para obtener la información primaria en esta investigación.

En este apartado del capítulo se describe cómo se construye el índice de percepción con base en un cuestionario diseñado *ad hoc* para la investigación.

#### **i) Instrumento de medición de percepción**

Como ya se mencionó en los párrafos anteriores el instrumento de medición de percepción es el cuestionario con el que se levanta la encuesta en el municipio de Uruapan, Michoacán.

Para Asún (2006) un cuestionario es el dispositivo de investigación cuantitativa que consiste en un conjunto de preguntas que serán aplicadas a un sujeto, normalmente individual, en un orden determinado y ante las cuales el encuestado responde dentro de un espacio restringido o una serie de opciones que el propio cuestionario proporciona. A diferencia de las entrevistas a profundidad, el cuestionario para una encuesta permite medir el grado o la forma en que los encuestados perciben las variables o conceptos analizadas.

El cuestionario se compone de cuatro partes, 1) la presentación, en la que se plantean los objetivos de la investigación, las instituciones académicas participantes, se garantiza la confidencialidad y se da un tiempo estimado para contestar el cuestionario; 2) la segunda parte se compone de las preguntas demográficas, en éstas el encuestado proporciona datos básicos de identificación como sexo, edad, nivel de estudios y ocupación para conocer su perfil; 3) preguntas temáticas, la tercera parte consta de aquellas preguntas que nos arrojarán los datos de las variables y dimensiones a analizar; y por último 4) cierre, en la última parte del cuestionario se

concluye el cuestionario y se agradece al participante por su apoyo con la investigación.

En relación a las preguntas temáticas que corresponden a la parte tres del cuestionario descrito en el párrafo anterior, el cuestionario cuenta con preguntas para conocer opiniones de los sujetos encuestados, éstas están construidas como preguntas de respuestas intervalar, de acuerdo con Asún (2006), las preguntas de respuesta intervalar son aquellas en que las alternativas de respuesta están constituidas por una serie numérica ante la cual el encuestado debe posicionarse una vez conocido el valor de los extremos.

Para algunas dimensiones se presentan varias preguntas, siguiendo la sugerencia de Asún (2006) cuando no hay una razón teórica o empírica para ponderar el valor de las preguntas se habrán de promediar entre ellas, para aquellas dimensiones que cuenten con una sola pregunta, esta revelará el valor total de la dimensión, que, siguiendo la calibración presentada en el capítulo anterior, incidirá en la variable dependiente.

La selección de las preguntas tomo como referencia distintos instrumentos de opinión pública para conocer evaluación de gobiernos locales, principalmente el cuestionario de la ENSU (Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana) que levanta el INEGI en el municipio de Uruapan cada trimestre (ENSU, 2018). El cuestionario pasó por varios ejercicios de pilotaje, el primero fue realizado con funcionarios municipales de Uruapan, un grupo comprendido por regidores y secretarios de la administración pública municipal; en segundo lugar, se realizó una segunda prueba piloto del cuestionario con 10 ciudadanos miembros del Consejo de Desarrollo Municipal integrado por vocales de colonias con ciertos niveles de marginación.

El cuestionario que se utilizará para levantar la encuesta a los ciudadanos de Uruapan se puede analizar en el anexo 6.

Una vez que se haya levantado la encuesta, está se comparará con la ponderación final del proceso analítico jerárquico para dar valor a cada una de las variables independientes y sus dimensiones, obteniendo así el valor que obtiene un determinado gobierno municipal con respecto al ideal de acuerdo con la ponderación presentada en el capítulo anterior.

Esto nos servirá no sólo para poder emitir una calificación al gobierno municipal de 0 al 100% sino para analizar en qué variables y dimensiones no obtuvieron el valor máximo esperado. Vale la pena poner de relieve que, aunque en esta investigación se hace la evaluación de un municipio muestra, la metodología que se propone a lo largo de este capítulo puede ser utilizada en cualquier municipio del país, incluso en otros lugares, siempre y cuando se siga el proceso de calibración de variables para conseguir adaptarlas al contexto del lugar y del momento determinado de la evaluación.

En el capítulo 9 se explica cómo se llevó a cabo el ejercicio muestra de la medición de reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán utilizando el instrumento para levantar la encuesta de percepción ciudadana que se encuentra en el anexo 6.

## **CAPÍTULO 9.**

# **LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL EN EL MUNICIPIO DE URUAPAN, MICHOACÁN A TRAVÉS DE LA PERCEPCIÓN CIUDADANA**

---

Este capítulo tiene como principal objetivo explicar el ejercicio muestra realizado en el municipio de Uruapan, Michoacán para conocer la reputación gubernamental a través de la percepción ciudadana utilizando el índice de reputación gubernamental calibrada para el contexto mexicano.

El capítulo analiza cómo se seleccionó el universo y la muestra, posteriormente se presenta el proceso de ejecución de la encuesta durante el año 2018 en Uruapan, Michoacán.

### **9. 1 La reputación gubernamental en el Municipio de Uruapan, Michoacán.**

En este apartado se presenta el ejercicio de evaluación de la reputación gubernamental en Uruapan, Michoacán a través de la medición de percepción ciudadana. En un primer momento se analizará cuál fue el universo y la muestra seleccionada para que la encuesta contara con un nivel de confianza aceptable; posteriormente se describe la ejecución de la encuesta, los participantes y las principales respuestas.

#### **9.1.1 Universo y muestra**

Para determinar el universo y la muestra de la encuesta para evaluar la reputación gubernamental en Uruapan, se decidió que sólo participaran mayores de edad, ya que, si bien cualquier persona puede tener un juicio y opinión sobre el actuar del gobierno,

hay una mayor corresponsabilidad con él puesto que sólo los ciudadanos son potenciales votantes y, por lo tanto, son quienes ese juicio de algún modo lo reflejan en las urnas.

Para la encuesta se decidió que el universo estuviera delimitado por la Lista Nominal del Instituto Nacional Electoral, la cual con corte al día 1 de noviembre de 2018, era de 205,022 ciudadanos (INE, 2018).

Una vez delimitado el universo y para una muestra con un margen de error de 5% y un nivel de confianza del 95%, la muestra deberá de ser de 384 personas encuestadas (Netquest, 2017).

### **9.1.2 Ejecución de la encuesta**

Conociendo el mínimo de personas que habrían de contestar la encuesta, a través de la secretaría de planeación, del gobierno municipal de Uruapan, se trabajó para que el cuestionario diseñado para esta investigación se pudiera colocar en el portal del Gobierno Municipal y así facilitar la difusión de la encuesta.

La encuesta se realizó en línea a través del portal [www.consulta.urupapan.gob.mx](http://www.consulta.urupapan.gob.mx) y estuvo disponible para ser contestada entre el 6 y el 22 de noviembre del 2018.

La difusión se hizo principalmente en redes sociales, en universidades, entre las propias oficinas gubernamentales y a través de los medios de comunicación locales.

La siguiente figura muestra cómo la encuesta fue presentada a los ciudadanos, se optó por utilizar “emojies” en lugar de los números en la escala de Likert, ya que éstos facilitan la respuesta de los encuestados. En la figura se pueden analizar las preguntas de identificación del encuestado, así como una de las primeras preguntas.

**Figura 9.1 Consulta en línea Uruapan 2018**

CONSULTA CIUDADANA 2018 URUAPAN

1. Rango de Edad  
Seleccionar...

2. Sexo  
Seleccionar...

3. Ocupación  
Seleccionar...

4. Último grado de estudios  
Seleccionar...

5. ¿Cómo calificarías el desempeño de los elementos de policía en el municipio?

Elementos policía municipal

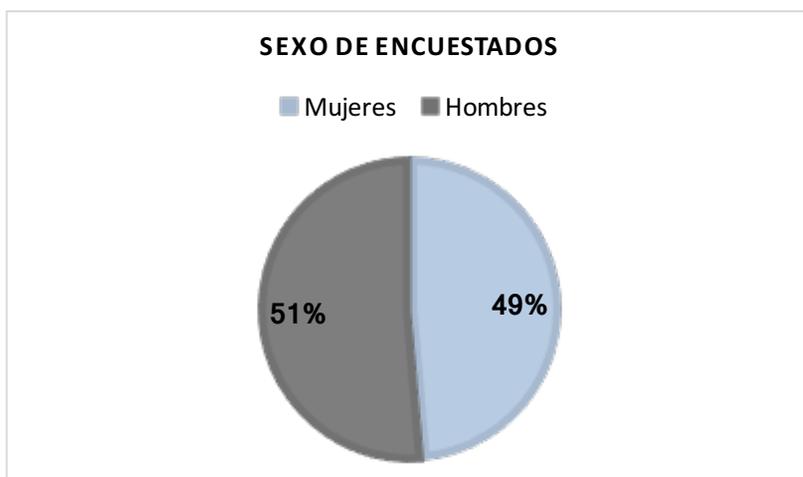
Muy bueno      Muy malo

😊    😊    😐    😞    😡

Fuente: Consulta ciudadana (2018).

Durante el periodo en que estuvo disponible la encuesta se obtuvieron 405 cuestionarios válidos, esta cifra supera en 21 personas el mínimo requerido para cumplir con la muestra. Las siguientes gráficas muestran la composición de los encuestados.

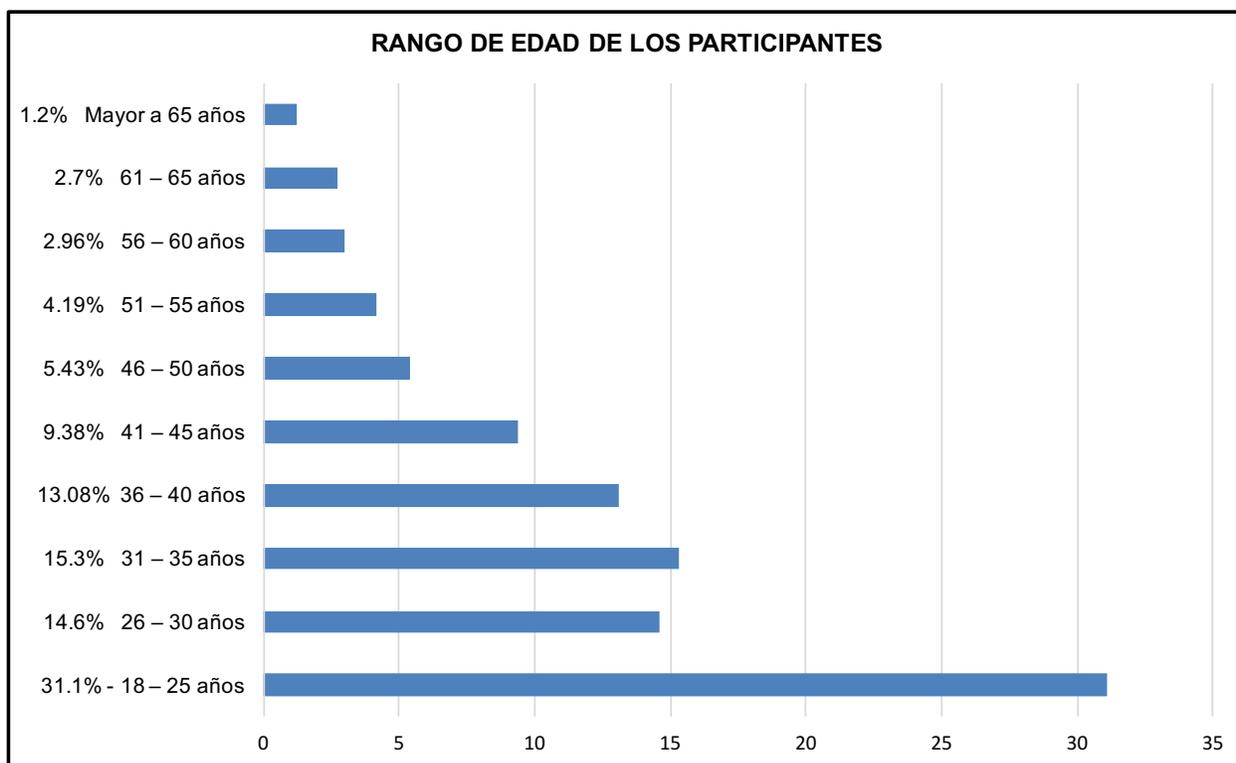
**Gráfica 9.1 Sexo de los encuestados**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

En relación al sexo de los encuestados, la participación fue bastante plural, se contó con 49% de mujeres, es decir, 197 encuestadas, y 208 de hombres que representan el 51%. La gráfica 9.2 muestra las edades de los encuestados, se puede observar que la mayoría de los participantes se encuentran entre los 18 a 25 años de edad con un 31.1% de los participantes, seguidos por el grupo de 31 a 35 años de edad con el 15.3%; entre los 18 a los 35 años está más del 60% de los encuestados. Esto puede ser explicado por la modalidad de la encuesta, ya que participar en ella implicaba contar con un equipo de cómputo o teléfono móvil con acceso a internet.

**Gráfica 9.2 Edad de los encuestados**

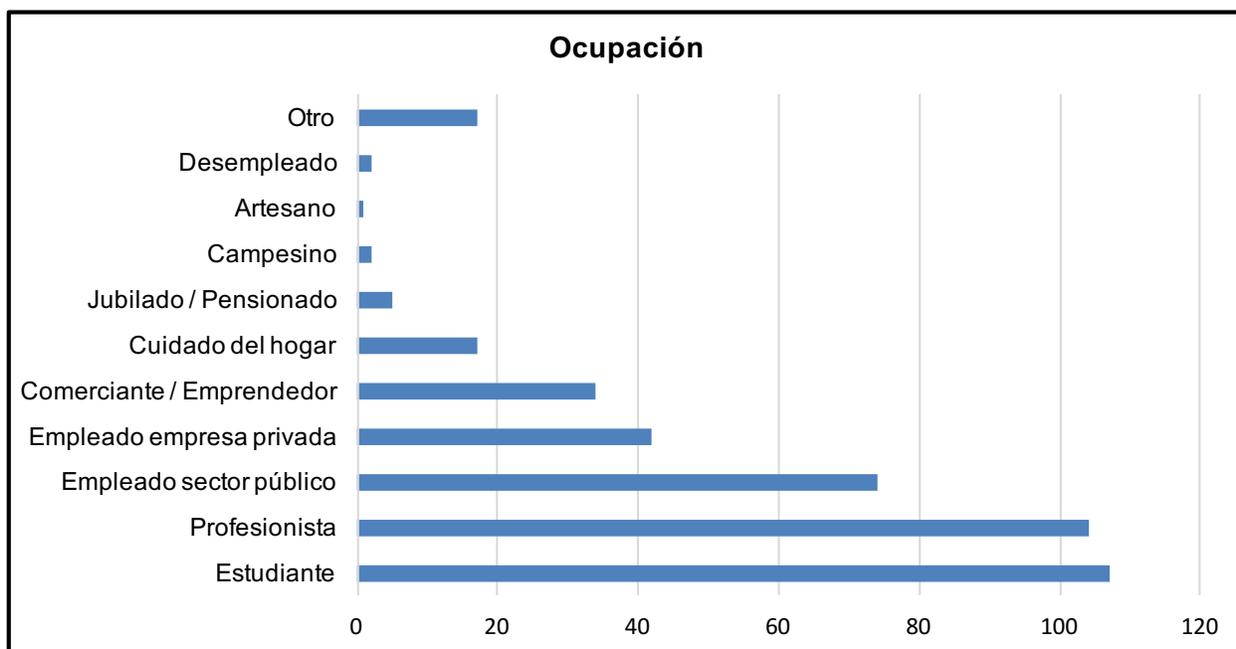


Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

La siguiente gráfica presenta las ocupaciones de los encuestados, esta pregunta se presentó como opción múltiple y se les presentaron las siguientes alternativas: estudiante, profesionista, empleado en el sector público, empleado en el sector privado, comerciante o emprendedor, cuidado del hogar, jubilado o pensionado, campesino,

artesano, otros, y por último desempleado. Se puede observar que más de la mitad de los encuestados o son estudiantes o son profesionistas.

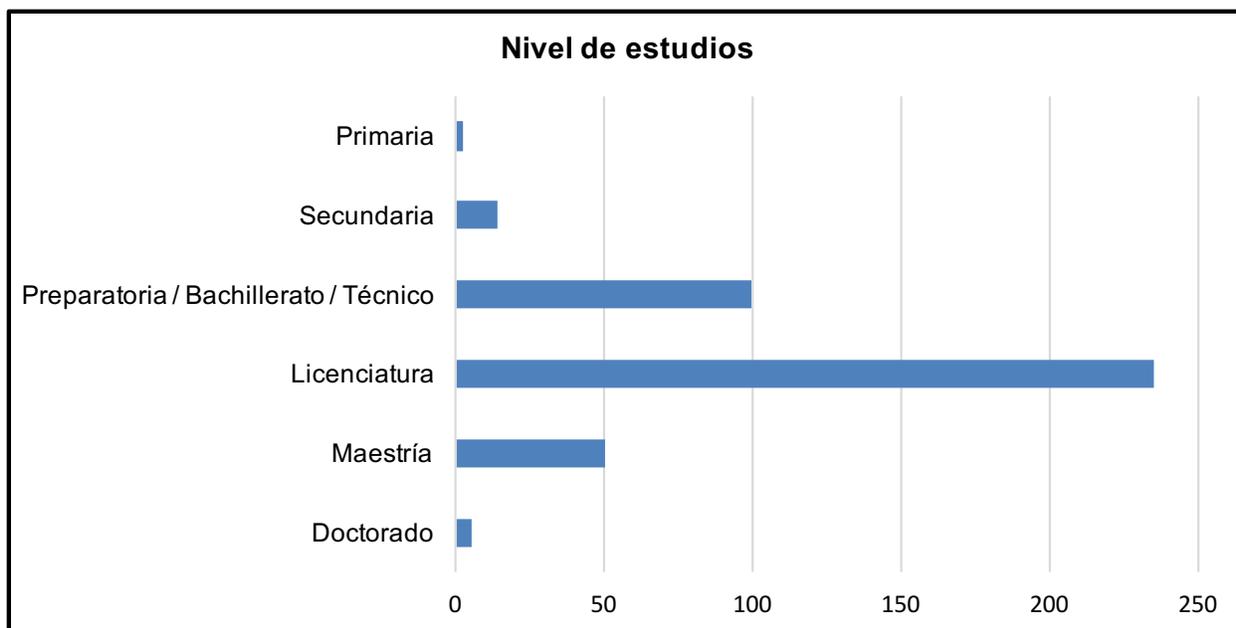
**Gráfica 9.3 Ocupación de los encuestados**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

La gráfica 9.4 muestra el nivel de estudios de los encuestados, vale la pena poner de relieve que más de la mitad de los encuestados, 235 personas dijeron contar con estudios de licenciatura, seguido de 99 encuestados con estudios de nivel medio superior.

**Gráfica 9.4 Nivel de estudios de los encuestados**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

Conociendo cómo se llevó a cabo la encuesta y los principales datos demográficos de los participantes, los resultados de la evaluación a través del índice de reputación gubernamental se presentarán en el capítulo 12 de esta investigación para el municipio muestra que es Uruapan, Michoacán.

En el siguiente apartado de la investigación se explica una metodología alternativa para validar las variables de la reputación gubernamental y establecer un modelo a través de PLS-SEM.

# PARTE VI.

---

## LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DEL MODELO DE ECUACIONES ESTRUCTURALES

---

Analizado el proceso analítico jerárquico (AHP) en el capítulo 8, se pudo observar el proceso que se llevó a cabo para seleccionar las variables independientes y sus dimensiones y cómo es que se le otorgó un valor a cada una de ellas dentro del índice de reputación gubernamental, sin embargo, aunque se busca dar parámetros y criterios que guíen a expertos para asignar los valores comparativos de la escala, no deja de ser un proceso basado en el criterio de aquella persona o aquellas personas que asignan los valores a las variables, sin evidencia o prueba estadística para demostrar una relación de dependencia entre las variables.

En la sexta parte de esta investigación se presentará el uso de una metodología alternativa para comprobar la relación de dependencia entre la variable dependiente y las variables independientes y sus dimensiones a través de un modelo de ecuaciones estructurales por mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM). Esta parte se compone de dos capítulos, en el capítulo 10 se presentan los elementos metodológicos de los modelos de ecuaciones estructurales, así como la técnica de mínimos cuadrados parciales y en el capítulo 11 se analiza una propuesta de modelo de PLS-SEM para el municipio de Uruapan, Michoacán, verificando las pruebas estadísticas requeridas para que el modelo sea válido.

# CAPÍTULO 10.

## ELEMENTOS METODOLÓGICOS DEL MODELO DE ECUACIONES ESTRUCTURALES

---

Este capítulo tiene como principal objetivo explicar qué es un modelo de ecuaciones estructurales, por qué se opta por la opción de mínimos cuadrados parciales, y por qué es idóneo para esta investigación.

Una metodología cuantitativa como PLS-SEM, aporta solidez a la definición de variables y dimensiones determinantes de la reputación gubernamental; ésta, aporta herramientas estadísticas para demostrar la relación de dependencia y cuidar que haya consistencia interna, validez convergente, validez discriminante y que no exista colinealidad entre dimensiones (Hair *et al.*, 2017).

A continuación, se explica qué es un modelo de ecuaciones estructurales y qué implica utilizar el método de mínimos cuadrados parciales, así como su pertinencia para esta investigación.

### 10.1 Modelo de ecuaciones estructurales

De acuerdo con Hair *et al.* (2017), los investigadores de las ciencias sociales han utilizado herramientas de análisis estadístico por muchos años para extender su capacidad de desarrollar, explorar y confirmar sus hallazgos en las investigaciones. Una de las herramientas que han utilizado los investigadores sociales es el análisis multivariado, el cual implica el uso de métodos estadísticos que simultáneamente

analizan múltiples variables; estas variables normalmente representan medidas asociadas con individuos, empresas, actividades, situaciones, entre otros.

El modelo de ecuaciones estructurales, SEM por su nombre en inglés, “Structural Equation Modeling”, se puede definir como “un método multivariable que permite examinar simultáneamente una serie de relaciones de dependencia, adicionalmente combinan aspectos de la regresión múltiple y análisis factorial para estimar una serie de relación de dependencia e interdependencia dentro del mismo modelo” (Leyva y Olague, 2014, p. 479).

Después de analizar en capítulos anteriores otras técnicas con las que se han desarrollado índices de reputación, en todos se desprende el uso de métodos multivariados, así que en la primera fase se haya usado la ponderación analítico jerárquica y en esta fase, modelos de ecuaciones estructurales SEM.

De acuerdo con Casas (2001), los modelos de ecuaciones estructurales tienen como uno de sus objetivos el estudio de las relaciones causales y/o de dependencia; el punto de partida para crear un modelo es la revisión teórica, misma que sirve al investigador como base para para determinar cuáles serán las variables latentes a explicar y las explicativas.

En el caso de esta investigación se ha realizado no sólo una revisión teórica de la reputación gubernamental, sino que a través del proceso analítico jerárquico se depuraron variables independientes y las dimensiones de cada una de ellas, así mismo, la metodología utilizada como base para el índice de reputación basado en percepción ciudadana, brinda una aproximación al valor de cada variable independiente con respecto de la variable dependiente.

Leyva y Olague (2014) explican que el modelo de ecuaciones estructurales se caracteriza por su construcción de modelos de investigación a través de la

transformación de conceptos teóricos y derivados en variables no observables (latentes) y la transformación de conceptos empíricos en indicadores.

Los modelos de ecuaciones estructurales permiten estimar el efecto y las relaciones entre múltiples variables latentes proponiendo el tipo y dirección de las relaciones entre éstas; del mismo modo, estos modelos implican generalizaciones y extensiones de las técnicas de análisis multivariado, como, regresión múltiple y análisis factorial que tratan de modelar las relaciones entre variables latentes dependientes e independientes de manera simultánea (Viñán y Juárez, 2017).

En la presente investigación se presentan cuatro variables independientes: desempeño gubernamental, compromiso ético, liderazgo de las autoridades y comunicación gubernamental; cada una de éstas son las variables latentes que desde la hipótesis se espera que tengan una relación de dependencia positiva con la variable independiente reputación gubernamental; es decir, a mayor desempeño gubernamental o cualquiera de las otras variables, mayor será la reputación gubernamental.

Ahora bien, existen dos técnicas para aplicar SEM, la primera basada en covarianza mejor conocida como (CB-SEM) y la segunda, basada en mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM). El CB-SEM principalmente se utiliza para confirmar o rechazar teorías, esto determinando qué tan bien un modelo teórico propuesto puede estimar la matriz de covarianza para un conjunto de datos simple. En contraste, el PLS-SEM principalmente se utiliza para desarrollar teorías en una investigación exploratoria, al enfocarse en explicar la varianza en las variables dependientes cuando se examina el modelo; de igual forma, la técnica de PLS-SEM se utiliza cuando las muestras son pequeñas (Hair *et al.*, 2017).

Puesto que la reputación gubernamental a nivel municipal no cuenta con otros índices para contrastar modelos, ni con teorías claras sobre cuáles son las variables independientes y esta investigación está proponiendo desde la definición de reputación gubernamental hasta el índice de reputación gubernamental para municipios, es

evidente que es una investigación exploratoria y consideramos que es adecuado el uso de la técnica PLS-SEM.

La técnica de PLS-SEM se ha utilizado en diversas ocasiones para modelos de intangibles como la reputación corporativa, ya que permiten validar las variables, dimensiones e indicadores de la reputación corporativa (Hair *et al.*, 2017); así como el caso de estudio en el que se define qué tanto influye la reputación corporativa en la lealtad de los clientes desarrollado a través de un modelo PLS-SEM (Zhang, 2009).

### **10.1.1 La técnica de mínimos cuadrados parciales**

Mínimos cuadrados parciales o PLS es una técnica de ajuste de los modelos de ecuaciones estructurales, tiene como objetivo la predicción de las variables latentes a diferencia de máxima verosimilitud que se basa en explicar la covarianza entre las variables latentes (Viñán y Juárez, 2017). Con la técnica de PLS se busca predecir variables dependientes, lo cual es de utilidad para el análisis causal predictivo en situaciones de alta complejidad y con poco desarrollo teórico (Leyva y Olague, 2014).

Hair *et al.* (2017) sugieren utilizar la técnica de PLS cuando uno de los objetivos del modelo es predecir constructos fundamentales, cuando es una investigación exploratoria; o cuando no hay certeza de la normalidad de los datos; otro de los criterios para saber si se puede utilizar la técnica de PLS es el tamaño de la muestra, los autores sugieren que la muestra debe de ser de al menos 10 veces el número mayor de indicadores formativos utilizados para medir un constructo.

El uso de la técnica de PLS en las ciencias sociales implica ciertas ventajas, se utiliza con frecuencia en investigaciones de mercadotecnia, comportamiento organizacional, planeación estratégica, gestión de sistemas de información, entre otras, la razón principal, es que la técnica de PLS permite utilizar un tamaño limitado de muestreo, es útil cuando hay un desarrollo teórico insipiente (Leyva y Olague, 2014).

El modelo de ecuaciones estructurales a través de PLS se compone de dos partes: en primer lugar, un modelo de medida en el que se analizan las cargas factoriales de cada uno de los indicadores con relación a la variable latente, es decir, con un constructo, en esta primera parte se evalúa la fiabilidad y validez de las medidas del modelo teórico; en segundo lugar, un modelo estructural en el que se analizan las relaciones causales entre las variables latentes independientes y dependiente del modelo (Leyva y Olague, 2014).

La técnica de PLS se basa en el uso de modelos *path*, es decir, en diagramas que visualmente expresan la hipótesis y la relación entre variables que son examinadas con el modelo de ecuaciones estructurales (Hair *et al.*, 2017).

En los siguientes párrafos se describe el tipo de base de datos necesaria para poder llevar a cabo PLS-SEM y cómo se adaptó la base de datos creada para el ejercicio de medición de reputación gubernamental a través de percepción.

### **10.1.2 Construcción de la base de datos para PLS - SEM**

Hair *et al.* (2017) argumentan que normalmente para realizar PLS – SEM se utiliza información recabada a través de una encuesta que son recolectadas como base de datos primaria, pero que también se pueden utilizar bases de datos de fuentes secundarias.

En el caso particular de esta investigación se utilizaron los resultados de la encuesta para evaluar la percepción de la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán para construir los indicadores que reflejaran las variables independientes y la variable dependiente. Es importante explicar cómo se han utilizado los resultados de la encuesta para tener una base de datos que permitiera modelar la variable dependiente y sus cuatro variables independientes con sus dimensiones. La tabla 9.1 presenta con qué resultados se construyó el indicador para cada una de las variables y dimensiones para construir el modelo de reputación gubernamental.

Con una base de datos conformada por una muestra de 405 respuestas se conformaron 14 indicadores para correr el modelo PLS-SEM, la tabla 10.1 muestra la explicación de cómo se construyeron estos indicadores para el modelo.

En el siguiente capítulo se presentará el ejercicio muestra del modelo PLS-SEM de reputación gubernamental para el municipio de Uruapan, Michoacán.

**Tabla 10.1 Base de datos para el PLS-SEM**

<b>Variable</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Pregunta(s) – respuestas utilizadas</b>	<b>Nombre del indicador en PLS-SEM</b>
<b>Y: Reputación gubernamental</b>	N/A	Evaluación del gobierno municipal utilizando la calibración final del proceso analítico jerárquico.	Reputación
<b>X1: Desempeño gubernamental</b>	Eficacia gubernamental	Promedio de las respuestas que miden el nivel de satisfacción de los ocho servicios públicos.	Servicios públicos
	Eficiencia gubernamental	Respuestas a la pregunta: qué tan responsable consideran que se utiliza el recurso público.	Gasto en servicios
	Avance económico	Las respuestas a las preguntas que miden la capacidad del gobierno municipal para: generar nuevos empleos, atracción de turistas y abrir nuevos negocios o empresas.	1) Atraer turistas 2) Empleo 3) Nuevos negocios
<b>X2: Compromiso ético</b>	Transparencia y rendición de cuentas	Respuestas de la pregunta: qué tan transparente considera que es el gobierno municipal.	Transparencia
	Combate a la corrupción	Respuestas de la pregunta: cómo consideran que son las acciones del gobierno para combatir la corrupción.	Combatir corrupción
<b>X3: Liderazgo de las autoridades</b>	Liderazgo de las autoridades	Respuestas de las preguntas: cómo calificarían el liderazgo del presidente municipal y de los funcionarios públicos.	1) Presidente municipal 2) Secretarios - directores
<b>X4: Comunicación gubernamental</b>	Comunicación externa y relaciones públicas	Respuestas a la pregunta: cómo calificaría la comunicación del gobierno con los ciudadanos.	Comunicación ciudadanos
	Comunicación interna	Respuestas a la pregunta: cómo evalúas la capacidad de los trabajadores para resolver problemas.	Trabajadores
	Escuchar y actuar	Respuestas a la pregunta: el gobierno toma en cuenta tus opiniones.	Tomar en cuenta
	Marca ciudad	Respuestas a la pregunta: opinión de Uruapan.	Uruapan

Fuente: Elaboración propia.

