



DOCUMENTOS DE TRABAJO

Diagnóstico de las capacidades institucionales de los municipios mexicanos en materia de evaluación de políticas públicas

730

Benjamín Chacón

Julio de 2017



**Diagnóstico de las capacidades institucionales de los municipios mexicanos en materia de
evaluación de políticas públicas**

Benjamín Chacón*

Julio 2017

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Documento de Trabajo No. 730

Clasificación temática: Políticas Públicas

RESUMEN

El municipio es el orden de gobierno que está más próximo al ciudadano, y a lo largo de los últimos años ha visto aumentadas sus responsabilidades por encima de las meramente mandatadas por el Art. 115 Constitucional, los que en diversos estudios sobre gobiernos locales mexicanos se conoce como agenda ampliada. En virtud de lo cual, el municipio mexicano está desplegando acciones públicas en muy diversos temas, tales como desarrollo económico, social, preservación del medio ambiente, promoción de la cultura, educación y salud, movilidad y urbanismo, entre otros. Lo anterior, claro está, se acota en función de las capacidades institucionales del mismo municipio, que pueden ser administrativas, políticas, técnicas o financieras. Además, hay que tener en cuenta que entre nuestros municipios existe una alta heterogeneidad, no todos tienen las mismas capacidades para desplegar tales acciones, mucho menos para evaluar su desempeño y resultados. Esta investigación busca presentar un diagnóstico de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales en materia de evaluación de sus políticas públicas.

*Correo electrónico: benjaminchacon2004@yahoo.com.mx Las opiniones contenidas en este documento corresponden exclusivamente al autor y no representan necesariamente el punto de vista de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

Índice

I.	Introducción	1
II.	Justificación	3
III.	Objetivos	4
IV.	Planteamiento y delimitación del problema	5
V.	Marco teórico y conceptual	6
VI.	Hipótesis	23
VII.	Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis	24
VIII.	Conclusiones y nueva agenda de investigación	35
IX.	Bibliografía	38

I. Introducción

México cuenta con 2,441 municipios – altamente heterogéneos entre sí - de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015¹, herederos de una configuración integrada de dos vertientes, la primera es la forma de organización autóctona que prevalece hasta nuestros días en algunos pocos casos; y la segunda, la fuerte tradición de gobierno y administración novohispana, que fue implantada en nuestro país como consecuencia de los tres siglos de dominación de la Corona Española; tan es así que se dice que la nación mexicana se inició con la fundación, por parte del conquistador Hernán Cortés, del municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, en julio de 1519².

El municipio es una de las instituciones con más larga tradición en la cultura occidental. Es una comunidad natural que surge espontáneamente del proceso sociológico de la agregación social, es en el ayuntamiento en donde las familias por tener características sociales y culturales similares y por coincidir en un mismo territorio, suman sus esfuerzos para así poder satisfacer de mejor manera sus necesidades y acceder entonces a mejores condiciones de vida. El municipio es en consecuencia, unidad de producción, centro de convivencia humana y cultural, célula social y base de la organización política de México.

A partir de la reforma constitucional de 1999 se reconoció al municipio como un orden de gobierno, de manera que en combinación con una mayor conciencia y participación ciudadana así como dado el proceso económico globalizador en el que vivimos, el municipio mexicano ha experimentado en las últimas dos décadas un aumento progresivo de las demandas ciudadanas en la hechura de políticas públicas locales, fenómeno que ha expuesto y comprometido seriamente sus capacidades institucionales para hacer frente a los problemas públicos actuales y para lograr sus objetivos de gobierno. Este fenómeno se conoce como expansión de la agenda, lo cual explicaremos con mayor detalle más adelante.

¹ Consultado en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/municipal/cngmd/2015/> el 2 de junio de 2017.

² Díaz del Castillo, Bernal (2008). *Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España*. Grupo Editorial Tomo, S.A. de C.V., México, D.F.

Como consecuencia de dicha ampliación, los municipios, que constituyen el orden de gobierno que está más próximo a los ciudadanos, deberían tener claridad en cuanto al desempeño y los efectos que las políticas o programas públicos están teniendo en su población objetivo, suponiendo que tienen las capacidades institucionales necesarias y suficientes para diseñar, desplegar y – sobre todo – evaluar por sí mismos las políticas públicas orientadas a satisfacer las cada vez mayores exigencias ciudadanas.

Parte de la gran diversidad que caracteriza a los municipios mexicanos ataña a dichas capacidades institucionales, que se conciben como un factor posibilitante³, es decir, se refieren a la existencia de unos determinados instrumentos que hacen posible que un gobierno se desempeñe exitosamente y logre los objetivos de política pública planteados.

Pues bien, en virtud de que los municipios mexicanos se enfrentan día a día a diversas carencias técnicas, administrativas y financieras, entre otras, no pueden desarrollar las capacidades institucionales necesarias para desplegar y evaluar por sí mismos las políticas públicas que desarrollan.

³ Fiszbein, Ariel. (1997). *The Emergence of Local Government Capacity: Lessons from Colombia*. World Development 25, USA.

II. Justificación

El ámbito local es en donde convergen las necesidades de la población y la gestión pública, esta última responde a los objetivos que se expresan en resultados hacia el ciudadano de manera más palpable y directa. El municipio es agente principal del desarrollo local, por lo tanto, juega un rol protagónico en la articulación de los derechos y obligaciones de la comunidad traducidos en resultados.

En virtud de que el gobierno municipal debe ser capaz de poder diseñar, implementar y sobre todo evaluar sus políticas públicas, como un medio para determinar su eficiencia, eficacia y desempeño en el logro de sus objetivos planteados y de sus resultados; que son generar valor público y generar mejores condiciones que aporten a elevar la calidad de vida de sus habitantes, se hace necesario entonces estudiar las capacidades institucionales presentes en este nivel de gobierno teniendo en cuenta de que se sujetan a la misma heterogeneidad propia de las características y naturaleza del municipio mexicano.

En ese sentido, contar con formas de analizar y generar un diagnóstico de las capacidades institucionales del gobierno municipal en materia de evaluación de políticas públicas, aportaría a la generación de conocimiento y, principalmente, de propuestas orientadas al fortalecimiento de dichas capacidades, dando pie así a que los gobiernos municipales pueden hacer frente a las crecientes demandas ciudadanas, atender y resolver los problemas públicos de la mejor manera posible aportando a la mejora en la calidad de vida de sus habitantes y al desarrollo social y económico locales.

III. Objetivos

Este documento pretende presentar evidencia empírica sobre las capacidades institucionales que debería tener el municipio mexicano para realizar evaluaciones de las políticas públicas que diseña y pone en marcha con el fin de atender y resolver problemáticas públicas presentes a nivel local, observando que de entrada existe una alta heterogeneidad y diversidad entre nuestros municipios.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

El problema de política pública radica en la deficiencia y gran diversidad de capacidades institucionales, sean administrativas, técnicas, financieras, políticas, de los municipios mexicanos para poder emprender esfuerzos evaluativos de las políticas públicas que despliegan en sus territorios, con la finalidad de determinar si éstas son eficientes, eficaces y si tienen un adecuado desempeño para alcanzar los objetivos planteados: generar valor público y generar mejores condiciones que aporten a elevar la calidad de vida de sus habitantes.

V. Marco teórico y conceptual

El municipio es el espacio fundamental para la real democratización de las decisiones, a la vez que es la escala necesaria para mejorar la gestión pública de modo que garantice el bien común.

De acuerdo con Robles Martínez⁴, el municipio surgió durante la expansión del Imperio Romano, toda vez que se trata de una creación “pragmática” de los romanos quienes, si bien es cierto contaron con grandes ejércitos para conquistar muchos pueblos, no tenían personal suficiente para gobernar y administrar a los pueblos que iban sometiendo, es así que los romanos instituyeron el municipio como un instrumento para mantener el control sobre los territorios conquistados, pueblos que tuvieron la facultad de autogobernarse conservando sus propias instituciones, leyes y organización gubernamental en un marco de respeto y de reconocimiento absoluto de la autoridad de Roma y otorgando al Imperio un conjunto de prestaciones, tributos o gravámenes, estos eran mejor conocidos como “*munus munare*”. De hecho la voz latina “*Municipium*” significa “el conjunto de los obligados a pagar el tributo”⁵, denomina entonces a los obligados a cumplir determinadas prestaciones, tributos o servicios, incluyendo el militar⁶.

A lo largo del devenir histórico del municipio como institución política y de gobierno, han surgido diversas definiciones del mismo. Robles Martínez destaca tres elementos principales del municipio en torno de los cuales pueden plantearse algunas definiciones, a saber: el elemento humano, el territorio y el gobierno. Respecto del primer elemento mencionado, el humano, se dice que el municipio es el espacio en el que se destaca el vínculo social de vecindad⁷. Colín señala en su obra⁸ que hay varios autores que aportan a este elemento, por ejemplo, Martingnac apunta que “el municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí”, se trata de “un vínculo de muchos siglos, de hábitos no interrumpidos, de

⁴ Robles Martínez, Reynaldo (2013). *El municipio*. 10^a Edición, Editorial Porrúa, Ciudad de México.

