



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

**“LA INFLUENCIA DEL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA PARA
FORTALECER LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES
DE LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTAN
ELOISA SEGURA GARCÍA
ISRAEL CARRO CHARRAGA**

**DIRECTOR
M. EN P. P. ANTONIO INOUE CERVANTES**

**REVISORES
M. EN G. Y A. P. KARINA REBECA RAMÍREZ GONZÁLEZ
DR. ALEJANDRO A. P. AGUILAR MIRANDA**

TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, ENERO 2018.



Universidad Autónoma del Estado de México
Centro Universitario UAEM Texcoco

Texcoco, México a 31 de Octubre 2017

Asunto: Etapa de digitalización

M. EN C. ED. VIRIDIANA BANDA ARZATE
SUBDIRECTORA ACADEMICA DEL
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO
PRESENTE.

AT'N: L. en D. Marco Rodrigo López González
RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACION

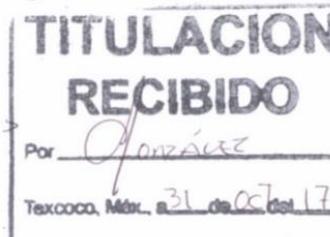
Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado "La influencia del enfoque de la Gobernanza para fortalecer las capacidades institucionales de los municipios de México" para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y A.P. presentan los sustentantes Israel Carro Charraga y Eloisa Segura Garcia, con números de cuenta 1129674 y 1224926 respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teórico-metodológicos por lo que se le otorga el voto aprobatorio para su sustentación, pudiendo **continuar con la etapa de digitalización** del trabajo escrito.

ATENTAMENTE


Karina Rebeca Pérez González
NOMBRE Y FIRMA DEL REVISOR


Algeudora P. Gudiño Vireaud
NOMBRE Y FIRMA DEL REVISOR


U.P.P. ANTONIO INOUE CERVANTES
NOMBRE Y FIRMA DEL DIRECTOR



c.c.p. Sustentantes: Israel Carro Charraga y Eloisa Segura Garcia
c.c.p. Director de trabajo escrito: Antonio Inoue Cervantes
c.c.p. Titulación: L. en D. Marco Rodrigo López González.

Centro Universitario UAEM Texcoco
Av. Jardín Zumpango s/n. Fracc. El Tejocote
C.P. 56259 Texcoco, Estado de México.
Tels. (595) 9211216 - 9211247 - 9210368 - 9210493
e-mail: cutex.uaem@gmail.com.



AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Universitario Texcoco, por habernos acogido por cuatro años y brindarnos los conocimientos y facilidades para cumplir esta meta.

Al Maestro Antonio Inoue Cervantes, por ser parte esencial en nuestra formación, apoyar esta investigación y confiar de nuestras capacidades. Porque gracias a su ejemplo, comentarios y enseñanzas aprendimos que el conocimiento hay que buscarlo y renovarlo, y que con constancia y dedicación se cumplen metas.

A la Maestra Karina Rebeca Ramírez González, por incitarnos a siempre buscar más allá de donde vemos, por su confianza y amistad que mostró en cada una de las etapas por las que pasamos como estudiantes.

Al Doctor Alejandro A. P. Aguilar Miranda, por su confianza y apoyo que siempre nos hizo sentir y por su alta capacidad de enseñar que nos dotó de excelentes conocimientos.

DEDICATORIAS

A mi madre que ha sabido ser la mejor madre, Edith. Por ser una parte fundamental en todo lo que he hecho siempre, por apoyarme en tantas cosas, por brindarme tu tiempo y vida completa.

A mi padre Cándido Segura por haberme brindado el don más grande, la vida, así como sus esfuerzos para proveerme de educación familiar y académica, por siempre ser el pilar de la familia y mostrar fortaleza ante toda circunstancia por las que hemos pasado.

A mi hijo, Hernán que llegó para ser mi más grande fortaleza y motivación para seguir creciendo y hacer de mí una mejor persona y madre, a él que es lo más importante de mi vida y que por él mis triunfos serán más y más cada día.

A mis amigos, aquellos que han sido los más sinceros y que me han acompañado en cada momento de mi vida, en momentos importantes, en caídas y tropiezos, así como cada vez que me he levantado para demostrar que todo es posible. A ustedes, Claudia, Gerardo, Antonio e Israel.

Así mismo quiero agradecer al Maestro Alejandro Espinoza Ramírez por todo el apoyo brindado antes y después de mi embarazo, por los consejos y guía que me ofreció para continuar en éste camino y seguir con mi formación académica y la etapa de madre.

Eloisa Segura G.

A Dios. Por haberme dado la fuerza, salud y sabiduría para cumplir este objetivo.

A mis padres y hermano. Por haberme brindado su apoyo durante todo este trayecto, su confianza, pero más que nada, por su amor.

A mi compañera sentimental. Por ser un apoyo incondicional durante este camino, por sus consejos y ejemplo de perseverancia que la caracterizan.

A mi amiga Eloísa. Por todos esos años vividos en la licenciatura, por su apoyo y motivación y por demostrar el verdadero valor de amistad.

A mis profesores. Por todos esos años de gran aprendizaje, de profesionalismo y de excelente formación.

Israel Carro Charraga

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| CAPÍTULO 1..... | 6 |
| 1. - Concepción de las capacidades institucionales bajo el enfoque de la gobernanza en el territorio nacional. | 6 |
| 1.1 Definición y descripción de Capacidades institucionales | 6 |
| 1.1.1 Dimensiones de las capacidades institucionales | 9 |
| 1.2 Concepto del término Gobernanza..... | 10 |
| CONCLUSIÓN: | 19 |
| CAPÍTULO 2..... | 20 |
| 2. - Elementos de la capacidad institucional..... | 20 |
| CAPACIDAD DE GESTIÓN: | 22 |
| TRANSPARENCIA MUNICIPAL: | 26 |
| MARCO REGULATORIO:..... | 28 |
| 2.1 Las capacidades institucionales como instrumento de creación de gobernanza | 35 |
| 2.2 Medición y Análisis de capacidad institucional | 38 |
| CONCLUSIÓN: | 42 |
| CAPÍTULO 3 | 44 |
| 3. - Los municipios de México y sus capacidades institucionales en la actualidad | 44 |
| 3.1 Capacidad de Gestión | 45 |
| 3.2 Transparencia Municipal | 53 |
| 3.3 MARCO REGULATORIO | 58 |
| CONCLUSIONES GENERALES | 65 |
| FUENTES CONSULTADAS | 71 |
| ANEXOS..... | 77 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|----|
| Tabla 1. Definiciones de Gobernanza..... | 15 |
| Tabla 2. Elementos de las Leyes Orgánicas Municipales..... | 29 |
| Tabla 3. Elementos todo Bando de Policía y Buen Gobierno. | 31 |
| Tabla 4. Elementos de la Capacidad Institucional Municipal. | 34 |
| Tabla 5. Indicadores Financieros Municipales..... | 46 |
| <i>Tabla 6. INFORMACION GENERAL DE INDICADORES FINANCIEROS MUNICIPALES</i> | 47 |
| Tabla 7. Situación general de Finanzas Públicas Municipales | 48 |
| Tabla 8. ÍNDICE DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y EVALUACIÓN MUNICIPAL.. | 50 |
| Tabla 9. MAYORES RESULTADOS DE INDICADORES FINANCIEROS MUNICIPALES | 54 |
| Tabla 10. MENORES RESULTADOS DE INDICADORES FINANCIEROS MUNICIPALES | 55 |
| Tabla 11. ÍNDICE DE GOBIERNO ELECTRÓNICO..... | 57 |
| Tabla 12. ÍNDICE DE REGLAMENTACIÓN BÁSICA..... | 62 |
| Tabla 13. Resultados Generales del nivel de eficiencia de las capacidades institucionales municipales | 68 |

INTRODUCCIÓN

Actualmente la situación por la que enfrentan los municipios de México es algo alarmante dadas las circunstancias que acontecen dentro de su funcionamiento. Es importante conocerlas no solo para saber el nivel de eficiencia que tienen si no para poder comprender cómo es que una instancia tan cercana a los ciudadanos y siendo el primer nivel donde las personas pueden acercarse a realizar tanto trámites como peticiones está tan carente dentro de sus capacidades institucionales, el conocimiento de éstas abre caminos para saber qué tipo de acciones se pueden realizar para un mejoramiento o incluso la inserción de nuevas acciones que hagan de los gobiernos municipales una instancia eficiente que satisfaga necesidades y cumpla con sus obligaciones.