# CAPÍTULO 11.

## LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL EN URUAPAN, MICHOACÁN. UN MODELO A TRAVÉS DE PLS-SEM

---

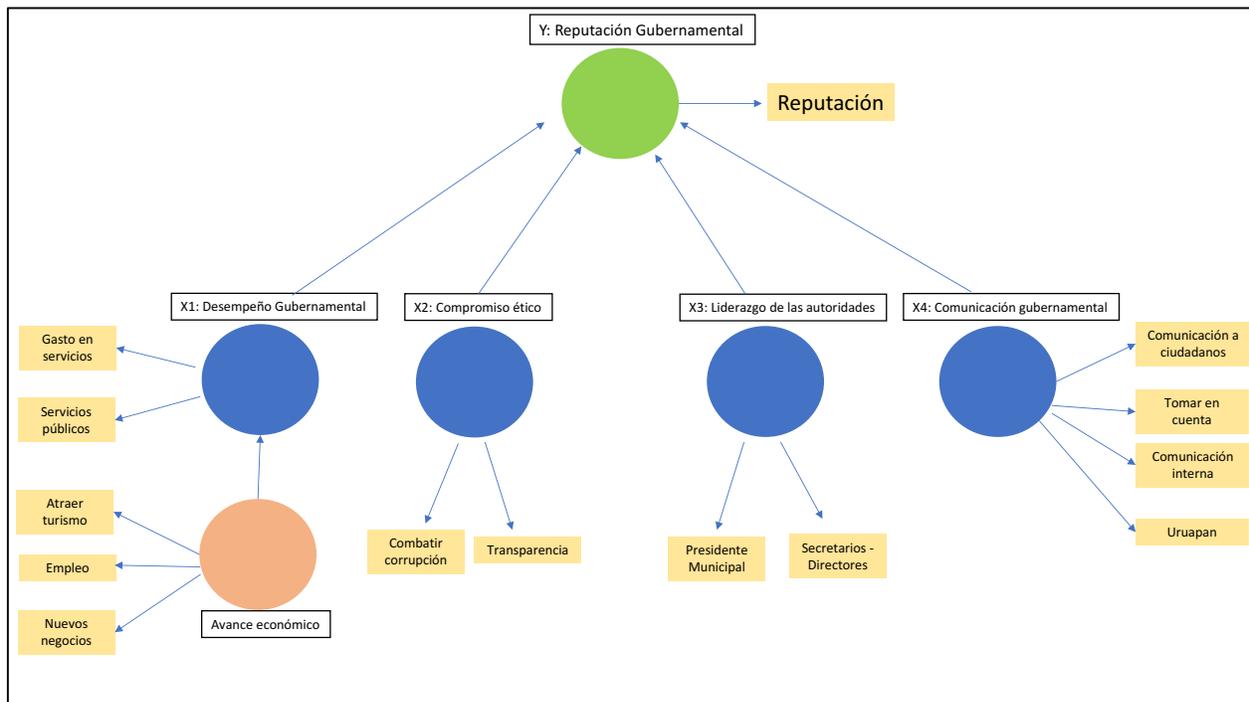
En este capítulo se presenta el ejercicio muestra realizado en el municipio de Uruapan, Michoacán para conocer la reputación gubernamental a través del ejercicio de PLS-SEM utilizando la base de datos generada a través de la encuesta de percepción. Es decir, ambos ejercicios metodológicos, tanto la evaluación con el índice de reputación gubernamental como el modelo PLS-SEM comparten la base de datos como fuente primaria para sus resultados.

En este apartado se explica el modelo de reputación gubernamental a través de PLS-SEM; que, partiendo de la encuesta de percepción para evaluar reputación, validará la selección de variables independientes y sus dimensiones y lo más importante, valida la relación de dependencia entre éstas.

### 11.1 La reputación gubernamental como un modelo de PLS -SEM

Con los indicadores presentados en el capítulo anterior que partieron del instrumento de evaluación de percepción de reputación, se construye un modelo para explicar la relación causal entre las variables independientes y la variable dependiente. La figura 11.1 presenta la aproximación del modelo de reputación gubernamental, la variable dependiente aparece en color verde, mientras que las variables independientes en azul; la esfera en color amarillo representa la única dimensión que tiene más de un indicador, razón por la cual se conecta de manera directa a la variable independiente desempeño gubernamental.

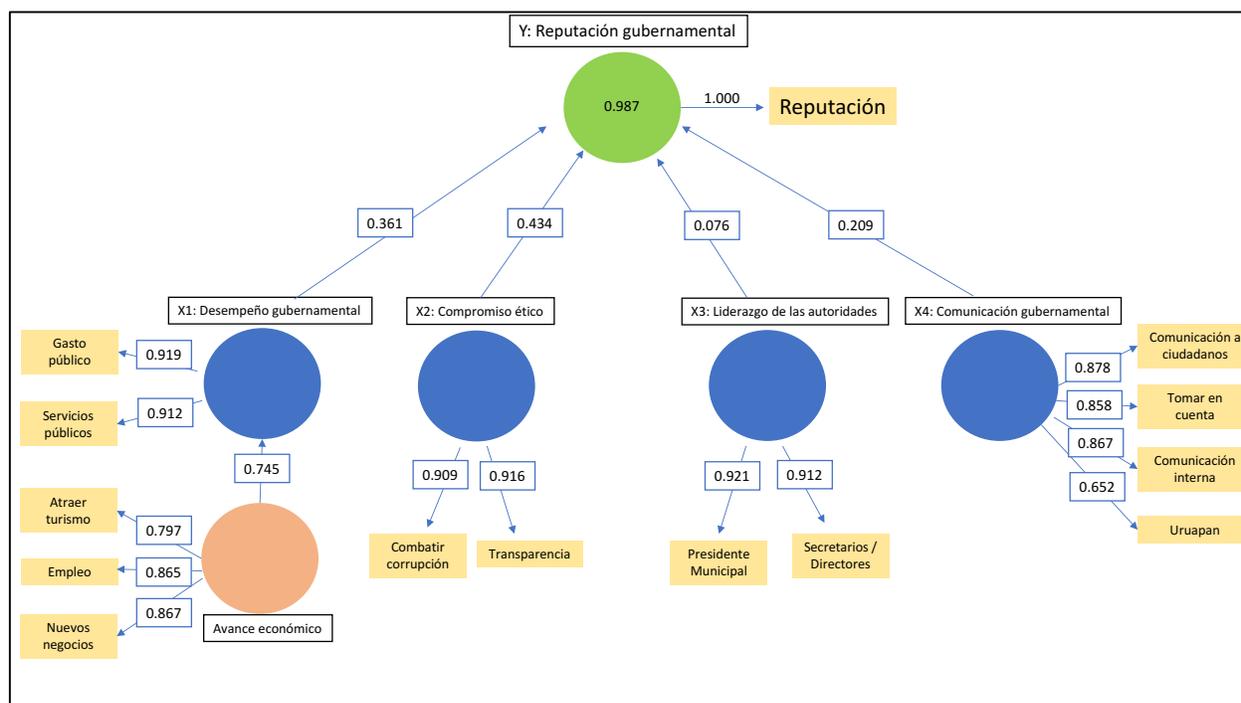
**Figura 11.1 Aproximación al modelo de reputación gubernamental**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS y Ringle *et al.*, 2015.

La figura 11.1 muestra la primera aproximación al modelo PLS-SEM de reputación gubernamental, una vez que se hicieron los cálculos con SmartPLS (Ringle *et al.*, 2015), la siguiente figura muestra los resultados al correr el Algoritmo PLS con 5,000 (cinco mil) interacciones y un criterio de parada de  $10^{-7}$ .

**Figura 11.2 Aproximación al modelo de reputación gubernamental (II)**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS y Ringle *et al.*, 2015.

Para iniciar el análisis del modelo, es necesario revisar la tabla 11.1, la cual presenta una relación entre cada una de las pruebas estadísticas y su objetivo.

**Tabla 11.1 Relación de pruebas estadísticas para el modelo PLS-SEM**

	Modelo estructural	Modelo de medida
<b>Pruebas estadísticas</b>	Coeficiente de determinación $R^2$ Coeficiente Path Valor de $f^2$ Relevancia predictiva $Q^2$	Validez convergente: - Cargas de los indicadores - Varianza media extraída  Validez discriminante - Cargas cruzadas  Consistencia interna: - Alfa de Cronbach - Confiabilidad compuesta  Colinealidad

Fuente: Elaboración propia con base en Leyva y Olague, 2014; Martínez y Fierro, 2018; y Hair *et al.*, 2017.

### 11.1.1 Modelo estructural

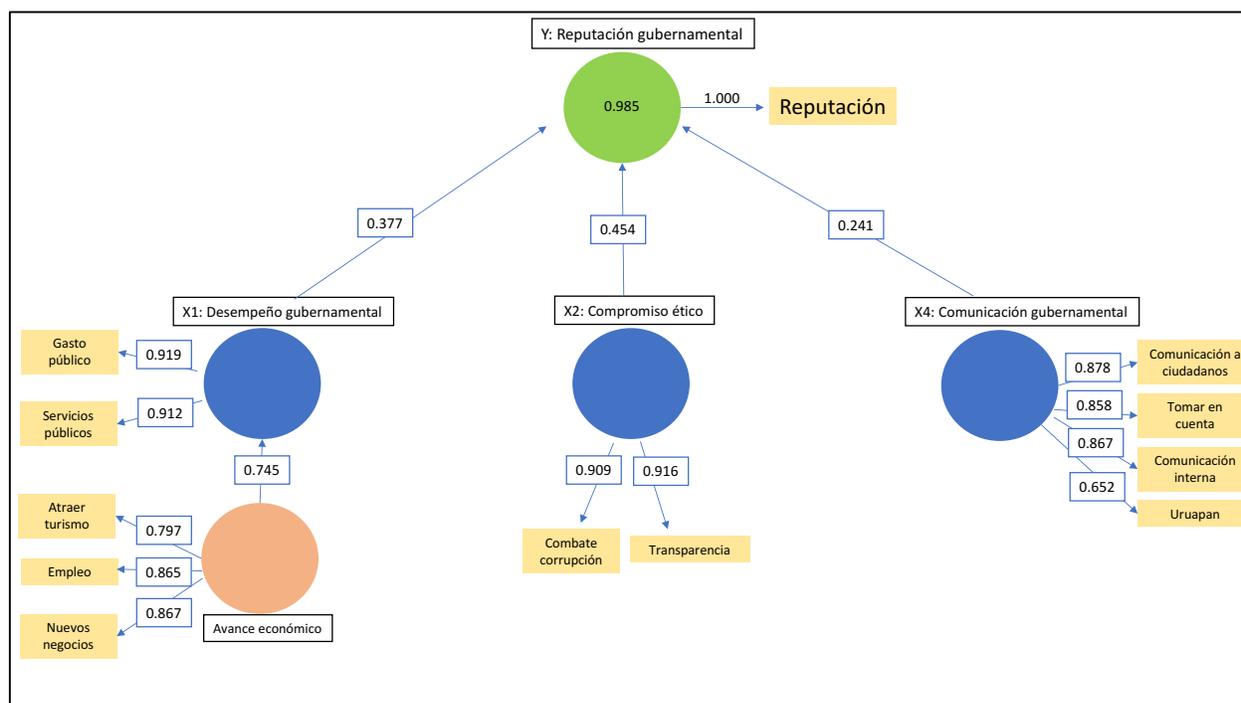
Como punto de partida para determinar la validez del modelo y si podemos seguir con las pruebas es necesario revisar el coeficiente de determinación R, el cual se puede definir como el porcentaje de variación de la variable dependiente explicada por la o las variables independientes (Leyva y Olague, 2014); el valor de este coeficiente va del 0 al 1 y mientras más cercano al 1 significan una fuerte asociación, en este caso el valor es de 0.987 lo cual refleja que sí existe una asociación entre variables.

Posteriormente, es pertinente analizar el Coeficiente Path o coeficiente de trayectoria de cada una de las variables latentes (variables independientes o sus dimensiones) con respecto de la variable dependiente (Y: reputación gubernamental); este análisis es un análisis de regresión múltiple que además de evaluar el orden o dirección de las dependencias explica el impacto de una variable a otra (Casas, 2001).

De acuerdo con Leyva y Olague (2014) el valor mínimo de una variable con respecto de la variable que explica debe de ser de 0.2 para considerar que es válida la relación; en la figura 11.2 se puede analizar que la variable independiente X3: Liderazgo de las autoridades apenas llega a un 0.076 de valor en la prueba del Coeficiente Path, por lo tanto, se opta por retirarla del modelo.

Una vez que fue eliminada la variable independiente X3: Liderazgo de las autoridades, se vuelve a hacer el cálculo del modelo sólo con tres variables independientes, de igual manera se hace el cálculo del Algoritmo PLS con 5,000 (cinco mil) interacciones y un criterio de parada de  $10^{-7}$  utilizando el software de Ringle *et al.*, (2015).

**Figura 11.3 Modelo de reputación gubernamental PLS-SEM**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS y Ringle *et al.*, 2015.

Antes de analizar los valores de cada una de las pruebas estadísticas, es pertinente analizar el sentido de las flechas del modelo y lo que éstas implican, ya que en unos casos será un modelo formativo y en otros reflectivos (Martínez y Fierro, 2018).

Para determinar si un modelo es formativo o reflectivo es necesario analizar la relación entre los indicadores y variables latentes, en el modelo PLS-SEM de la figura 11.1 se puede observar a través del sentido de las flechas que hay entre cada indicador y su variable latente o entre variables latentes con su variable dependiente.

Los modelos reflectivos se pueden conocer en tanto que sus indicadores "reflejan" o son manifestaciones de la variable latente, ésta da origen o causa las mediciones observadas, en este caso, las flechas van en dirección hacia los indicadores (Martínez y Fierro, 2018; Leyva y Olague, 2014).

En el modelo formativo, cada indicador representa una dimensión del significado de la variable latente; por lo tanto, eliminar un indicador significa que la variable pierde parte de su significado, en este caso el sentido de las flechas va en dirección hacia la variable y no al indicador (Martínez y Fierro, 2018).

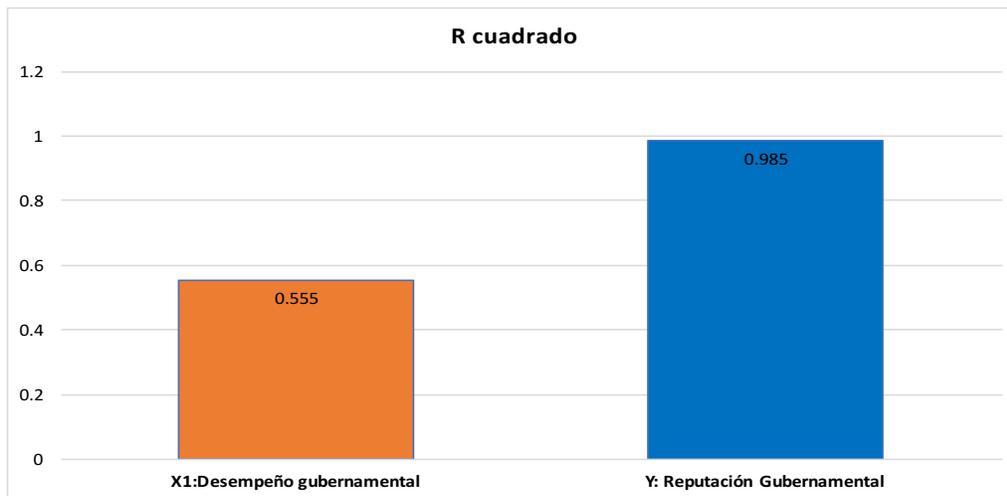
En el modelo representado en la figura 11.1 se puede observar que entre las variables latentes Y) Reputación gubernamental, X1) Desempeño gubernamental, X2) Compromiso ético; X4) Comunicación gubernamental; dimensión avance económico y sus indicadores existe modelo reflectivo.

Mientras que entre la dimensión avance económico y la variable independiente X1) Desempeño gubernamental; así como entre las variables independientes X1) Desempeño gubernamental, X2) Compromiso ético; X4) Comunicación gubernamental con respecto a la variable dependiente Y) Reputación gubernamental, existe un modelo formativo, es decir, las variables dependientes si generan a la independiente.

La figura 11.1 además de mostrar si la relación entre variables e indicadores es reflectiva o formativa, muestra los resultados del modelo al calcular el Algoritmo PLS, revisando los mismos, es posible observar que el coeficiente  $R^2$  disminuyó de 0.987 a 0.985 al eliminar la variable independiente X3) Liderazgo de las autoridades, sin embargo, sigue siendo un valor significativo.

La gráfica 11.1 también muestra el valor del  $R^2$  que de la relación entre la dimensión avance económico y la variable independiente X1: Desempeño gubernamental el cuál es de 0.555.

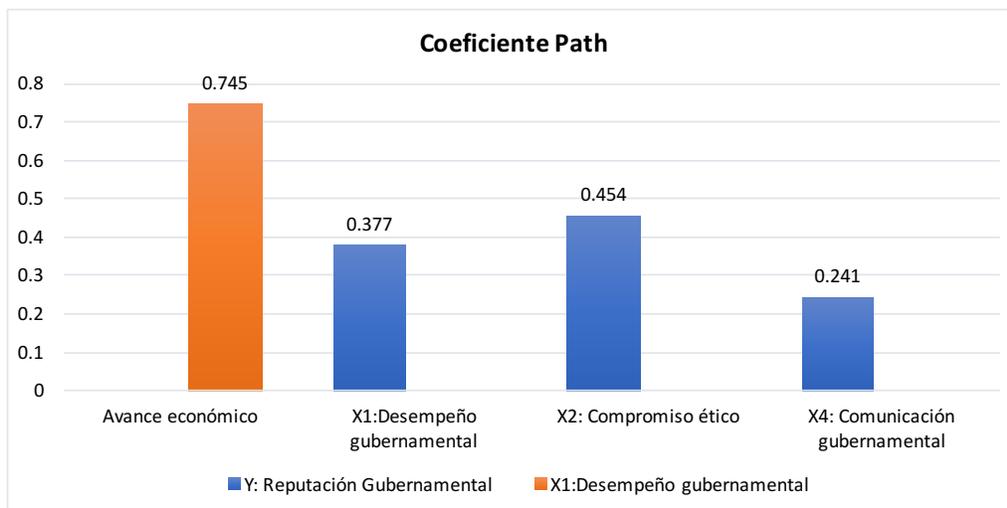
**Gráfica 11.1 Valores de R<sup>2</sup> del modelo de reputación gubernamental**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados del modelo de reputación gubernamental PLS-SEM y Ringle *et al.*, 2015.

Analizados los valores de R2 en el modelo los cuales son significativos, procedemos al análisis del valor del Coeficiente Path, la gráfica 11.2 muestra los resultados del modelo.

**Gráfica 11.2 Valores de los Coeficientes de Path del modelo de reputación gubernamental**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados del modelo de reputación gubernamental PLS-SEM y Ringle *et al.*, 2015.

En la gráfica anterior se puede observar que todas las variables independientes y la dimensión avance económico en relación con la variable independiente X1: Desempeño gubernamental, tienen un valor en el Coeficiente Path superior al 0.2, por lo tanto, son válidas.

Una vez analizados los valores del Coeficiente Path se procede a revisar los valores de  $f^2$ ; Martínez y Fierro (2018) explican que además de revisar  $R^2$  y los Coeficientes de trayectoria o Coeficientes Path es pertinente conocer el cambio en  $R^2$  cuando un determinado constructo exógeno es omitido del modelo; esto lo podemos saber a través del valor de  $f^2$ , al conocer el valor de  $f^2$  es posible darse cuenta si el constructo omitido tiene un impacto sustantivo en los constructos endógenos.

De acuerdo con Hair *et al.* (2017) valores de  $f^2$  por encima de 0.35 son considerados efectos fuertes entre variables, si analizamos los resultados de los valores de  $f^2$  en la siguiente tabla, se puede observar que todos los valores son muy superiores a 0.35, lo cual implica que sí hay efecto entre la variable explicativa y la explicada.

**Tabla 11.2 Valores de  $f^2$  del modelo de reputación gubernamental**

	<b>X1: Desempeño gubernamental</b>	<b>Y: Reputación Gubernamental</b>
Avance económico	1.245	
X1: Desempeño gubernamental		2.964
X2: Compromiso ético		4.31
X4: Comunicación gubernamental		1.307

Fuente: Elaboración propia con base en resultados del modelo de reputación gubernamental PLS-SEM y Ringle *et al.*, 2015.

Para continuar con el análisis del modelo estructural es recomendable analizar los valores de  $Q^2$ , esto para valorar la relevancia predictiva del modelo estructural, de tal suerte que para que exista relevancia predictiva en el modelo, los valores de  $Q^2$  deben ser positivos y mayores a cero; se considera que valores por encima del 0.35 son

valores grandes y por lo tanto se considera que sí hay validez predictiva en el modelo (Hair *et al.*, 2017). La tabla 11.3 muestra los valores de  $Q^2$  para el modelo de reputación gubernamental, esto es para aquellas variables que tienen variables latentes que las causa, en el caso del modelo, la variable dependiente Y: Reputación gubernamental tiene un valor predictivo fuerte de 0.962 por las variables que la determinan en el modelo; en el caso de la variable X1: Desempeño gubernamental, tiene de igual modo un valor predictivo fuerte de 0.446 por la dimensión avance económico.

**Tabla 11.3 Valores de  $Q^2$  del modelo de reputación gubernamental**

	Valor de $Q^2$
X1: Desempeño gubernamental	0.446
X2: Compromiso ético	N/A
X4: Comunicación gubernamental	N/A
Y: Reputación gubernamental	0.962

Fuente: Elaboración propia con base en resultados del modelo de reputación gubernamental PLS-SEM y Ringle *et al.*, 2015.

Es importante explicar que para poder realizar la prueba estadística  $Q^2$  de análisis del modelo estructural se utiliza la técnica *blindfolding*, o también conocida como una técnica para segmentar la muestra; en las ciencias sociales existe dificultad para garantizar que la muestra se ajuste a la misma distribución probabilística, PLS-SEM permite abordar la segmentación en función del modelo estructural, es decir, agrupando a los individuos que participaron en la fuente primaria de la muestra de forma tal que presenten parámetros lo más diferentes posibles; el procedimiento de *blindfolding* es normalmente utilizado en constructos endógenos que tienen un modelo de medida reflectivo o cuando el constructo tiene un solo *ítem* como indicador (Hair *et al.*, 2017).

En el caso del modelo de reputación gubernamental el constructo de reputación sólo tiene un ítem, por lo que se decidió que esta prueba estadística aporta mayor validez al modelo estructural.

### 11.1.2. Modelo de medida

Una vez analizadas las principales pruebas para demostrar validez en el modelo estructural, es necesario revisar el modelo de reputación gubernamental en relación al modelo de medida, como ya se explicó anteriormente, algunas pruebas estadísticas ayudan a verificarlo.

En los siguientes párrafos, se analizan las cargas de los indicadores para cada una de las variables latentes, ya sean variables dependientes, independientes o dimensiones de la investigación.

De acuerdo con Salgado y Espejel (2015) las cargas permiten analizar la fiabilidad del constructo o variable latente que explica cada uno de los indicadores; es decir, la correlación simple del indicador con el constructo, para los autores el valor mínimo que debería de tener la carga es de 0.707; sin embargo, Hair *et al.* (2017) sugieren que cuando los modelos se hacen sobre estudios recientes o exploratorios el indicador puede tener una carga no menor al 0.5.

La tabla 11.4 muestra los valores de las cargas de los indicadores en relación a cada una de las variables latentes que explica, el modelo analizado, únicamente el indicador “Uruapan” relativo a la marca ciudad en relación a la variable independiente X4: Comunicación gubernamental tiene un valor inferior a 0.7, pero superior a 0.5; el valor de la carga del indicador es de 0.652 por lo que podría pasar los criterios establecidos por Hair *et al.* (2017).

**Tabla 11.4 Valores de las cargas de los indicadores del modelo de reputación gubernamental**

	X1: Desempeño gubernamental	Avance económico	X2: Compromiso ético	X4: Comunicación gubernamental	Y: Reputación Gubernamental
Servicios públicos	0.912				
Gasto Servicio Público	0.919				
Atraer Turismo		0.797			
Empleo		0.865			
Nuevos Negocios		0.867			
Transparencia			0.916		
Combatir Corrupción			0.909		
Comunicación Ciudadanos				0.878	
Trabajadores Resolver Problemas				0.867	
Tomar en cuenta				0.858	
Uruapan				0.652	
Reputación					1

Fuente: Elaboración propia con base en resultados del modelo de reputación gubernamental PLS-SEM y Ringle *et al.*, 2015.

La siguiente prueba de validez convergente es la Varianza Extraída Media, mejor conocida como AVE por su nombre en inglés “Average Variance Extracted”); la AVE significa que un conjunto de ítems, en este caso indicadores, representan a un constructo, “el valor de AVE debe ser mayor a 0.50 y proporciona la cantidad de varianza que un constructo obtiene de sus indicadores en relación con la cantidad de varianza debida al error de medida; esto significa que cada constructo o variable explica al menos el 50% de la varianza de los indicadores” (Martinez y Fierro, 2018, p. 18).

La siguiente tabla presenta los valores de AVE para cada una de las variables latentes con relación a sus indicadores, la variable latente con el valor más bajo es X4:

Comunicación gubernamental con 0.671, aun así, es considerado como un valor válido para explicar la relación entre el constructo comunicación gubernamental y sus indicadores.

**Tabla 11.5 Análisis de la varianza extraída media del modelo de reputación gubernamental**

	<b>Varianza extraída media (AVE)</b>
Avance económico	0.711
X1: Desempeño gubernamental	0.839
X2: Compromiso ético	0.833
X4: Comunicación gubernamental	0.671
Y: Reputación Gubernamental	1

Fuente: Elaboración propia con base en resultados del modelo de reputación gubernamental PLS-SEM y Ringle *et al.*, 2015.

Una vez analizado el valor de las cargas de cada uno de los indicadores con respecto de su variable latente, así como la Varianza Extraída Media o AVE, Martínez y Fierro (2018) sugieren analizar la validez discriminante del modelo, la cual indica en qué medida un constructo determinado es distinto de los demás, los autores expresan que uno de los criterios para medir la validez discriminante es el análisis de las cargas cruzadas.

La siguiente tabla presenta el análisis de cargas cruzadas de los indicadores en el modelo de reputación gubernamental, en dicho análisis, es necesario observar que el valor de la carga sea mayor en la variable latente que explica que en las demás variables (Martínez y Fierro, 2018); la tabla resalta con otro color la variable que explica cada uno de los indicadores de modelo y permite analizar que el modelo sí cumple el criterio de que el valor de la carga del indicador sea mayor en relación a aquella variable que explica.

**Tabla 11.6 Análisis de cargas cruzadas de los indicadores del modelo de reputación gubernamental**

	X1: Desempeño gubernamental	Avance económico	X2: Compromiso ético	X4: Comunicación gubernamental	Y: Reputación Gubernamental
Servicios públicos	0.912	0.682	0.677	0.709	0.813
Gasto Servicio Público	0.919	0.682	0.763	0.698	0.872
Atraer Turismo	0.568	0.797	0.58	0.568	0.644
Empleo	0.675	0.865	0.635	0.673	0.728
Nuevos Negocios	0.635	0.867	0.579	0.62	0.675
Transparencia	0.734	0.669	0.916	0.715	0.87
Combatir Corrupción	0.702	0.625	0.909	0.685	0.838
Comunicación Ciudadanos	0.695	0.665	0.696	0.878	0.789
Trabajadores Resolver Problemas	0.681	0.633	0.671	0.867	0.762
Tomar en cuenta	0.615	0.642	0.658	0.858	0.745
Uruapan	0.51	0.453	0.461	0.652	0.564
Reputación	0.92	0.811	0.936	0.88	1

Fuente: Elaboración propia con base en resultados del modelo de reputación gubernamental PLS-SEM y Ringle *et al.*, 2015.

Analizada la validez discriminante es pertinente revisar la consistencia interna del modelo, para esto se utilizan principalmente dos pruebas, la primera es el análisis de los valores de Alfa de Cronbach y la segunda el análisis de la fiabilidad compuesta del modelo (Martínez y Fierro, 2018; Hair *et al.*, 2017).

Los valores para evaluar la consistencia interna van de cero a uno (0 – 1), mientras más alto el valor indican que existe mayor fiabilidad y por ende una mayor consistencia interna del modelo; los valores por encima del 0.70 implican una fiabilidad satisfactoria (Hair *et al.*, 2017). La tabla 11.7 presenta los valores de Alfa de Cronbach para cada una de las variables latentes, en la cual se puede observar que todos están por encima del 0.70.

**Tabla 11.7 Valores de Alfa de Cronbach del modelo de reputación gubernamental**

	<b>Alfa de Cronbach</b>
Avance económico	0.797
X1: Desempeño gubernamental	0.808
X2: Compromiso ético	0.799
X4: Comunicación gubernamental	0.832
Y: Reputación Gubernamental	1

Fuente: Elaboración propia con base en resultados del modelo de reputación gubernamental PLS-SEM y Ringle *et al.*, 2015.

Con el mismo objetivo de analizar la consistencia interna se analizan los valores de la prueba de fiabilidad compuesta, de acuerdo con Hair *et al.* (2017) los valores de la fiabilidad compuesta menores a 0.60 implican que no existe consistencia interna en el modelo, por lo tanto sugieren que los valores estén por encima del 0.70; la siguiente tabla muestra los valores de la fiabilidad compuesta para cada una de las variables latentes y se puede observar que todas tiene valores por encima de 0.70.

**Tabla 11.8 Análisis de fiabilidad compuesta del modelo de reputación gubernamental**

	<b>Fiabilidad compuesta</b>
Avance económico	0.881
X1: Desempeño gubernamental	0.912
X2: Compromiso ético	0.909
X4: Comunicación gubernamental	0.889
Y: Reputación Gubernamental	1

Fuente: Elaboración propia con base en resultados del modelo de reputación gubernamental PLS-SEM y Ringle *et al.*, 2015.

Por último, es necesario evaluar la colinealidad entre las variables latentes dentro del modelo, para hacerlo existen diversas pruebas estadísticas, pero la más usual es hacerlo a través del factor de inflación de la varianza o (VIF) por su nombre en inglés

*variance inflation factor*, cuyo valor idealmente debe ser mayor a cinco para que exista colinealidad (Martínez y Fierro, 2018; Hair *et al.*, 2017).

La tabla 11.9 muestra los valores del factor de inflación de la varianza (VIF) de cada uno de los indicadores que explican las variables latentes, como se puede observar el valor más alto es el del indicador “comunicación ciudadanos” cuyo valor es de 2.392, muy por debajo del 5 (cinco) requerido para que exista colinealidad.

**Tabla 11.9      Análisis de Factor de Inflación de la Varianza del modelo de reputación gubernamental**

	<b>FIV</b>
Atraer turismo	1.531
Combatir corrupción	1.796
Comunicación ciudadanos	2.392
Empleo	1.801
Gasto servicio público	1.849
Nuevos negocios	1.889
Reputación	1
Tomar en cuenta	2.22
Trabajadores resolver problemas	2.242
Transparencia	1.796
Uruapan	1.3
Servicios públicos	1.849

Fuente: Elaboración propia con base en resultados del modelo de reputación gubernamental PLS-SEM y Ringle *et al.*, 2015.

Una vez analizadas las principales medidas que se deben analizar en un modelo PLS-SEM para considerarlo válido, en la siguiente parte se analizará la implicación de los resultados obtenidos en el modelo de reputación gubernamental a través de PLS-SEM, en el municipio de Uruapan, Michoacán.

# PARTE VII.

---

## ANÁLISIS Y RESULTADOS

---

En la quinta y sexta parte de esta investigación se analizaron los elementos metodológicos de dos propuestas de análisis multivariados para estudiar la reputación gubernamental, por un lado, el proceso analítico jerárquico (AHP) y, por otro, el modelo de ecuaciones estructurales a través de mínimos cuadrados parciales.

En los siguientes capítulos se exhiben los resultados de ambos ejercicios de medición de reputación gubernamental del municipio de Uruapan, Michoacán. El capítulo 12 muestra los resultados de la encuesta de percepción ciudadana en el 2018 y con los cuales se construyó la evaluación con base en el índice de reputación gubernamental.

El capítulo 13 analiza los resultados del modelo PLS-SEM de reputación gubernamental que validan la relación de dependencia entre la variable dependiente y variables independientes, así como la comprobación de las hipótesis, y, por último, el capítulo 14 presenta un comparativo entre los resultados de ambas metodologías.

## **CAPÍTULO 12.**

# **LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL PERCIBIDA POR LOS CIUDADANOS DEL MUNICIPIO DE URUAPAN, MICHOACÁN: RESULTADOS**

---

**E**ste capítulo presenta los resultados de la evaluación de reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, el capítulo se compone de dos apartados, el primero en el que se analizan los resultados de cada una de las variables independientes y sus dimensiones, y un segundo apartado para estudiar las implicaciones de dicha evaluación en la calificación final de la reputación gubernamental.

### **12.1 Análisis de resultados de las variables independientes**

Este apartado presenta los resultados de la encuesta de percepción ciudadana en Uruapan, Michoacán durante el año 2018; inicialmente se presentan los resultados de la variable independientemente desempeño gubernamental y sus tres dimensiones: eficacia gubernamental, eficiencia gubernamental y avance económico.