⁵ Idem.

⁶ Iglesias, Juan (1989). *Derecho romano. Instituciones de derecho privado*. Ed. Ariel, Madrid, España.

⁷ Robles Martínez, op. cit.

⁸ Colín, Mario (1978). *El Municipio Libre*. Ediciones del Gobierno del Estado de México, citado en Robles Martínez, op. cit.

propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural, no puede disolverse ni debilitarse la existencia material del municipio, no es una creación del poder público, ni tampoco es una ficción de la ley, precedió a ésta habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida en común”. Por su parte, Cuesta señala que “el municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la continuidad de domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan”. Colmerio aporta a la discusión señalando que “municipio significa lazo de vecindad y participación en los derechos y cargos comunes”.

A su vez, Posadas señala que “... el municipio ... es esencialmente un núcleo de vecinos, de personas que viven en un espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad”. De esta forma podemos ver que el municipio es en sí mismo comunidad natural que surge espontáneamente del proceso de la agregación social del ser humano y de su necesidad de organizarse política, jurídica y administrativamente para cumplir determinados fines comunes.

Los otros dos elementos que mencionamos son el territorial y el del gobierno, a los cuales aportan dos autores de acuerdo con Colín⁹: por un lado, Pola dice que “el municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un Ayuntamiento”. Por su parte, Mendieta apunta que “el municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento”. Ambos señalan que el municipio es la porción de territorio básica que da forma a la organización del Estado, en la cual se aglutan numerosas familias que responden al gobierno del Ayuntamiento.

Una definición de municipio que incorpora los tres elementos ya mencionados es la propuesta por Gamas¹⁰, quien apunta que el municipio es “una unidad política dentro del Estado, comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia y la gestión de

⁹ Colín, Mario, op. cit.

¹⁰ Gamas Torruco, José (1983). *Federalismo y municipalismo*. Gaceta Mexicana de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.

los intereses puramente locales, en este aspecto el municipio dispone de una esfera particular de competencias. El municipio no está separado del Estado sino, por el contrario, está integrado a su estructura”. Entonces, dado que la autoridad municipal administra los intereses locales y provee de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades y anhelos de naturaleza local, entonces se convierten en el poder político más cercano a la comunidad, a los vecinos, conociendo así las necesidades más próximas de la población.

De acuerdo con el INAFED¹¹, el municipio es una entidad política y una organización comunal, es la base de la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación mexicana en su régimen interior; por ende el municipio es la célula básica de la división política de nuestro país, tal como se estipula en el Artículo 115 de nuestra Constitución Política. El municipio entonces es una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y en consecuencia, con capacidad política y administrativa¹².

El municipio es una comunidad natural que surge espontáneamente del proceso sociológico de la agregación social; es precisamente en el ayuntamiento donde las familias, por tener características culturales similares y por coincidir en un mismo territorio, aúnan sus recursos para lograr una mejor satisfacción de sus necesidades y poder entonces vivir y trascender. El municipio, además de ser célula social y política del Estado, es unidad de producción, centro de convivencia humana y cultural. El municipio es la primera forma de la sociedad civil, señala González Luna¹³; es el continente, el receptáculo, la fortaleza, la forma civil de la familia misma; pero ya con datos nuevos que sobrepasan las posibilidades familiares, de manera que un nuevo tipo de autoridad es exigido por la realidad viviente de la comunidad¹⁴. El municipio, continúa González Luna, es comunidad humana que traspuso los linderos de lo familiar.

¹¹ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (s/f). *Información básica sobre administración y gobierno municipal*. Secretaría de Gobernación, México, D.F.

¹² Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, op. cit.

¹³ González Luna, Efraín. (1942). *Naturaleza y funciones del Municipio*. Jalisco.

¹⁴ Ibid.

En la conceptualización del municipio intervienen tres elementos básicos: el elemento humano o la población, el territorio y el gobierno. En este sentido aprovechemos para recordar que el gobierno es uno de los elementos constitutivos del Estado, el cual es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por un poder soberano para obtener el bien público temporal¹⁵.

El municipio, dice Robles Martínez¹⁶, es una institución política que constituye a la vez un espacio de autogobierno, afirma que la característica que identifica al municipio es su capacidad para autogobernarse y que en función de la legislación aplicable, sus atribuciones de gobierno serán más o menos extensas. De esta manera es que el municipio se autogobierna por sus propios vecinos, por medio de un órgano colegiado que toma sus decisiones deliberativamente y por mayoría de votos, este órgano se conoce como ayuntamiento.

Ziccardi¹⁷ nos dice que es en el gobierno local en donde se gestiona todo lo relativo con el uso y apropiación del suelo urbano, la provisión de los servicios públicos para satisfacer las necesidades colectivas de la población, es en este nivel donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y los ciudadanos. Evidentemente, continúa la autora, el gobierno local debe cumplir con aquellas funciones y competencias que le corresponden, mismas que detallaremos más adelante, representar a la ciudadanía ante los demás órdenes de gobierno, administrar eficientemente los recursos públicos, promover la participación ciudadana y ejercer el gobierno democráticamente.

El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, que es el órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal. Se trata de un órgano de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley establezca. La competencia que nuestra Carta Magna otorga al gobierno municipal será ejercida por el

¹⁵ Porrúa Pérez, Francisco (2003). *Teoría del Estado*. Trigésima edición, Ed. Porrúa, México, D.F.

¹⁶ Robles Martínez, op. cit.

¹⁷ Ziccardi, Alicia (1995). *La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad*, publicado en Ziccardi, Alicia (1995). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Ed. Porrúa, México, D.F.

ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno estatal¹⁸.

El Artículo 115 de nuestra Constitución es el que contiene toda la regulación referente al municipio mexicano, desde 1917 ha sufrido diversas reformas entre las que destaca la de 1999, reforma con la cual el municipio adquiere su dimensión constitucional al ser ya un nivel de gobierno. Nuestros municipios generalmente tienden únicamente a atender aquellos asuntos derivados de las atribuciones estipuladas en el artículo 115 constitucional en su tercera fracción, entre las cuales se destaca:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

Adicionalmente, la fracción segunda estipula que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Adicionalmente, establece las facultados de los ayuntamientos en cuanto a que podrán aprobar los bandos de policía y de gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones de modo que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

La fracción quinta del 115 estipula que los municipios están facultados para lo siguiente:

¹⁸ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2007). *Introducción a la administración pública y el gobierno municipal*. Primera edición, Secretaría de Gobernación, México, D.F.

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Por otro lado, en la fracción sexta se establecen las competencias de los municipios en materia de coordinación metropolitana, mientras que en la séptima se establece que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado, la policía preventiva deberá acatar las órdenes del Gobernador del Estado en aquellos casos que se juzguen de fuerza mayor o de alteración grave del orden público.

Un tema importante que hay que mencionar es que la agenda de las políticas públicas en el ámbito municipal se ha estado expandiendo de tal modo que sobrepasa a lo establecido constitucionalmente en el 115. Al respecto, Cabrero¹⁹ nos dice que los patrones de la nueva economía mundial ofrecen oportunidades importantes a los gobiernos locales, dejando en éstos la capacidad de tejer redes empresariales locales, la audacia para atraer inversiones y el

¹⁹ Cabrero Mendoza, Enrique (2003). *La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria*, publicado en Cabrero Mendoza, E. (2003). *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, 1^a Edición, Porrúa, México, D.F.

ingenio para lograr integrar estos elementos en un proyecto de desarrollo equilibrado y sustentable

Por su parte, Díaz Aldret²⁰ señala que los gobiernos locales cada día juegan un papel estratégico en nuestro mundo contemporáneo, toda vez que la economía mundial ha sufrido grandes transformaciones y que el nuevo modelo de desarrollo, que está asociado a sofisticadas tecnologías así como a la generación y distribución de información, ha ayudado a revalorizar los aspectos ecológicos y las particularidades sociales de los territorios. Las acciones tendientes a generar bienestar y desarrollo se están haciendo más desde el nivel local que a partir de una planificación centralizada, como solía ocurrir. Es de este modo que, complementa la autora, es en los espacios locales y en las regiones donde se deben producir las respuestas y las propuestas para solucionar los problemas locales, son los gobiernos locales los que ahora tienen la enorme responsabilidad de asumir una visión estratégica para promover el desarrollo económico y social.

En la destacada aportación de Oliver Meza²¹ a la discusión sobre la ampliación de la agenda local, nos señala que el fenómeno de las agendas ampliadas se observa en la mayoría de los municipios mexicanos. Esto significa que cada vez más, nuestros municipios están encaminando acciones públicas hacia temas que van más allá de los expresamente estipulados en el marco jurídico – legal, como lo es el artículo 115 constitucional.