El concepto teórico fundamental que enmarca el presente trabajo de investigación es el de Gobernanza. El concepto de Gobernanza lleva consigo acciones gubernamentales y no gubernamentales, es un proceso que involucra a todos los actores de la sociedad para convivir e intercambiar información que oriente la toma de decisiones. De aquí que se involucren los actores de un gobierno municipal para la generación de un cambio social y que favorezca a la mejora de sus capacidades. La escasez de esta eficiencia dentro de sus capacidades produce ambientes poco favorecedores para poder hablar de Gobernanza en el ámbito municipal.

Con base a lo anterior el objetivo de ésta investigación es el de determinar las capacidades institucionales relativas a la capacidad de gestión, capacidad de transparencia y capacidad regulatoria que los gobiernos municipales de México deben desarrollar para mejorar su administración a través de una perspectiva de gobernanza. Para ello fue necesario implementar técnicas de investigación documental y estadística con el objetivo de recolectar datos ya investigados y publicados por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

La estructura del presente trabajo de investigación comprende tres capítulos:

El primer capítulo, titulado “Concepción de las Capacidades Institucionales bajo el enfoque de la Gobernanza en el Territorio municipal”, consta de un acercamiento a las principales definiciones y descripciones de las capacidades institucionales y lo que representan en el ámbito municipal así como dimensiones que hay en cuanto a éstas, mostrando dos componentes esenciales que son en la parte administrativa y política;

delimitando aún más cuatro tipos de capacidades como la capacidad administrativa, técnica, política e institucional. Así mismo trata de la definición y acercamientos al término de Gobernanza y cómo ha sido interpretada e instaurada.

El capítulo segundo titulado “Las capacidades institucionales y lo que las conforma” aborda la delimitación de algunos elementos de la capacidad institucional como son la capacidad de gestión, la capacidad de transparencia y la capacidad normativa, así como algunos indicadores que permiten saber qué tipo de elemento de las capacidades se trata; y cómo es que éstas capacidades propician la gobernanza municipal.

El capítulo tres titulado “Los municipios de México y sus Capacidades Institucionales en la actualidad” versa sobre la situación por la que atraviesan los municipios actualmente, se muestran datos precisos de un estudio realizado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, donde específicamente se dan a conocer datos cuantitativos que resultan de indicadores establecidos por el mismo estudio y que dan por resultado el índice de eficiencia o cumplimiento de actividades y acciones que ejercen los gobiernos locales. Al final se hace un recuento general que da muestra de qué y cuánto es tan responsable y puntual el cada municipio en cada capacidad analizada. Las conclusiones finales tratan tanto de la concepción de términos como en los resultados que se obtuvieron del análisis del estudio que realizó el INAFED, mismos que permitirán comprender y conocer las acciones que se han llevado a cabo y las que se deben realizar para concebir óptimas capacidades institucionales que conduzcan a la gobernanza municipal.

Cabe mencionar que con toda la información consultada y con lo que muestra el estudio antes realizado por el INAFED, se puede comprobar la hipótesis planteada, ya que es menester de todo municipio el fortalecimiento y la implementación de nuevas estrategias y acciones que resulten favorecedoras a la hora de tomar decisiones importantes que promuevan el desarrollo y crecimiento de los municipios en cuanto a sus capacidades institucionales y que éstas contribuyan a la gobernanza en el ámbito local.

Identificación y planteamiento del problema.

Los problemas que enfrentan en la actualidad los gobiernos municipales en México en cuanto a su capacidad institucional han llegado a afectar directa e indirectamente su

buen desempeño y desarrollo; es importante tener en cuenta el grado de urbanización que tenga cada municipio.

Sin embargo en la característica preponderante en los municipios mexicanos es su heterogeneidad. Dentro del abanico de municipios que componen al Estado mexicano es difícil encontrar dos o más municipios iguales, cada uno tiene características que lo hacen disímil de los demás. Por lo tanto los desafíos que enfrentan los municipios en México son de suma importancia tanto para los gobernantes como para los gobernados; se enfrentan a cambios que, de cierta forma no están preparados para asumir, es por eso que la gobernanza pone como base sus principios para poder asumir nuevas y mejores responsabilidades que guíen a la sociedad a mejorar calidad de vida, pero esto siempre y cuando sus capacidades institucionales estén en manos de las instancias de gobierno que ocupan el aparato ejecutivo local, reconociendo que esa capacidad y el sector público están inmersos en una realidad que se distingue por el contexto en el que se desarrolle.

La diferencia respecto al pasado consiste en que los gobiernos locales estaban dominados por el gobierno central y los actores centrales. En la nueva gobernanza, los gobiernos locales encaran dos desafíos propios y específicos de los nuevos tiempos (Ramos y Aguilar, 2009); por un lado, no pueden recurrir al control político y al ejercicio de la fuerza física o jurídica, pues dependen del apoyo y participación de los propios actores privados y sociales a los que pretenden controlar; en muchos casos, la legitimidad y los recursos de los gobiernos locales provienen de las organizaciones que actúan en el ámbito municipal, pudiéndose dar una simbiosis o integración de intereses entre ambos: las redes de producción y de funciones no exclusivas. Por otro lado, la totalidad de los efectos que generan las decisiones que adoptan los gobiernos locales tiene un carácter profundamente “doméstico”; es decir, los beneficios y los perjuicios de las decisiones se manifiestan e impactan principalmente el entorno inmediato del gobierno, aumentando significativamente la sensibilidad política y social respecto de los aciertos y a los errores o fracasos. Por tal motivo, los gobiernos locales se ven en la necesidad de calcular adecuadamente las consecuencias de sus decisiones, a fin de evitar generar conflictos y secuelas de largo plazo (Cabrero, 2004; Ziccardi, 2003).

Por ejemplo, de acuerdo a la Encuesta INDESOL-INEGI del año 2000, se observa que la gran mayoría de los municipios mexicanos se caracteriza por un muy débil marco normativo y reglamentario que nos muestran las debilidades institucionales y la gran

diversidad de situaciones que se dan en el conjunto municipal nacional. Es necesario avanzar en el fortalecimiento del marco regulatorio local con estrategias diferenciadas; cabe mencionar que buena parte de la debilidad de este marco regulatorio proviene de rezagos en el trabajo legislativo de los congresos locales; el nivel municipal depende en gran medida de los congresos locales para ser más ambicioso en materia de regulación financiera local (Guillén y Guerrero, 2000).

Objetivo:

Determinar las capacidades institucionales relativas a su capacidad de gestión, transparencia y marco regulatorio que los gobiernos municipales de México deben desarrollar, para mejorar su administración a través de una perspectiva de gobernanza.

Objetivos Específicos:

-Identificar las capacidades institucionales que deben desarrollar los gobiernos municipales mediante el análisis del enfoque de la gobernanza para conocer el contexto actual en México

-Analizar las capacidades institucionales que los municipios de México deben desarrollar que contribuyan a la gobernanza, mediante la revisión de datos estadísticos para conocer la situación en la que se encuentran

Justificación.