#### **12.1.1 Variable independiente X1: Desempeño gubernamental**

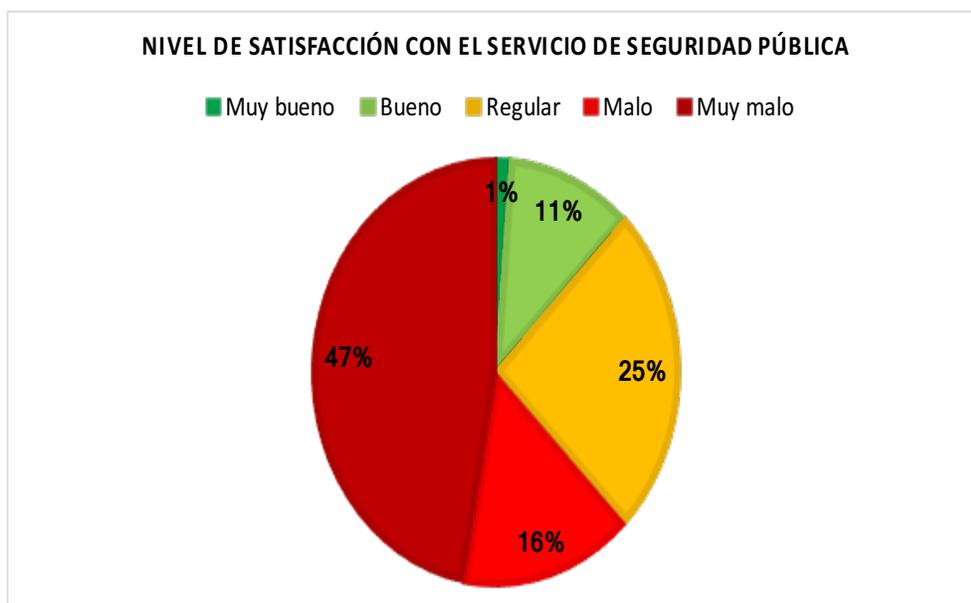
En los siguientes párrafos se analizarán los principales resultados de las tres dimensiones que conforman esta variable, en primer lugar, eficacia gubernamental, seguida por eficiencia gubernamental y por último la dimensión de avance económico.

### i) Eficacia gubernamental

Las siguientes gráficas representan los resultados para los niveles de satisfacción de los ciudadanos de cada uno de los servicios públicos que se evaluaron, como ya se explicó en capítulos anteriores, la eficacia gubernamental se vinculó con la prestación de servicios públicos municipales. Las gráficas presentan qué tan satisfechos se sienten con los servicios de seguridad pública, agua potable, las calles, drenaje, alumbrado, servicio de recolección de basura, parques y jardines y por último los panteones municipales.

Cada gráfica presenta los resultados de la encuesta con preguntas en escala de Likert en el que el valor máximo era el 5, representado por el color verde intenso, el 4 por el verde menos intenso, el 3 por el color amarillo, el 2 por el color rojo y el 1 por el color rojo más intenso; esto para presentar los resultados a manera de semáforo. El uso de escala de Likert permite analizar los resultados de la encuesta de manera gráfica en relación a los niveles de satisfacción, pero también nos permite conocer el promedio de cada uno de los servicios en una escala de 1 a 5, en el 1 representa muy malo y 5 muy bueno.

**Gráfica 12.1 Nivel de satisfacción con el servicio de seguridad pública**

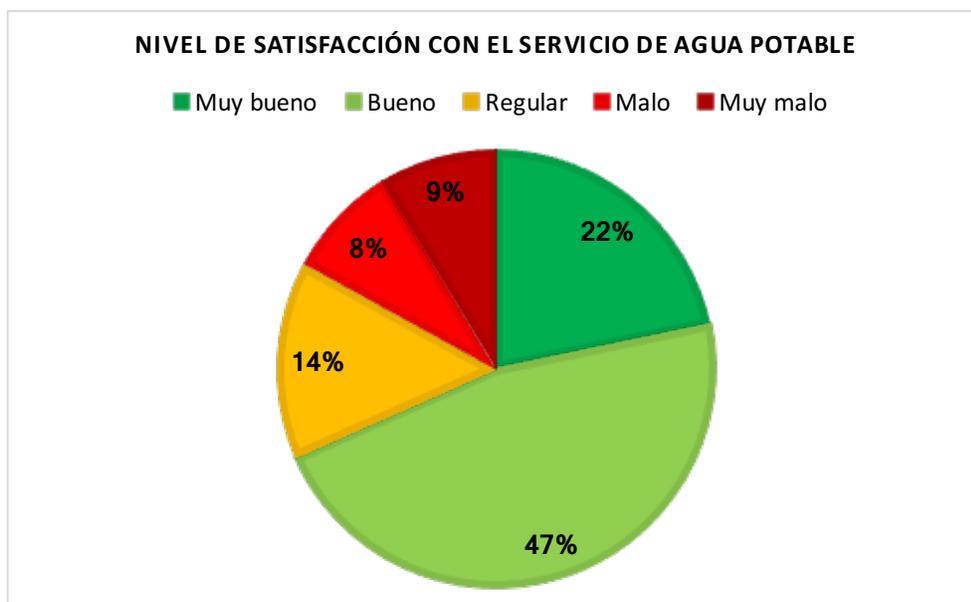


Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

La gráfica 12.1 presentó los resultados en cuanto al nivel de satisfacción con el servicio público de seguridad en la que se puede observar que la mayoría de los ciudadanos no se sienten satisfechos, apenas un 12% de los encuestados mencionaron que el servicio público de seguridad es bueno o muy bueno, mientras que el 63% de los encuestados lo considera malo o muy malo. El promedio del nivel de satisfacción con el servicio de seguridad pública fue de 2.03 en una escala cuyo valor máximo era 5.

La siguiente gráfica muestra los resultados en relación al nivel de satisfacción con el servicio del agua potable.

**Gráfica 12.2 Nivel de satisfacción con el servicio de agua potable**

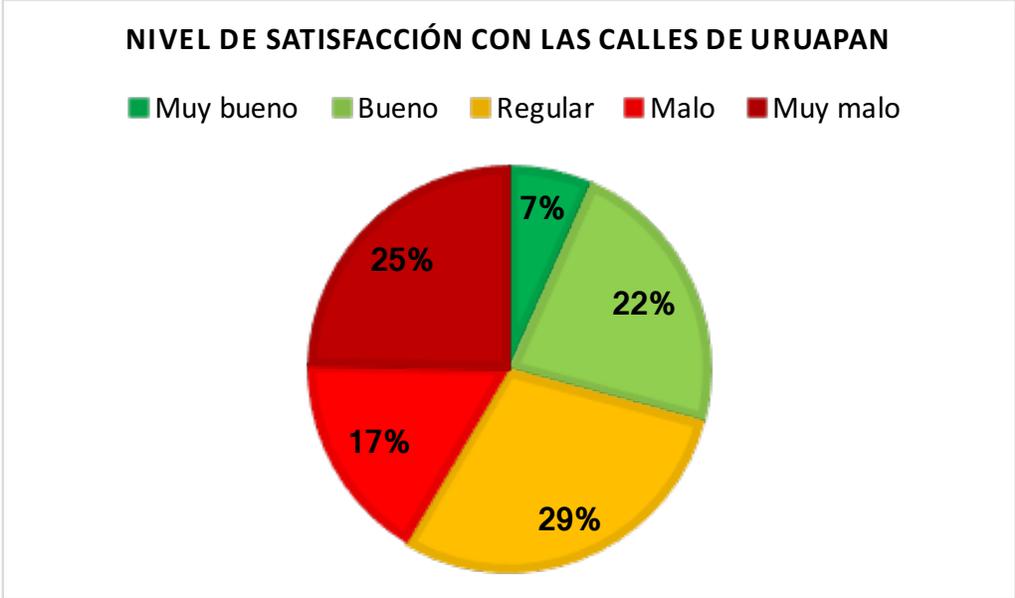


Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

En contraste con el nivel de satisfacción con la seguridad pública, los ciudadanos de Uruapan manifiestan estar en su mayoría satisfechos con la prestación del servicio de agua potable, la gráfica 12.2 muestra que el 69% de los encuestados manifestaron que su nivel de satisfacción con el servicio de agua potable es bueno o muy bueno, mientras que únicamente el 17% lo consideraron malo o muy malo. El promedio de los encuestados para dicho servicio fue de 3.64 con un valor máximo de 5.

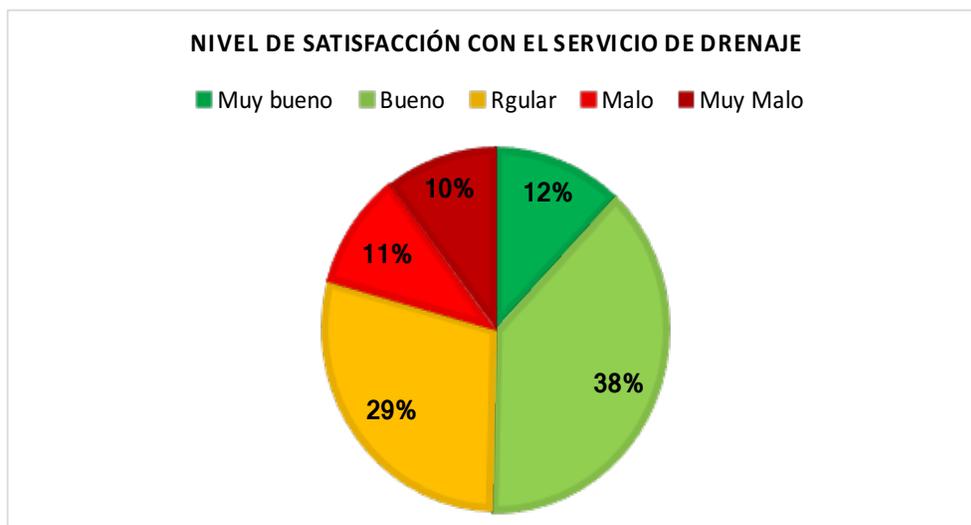
El gráfico 12.3 presenta los resultados del nivel de satisfacción con las calles del municipio de Uruapan, en la cual se puede observar una opinión más dividida, el 20% de los encuestados manifiestan estar satisfechos o muy satisfechos, mientras que el 42% consideran que su nivel de satisfacción es malo o muy malo. El promedio que se obtuvo fue de 2.69 con un valor máximo de 5.

**Gráfica 12.3 Nivel de satisfacción con las calles de Uruapan**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

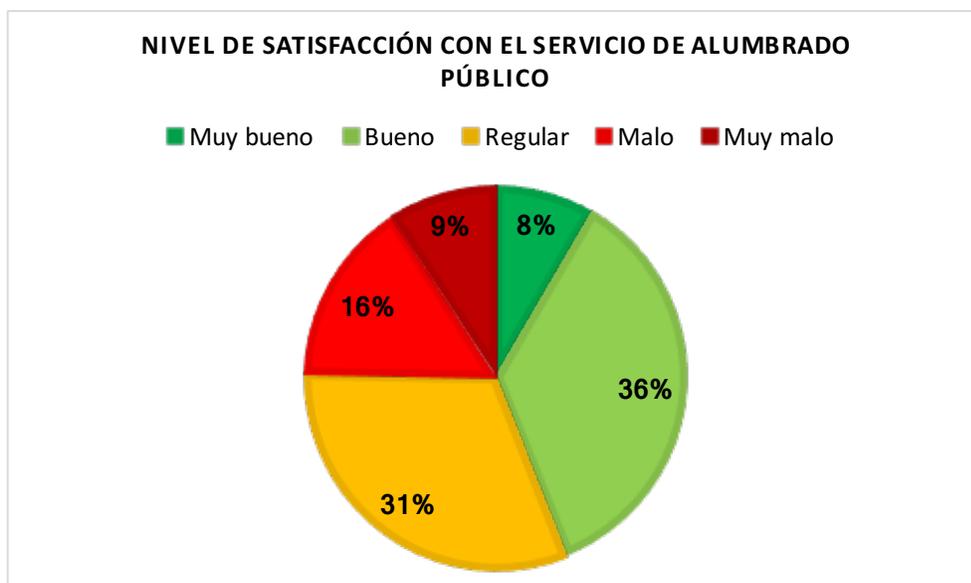
**Gráfica 12.4 Nivel de satisfacción con el servicio de drenaje**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

El gráfico 12.4 presenta los resultados del nivel de satisfacción ciudadana con el servicio público de drenaje, la gráfica muestra que el 50% de los encuestados consideran que el servicio es bueno o muy bueno, y únicamente un 21% que es malo o muy malo; el promedio de las respuestas fue de 3.13 con un valor máximo de 5.

**Gráfica 12.5 Nivel de satisfacción con el servicio de alumbrado**

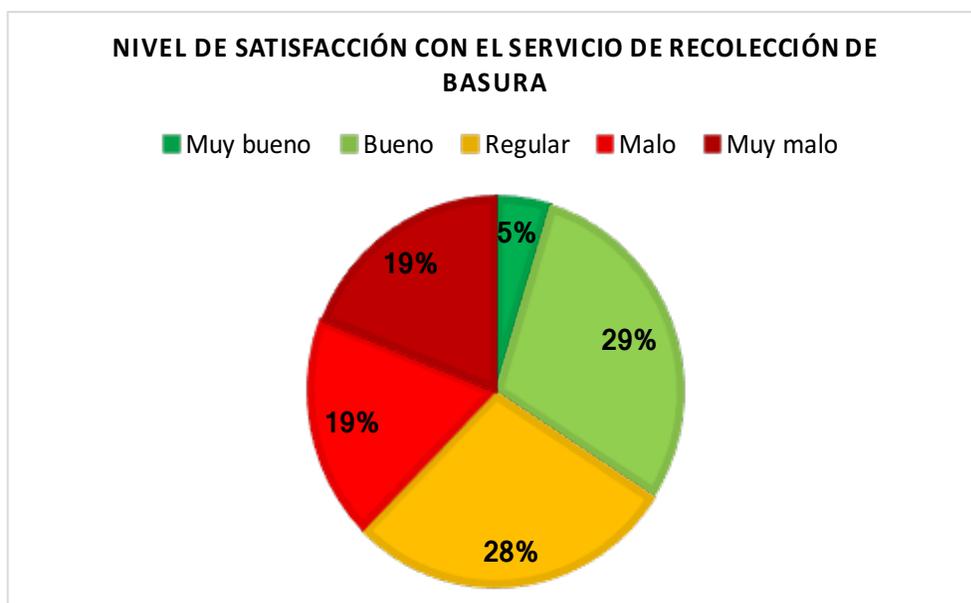


Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

El gráfico 12.5 presenta los resultados del nivel de satisfacción con el servicio de alumbrado público, el promedio de los resultados fue de 3.18 en una escala de 1 a 5; siendo el 5 el valor máximo que representa en el gráfico el muy bueno; se puede observar que el 44% de los encuestados consideran que el servicio de alumbrado público es bueno o muy bueno, un 31% regular y el 25% malo o muy malo.

En el siguiente gráfico se presentan los resultados de los niveles de satisfacción con el servicio público de recolección de basura, el promedio de las respuestas fue de 2.82 igualmente en una escala cuyo valor máximo fue 5; el 38% de los encuestados consideraron que el servicio es malo o muy malo, mientras que el 34% bueno o muy bueno.

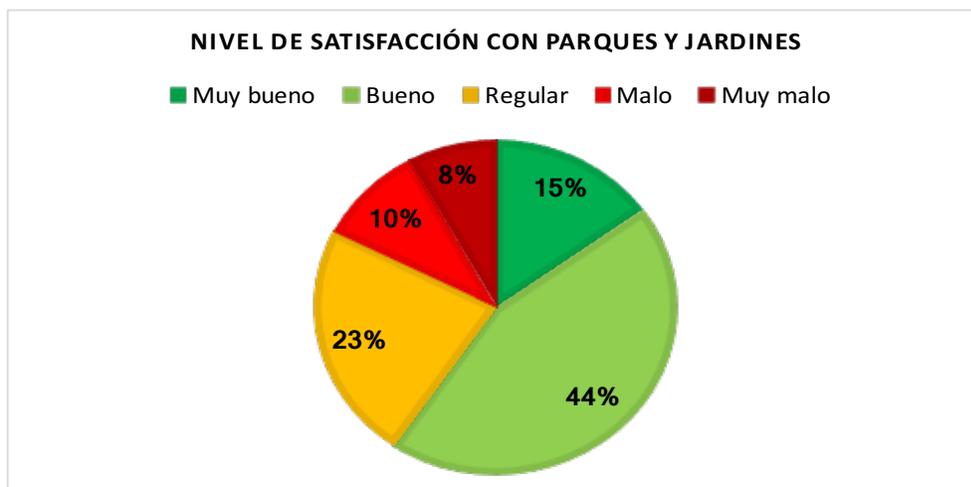
**Gráfica 12.6 Nivel de satisfacción con el servicio de recolección de basura**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

En la gráfica 12.7 se presentan los resultados de los niveles de satisfacción ciudadanos con los parques y jardines del municipio, de igual manera que en los casos anteriores se midió con una escala cuyo valor máximo fue el 5, en este caso el promedio de respuestas fue de 3.49; se puede observar que el 59% de los encuestados se encuentra satisfecho con los parques y jardines del municipio de Uruapan.

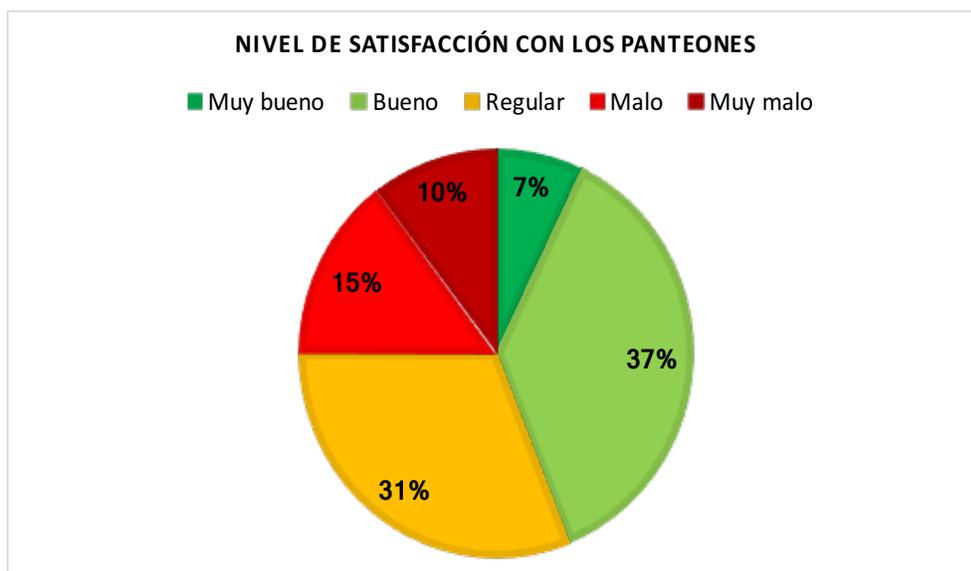
**Gráfica 12.7 Nivel de satisfacción con los parques y jardines**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

En el siguiente gráfico se muestran los resultados del último de los servicios públicos considerados para medir eficacia gubernamental, es el caso de los panteones municipales, de acuerdo con la encuesta, el 44% del nivel de satisfacción de los encuestados es bueno o muy bueno, el 31% es regular y el 25% malo o muy malo.

**Gráfica 12.8 Nivel de satisfacción con los panteones**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

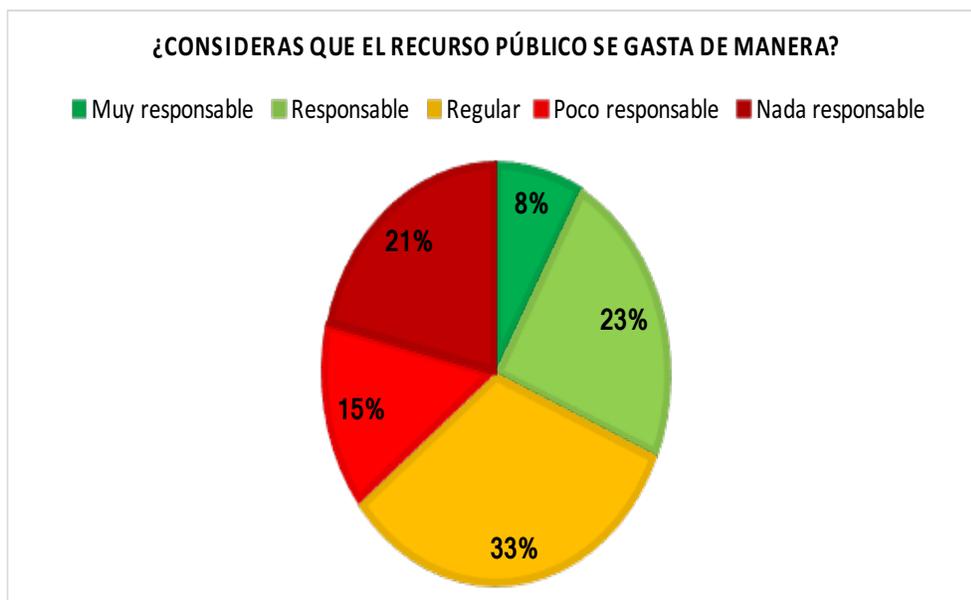
## ii) Eficiencia gubernamental

En este apartado se analizarán los resultados de la encuesta en relación a la dimensión eficiencia gubernamental dentro de la variable independiente X1: Desempeño gubernamental. La dimensión de eficacia gubernamental se pudo conocer a través de una sola pregunta a los encuestados en relación a cómo calificarían la manera en que se gasta el recurso público en el municipio de Uruapan, Michoacán.

La gráfica 12.9 presenta los resultados en relación a cómo los ciudadanos consideran que se gasta el recurso público por parte de los funcionarios del gobierno municipal, de la misma manera que en los casos anteriores, la escala máxima fue de 5 y correspondía al valor de muy responsable, el promedio de las respuestas tuvo un valor de 2.82.

Se puede observar que el 31% de los encuestados consideran que el recurso público se gasta de manera responsable o muy responsable, el 33% de manera regular y el 36% poco o nada responsable.

**Gráfica 11.9 Responsabilidad en el gasto público**



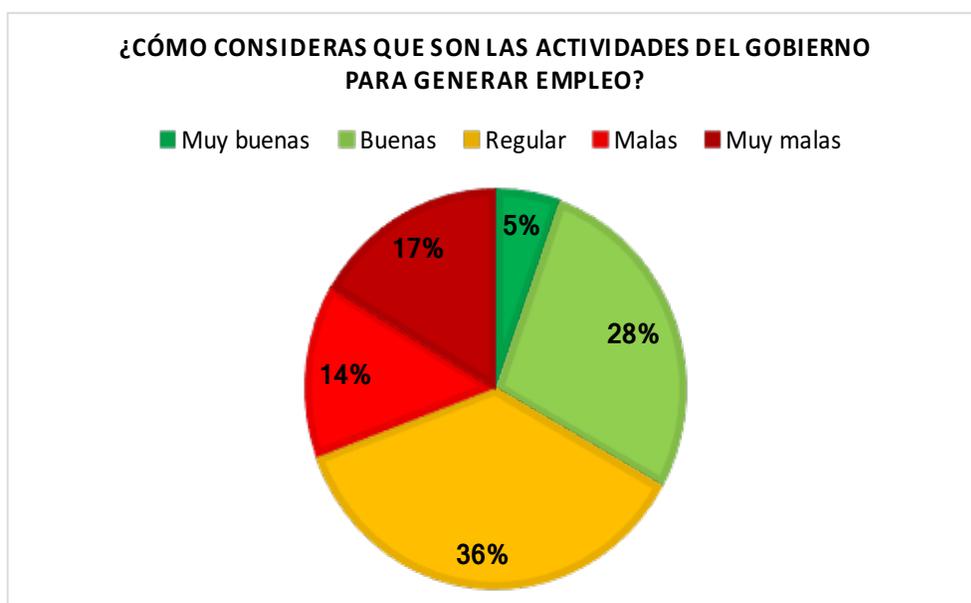
Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

### iii) Avance económico

La dimensión de avance económico dentro de la variable independiente X1: Desempeño gubernamental se integró con tres preguntas en relación a cómo los encuestados consideraban las actividades del gobierno municipal para la generación de empleos, la apertura de nuevos negocios o empresas y para la atracción del turismo.

La gráfica 11.10 presenta los resultados en relación a la evaluación del trabajo del gobierno municipal para la generación de empleo en el municipio, con una escala cuyo valor máximo fue 5, el promedio de las respuestas fue de 2.91. En el gráfico se pueden analizar los porcentajes que corresponden a cada una de las evaluaciones para las actividades del gobierno para generar empleo, desde muy malas hasta muy buenas, el porcentaje mayoritario considera que las actividades son regulares.

**Gráfica 12.10 Generación de empleo**

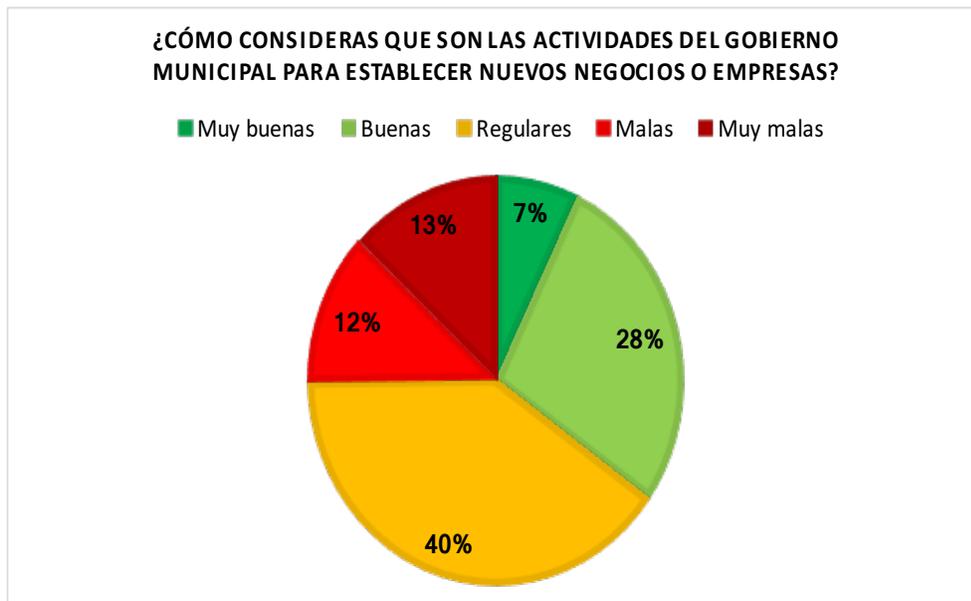


Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

Otra pregunta que se les hizo a los encuestados en relación al avance económico es cómo evalúa las actividades del gobierno municipal para establecer nuevos negocios o empresas, el gráfico 12.11 presenta los resultados, con una escala máxima

correspondiente a muy buenas, el promedio de respuestas fue de 3.03, con un porcentaje mayoritario del 40% que considera que las actividades del gobierno municipal para establecer nuevos negocios o empresas son regulares.

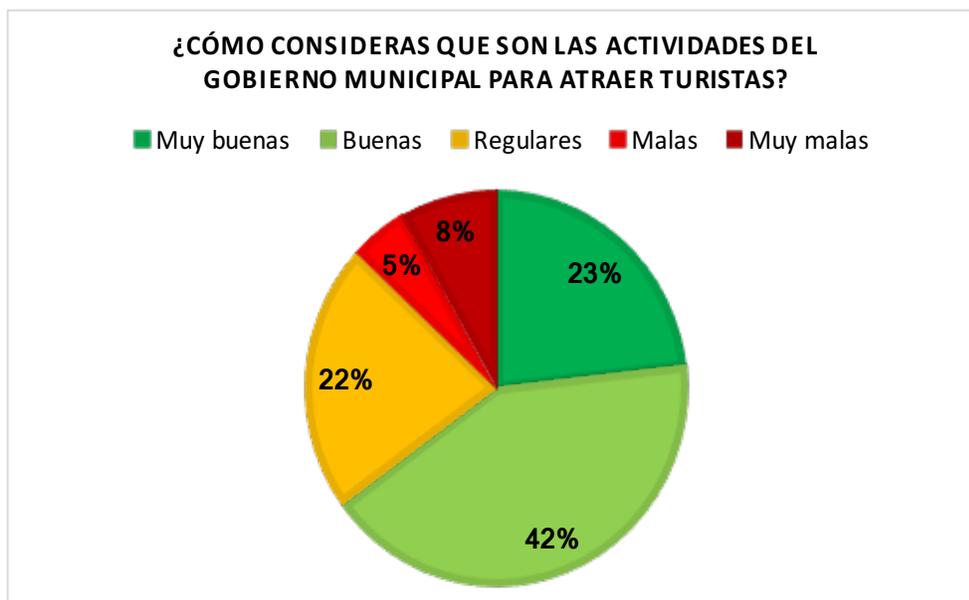
**Gráfica 12.11 Nuevos negocios o empresas**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

Por último, para evaluar la dimensión avance económico se evalúan las actividades que realiza el gobierno municipal para atraer turistas, el promedio de las respuestas fue de 3.66 en una escala máxima de 5, se puede observar que los encuestados consideran que el gobierno municipal hace un buen trabajo para atraer turistas, el 65% consideran que las acciones son buenas o muy buenas.

**Gráfica 12.12 Atracción de turismo**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

### 12.1.2 Variable independiente X2: Compromiso ético

En este apartado se analizarán los resultados correspondientes a la variable independiente compromiso ético, la cual como ya se explicó en la parte III de la investigación, cuenta con dos dimensiones, la primera, transparencia y rendición de cuentas y la segunda, combate a la corrupción.

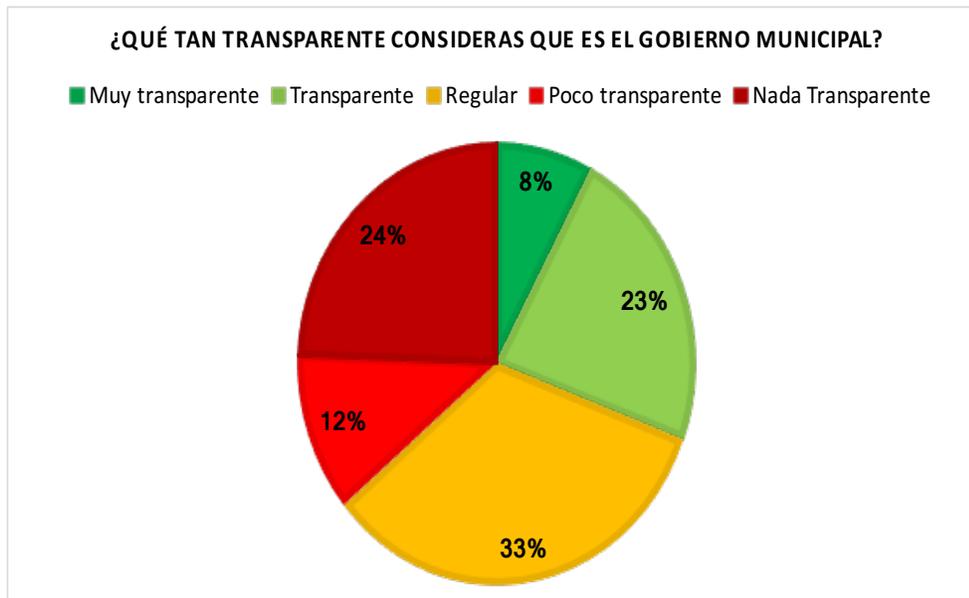
#### i) Transparencia y rendición de cuentas

Esta dimensión se evaluó a través de la pregunta ¿qué tan transparente consideras que es el gobierno municipal?, si bien existen calificaciones aparentemente objetivas que presenta el Instituto de Transparencia del Estado de Michoacán para cada uno de los municipios del Estado, no necesariamente los ciudadanos consideran que es transparente, ya sea porque no tienen acceso a la plataforma de transparencia, porque la información no es accesible y entendible para los ciudadanos o porque los ciudadanos esperan mucho más que lo estrictamente previsto en la ley.

La siguiente gráfica presenta los resultados a la pregunta antes mencionada, se puede observar que sólo un 31% consideran que es transparente o muy transparente,

mientras que el 33% regular y el 36% poco o nada transparente. En una escala con valor máximo de 5 el promedio de las respuestas fue de 2.78.