Es importante señalar en este punto que en el marco del estudio de las políticas públicas la palabra agenda nos refiere a tres tipos: la agenda pública, la agenda política y la agenda de gobierno, las cuales si bien es cierto son similares presentan diferencias en cuanto al tipo de actores que participan así como los recursos utilizados en cada espacio. De este modo podemos decir, siguiendo a Casar y Maldonado²², que la agenda pública es el conjunto de temas o problemas identificados como públicos y susceptibles de ser atraídos por el gobierno

²⁰ Díaz Aldret, Ana (2014). *Estudio introductorio: Gobiernos locales en México, procesos inconclusos y retos hacia adelante*, publicado en Díaz Aldret, Ana (2014). *Gobiernos locales*. Primera edición, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI Editores, México, D.F.

²¹ Meza Canales, Oliver (2015). *Agenda local. El entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.

²² Casar, María; Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, Documento de Trabajo del CIDE 207, México, D.F.

para la consecución de posibles soluciones. Por otro lado, la agenda política está constituida por temas o problemas que forman parte de los discursos de quienes, dados sus recursos o facultades institucionales, tienen la capacidad para impulsarla. Y finalmente, la agenda de gobierno es aquella que contiene el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y busca materializar a lo largo de su mandato en beneficio de su población. Meza²³, a su vez, operacionaliza la definición de la agenda como el conjunto de programas que un gobierno realiza para resolver problemas públicos, conjunto que se soporta en una estructura orgánica, recursos económicos y mandato legal. Entonces, al hablar de la expansión de la agenda a nivel local, nos referiremos a la agenda de gobierno de los municipios.

Ante el imperante escenario global de nuestros tiempos, los gobiernos locales están enfrentando nuevos retos. De acuerdo con Subirats²⁴, el bienestar pasa de ser una reivindicación global a convertirse en una mayor demanda personal y comunitaria, que toma forma alrededor de la vida cotidiana y en los espacios de proximidad, espacios hacia los cuales se está trasladando el foco de tensión y desde los cuales se requieren soluciones concretas a través del impulso de políticas públicas locales orientadas al desarrollo económico, la ordenación del territorio, las políticas sociales y la sostenibilidad ambiental. La proximidad en nuestros días se está convirtiendo en un factor integrador de respuestas concretas e integrales a demandas locales de manera que los municipios son ahora espacios vitales para promover el bienestar personal y colectivo.

De acuerdo con la literatura²⁵, algunos de los temas que conforman la agenda local ampliada tienen que ver con educación, salud, deporte, medio ambiente, economía, desarrollo social, seguridad pública, regulación de la convivencia²⁶, entre otros.

²³ Meza Canales, op. cit.

²⁴ Subirats, Joan (2006). *El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana*, publicado en Díaz Aldret, Ana (2014). *Gobiernos locales*. Primera edición, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI Editores, México, D.F.

²⁵ Cabrero Mendoza, Enrique; Cejudo, G.; Merino, M. (2008). *El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva*, en Barceló, D. Cabrero, E. (2008). *Federalismo y descentralización*, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, México, D.F.

²⁶ Cabrero Mendoza, Enrique (2003). op. cit.

Vemos entonces que el municipio es cada vez más la piedra angular para el desarrollo, no únicamente local o regional, sino también nacional. Esto se hace cada vez más evidente. Ante tal reto, el pasar de ser simples agencias administrativas a ser unas eficientes instancias de gobierno generadoras de soluciones integrales a los problemas públicos locales, los gobiernos municipales necesitan urgentemente contar con capacidades institucionales tales que les permitan estar a la altura de las circunstancias y superar los retos que están enfrentando diariamente en su gestión y en la procuración del bien común.

Para ello es importante tener en mente que el quehacer de los municipios no ocurre en el vacío. Se da más bien en el marco de las reglas e instituciones en el cual los gobiernos locales deben atender y dar solución a los diversos problemas públicos que enfrentan. En ese sentido, la pregunta obligada es ¿cuál es la condición actual de nuestros municipios en lo que se refiere a las capacidades institucionales de las que están dotados para hacer bien su trabajo?, pero antes de respondérnosla, cabe hacernos otra pregunta: ¿qué son las capacidades institucionales?

Inclusive antes de respondernos esta segunda pregunta, valdría la pena recordar que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, señala North²⁷, son las limitaciones creadas por el hombre mismo para dar forma a la interacción humana estructurando así, incentivos en el intercambio humano, sea de carácter político, social o económico. De hecho, señala North, la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable – aunque no necesariamente eficiente – de la interacción humana que acontece diariamente. Por su parte, en lo que ataña a las instituciones políticas, Rothstein²⁸ las define como el conjunto de reglas compartidas y aceptadas, basadas en un sistema de valores sociales, que permiten a los gobiernos ejercer su tarea de dirección social.

²⁷ North, Douglas C. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. 1^a Edición, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

²⁸ Rothstein, Bo. (2001). *Las instituciones políticas: una visión general*. Publicado en Godin, Robert E., Klingemann, H.D. (2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Ediciones Istmo, Madrid, España.

Ahora bien, según el diccionario de la Real Academia Española, capacidad proviene del latín *capacitas*, -*ātis*, que refiere la cualidad de ser capaz, la capacidad para el cargo que se desempeña, o bien, la aptitud para el cumplimiento de una obligación determinada.

En general, podemos decir que las capacidades son aquellas habilidades para realizar alguna actividad con base en los objetivos deseados reflejándose en resultados determinados²⁹. En la sociedad existe una amplia diversidad de capacidades, en este trabajo estaremos hablando de las capacidades gubernamentales, las cuales son “las habilidades de las instancias gubernamentales para cumplir con los objetivos establecidos previamente y operacionalizados en actividades o tareas de manera eficaz, eficiente, innovadora y continua”³⁰.

²⁹ Rosas Arellano, Jarumy (2011). *Evaluación de las capacidades de los gobiernos municipales de Jalisco para implementar política social*, Tesis de Maestría, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara, Jalisco.

³⁰ Idem.

Vayamos con nuestra pregunta: ¿qué son las capacidades institucionales? Ya mencionábamos con Fiszbein³¹ que la capacidad institucional es un factor posibilitante, como él le llama, y que se concibe como la existencia de instrumentos que hacen posible que un gobierno local se desempeñe exitosamente. Por ejemplo, el autor propone tres categorías distintas de estas capacidades: 1) lo que él llama mano de obra, que más bien se refiere a la profesionalización de los servidores públicos municipales, 2) el capital, es decir, conformada por la infraestructura física de la que dispone el gobierno local, y 3) la tecnología, entendida como el estilo de gestión interna de las agencias públicas locales, es decir, sus funciones de gestión, planeación, control y evaluación, así como de obtención, procesamiento y distribución de la información gubernamental. Fiszbein también hace la diferenciación entre capacidad y desempeño. Por capacidad se refiere, reitera, a las condiciones necesarias para que un gobierno cumpla exitosamente sus funciones; por desempeño alude a los resultados sociales que derivan de la acción de gobierno. El desempeño en la administración pública, dicen autores como Wholey y Newcomer³², se refiere a la productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia de los servicios y programas públicos. Los resultados reflejan los impactos – intencionados o no – de las acciones gubernamentales³³. Así, las capacidades institucionales son el conjunto de condiciones que son necesarias para que un gobierno local alcance exitosamente los resultados sociales que se ha planteado.

Los resultados de la acción de gobierno son un elemento esencial en el buen funcionamiento de toda democracia. No obstante, es razonable suponer que la calidad de los procesos internos en la administración pública local influye – positiva o negativamente – en la eficacia de los resultados alcanzados, por lo que se desprende que la capacidad institucional de un gobierno puede verse como un atributo que pueda traducirse en un mejor desempeño de la organización pública.

³¹ Fiszbein, Ariel, op. cit.

³² Wholey, Joseph., Newcomer, K. (1989). *Improving government performance*. Jossey Bass Public Administration Series, San Francisco, California.

³³ Olivera Gómez, Daniel Armando; Cano Flores, M. (2010). *La evaluación del desempeño a nivel municipal*. Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana, Veracruz, México.

Existen muchas otras definiciones de la capacidad institucional y de su aplicación específica a los gobiernos municipales. Ahuactzin³⁴ señala que el concepto de capacidad institucional se origina hacia 1997, cuando Grindle propuso cuatro diferentes tipos de capacidad institucional: 1) la administrativa, entendida como la habilidad de las dependencias gubernamentales para realizar adecuadamente la entrega de bienes y servicios, 2) la técnica, que es la habilidad para manejar las cuestiones financieras y seguir los cursos de acción pertinentes, 3) la capacidad política, concebida como la habilidad para responder a las demandas sociales, permitir la canalización y representación de intereses sociales e incorporar la participación social en la toma de decisiones, y finalmente, 4) la organizacional, que es la habilidad para establecer y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica. Así, de acuerdo con Ahuactzin, el concepto de capacidad institucional se apareja entonces a la habilidad de un gobierno para lograr un propósito determinado en el ámbito de la gestión pública.