El presente trabajo contribuye a esclarecer conceptual y metodológicamente la esencia de la gobernanza con la formulación de planteamientos, pero haciendo a la vez un seguimiento de procesos que se presentan en todos los planos. Los textos que se incluyen en este trabajo proponen conceptos y categorías que permiten una comprensión más rigurosa, pero a la vez más fina, de los problemas que se analizan. Además de tal conceptualización, existe la preocupación de que la realidad, entendida como problema, requiere no de respuestas tradicionales, sino de diagnósticos profundos y de soluciones creativas que permitan fortalecer la sociedad y el Estado contemporáneo.

En este sentido, el presente trabajo tiene como uno de sus objetivos analizar nuevas alternativas para impulsar una mejor gobernanza en las capacidades político-administrativas del gobierno, partiendo de planteamientos nuevos y contemporáneos.

Bajo esta mira de buscar nuevos caminos, se alude a la necesidad de que los procesos del gobierno para satisfacer necesidades ciudadanas sean más eficaces, democráticos y transparentes en sociedades abiertas y democráticas.

La importancia en que radica la información que se genere de este trabajo, puede proporcionar elementos que nos lleven a comprender como se lleva a cabo los procesos de gobernanza en México y más aún en los gobiernos municipales del país, así mismo conocer cómo pueden influir en la mejora de las capacidades del gobierno en los municipios. Tomando en cuenta que tales capacidades institucionales que deben desarrollar tienen que ver con su capacidad de gestión relacional, transparencia y la reglamentación con la que éstos cuentan.

Así mismo se determinará que dadas las capacidades institucionales anteriores se podrá conformar una agenda de gobierno bajo el enfoque de la gobernanza y crear escenarios que favorezcan a los ciudadanos que integran los municipios de México.

Hipótesis.

Los gobiernos municipales de México, deben desarrollar capacidades institucionales relativas a su capacidad de gestión, transparencia en cuanto a sus decisiones y resoluciones, y un mejoramiento de su marco regulatorio, crearan un ambiente propicio para el fortalecimiento local creando escenarios de gobernanza.

CAPÍTULO 1

1. - Concepción de las capacidades institucionales bajo el enfoque de la gobernanza en el territorio nacional.

El objetivo del presente capítulo es exponer de forma general la naturaleza de las capacidades institucionales como constructos de los gobiernos producto de la satisfacción y cumplimiento de las demandas ciudadanas. Así mismo se trata de introducir el principal enfoque a partir del cual se pueden estudiar y manejar las capacidades institucionales.

Este capítulo parte de interrogantes básicas acerca de ¿qué es la gobernanza?, ¿Qué son las capacidades institucionales? y ¿cómo se componen estas?

Para responder a esas preguntas, se parte de que la concepción y delimitación de la definición de capacidades institucionales y de gobernanza, así como de la acción municipal, nos ayuda a entender cómo se vinculan las capacidades institucionales y el hecho de contribuir a escenarios de gobernanza. Este marco interpretativo nos ayudará en los siguientes capítulos a identificar si efectivamente existen capacidades institucionales en los gobiernos locales capaces de contribuir a la gobernanza.

1.1 Definición y descripción de Capacidades institucionales

El primer paso a seguir para hablar de la capacidad institucional es definir qué se entiende por ésta. El concepto de capacidad institucional se distingue, por una parte, por ser un concepto en movimiento que se ha redefinido durante años; y por otra, porque ha sido interpretado de diversas maneras (Rosas: 2011)

En relación a su redefinición a lo largo de los años, durante la primera mitad de la década de 1980 las intervenciones que tenían por objeto mejorar las habilidades para cumplir las funciones del Estado se manifestaron por medio del concepto de fortalecimiento institucional, referido a las técnicas de reingeniería organizacional. De ahí que la atención se centrara en la construcción, mejoramiento y fortalecimiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización, así como a dar importancia a sus cuadros técnico–burocráticos. Las intervenciones buscaban solucionar problemas concretos de la organización (Ospina: 2002)

En la década de 1990 el énfasis cambia. Durante esos años se da un desvío en las políticas de intervención, a partir de un nuevo consenso en la comunidad internacional sobre la necesidad de fortalecer las instituciones públicas para avanzar hacia la agenda del desarrollo sostenible. Se reconoce que ni los mercados ni las democracias pueden funcionar bien a menos que los gobiernos sean capaces de diseñar y poner en marcha políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social. La nueva aspiración en el cambio de siglo se convierte entonces en el "buen gobierno" (Merilee: 1997).

En este contexto, el concepto que permitió aumentar la capacidad es el de construcción de capacidad institucional (capacitybuilding), el cual "asume una visión más compleja y un enfoque de sistemas que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, y con importantes interdependencias entre éstos" (Ospina: 2002).

Actualmente, la capacidad de las instituciones del sector público está relacionada con la gobernanza. El punto de partida de esta visión es un marco "ecológico" bajo el cual los cambios en el papel del Estado con relación a la resolución de problemas públicos afecta la forma y el contenido de las responsabilidades de las agencias públicas. En este contexto, la capacidad institucional se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas (Alonso: 2007).

En una acepción amplia, las capacidades son aquello que posibilita a los actores de una sociedad desempeñarse adecuadamente y obtener resultados óptimos de acuerdo con sus intereses y necesidades; es decir, las habilidades y posibilidades de individuos, instituciones y colectividades para fijarse y lograr objetivos, ejecutar funciones y resolver problemas en forma permanente. En suma, las capacidades son las facultades que los agentes ejercen libremente a fin de conseguir una mejor calidad de vida.

El uso del término capacidad ha dificultado su definición consensuada, ya que es común su utilización como sinónimo de calidad administrativa, desempeño organizacional, eficiencia de gestión o capacitación, entre otros, por ejemplo hay quienes señalan que el término capacidades es más propio del argot de las organizaciones internacionales (De Alba, A. y D. Gómez. 2010). Otros opinan que la

utilidad operativa del término se deriva precisamente de la ambigüedad y falta de definición del concepto, ya que permite adaptarse a cada situación, contexto y tiempo específico (Morgan: 2006).

La perspectiva más reciente del desarrollo de las capacidades institucionales es la revisión crítica y la síntesis de las distintas aproximaciones sobre el desarrollo institucional (Fukuda-Parr, Lopes y Malik 2002; Mizrahi 2004). Se trata de un enfoque integral e interdisciplinario que incluye los niveles organizacionales e individual, subraya el carácter endógeno de la construcción de capacidades, hace énfasis en la importancia de que los procesos sean sostenibles, y propone mayor cuidado en el uso del lenguaje. Este enfoque define las capacidades como las habilidades de los individuos, organismos y sociedades para ejecutar funciones, resolver problemas y fijarse y alcanzar objetivos de manera sostenible; asimismo, define el desarrollo o fortalecimiento de capacidades como el proceso por medio del cual dichas habilidades se obtienen, refuerzan, adaptan y mantienen en el tiempo (Ahuactzin: s/a)

La perspectiva basada en las capacidades institucionales modifica la percepción tradicional del desarrollo institucional, –entendido como mejoramiento técnico– y se concentra en la innovación social. Esto implica que el individuo es el eje y la razón de ser del desarrollo, aunque los esfuerzos encaminados a promover sus capacidades se centren en las instituciones y las organizaciones. Además, se reconoce que aun cuando el individuo elige cuáles capacidades desarrollar y cómo hacerlo, el primer paso para garantizar su libertad de elección consiste en identificar los factores que limitan o favorecen su desarrollo: sexo, grupo étnico, características del territorio donde habita, derechos políticos y sociales, mecanismos de participación a los que tiene acceso y el ingreso del que dispone. (Gutierrez, Benayas, Calvo;2006)

Otras definiciones se clasifican en lo que puede llamarse capacidad efectiva, es decir, la actuación del gobierno o su desempeño. En esta línea se encuentra la definición de Reppeto, la cual hace alusión a la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar en las políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social. Reppeto pone el énfasis en la capacidad de gestión pública, haciendo alusión a quiénes se encargan de hacer las políticas, con qué medios cuentan para hacerlo y bajo qué reglas institucionales operan (Reppeto: 2004).