**Gráfica 12.13** Transparencia gubernamental

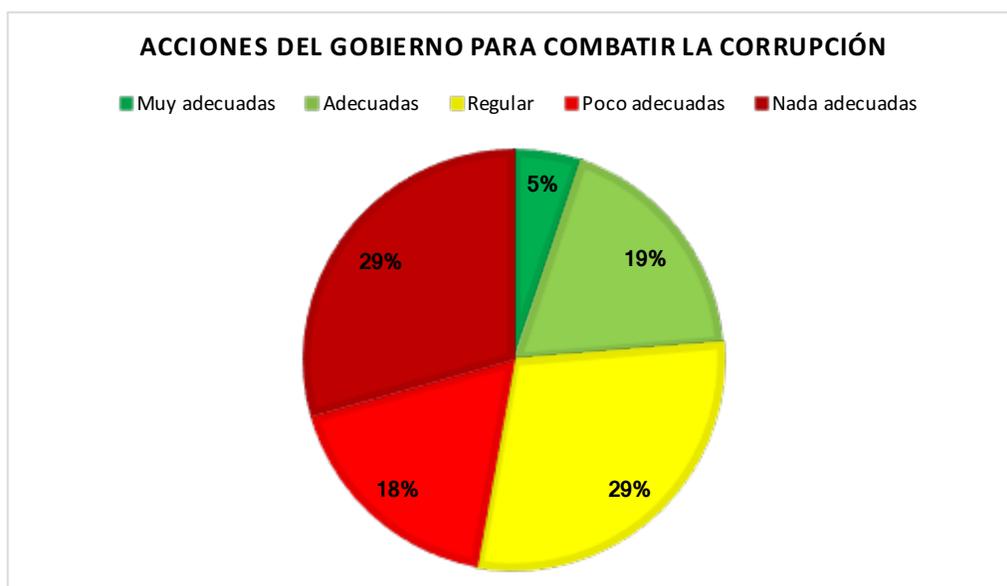


Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

### ii) Combate a la corrupción

En relación con la dimensión combate a la corrupción, se decidió evaluarla a través evaluar cómo consideraban las acciones del gobierno municipal para combatir la corrupción, siendo el valor máximo 5 equivalente a muy buenas, el promedio de las respuestas fue de 2.51. En la gráfica siguiente se observa que el 47% de los encuestados consideran que las acciones del gobierno son poco o nada adecuadas para combatir la corrupción, mientras que sólo el 24% las considera adecuadas o muy adecuadas.

**Gráfica 12.14 Combate a la corrupción**



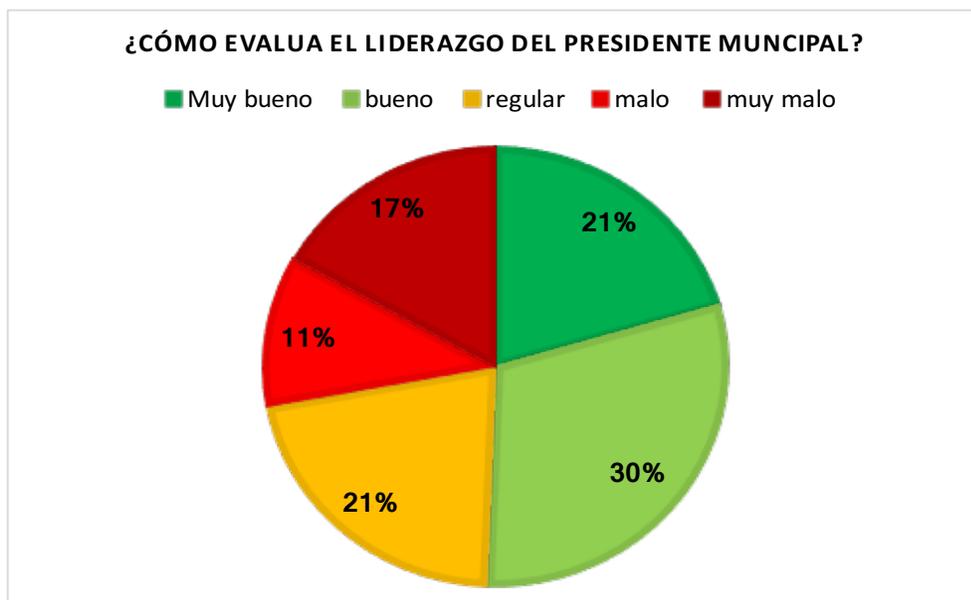
Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

### 12.1.3 Variable independiente X3: Liderazgo de las autoridades

En este apartado se analizarán los resultados en relación con la variable independiente X3: Liderazgo de las autoridades, esta variable no tiene dimensiones, por lo tanto, se evaluó directamente a través de dos preguntas para evaluar cómo perciben los ciudadanos el liderazgo por un lado del presente municipal y por otro del resto de los funcionarios del gobierno municipal.

El gráfico 12.15 presenta los resultados de la evaluación del liderazgo del presidente municipal, la cual tuvo un promedio de 3.26 en una escala máxima de 5, vale la pena resaltar que el 51% de los encuestados considera que el liderazgo del presidente municipal es bueno o muy bueno, lo cual se puede explicar por la reciente reelección del presidente municipal, que incluso como se explicó en apartados anteriores de la investigación fue un criterio de selección del municipio.

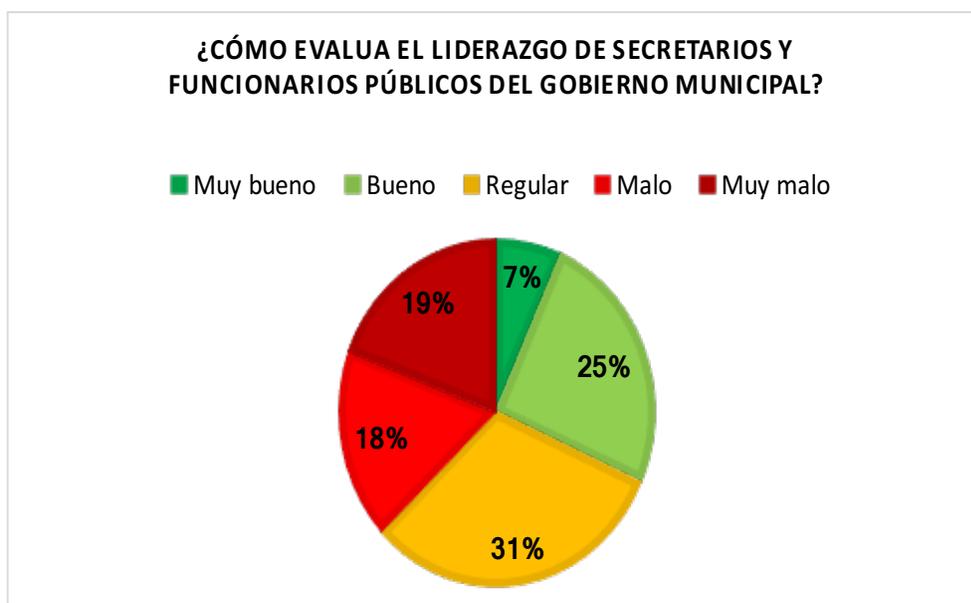
**Gráfica 12.15 Liderazgo del presidente municipal**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

La otra pregunta para evaluar la variable independiente en comento se muestra en la siguiente gráfica, con un promedio de respuestas de 2.81 en una escala máxima de 5.

**Gráfica 12.16 Liderazgo de funcionarios municipales**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

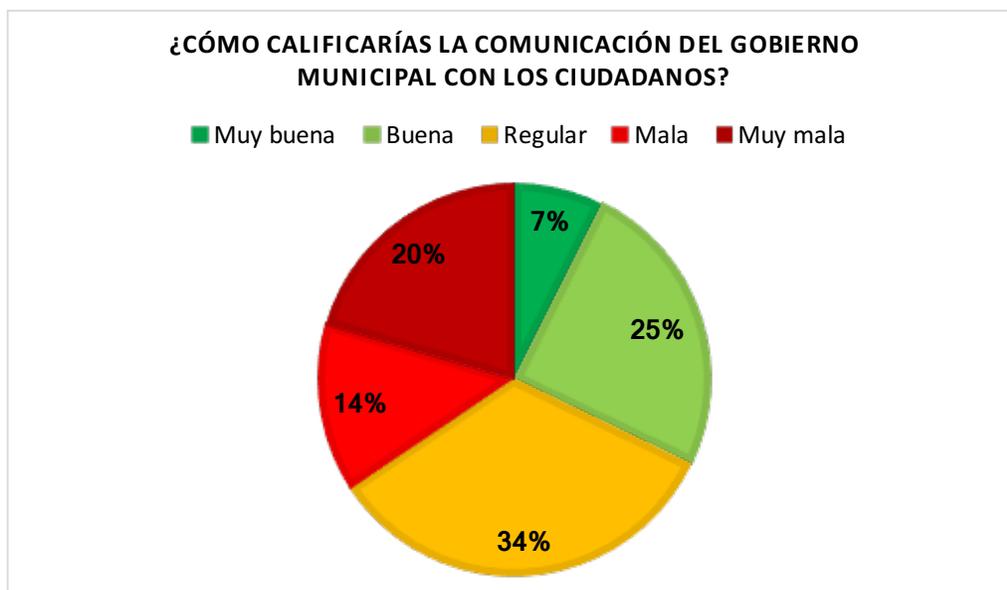
#### 12.1. 4 Variable independiente X4: Comunicación gubernamental

En este apartado se analizan los resultados en relación a la última variable independiente, X4 comunicación gubernamental la cual como se comentó en la parte III de la investigación se compone de cuatro dimensiones, la comunicación externa y relaciones públicas; la comunicación interna; el escuchar y actuar; y por último, la marca ciudad.

##### i) Comunicación externa y relaciones públicas

La dimensión de comunicación externa y relaciones públicas se evaluó a través de la pregunta que mide cómo calificaron los encuestados la comunicación del gobierno con los ciudadanos, siendo el nivel máximo el 5 equivalente a muy buena, el promedio de las respuestas fue de 2.84. La gráfica 12.17 muestra que sólo el 32% de los encuestados consideran que la comunicación externa es buena o muy buena, mientras que 34% la consideran regular, y el mismo porcentaje de 34% mala o muy mala.

**Gráfica 12.17 Comunicación con los ciudadanos**



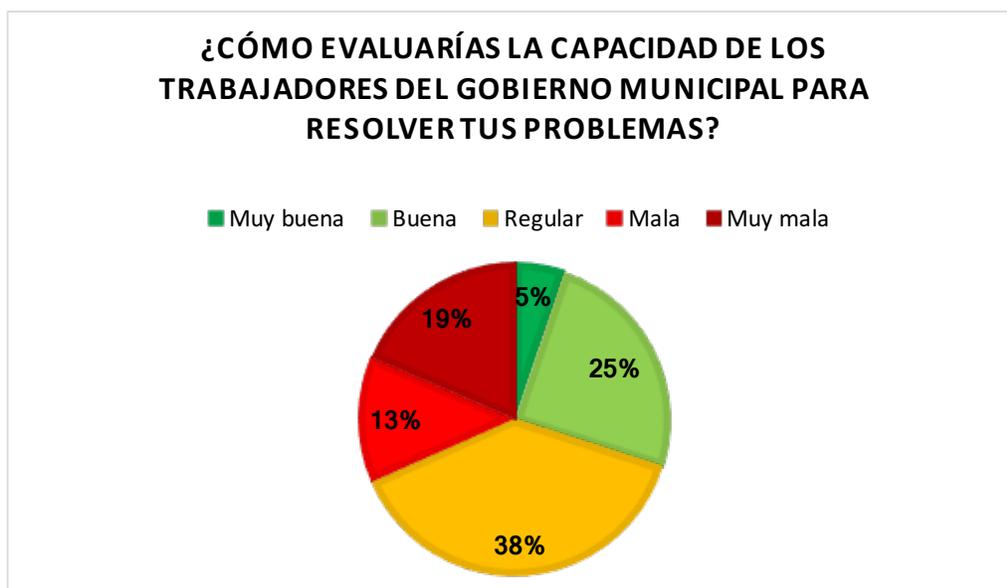
Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

## ii) Comunicación interna

La dimensión de comunicación interna se evaluó a través de la pregunta que evalúa la capacidad de los trabajadores para resolver los problemas, de acuerdo a la teoría analizada en el capítulo 4 de la investigación se ha expresado que un trabajador que conoce no sólo la misión, visión y valores del gobierno, así como los servicios y trámites que se ofrecen al ciudadano resuelve más los problemas de los ciudadanos.

El promedio de las respuestas fue de 2.84 dentro de una escala cuyo valor máximo era de 5 equivalente a muy buena. En la gráfica 12.18 encontramos que la mayoría de los ciudadanos consideran que los trabajadores resuelven los problemas de manera regular con un porcentaje de 38, los que consideraron que su capacidad para resolver problemas es buena o muy buena fue el 30% y 32% mala o muy mala.

**Gráfica 12.18 Capacidad de trabajadores para resolver**

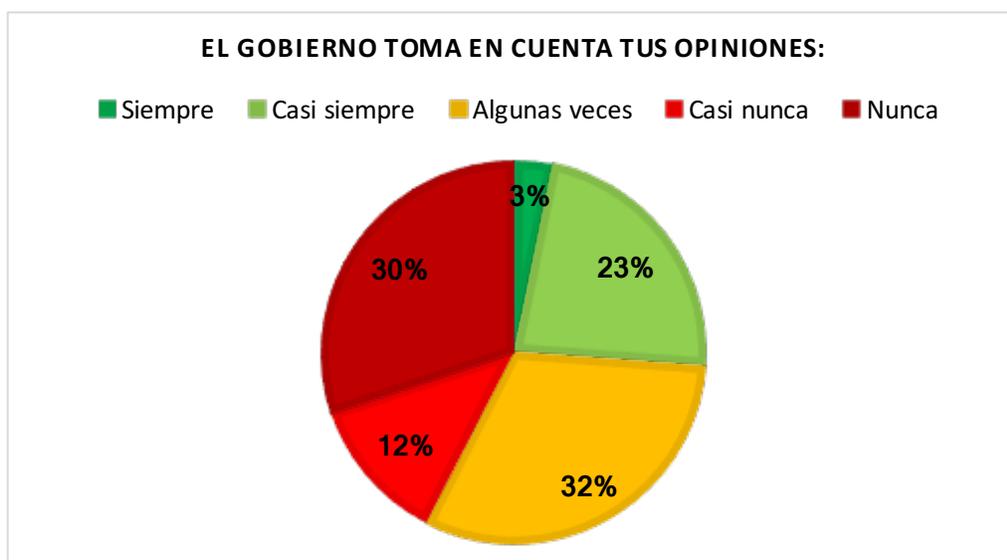


Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

### iii) Escuchar y actuar

La siguiente dimensión de la variable comunicación gubernamental es la capacidad de escuchar y actuar en consecuencia, por lo tanto, se le preguntó a los encuestados qué tanto el gobierno toma en cuenta sus opiniones, en una escala máxima de 5, el promedio de las respuestas fue de 2.56. La siguiente gráfica muestra que el 42% de los encuestados considera que casi nunca o nunca se toman en cuenta sus opiniones mientras que únicamente el 26% que siempre o casi siempre.

**Gráfica 12.19 Consideración de la opinión ciudadana**



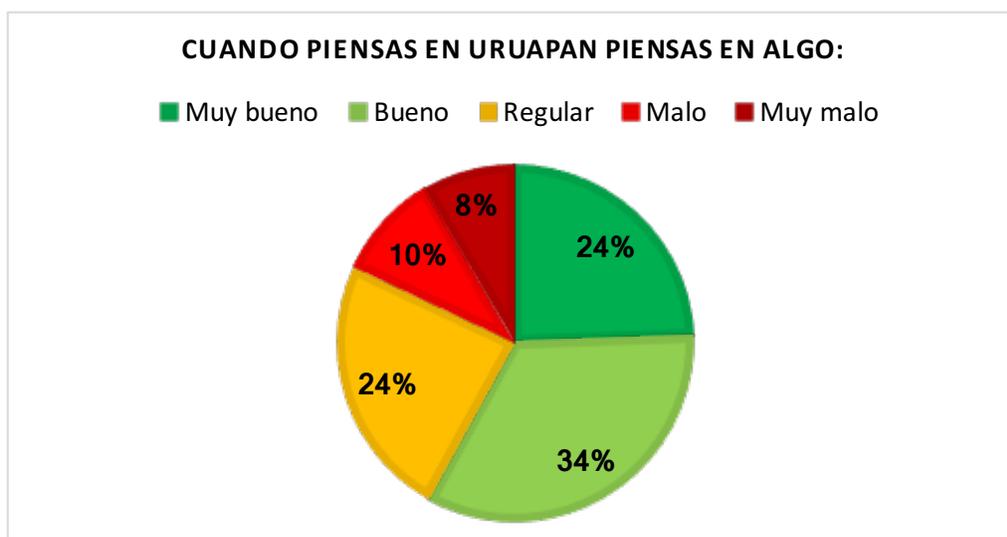
Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

### iv) Marca ciudad

La última dimensión para evaluar la variable comunicación gubernamental es la marca ciudad, la siguiente gráfica muestra los resultados de cómo los ciudadanos evalúan la marca Uruapan, en una escala cuyo valor máximo era 5 equivalente a una opinión muy buena de Uruapan, el promedio de las respuestas fue de 3.56.

Se puede observar que la mayoría de los encuestados, es decir, el 58% de éstos tienen una muy buena opinión de la marca Uruapan, mientras que solamente el 18% mala o muy mala.

**Gráfica 12.20 Evaluación de la marca Uruapan**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

### **12.2 Calificación de la reputación gubernamental en Uruapan, Michoacán**

Una vez analizados todos los resultados del cuestionario que se realizó a los ciudadanos de Uruapan, Michoacán, se procedió a sistematizar los resultados y calcular su valor de acuerdo a la calibración final del índice de reputación gubernamental a través del proceso analítico jerárquico (AHP) o algoritmo de Saaty, tal como se explicó en el capítulo 8. La siguiente tabla presenta cómo se calcularon los valores de cada una de las preguntas para construir un valor de las dimensiones, de las variables independientes y como resultado el valor de la variable dependiente reputación gubernamental para el municipio de Uruapan, Michoacán a través de la percepción ciudadana.

El proceso de cálculo fue un proceso simple, se promediaron las respuestas de aquellos ítems que construían la dimensión y se calculó a través de un ejercicio de proporcionalidad o mejor conocido como regla de tres, en el que el valor máximo esperado era el que tenía cada dimensión o variable según la calibración final del índice y éste se alcanzaba al obtener 5 de calificación; por lo tanto, toda calificación menor a 5 no alcanzaba el porcentaje esperado de la dimensión para la cual estaba diseñada la pregunta.

**Tabla 12.1 Construcción del índice de reputación gubernamental del municipio de Uruapan, Michoacán.**

Variable	Dimensión	Descripción	Porcentaje esperado	Porcentaje obtenido
<b>Y: Reputación gubernamental</b>	-----	<b>Se calculó con la suma del valor de las variables independientes</b>	<b>100%</b>	<b>56.58%</b>
X1: Desempeño gubernamental	-----	Se calculó con la suma del valor de las dimensiones de esta variable.	41.82%	24.94%
	Eficacia gubernamental	Siendo el 5 el valor que representaría el porcentaje esperado se calculó el promedio de todas las preguntas de la dimensión y se aplicó regla de tres.	16.47%	10.03%
	Eficiencia gubernamental	Siendo el 5 el valor que representaría el porcentaje esperado se calculó el promedio de la pregunta de la dimensión y se aplicó regla de tres.	17.74%	10.03%
	Avance económico	Siendo el 5 el valor que representaría el porcentaje esperado se calculó el promedio de las preguntas de la dimensión y se aplicó regla de tres.	7.6%	4.87%
X2: Compromiso ético	-----	Se calculó con la suma del valor de las dimensiones de esta variable	38.38%	20.15%
	Transparencia y rendición de cuentas	Siendo el 5 el valor que representaría el porcentaje esperado se calculó el promedio de la pregunta de cada dimensión y se aplicó regla de tres.	18.67%	10.38%
	Combate a la corrupción		19.71%	9.77%
X3: Liderazgo de las autoridades	-----	Siendo el 5 el valor que representaría el porcentaje esperado se calculó el promedio de las preguntas de la dimensión y se aplicó regla de tres.	2.71%	1.32%
X4: Comunicación gubernamental	-----	Se calculó con la suma del valor de las dimensiones de esta variable	17.62%	10.16%
	Comunicación externa y relaciones públicas	Siendo el 5 el valor que representaría el porcentaje esperado se calculó el promedio de la pregunta de cada dimensión y se aplicó regla de tres.	3.72%	2.12%
	Comunicación interna		2.49%	1.42%
	Escuchar y actuar		7.54%	3.87%
	Marca ciudad		3.86%	2.75%

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la encuesta de percepción.

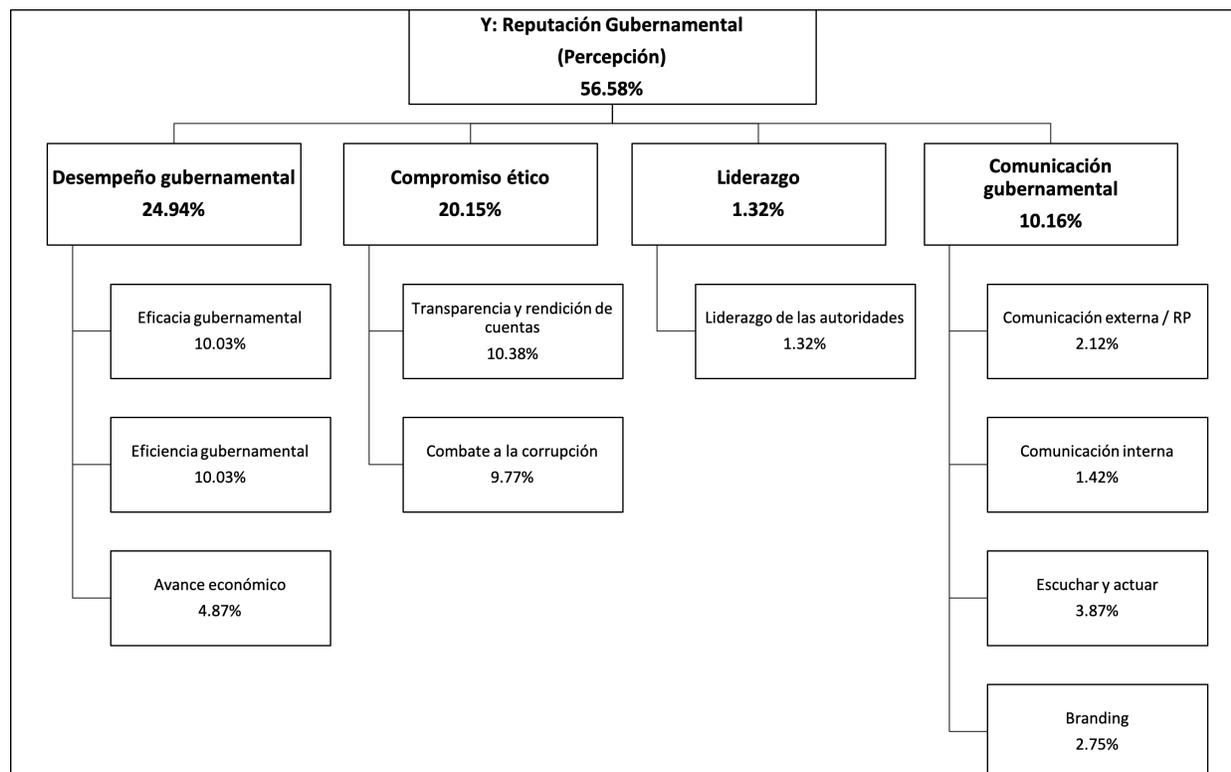
Por ejemplo, en la dimensión eficacia gubernamental dentro de la variable independiente X1) Desempeño gubernamental, el promedio de la calificación obtenida de los servicios públicos fue de 3.04 de una calificación máxima de 5, por lo tanto, si el valor esperado en el índice de reputación gubernamental para esa dimensión era de 16.47, sólo se alcanzó 10.03. Este valor esperado implica que de acuerdo con el procedimiento de AHP explicado en el capítulo 8, la dimensión eficacia gubernamental impacta un 16.47% en la reputación gubernamental.

Este procedimiento sencillo de cálculo para obtener el valor obtenido en la evaluación de Uruapan con respecto del valor esperado en el índice se hizo con cada una de las dimensiones para posteriormente calcular las variables independientes y obtener el valor de la reputación gubernamental para el municipio de Uruapan, al momento de levantar la encuesta.

La figura 12.1 representa los resultados de la tabla anterior a manera de esquema en el que se puede observar que, en la evaluación del municipio de Uruapan, Michoacán, no se logró construir un valor de la variable dependiente del 100%, es decir no sacó un 100/100 en su reputación gubernamental, lo cual sería sorprendentemente raro, los ciudadanos encuestados en el municipio de Uruapan otorgaron una calificación de 56.58 sobre 100 al momento de evaluar el gobierno municipal.

El esquema siguiente expresa cómo se va construyendo el valor de cada variable independiente para construir el valor de la reputación gubernamental.

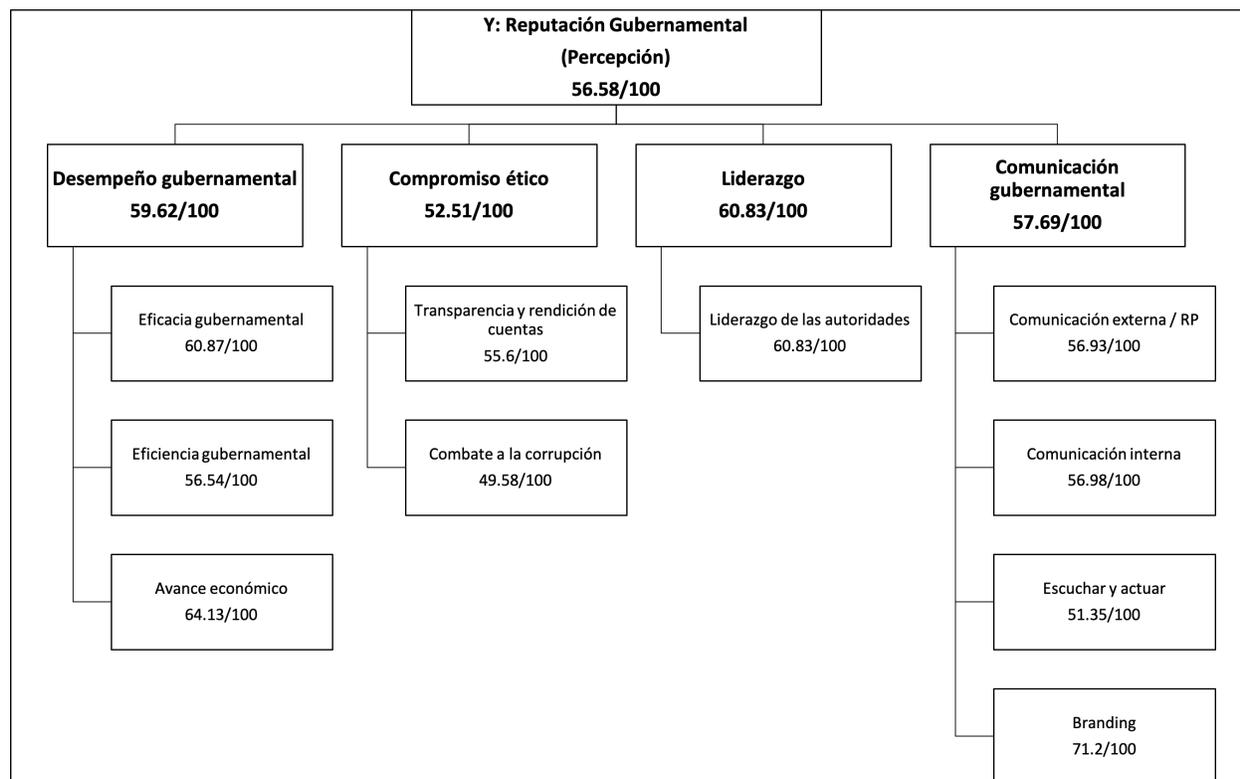
**Figura 12.1 Diagrama jerárquico de ponderación de variables de reputación gubernamental: resultados del municipio de Uruapan, Michoacán**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

La siguiente figura muestra el mismo diagrama, pero ahora los valores para cada dimensión se han calculado sobre cien, para así poder tener claridad de cuánto es la evaluación de los ciudadanos para cada variable y así también darse cuenta en dónde están mejor evaluados y en dónde están las principales áreas de oportunidad; por ejemplo la dimensión mejor evaluada es la marca ciudad con un valor de 71.2/100 y la dimensión con la calificación más baja es el combate a la corrupción con un valor de 49.58/100.

**Figura 12.2 Evaluación de la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Consulta ciudadana, 2018.

Una vez presentados los dos diagramas que presentan los resultados del índice de reputación gubernamental de acuerdo con la percepción de los ciudadanos con respecto de su gobierno municipal, es importante entender la implicación de estos resultados.

Partiendo de la calibración final del proceso de ponderación analítico jerárquico se observa que las variables independientes que más impactan a la reputación gubernamental son la X1: Desempeño gubernamental y la X2: Compromiso ético, en tercer lugar, la X4: Comunicación gubernamental y por último la X3: Liderazgo de las autoridades.

La figura 12.2 permite analizar en el caso particular del municipio de Uruapan, Michoacán de acuerdo con la percepción de los ciudadanos cuál es la variable con la

calificación más baja, que es la variable X2: Compromiso ético, ya que apenas alcanza un 52.51 sobre 100 y ésta variable es de las que más impactan a la evaluación global y si bien la variable que mejor calificación obtuvo fue la X3: Liderazgo de las autoridades con un 60.83 sobre 100 es la variable que menos impacta a la variable dependiente Y: Reputación gubernamental.

Estos resultados le permiten al gobierno municipal no sólo medirse de manera general como se suele hacer a través de niveles de aprobación gubernamental, lo verdaderamente importante del índice de reputación es que permite saber cómo se evalúa al gobierno en cada una de las dimensiones, se puede observar una diferencia de 21.62 puntos entre el valor más alto 71.2 correspondiente a la marca ciudad y el valor más bajo de la dimensión combate a la corrupción 49.58.

Con atender las tres variables que más impactan a la reputación gubernamental a través de una política pública de gestión de reputación se podrá mejorar significativamente la percepción ciudadana y lo más importante se mejorará como gobierno y esto se verá reflejado en la calidad de vida de los ciudadanos. En el capítulo 12 se delinea la propuesta de política pública para la gestión de reputación gubernamental.

En el capítulo siguiente se analizarán los resultados del modelo PLS-SEM de reputación gubernamental a través del cual fue posible validar la relación entre variables y las hipótesis de la investigación.

## **CAPÍTULO 13.**

# **LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL EN EL MUNICIPIO DE URUAPAN, MICHOACÁN A TRAVÉS DE UN MODELO PLS-SEM: RESULTADOS**

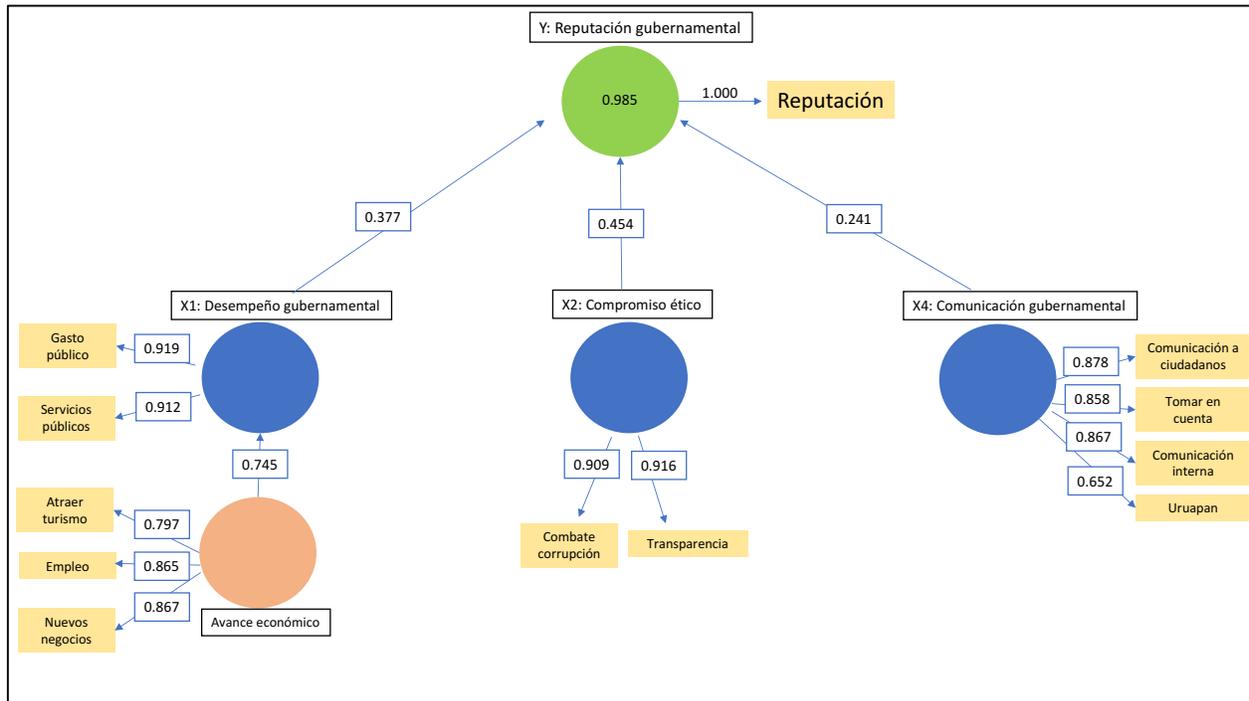
---

**E**ste capítulo presenta los resultados del modelo de reputación gubernamental a través de PLS-SEM para el municipio de Uruapan, Michoacán. Ya en los capítulos 10 y 11 se presentó el modelo de reputación gubernamental con base en los resultados de la encuesta de percepción y utilizando la técnica de PLS-SEM, se explicó la implicación de los valores en cada una de las pruebas estadísticas para probar la validez del modelo, por lo tanto, en este apartado se pondrá énfasis en explicar el impacto de los resultados y la utilidad de éste para la toma de decisiones.