Existen diversos autores que han estudiado acerca de las capacidades institucionales, un caso es el de Payne y Losada³⁵ quienes la conciben como la capacidad del gobierno para afrontar los problemas sociales, agregan que la capacidad institucional es la idoneidad o suficiencia en la configuración de las instituciones de una sociedad, que permita la solución efectiva de los problemas colectivos presentes y futuros que enfrenta una comunidad determinada, de manera que pueda alcanzar un desarrollo social y económico adecuados. Por su parte, Hildebrand y Grindle³⁶ afirman que las capacidades institucionales se pueden ver como las habilidades de un gobierno para conducir políticas eficientes y efectivas, definición que se alinea a la materia de evaluación, precisamente, de las políticas locales.

³⁴ Ahuactzin, Laura. (s/f). *La capacidad institucional de los municipios mexicanos*. Consultado el 18 de abril de 2017 en <http://www.lase.mx/ensayos/la-capacidad-institucional-de-los-municipios-mexicanos/>

³⁵ Payne, Mark; y Losada, Carlos. (1999). *Institutions and Development in Latin America: An Approach Towards Quantitatively Describing Institutional Capacity in the Region*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., citado en Ahuactzin, Laura op. cit.

³⁶ Hildebrand, Mary E., Grindle, M.S. (1994). *Bulding sustainable capacity: challenges for the public sector*. Harvard Institute for International Development, Harvard University, Boston, citado en Ahuactzin, Laura op. cit.

Por su parte, Torres Fragoso³⁷ identifica seis tipos de capacidades institucionales con que debe contar un gobierno local: la profesionalización de los recursos humanos, la capacidad financiera, la reglamentaria, la administrativa, la operativa y la estratégica. Por su parte, Ramírez Pérez³⁸ alude a dos tipos de capacidades en función de las cuales se dará una mayor o menor autonomía de los gobiernos municipales: la capacidad política y la capacidad de gestión. Por la primera, se refiere a la magnitud de sus atribuciones políticas, ya sea otorgadas legalmente, o a partir del peso que tenga el municipio en el sistema político. En el primer aspecto señalado entran en juego los recursos legales, su posición en el sistema jurídico institucional y el marco legal que le permita realizar sus actividades. En cuanto al segundo aspecto, entran en consideración los elementos políticos informales de la relación del municipio, por ejemplo, mayor o menor acceso al poder central, disciplina partidista, entre otros elementos. Por la segunda capacidad, la de gestión, refiere la autora que es una dimensión negociadora de la autonomía, los recursos necesarios para el logro de los objetivos establecidos, que pueden ser del tipo financiero, entre otros. En suma, la capacidad política y la capacidad de gestión supondrían la disponibilidad de los gobiernos para desarrollar un programa político y las políticas públicas que de él deriven.

Ahuactzin³⁹ identifica cinco dimensiones de la capacidad institucional en el ámbito local: 1) administrativa, 2) organizacional, 3) legal, 4) financiera y 5) política. Vamos a abordar cada una de éstas. La capacidad administrativa refiere al conjunto de competencias con los que cuenta la gestión municipal para asumir en condiciones óptimas las responsabilidades propias del municipio. La autora destaca que la modernización administrativa se ejecuta de dos maneras: por un lado, a través de los postulados de la Nueva Gerencia Pública en los municipios metropolitanos y urbanos; mientras que por el otro, se establecen principios básicos de administración en aquellos municipios semiurbanos, rurales e indígenas. Ahora bien, en cuanto a la capacidad organizacional, ésta contempla la forma en que se dividen, agrupan y coordinan las actividades del municipio de manera sistemática y coherente con los

³⁷ Torres Fragoso, Jaime. (2012). *Innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica. Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública*. Universidad del Istmo, Ixtepec, Oaxaca, México.

³⁸ Ramírez Pérez, María Antonia. (2002). *Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales*, ponencia para el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

³⁹ Ahuactzin, Laura op. cit.

temas relevantes de la gestión pública municipal. Sobre la capacidad legal, es la construcción y/o reforma de las normas de interacción interna en las organizaciones, o sea, los elementos fundamentales del marco jurídico de gobierno que contempla su ámbito de acción a nivel municipal. La capacidad financiera es aquella con la que los gobiernos locales obtienen los recursos económicos que les permitan desarrollar las competencias que le han sido delegadas. Y finalmente, la capacidad política, la cual se concibe como la habilidad de responder a demandas sociales, permitir la canalización y representación de intereses sociales incorporando la participación social en la realización de decisiones públicas a nivel local.

Por otro lado, en este documento hemos hablado varias veces de las políticas públicas, sin embargo, hay que mencionar con mayor precisión cómo se definen. De hecho, existe una amplia variedad de definiciones de las políticas públicas en el marco de un intenso y fructífero debate, del cual valdría la pena rescatar que, en general, que la política pública constituye el conjunto de acciones de gobierno que tienen la finalidad de realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia⁴⁰. Por su parte, Tamayo⁴¹ afirma que las políticas públicas son el grupo 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. El mismo autor señala que existe un proceso – un ciclo, como también se le conoce - por medio del cual se construyen las políticas públicas. Sobre este ciclo Aguilar⁴² dice que consiste más que nada de un dispositivo analítico, construido intelectualmente con fines de modelación, ordenamiento y prescripción de la política. En la vida real estas etapas del ciclo de las políticas interactúan entre ellas, van y vienen a lo largo del tiempo en que se construye una política y no pueden considerarse las etapas del ciclo como eventos sucesivos uno del otro. Aguilar también nos dice que el análisis de las políticas públicas se enmarca en un ciclo de cuatro etapas: la definición del problema, la formulación y diseño de las políticas, su implementación y la evaluación de las mismas⁴³.

⁴⁰ Aguilar Villanueva, Luis F. (2010). *Política pública*, Siglo Veintiuno Editores, México, D.F.

⁴¹ Tamayo Sáez, Manuel (1997). *El análisis de las políticas públicas*, publicado en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto, *La nueva administración pública*, Alianza Editorial, S.A., Madrid, España.

⁴² Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Editorial Porrúa, México, D.F.

⁴³ Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). *La hechura de las políticas*, Editorial Porrúa, México, D.F.

En esta investigación nos concentraremos en la etapa de la evaluación de las políticas públicas, la cual se puede considerar que es inherente a las sociedades democráticas y de sus gobiernos, las tres razones para que esto sea así son las siguientes⁴⁴:

- Añade información al inventario de conocimiento que se requiere para la acción pública.
- Desarrolla capacidades analíticas en las dependencias públicas promoviendo una cultura del aprendizaje.
- Contribuye a fomentar la rendición de cuentas de modo que pueda ayudar a prevenir la corrupción, provee información sobre el desempeño del gobierno y establece formas de corrección de lo que se está haciendo mal.

En realidad existen tantas definiciones de evaluación de políticas públicas como autores han escrito al respecto; no obstante ello, podemos señalar que la evaluación de las consecuencias de cualquier política nos remite necesariamente al tema de la causalidad. Así, en esencia la evaluación consiste en establecer que la política o intervención pública produjo una determinada consecuencia o efecto en su población objetivo⁴⁵.

La evaluación es una valoración puntual de una intervención mediante el uso de procedimientos y herramientas analíticas para obtener información pertinente, comparable y confiable del proceso, los resultados y los impactos – o los tres -, a fin de no solo documentar los patrones sino también de explicarlos y/o comprenderlos⁴⁶. Por su parte, el Comité de Ayuda al Desarrollo⁴⁷ de la OCDE sostiene que la evaluación es un escrutinio lo más sistemático y objetivo posible de un programa o política pública en ejecución o ya terminado, en sus dimensiones de diseño, implementación y resultados. Su propósito es determinar la pertinencia y logro de los objetivos y la eficiencia, efectividad, impacto y sustentabilidad del

⁴⁴ Chelimsky, E. (2006). *The purposes of evaluation in a democratic society*. Publicado en Shaw, I. F., Greene, J.C., Mark, M.M. (2006). *The SAGE handbook of evaluation*. SAGE, Londres.

⁴⁵ Cortés, Fernando (2008). *Causalidad y evaluación del impacto de la política*, publicado en Cortés, Fernando; Escobar, A., González de la Rocha, M. (2008). *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. Primera edición, El Colegio de México, A.C., México, D.F.

⁴⁶ Cunill, N., Ospina, S. (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. Informe comparativo de 12 países*. Banco Mundial CLAD.

⁴⁷ OECD (2010). *Estándares de calidad para la evaluación del desarrollo*. Serie Directrices y Referencias del CAD. Comité de Ayuda al Desarrollo, OECD.

desarrollo a través del despliegue de las políticas. La evaluación robusta e independiente de las políticas proporciona información acerca de lo que sí funciona, de lo que no funciona y por qué lo hace o deja de hacer. Esto evidentemente representa un aprendizaje que contribuye a mejorar la efectividad e impacto de las políticas.