Por otro lado, la capacidad institucional se explora a partir de las instancias de gestión estatal en sus diferentes poderes de Estado tales son el Ejecutivo, Legislativo

y Judicial y ámbitos de gobierno, central y local, ya que la capacidad de las instancias de gestión estatal es expresada en el poder ejecutivo y asociada con los otros poderes del Estado para recibir, priorizar y responder las demandas expresadas como problemas públicos, ya sea mediante la acción de los actores constituidos en la arena política, o la acción de grupos amplios que logran formular sus demandas aunque sea de manera dispersa.(Alonso:2007)

Siendo así que la capacidad institucional es dinámica, cambiante e históricamente construida. No se trata de algo dado y homogéneo para todas las áreas de política, sino que los rasgos de la capacidad están sujetos a múltiples factores puede ser al tipo de problema público, los actores gubernamentales y sociales, los recursos, por lo que su existencia debe ser comprobada e interpretada en cada área de políticas públicas específica, y en casos nacionales o locales particulares (Rosas: 2008).

Siendo así que para analizar la capacidad institucional de un gobierno local y para hacer frente a un problema público debe reconocerse, en primer lugar, que esta capacidad es expresada, particularmente, en el gobierno local, pero está asociada con los otros ámbitos de gobierno y poderes del Estado. Es decir, la capacidad estará en manos de las instancias de gobierno que ocupan el aparato Ejecutivo local, pero no podrá explicarse sólo en términos de lo que sucede al interior de dichas instancias ni en su limitado vínculo con los poderes Legislativo y Judicial; además de estas consideraciones, es necesario reconocer que la capacidad institucional y el sector público están inmersos en una realidad que se distingue por un contexto sociohistórico específico caracterizado por un sistema económico, político y social particular, con ciertas relaciones y actores sociales, además de estar inserta en un entorno internacional. (Ahuactzin: s/a

1.1.1 Dimensiones de las capacidades institucionales

Para comprender cómo funcionan las capacidades institucionales es necesario conocer que éstas comprenden dos componentes esenciales para su aplicación, las cuales se encuentran en la parte administrativa y política. Mismas que permiten pensar que el "Estado no sólo es el aparato burocrático, sino también es una arena política en la que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal" (Repetto, 2004: 10)

Sin embargo, antes de observar algunas pistas para interpretar una y otra, es menester una delimitación del terreno. Existen cuatro tipos de capacidades las cuales son: “capacidad administrativa”, por la cual se entiende la habilidad de los Estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios; por “capacidad técnica” interpreta la habilidad de los Estados para manejar políticas macroeconómicas y analizar las opciones de políticas económicas; por “capacidad política” refiere a la habilidad de los Estados para responder a demandas sociales, permitir la canalización y representación de intereses sociales incorporando la participación social en la realización de decisiones y en la resolución de conflictos; finalmente, por “capacidad institucional” busca significar a la habilidad de los Estados para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica. (Ahuactzin: s/a. Una capacidad más que se analizará en el capítulo dos, y que resulta importante para éste estudio es la capacidad de gestión, que a grandes rasgos corresponde a la capacidad de los actores gubernamentales para operar los procesos municipales que permitan la consecución de los objetivos sociales.

1.2 Concepto del término Gobernanza

El análisis de la gobernanza puede servir de base para generar un marco conceptual relativo a las transformaciones del Estado en la actualidad. Gobernanza es un concepto que en su connotación actual es producto del debate académico sobre las transformaciones del Estado, así como del discurso analítico y prescriptivo de diversos organismos y agencias internacionales. Al lado de otros conceptos como gobernabilidad y Nueva Gestión Pública, es manifestación de una serie de cambios que han ocurrido tanto a nivel de concepción teórica como de realidad empírica acerca de lo que el Estado es, y de lo que debiera ser (Serna:2010).

Los antecedentes de la gobernanza están marcados por la evolución de las relaciones mundiales, nacionales y territoriales del Estado como actor fundamental en la segunda ola de globalización moderna, hacia una sociedad caracterizada por la complejidad, interdependencia y pluralidad de actores estratégicos de diversas escalas en el presente (Serna: 2010).

En la década de los setenta del siglo pasado y desde la perspectiva de la ciencia política, se abrió una discusión sobre los problemas de control gubernativo en las democracias industrializadas, que dio lugar al Informe a la Comisión Trilateral sobre gobernabilidad de las democracias, escrito por Michel Crozier, Samuel Huntington y

Joji Watanuki. La idea principal de dicho Informe era que los problemas de ingobernabilidad en las democracias de países altamente industrializados provenían de la sobrecarga del Estado de bienestar, ante demandas y presiones de diversos grupos sociales, a su vez, esto se reflejaba en una crisis fiscal permanente, así como en pérdida de capacidad para resolver problemas económicos y sociales en el largo plazo (Camou: s/a)

La propuesta principal del Informe era que el Estado debía reducir su tamaño y devolver a la sociedad tareas y responsabilidades que hasta ese momento se habían definido como correspondientes en exclusiva a los poderes públicos. En suma, si el enfoque de la gobernabilidad identifica la problemática de las democracias altamente industrializadas como un asunto centrado en el gobierno, la perspectiva novedosa que derivó en el concepto de gobernanza, vio a aquella problemática como un asunto del gobierno y de la sociedad, así como de la trama de relaciones tejida entre ambos.

Nació con el objetivo de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos. De acuerdo con Farinós (2008), algunos de los trabajos e indicadores de gobernanza, por ejemplo los desarrollados por el Banco Mundial (BM), son un claro ejemplo de este enfoque, el cual adquiere cada vez más trascendencia en los debates teóricos europeos y en la práctica política, en tanto nuevo modo de gestionar las políticas públicas, a partir de las reformas del sector público en los años ochenta (Camou: s/a). La noción anglosajona de *governance* obedeció inicialmente a su uso para analizar los cambios recientes del “gobierno” de la sociedad doméstica, esto es territorialmente definida, en la disciplina de Ciencia Política y Administración Pública; sin embargo, ha sido considerada como adecuada también para explorar los fenómenos de “gobierno” de las emergentes relaciones sociales en espacios transnacionales (Rosas, Calderón, Campos:2012). En una primera acepción, se puede entender el fenómeno de la *governance*, que se traduce como gobernanación, como más abarcador que el gobierno en tanto se refiere a “todas aquellas actividades de actores sociales, políticos y administrativos que pueden ser vistas como esfuerzos intencionados para guiar, orientar, controlar o manejar las sociedades” (Ferrero, 2010: 104).

Así mismo el término gobernanza también tiene una connotación normativa. Dicha acepción prescriptiva alude a la idea de que existe cierta forma apropiada, eficaz,

correcta, de cómo gobernar una sociedad determinada. En este sentido, el concepto de gobernanza se asocia a nociones como la de “buen gobierno”, “mejores prácticas de gobierno”, impulsadas desde la academia y por diversos organismos internacionales (Sera: 2010).

Gobernanza, como se ha señalado, es un nuevo modo o arte de gobernar que tiene su principal instrumento de gobierno en la gestión de las interdependencias entre los actores y en la involucración de la ciudadanía. Es, por tanto, un término no calificativo en el sentido de que se refiere a un modo de gobernación o, lo que es lo mismo, un modo de ejercer la acción de gobierno (Pascual: 2010).

Así que la gobernanza es un enfoque postgubernamental que señala la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad en vez de la reproducción del proceso directivo centrado en la acción del gobierno. Teniendo como principal supuesto es que el gobierno, como es bien sabido es un agente de dirección necesario, sin embargo es insuficiente, valorando las capacidades sociales como condiciones necesarias para dar forma a una dirección satisfactoria de la sociedad (Sosa: 2015).