El capítulo se compone de dos apartados, en el primero se presentan los alcances del modelo PLS-SEM para la comprobación tanto de la hipótesis general como de las hipótesis específicas, y en el segundo apartado se analizan las implicaciones del modelo para la toma de decisiones en el gobierno municipal de Uruapan, Michoacán.

La siguiente figura muestra el modelo de reputación gubernamental con la técnica de PLS-SEM.

**Figura 13.1 Modelo de reputación gubernamental PLS-SEM del municipio de Uruapan, Michoacán**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS y Ringle *et al.*, 2015.

### 13.1 Comprobación de las hipótesis

Como se explicó en el capítulo 11 de esta investigación el modelo presentado en la figura anterior se analizó en dos partes, en primer lugar, en tanto que modelo estructural y en segundo lugar en tanto que modelo de medida; el modelo estructural es la parte esencial del modelo ya que muestra la relación de dependencia entre variables independientes con la variable dependiente y por lo tanto, nos ayuda a comprobar o no las hipótesis de la investigación, en el caso del modelo analizado, sí existe una relación de dependencia entre variables.

Al leer el valor del coeficiente de determinación  $R^2$  que para la variable dependiente es de 0.985, el cual se puede leer como que el 98.5% de la varianza de la variable dependiente Y: Reputación gubernamental se explica por las variables independientes

X1: Desempeño Gubernamental, X2: Compromiso ético y X4: Comunicación gubernamental.

Comprobada la relación de dependencia entre las variables, los valores del Coeficiente Path explican cómo es esta relación de dependencia, analizando el signo en relación con la hipótesis del modelo, que es la misma que la hipótesis de la investigación.

La hipótesis de la investigación es: “El desempeño gubernamental, el compromiso ético, el liderazgo de las autoridades y la comunicación gubernamental determinaron directamente la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018”.

Las cuatro hipótesis específicas de la investigación también pueden ser analizadas al revisar los resultados del modelo PLS-SEM, los valores de los coeficientes Path y el signo de éstos permite contrastar cada una de las hipótesis específicas a continuación enunciadas:

“Hipótesis específica 1: El desempeño gubernamental determinó positivamente la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018”.

“Hipótesis específica 2: El compromiso ético determinó positivamente la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018”.

“Hipótesis específica 3: El liderazgo de las autoridades determinó positivamente la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018”.

“Hipótesis específica 4: La comunicación gubernamental determinó positivamente la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018”.

De los valores de los coeficientes Path se decidió dejar fuera a la variable independiente X3: El liderazgo de las autoridades ya que su valor no fue estadísticamente significativo; sin embargo, con las otras tres variables independientes sí se comprobó una relación significativa y el signo es el correcto, ya que, a mayor desempeño gubernamental, compromiso ético o comunicación gubernamental, mayor será el valor de la reputación gubernamental.

Es pertinente señalar que aunque la variable X3: Liderazgo de las autoridades misma que se decidió eliminar del modelo para que éste fuera estadísticamente sólido, en un primer ejercicio como se muestra en el capítulo 11 en la figura 11.1, sí tenía un signo positivo aunque su valor no fue estadísticamente significativo al ser un valor de 0.076; es decir, sí se comprobó la relación de dependencia con la variable dependiente reputación gubernamental tal como lo establecía la hipótesis general y la hipótesis específica 3, sin embargo, su relación de dependencia fue insignificante.

En relación con el modelo de medida el cual evalúa las relaciones entre los constructos o variables latentes, o también llamadas variables dependiente, independientes y dimensiones, con los indicadores que las explican; ya se explicó en el capítulo anterior cómo se construyeron o eligieron los indicadores para cada una de las variables y dimensiones y derivadas de las pruebas estadísticas, el modelo de medida también es estadísticamente válido y presenta validez convergente y discriminantes; así mismo, el modelo es consistente internamente y que existe colinealidad.

Así que de los resultados del modelo PLS-SEM se puede expresar que se probó la relación de dependencia de Y: reputación gubernamental con las variables independientes X1: Desempeño gubernamental, X2: Compromiso ético y X4: Comunicación gubernamental, no así con la variable X3: Liderazgo de las autoridades.

### 13.2 Implicación del modelo PLS-SEM

En este apartado es necesario analizar las implicaciones que tienen los resultados del modelo PLS-SEM para el municipio de Uruapan, Michoacán, particularmente para el gobierno municipal.

A través del modelo de PLS-SEM se comprobó la hipótesis general de la investigación al observar el signo correcto entre las variables, por lo tanto, sí existe una relación de dependencia entre las variables independientes con la variable dependiente reputación gubernamental y de cada una de las dimensiones de las variables independientes con éstas; se puede argumentar que un gobierno municipal debe atender las cuatro variables para gestionar su reputación gubernamental.

Sin embargo, es necesario analizar la implicación de los valores del coeficiente Path para cada una de las variables independientes, Martínez y Fierro (2018) explican que mientras más cercano a 1 sea el valor del coeficiente Path mayor es la relación de predicción entre las variables. En el caso del modelo presentado, la variable que presente el mayor valor del coeficiente Path es la variable independiente X2: Compromiso ético con un valor de 0.454; seguida de la variable X1: Desempeño gubernamental con un valor de 0.377, y, por último, la variable X4: Comunicación gubernamental con un valor de 0.241.

Y aunque estadísticamente poco significativa, la variable X3: mostraba un valor del coeficiente Path 0.076 y el signo de relación entre variables era el adecuado, es decir que, aunque poco relevante, pero a mayor liderazgo de las autoridades en el municipio de Uruapan, Michoacán, mayor reputación gubernamental.

Para cada una de las variables independientes, sus dimensiones también tienen distintos valores en el coeficiente Path, y, por lo tanto, mayor o menor impacto en la variable, la siguiente tabla muestra qué dimensión tiene mayor impacto para cada una de las variables independientes.

**Tabla 13.1 Valores de coeficiente Path de las dimensiones de las variables independientes, resultados para Uruapan, Michoacán.**

Variable independiente	Dimensión	Valor del coeficiente Path	Dimensión con mayor impacto hacia la variable
X1: Desempeño gubernamental	Eficacia gubernamental	0.919	Eficacia gubernamental
	Eficiencia gubernamental	0.912	
	Avance económico	0.745	
X2: Compromiso ético	Transparencia y rendición de cuentas	0.916	Transparencia y rendición de cuentas
	Combate a la corrupción	0.909	
X3: Liderazgo de las autoridades	-----	N/A	N/A
X4: Comunicación gubernamental	Comunicación externa y relaciones públicas	0.878	Comunicación externa y relaciones públicas
	Comunicación interna	0.858	
	Escuchar y actuar	0.867	
	Marca ciudad	0.652	

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS y Ringle *et al.*, 2015.

De la tabla anterior se puede argumentar que para los ciudadanos de Uruapan las dimensiones que mayor impactan en cada una de las variables independientes son las que tienen mayor valor, para la variable X1: Desempeño gubernamental es la dimensión de eficacia gubernamental, es decir, la prestación de servicios públicos, aunque la diferencia es minúscula con respecto de la dimensión eficiencia gubernamental, es decir, que el gasto público sea eficiente; para la variable X2: Compromiso ético, la dimensión con mayor impacto es la transparencia y rendición de cuentas, aunque la diferencia con la dimensión combate a la corrupción es mínima; para la variable X3: Liderazgo de las autoridades, no se tiene el valor del coeficiente Path de alguna dimensión, puesto que ésta no tiene dimensiones específica; por último, para la variable independiente X4: Comunicación gubernamental, la dimensión con mayor impacto es la comunicación externa y relaciones públicas, aunque con diferencias insignificantes con respecto de las dimensiones escuchar y actuar y la dimensión comunicación interna.

Con estos resultados, en la siguiente parte de esta investigación se presentará una propuesta de política pública, no sin antes en el capítulo 14 detallar las similitudes y las diferencias de ambas metodologías presentadas en la parte quinta y sexta, así como de los resultados presentados en los capítulos 12 y 13 de esta parte.

# **CAPÍTULO 14.**

## **COMPARACIÓN DE RESULTADOS ENTRE LA PERCEPCIÓN EVALUADA A TRAVÉS DE AHP Y EL MODELO PLS-SEM**

---

**A**nalizados los resultados de ambas metodologías y su ejecución en el municipio de Uruapan, Michoacán en el año 2018, este capítulo presenta las principales similitudes y diferencias entre los resultados obtenidos de la evaluación a través del índice de reputación gubernamental y los resultados del modelo PLS-SEM.

### **14.1 Principales similitudes entre los resultados del índice de reputación gubernamental y el modelo PLS-SEM**

En este apartado se presentan los elementos comunes entre dos procesos metodológicos para analizar la relación entre las variables independientes con la variable dependiente reputación gubernamental, así como los resultados que se desprenden de una evaluación de percepción ciudadana en Uruapan. A continuación, se enumeran las principales similitudes:

1. Ambas metodologías permiten el análisis de relaciones de múltiples variables, en este caso, de cuatro variables independientes con respecto a una variable dependiente.
2. Se utilizó la misma base de datos de percepción ciudadana para evaluar la reputación gubernamental en Uruapan, Michoacán tanto a través del índice de reputación construido con AHP como para el modelo PLS-SEM.

3. Ambas metodologías permitieron la confirmación de que las variables independientes estuvieron correctamente identificadas.
4. Aunque de acuerdo con el modelo PLS-SEM la variable X3: Liderazgo de las autoridades no muestra una relación de dependencia estadísticamente significativa; esto es consistente con los resultados del proceso de ponderación analítico jerárquico, ya que justamente fue la variable independiente X3: Liderazgo de las autoridades la que tuvo el menor impacto con respecto de la variable dependiente en el índice de reputación gubernamental.
5. Se confirmaron las dimensiones de cada una de las variables independientes, esto tanto en el proceso analítico jerárquico (AHP) como en el modelo PLS-SEM.

#### **14.2 Principales diferencias entre los resultados del Índice de Reputación Gubernamental y el modelo PLS-SEM**

En este apartado se presentan las principales diferencias entre dos procesos metodológicos que se desprenden de una evaluación de percepción ciudadana en Uruapan; tanto como metodológicamente como en cuestión de resultados. A continuación, se enumeran las principales diferencias:

1. En la construcción del índice de reputación gubernamental a través de AHP, el proceso de selección de variables se basa en ejercicios cualitativos tales como entrevistas, panel de expertos, focus groups y análisis de literatura, sin embargo no existe alguna prueba estadística que demuestre cuantitativamente la relación de las variables independientes con la dependiente tal como se logró en el modelo PLS-SEM.
2. El modelo PLS-SEM permitió vincular la relación de las dimensiones con sus variables se vinculó a través de los indicadores de cada variable latente y las pruebas estadísticas permitieron analizar que era un modelo de medida válido, con

consistencia interna y sin colinealidad entre dimensiones y variables; a través del índice de reputación gubernamental, únicamente se puede conocer el valor de cada una de las dimensiones con respecto a la variable dependiente con base en los ejercicios cualitativos.

3. Para cada uno de los ejercicios, las dimensiones tienen diferente impacto con respecto de sus variables independientes; en AHP la dimensión que más impacto tiene para la variable X1: Desempeño gubernamental, fue la eficiencia gubernamental, mientras que en el modelo PLS-SEM, fue la dimensión eficiencia gubernamental; para la variable X2: Compromiso ético, en AHP la dimensión con mayor impacto fue combate a la corrupción y en el modelo PLS-SEM fue la dimensión transparencia y rendición de cuentas; para la variable X3: Liderazgo de las autoridades no aplicó por no tener dimensiones y para la variable X4: Comunicación gubernamental, según AHP la dimensión con mayor impacto fue escuchar y actuar, mientras que en el modelo PLS-SEM fue la dimensión comunicación externa y relaciones públicas.
4. Con el proceso analítico jerárquico (AHP) el valor más alto en cuanto al impacto sobre la variable dependiente lo obtuvo la variable independiente X1: Desempeño gubernamental, sin embargo a través del modelo PLS-SEM se puede observar con el valor del coeficiente Path que el valor más alto en cuanto a la relación con la variable dependiente lo tiene la variable X2: Compromiso ético.
5. Para el modelo PLS-SEM la variable X3: Liderazgo de las autoridades no fue estadísticamente significativa para demostrar una relación de dependencia entre ésta y la variable dependiente.
6. El índice de reputación gubernamental permite conocer la evaluación de cada una de las variables independientes y sus dimensiones en el municipio de Uruapan, Michoacán; mientras que el modelo PLS-SEM sólo permite conocer si es o no válida la relación de dependencia entre variables.

7. En el municipio de Uruapan, Michoacán, de acuerdo con el índice de reputación gubernamental las variables mejor evaluadas fueron X3: Liderazgo de las autoridades y X1: Desempeño gubernamental; el modelo PLS-SEM no nos permite conocer una evaluación de la percepción ciudadana.

La siguiente tabla muestra el orden de impacto de cada variable independiente según la metodología utilizada.

**Tabla 14.1 Análisis comparativo de resultados entre el índice de reputación gubernamental y el modelo PLS-SEM**

Orden de impacto de las variables independientes con respecto a la variable dependiente Y: Reputación gubernamental	Índice de reputación gubernamental a través de AHP	Modelo PLS-SEM
1	X1: Desempeño gubernamental	X2: Compromiso ético
2	X2: Compromiso ético	X1: Desempeño gubernamental
3	X4: Comunicación gubernamental	X4: Comunicación gubernamental
4	X3: Liderazgo de las autoridades	X3: Liderazgo de las autoridades

Fuente: Elaboración propia.

El uso de ambas metodologías brinda solidez a la investigación, se cuenta con un instrumento de evaluación municipal a través del índice de reputación gubernamental, el cuál permite dar una calificación de la percepción ciudadana para cada variable y para cada dimensión, lo cual nos facilita la toma de decisiones; y, por otro lado, se cuenta con un modelo que da la certidumbre estadística de la relación entre variables y la validez de las hipótesis.

Analizados los resultados de ambos procesos metodológicos en la siguiente parte de esta investigación se hace la propuesta de política pública para que los descubrimientos encontrados a través del proceso analítico jerárquico (AHP) y del modelo PLS-SEM se vean traducidos en soluciones a problemas públicos.

# PARTE VIII.

---

## LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA EN LA LEGITIMIDAD DEL PODER POLÍTICO EN MÉXICO

---

En capítulos anteriores de esta investigación se explicó cómo a lo largo de las civilizaciones desde la Grecia clásica y comunidades democráticas se ha luchado por legitimar el poder político, y cómo en la democracia reciente se evalúa constantemente a los gobiernos para conocer sus niveles de aprobación ante una deficiente gestión generalizada. En el capítulo segundo de la investigación se presenta como problemática la ausencia de un instrumento y metodología que evalúe intangibles del sector público, particularmente la reputación gubernamental, para así poder contar con herramientas que ayuden a mejorar la gestión gubernamental y la baja legitimidad del poder político; se han propuesto dos metodologías que aportan solidez a la evaluación de reputación gubernamental a nivel municipal en México basadas en la ponderación analítico jerárquica (AHP) y un modelo de ecuaciones estructurales a través de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM).

La parte VIII está conformada por un capítulo único, en este capítulo se presenta la política pública para la gestión de la reputación gubernamental y eventualmente mejorar la legitimidad del poder político.

## **CAPÍTULO 15.**

# **LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL COMO PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA**

---

Ya en el capítulo quinto se presentó el desarrollo teórico de la política pública en el cual se describen las etapas de la política pública, si entendemos que debemos partir de identificar un problema público y posteriormente hacer un diagnóstico para iniciar el diseño de la política pública que habrá de intentar solucionar el problema; esta investigación en sus apartados anteriores, particularmente en el capítulo 2 planteó el problema de la investigación, para en la parte séptima se presentan los resultados de la evaluación del municipio de Uruapan, los cuales son el principal diagnóstico para la propuesta de política pública.

En este capítulo se enuncian los elementos de una política pública tales como, la elección del problema, agenda, objetivo, definición de actores, tipo de política, instrumentos, enfoque de diseño e implementación, etapas de implementación, evaluación y dimensiones jurídicas, financieras y políticas.

Poniendo énfasis en lo más importante de la propuesta de política pública; directrices para el municipio de Uruapan, Michoacán, derivadas de los resultados de la evaluación de reputación gubernamental. Estas directrices serán de utilidad para que el municipio pueda desarrollar un plan de gobierno tendiente a mejorar su reputación.

Ante la necesidad de lograr que la ciudadanía se vincule con sus gobiernos, confíe en ellos y mejore la reputación que se tiene de éstos en todos los niveles, es ineludible la intervención del propio gobierno para resolver el problema público que ha generado; y habiendo coincidencia en que las políticas públicas son esas acciones del gobierno

encaminadas a resolver un problema público, se presenta la necesidad de diseñar y poner en marcha una política pública que ayude a la gestión de reputación gubernamental para que eventualmente ésta mejore.

Hoy en día los gobiernos necesitan directrices técnicas para su gestión y así poder incrementar los niveles de reputación, esas directrices técnicas se desarrollan en una política de gestión de reputación gubernamental, la cual parte del análisis del problema, posteriormente el diseño de objetivos, estrategias y líneas de acción, para concluir con una propuesta de evaluación de las acciones implementadas para saber que se está trabajando y destinando recursos públicos adecuadamente.

Tomando en cuenta tanto los elementos de Bardach (2005) para las políticas públicas, como las etapas básicas establecidas por Merino (2013), ambos explicados en el capítulo quinto, este capítulo presenta cuatro elementos generales que a su vez se componen de más elementos para la propuesta de política pública de gestión de reputación gubernamental: la identificación del problema público, el diseño de la política, la implementación y la evaluación.

Este capítulo comienza por reafirmar la identificación del problema con base en los resultados de la investigación, así como presentar cómo es que éste se encuentra en la agenda pública; el siguiente apartado tratará lo relativo al diseño en sentido estricto de la política pública; continúa con la presentación de estrategias para la implementación y por último; la propuesta de evaluación de la política de gestión de reputación gubernamental.

### **15.1 Identificación del problema: La falta de legitimidad del poder político**

Se explicó en el capítulo quinto la importancia de seleccionar un problema público, y cómo la selección de éste implica identificarlo, definirlo, descubrir sus causas, identificar los actores involucrados en él, para entonces poder hacer un análisis de cómo se llevaría dicho problema a la agenda pública, buscar las posibles soluciones y por último justificar la decisión de una propuesta de política pública (Merino, 2013);

Es entonces que definir el problema público es el punto de partida para poder entender las causas del problema, así como las consecuencias en caso de no actuar; y por lo tanto es necesario definir el problema de falta de legitimidad de los gobiernos en México y la ausencia de instrumento de medición de reputación.

En México, el porcentaje de legitimidad que tienen las instituciones políticas es bajo, la percepción de inseguridad entre los mexicanos explica en gran medida la desconfianza hacia la policía y otros sectores del gobierno (Camp, 2007). Es necesario entender que, en democracias como la mexicana los gobiernos están luchando día a día por ganar confianza y legitimidad *de facto* y ya no sólo legal (Canel, 2014; Torres, 1995). Se puede argumentar que el problema público que se busca atender a través de una política pública es la falta de legitimidad del poder político representada con los bajos niveles de reputación de los gobiernos.

Ante una realidad con problemas infinitos y recursos gubernamentales limitados, el reto en la elaboración de políticas públicas es justificar la intervención del Estado para resolver un problema en particular puesto que los recursos del estado tanto humanos como materiales son limitados (Merino, 2013); esto se habrá de justificar, en que los efectos del problema sean negativos de tal suerte que deban ser atendidos, y en que el problema se encuentre en la agenda pública.

#### **15.1.1 Problemas derivados de la evaluación en Uruapan, Michoacán**

Plasmar el problema del gobierno municipal en Uruapan partiendo de los resultados presentados en los capítulos 12, 13 y 14 de esta investigación es necesario en primer lugar entender que las dimensiones y las variables independientes de la reputación gubernamental fueron ordenadas de acuerdo a su impacto con respecto a la variable dependiente reputación gubernamental ya sea a través de la técnica de AHP o por el modelo PLS-SEM; esto quiere decir que hay dimensiones y variables que impactan más que otras en la reputación del gobierno de Uruapan.

Lo mencionado en el párrafo anterior lo podemos ver reflejado en el capítulo 12, particularmente en las tablas 12.1 en la que explica el valor esperado de cada una de las dimensiones y variables y el valor obtenido en el municipio de Uruapan; así mismo, en el capítulo 13 la tabla 13.1 expresa los valores del coeficiente Path en el modelo PLS-SEM para el municipio de Uruapan que expresa el impacto de cada dimensión con respecto a sus variables; por último, en el capítulo 14, la tabla 14.1 mostró el análisis de qué variables independientes son las que impactan más en la reputación gubernamental, y aunque existen algunas diferencias entre ambas metodologías, hay consistencia en cuáles son las dos que más impactan.

Conociendo que las variables independientes que más impactan en la reputación gubernamental son la variable X2: Compromiso ético y la variable X1: Desempeño gubernamental; es esencial revisar los resultados obtenidos en la evaluación del índice de reputación gubernamental en Uruapan, Michoacán, mismos que se presentaron y discutieron en el capítulo 12, y estos resultados están expresados en la figura 12.2. De estos resultados, nos damos cuenta que hay una deficiente evaluación 52.51/100 en la variable X2: Compromiso ético y una calificación de 59.62/100 en la variable X1: Desempeño gubernamental; en general, la evaluación del gobierno municipal fue de 56.58/100.

Derivados de los resultados de la evaluación de reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, a través de AHP y PLS-SEM; el problema público se puede resumir en: nivel de reputación gubernamental por debajo de 60/100.

El problema de la baja evaluación en la reputación gubernamental está manifiesto en la baja evaluación en las variables independientes compromiso ético, desempeño gubernamental y comunicación gubernamental, siendo las dimensiones con evaluación más baja el combate a la corrupción, escuchar y actuar, así como la dimensión transparencia y rendición de cuentas. Si se desea analizar la calificación de cada una de las variables y dimensiones se sugiere revisar la parte séptima de la investigación.

### **15.1.2 Agenda pública**

Es necesario conocer si el problema está o no en la agenda, es decir en un espacio de cobertura de los medios de comunicación de tal suerte que cobre relevancia para el gobierno (Whatson y Hill, 2006). En el capítulo quinto de esta investigación se hace un análisis teórico a detalle de qué significa y cuáles son las implicaciones de que un problema esté en la agenda pública.

El problema de los bajos niveles de legitimidad, confianza y por ende reputación de los gobiernos en el mundo ha estado en la agenda desde mediados del siglo pasado, la ANES, *American National Election Studies* o Estudios de las Elecciones Nacionales Americanas, quienes por primera vez preguntaron a los americanos en 1958 a los americanos si confiaba en sus gobiernos (ANES, 2016); hoy en día se pueden observar infinidad de ejercicios para evaluar a los gobiernos y poner de manifiesto lo que afirma Dalton (2015), que la confianza en los gobiernos ha disminuido no sólo por eventos históricos nacionales sino por el cambio social que se ha dado en países industrializados y democráticos en las últimas décadas.

En el caso de los gobiernos municipales en México y particularmente del gobierno de Uruapan, Michoacán existen evaluaciones permanentes del nivel de aprobación de sus gobernantes, así como niveles de confianza y es generalizada la disminución de éstos (Campos, 2015; Consulta Mitofsky; 2016b); estando presente no sólo en el imaginario de la sociedad, sino en los medios de comunicación nacional y local de manera constante.

### **15.2 El diseño: La reputación gubernamental como alternativa de solución**

Para Sidney (2007) la etapa de formulación o diseño de la política pública inicia desde la parte previa a la toma de decisiones o pre-decisional, es decir, la identificación y elaboración de alternativas de políticas que atiendan al problema público, lo cual se puede lograr contestado a las preguntas ¿cuál es el plan para tratar al problema? ¿cuáles son las metas o prioridades? ¿qué opciones están disponibles para lograr esas

metas? ¿cuáles son los costos y beneficios de cada una de las opciones? ¿qué factores externos afectan a cada una de las alternativas?

En el apartado anterior de este capítulo al presentar el problema, se vislumbran las posibles soluciones, en este apartado se analizarán a detalle, pero más aún, se discute por qué la opción planteada como política pública es la más viable; para tomar una mejor decisión es ineludible analizar en primer lugar los actores involucrados en el problema.

### **15.2.1 Identificación de actores**

En el proceso de formulación de las políticas públicas existen diversos actores que interactúan en un juego dinámico; como se explicó en el capítulo quinto, los actores pueden ser formales o informales; es vital que para la propuesta de política pública que busca mejorar la reputación de los gobiernos se analicen los principales actores que tienen un interés, con base en la clasificación de Stein *et al.* (2006) aunque con algunos ajustes, a continuación, se presentan los principales actores de la política de gestión de reputación gubernamental.

Los principales actores formales, a quienes también les podemos llamar actores internos al gobierno son: 1) el jefe de gobierno, ya sea un Presidente municipal, un Gobernador, un Presidente de la República o quien esté al frente del poder ejecutivo, en el caso particular del municipio de Uruapan, Michoacán es el Presidente municipal; 2) otros miembros electos del gobierno, ya sean Miembros del Ayuntamiento, tanto del partido o asociación en el gobierno como de oposición; concejales o algún otro equivalente; 3) los miembros del gabinete, con especial atención en aquellos encargados de las áreas de contraloría, transparencia, servicios públicos, comunicación y relaciones públicas; 4) los trabajadores del gobierno, ya sea que pertenezcan a un sindicato o no y por último, 5) el o los sindicatos de trabajadores del gobierno como agrupación.

Adicional a los actores formales, existen aquellos actores que no son parte de la administración pública, es decir, del gobierno y que aun así tiene interés y van a ser determinantes para que la política pública se diseñe e implemente con éxito, los principales son: 1) medios de comunicación; 2) cámaras y organismos de la sociedad civil organizada; 3) proveedores / contratistas del gobierno; 4) otros actores gubernamentales u otros funcionarios públicos del poder legislativo o judicial en el municipio, en el estado y en el país, y por último pero no menos importante, 5) la ciudadanía en general.

Es pertinente analizar el grado de poder y de interés de cada uno de los actores involucrados en el problema a resolver ya que esto ayudará a un mejor diseño y estrategias de implementación de la política pública. Siguiendo la metodología propuesta por el *Project Management Institute* (2013), se deben agrupar a los actores en cuatro grupos de acuerdo al nivel de poder que tienen y el interés que pueden tener en el problema, y así mismo se sugiere qué hacer con cada grupo de actores: 1) Actores con poder alto e interés alto, es necesario gestionarlos de cerca; 2) Actores con poder alto e interés bajo, a los cuales hay que mantener satisfechos; 3) Actores con poder bajo e interés alto, se deben mantener informados; y 4) Actores con poder bajo e interés bajo, solamente se deben monitorear.

En el primer grupo de actores en relación a la reputación del gobierno se encuentran el jefe del gobierno, otros miembros electos en el gobierno, algunos de los miembros del gabinete como son aquellos que manejan recursos financieros o humanos; los trabajadores en general del gobierno, así como el sindicato sin los cuales no es posible resolver el problema, así como los medios de comunicación.

Es difícil identificar a actores en el segundo grupo, pensar que tengan un alto nivel de poder y no se interesen en los bajos niveles de reputación del gobierno cuesta trabajo, sin embargo, aquí podrían estar algunos de los miembros del gobierno cuando sean de un partido político distinto al jefe del ejecutivo, o el mismo jefe del ejecutivo cuando

éstos tengan otros intereses personales o políticos que difieran de generar una mejora en la sociedad.

En el grupo tres, con actores con bajo nivel de poder, pero un gran interés en que los gobiernos mejoren su reputación se encuentran las cámaras y organismos de la sociedad civil organizada, así como la mayoría de los ciudadanos. Por último, en el grupo cuatro también es complejo pensar en actores que no les interese mejorar la reputación del gobierno, sin embargo, existen opositores políticos fuera del gobierno que prefieran una sociedad desconectada del gobierno y así abrir una oportunidad para un cambio de gobierno.

### **15.2.2 Análisis de alternativas de solución**

Rossi *et al.* (1999) argumentan que es importante analizar qué tipo de servicio o programa es el que mejor soluciona el problema y cuántos recursos se utilizarán para su implementación, por lo tanto, es indispensable que existan distintas alternativas de solución. Después de analizar los resultados de la evaluación de reputación en el municipio de Uruapan, Michoacán, el bajo nivel de reputación gubernamental se puede solucionar a través de cuatro vías: 1) Mejorar el desempeño gubernamental, 2) Incrementar el compromiso ético de los gobiernos, 3) Mejorar el liderazgo de las autoridades y, 4) Mejorar la relación con los ciudadanos a través de una buena comunicación gubernamental.

Las alternativas de solución dependen de a cuál de las variables y dimensiones se decide atender, de manera particular con base en los resultados de la investigación, la decisión se basa en el impacto que tiene cada variable y dimensión con respecto a la reputación; así como al resultado obtenido en la evaluación a través del índice de reputación gubernamental.

Así se vislumbran al menos dos alternativas: 1) atender a las dimensiones con mayor impacto según el índice de reputación gubernamental y resultados de PLS-SEM; 2)

atender aquellas dimensiones con peores resultados en la evaluación del índice de reputación.

Sin embargo, la alternativa que más atiende a la necesidad se desprende de un análisis de las dos anteriores; se tiene que proponer alternativas de mejora a aquellas dimensiones cuyas evaluaciones son las más bajas, pero que también tienen más impacto en la reputación gubernamental, por lo tanto, se propone jerarquizar las dimensiones en tanto que evaluación más baja, combinada con mayor impacto, garantizando así que los recursos públicos se invierten con la mayor precisión.

**Tabla 15.1 Jerarquía de dimensiones para atención en la política pública**

<b>Jerarquía</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Impacto según AHP</b>	<b>Orden de impacto según metodología PLS-SEM</b>	<b>Resultado en el índice de reputación gubernamental</b>
<b>1</b>	Combate a la corrupción	19.71%	2	48.58/100
<b>2</b>	Transparencia y rendición de cuentas	18.67%	1	55.6/100
<b>3</b>	Eficiencia gubernamental	16.47%	3	56.54/100
<b>4</b>	Eficacia gubernamental	17.74%	4	60.87/100
<b>5</b>	Escuchar y actuar	7.54%	8	51.35/100
<b>6</b>	Avance económico	7.6%	5	64.13/100
<b>7</b>	Comunicación externa y RP	3.72%	6	56.93/100
<b>8</b>	Comunicación Interna	2.49%	7	56.98/100
<b>9</b>	Marca ciudad	3.86%	9	71.2/100
<b>10</b>	Liderazgo de las autoridades	2.71%	N/A	60.83/100

Fuente: Elaboración propia con base en resultados analizados en parte VII de la investigación.

### **15.2.3 Discusión: la opción más viable para resolver el problema**

En la etapa de decisión sobre cuál de las alternativas es la más adecuada para resolver el problema, los argumentos persuasivos tienen un papel determinante en la elaboración de políticas públicas, es necesario que los actores involucrados en la elaboración de las políticas justifiquen por qué una alternativa de solución es mejor que otra, pero no sólo que justifiquen, sino que logren persuadir a los demás (Majone, 1997).