Existen varios tipos de evaluación⁴⁸, en función del contenido de las mismas (de diseño, de procesos, de impacto, etc), según los actores que la promueven (individuales, conjuntas), según quienes las realizan (autoevaluaciones, externas o mixtas) o según el momento en que se encuentra la política evaluada (ex – ante, ex – dure o intermedia y ex – post). Sin embargo, para los fines de la presente investigación no abundaremos en detalles de estos tipos de evaluación. Más bien, enfatizaremos en por qué evaluar la gestión pública local.

La evaluación de las políticas públicas es una condición previa a todo esfuerzo de racionalización de la gestión, permite adaptar sus decisiones a los resultados de la acción gubernamental y favorece la transparencia de la acción pública y la legitimidad del sistema político, señala Ramos⁴⁹. Lamentablemente, señala el autor, los procesos de evaluación no se han institucionalizado del todo, hay ciertos avances por el momento, en los municipios mexicanos de modo tal que actualmente constituyen un reto para la gestión pública local, dada la necesidad de optimizar los recursos y de promover un mayor impacto de las políticas públicas locales en aras de promover una mayor competitividad y bienestar. En esta materia, algunos de los retos que se enfrentan tienen que ver con que no se cuenta con información de todos los municipios del país, nulo o deficiente apoyo computacional y de sistemas, la poca información disponible no se usa para la toma de decisiones en el nivel de gobierno municipal, y una escasa cultura de medición y de evaluación por resultados. Ya Pineda⁵⁰ señala que a pesar de que existen disposiciones legales de orden federal que amplían al orden

⁴⁸ DGPDLE (2007). *Manual de gestión de evaluaciones de la Cooperación Española. Aprende para mejorar*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas Públicas, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.

⁴⁹ Ramos, José María; Villalobos, A. (2011). *La evaluación del desempeño en México: experiencias y retos para el desarrollo local*, publicado en Ramos, José María; Sosa, J. Acosta, F. (2011). *La evaluación de las políticas públicas en México*. Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.

⁵⁰ Pineda Ortega, Pablo. (2014). *Planeación y evaluación de políticas públicas en los municipios de México. Debilidades y fortalezas en su desempeño institucional*. Instituto de Estudios del Federalismo. 1^a Ed. Guadalajara, Jalisco, México.

subnacional los avances en desarrollo institucional, tanto del entorno como de las capacidades, puede que tales resulten aún insuficientes si no se acompañan de los debidos estímulos o sanciones para su logro.

VI.- Hipótesis

Hipótesis de investigación.

Los municipios en nuestro país cuentan con un nivel adecuado de capacidades institucionales para que realicen evaluaciones, de diversa naturaleza, para determinar la pertinencia, eficacia y eficiencia de las políticas públicas que despliegan en atención de los problemas públicos locales.

Hipótesis nula.

Los municipios en nuestro país no cuentan con un nivel adecuado de capacidades institucionales para que realicen evaluaciones, de diversa naturaleza, para determinar la pertinencia, eficacia y eficiencia de las políticas públicas que despliegan en atención de los problemas públicos locales.

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

En las líneas anteriores hemos mencionado que existe una enorme heterogeneidad municipal en nuestro país, con enormes precariedades y deficiencias en todos los campos, lo cual los ha orillado a ser, en su gran mayoría, solamente gestores de apoyos y programas públicos de los órdenes estatal y federal, ni se diga en cuanto a sus capacidades en materia de evaluación de políticas públicas. Si bien es cierto que los municipios cuentan con un marco de gobierno homogéneo y sustentado en el ayuntamiento, sus estructuras de gestión pública y mecanismos de operación son muy diversos. Indudablemente, el binomio planeación y evaluación constituyen un elemento fundamental en la gestión municipal, ya que son la diferencia entre una gestión rebasada por los bomberazos del día a día, sin rumbo ni proyecto, y una gestión orientada al logro de objetivos factibles y deseables para su población en el mediano y largo plazos. Esto suena muy bien, pero su eficacia depende del adecuado desarrollo de las capacidades institucionales municipales, he ahí el reto.

Pues bien, respondiendo a nuestra otra pregunta, es decir, ¿cuál es la condición que hoy en día guardan las capacidades institucionales en los municipios mexicanos? Al respecto, diversos autores como García⁵¹ apuntan que existen diversos factores estructurales que generan debilidad en el ámbito municipal de gobierno en nuestro país, por ejemplo, los períodos gubernamentales muy cortos que en lo general son de tres años salvo contadas excepciones en algunos – dos – estados del país; el diseño y las funciones del cabildo no se ajustan a los retos que hoy enfrenta el gobierno municipal; la carencia de sistemas de servicio profesional de carrera municipal y, por ende, endeble profesionalización de los servidores públicos municipales; la insuficiente coordinación metropolitana y de asociacionismo municipal; un inadecuado trato parejo a todos los municipios sin tomar en consideración sus naturales diferenciaciones; y finalmente un federalismo incompatible con el fortalecimiento de los gobiernos municipales.

⁵¹ García del Castillo, Rodolfo (1999). *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. Editorial Porrúa, México, D.F.

Nuestros gobiernos municipales no cuentan con las capacidades necesarias para sumir las competencias y funciones cada vez crecientes y que se requieren para hacerse cargo de su propio desarrollo⁵².

Cabrero⁵³ señala que existen varios elementos que debilitan las capacidades institucionales de los municipios, entre los cuales menciona la fragilidad del marco normativo, la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, la falta de profesionalización de los servidores públicos municipales, la ausencia de sistemas de planeación municipal y la carencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local.

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación⁵⁴ (ASF) identifica como los principales problemas estructurales del desarrollo institucional municipal a los siguientes: significativa dependencia de los recursos federales, marco jurídico local insuficiente y heterogéneo, alta rotación de personal e inadecuada profesionalización del mismo, falta de institucionalización de los procesos de trabajo, débiles sistemas de control interno, limitada transparencia y rendición de cuentas de la gestión municipal y debilidades en los procesos de planeación y ejercicio de los recursos. Estas debilidades en las capacidades institucionales del municipio implican un insuficiente cumplimiento de los objetivos del gobierno municipal. Según la ASF, no existe en los gobiernos locales una cultura de la evaluación con un alcance suficiente ni se ha institucionalizado la evaluación como tal⁵⁵.

Por ejemplo, en el caso de las capacidades inherentes a la evaluación de políticas públicas locales, según la literatura, las carencias son varias en el ámbito municipal mexicano. Nuestros municipios requieren ser más eficientes en el ejercicio de los recursos públicos de los que dispone y más eficaces en el cumplimiento de metas institucionales. De manera particular, se requiere de la institucionalización efectiva de una política de evaluación del

⁵² Villalobos Pacheco, Alberto. (2010). *El sistema de evaluación del desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.

⁵³ Cabrero Mendoza, E. (2004). *Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales en México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?*, publicado en la Revista Gestión y Política Pública, Vol. XII, Num. 3, II semestre, CIDE, México, D.F.

⁵⁴ Consultado el 24 de junio de 2017 en

http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/215757/2_Ponencia_Jaime_Alvarez-Auditor_a_Superior.pdf

⁵⁵ Consultado el 24 de junio de 2017 en <http://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2017/06/Sist-Evaluacion-Desempeno-Gobs-Locales ASF.pdf>

desempeño en el ámbito municipal⁵⁶. Uno de los grandes retos que enfrentan nuestros municipios tiene que ver con cómo incluir en sus procesos de toma de decisiones la evaluación de la gestión y de las políticas públicas, tema que no ha sido prioritario para los municipios. En el ámbito local mexicano se adolece de agendas estratégicas en materia de competitividad y desarrollo fundadas en procesos de evaluación de la gestión y políticas públicas locales⁵⁷. Además, la ausencia de perfiles con conocimientos de planeación, programación y evaluación en el ámbito local impacta negativamente en el desarrollo de las capacidades institucionales municipales.

Es muy importante fomentar las capacidades locales, en cuanto a estrategias y técnicas administrativas, renovación y motivación del recurso humano y desarrollo de los principios de la gestión para resultados en el ámbito local⁵⁸ a partir del ejercicio de evaluación del desempeño de la gestión local y de sus políticas.

Así, podemos decir que la construcción de capacidades es el desarrollo de las habilidades necesarias para que las organizaciones públicas logren determinados objetivos de política.

Los gobiernos deben transformarse radicalmente para estar en las mejores condiciones de dar respuestas rápidas y efectivas a los problemas públicos, las administraciones públicas deben actuar de manera clara, efectiva y honesta, plantear políticas y acciones públicas eficaces y eficientes para que se contribuya a que la sociedad satisfaga sus necesidades, se resuelvan los problemas públicos y se generen condiciones propicias para el desarrollo y un mejor nivel de bienestar de la sociedad.⁵⁹

A todas luces es evidente que nuestros gobiernos municipales requieren fortalecer su gestión, para entonces estar en condiciones de impulsar proyectos de desarrollo viables y eficientes. Para ello deben contar con las capacidades necesarias.