La perspectiva de Aguilar (2007) precisa que, a partir del análisis de la política y de las políticas públicas, un nuevo concepto está emergiendo y se refiere al término gobernanza, entendida ésta como el proceso de dirección de la sociedad o mediante el cual sociedad y gobierno definen su sentido de dirección, los valores y los objetivos de la vida asociada que es importante realizar y definen su capacidad de dirección, la manera como se organizarán, se dividirán el trabajo y distribuirán la autoridad para estar en condiciones de realizar los objetivos sociales deseados. Es decir, la gobernanza se refiere a un nuevo enfoque dentro de la nueva gestión pública, donde sociedad civil y gobierno son coresponsables del quehacer político ya sea a nivel federal, estatal o local. De esta forma, se propicia la participación activa de diferentes organismos tanto públicos como privados en beneficio del buen desempeño gubernamental; así como del logro de objetivos que mejoren la calidad de vida de la sociedad en general (García, Carreón, Quintero: 2015).

En el origen de las estructuras y reglas que norman la conducta y los procesos sociales, está la incertidumbre. Las instituciones son incomprensibles sin ésta, es por la incertidumbre que se vuelven una creación "espontánea" o deliberada de la acción humana. La creación de reglas regulares y sistemáticas produce "comportamiento

predecible". La incertidumbre es, pues, "el origen del comportamiento predecible" (Heiner, 1983). En ciencia política y en economía, se toma como punto de partida la presunción de que el riesgo y la incertidumbre en el intercambio, en los contratos y en los arreglos políticos provienen del interés propio y del oportunismo de los agentes. Ambos factores adquieren el estatus de axiomas y sobre éstos se construyen los modelos explicativos de la conducta de los actores en sus papeles económicos y políticos. La literatura predominante en ambas disciplinas es ampliamente concluyente al respecto. Las variaciones sobre la validez de estos supuestos cambian según el autor y la tradición en la que se inscriben. Sin embargo, este enfoque, a pesar de su potencial explicativo en muchos aspectos y de su elegancia lógica y matemática, no carece de problemas (Valdés: 2008).

Si se acepta que las concepciones más razonables de la teoría no adoptan una perspectiva "panracionalista" que reduce la acción humana a pura acción racional, en esta visión, se adopta simplemente el supuesto, que procede analíticamente como axioma, según el cual *"los individuos son racionales en el sentido de que de modo consistente prefieren los resultados (de la acción) que ofrecen mayores ganancias respecto de aquellos que prometen resultados inferiores [...] El supuesto básico de esta forma de análisis [...] es que (los individuos) actúan de una manera que es significativa para ellos, dados sus propios gustos y predilecciones"* (Gertner y Picker, 1994: 11).

La capacidad de un grupo, sea éste una organización social o política, una empresa, o un Estado, para alcanzar fines (individuales) de acción colectiva que sobrepasan la capacidad de acción individual es una variable dependiente de las normas interconstruidas en la operación de esa entidad colectiva, así como de las que definen su interacción con el entorno (Valdés: 2008).

Estas normas o estructuras de gobernanza son las que ordenan, limitan, canalizan y dan forma al oportunismo y a la racionalidad.

En el estado actual de la investigación sobre el origen y función de las normas (morales o jurídicas, contractuales o de coordinación) se ha desatado un debate que ha retomado algunos de los postulados liberales de la existencia de un "orden espontáneo", que obedece a reglas de funcionamiento diferentes a las del "orden organizativo" (Locke, Hume, Smith, Hayek). Aunque la conjugación de ambos órdenes explicaría la gobernanza entendida como la hemos definido, según estos postulados,

el primero de estos órdenes funcionaría con arreglo a fórmulas cuyo discernimiento preciso escapa a las posibilidades del conocimiento social, por lo que intervenir en éste resulta un despropósito. En el orden organizativo, empero, la misma intervención sería legítima y necesaria (Valdés: 2008)

El desarrollo de varias disciplinas en el último medio siglo ha contribuido a esclarecer las formas en que los individuos eligen y deciden, tanto en forma aislada como colectiva, aunque aún estamos lejos de las explicaciones que den cuenta de la complejidad de estos fenómenos (Valdés: 2008).

Varias contribuciones relevantes para la revisión de esta contraposición entre orden espontáneo y organizativo han desembocado en el reconocimiento de que la distinción entre ambos reclama, por una parte, una "teoría de la organización" y, por otra, una explicación del cambio institucional (y constitucional). Voigt (1999: 102), entre otros, advierte este problema, y llama la atención sobre la importancia de elaborar teorías que contribuyan a comprender los sistemas de reglas —entre éstos las constituciones— como basados en instituciones que emergen espontáneamente: "Si no existe un mínimo de creencias comunes —que Voigt denomina 'instituciones internas'— es imposible establecer instituciones externas viables en el largo plazo".

Plumptre y Graham (1999) plantean que gobernanza es un concepto que ha pasado de la oscuridad relativa a la popularidad, desde 1990 hasta hoy. La mayoría de quienes lo utilizan se refieren a formas de tomar decisiones, pero no todos coinciden en cómo son o deben ser estas formas. Una de las acepciones más utilizadas inicialmente, afirmaba que gobernanza es el arte de manejar sociedades y organizaciones; esta definición ha sido criticada por ser una expresión de formas de gobernanza muy jerárquicas y de control, y, para muchos, esta definición no se adecua a los nuevos patrones que emergen de los esfuerzos de democratización y descentralización, ni al paradigma de democracia deseado (Whittingham: 2002).

Así mismo, en tiempos recientes se está haciendo cada vez más referencia a la gobernanza, explicándola, tal cual lo plantea Renate Mayntz (1998), como una nueva forma de gobernar que incluye la participación de actores estatales y no estatales, públicos y privados que colaboran en la discusión, formulación y aplicación de políticas públicas. En la definición se percibe así un mayor acercamiento en lo que tradicionalmente estaba separado: el Estado y la sociedad.

Por otro lado, Gerry Stoker (1998) argumenta que en la teoría política angloamericana, el término gobierno se refiere a las instituciones formales del Estado y su monopolio del poder coercitivo legítimo. También se le caracteriza por su habilidad para tomar decisiones y su capacidad para llevarlas a cabo. De un modo más particular, se le refiere como el conjunto de procesos formales e institucionales que operan en el nivel del Estado-nación para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva.

De esta manera, gobernanza implica un cambio en el significado de gobernar, haciendo referencia a un nuevo proceso de gobierno, a una condición diferente de las reglas del orden o a un acuerdo en que el término en cuestión tiene que ver con el desarrollo de estilos de gobernar, donde los límites entre y dentro de los sectores público y privado se vuelven difusos (Alcántara: 2012)

Con base en estas consideraciones Stoker (1998) plantea cinco proposiciones que generan discusión.

Tabla 1. Definiciones de Gobernanza.

| | PROPOSICIONES |
|--|--|
| G O B E R N A N Z A | Se refiere a un conjunto de instituciones y actores que provienen del gobierno, pero que también están más allá de él. |
| | Identifica lo difuso de los límites y las responsabilidades para atender los temas sociales y económicos. |
| | Identifica la dependencia del poder incluido en las relaciones entre las instituciones relacionadas con la acción colectiva. |
| | Tiene que ver con las redes autónomas autogobernables de los actores. |
| | Reconoce la capacidad de realizar las acciones planeadas, lo cual no recae en el poder del gobierno para mandar o usar su autoridad. Considera al gobierno como un ente capaz de usar nuevas herramientas y técnicas para dirigir y guiar. |

Fuente: *elaboración propia con base en Gerry Stoker 1998.*

Hasta aquí, el concepto de Gobernanza ha subrayado la búsqueda de eficacia, calidad y buena orientación en la intervención del Estado. También, una nueva forma de gobernar, así como la mayor calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, y entre éstos y las organizaciones empresariales y la sociedad civil (Alcántara: 2012)

A partir de lo anterior se puede decir que el concepto de gobernanza es un concepto descriptivo de los cambios que en los últimos veinte años ha experimentado el gobernar y el administrar público. Se puede decir que es un concepto teórico con una avanzada normalización de los contenidos básicos de su denotación y con uso heurístico y práctico creciente y generalizado.