En la tabla 15.1 se presenta la jerarquía en las que se deben diseñar las directrices de política pública específica para el municipio de Uruapan, Michoacán con base en los resultados de la investigación y las propuestas metodológicas, la jerarquía propuesta combina el resultado que obtuvo cada dimensión correspondiente a las cuatro variables independientes de la variable dependiente reputación gubernamental, con el impacto sobre la misma variable dependiente según la metodología analizada. El objetivo es priorizar las mayores áreas de oportunidad del gobierno municipal de Uruapan, con el mayor impacto esperado en la reputación gubernamental.

De esta manera, no se adivina sobre las necesidades particulares del gobierno municipal en Uruapan, Michoacán ni se invierten recursos en intentar mejorar áreas del gobierno que pudieran estar bien evaluadas por los ciudadanos; la política de gestión de reputación gubernamental pretende en un primer momento conocer la realidad del gobierno concreto en relación a las causas del problema, en este caso las dimensiones y variables independientes de la investigación, y así poder diseñar estrategias *ad hoc*.

La política de gestión de reputación gubernamental siguiendo el orden de atención a las dimensiones planteada en la tabla 15.1 es la opción más idónea y más viable para resolver el problema público.

#### **15.2.4 Objetivo de la política pública**

El objetivo de la política pública debe ser específico, incluir elementos de faciliten la medición de su cumplimiento ya que de lo contrario se caería en la imposibilidad de evaluar si los recursos utilizados valieron la pena (Rossi *et al.*,1999).

La finalidad de que el gobierno invierta recursos en la política pública analizada es que los gobiernos gocen de legitimidad y de mayor confianza a través de una mejor reputación; se puede expresar que el objetivo de la política pública de gestión de reputación gubernamental es sencillo: “Aumentar el nivel de reputación gubernamental del municipio de Uruapan, Michoacán”.

#### **15.2.5 Tipo de política**

Existen varias clasificaciones de las políticas públicas, siguiendo la clasificación de Lowi (1972) las políticas públicas se pueden clasificar en 1) normativas, 2) distributivas y 3) redistributivas; esta clasificación fue explicada en el capítulo quinto de la investigación, en el caso concreto de la política de gestión de reputación gubernamental se trata de una política principalmente institucional, aunque contempla cambios normativos.

Es una política institucional por que busca un cambio en el funcionamiento de gobierno municipal que van desde prever un área encargada de la gestión de intangibles hasta todos los cambios administrativos y burocráticos que implicará la implementación de la política. Por otro lado, es una política normativa, ya que se busca establecer directrices en el marco jurídico para que se institucionalice la política y, además, establezca obligaciones para los funcionarios públicos. Analizado el tipo de política pública que se diseñará e implementará, a continuación, se describen los instrumentos de la misma.

#### **15.2.6 Instrumentos de la política pública**

El gobierno utiliza distintas herramientas para intervenir en la sociedad y resolver problemas públicos, estos instrumentos se convierten en la instrumentación de la política pública, entro los principales se encuentran: 1) impuestos, 2) regulaciones, 3)

subsidios o becas, 4) provisión de servicios, 5) presupuesto a agencias gubernamentales, 6) información, 7) estructurar derechos, 8) dar marco a las actividades económicas, 9) educar, 10) financiar y contratar, y por último 11) reformas política y/o burocráticas (Bardach, 2005).

A continuación, se describen los principales instrumentos de la política de gestión de reputación gubernamental:

Normas, será necesario modificar algunos reglamentos o leyes para dejar institucionalizada la política, desde establecer el área cuya tarea será implementarla, hasta definir responsabilidades para cada área involucrada; los principales reglamentos a modificar son el bando de gobierno y el reglamento interior de la administración pública municipal.

Manuales de organización y procedimientos, las áreas involucradas en la implementación y evaluación de la política habrán de modificar sus manuales de organización y procedimientos para institucionalizar la política y definir sus responsabilidades; así mismo, se tendrá que modificar el organigrama de la administración pública municipal, particularmente, la administración centralizada.

Capacitación, el propio gobierno a través de sus áreas de formación de capital humano con el apoyo de Universidades y la Sociedad Civil Organizada, habrá de emprender campañas de capacitación a los actores involucrados de acuerdo con las funciones que cada uno habrá de tener.

Provisión de servicios, sin duda alguna como se desprende de la tabla 15.1, la prestación de servicios públicos, es una de las variables claves para la reputación gubernamental, por lo que habrá de prestarse los servicios públicos de manera más eficaz y eficiente; sin dejar de lado que pudieran contemplarse la provisión de nuevos servicios.

Presupuesto a agencias gubernamentales, es necesario que para implementar la política se defina cuál será el costo de la misma y poder prever el recurso de los programas operativos anuales de las áreas involucradas y a su vez en el presupuesto de egresos del gobierno que aprueba la instancia legislativa correspondiente.

Información, se analizó que una de las principales variables de la reputación gubernamental es el compromiso ético el cual implica la transparencia y rendición de cuentas, para lograr mejorar estas dos dimensiones, que además son las de mayor área de oportunidad y mayor impacto, es indispensable difundir la información pública prevista en el marco jurídico aplicable e incluso pensar en ir más allá de las obligaciones legales y proveer a los ciudadanos con la mayor cantidad de información posible para mejorar la reputación del gobierno.

Reforma política y/o burocráticas, este instrumento se contempla al prever las nuevas tareas que habrá de asumir cada uno de los servidores públicos, así como los cambios en los procedimientos para lograr mejorar la evaluación de los ciudadanos.

Conociendo tanto los actores, la alternativa de solución por la que se optó, el objetivo de la política, el tipo de política que es y cuáles son los principales instrumentos que se utilizarán, en el siguiente apartado se estudia la implementación de la política pública.

### **15.3 La implementación: La gestión de la reputación gubernamental**

La implementación de una política pública se puede definir como el conjunto de decisiones y acciones llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados, enmarcadas por un programa de actuación que establecen las reglas institucionales específicas a la política en cuestión y realizadas con la intención de crear, influenciar o controlar la construcción de una red de acción pública, la concepción de una estrategia de implementación bajo la forma de planes de acción y las decisiones o acciones concretas destinadas a los grupos objetivos (Subirats *et al.* 2008).

Para el caso de la política de gestión de reputación gubernamental para el municipio de Uruapan, a continuación, se describe el enfoque de la política, así como las principales acciones y directrices de ésta.

### **15.3.1 Enfoque de la política pública**

Existen dos enfoques principales en la implementación de políticas públicas, estos dependen de qué actores son los encargados de diseñar las políticas y de establecer las directrices de la implementación, pudiendo ser los tomadores de decisiones de un nivel jerárquico alto los actores principales (enfoque *top – down*), o aquellos burócratas que realmente tienen trato con el usuario o beneficiario potencial los que establezcan las directrices de la implementación (enfoque *bottom – up*).

La reputación gubernamental como se analizó en apartados anteriores de esta investigación, depende en parte de la experiencia de los *stakeholders* con el gobierno, esto ocurre en la mayoría de los casos a través del trato cotidiano con servidores públicos de nivel de ventanilla o con quienes prestan un servicio público y tiene contacto directo; por estas razones, se considera que la política de gestión de reputación gubernamental debe implementarse con un enfoque *bottom – up*.

Así que las estrategias y líneas de acción propuestas tendrán que aterrizar y profundizar su desarrollo tomando en cuenta el punto de vista de los funcionarios operativos de niveles más inferiores, conocidos como funcionarios de ventanilla; por ejemplo: los choferes de las rutas de recolección de residuos, los elementos de seguridad pública operativos, elementos de la corporación de tránsito municipal, inspectores de zonas comerciales, las y los funcionarios en áreas de atención ciudadana, aquellos quienes atienden las plataformas de transparencia, entre otros.

### **15.3.2 Estrategias y líneas de acción generales**

Aguilar (1993) argumenta que la implementación es la puesta en práctica de las políticas, por lo que para que no se desvirtúe el objetivo de la política es necesario contar con estrategias claras a seguir, para el autor, se deben establecer una serie de

acciones armónicas y colectivas que garanticen la efectividad, puesto que una vez puesta en marcha la política, existen muchos intereses en juego que ponen en riesgo alcanzar los objetivos planteados.

En primer lugar, es necesario rediseñar el organigrama del gobierno para crear o redefinir el área de gestión de intangibles quien habrá de tener a su cargo la implementación y evaluación de la política de gestión de reputación gubernamental. Este rediseño principalmente se ve reflejado en reglamentos interiores o leyes orgánicas de la administración pública.

Es pertinente que el área de gestión de intangibles no dependa de ningún área en el gobierno, sino que esté vinculada directamente con el jefe del ejecutivo, es decir, al presidente municipal, dando así un rango de pares con los miembros del gabinete y pudiendo ser un vínculo directo con los miembros electos del gobierno, es decir, síndica y regidores. El perfil sugerido para la persona encargada del área de gestión de intangibles es la de un profesional en comunicación institucional u organizacional para instituciones públicas, con conocimientos esenciales de política pública.

Derivados de los resultados de la evaluación de reputación gubernamental en Uruapan que se presentaron en la parte séptima de la investigación y se señalan en la tabla 15.1, es necesario que los funcionarios públicos hagan un autodiagnóstico de cómo está trabajando la administración pública, este ejercicio se puede basar en indicadores de gestión que tengan al interior con base en sus planes de gobierno; así mismo, pueden utilizar indicadores de comparación con otros gobiernos del mismo nivel o con gobiernos de periodos anteriores. Este autodiagnóstico debe ser lo más objetivo posible puesto que tiene como finalidad descubrir si hay únicamente un problema de percepción al evaluar el gobierno derivada de una comunicación deficiente o en realidad hay tareas pendientes en la gestión más allá de la comunicación.

Posterior al diagnóstico realizado por el área de gestión de intangibles, es necesario que se atiendan las áreas de oportunidad para atender el problema público. A

continuación, se presentan los objetivos particulares de la política con sus principales estrategias y líneas de acción de acuerdo a las variables independientes de la investigación y en las que encontramos las soluciones para mejorar la reputación gubernamental; aquí se presentan las acciones agrupadas por variables en el orden que se consideran tienen mayor impacto hacia la reputación gubernamental, sin embargo, para ser más específico se debe revisar la tabla 15.1.

### **i) Compromiso ético**

Del análisis de resultados tanto del ejercicio de medición a través del índice de reputación gubernamental con la metodología AHP como del modelo PLS-SEM, fue notoria la prioridad que se debe dar a la variable compromiso ético, tanto en ser un gobierno transparente y que rinde cuentas, como en ser un gobierno que no es impune y combate la corrupción.

El gobierno municipal en Uruapan debe ir más allá de las obligaciones legales establecidas en la legislación estatal y nacional, sino ser proactivamente transparente e integrar acciones concretas en el Plan Municipal de Desarrollo con objetivos, estrategias, acciones e indicadores específicos de seguimiento en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Algunas buenas prácticas relacionadas con la dimensión de transparencia y rendición de cuentas son la creación de portales informativos accesibles a la población, proveer de toda la información relacionada con el gasto público, informar de manera sencilla sobre el quehacer gubernamental e ir más allá de las obligaciones legales; por otro lado, para combatir la corrupción se deben implementar ejercicios de gobierno abierto, presupuesto participativo, contralorías sociales, dar seguimiento a casos de corrupción para evitar a toda costa la impunidad, presentar iniciativas de ley al congreso del estado para incrementar sanciones por delitos de corrupción y coordinarse con las instancias judiciales para dar seguimiento.

## **ii) Desempeño gubernamental**

Para mejorar en las tres dimensiones de la variable desempeño gubernamental el gobierno municipal deberá incluir en su plan municipal de desarrollo objetivos específicos por dimensión, la dimensión que implica un mayor número de objetivos, estrategias, acciones e indicadores es la que se relaciona con la eficacia gubernamental, es decir, la prestación de los servicios públicos municipales.

Todos los municipios en México tienen muy claro el mandato constitucional en el artículo 115 de la constitución federal en relación a qué servicios públicos debe prestar el municipio, así mismo, existen parámetros para su diagnóstico, seguimiento y evaluación no sólo con base en la percepción ciudadana sino en estándares nacionales que servirán de guía para realizar el plan para mejorar la prestación de cada uno de los servicios tales como seguridad pública, recolección de residuos, abastecimiento de agua potable, alcantarillado y drenaje, mantenimiento de parques y jardines, atención a panteones y mercados municipales, así como todos los previstos en la normatividad nacional, estatal y municipal.

En relación a la dimensión eficiencia gubernamental, es necesario que el gobierno haga cambios administrativos para que los recursos se utilicen de manera más eficiente, se elabore un plan de austeridad municipal, se cuenten con reglas claras en el comité de adquisiciones y obra pública, se utilicen las tecnologías de la información para acelerar los trámites y servicios municipales, continuar con las estrategias de mejora regulatoria en el municipio, principalmente.

Por último, para generar condiciones de avance económico el gobierno municipal deberá incorporar en su plan municipal de desarrollo objetivos puntuales para agilizar los trámites gubernamentales para la apertura de negocios, invertir en infraestructura para negocios, mejorar la seguridad del lugar, entre otras.

### **iii) Comunicación gubernamental**

Cuando el área de oportunidad después de la evaluación de los resultados del índice de reputación gubernamental y el autodiagnóstico se encuentra en la percepción en sentido estricto, debe el gobierno implementar acciones para mejorar la comunicación gubernamental.

La tabla 15.1 muestra dos dimensiones de esta variable con necesidad prioritaria de atención, por un lado, la comunicación externa hacia la ciudadanía en general y mejorar estrategias de relaciones públicas, y por otro, el que cuando al ciudadano se le pida su opinión a través de algún mecanismo de escucha, se le dé seguimiento y se tome en cuenta lo que expresa el ciudadano.

En el plan municipal de desarrollo es necesario que se dé prioridad a la comunicación gubernamental no sólo como difusión de las tareas del gobierno, sino como un área de atención a los *stakeholders* internos y externos para así poder establecer objetivos claros, estrategias y acciones específicas que ayuden a mejorar la comunicación gubernamental ya que es una actividad esencial del gobierno.

Algunas buenas practicas sugeridas son: el contar con mecanismos claros para comunicar con todos los actores dependiendo de su grado de poder e interés, cuidar las relaciones públicas del gobierno para no descuidar actores; utilizar los medios de comunicación tradicionales y los electrónicos para llegar a más ciudadanos, así como estrategias de publicidad. El gobierno debe implementar la estrategia de CRM y ERM como las sugeridas por Bannister *et al.* (2013) y explicadas en el capítulo cuarto de esta investigación, para dar seguimiento puntual a la opinión de ciudadanos y empleados y tomar en cuenta su opinión en el proceso de toma de decisiones.

### **iv) Liderazgo de las autoridades**

Por último, es necesario que quienes están al frente del gobierno definan los objetivos de su gestión y los comuniquen de manera clara con los trabajadores, que establezcan

vínculos entre todos los colaboradores para que coadyuven a mejorar la reputación del gobierno.

Es indispensable contar con mecanismos de incentivos para los trabajadores y que sean los líderes, presidente municipal, miembros del ayuntamiento y gabinete de primer nivel, los primeros en poner el ejemplo de trabajo, que haya empatía, que sean buenos comunicadores, que sepan trabajar en equipo, que tengan conocimiento general de todas las áreas del gobierno para poder corregir cuando sea necesario. Otra acción indispensable que se debe implementar es la capacitación de las autoridades para que desarrollen competencias y habilidades que les permitan conducir al gobierno a buen puerto.

### **15.3.3 Análisis de los implementadores y sus responsabilidades**

Establecidas las estrategias y acciones que se habrán de seguir es necesario tener claridad de quién habrá de implementarlas, en párrafos anteriores se explicó que la política de gestión de reputación gubernamental tiene un enfoque *bottom – up* por lo que los servidores públicos de un nivel jerárquico bajo son clave para el éxito de la política, sin embargo, es necesario definir quién da seguimiento a las acciones. De acuerdo con el *Project Management Institute* (2013) es necesario establecer la lista de implementadores partiendo de las tareas o acciones que se realizan, es decir, quiénes son los principales implementadores y cuál será su responsabilidad.

La responsabilidad de la política de gestión de reputación debe recaer en la persona al frente de la oficina de gestión de intangibles, quien también lleva la comunicación interna y externa del gobierno. Esta oficina será la encargada de adaptar y ejecutar el instrumento de medición de reputación gubernamental para una evaluación permanente y poder tomar las decisiones de qué áreas de la administración pública deben mejorar de manera prioritaria.

Adicional a la oficina de gestión de intangibles, otro grupo de implementadores clave son aquellos funcionarios de todos los niveles encargados de la prestación de servicios

públicos; así mismo, los funcionarios que establezcan las directrices del gasto del recurso público, la ministración y comprobación del mismo, aunque en esta tarea, prácticamente todos los servidores públicos miembros del gobierno coadyuvarán en hacer eficiente el recurso público.

Otra área de implementadores clave es aquella de contraloría y transparencia, en la cual se cuida y vigila que todos los funcionarios cumplan la ley y que quien no lo haga reciba la sanción correspondiente, sin embargo, más que necesitar de los encargados del área, se necesita de todos los funcionarios públicos para que la honestidad sea una realidad en el servicio público.

#### **15.3.4 Comunicación de la política pública**

Una vez tomada la decisión de implementar la política y cómo hacerlo, se requiere comunicar la política a los implementadores para persuadirlos de que vale la pena invertir recursos en ésta y que merece el esfuerzo hacer ajustes institucionales y en la forma de pensar y trabajar.

Bardach (2005) sugiere que es necesario pensar en que la audiencia a quien se le va a comunicar la política es como una abuelita, que puede ser inteligente pero no políticamente sofisticada, aquél que comunique la política debe ser capaz de explicar en un minuto qué problema se resuelve y cómo de manera coherente y con un lenguaje simple. El autor recomienda analizar y medir a la audiencia, considerar los medios a utilizar para comunicar la política, construir una narrativa lógica y por último estructurar un reporte para presentarla.

En el caso de la política de gestión gubernamental en un gobierno municipal como Uruapan, Michoacán, es necesario que en primer lugar el líder del ejecutivo esté convencido de que vale la pena mejorar la reputación por los fines benéficos que le genera no sólo al lugar que gobierna sino políticamente a él y a sus compañeros políticos. El presidente municipal es quien debe convencer a todos y a cada uno de los trabajadores de un gobierno de implementar la política de gestión de reputación.

### **15.3.5 Dimensiones jurídica, financiera y política de la política pública**

Al implementar un proyecto o una política es preciso conocer los principales cambios e impactos en al menos tres dimensiones, la jurídica, la financiera y la política (Project Management Institute, 2013). La dimensión jurídica implica las reformas al marco jurídico necesarias para que la política se institucionalice y sea legal, los principales instrumentos jurídicos que se habrán de reformar para implementar la política son los reglamentos interiores del gobierno, bandos de gobierno, manuales de organización y manuales de procedimientos.

La dimensión financiera prevé los costos que implicará implementar la política desde la etapa de la implementación hasta la evaluación, los elementos a considerar en esta dimensión son: el costo del análisis del marco normativo; el presupuesto necesario para contar con el área de gestión de intangibles; todo lo necesario para la evaluación permanente de percepción ciudadana para conocer la reputación gubernamental; el costo del soporte tecnológico, por ejemplo: equipo de cómputo, servidor de internet, redes, etcétera; y por último; los recursos necesarios para establecer convenios con medios de comunicación y para implementar las estrategias propias de comunicación. Esto sin contar los gastos implícitos en la implementación de cada una de los objetivos, estrategias y acciones para atender a cada una de las dimensiones descritas anteriormente.

La siguiente tabla, prevé el presupuesto mínimo para echar a andar la política de gestión de reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, este presupuesto incluye las generalidades del área de gestión de intangibles, la evaluación permanente y un área de planeación; el resto del presupuesto para implementar las acciones de cada dimensión tendrán que ser consideradas en el presupuesto de cada secretaría, por ejemplo, para mejorar en la prestación del servicio público de seguridad pública, el presupuesto estará incluido en el de la Secretaría de Seguridad Pública.

**Tabla 15.2 Presupuesto de la política de gestión de reputación gubernamental municipal.**

<b>Concepto</b>	<b>Descripción</b>	<b>Costo anual en pesos</b>
Reformas normativas	Análisis del marco normativo municipal para hacer las reformas necesarias.	20,000 (por una sola ocasión)
Agencia de gestión de intangibles	Presupuesto necesario para contar con el área de gestión de intangibles, recursos financieros, materiales y humanos.	2,000,000
Medición de reputación gubernamental	Todo lo necesario para evaluar la percepción ciudadana en el municipio de Uruapan al menos tres veces al año.	210,000
TIC's	El municipio debe contar con soporte tecnológico suficiente para poder llevar a cabo la política pública. Ejemplo: equipo de cómputo, servidor de internet, redes, etcétera.	200,000
Medios de comunicación	Recursos necesarios para establecer convenios de comunicación.	500,000
<b>Total</b>		<b>2,930,000.00</b>

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 15.2 presenta un ejercicio únicamente como referencia del presupuesto de la política pública, los costos sólo prevén de manera general la política de gestión de reputación, no así, la de cada una de las políticas particulares.

La dimensión política es sin duda la más importante y en ocasiones la más complicada ya que implica generar acuerdos con todos los actores para que haya voluntad política de implementar la política. En primer lugar, es necesario entender la importancia de evaluación permanente con instrumentos de opinión pública, para posteriormente aceptar los resultados y emprender acciones. Se requiere voluntad para estar en una

evaluación constante y por supuesto designar los recursos financieros, humanos y materiales para lograrlo.

### **15.3.6 Análisis de riesgos y estrategias de mitigación**

Considerando las condiciones propuestas por Hood (1976) con la intención de facilitar la tarea de la implementación analizadas en el capítulo quinto y siguiendo la metodología establecida por el *Project Management Instituto* (2013) para el análisis de riesgos, a continuación, se enuncian algunos de los principales riesgos para que la política de gestión de reputación sea un éxito, de igual manera se describe si impacto del riesgo y la posibilidad de que éste ocurra.

En la democracia actual y debido a la composición de muchos gobiernos locales, un riesgo inminente cuando se trata de gobierno son los intereses personales y políticos distintos de algunos funcionarios públicos que prefieren sabotear una política que mejorará la reputación del gobierno. El impacto de que esto ocurra es alto, la posibilidad es media ya que, si bien puede haber un servicio civil de carrera, sindicatos o miembros del gobierno de partidos opositores, la mayoría de los funcionarios dependen directamente del jefe del ejecutivo y podrían ser removidos. En caso de que esto ocurra, es necesario minimizar a estos actores y buscar que sean la minoría, construir alianzas con la ciudadanía, comunicar claramente lo que se pretende hacer para exhibir los intereses personales de aquellos que no quieren que mejore la reputación del gobierno y como consecuencia la calidad de vida del lugar.

Otro riesgo potencial es la dificultad para que todos los empleados municipales estén comprometidos con la política; el impacto de este riesgo es alto y la posibilidad de que ocurra también, esto debido a que es una política con enfoque *bottom up* y es el agregado de acciones cotidianas de todos los trabajadores la que mejorará la reputación, es necesario contar con incentivos para motivar a los servidores públicos, que exista comunicación continua y un sistema de monitoreo de la gestión pública.

El último riesgo que se desea poner de relieve es la posible falta de recursos financieros para implementar la política, el impacto de esta es medio así como la posibilidad, si existe voluntad de medirse y mejorar, lo que se necesita es encontrar alternativas de medición de reputación gubernamental económicas, reubicar al personal para que atiendan la nueva área de gestión de intangibles y no generar gastos adicionales, sino por el contrario, hacer más eficiente el uso de los recursos e incluso ahorrar.

#### **15.4 La evaluación: Contraste de resultados**

Todo resultado de una política pública se debe evaluar y aceptar una retroalimentación para valorar la continuidad o de ser necesario tomar otras decisiones, la evaluación de una política o programa consiste en el uso de métodos de investigación social para de manera sistemática investigar la efectividad de la intervención, la evaluación tiene como base técnicas y conceptos de las ciencias sociales y tiene como objetivo ser útil para mejorar los programas de tal suerte que los problemas sociales mejoren (Rossi *et al.*, 1999).

Esta investigación hace una propuesta metodológica de evaluación municipal de la cual se diagnosticó el problema para el caso concreto del gobierno municipal de Uruapan, Michoacán y se determinaron las acciones para la implementación, ahora será necesario una evaluación periódica para conocer si los niveles de reputación gubernamental han aumentado o no posterior a la implementación de las estrategias y acciones sugeridas en este capítulo.

La evaluación de la percepción ciudadana y de las acciones gubernamentales se sugiere que se pueda realizar al menos dos veces al año, pensando en que la administración pública municipal cambia de autoridades electas cada tres años, por lo que es necesario evaluar y actuar rápido para corregir el rumbo del gobierno y así mejorar su actuar y la vida de sus ciudadanos.

# PARTE IX.

---

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

---

Analizados los resultados de la investigación y presentada la propuesta de política pública, es en la parte IX de la investigación que se esgrimen en un primer momento las conclusiones de la misma y en un segundo momento las recomendaciones para futuras investigaciones en relación a la reputación gubernamental.

# CONCLUSIONES

---

En síntesis, este trabajo de investigación empezó con presentar el problema de la falta de confianza, aprobación, satisfacción ciudadana y reputación de los gobiernos en el mundo y particularmente en México, con las implicaciones que tienen estos bajos niveles para la legitimidad del poder político.

Posteriormente se explicó cómo es que el poder político se legitima analizando diferentes teorías, pero concluyendo que sólo a través de la construcción del bien común como fin del estado es que éste gozará de legitimidad.

Esta investigación analizó los elementos teóricos de la reputación gubernamental para entender a ésta como una alternativa de medición de la legitimidad política y cómo al mejorar la reputación gubernamental no sólo se logra mejorar la legitimidad, sino que además se tienen consecuencias favorables políticas, sociales y económicas.

Se presentó el desarrollo teórico de la política pública que permitió comprender a ésta como un ciclo de procesos necesarios para resolver un problema público; posteriormente se presentó un estudio metodológico de la reputación como intangible del sector público y se hizo la propuesta metodológica de evaluación de la reputación gubernamental.

Es pertinente poner de relieve que la investigación hizo un planteamiento metodológico en el que se utilizaron dos propuestas que combinan técnicas cualitativas y cuantitativas con la única intención de robustecer la medición de la reputación gubernamental a nivel municipal.

En primer lugar, se desarrolló el proceso analítico jerárquico (AHP) o también conocido como algoritmo de Saaty, para seleccionar las variables independientes a la reputación

gubernamental para tener certeza que se trabajaba con variables que tuvieran un impacto representativo, se seleccionaron como variables independientes de la reputación gubernamental: el desempeño gubernamental, el compromiso ético, el liderazgo de las autoridades y la comunicación gubernamental.

Una vez seleccionadas las variables independientes y dimensiones se jerarquizaron a través de varios ejercicios, en primer lugar, con base en la literatura relevante en la materia y en segundo lugar a través de instrumentos de investigación cualitativa como entrevistas a paneles de expertos, entrevistas a funcionarios públicos y *focus groups* a ciudadanos en general.

La variedad de herramientas metodológicas que se utilizaron para llegar a una jerarquización final de las variables independientes y dimensiones apoyándose en la técnica AHP, permitió contar con un índice de reputación gubernamental calibrado al contexto mexicano y particularmente, al municipio de Uruapan, Michoacán, sin embargo, se debe poner de relieve la investigación proporciona una guía metodológica para calibrar el índice y que éste se adecuó a otro contexto espacial y temporal.

Se construyó un instrumento para levantar una encuesta en el municipio de Uruapan, Michoacán en el año 2018 y fue que a través de una evaluación de percepción ciudadana se pudo analizar un caso concreto de la implementación del índice de reputación gubernamental, así como la calificación detallada para cada dimensión y variable del municipio, estos resultados fueron indispensables para la propuesta de política pública.

Adicional a la metodología AHP, la investigación generó un modelo de ecuaciones estructurales a través de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM) para la reputación gubernamental, con el objetivo de probar estadísticamente la relación de dependencia entre las variables independientes y la variable dependiente reputación gubernamental. El modelo además de probar la relación de dependencia y que ésta fuera estadísticamente significativa particularmente para tres variables independientes:

compromiso ético, desempeño gubernamental y comunicación gubernamental, permitió verificar que no existiera colinealidad entre variables y dimensiones; el modelo propuesto presentó validez tanto convergente como discriminante, así como consistencia interna.

El modelo de PLS-SEM sirvió para que de manera cuantitativa las variables se validaran y se comprobó la relación de dependencia con el efecto esperado de las variables independientes y sus dimensiones con respecto a la variable dependiente reputación gubernamental.

Posteriormente, la investigación presentó los resultados de ambas metodologías para la evaluación concreta de reputación gubernamental en Uruapan, Michoacán pudiendo dar los resultados de la calificación obtenida por el gobierno municipal en el 2018 a través del índice de reputación gubernamental, la cual fue de 56.58/100, así mismo, se obtuvo la calificación obtenida de cada una de las variables independientes y sus dimensiones, lo cual fue clave para la construcción de la política pública de gestión de reputación gubernamental. El uso de ambas metodologías, AHP y PLS-SEM permitió no sólo conocer los resultados de ambas evaluaciones de reputación gubernamental, sino que permitió compararlas robusteciendo así la investigación.

La propuesta de política pública de gestión de reputación gubernamental que se desarrolló en esta investigación parte de los resultados concretos en el municipio de Uruapan, Michoacán, en el índice de reputación gubernamental y en el impacto que cada dimensión y variable tiene con respecto a la reputación gubernamental tanto para la metodología AHP como para el modelo PLS-SEM. Así se presentó una política pública cuyo objetivo es el mejorar la reputación gubernamental del municipio, una política pública institucional y normativa, construida con un enfoque *bottom – up*, con uso de instrumentos tales como normas, manuales de organización y procedimientos, capacitación, provisión de servicios, asignación de presupuesto, información, así como reformas políticas y burocráticas. Las líneas de acción para la implementación de la política atienden a las dimensiones de las variables independientes y el orden de

prioridad para implementar dependió del resultado de la evaluación del municipio con ambas metodologías; por último, la propuesta de política pública planteó la necesidad de una evaluación municipal permanente.

Revisada la síntesis de la investigación se pueden hacer varias reflexiones finales y conclusiones, en primer lugar, que sí existe un problema que amerite y justifique ésta y futuras investigaciones; que este problema tiene el carácter de público y por lo tanto es necesario atenderlo a través de una política pública.

En cuanto a la revisión teórica se puede concluir que la investigación sólo es aplicable dentro del marco de un estado democrático entendido al menos como una democracia competitiva; así mismo, se puede afirmar que la legitimidad del poder político no se obtiene únicamente por mandato legal o por un contrato social implícito entre gobernantes y ciudadanos, sino que es necesario que el gobierno haga su trabajo, cumpla su misión de manera eficaz y eficiente con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos construyendo bien común y respetando la dignidad de las personas.

Se debe poner de relieve que la reputación gubernamental es un intangible del sector público distinto al del sector privado, cuya gestión es más compleja por la dificultad de planear a largo plazo debido a la alternancia política en los gobiernos municipales en México. Que la reputación depende de una valoración colectiva, que es continuada, que se basa tanto en experiencias como en percepciones y en las expectativas de los ciudadanos; y lo más importante, que los resultados de la reputación generan actitudes y comportamientos hacia los gobiernos municipales como decidir votar o no por esa opción política, participar en la toma de decisiones, pagar o no los impuestos, colaborar con la construcción del bien común, entre otros; por lo tanto, es pertinente gestionar una reputación gubernamental positiva.

Se concluyó que para medir la reputación gubernamental es necesario utilizar una metodología de análisis multivariado y que la selección de variables y dimensiones a

través de una tabla de repetición para descartar aquellas menos importantes para los autores referentes en reputación, ayudó a mantener variables y dimensiones relevantes que posteriormente se comprobaron a través un modelo de ecuaciones estructurales.

El uso del proceso analítico jerárquico sí permitió la ponderación y determinación de en qué medida cada una de las variables independientes y sus dimensiones impactaron en la variable dependiente reputación gubernamental. De igual manera se concluye que el proceso de calibración de éstas variables a través de diversos ejercicios con el objetivo de que se adecuaran lo más posible a la realidad de los municipios mexicanos sirvió para tener un índice que se pueda replicar en los municipios mexicanos.