⁵⁶ Ramos, José María; Villalobos, A. (2011). op. cit.

⁵⁷ Ídem

⁵⁸ Ídem

⁵⁹ Morales y Gómez, Juan Manuel (2009). *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México*, Editorial Porrúa, México, D.F.

Rosas Arellano⁶⁰ nos da una explicación sobre el enfoque de construcción de capacidades gubernamentales señalando que en una primera discusión teórica hay autores que conciben la capacidad como una condición mientras que otros como un determinado proceso con resultados.

Según esto, los autores que conciben la capacidad como una condición resaltan su característica estática por lo cual puede utilizarse en el momento que sea necesario. La capacidad, entonces, es algo que se puede tener, construir y utilizar. Por otro lado, quienes perciben la capacidad como un proceso destacan la característica dinámica de ésta. Incorporan al concepto particularidades como la complejidad, la movilidad y la multidimensionalidad asociadas, a su vez, a un determinado contexto. Así, se destaca que la capacidad es “un proceso dinámico en función de un contexto determinado, conduce a la obtención de un resultado, éste se puede ganar o perder en comparación a la condición inicial”⁶¹.

Acorde con la perspectiva dinámica de las capacidades, se puede ver la capacidad como “todo el proceso por medio del cual los valores son reasignados en resultados”⁶², adicionalmente, como “la habilidad de una organización para actuar efectivamente con bases sustanciales para perseguir sus objetivos”⁶³. Muy vinculado con esta perspectiva dinámica de las capacidades encontramos al concepto de aprendizaje organizacional, señala la autora que, dado que las organizaciones pueden aprender y atender así áreas de oportunidad en sus estructuras, se refuerza el enfoque de construcción de capacidades mencionado y da soporte a la idea de que “las capacidades se pueden construir, transformar y ajustar atendiendo al contexto en que se desarrolla la organización”⁶⁴.

Ahora bien, como se afirmó previamente, en la sociedad existen muchos tipos de capacidades, dado que en esta investigación nuestro enfoque se centrará en los gobiernos

⁶⁰ Rosas Arellano, Jarumy (2011), op. cit.

⁶¹ Ídem.

⁶² Lyons, Tara, Reimer, B. (2006). *A literature review of capacity frameworks; six features of comparison*, NRRN Conference, Twillingate, NFNL, citado en Rosas Arellano (2011), op. cit.

⁶³ Polidano, Charles (2000). *Measuring public sector capacity*, World Development Vol. 28, citado en Rosas Arellano (2011), op. cit.

⁶⁴ Rosas Arellano (2011), op.cit.

municipales, entonces conviene acotar nuestro análisis a aquellas capacidades gubernamentales que están, naturalmente, dirigidas a la gestión pública, entendida como el conjunto de reglas y decisiones orientadas a incentivar y coordinar acciones de las personas – plasmadas en procedimientos y mecanismos contractuales – para alcanzar los fines de la organización pública (eficiencia y equidad) en el marco de restricciones jurídico-políticas peculiares⁶⁵. Este es el elemento diferenciador respecto de otros tipos de capacidades.

En este contexto de capacidades gubernamentales hay tres dimensiones a destacar: la institucional, la de las políticas públicas y la administrativa⁶⁶. La dimensión institucional es fundamental para las capacidades gubernamentales toda vez que definen las reglas del juego, está muy vinculado con el enfoque del desarrollo organizacional. Por su parte, la dimensión de las políticas públicas “agrupa las definiciones que conectan las capacidades dentro de las etapas de las mismas⁶⁷”, a saber diseño, implementación y evaluación. Esto es, la habilidad del Estado y de la administración pública para generar valor público y social mediante la puesta en marcha de determinadas políticas públicas. Finalmente, en la dimensión administrativa se entiende la capacidad gubernamental como la habilidad para realizar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad del gobierno y de la administración pública en su operación cotidiana.

Arellano y Cabrero⁶⁸ señalan que los municipios mexicanos no han podido desarrollar las capacidades básicas para el diseño, la ejecución y la evaluación eficiente de políticas públicas, tampoco han logrado elevar de manera suficiente la recaudación de recursos propios a la vez que no les es posible construir una más sólida democracia participativa con visión de largo alcance en la gestión del gobierno municipal. En cuanto al proceso inherente a la hechura de las políticas públicas, que mencionamos hace unos momentos, Cabrero⁶⁹ señala que en los municipios la definición de un problema de política pública se hace con prisas y

⁶⁵ Albi, E. González-Páramo, J. M. López Casasnovas, G. (2000). *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Editorial Ariel, Madrid, España.

⁶⁶ Rosas Arellano (2011), op.cit.

⁶⁷ Ídem.

⁶⁸ Arellano, David. Cabrero, E. (2011). *Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada*. Publicado en Cabrero, E. (2011). *Los gobiernos municipales a debate*. CIDE, México, D.F.

⁶⁹ Cabrero Mendoza, Enrique (2003), op. cit.

visión cortoplacista; la formulación y el diseño de las políticas no se hace con el tiempo suficiente y terminan siendo imitadas iniciativas de otras latitudes; la implementación ocurre con base en una regulación poco eficaz mientras que la evaluación de las políticas carece de procesos fuertes y de tiempo suficiente para su adecuada maduración.

Se piensa que los municipios de mayor tamaño, mayor infraestructura y recursos tendrían más posibilidades de tener más capacidades institucionales en materia de evaluación de las políticas. Esto lo podemos corroborar para el caso de cien municipios del país, desde metropolitanos hasta rurales, pasando por los urbanos medianos, los urbanos pequeños y los mixtos; que fueron analizados en la materia por Arellano y Cabrero⁷⁰, quienes establecieron cuatro elementos inherentes a la planeación y la evaluación de las políticas en el ámbito municipal: 1) misión, visión, objetivos o metas definidos, 2) programa estratégico u operativo, 3) indicadores de gestión o resultados, y 4) panel de control y seguimiento de objetivos. Los resultados nos muestran que son mayormente los municipios metropolitanos y urbanos medianos los que disponen de instrumentos de planeación y evaluación más completos. El 72% de los municipios analizados plantean en sus ejercicios de planeación una misión, visión y objetivos determinados, pero solamente en el 56% de los casos la planeación deriva en una adecuada programación estratégica u operativa. Además, solo en el 34% de los municipios se construyen indicadores de resultados mientras que únicamente en el 30% se da seguimiento al cumplimiento de los objetivos mediante algún panel de control.

⁷⁰ Arellano, David. Cabrero, E. (2011). op. cit.

Cuadro No. 1: Elementos de planeación o evaluación por tipo de municipio (porcentaje).						
Elementos de planeación o evaluación	Metropolitanos	Urbanos medianos	Urbanos pequeños	Mixtos	Rurales	Total
Misión, visión, objetivos o metas definidos	74	73	78	70	72	72
Programa estratégico u operativo	64	77	69	58	46	56
Indicadores de gestión o resultados	44	63	49	34	25	34
Panel de control y seguimiento de objetivos	38	57	41	30	23	30
Total	15	1	11	38	35	100

Fuente: Arellano, David. Cabrero, E. (2011).

Es importante contextualizar que los municipios metropolitanos son aquellos de una población superior a los 500,000 habitantes; los urbanos medios tienen entre 100,000 y 500,000 habitantes; los urbanos pequeños entre 15,000 y 100,000 habitantes; los mixtos o semirurales tienen entre 2,500 y 15,000 habitantes; mientras que los rurales tienen menos de 2,500 habitantes.

A continuación, presentaremos dos casos de estudios empíricos que arrojan luces sobre la condición actual que predomina entre los municipios mexicanos en torno a sus capacidades institucionales en materia de evaluación de políticas públicas locales. El primero es de un estudio realizado por Pineda⁷¹, y el segundo es del CONEVAL⁷².

Pineda orientó su análisis hacia trece municipios del país, seleccionados mediante una combinación de diversos factores como población, grado de marginación municipal y estatal, posición municipal en el ranking urbano de competitividad del Instituto Mexicano para la Competitividad, y la posición del estado respectivo en el ranking estatal de competitividad. De esa forma los municipios seleccionados fueron: Aguascalientes, Cancún, Ciudad Juárez,

⁷¹ Pineda Ortega, Pablo. (2014), op. cit.

⁷² CONEVAL (2016). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en los municipios capitales 2016*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F.

Culiacán, Guadalajara, Mérida, Monterrey, Naucalpan, Oaxaca, Puebla, Saltillo, Tepic y Tlalnepantla.