Es un proceso de dirección que requiere una instancia con la función de facilitar la solución de problemas que tiene toda acción colectiva: la existencia de la coordinación y de su eficacia. Así mismo se estructura a partir del diálogo entre los sectores sociales y entre éstos y el gobierno, es producto de la participación de la sociedad y gobierno, es incluyente y cambiante en cuanto al peso y la influencia de su definición y su realización.

En estas condiciones, la gobernanza aparece como una forma de gobierno en la que la coherencia de la acción pública no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactorial, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilidad y de legitimación de las decisiones (Ruano: 2002).

Es importante destacar que la gobernanza se encuentra estrechamente ligada a la toma de decisiones. Se trata de gestionar y dirigir los negocios de forma que se obtenga la máxima eficacia económica. Su tránsito desde la economía a la ciencia política y a la administración, con el objeto de procurar una gestión más inclusiva y co-responsable de la cosa pública frente a los tradicionales modelos más impositivos o burocráticos, lo convirtieron en un concepto heurístico y abierto en su interpretación y uso (Rosas, Calderón, Campos:2012). Pero es importante destacar que en Administración Pública, en general y desde la concepción de Peters (2007), gobernanza significa dirigir la economía y la sociedad hacia algunas metas colectivas,

mientras que, para Kettl (2002), es la nueva gerencia pública, la adopción de los valores y prácticas empresariales en el sector público.

Como se indicó antes, uno de los argumentos contemporáneos más frecuentes sobre la gobernanza es que ella es posible sin el involucramiento del Estado. Ciertamente, una parte importante de este argumento consiste en sostener que la gobernanza sí ocurre, e incluso es más efectiva, sin una participación activa del Estado. En esta concepción de gobernanza, los actores sociales involucrados en el proceso son considerados como una red de actores o de grupos de interés que están presentes en la sociedad civil (Peters: 2007). Por ejemplo, el supuesto de algunos académicos que enfatizan la importancia de los actores sociales en la gobernanza ha sido que, en la medida en que los grupos y los individuos se auto-organizan, son más capaces de enfrentar positivamente los desafíos que plantea una realidad que evoluciona con rapidez (Rhodes, 1997). En cambio, los gobiernos son caracterizados, por estos mismos académicos, como torpes, excesivamente burocráticos y generalmente incapaces de tomar decisiones efectivas para sus sociedades.

Aun cuando hay cambios importantes en la manera de lograr la gobernanza en la mayoría de las sociedades modernas, el cambio no es absoluto, hay que considerar que existen algunos elementos substanciales en el ámbito del poder privado en operación antes de que se produjeran dichos cambios. Luego, el Estado mantiene un gran espacio para la acción e, incluso, mantiene la capacidad para legitimar formalmente la acción privada. Finalmente, la comprensión más bien simplista del aumento de la capacidad de los actores no-estatales para proporcionar gobernanza que ha predominado, requiere un buen tratamiento (Peters: 2007)

El modelo tradicional de gobernanza se basa en el rol del Estado y de sus múltiples organizaciones en la elaboración e implementación de las leyes. Este modelo no sólo está centrado en el Estado sino que, además, tiene una estructura jerárquica en la cual se da un proceso autoritario de toma de decisiones que se adoptan en el nivel más alto y que luego fluyen hacia abajo abarcando al resto de la administración pública. Más aun, en este modelo convencional la mayor parte de las acciones de gobierno ocurren en su interior, excluyendo a actores tanto de la sociedad civil como del ámbito internacional que pueden tener algún grado de influencia en dichas decisiones. Gran parte de este modelo se basa en la premisa de un Estado centralizado y en gobiernos sub-nacionales que son altamente dependientes del gobierno central.

Este modelo convencional de gobernanza ha sido criticado tanto desde arriba como desde abajo y desde afuera (Peters: 2007)

Esta proposición se presenta como un reflejo de cambios recientes en la forma en que son gobernadas las sociedades en circunstancias que, en la mayoría de los sistemas políticos democráticos, existe un largo registro del involucramiento de los actores sociales y, más aun, el todopoderoso Estado del pasado, que acompaña a esta proposición, fue tan mítico como lo es hoy el Estado impotente. La variedad de mecanismos que se utilizaron en el pasado para involucrar a los actores de la sociedad civil puede diferir de aquellos que caracterizan a los modelos de redes contemporáneos, pero los gobiernos nunca han actuado con la autonomía que se presume tuvieron alguna vez (Peters: 2007).

Así mismo las redes y otros mecanismos informales de gobernanza pueden carecer de los medios para hacer frente a la ausencia de consenso en la sociedad. El Estado, ya sea autocrático o democrático, es capaz de tomar decisiones en un contexto en el que existen intereses que compiten entre sí, y los mecanismos que ocupa para ello tienden a ser sancionados por la constitución y las leyes. Más aun, esas normas se conocen ex ante en lugar de ser inventadas cuando las redes se forman o cuando se agregan actores nuevos. Algunas redes pueden tener un consenso interno, pero se puede argumentar que en esos casos la homogeneidad se logra en función de excluir a otros, lo que restringe la diversidad y la posibilidad de sumar otros actores (Peters: 2007).

Con base en lo anterior encontramos algunas proposiciones donde la gobernanza se relaciona con metas colectivas más que con metas individuales o de grupos. Si la gobernanza tiene que ver, con el establecimiento de metas de la sociedad, entonces deben existir algunos medios para lograr hacerlo a nombre de la colectividad. La noción de gobernar, entonces, es la de establecer un sentido de dirección que pueda ser aceptado, al menos, por la mayoría de la población, incluso aunque sea de mala gana. Intentamos argumentar que el Estado es la única institución capaz de realizar esta tarea de plantear e implementar metas colectivas de una manera efectiva (Peters: 2007).

CONCLUSIÓN:

La gobernanza es un proceso de convivencia entre actores de una sociedad que construye relaciones de diálogo, acuerdo y orientación hacia la toma de decisiones. Tiene que ver con una nueva visión de un cambio social donde exista la intervención de la sociedad en los distintos medios institucionales a través de un proceso de dirección que facilite la resolución de problemas mediante la coordinación y que esta conlleve a la eficacia.

El tema de la gobernanza implica un cambio que explique la transformación de la sociedad, el gobierno, sus instituciones y los roles ejercidos por nuevos actores, existe una influencia de este concepto sobre las capacidades institucionales de los gobiernos en México, delimitado más en los gobiernos municipales, vinculando los principios de la gobernanza y con las capacidades con las que cuenta cada institución.

Derivado de esto la gobernanza contiene los siguientes elementos analizados como capacidades institucionales y que son los necesarios para fortalecer los gobiernos municipales en México. Primero, la capacidad de gestión, que es la encargada de la repartición satisfactoria y proveedora de bienes y servicios a las necesidades y demandas ciudadanas, la capacidad de transparencia que dotara de la suficiente información a la ciudadanía de los procesos de gestión y distribución de bienes y servicios, misma que proporciona al igual que la capacidad de gestión, la legitimidad política. Por último se analizará la capacidad de contar con marcos regulatorios que brinden seguridad y que guíen tanto a ciudadanos como a funcionarios el qué hacer gubernamental.

CAPÍTULO 2

2. - Elementos de la capacidad institucional

El objetivo del presente capítulo es presentar y describir algunos elementos de la capacidad institucional que dan pie a la creación de escenarios de gobernanza dentro de los gobiernos municipales de México, así mismo se analizarán algunos indicadores que demuestran la importancia del por qué retomar tres capacidades básicas que demuestran a grandes rasgos la situación por la que se encuentran los municipios en la actualidad y así poder demostrar qué tan eficientes son los gobiernos locales.