Sin duda alguna partir de un proceso analítico jerárquico basado en la teoría permitió concluir que la realidad de los países europeos y anglosajones son muy distintos a México, a través de entrevistas y un *focus group* se pudo observar que la variable compromiso ético que incluye las dimensiones de transparencia y rendición de cuentas, así como la de combate a la corrupción son considerablemente más importantes en México que en los países de los autores revisados en el marco teórico.

La metodología propuesta es sólida, ya que no sólo se presenta una selección de variables independientes y dimensiones con relación a una variable dependiente utilizando metodologías cualitativas, sino que se demostró la relación de dependencia entre variables a través la metodología cuantitativa utilizando un modelo de ecuaciones estructurales con la técnica de mínimos cuadrados parciales PLS-SEM.

Con la metodología que se propuso sí se probó la hipótesis general presentada en la investigación, es decir, el desempeño gubernamental, el compromiso ético, el liderazgo de las autoridades y la comunicación gubernamental sí determinaron directamente la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el 2018. De igual manera se probaron las hipótesis específicas planeadas.

Además, la metodología propuesta no sólo permitió comprobar que sí existe una relación de dependencia entre las variables independientes y la variable dependiente, sino además permitió conocer en qué medida esta relación y cuáles son las variables que más impactan a la reputación gubernamental.

De los resultados de ambas metodologías se pudo conocer el impacto de cada una de las variables y dimensiones con relación a la variable independiente reputación gubernamental, lo cual es indispensable para el diseño de la política pública de gestión de reputación gubernamental.

Por último, es necesario que los gobiernos municipales no sólo se enfoquen en mejorar la percepción de su gobierno y en comunicar mejor, sino en verdad en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, sólo así se podrá entender que un gobierno tenga buena reputación, además no se debe olvidar que la reputación puede cambiar repentinamente ante un acontecimiento inesperado, ante el descubrimiento del actuar deshonesto de los servidores públicos, ante una crisis; por lo tanto, sólo mejorando de manera permanente la calidad de vida de la mayoría de los ciudadanos se logrará el fin último, el bien común.

# RECOMENDACIONES

---

Este último apartado de la investigación propone en primer lugar, algunas sugerencias para investigaciones posteriores que podrán solventar algunas áreas de oportunidad y que sin duda se convertirán en futuras líneas de investigación a partir de los resultados de esta tesis.

La primera recomendación es que para el ejercicio de calibración de variables independientes y dimensiones para el índice de reputación gubernamental a través del proceso analítico jerárquico se valore realizar una encuesta a un universo de población mayor, se puede pensar en generar un índice de reputación gubernamental nacional si la encuesta se calibrara en diversas ciudades del país, no sólo a través de *focus groups* sino con encuestas para calibrar el índice y posteriormente con encuestas para evaluar a uno o varios gobiernos municipales.

La segunda recomendación es que se pueda utilizar encuestas de percepción ciudadana para evaluar la reputación de los gobiernos municipales a través de distintos levantamientos, en esta ocasión se hizo en línea, pero bien se pueden hacer cara a cara, telefónicas o a través de servicios de mensajería por internet; contar con otras formas de levantar la encuesta de percepción y utilizar un muestreo aleatorio garantizará la representatividad de los participantes.

En relación al instrumento de evaluación de percepción se recomienda, particularmente al utilizar un modelo de ecuaciones estructurales PLS-SEM ya que es conveniente tener varias alternativas de indicadores para cada variable latente y asegurar que exista validez discriminante, validez convergente y consistencia interna; en esta investigación todos los indicadores seleccionados contaron con validez discriminante y convergente gracias al trabajo previo hecho con la metodología AHP, pero se

recomienda que el instrumento contemple más de dos ítems por indicador para tener margen al realizar el modelo y las pruebas de validez.

Concluida esta investigación y analizados los resultados de la evaluación de la reputación gubernamental en un municipio de México, sería de utilidad seguir estudiando varios temas en relación a la reputación gubernamental. Se sugiere realizar otra evaluación con la misma metodología en el municipio de Uruapan para poder comparar los resultados y poder analizar qué acciones u acontecimientos han sido las que han disminuido, aumentado o mantenido la reputación gubernamental.

Otra posible línea de investigación debe plantear el análisis comparativo entre municipios, se sugiere aplicar la evaluación de reputación gubernamental a otros municipios del estado de Michoacán y/ o del país para tener la posibilidad de comparar los resultados.

Por último, es conveniente profundizar en la propuesta de un índice de reputación gubernamental con base en fuentes secundarias, es decir, utilizando indicadores de evaluación cuantitativos ya sea elaborados por el propio gobierno municipal o por terceros como puede ser el Instituto Nacional de Estadística y Geografía a través de sus instrumentos como el Censo Gubernamental, Encuestas Económicas, Censo de Población y Vivienda entre otros.

# REFERENCIAS

---

- Agere, S. (2000). *Promoting Good Governance. Principles, Practices and Perspectives*. London: Commonwealth Secretariat.
- Aguilar, L. (2013). *Gobierno y administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara, M. (2008). "Politicians and Politics in Latin America after Twenty-Five Years of Democracy". En: Alcántara, M. (Ed.), *Politicians and Politics in Latin America* (pp. 265 – 273). London: Lynne Rienner Publishers.
- Álvarez, C. (2011). *Hacia un Nuevo modelo de valoración de intangibles*. Madrid: Corporate Excellence, Centre for Reputation Leadership.
- Andreassen, T. (1994). Satisfaction, loyalty and reputation as indicators of customer orientation in the public sector. *The International Journal of Public Sector Management*. 7 (2), pp. 18 – 34.
- ANES. (2016). Guide to public opinion and electoral behavior, Trust in federal government 1958 – 2012. *American National Electoral Studies*. [Consultado el 15 de noviembre de 2016]. Recuperado de: [http://www.electionstudies.org/nesguide/toptable/tab5a\\_1.htm](http://www.electionstudies.org/nesguide/toptable/tab5a_1.htm).
- Arana, R. y Caicedo, G. (2013). *La Reputación Gubernamental, Una aproximación pragmática a su análisis*. Saarbrücken: Editorial Académica.
- Aristóteles. (2006). *La política*. Colombia: Panamericana Editorial.
- Asún, R. (2006). Construcción de cuestionarios y escalas: El proceso de la producción de información cuantitativa. En: Canales, M (Ed.). *Metodologías de la investigación social. Introducción a los oficios*. Santiago: LOM Ediciones.
- Bannister, F., Remenyi, D. y Batista, L. (2003). "Potentialities of Customer Relationship Management in the Building of Government Reputation". En: Bannister, F. y Remenyi, D. (Eds.) *Proceedings of the Third European Conference on e-Government* (pp. 1 – 11). Dublín: ECEG.
- Bardach, E. (2005). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Washington, D.C.: CQ Press.

- Bartl, T. (2008). Political corruption. En: Kaid, L. y Holtz-Bacha, C. (Eds.), *Encyclopaedia of Political Communication* (pp. 575 – 576). London: SAGE.
- Baxter, L. and Babbie, E. (2003). *The Basics of Communication Research*. Boston: Wadsworth – Cengage Learning.
- Bellamy, R. (2011). Norberto Bobbio, The rule of law and the rule of democracy. *IRIS, European Journal of Philosophy and Public Debate*. 3 (5), pp. 53 – 59.
- Bennet, W. e Iyengar, S. (2008). A new era of minimal effects? The changing foundations of political communication. *Journal of Communication*. 58. Pp. 707 – 731.
- Berger, A. (2010). *Media and Communication Research Methods: An Introduction to Qualitative and Quantitative Approaches*. London: Sage.
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la Investigación*. Colombia: Pearsons Educaiton.
- Beuren, I. y Almeida - Santos, P. (2013). Relationship between government transparency and reputation. *Globalization, Competitiveness and Governability Journal*. 7 (3), pp. 89 – 102.
- Bobbio, N. (2005). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2007). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bonilla, E. y Rodríguez, S. (2005). *Más allá del dilema de los métodos: La investigación en ciencias Sociales*, Bogotá: Norma.
- Bovens, M.; Hart, P. Y Kuipers, S. (2007). The politics in policy evaluation. En: Moran, M., Rein, M., Goodin, R. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. (pp. 319 – 335). New York: Oxford University Press.
- Brants, K. y Voltmer, K. (2011). Introduction: Mediatization and De-centralization of Political Communication. En: Brants, K. and Voltmer, K. eds. *Political Communication in Postmodern Democracy. Challenging the Primacy of Politics*. Basingstoke: Palgrave, pp. 1-16.
- British Monarchy Foundation. (2016). *The Realms*. British Monarchy Foundation. [Consultado el 19 de noviembre de 2016]. Recuperado de: <http://bmsf.org.uk/about-the-monarchy/the-monarchy/the-realms/>
- Burgoa, I. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Editorial Porrúa.

- Bushman, N y Rai, K. (2004). *Strategic decision making. Applying the analytical hierarchy process*. Londres: Springer.
- Bussy, N. y Kelly, L. (2010). Stakeholders, politics and power Towards an understanding of stakeholder identification and salience in government. *Journal of communication management*. 14 (49), pp. 289 – 305.
- Cahill, M.; Batista, L. y Kawalek, P. (2004). "The Recovery of Government Reputation: Exploring Two Dimensions of Strategy". AMCIS 2004 Proceedings. [Consultado el 18 de mayo de 2017]. Recuperado de: <http://aisel.aisnet.org/amcis2004/133>.
- Camp, R. (2007). *Politics in Mexico, the Democratic Consolidation*. 5ª ed. Oxford: Oxford University Press.
- Campos, R. (2015). *Se van 9 gobernadores; sus aprobaciones. Encuesta Nacional de Viviendas*. México: Consulta Mitofsky. [Consultado el 14 de Julio de 2016]. Recuperado de: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/715-se-van-9-gobernadores-sus-aprobaciones>
- Campos, R. y Hernández, A. (2015). *México: Confianza en Instituciones Encuesta Nacional de Viviendas*. México: Consulta Mitofsky. [Consultado el 14 de Julio de 2016]. Recuperado de: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/575-confianza-en-instituciones>
- Canel, M. (2014). "Reflexiones sobre la reputación ideal de la administración". En Herrero, M.; Cruz, A.; Lázaro, R. y Martínez, A. (Eds.), *Escribir en las almas. Estudios en honor de Rafael Alvira* (pp. 69- 88). Pamplona: Eunsa.
- Canel, M. y García, A. (2013). "Communicating trusting governments, Analysis of trust as an intangible asset of the Spanish central government". *Zer*. 18 (34), pp. 29 – 48.
- Canel, M. y Luoma-aho, V. (2015). Crisis en la Administración Pública, oportunidad para la intangibilidad. En Villafañe, J. (dir). *La comunicación empresarial y la gestión de intangibles en España y Latinoamérica*. (pp. 121 – 132). Madrid: Gedisa.
- Canel, M. y Luoma-aho, V. (2017). ¿Qué aportan los bienes intangibles a la Administración Pública? En: Canel, M., Pqueiras, P. y Ortega, G. (Eds.). *La*

*comunicación de la Administración Pública: conceptos y casos prácticos de bienes intangibles.* (pp. 29 – 50). España: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Canel, M. y Luoma-aho, V. (2018 ). *Public Sector Communications: Closing the Gaps Between Citizens and Public Organizations.* USA: Wiley Blackwell.
- Canel, M. y Sanders, K. (2012). “Government Communication: An Emerging Field in Political Communication Research.” En: Semetko, H. and Scamell, M. (Eds.), *The SAGE Handbook of Political Communication* (pp.85 – 96). London: SAGE.
- Carrilo, I. (1985). Legalidad y legitimidad: teoría del poder y teoría de la norma. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.* 16 (17) p. 135 – 140.
- Carrillo- Flores, A. (1973). *La justicia federal y la administración pública.* México: Editorial Porrúa.
- Casas, M. (2001). *Los modelos de ecuaciones estructurales y su aplicación en el Índice Europeo de Satisfacción del Cliente.* Madrid: Universidad San Pablo CEU. [Consultado el 13 de mayo de 2019]. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/26440779\\_Los\\_modelos\\_de\\_ecuaciones\\_estructurales\\_y\\_su\\_aplicacion\\_en\\_el\\_Indice\\_Europeo\\_de\\_Satisfaccion\\_de\\_l\\_Cliente/stats](https://www.researchgate.net/publication/26440779_Los_modelos_de_ecuaciones_estructurales_y_su_aplicacion_en_el_Indice_Europeo_de_Satisfaccion_de_l_Cliente/stats)
- Cerda, H. (2000). *La investigación total.* Bogotá: Magisterio Mesa Redonda.
- Cicerón. (1991). *Sobre la república.* Madrid: Tecnos.
- Código Penal Federal, México.
- Colmar – Brunton. (2014). *Local Government Reputation Index, Waitomo District Council Public Boost.* Nueva Zelanda: Colmar Brunton.
- Consulta ciudadana. (2018). *Consulta ciudadana 2018 Uruapan.* Online. [Consultado el 20 de noviembre de 2018]. Recuperado de: [www.consulta.urupan.gob.mx](http://www.consulta.urupan.gob.mx)
- Consulta Mitofsky. (2016a). Enrique Peña Nieto a 15 Trimestres de Gobierno. Consulta Mitofsky. [Consultado el 16 de noviembre de 2016]. Recuperado de: [file:///Users/joanna/Downloads/201608\\_NA\\_EVGOB\\_TRIM15.pdf](file:///Users/joanna/Downloads/201608_NA_EVGOB_TRIM15.pdf)
- Consulta Mitofsky. (2016a). Michoacán Evaluación de Gobierno. Consulta Mitofsky. [Consultado el 16 de noviembre de 2016]. Recuperado de: [file:///Users/joanna/Downloads/06092016\\_EVGOB\\_MICH.pdf](file:///Users/joanna/Downloads/06092016_EVGOB_MICH.pdf)

- Cornelissen, J.; Bekkum, T. y Ruler, B. (2006). "Corporate Communication: A Practice-based Theoretical Conceptualization". *Corporate Reputation Review*. 9 (2) pp. 114 – 133.
- Cornelissen, J. 2011. *Corporate Communication, A Guide to Theory and Practice*. 3rd edition. London: SAGE.
- CPEUM. (2018). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Czuczka, T. 2016. Merkel's Poll Rating Reaches 10-Month High Amid Brexit Turmoil. Bloomberg. [Consultado el 18 de noviembre de 2016]. Recuperado de: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-07/merkel-s-poll-support-rises-as-germans-confront-brex-it-turmoil>
- Da Silva, R. y Batista, L. (2007). Boosting government reputation through CRM. *International Journal of Public Sector Management*. 20 (7), pp. 588 – 607.
- Dahl, R. (2012). *La democracia*. Madrid: Editorial Ariel.
- Dalton, R. y Wattenberg, M. (1993). The Not So Simple Act of Voting. En: ed. Finifter, A. *Political Science. The State of the Discipline II*. Washington: American Political Science Association, pp. 193-218.
- Dalton, R. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford.
- Dalton, R. (2015). The Social Transformation of Trust in Government. *International Review of Sociology*. 15 (1). pp. 133 – 154.
- Danesi, M. (2009). *Dictionary of Media and Communications*. New York: M.E. Sharpe Inc.
- Del Hierro, J. (2013). Legitimidad y legalidad. *Eunomía, Revista cultural de la legalidad*. 4, p. 179 – 186.
- De Leon, P. (2006). The historical roots of the field. En: Moran, M., Rein, M., Goodin, R. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. (pp. 39 – 57). New York: Oxford University Press.
- Dye, T. (1987). *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice – Hall.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. JohnWiley. NewYork.
- Eisenegger, M. y Imhof, K. (2008). The True, The Good and the Beautiful: Reputation Management in the Media Society. En: Zerfass, A. Ruler, B. Sriramesh, K.

- (eds.) *Public Relations Research. European and International Perspectives and Innovations*. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, pp 125-146.
- Eisenegger, M. (2008). "Reputation in Politics". En: Kaid, L. y Holtz-Bacha, C. (Eds.), *Encyclopaedia of Political Communication* (pp. 712 – 714). London: SAGE.
- Eisenegger, M. (2009). Trust and Reputation in the age of globalization. En: Klewes, J y Wreschniok, R. (Eds.), *Reputation Capital, Building and Maintaining Trust in the 21<sup>st</sup> Century* (pp. 11 – 22). Alemania: Springer.
- Ekos. 2015. *National Mood Soars as Direction of Federal Government Hits Highest Levels since 2001*. Ekos Politics. [Consultado el 18 de noviembre de 2016]. Recuperado de: <http://www.ekospolitics.com/index.php/2015/12/national-mood-soars-as-direction-of-federal-government-hits-highest-levels-since-2001/>
- Elster, J. *Deliberative Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- ENCIG. (2015), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, México: INEGI.
- ENSU. (2018). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*, México: INEGI.
- Fletcher, M. (1999). *Managing Communication in Local Government*. London: Kogan Page.
- Fombrun, C. (1996). *Reputation, Realizing Value from the Corporate Image*. Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Fombrun, C. y Shanley, M. (1990). What's a name? Reputation building and corporate strategy. *Academy of Management Journal*. 33 (2), pp. 233 – 258.
- Fombrun, C. y Van Riel, C.(2003). *Fame&fortune: How successful companies build winning reputations*. New Jersey: Prentice Hall.
- Fouquet, H. (2016). *Hollande's popularity plumbs record low in french opinion poll*. Bloomberg. [Consultado el 18 de noviembre de 2016]. Recuperado de: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-03-03/hollande-s-popularity-plumbs-record-low-in-french-opinion-poll>
- Fullerton, J. y Holtzhausen, D. (2012). Americans' attitudes toward South Africa: A study of country reputation and the 2010 FIFA World Cup. *Place Branding and Public Diplomacy*. 8 (4), p. 269 – 283.

- Gallardo, J. (2012). *Administración estratégica, de la vision a la ejecución*. México: Alfaomega.
- Gallup, G. and Rae, S. (1968). *The Pulse of Democracy; The Public-Opinion Poll and How it Works*. New York: Simon and Shuster.
- GALLUP. (2016a). Congressional Job Approval Rating Trends (1974 – Present). *Congress and the public*. [Consultado el 15 de noviembre de 2016]. Recuperado de: <http://www.gallup.com/poll/1600/congress-public.aspx>
- GALLUP. (2016b). *Trust in government*. [Consultado el 15 de noviembre de 2016]. Recuperado de: <http://www.gallup.com/poll/5392/trust-government.aspx>
- GALLUP. (2016c). *Gallup Daily: Obama Job Approval*. [Consultado el 18 de noviembre de 2016]. Recuperado de: <http://www.gallup.com/poll/113980/Gallup-Daily-Obama-Job-Approval.aspx>
- GCN. (2014). *Working with stakeholders*. Reino Unido: Local Government Association.
- Gobierno Vasco. (s.f.). Guía de evaluación de políticas públicas del gobierno Vasco. *Plan de Innovación Pública*. Online. [Consultado el 30 de octubre de 2017]. Recuperado de: [http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/evaluacion\\_coordinacion/es\\_def/adjuntos/guia\\_evaluacion\\_gv\\_pip.pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/evaluacion_coordinacion/es_def/adjuntos/guia_evaluacion_gv_pip.pdf)
- González, H. (2004). *Teoría Política*. México: Editorial Porrúa.
- González- Shmal, R. *Programa de Derecho Constitucional*. México: Editorial Limusa.
- Gunn, L. (1978). Why implementation is so difficult? *Management Services in Government*. 33. Pp. 169 – 176.
- Hair, J., Hult, T., Ringle, C., y Sarstedt, M. (2017). *A Primer on Partial Least Squares Structure Equation Modeling (PLS – SEM)*. London: SAGE.
- Hakim, C. (2000). *Research Design, Successful Designs for Social and Economic Research*. Oxon: Routledge.
- Held, D. (2002). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Ensayo.
- Herbst, S. (1993). *Numbered Voices. How Opinion Polling Has Shaped American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hernández, R.; Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. México D.F.: McGrawHill Education.

- Holden, S. y Vikøren, B. (1996). The Credibility of a Fixed Exchange Rate: How Reputation Is Gained or Lost. *Scandinavian Journal of Economics*. 98 (4), pp. 485 – 502.
- Hood, C. (1976). *The limits of administration*. Londres: Wiley.
- Imagina-México. (2012). *Ranking de Felicidad en México*. México: Imagina México A.C. [Consultado el 9 de Febrero de 2014]. Recuperado de: <http://www.rankingfelicidadmexico.org/ranking-de-la-felicidad-en-mexico.php>
- INE. (2017). *Estadísticas del padrón electoral y de la lista nominal de electores*. México: Instituto Nacional Electoral. Online. [Consultado el 30 de octubre de 2017]. Recuperado de: <http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/index.php>
- INE. (2018). *Lista Nominal*. México: Instituto Nacional Electoral.
- INEGI. (2010). *Censo de población y vivienda*. Online. [Consultado el 30 de octubre de 2017]. Recuperado de: [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=27770](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=27770)
- Isoraite, M. (2007). “The balanced scorecard method as a tool evaluating performance of local authority”. *Ekonomika ir vadyba*. 2 (9), pp. 76 – 82.
- Jann, W. y Wegrich, K. (2007). Theories of policy cycle. En: Fisher, F; Miller, G. y Sidney, M. (Eds). *Handbook of Public Policy Analysis*. (pp. 43 – 62). Florida: Taylor & Francis Group.
- Jarvis, S. (2011). The Use of Focus Group in Political Communication Research. In: Bucy, P. and Holbert, L. (Eds). *The Sourcebook for Political Communication Research, Methods, Measures, and Analytical Techniques*. Oxon: Routledge, pp. 283 – 299.
- Jones, J. (1971). Federal efforts to solve social problems. En: Smigel, E. (ed.), *Handbook on the study of social problems*. Chicago: Rand McNally.
- Kell, T. (1993). “Negative Views Undermine Public Enterprise”. *The Public Manager: The New Bureaucrat*. 22 (1), pp. 51 – 54.
- Kelsen, H. *Teoría pura del derecho*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- King, B. y Whetten, D. (2008). Rethinking the Relationship Between Reputation and Legitimacy: A Social Actor Conceptualization. *Corporate Reputation Review*. 11 (3), pp. 192 – 207.
- Kizil, C. y Atalan, A. (2015). Image and Reputation of Yalova City: A Study on Yalova University Students. *Emerging Market Journal*. 5 (2), ISSN 2158-8708 (online).
- Krueger, R. 1998. *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*. Newbury Park: SAGE.
- La Porte, T. y Gutiérrez-García, E. (2013), “Introducción. Misión de las instituciones en un ámbito democrático”, En: Gutiérrez-García, E. y La Porte, M. (Eds.), *Tendencias emergentes en la comunicación de instituciones* (pp.9 – 28). Barcelona: Editorial UOC.
- Lees-Marshment, J. 2009. *Political Marketing. Principles and Applications*. Oxon: Routledge.
- Leyva, O. y Olague, J. (2014). “Modelo de Ecuaciones Estructurales por el Método de Mínimos Cuadrados Parciales (PLS)”. En: Asensi, M., Cotarelo, R., Echenique, M., Fernández, J., Oñate, P., Romero, J., y Tamayo, J. (Eds.), *Métodos y Técnicas Cualitativas y Cuantitativas Aplicables a la Investigación en Ciencias Sociales*. Tirant Humanidades: México.
- LGA. (2006). *Local Government Reputation Campaign*. Reino Unido: Local Government Association.
- LGA. (2008). *The Reputation of Local Government, literature review to support “my council campaign”*. Reino Unido: Local Government Association.
- LGA. (2010). *Reputation Index Report*. Reino Unido: Local Government Association – The Research Unit.
- LGA. (2013). *New Reputation Guide*. Reino Unido: Local Government Association. [Consultado el 11 de febrero de 2014]. Recuperado de: <http://reputation.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pagelid=11430566>
- LGNZ. (2015). *Building a stronger local government for New Zealand. A survey of New Zealanders’ perception of local government*. Nueva Zelanda: Local Government Association. [Consultado el 1 de Julio de 2016]. Recuperado de:

<http://www.lgnz.co.nz/assets/In-background/LGNZ-2015-Survey-Report-FINAL2.pdf>

- LGNZ. (2017). *Building a stronger local government for New Zealand. New Zealand Local Government Survey*. Nueva Zelanda: Local Government Association.
- Liamputtong, P. (2005). *Qualitative Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Lilleker, D. (2006). *Key Concepts in Political Communication*. London: SAGE Publication Ltd.
- Lindblom, C. y Woodhouse, E. (1993). *The policy-making process*. 3a edición. New Jersey: Prentice-Hall.
- Lipsky, M. (1971). Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Quarterly*, No. 6, pp. 391–409.
- Locke, J., (2000). *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. México: Editorial Porrúa.
- Loo, T. y Davies, G. (2006). Branding China: The Ultimate Challenge in Reputation Management? *Corporate Reputation Review*. 9 (3), pp. 198 – 210.
- López, S. (2017). *La transparencia gubernamental*. Online. [Consultado el 11 de junio de 2017]. Recuperado de: <https://archivos.julgndicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/19.pdf>
- Lowi, T. (1972). Four systems of policy politics and choice. *Public Administration Review*. 32, pp. 298 – 310.
- Luoma-aho, V. (2007). Neutral Reputation and Public Sector Organization. *Corporate Reputation Review*. 10 (2), pp. 124 – 143.
- Luoma-aho, V. (2008). “Sector Reputation and Public Organisations”, *International Journal of Public Sector Management*. 21 (5), pp. 446 – 467.
- Luoma-aho, V. (2011). Do expectations shape public sector reputation? En Arild Wæraas, A., Byrkjeflot, H. & Angell, S.I. (eds.) *Substans og Framtreden. Omdømmehåndtering i offentlig sektor. Universitetsforslaget*: Oslo Recuperado de: [https://www.academia.edu/954150/Do\\_expectations\\_shape\\_public\\_sector\\_reputation?auto=download](https://www.academia.edu/954150/Do_expectations_shape_public_sector_reputation?auto=download) Consultado: 30 de mayo de 2017.

- Luoma-aho, V. y Canel, M. (2016), Public Sector Reputation. En: Carroll, C. (Ed.) *The Sage Encyclopedia of Corporate Reputation*. Sage Publications, Thousand Oaks, CA, pp. 597-600.
- Luoma-aho, V. y Makikangas, E. (2014). Do public sector mergers (re)shape reputation? *International Journal of Public Sector Management*. 27 (1), pp. 39 – 52.
- Madrazo, J. (2009). Gobierno. En: Carbonell, M. (Coord.) *Diccionario de Derecho Constitucional*. México: Editorial Porrúa – UNAM. Tomo II, pp. 718 – 719.
- Mahon, J. and Wartick, S. (2003). Dealing with Stakeholders: How Reputation, Credibility and Framing Influence the Game. *Corporate Reputation Review*. 6 (1), pp. 19 – 35.
- Martínez, E. (2011). El pensamiento de Rawls y la teoría de la justicia. *Formación Humana*. México: ITESO. [Consultado el 5 de junio de 2017]. Recuperado de: <http://formacionhumana.iteso.mx/documents/11309/0/D-26147-4.pdf/34c9d574-621c-43b4-a1b5-8988bef2c77e>
- Martínez, M. y Olmedo, I. (2009). La medición de reputación empresarial. Problemática y propuesta. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*. 15 (2), pp. 127 – 142.
- Mateos, A. (2008). “The Meanings of Democracy and Institutional Trust”, En: Alcántara, M. (Ed.), *Politicians and Politics in Latin America* (pp. 65 – 85). London: Lynne Rienner Publishers.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Matland, R. (1995). Synthesising the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 5(2), pp. 145-174.
- Maritain, J. (1983). *El hombre y el estado*. Madrid: Fundación Humanismo y Democracia y Encuentro Editores.
- Márquez, R. (2006). El diseño de índices sintéticos a partir de datos secundarios: Metodologías y estrategias para el análisis social. En: Canales, M (Ed.).

- Metodologías de la investigación social. Introducción a los oficios.* Santiago: LOM Ediciones.
- Martínez, M. y Fierro, E. (2018). *Aplicación de la técnica PLS-SEM en la gestión del conocimiento: un enfoque técnico práctico.* Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo. 8 (16). [Consultado el 20 de mayo de 2019]. Recuperado de: <https://www.ride.org.mx/index.php/RIDE/article/view/336>
- McQuail, D. y Windahl, S. (1993). *Communication Models for the Study of Mass Communications.* Londres: Longman.
- Méndez, C. (1995). *Metodología. Diseño y desarrollo del proceso de investigación en ciencias económicas contables y administrativas.* Bogotá: McGraw-Hill.
- Mercado, E. (1991). *Técnicas para la toma de decisiones.* México: Noriega Editores.
- MERCO (2010). *El proceso de elaboración de MERCO ciudad 2010.* Madrid: Monitor Español de Reputación Corporativa – Análisis e Investigación.
- Merino, M. (2013). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del estado en la solución de problemas públicos.* México: CIDE.
- Mokate, K. (1999). *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad, ¿Qué queremos decir?* INDES. [Consultado el 11 de junio de 2017]. Recuperado de: [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover\\_2006\\_03\\_eficacia\\_eficiencia.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf)
- Moliner, M. (1998). *Diccionario del uso del español, 2da. edición.* España: Editorial Gredos, S.A.
- Morales, G. (2010). Evaluación del desempeño gubernamental y cultura organizacional: Reflexiones desde la Nueva Gestión Pública y la sociología de las organizaciones. *Revista de Administración Pública.* 45 (1), pp. 37 – 52.
- Morris, S. (1991). *Corruption and Politics in Contemporary Mexico.* Alabama: The University of Alabama Press.
- Navarro, H., King, K., Ortegón, E. y Pacheco, J. *Pauta metodológica de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales de lucha contra la pobreza. Aplicación metodológica.* Serie Manuales. 48. Santiago de Chile: ILPES – CEPAL – ONU.

- NBPI. 2001. *Nation Brand Index Perception*. East West Communications: USA. [Consultado el 19 de Julio de 2016]. Recuperado de: <http://www.eastwestcoms.com/global.htm>
- Netquest. (2017). *Calculadora de muestras para proporciones*. Online. [Consultado el 30 de octubre de 2017]. Recuperado de: <https://www.netquest.com/es/panel/calculadora-muestras/calculadoras-estadisticas?submissionGuid=414bd2d1-d803-43ad-8d36-3418bc1aa8fe>
- Newell, R. (2014). *Reputación de México*. IMCO: México. Online. [Consultado el 19 de Julio de 2016]. Recuperado de: [http://imco.org.mx/articulo\\_es/reputacion-de-mexico/](http://imco.org.mx/articulo_es/reputacion-de-mexico/)
- OECD. (2012). *OECD Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management*. OECD Development Assistance Committee: Paris.
- OECD (2013a). Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda. En: *Government at a Glance 2013*. OECD Publishing: Paris.
- OECD. (2013b). *Government at a Glance 2013*. OECD Publishing: Paris.
- 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. 42. Santiago de Chile: ILPES – CEPAL – ONU.
- Pacheco, J. y Contreras, E. (2008). *Manual metodológico para evaluación multicriterio para programas y proyectos*. Santiago de Chile: ILPES – CEPAL.
- Palumbo, D. (1987). Politics and Evaluation. En: Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO. pp. 564.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Pasquino, G. (2011). *Nuevo Curso de la Ciencia Política*. México: Fondo de Cultura Económico.
- Passow, T.; Fehlmann, R. y Grahlow, H. (2005). “Country Reputation – From Measurement to Management: The Case of Liechtenstein”. *Corporate Reputation Review*, 7 (4), pp. 309 – 328.