Posteriormente, a partir de una revisión del marco jurídico municipal vigente en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, el autor estableció que para evaluar el grado en que actualmente se encuentra el desarrollo institucional de la gestión pública municipal es necesario plantear una serie de preguntas en torno de cuatro instrumentos de la gestión: el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), los Programas que derivan del PDM y los Programas Operativos Anuales (POA) o sus equivalentes, los Informes de Gobierno y, por último, el Sistema de Evaluación de Políticas. Estos cuatro se seleccionaron porque de acuerdo con Pineda, “son la mejor y más clara expresión de un proceso de planeación y evaluación de política pública en el municipio”. Con la información recopilada en los municipios seleccionados, el autor construyó el Ranking de Desempeño Municipal en Materia de Planeación y Evaluación de Políticas Públicas, en el cual el desempeño municipal se evalúa exclusivamente con fundamento en la pertinencia, la relevancia, la oportunidad y la idoneidad de los cuatro instrumentos de gestión ya mencionados. Así, dicho ranking arroja resultados en cuatro categorías de desempeño:

- Nivel Aceptable de Desempeño,
- Nivel Limitado de Desempeño,
- Nivel Insuficiente de Desempeño,
- Nivel Pobre de Desempeño.

Los resultados nos muestran que solamente un municipio alcanzó la categoría más alta, nivel aceptable de desempeño, mientras que solamente tres municipios mostraron un desempeño limitado y otros tres un insuficiente desempeño; mientras que la mayoría de los municipios, seis, tienen un nivel pobre de desempeño. Esto lo podemos observar en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 2: Ranking de desempeño municipal en materia de planeación y evaluación de políticas públicas.

Niveles de Desempeño	Casos presentados
Nivel Aceptable	Guadalajara
Nivel Limitado	Culiacán, Puebla, Tlalnepantla
Nivel Insuficiente	Aguascalientes, Naucalpan, Oaxaca
Nivel Pobre	Cancún, Ciudad Juárez, Mérida, Monterrey, Saltillo y Tepic

Fuente: Pineda Ortega, Pablo. (2014).

Adicionalmente, en su diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de los municipios capitales realizado por el CONEVAL en 2015, se tuvo como objetivo identificar el grado de avance de 31 municipios capitales del país en los diferentes elementos de monitoreo y evaluación de sus políticas y programas sociales en el año referido; esto con el fin de proporcionar información a los tomadores de decisiones en los municipios sobre las fortalezas y debilidades en la regulación e implementación de monitoreo y evaluación de políticas públicas en sus gobiernos. Se trabajó con los municipios capitales porque es en ellos donde se localizan los poderes estatales y porque ahí se generan las decisiones de mayor relevancia para la gestión pública de cada entidad federativa. Para este análisis el CONEVAL determinó emplear dos componentes: el primero es el componente normativo, el deber ser, se refiere al marco normativo emitido por el municipio respecto de los elementos de monitoreo y evaluación; el segundo es el componente práctico y se refiere a las prácticas de monitoreo y evaluación que considera la implementación de tales elementos en el municipio.

Con base en estos dos componentes se definieron 9 elementos de análisis, 27 variables y 154 criterios, siendo los elementos mencionados los siguientes:

1. Documentos que regulan aspectos generales del desarrollo social.
2. Criterios para la creación de programas nuevos.
3. Creación de un padrón de beneficiarios.
4. Elaboración de reglas de operación o equivalente.

5. Difusión de información acerca de los programas municipales.
6. Transparencia en el presupuesto asignado a los programas municipales.
7. Elementos de monitoreo y evaluación.
 - a. Establecimiento de la evaluación y el monitoreo de la política pública en la entidad.
 - b. Criterios o lineamiento para la evaluación.
 - c. Planeación de evaluaciones.
 - d. Publicación de evaluaciones realizadas.
 - e. Seguimiento a los resultados de las evaluaciones.
 - f. Diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social en el municipio.
8. Indicadores de resultados y de gestión.
9. Área responsable de realizar o coordinar la evaluación de las políticas municipales.

Con la información recopilada, el CONEVAL construyó el Índice de Monitoreo y Evaluación en Municipios Capitales, el cual tiene resultados por cada uno de los siguientes grupos de avance:

- Avance alto.
- Avance medio-alto.
- Avance medio.
- Avance medio-bajo.
- Avance bajo.

Los resultados nos muestran que de los 31 municipios capitales, solamente 7 están en los niveles alto y medio-alto, con 2 y 5 municipios respectivamente; 9 municipios tienen un nivel medio de avance y 14 están en medio-bajo y bajo, con 12 y 2 municipios respectivamente.

Veamos el detalle en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 3: Municipios por grupo de avance del diagnóstico de monitoreo y evaluación en municipios capitales, 2015.

Grupo de avance	Municipio
Avance alto	Guadalajara, Toluca
Avance medio-alto	Aguascalientes, Durango, Puebla, Pachuca, Centro
Avance medio	Campeche, Ciudad Victoria, Oaxaca, Culiacán, San Luis Potosí, Querétaro, Cuernavaca, Xalapa, Hermosillo
Avance medio-bajo	Monterrey, Tepic, Tuxtla Gutiérrez, Othón P. Blanco, Mérida, Chihuahua, Saltillo, La Paz, Guanajuato, Mexicali, Zacatecas, Colima
Avance bajo	Tlaxcala, Morelia

Fuente: CONEVAL (2016).

Como podemos observar, existen algunas similitudes entre los resultados de ambos estudios. Por ejemplo, en ambos casos es destacada la presencia del municipio de Guadalajara liderando las capacidades institucionales en materia de evaluación de políticas públicas ya que en ambos índices se categorizó en el nivel más alto. Otros resultados coincidentes que podríamos observar son los de Puebla y Oaxaca que aparecen en niveles intermedios, igual que Aguascalientes y Culiacán; mientras que en los niveles bajos están municipios como Monterrey, Mérida, Saltillo y Tepic.

Como podemos observar, aún falta mucho camino por recorrer en la adopción de la cultura de la evaluación en nuestros municipios, así como en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales en esta materia.

VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación

No hay que perder de vista que ante el contexto globalizador que caracteriza a la economía internacional actualmente, aunado a una creciente demanda social por parte de la población en los diversos municipios del país, éstos han visto cada vez más ampliada su agenda de gobierno, entendida como el conjunto de programas que un gobierno realiza para resolver problemas públicos, conjunto que se soporta en una estructura orgánica, recursos económicos y mandato legal.

Y es que esa ampliación de agenda compromete el actuar gubernamental en el ámbito local, en el cual las capacidades institucionales en materia de evaluación de las políticas públicas son aún insuficientes para el tamaño del reto que este nivel de gobierno tiene enfrente, sobre todo siendo el más próximo a la ciudadanía. Es importante también recordar que la evaluación de las políticas nos permite mejorar el diseño y la implementación de las mismas, de manera que el gobierno esté en mejores condiciones de propiciar un mayor nivel de bienestar en su población, en muy diversas materias, como desarrollo social, seguridad, competitividad, por ejemplo. Así, además de promover el desarrollo de una gestión eficiente, la evaluación aporta a la transparencia y a la rendición de cuentas a la par que ayuda a un ejercicio más eficiente de los recursos públicos del municipio.

Se presentaron en esta investigación diversos estudios empíricos - si bien de corte cualitativo, son bastante aleccionadores - de manera que nos ayudan a contar con un panorama más claro de cómo están nuestros municipios en cuanto al desarrollo institucional que se requiere en materia de planeación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas locales. En general, aún falta mucho camino por avanzar hacia la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en el ámbito local. Un mayor nivel en las capacidades institucionales en la materia que nos ocupa parece estar relacionado con el tamaño en población y con el presupuesto del municipio; entonces, se entiende que a mayor tamaño del municipio se tienen más capacidades institucionales.

Lo que sí es un hecho ineludible es que ante esa insuficiencia en las capacidades institucionales de los municipios mexicanos en materia de evaluación de las políticas, es indispensable – y de sentido común – fortalecer tales capacidades. Para ello es menester atender a la gran heterogeneidad inherente a nuestros municipios, continuar ganando conocimiento sobre el fenómeno mediante diagnósticos más precisos que den cuenta de las capacidades institucionales municipales, impulsar una descentralización más eficaz y flexible a la par que fortalecer la gestión intergubernamental entre los tres órdenes de gobierno, es también necesario cuidar al servidor público, es decir, capacitarlo, actualizarlo y certificarlo, asignarlo a sus funciones cuidando que cumpla los perfiles adecuados, establecer sistemas internos de evaluación del desempeño del personal de modo que se mantengan en sus puestos las personas que mejor desempeño institucional hayan evidenciado y no dependa su permanencia de los cambios políticos administrativos. Es importante también reconocer la importancia estratégica de la evaluación en el ámbito local e impulsar una mayor cultura de la evaluación,

Desde el ámbito estatal es necesario fortalecer la relación intergubernamental con los municipios, tendiendo hacia el fortalecimiento institucional de los mismos, y al establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión pública municipal, como un instrumento de apoyo y de fortalecimiento de tal gestión. Desde el quehacer federal, es menester fortalecer las acciones del INAFED orientadas a fomentar el federalismo y también el desarrollo institucional municipal, específicamente lo que ataña a la capacitación y acompañamiento técnico de los municipios así como a la implementación y seguimiento del Programa Agenda Desde lo Local. Adicionalmente, el gobierno federal debería ir planteando una estrategia nacional para el fortalecimiento municipal, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y sus respectivos órganos legislativos, así como del INAFED, de CONEVAL y de la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ampliar las capacidades institucionales del ámbito municipal implica gobernar a la institución, hacer buenas políticas y producir los resultados que sean de beneficio para la población.