Este capítulo parte de interrogantes básicas acerca de los elementos que constituyen las capacidades institucionales a analizar y que son imperantes en los gobiernos municipales actuales. Para ello es importante plantear las preguntas; ¿Cuáles son y qué indicadores contienen aquellos elementos que conforman las capacidades institucionales más importantes para esta investigación? ¿De qué manera las capacidades institucionales de los gobiernos municipales crean escenarios de gobernanza?

Para responder a esas interrogantes se parte de investigación y revisión de algunos conceptos que definirán y explicarán la importancia de su existencia dentro del qué hacer de los gobiernos locales, así como vincular estos elementos y analizar la relación que existe entre el fortalecimiento de dichas capacidades con los objetivos que tiene la gobernanza para fomentar la creación de mejores entidades administrativas como lo son los municipios de México.

Dentro del contexto actual los desafíos a los que se han de enfrentar las administraciones locales frente a las transformaciones y nuevos retos que surgen tras la sociedad de la información y los mecanismos de los gobiernos locales en estrategias de gobernanza, pretenden nuevos desafíos planteados por una sociedad del conocimiento que vive en la incertidumbre de un entorno cambiante y pluralista en todos los órdenes, exigente de una amplia gama de demandas que no pueden contemplarse ya de forma aislada o inconexa así que la teoría de la gobernanza explica y justifica la evolución de los mecanismos de conducción

gubernamental, desde la pauta burocrática de control jerárquico centralizado de fines de la década de 1960, al uso de teorías prescriptivas de la planificación durante la década de 1970, hasta el diseño y formulación de políticas en décadas más recientes. “En este desarrollo, los cambios en la realidad política han jugado un papel, influyendo la dirección en el que el paradigma se ha ido extendiendo. El Estado moderno se ha hecho, en efecto, más cooperativo, las redes han proliferado” (Mayntz, 2005:96).

Es importante tener en cuenta el argumento de que el gobierno municipal es la instancia que tienen más cerca los ciudadanos para que éstos puedan participar en el proceso democrático de gobernanza y en la adecuada prestación de servicios, planeación urbana y regional, protección del medio ambiente, seguridad; es decir el gobierno local es la primera instancia donde los ciudadanos encuentran satisfacción a sus demandas.

El quehacer municipal es una tarea titánica, ya que en el país se cuenta con una diversidad de municipios, todos con grandes diferencias en cuanto a su población y a las necesidades de ella, sin embargo la realidad muestra que están los municipios con alto índice de capacidad institucional, con grandes manchas urbanas y por el contraste existen los municipios con nula capacidad institucional y se encuentran en condiciones rurales.

Por lo tanto, para comenzar a describir e identificar aquellas capacidades institucionales es importante señalar de manera puntual aquellos elementos a analizar a lo largo del presente capítulo, así como en el siguiente. En primer instancia se hablará de la capacidad de gestión, seguida de la capacidad de transparencia y concluir con los marcos regulatorios, así mismo algunos indicadores respectivamente; pretendiendo con esto hacer énfasis en la importancia que tiene valorar y evaluar éstas capacidades básicas e importantes con las que debe contar un gobierno municipal para su óptimo desarrollo y funcionamiento.

CAPACIDAD DE GESTIÓN:

La capacidad de gestión es una de las partes más visibles de los gobiernos, en ella descansa múltiples factores de los gobiernos, sin embargo dentro del esquema de gobernanza imperante se han notado discrepancias en cuanto a la aplicación del modelo e incluso confusión en cuanto a las acciones de políticas en cuestiones de gestión pública.

Desarrollando más la idea partimos desde la perspectiva de la Gestión Pública, la cual representa una orientación o campo de interés que bajo un mismo objeto incluye una diversidad de investigaciones empíricas. En el nivel práctico, la gestión pública corresponde al conjunto de políticas públicas para modernizar, reformar y transformar la administración pública en un organismo más flexible, apto, ágil y capaz para dar atención a los requerimientos ciudadanos en un contexto de globalización, interdependencia mundial y rápido avance tecnológico. Por todo ello, la diferencia con la Gerencia Pública, nos parece se refiere a que ésta se encuentra relacionada con la dirección operativa de las dependencias gubernamentales que internamente se encuentran deficiencia en su quehacer institucional (Navarrete: 2014).

La tendencia a estudiar el cómo de la actividad organizada del Estado, ha puesto en la discusión el carácter instrumental, factual y empírico de la administración pública, pero al mismo tiempo ha desatendido en volver a su origen teórico y conceptual. La enorme influencia de las técnicas gerenciales privadas como la calidad, la planeación estratégica y la reingeniería de procesos, intentan reflejar de manera superficial la supremacía de la administración de negocios frente a la administración gubernamental. Situación que con el presente siglo ha comenzado a declinar frente a nuevos planteamientos basados en el interés público, los valores éticos y democráticos, en los que la administración pública realiza una enorme contribución a la democracia, el combate a la corrupción y a la estabilidad social (Sánchez: 2006).

La evolución de dichas visiones entre la administración pública y privada ha permitido el nacimiento de nuevos conceptos y por supuesto de herramientas que nos apoyen en la concepción de nuevos esquemas en donde se suman esfuerzos para llevar a cabo una serie de técnicas, sin embargo como ya se mencionó sufren

de diversas manifestaciones adversas centradas en el quehacer institucional en enfoque de gobernanza (Sánchez: 2006).

De aquí tenemos que la gestión, y la gestión municipal que es el tema que nos importa, comprende acciones que llevan a cabo dependencias y organismos municipales, de los cuales el interés primordial es que se encaminen al logro de objetivos y cumplimiento de metas que fijan en cada uno de sus planes y programas que delimitan; es una actividad importante para el desarrollo de los ayuntamientos pues se intenta atender y resolver peticiones y demandas que hace la ciudadanía. Así mismo se entiende como un proceso que requiere la interrelación e integración de esfuerzos materiales, humanos y financieros

Dicho lo anterior, la capacidad de gestión cuenta con algunos indicadores que se enlistan y definen a continuación:

- **Financieros.**

Estos son aquellos que demuestran la posibilidad de que un gobierno satisfaga las obligaciones financieras frente a acreedores, empleados, contribuyentes y otros a las obligaciones de prestar algún servicio; esta actividad puede ser determinada a partir de la diferencia entre lo que existe entre el nivel de gasto demandado y el total de recursos disponibles para atender esas demandas. Para su mejor comprensión estas variables se calculan a partir de la información publicada por INEGI en la sección de "Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales", y la publicada por la SCHP en la sección "Obligaciones de entidades federativas y municipios". Y son las siguientes:

- Autonomía de gasto burocrático: Muestra la parte del gasto en servicios personales que un gobierno podría cubrir con ingresos propios.
- Autonomía de inversión pública: Muestra la relación entre la inversión pública y los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. Mientras más alto el resultado, mayor la autonomía del municipio en materia de inversión pública respecto al FAISM.
- Anatomía financiera: Muestra la parte de los ingresos de un gobierno que éste recauda directamente por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejora, y cuotas y aportaciones de seguridad social.