- Pfetsche, B. 2008. Government Communication. En: ed. Kaid, L. y Holtz-Bacha, C. *Encyclopaedia of Political Communication*. London: SAGE, pp. 279 – 280.
- Pharr, S.; Putnam, R. y Dalton, R. (2000). “What’s troubling the trilateral democracies?” En: Pharr, S. y Putnam, R. (Eds.), *Disaffected Democracies: What’s troubling the trilateral countries?* (pp. 3-27). New Jersey: Princeton University Press.
- Porrúa, F. (2007). *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa: México.
- Project Management Institute. (2013). *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK guide)*. Newtown Square, Pa: Project Management Institute.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Pülzl, H. y Treib, O. (2007). Implementing public policy. En: Fisher, F; Miller, G. y Sidney, M. (Eds). *Handbook of Public Policy Analysis*. (pp. 89 - 108). Florida: Taylor & Francis Group.
- Quintero, C. y Pérez, D. (2014). *The Mexican Reputation, a strategy to improve the stereotype Mexico shares with its U.S. diáspora*. USA: Harvard University. [Consultado el 19 de noviembre de 2016]. Recuperado de: <http://ash.harvard.edu/files/ash/files/mexican-reputation.pdf>
- Rawls, J. (2006). *Teoría de la Justicia*. Cambridge: Harvard University Press. [Consultado el 5 de junio de 2017]. Recuperado de: [https://etikhe.files.wordpress.com/2013/08/john\\_rawls\\_-\\_teoria\\_de\\_la\\_justicia.pdf](https://etikhe.files.wordpress.com/2013/08/john_rawls_-_teoria_de_la_justicia.pdf)
- Reputation Institute. (2016a). Most Reputable Countries in 2016. New York: Reputation Institute.
- Reputation Institute. (2016b). Most Reputable Cities in 2016. New York: Reputation Institute.
- Reputation Institute. (2017). Most Reputable Cities in 2016. New York: Reputation Institute.
- Ringle, C., Wende, S., y Becker, J. (2015). SmartPLS 3. Software version 3.2.8. Recuperada de: [www.smartpls.com](http://www.smartpls.com)

- Robles, C. y Rodríguez C. (2017). El bien intangible legitimidad. En: Canel, M., Piqueiras, P. y Ortega, G. (Eds.). *La comunicación de la Administración Pública: conceptos y casos prácticos de bienes intangibles*. (pp. 51 – 74). España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rojo, R. (2013). *Reputación y Credibilidad*. México: Forbes. [Consultado el 19 de noviembre de 2016]. Recuperado de: <http://www.forbes.com.mx/reputacion-y-credibilidad/#gs.Ea1iCS4>
- Romenti, S. (2010). Reputation and stakeholder's engagement: an Italian case study. *Journal of Communication Management*. 14(4), pp. 306 – 318.
- Rossi, P.; Freeman, H. y Lipsey, M. (1999). *Evaluation a systematic approach*. Thousand Oaks: SAGE.
- Saaty, T. (2008). Decision making with the analytic hierarchy process. *International Journal of Services Science*. 1(1), pp. 83 – 98.
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1979), The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives. *Policy Analysis* 5(4), pp. 481-504.
- Sabine, G. (2004). *Historia de la teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Salgado, L. y Espejel, J. (2016). "Análisis del estudio de las relaciones causales en el marketing". *Revista Innovar*. 26 (62). pp. 29 – 74.
- Samuelson, P. (1954). The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*. 37, pp 35 - 47.
- San Agustín. (2010). *La ciudad de Dios*. Madrid: Tecnos.
- Sánchez, E. (2004). *Comunicación y Democracia*. México, D.F.: Instituto Federal Electoral.
- Sanders, K.; Diaz F. y Canel, M. (2010). Government reputation as an intangible value for public institutions and the communication of Spanish local governments. Proposing a research framework. *BledCom Proceedings*. 2, pp. 82 – 89.
- Sartori, G. (1997) *¿Qué es la democracia?* México: Nueva Imagen.
- Sartori, G (2005) *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.

- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI. Online. [Consultado el 11 de junio de 2017]. Recuperado de: file:///Users/joanna/Downloads/fulltext\_stamped.pdf
- Schumpeter, J. (1975). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: HarperPerennial.
- Shultz, K. (1995). The Politics of the Political Business Cycle. *British Journal of Political Science*. 25 (1), pp. 79 – 99.
- Sidney, M. (2007). Policy formulation: design and tools. En: Fisher, F; Miller, G. y Sidney, M. (Eds). *Handbook of Public Policy Analysis*. (pp. 79 - 88). Florida: Taylor & Francis Group.
- SNA. (2019). *Guía para el diseño de políticas estatales anticorrupción*. México: Sistema Nacional Anticorrupción.
- Stein, E.; Tommasi, M.; Echebarría, K.; Lora, E. y Payne, M. (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. México: Editorial Planeta /BID.
- Stoker, G. (2006). *Why Politics Matters, Making Democracy Work*. New York: Palgrave Macmillan.
- Strömbäck, J. (2005) In the search of a standard: four models of democracy and their normative implications for journalism. *Journalism Studies*. 6 (3), Pp. 331 – 345.
- Strömbäck, J. y Kiousis, S. (2011). *Political Public Relations: Principles and Applications*. New York: Routledge.
- Subirats, J. (2004). ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? En. Echebarreia, K. (Ed). *Responsabilidad y evaluación de la gestión pública*, pp. 47 – 59. Caracas: CLAD.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.;Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Susskind, L. (2006). Arguing, Bargaining and Getting Agreement. En: Moran, M., Rein, M., Goodin, R. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. (pp. 269 – 318). New York: Oxford University Press.

- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En: Bañón, R. y Carrillo, E. (Eds.). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad. Online. [Consultado el 20 de julio de 2017]. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/profile/Ernesto\\_Carrillo/publication/44459469\\_La\\_nueva\\_administracion\\_publica\\_Rafael\\_Banon\\_y\\_Ernesto\\_Carrillo\\_comps/links/56b4a23308ae922e6c02045c.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Ernesto_Carrillo/publication/44459469_La_nueva_administracion_publica_Rafael_Banon_y_Ernesto_Carrillo_comps/links/56b4a23308ae922e6c02045c.pdf)
- Torres, E. (1995). "Democracy and the Metaphor of Good Government", En: Tulchin, J. y Romero, B. (Eds.), *The Consolidation of Democracy in Latin America* (pp.45 – 57). London: Lynne Rienner Publishers.
- Torres, Z. y Navarro, J. (2007), *Conceptos y Principios Fundamentales de Epistemología y Metodología*, Morelia: UMSNH.
- Transparencia Mexicana. (2010). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*, México: Transparencia Mexicana.
- Transparencia Mexicana y Consulta Mitofsky. (2004). *Índice Mexicano de Reputación Empresarial*. [Consultado el 31 de mayo de 2017]. Recuperado de: <http://gda.itesm.mx/images/archivos/Mitofskiresumen.pdf>
- Ulloa, A. (2011). *El estado en Kant*. México: Universidad Veracruzana. [Consultado el 1 de junio de 2017]. Recuperado de: <http://letrasjuridicas.com.mx/Volumenes/11/ulloa11.pdf>
- Vergara, J. (2005). La concepción de la democracia deliberativa de Habermas. *Quórum Académico*. 2 (2), p. 72 – 88.
- Velasquez, M.: Andre, C.; Shankes, T. y Meyer, M. (2015) *What is ethics?* Markkula Center for Applied Ethics, Santa Clara University. Disponible en: <https://www.scu.edu/ethics/ethics-resources/ethical-decision-making/what-is-ethics/>
- Vidal, P. (2009). La teoría de la justicia social en Rawls. *Polis Revista Latinoamericana*. 23, p. 1 – 19.
- Villafané, J. (2004). *La Buena Reputación. Claves del Valor Intangible de las Empresas*. Madrid: Pirámide.

- Viñán, A. y Juárez, S. (2017). *Modelos de Ecuaciones Estructurales con Mínimos Cuadrados Parciales*. Puebla: SIEP. [Consultado el 13 de mayo de 2019]. Recuperado de: <https://cape.fcfm.buap.mx/SIEP/2018/someter.html>
- Walker, K. (2010). "A systematic review of the corporate reputation literature: Definition, measurement, and theory". *Corporate Reputation Review*. 12 (4), pp. 357 – 387.
- Weber, M. (1919). *La política como vocación*. [Consultado el 1 de junio de 2017]. Recuperado de: <http://disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-politica-como-vocacion-M.-Weber.pdf>
- Wessels, B. (2008). *Political leadership*. En: Kaid, L. y Holtz-Bacha, C. (Eds.), *Encyclopaedia of Political Communication* (pp. 600 – 602). London: SAGE.
- Watson, J. y Hill, A. (2006). *Dictionary of Media and Communication Studies*. 7ª edición. London: Hodder Education.
- Wollmann, H. (2007). Policy evaluation and evaluation research. En: Fisher, F; Miller, G. y Sidney, M. (Eds). *Handbook of Public Policy Analysis*. (pp. 393 - 402). Florida: Taylor & Francis Group.
- World Bank. (2015). *World Wide Governance Indicators*. [Consultado el 13 de Julio de 2016]. Recuperado de: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>
- WVS. (2012). *World Values Survey México 2012*. [Consultado el 01 de noviembre de 2016]. Recuperado de: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>
- WVS. (2015). *World Value Survey 2010 – 2014*. [Consultado el 01 de noviembre de 2016]. Recuperado de: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>
- Yang, S.; Lee, J. Y Wrigley, B. (2008). Country Reputation in Multidimensions: Predictors, Effects and Communication Channels. *Journal of Public Relations Research*. 20 (4), pp. 421 – 440.
- YouGov. 2015. *Government Approval*. [Consultado el 18 de noviembre de 2016]. Recuperado de:

[https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus\\_uploads/document/502tfjrf9t/YG-Archives-Pol-Trackers-Government-Approval-310715.pdf](https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/502tfjrf9t/YG-Archives-Pol-Trackers-Government-Approval-310715.pdf)

Zanotti, G. (2012). Jaques Maritain: su pensamiento político y su relevancia actual.

*Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*. 57, pp. 115 – 139.

Zhang, Y. (2009). A Study of Corporate Reputation's Influence on Customer Loyalty

Based on PLS-SEM Model. *International Business Research*. 2 (3), pp. 28 – 35.

# ANEXOS

---

La siguiente tabla presenta el listado de anexos:

**Tabla 16. 1 Lista de anexos.**

Anexo	Descripción
1	Matriz de congruencia
2	Bibliografía para elaborar la ponderación analítico jerárquica (AHP)
3	Cuestionario: La reputación gubernamental y sus factores determinantes
4	Instrumento para validación y calibración de variables y dimensiones de la reputación gubernamental: guía para entrevistas a alcaldes
5	Instrumento para validación y calibración de variables y dimensiones de la reputación gubernamental: guía para <i>focus group</i> )
6	Cuestionario: Evaluación de percepción: la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan

Fuente: Elaboración propia.

## ANEXO 1

Matriz de Congruencia			
Preguntas	Planteamiento del Problema Objetivos	Marco teórico General	Hipótesis
<p>¿En qué medida el desempeño gubernamental, el compromiso ético, el liderazgo de las autoridades y la comunicación gubernamental han determinado la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018?</p>	<p>Identificar en qué medida el desempeño gubernamental, el compromiso ético, el liderazgo de las autoridades y la comunicación gubernamental han determinado la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018.</p>	<p>La reputación se define como "el respeto que goza una persona, organización, institución (Eisenegger, 2008).</p> <p>Los stakeholders se definen como "aquellos grupos o individuos sin cuyo apoyo la organización dejaría de existir, así como aquellos cuyo objetivo es influir o son influenciados por la organización" (Luoma-aho, 2008, p.447).</p> <p>La reputación gubernamental se puede definir como "un record de acciones pasadas, y su reflejo en la habilidad de la organización para satisfacer las necesidades y las expectativas de sus stakeholders" (Luoma-aho y Makikangas, 2014, p. 41).</p> <p>Eisenegger e Imhof explican tres dimensiones de la reputación; el mundo de lo funcional, lo social y lo expresivo. (2008)</p>	<p>El desempeño gubernamental, el compromiso ético, el liderazgo de las autoridades y la comunicación gubernamental determinaron directamente la reputación gubernamental en el municipio de Uruapan, Michoacán, México en el año 2018.</p>

Matriz de Congruencia				
Variables	Definición	Dimensiones	Indicadores	Items
<b>General</b>				
<b>Dependiente</b>				
La reputación gubernamental	Entidad invisible de actitudes hacia la organización formada por los juicios que tienen los <i>stakeholders</i> de ésta (Fombrun, 1996).	N/A	Índice de reputación gubernamental	N/A
<b>Independientes</b>				
Desempeño gubernamental	Por desempeño gubernamental se entiende: cumplir los objetivos del en relación a las necesidades de los ciudadanos, mejorar la calidad de vida implementando políticas adecuadas y mejorar calidad de servicios prestados (Morales, 2009; Subirats, 2004)	Eficacia de Servicios Eficiencia (recursos / servicios) Avance económico		
Compromiso ético	Velasquez et al. (2015) definen a la ética como los estándares bien fundamentados sobre lo correcto e incorrecto que prescribe lo que los seres humanos deberían de hacer, normalmente en términos de derechos, obligaciones, beneficio a la sociedad, justicia o virtudes específicas.	Transparencia y rendición de cuentas Combate a la corrupción		
Liderazgo de las autoridades	Liderazgo de las autoridades, particularmente su capacidad para transmitir la claridad de objetivos, así como su compromiso con la institución (LGA, 2013).	Liderazgo de las autoridades	obtenidos por fuentes primarias	obtenidos a través de cuestionario
Comunicación gubernamental	Pfetshe (2008) la comunicación gubernamental se refiere a la "información pública, instituciones y estrategias mediante las cuales el gobierno maneja el flujo del mensaje político" (2008, p. 279)	Comunicación Externa y RP Comunicación Interna Innovación en mecanismos de información Escuchar y actuar Branding		

Fuente: Elaboración propia con base en Hernández et al., 2014.

## ANEXO 2

Bibliografía	Año de Publicación	Autores	Título
A1.c	1990	Fombrun, C. y Shanley, M.	What's a name? Reputation building and corporate strategy
A2.c	1994	Andreassen, T.	Satisfaction, loyalty and reputation as indicators of customer orientation in the public sector.
A3	1995	Shultz, K.	The Politics of the Political Business Cycle
A4	1996	Holden, S. y Vikøren, B	The Credibility of a Fixed Exchange Rate: How Reputation Is Gained or Lost
A5.c	1996	Fombrun, C.	Reputation, Realizing Value from the Corporate Image.
A6	2003	Bannister, F. et al.	Potentialities of Customer Relationship Management in the Building of Government Reputation
A7.c	2003	Fombrun, C. y Van Riel, C.	Fame&fortune: How successful companies build winning reputations.
A8	2004	Cahill, M. et al.	"The Recovery of Government Reputation: Exploring Two Dimensions of Strategy"
A9.c	2004	Transparencia Mexicana y Consulta Mitofsky.	Índice Mexicano de Reputación Empresarial.
A10	2005	Passow et al.	Country Reputation – From Measurement to Management: The Case of Liechtenstein
A11	2006	Loe, T. y Davies, G.	Branding China: The Ultimate Challenge in Reputation Management?
A12	2006	LGA (Local Government Association)	Local Government Reputation Campaign
A13	2007	Da Silva, R. y Batista, L.	Boosting government reputation through CRM.
A14	2007	Luoma-aho, V.	Neutral Reputation and Public Sector Organization.
A15	2008	Eisenegger, M. y Imhof, K.	The True, The Good and the Beautiful: Reputation Management In the Media Society.
A16	2008	Luoma-aho, V.	Sector Reputation and Public Organisations
A17	2008	King, B. y Whetten, D.	Rethinking the Relationship Between Reputation and Legitimacy: A Social Actor Conceptualization.
A18	2008	LGA (Local Government Association)	The reputation of local government literature review to support "my council campaign"
A19	2008	Yang, S. et al.	Country Reputation in Multidimensions: Predictors, Effects and Communication Channels.
A20	2009	Eisenegger, M.	Trust and Reputation in the age of globalization.
A21.c	2010	Romenti, S.	Reputation and stakeholder's engagement: an Italian case study.
A22	2010	Bussy, N. y Kelly, L.	Stakeholders, politics and power Towards an understanding of stakeholder identification and salience in government.
A23	2011	Luoma-aho, V.	Do expectations shape public sector reputation?
A24	2012	Fullerton, J. y Holzhausen, D.	Americans' attitudes toward South Africa: A study of country reputation and the 2010 FIFA World Cup.
A25	2013	Canel, J. y García, A.	Communicating trusting governments, Analysis of trust as an intangible asset of the Spanish central government
A26	2013	LGA (Local Government Association)	New Reputation Guide.
A27	2013	Beuren, I. y Almelda - Santos, P.	Relationship between government transparency and reputation.
A28	2013	Arana, R. y Calcedo, G.	La Reputación Gubernamental, Una aproximación pragmática a su análisis.
A29	2014	Canel, J.	Reflexiones sobre la reputación ideal de la administración
A30	2014	GCN (Government Communication Network)	Working with stakeholders.
A31	2014	Luoma-aho, V. y Makikangas, E.	Do public sector mergers (re)shape reputation?
A32	2014	Quintero, C. y Pérez, D.	The Mexican Reputation, a strategy to improve the stereotype Mexico shares with its U.S. diáspora.
A33	2014	Brunton, C.	Local Government Reputation Index, Waitomo Distric Council Public Boost.
A34	2015	Kizil, C. y Atalan, A.	Image and Reputation of Yalova City: A Study on Yalova University Students.
A35	2015	LGNZ (Local Government Association New Zealand)	Building a stronger local government for New Zealand. A survey of New Zealanders' perception of local government.
A36	2016	Reputation Institute.	Most Reputable Countries in 2016.
A37	2016	Reputation Institute.	Most Reputable Cities in 2016.
A38	2016	Luoma-aho, V. & Canel, M.	Public Sector Reputation

Fuente: Elaboración propia.

### ANEXO 3



### **CUESTIONARIO: LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL Y SUS FACTORES DETERMINANTES**

**Presentación:** Con fines académicos se realiza este cuestionario para conocer su opinión sobre un gobierno municipal. El gobierno municipal en México está integrado por los servidores públicos sindicalizados o de base, los servidores públicos de confianza y por el Ayuntamiento. Éste último, integrado por un presidente municipal, un síndico y concejales de diferentes partidos políticos. El Ayuntamiento se elige cada 3 años, de manera general a través de elecciones y a partir de julio de 2018 existirá la posibilidad de reelección inmediata.

La siguiente información se utilizará sólo con fines académicos y se garantiza su confidencialidad.

1. Edad: \_\_\_\_\_
2. Sexo: \_\_\_\_\_
3. Nivel de estudios: \_\_\_\_\_
4. Área de experiencia: \_\_\_\_\_
5. ¿Para usted cuál es la tarea más importante de un gobierno municipal?

6. Podría ordenar las siguientes funciones del gobierno municipal en orden de importancia, 11 para la más importante y 1 para la menos importante.

	Eficacia gubernamental. Proporcionar resultados de gestión en las distintas áreas tales como alumbrado, infraestructura, seguridad, tratamiento de residuos, etc.
	Eficiencia gubernamental: Gestión eficiente y gasto adecuado de los recursos públicos.
	Desarrollar las condiciones para generar empleo, atraer empresas y turismo.
	Gestión transparente y rendición de cuentas. Proporcionar información transparente y objetiva sobre lo que el gobierno hace.
	Combatir la corrupción.
	Que las autoridades sean líderes en la sociedad y en el gobierno.
	Tener buena comunicación con los ciudadanos.
	Tener una presencia innovadora en la Red.
	Tener buena comunicación con los trabajadores del gobierno municipal.
	Escuchar a los ciudadanos y tener en cuenta sus opiniones en la toma de decisiones.
	Generar marca del municipio y darle valor.

7. ¿Existen otras funciones que considere importantes al evaluar a un gobierno municipal?  
¿Cuál o cuáles? \_\_\_\_\_

8. Podría ordenar en orden de importancia los siguientes canales a través de los que usted conoce el trabajo del gobierno municipal, 6 para el más importante y 1 para el menos importante.

	Por los servicios públicos que yo utilizo.
	Cuando voy a las oficinas del gobierno municipal.
	Por los medios de comunicación.
	Por lo que dicen líderes de la comunidad.
	Por lo que dicen mis amigos y familia.
	Otro: _____

**Muchas gracias por su colaboración.**

## ANEXO 4



### **INSTRUMENTO PARA VALIDACIÓN Y CALIBRACIÓN DE VARIABLES Y DIMENSIONES DE LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL (Guía para entrevistas a alcaldes)**



#### **I. PRESENTACIÓN**

- Agradecimiento por la colaboración
- Presentación del investigador (Instituto y Universidad)
- Presentación de la Metodología y Objetivos del estudio
- Garantía de confidencialidad.
- Presentación del entrevistado: experiencia en sector público y privado, profesión, otras ocupaciones, nivel educativo, experiencia partidista...

#### **II. DATOS GENERALES**

- Municipio: \_\_\_\_\_
- Edad: \_\_\_\_\_
- Sexo: \_\_\_\_\_
- Profesión (Máximo nivel de estudios): \_\_\_\_\_

#### **III. PREGUNTAS GUÍA POR TEMAS**

##### **La reputación del gobierno municipal**

- ¿Qué caracteriza al gobierno municipal?
- ¿Considera que hay algo que lo hace único?
- ¿Qué considera que es lo mejor y dónde tiene las mayores áreas de oportunidad del gobierno municipal?
- Qué cree usted que es el principal motor de una buena reputación.
  - factores positivos y negativos
  - profundizar en los motivos
- ¿Qué cree que es importante para la buena reputación de los ciudadanos?

- Cómo cree que se percibe su gobierno desde los diferentes grupos de relación con el mismo: miembros del ayuntamiento, trabajadores del gobierno municipal, ciudadanos, turistas, inversores, medios de comunicación...
  - Diferencias y similitudes entre los grupos de interés.
  - Motivos que generan esas diferencias.
- ¿Qué figuras / personas relaciona usted con la reputación del gobierno municipal?
- ¿Qué gobiernos municipales podrían ser una referencia? (que posea factores positivos)

### **Percepción de gestión del gobierno municipal**

- ¿Cuál es la función más importante del gobierno municipal?
- Acciones que el ayuntamiento está llevando a cabo y promoviendo en la ciudad a nivel:
  - a. Social (servicios urbanos,...)
  - b. Medioambiental
  - c. Económico
- ¿Cómo influyen esas acciones en la percepción que se tiene del gobierno municipal (en su reputación)?
  - a. En los ciudadanos
  - b. En los medios
  - c. En otros actores gubernamentales (Gobierno del Estado, Gobierno Federal, Legisladores)
  - d. En otros perfiles relacionados con la ciudad (ONG's; líderes sociales)

### **Comunicación gubernamental**

- Para usted ¿qué es la comunicación del gobierno?, ¿cómo la tiene organizada? ¿qué es lo más fácil de la comunicación y qué es lo más difícil?
- ¿Cuáles son los objetivos de la comunicación?
- ¿Cada cuánto se ve con el director de comunicación?
- ¿Quién le escribe sus discursos, mensajes, cómo es el proceso?
- ¿Qué canales de comunicación utiliza el gobierno municipal?
- ¿A quién se dirige la comunicación: ciudadanos, turistas, inversores, entidades internacionales, otros.?
- Líneas de mejora: Mensajes que debe transmitir
- ¿Cómo escucha usted a los diferentes stakeholders?

### **Futuro y retos del gobierno municipal**

- Principales retos del gobierno municipal.
- Hacia dónde ha de ir: Principales líneas sobre las que su gobierno debe construir su futuro y el de la ciudad.

### **IV. EJERCICIO DE PONDERACIÓN DE VARIABLES**

**Podría ordenar las siguientes funciones del gobierno municipal en orden de importancia, 11 para la más importante y 1 para la menos importante.**

	Eficacia gubernamental. Proporcionar resultados de gestión en las distintas áreas tales como alumbrado, infraestructura, seguridad, tratamiento de residuos, etc.
	Eficiencia gubernamental: Gestión eficiente y gasto adecuado de los recursos públicos.
	Desarrollar las condiciones para generar empleo, atraer empresas y turismo.
	Gestión transparente y rendición de cuentas. Proporcionar información transparente y objetiva sobre lo que el gobierno hace.
	Combatir la corrupción.
	Que las autoridades sean líderes en la sociedad y en el gobierno.
	Tener buena comunicación con los ciudadanos.
	Tener una presencia innovadora en el Internet.
	Tener buena comunicación con los trabajadores del gobierno municipal.
	Escuchar a los ciudadanos y tener en cuenta sus opiniones en la toma de decisiones.
	Generar marca del municipio y darle valor.

### **V. CIERRE Y AGRADECIMIENTO**

- Agradecimiento al entrevistado por su colaboración

## ANEXO 5



### **INSTRUMENTO PARA VALIDACIÓN Y CALIBRACIÓN DE VARIABLES Y DIMENSIONES DE LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL (Guía para *focus group*)**



#### **I. INFORMACIÓN GENERAL:**

Municipio: \_\_\_\_\_

Lugar de ejecución: \_\_\_\_\_

Fecha de realización: \_\_\_\_\_

Hora de inicio / final: \_\_\_\_\_

No. De asistentes: \_\_\_\_\_

Adicionalmente se llenará tabla de descripción general de los asistentes: sexo, edad, ocupación, relación con el gobierno municipal.

#### **II. PRESENTACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL *FOCUS GROUP*:**

- Agradecimiento por la colaboración
- Presentación del investigador (Instituto y Universidad)
- Presentación de la Metodología y Objetivos del estudio
- Garantía de confidencialidad.
- Presentación de los participantes: edad, actividad profesional, situación familiar, su relación con la ciudad,...

#### **III. PREGUNTAS GUÍA POR TEMAS:**

##### **1. La reputación del gobierno municipal**

- a) En la ronda de presentación añadir una palabra / adjetivo que crean define a su gobierno municipal.
- b) Posteriormente una frase.
- c) ¿Qué considera que es lo mejor y lo peor de éste gobierno municipal?
- d) ¿Considera que hay algo que lo hace único?
- e) ¿Qué cree que le da buena reputación al gobierno municipal?

- (menciones espontáneas)
  - factores positivos y negativos. profundizar en los motivos
- f) ¿Qué cree que está haciendo para mejorar la reputación?
- g) ¿Qué figuras / personas le dan buena o mala reputación del gobierno municipal?
- h) ¿Cuál es el municipio de referencia y por qué?

## 2. Percepción de gestión del gobierno municipal

- De todos los servicios y funciones de un gobierno municipal, ¿Cuál es la función más importante del gobierno municipal?
- ¿Otras funciones que consideres importante al momento de evaluar a un gobierno municipal?
- ¿Qué le importa más? Resultados de servicios, procesos, personas, estructuras...
- **Preguntar sobre dos temas no tan visibles en la agenda pública: uno que va muy bien y otro que va muy mal, para ver cómo se percibe.**

## 3. Comunicación gubernamental

- ¿A través de qué canales de comunicación conoce el trabajo del gobierno municipal?
  - Canales: web del ayuntamiento, etc.
  - Mensajes principales
  - Frecuencia con la que comunica
- A quién se dirige la comunicación del gobierno: ciudadanos, turistas, inversores, otros
- ¿Considera que usted es escuchado por el gobierno municipal? ¿Cómo lo hace? ¿Cómo debería hacerlo?
  - Líneas de mejora: Mensajes que debe transmitir

## 4. El futuro y los retos del gobierno municipal y de la ciudad

- Principales retos a corto y a largo plazo: sus metas.
- Hacia dónde ha de ir: Principales líneas sobre las que el gobierno debe construir su futuro y el de la ciudad.

**IV. Ejercicio de ponderación: Se realizará en la última parte del *focus group*, de manera individual.**

Podría ordenar las siguientes funciones del gobierno municipal en orden de importancia. (Se darán tarjetas para acomodar con las siguientes frases)

	Dar resultados en las distintas áreas tales como alumbrado, infraestructura, seguridad, tratamiento de basura, agua, etc.
	Gestión eficiente y gasto adecuado de los recursos públicos.
	Desarrollar las condiciones para generar empleo, atraer empresas y turismo.
	Gobierno transparente y rendición de cuentas. Proporcionar información transparente, objetiva, clara y fácil sobre lo que el gobierno hace.
	Combatir la corrupción.
	Que las autoridades sean líderes en la sociedad y en el gobierno.
	Tener buena comunicación con los ciudadanos.
	Tener buena comunicación con los trabajadores del gobierno municipal.
	Escuchar a los ciudadanos y tener en cuenta sus opiniones en la toma de decisiones.
	Generar marca del municipio y darle valor.

**V. Cierre y agradecimiento**

- Agradecimiento a los participantes por su colaboración.



## ANEXO 6

### **CUESTIONARIO: EVALUACIÓN DE PERCEPCIÓN: LA REPUTACIÓN GUBERNAMENTAL EN EL MUNICIPIO DE URUAPAN**



**Presentación:** Buenos días, se está llevando a cabo una investigación para obtener el grado de Doctor en Políticas Públicas por el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, como parte de la investigación se lleva a cabo una encuesta a la población en general del Municipio de Uruapan para conocer su opinión sobre el gobierno municipal. ¿Le gustaría participar? Le tomará alrededor de 8 minutos.

#### Preguntas de identificación o demográficas

##### **1. Rango de edad:**

	Menor a 18 años
	18 – 25 años
	26 – 30 años
	31 – 35 años
	36 – 40 años
	41 – 45 años
	46 – 50 años
	51 – 55 años
	56 – 60 años
	61 – 65 años
	Mayor a 65 años

##### **2. Sexo**

	Femenino
	Masculino

##### **3. Ocupación:**

	Estudiante
	Empleado empresa privada
	Empleado sector público
	Comerciante / Emprendedor
	Profesionista
	Cuidado del hogar
	Artesano
	Campesino
	Jubilado / Pensionado
	Desempleado
	Otro

**4. Último grado de estudios:**

	Doctorado
	Maestría
	Licenciatura
	Preparatoria / Bachillerato / Técnico
	Secundaria
	Primaria
	Sin estudios

**Preguntas temáticas:**

**I. Variable desempeño gubernamental:**

**A) Dimensión: Eficacia gubernamental**

**5. ¿Qué tan satisfecho estas con los siguientes servicios públicos? (1 nada satisfecho, 5 muy satisfecho)**

**a. Seguridad pública**

1	2	3	4	5

**b. Alumbrado público**

1	2	3	4	5

**c. Agua potable**

1	2	3	4	5

**d. Mantenimiento de calles**

1	2	3	4	5

**e. Drenaje y alcantarillado**

1	2	3	4	5

**f. Recolección de basura**

1	2	3	4	5

**g. Mantenimiento de parques y jardines**

1	2	3	4	5

#### h. Panteones

1	2	3	4	5

#### B) Dimensión: Eficiencia gubernamental

6. Consideras que el recurso público se gasta de manera:  
(1 nada responsable, 5 muy responsable)

1	2	3	4	5

#### C) Dimensión: Avance económico

7. Consideras que las actividades del gobierno municipal para generar empleo son:  
(inadecuadas – muy adecuadas)

1	2	3	4	5

8. Consideras que las actividades del gobierno municipal para establecer nuevos negocios / nuevas empresas son:  
(inadecuadas – muy adecuadas)

1	2	3	4	5

9. Consideras que las actividades del gobierno municipal para atraer turistas son:  
(inadecuadas – muy adecuadas)

1	2	3	4	5

#### II. Variable: Compromiso ético

#### A) Dimensión: Transparencia y rendición de cuentas

10. ¿Qué tan transparente consideras que es el gobierno municipal?  
(1 nada transparente, 5 muy transparente)

1	2	3	4	5

#### B) Dimensión: Combate a la corrupción

11. Consideras que las actividades del gobierno municipal para combatir la corrupción son:  
(inadecuadas – muy adecuadas)

1	2	3	4	5

**III. Variable: Liderazgo de las autoridades**

**A) Dimensión: Liderazgo de las autoridades**

**12. Si hablamos de liderazgo, ¿cómo calificarías al presidente municipal?  
(Muy mal – Muy bien)**

1	2	3	4	5

**13. Si hablamos de liderazgo, ¿cómo calificarías a los secretarios y funcionarios del gobierno municipal?  
(Muy mal – Muy bien)**

1	2	3	4	5

**IV. Variable: Comunicación gubernamental**

**A) Dimensión: Comunicación externa y relaciones públicas**

**14. ¿Cómo calificarías la comunicación del gobierno municipal con los ciudadanos?  
(1 muy mala, 5 muy buena)**

1	2	3	4	5

**B) Dimensión: Comunicación interna**

**15. ¿Cómo evaluarías la capacidad de los trabajadores del gobierno municipal para resolver tus problemas?  
(1 muy mala, 5 muy buena)**

1	2	3	4	5

**C) Dimensión: Escuchar y actuar**

**16. El gobierno municipal toma en cuenta tus opiniones en la toma de decisiones:  
(nunca – siempre)**

1	2	3	4	5

**D) Dimensión: Marca ciudad**

**18 Si piensas en Uruapan, consideras que es algo:  
(1 muy malo, 5 muy bueno)**

1	2	3	4	5

**Cierre:** Muchas gracias por su colaboración, si tiene cualquier duda sobre los fines y la metodología de la encuesta comunicarse al correo: [joannammm@gmail.com](mailto:joannammm@gmail.com)