Como elementos de una nueva agenda de investigación, podría plantearse un análisis de política comparada a nivel internacional entre aquellos países latinoamericanos que cuentan con una política nacional de fortalecimiento del desarrollo institucional municipal, por un lado; así como profundizar en el diagnóstico de las capacidades institucionales municipales en México para que, de manera complementaria, ambos elementos abonen al fortalecimiento de las mismas en nuestro país.

IX. Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno, Editorial Porrúa, México, D.F.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2000). La hechura de las políticas, Editorial Porrúa, México, D.F.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2010). Política pública, Siglo Veintiuno Editores, México, D.F.

AHUACTZIN, Laura. (s/f). La capacidad institucional de los municipios mexicanos. Consultado el 18 de abril de 2017 en <http://www.lase.mx/ensayos/la-capacidad-institucional-de-los-municipios-mexicanos/>

ALBI, E. GONZALEZ-PÁRAMO, J. M. LOPEZ CASASNOVAS, G. (2000). Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos. Editorial Ariel, Madrid, España.

ARELLANO, David. CABRERO, E. (2011). Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada. Publicado en Cabrero, E. (2011). Los gobiernos municipales a debate. CIDE, México, D.F.

CABRERO MENDOZA, Enrique (2003). La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria, publicado en Cabrero Mendoza, E. (2003). Políticas públicas municipales: una agenda en construcción, 1^a Edición, Porrúa, México, D.F.

CABRERO MENDOZA, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales en México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?, publicado en la Revista Gestión y Política Pública, Vol. XII, Num. 3, II semestre, CIDE, México, D.F.

CABRERO MENDOZA, Enrique: CEJUDO, G.; MERINO, M. (2008). El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva, en Barceló, D. Cabrero, E. (2008). Federalismo y descentralización, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, México, D.F.

CASAR, María; MALDONADO, C. (2008). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política, Documento de Trabajo del CIDE 207, México, D.F.

CHELIMSKY, E. (2006). The purposes of evaluation in a democratic society. Publicado en Shaw, I. F., Greene, J.C., Mark, M.M. (2006). The SAGE handbook of evaluation. SAGE, Londres.

COLIN, Mario (1978). El Municipio Libre. Ediciones del Gobierno del Estado de México

CONEVAL (2016). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en los municipios capitales 2016*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F.

CORTÉS, Fernando (2008). *Causalidad y evaluación del impacto de la política*, publicado en Cortés, Fernando; Escobar, A., González de la Rocha, M. (2008). *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. Primera edición, El Colegio de México, A.C., México, D.F.

CUNILL, N., OSPINA, S. (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. Informe comparativo de 12 países*. Banco Mundial CLAD.

DGPOLDE (2007). *Manual de gestión de evaluaciones de la Cooperación Española. Aprende para mejorar*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas Públicas, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.

DIAZ ALDRET, Ana (2014). *Estudio introductorio: Gobiernos locales en México, procesos inconclusos y retos hacia adelante*, publicado en Díaz Aldret, Ana (2014). *Gobiernos locales*. Primera edición, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI Editores, México, D.F.

DIAZ DEL CASTILLO, Bernal (2008). *Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España*. Grupo Editorial Tomo, S.A. de C.V., México, D.F.

FISZBEIN, Ariel. (1997). *The Emergence of Local Government Capacity: Lessons from Colombia*. World Development 25, USA.

GAMAS TORRUZO, José (1983). *Federalismo y municipalismo*. Gaceta Mexicana de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.

GARCIA DEL CASTILLO, Rodolfo (1999). *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. Editorial Porrúa, México, D.F.

GONZALES LUNA, Efraín. (1942). *Naturaleza y funciones del Municipio*. Jalisco.

HILDEBRAND, Mary E., GRINDLE, M.S. (1994). *Bulding sustainable capacity: challenges for the public sector*. Harvard Institute for International Development, Harvard University, Boston, citado en Ahuactzin, Laura op. cit.

IGLESIAS, Juan (1989). *Derecho romano. Instituciones de derecho privado*. Ed. Ariel, Madrid, España.

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL. (s/f). *Información básica sobre administración y gobierno municipal*. Secretaría de Gobernación, México, D.F.

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL. (2007). *Introducción a la administración pública y el gobierno municipal*. Primera edición, Secretaría de Gobernación, México, D.F.

LYONS, Tara, REIMER, B. (2006). *A literature review of capacity frameworks; six features of comparison*, NRRN Conference, Twillingate, NFNL, citado en Rosas Arellano (2011), op. cit.

MEZA CANALES, Oliver (2015). *Agenda local. El entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.

MORALES Y GOMEZ, Juan Manuel (2009). *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México*, Editorial Porrúa, México, D.F.

NORTH, Douglas C. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. 1^a Edición, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

OECD (2010). *Estándares de calidad para la evaluación del desarrollo*. Serie Directrices y Referencias del CAD. Comité de Ayuda al Desarrollo, OECD.

OLIVERA GOMEZ, Daniel Armando; CANO FLORES, M. (2010). *La evaluación del desempeño a nivel municipal*. Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana, Veracruz, México.

PAYNE, Mark; y LOSADA, Carlos. (1999). *Institutions and Development in Latin America: An Approach Towards Quantitatively Describing Institutional Capacity in the Region*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., citado en Ahuactzin, Laura op. cit.

PINEDA ORTEGA, Pablo. (2014). *Planeación y evaluación de políticas públicas en los municipios de México. Debilidades y fortalezas en su desempeño institucional*. Instituto de Estudios del Federalismo. 1^a Ed. Guadalajara, Jalisco, México.

POLIDANO, Charles (2000). *Measuring public sector capacity*, World Development Vol. 28, citado en Rosas Arellano (2011), op. cit.

PORRUA PEREZ, Francisco (2003). *Teoría del Estado*. Trigésima edición, Ed. Porrúa, México, D.F.

RAMIREZ PEREZ, María Antonia. (2002). *Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales*, ponencia para el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

RAMOS, José María; VILLALOBOS, A. (2011). *La evaluación del desempeño en México: experiencias y retos para el desarrollo local*, publicado en Ramos, José María; Sosa, J. Acosta, F. (2011). *La evaluación de las políticas públicas en México*. Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.

ROBLES MARTINEZ, Reynaldo (2013). *El municipio*. 10^a Edición, Editorial Porrúa, Ciudad de México.

ROSAS ARELLANO, Jarumy (2011). *Evaluación de las capacidades de los gobiernos municipales de Jalisco para implementar política social*, Tesis de Maestría, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara, Jalisco.

ROTHSTEIN, Bo. (2001). *Las instituciones políticas: una visión general*. Publicado en Godin, Robert E., Klingemann, H.D. (2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Ediciones Istmo, Madrid, España.

SUBIRATS, Joan (2006). *El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana*, publicado en Díaz Aldret, Ana (2014). *Gobiernos locales*. Primera edición, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI Editores, México, D.F.

TAMAYO SAEZ, Manuel (1997). *El análisis de las políticas públicas*, publicado en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto, *La nueva administración pública*, Alianza Editorial, S.A., Madrid, España.

TORRES FRAGOSO, Jaime. (2012). *Innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica. Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública*. Universidad del Istmo, Ixtepec, Oaxaca, México.

VILLALOBOS PACHECO, Alberto. (2010). *El sistema de evaluación del desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.

WHOLEY, Joseph., NEWCOMER, K. (1989). *Improving government performance*. Jossey Bass Public Administration Series, San Francisco, California.

ZICCARDI, Alicia (1995). *La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad*, publicado en Ziccardi, Alicia (1995). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Ed. Porrúa, México, D.F.

Sitios de internet consultados

Consultado el 2 de junio de 2017,

<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/municipal/cngmd/2015/>

Consultado el 24 de junio de 2017,

http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/215757/2_Ponencia_Jaime_Alvarez-Auditor_a_Superior.pdf

Consultado el 24 de junio de 2017, <http://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2017/06/Sist-Evaluacion-Desempeno-Gobs-Locales ASF.pdf>

Documentos de Trabajo es una serie de investigaciones de análisis de la Fundación Rafael
Preciado Hernández, A. C.

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Ángel Urraza No. 812, Col. Del Valle, C.P. 03100, Ciudad de México