- Anatomía operativa: Muestra la parte del gasto corriente de un gobierno que podría ser cubierta con ingresos propios.
- Capacidad de inversión: Muestra la parte de los egresos que un gobierno invierte en bienes muebles, inmuebles e intangibles; inversión pública, e inversiones financieras y otras previsiones
- Capacidad operativa: Permite conocer la parte del gasto corriente que podría ser cubierta con recursos de libre disposición de un gobierno.
- Costo burocrático: Permite conocer la parte del gasto de un gobierno que se destina al pago de servicios personales.
- Costo de operación: Permite conocer la parte del gasto de un gobierno que se destina al pago de servicios generales, servicios personales, y materiales y suministros.
- Dependencia de aportaciones: Muestra la parte de los ingresos de un gobierno obtenida por concepto de aportaciones federales.
- Dependencia de participaciones: Muestra la parte de los ingresos de un gobierno obtenida por concepto de participaciones federales.
- FAISM per cápita: Permite determinar el monto promedio por habitante que un gobierno recibe por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.
- Flexibilidad financiera: Muestra la capacidad que tendría un gobierno para cubrir sus obligaciones en materia de deuda y gasto corriente, considerando solamente el conjunto de recursos de que dispone para ello. Si la deuda y el gasto corriente superan a los ingresos disponibles, el resultado será negativo.
- Inversión pública per cápita: Permite determinar el monto promedio por habitante que un gobierno destina al rubro de inversión pública.
- Impuestos per cápita: Permite determinar el monto promedio por habitante que un gobierno recauda por concepto de impuestos.
- Ingresos propios per cápita: Permite determinar el monto promedio por habitante que un gobierno recauda mediante el conjunto de ingresos propios.
- Peso de la deuda en los ingresos totales: Permite conocer la parte porcentual que representa la deuda adquirida por un gobierno, respecto a sus ingresos totales.

- Peso de la deuda en los ingresos disponibles: Permite conocer la parte porcentual que representa la deuda adquirida por un gobierno, respecto a los ingresos que podría utilizar para pagarla.
 - En el gasto corriente se incluyen las erogaciones realizadas por concepto de Servicios personales, Materiales y suministros, y Servicios generales.
 - En egresos de inversión se incluyen las erogaciones realizadas por concepto de Bienes muebles, inmuebles e intangibles; Inversión Pública, e Inversión financiera y otras inversiones.
 - En el conjunto de ingresos propios se incluyen los recursos obtenidos por concepto de Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos, Contribuciones de mejoras, y Cuotas y aportaciones de seguridad social.
- Todos los indicadores se calculan a partir de la información publicada por INEGI en la sección de "Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales", y la publicada por la SCHK (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) en la sección "Obligaciones de entidades federativas y municipios".

- **Planeación Estratégica y evaluación municipal:**

Este proceso lleva consigo actividades que a largo plazo permitan formular instrumentar y evaluar el plan municipal de desarrollo y los diversos programas y actividades derivados del mismo. Es usar estratégicamente la información recolectada a través de los indicadores.

De estos indicadores se derivan algunas variables que dan muestra sobre qué tanto se ha incorporado, dentro de las administraciones públicas municipales elementos de planeación estratégica y evaluación en su funcionamiento. Así mismo las variables están basadas en metodologías convencionales de planeación estratégica.

- Misión, Visión, objetivos o metas: Esta parte tiene que ver con el propósito, lo que se pretende hacer y a dónde se quiere llegar mediante las acciones que cada gobierno municipal pretende llevar a cabo para mejorar su entorno político, económico y social.
- Programa estratégico u operativo: Siendo un plan en concreto, permiten la asignación de recursos humanos y materiales a las acciones que harán posible el cumplimiento de las metas y objetivos de un proyecto específico.

- Indicadores de gestión o de desempeño: Está ligado a expresiones meramente cuantitativas que permiten comprobar o medir la cobertura las demandas, cobertura de servicios y el impacto de la solución a demandas.
- Panel de Control y seguimiento del PDM: Definirá algunas cuestiones como la estructura, responsables, funciones y rutinas de trabajo para tener un adecuado control a las acciones programadas por las administraciones, así como los niveles de responsabilidad, formas y herramientas que se implementarán para cumplir su función.
- Sistema de captación de quejas: Este sistema permite que la población participe de manera directa y permanente en el combate contra la corrupción.
- Mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios: tiene que ver con la mejora de los servicios que se brindan, así que es importante conocer el grado de satisfacción de los usuarios respecto a los factores y elementos que intervienen en la prestación de servicios. Esto ayudará a conocer puntos fuertes y débiles en la prestación de servicios, y solo se conocen los puntos débiles conociendo la satisfacción de los usuarios.
- Estándares de calidad para la atención de trámites y servicios: Son los requisitos mínimos que requieren la búsqueda de excelencia dentro de la administración, estos requisitos están estrechamente ligados a la prestación de servicios que se ofrecen a la ciudadanía.

TRANSPARENCIA MUNICIPAL:

Hablar de la transparencia municipal es hablar de rendición de cuentas, no solo financieramente, si no va más allá de simples cuestiones económicas, es todo un proceso que tiene un alto grado de complejidad y de dimensión, que presenta muchos retos en su quehacer.

La rendición de cuentas es un elemento importante de la vida institucional de la administración pública de todos los niveles de gobierno y de cualquier órgano que dependa de recursos públicos para su funcionamiento, así mismo es componente de la vida democrática del país, estableciendo como principios el cumplimiento de sus objetivos, primordialmente el comunicar a la sociedad las acciones del gobierno (Serrano: 2015).

La transparencia municipal lleva consigo algunos indicadores que muestran su importancia para la mejora de capacidad institucional, enlistados a continuación:

- **Financieros:**

Al igual que en la capacidad de gestión, los indicadores financieros municipales aportan información de la situación financiera de la administración pública, éstos forman parte de los hechos, principios y técnicas de obtener y gastar los fondos de los cuerpos gubernamentales.

- **Gobierno Electrónico:**

Se refiere al uso de tecnologías de información por parte de las instancias gubernamentales de manera innovadora y continua de los servicios, la participación de los ciudadanos y la forma de gobernar mediante la transformación de las relaciones externas e internas, mediante la tecnología, el Internet y nuevos medios de comunicación.

Algunas variables que pueden servir para conocer el grado de información brindada mediante este indicador de Gobierno electrónico bajo la metodología de Gil-García, J. Ramón y Martínez Tiburcio, María Gabriela (2011), "Tecnologías de información y comunicación en las administraciones públicas municipales de México", en Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David (Coords.) (2014), Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009, CIDE, México.

Las variables utilizadas son las siguientes:

- Indicador de computadoras. Se refiere al número de computadoras con que cuentan los municipios.
- Indicador de conexión a internet. Se refiere a si el municipio dispone o no de conexión a internet.
- Indicador de información en sitio web. Se refiere a si el municipio difunde o no información en un portal de internet.
- Indicador de líneas telefónicas. Se refiere al número de líneas telefónicas con que cuentan los municipios.
- Indicador de funcionalidad del portal de internet. Es el promedio de la suma de los diferentes tipos de servicios que presta el municipio en internet, ya sean informativos, interactivos o transaccionales.

Éstos indicadores son importantes dentro de la Transparencia municipal dado que proporcionan información gubernamental que está al alcance de los

ciudadanos y que pueden hacer uso de los diferentes medios informativos para consultar dicha información, ésta siempre está o debe estar actualizada para su revisión y real para la legitimización de un gobierno.

MARCO REGULATORIO:

El marco regulatorio municipal es el conjunto de normas que rigen el actuar municipal, es la base de la fundamentación jurídica de la acción del gobierno, de igual forma ésta facultad reglamentaria de los gobiernos municipales tienen disposiciones constitucionales como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que permiten a las autoridades municipales adecuar las normas existentes a la medida de las necesidades de regulación del ámbito de sus comunidades y localidades.

Para definir los reglamentos considerados básicos, a continuación se tomaron como criterio las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) le señala a dicho orden de gobierno. Los reglamentos básicos y su fundamento en la CPEUM, enlistando los siguientes:

- Bando de policía y buen gobierno (Art. 115 fracción II)
- Reglamento interior del Ayuntamiento (Art. 115 fracción II)
- Administración pública municipal o delegacional (Art. 115 fracción II)
- Transparencia y acceso a la información (Art. 6)
- Participación ciudadana (Art. 115 fracción II)
- Reglamento de obras públicas (Art. 115 fracción II)
- Limpia, recolección y manejo de residuos sólidos (Art. 115 fracción III inciso c)
- Seguridad pública (Art. 115 fracción III inciso h)
- Reglamento de protección civil (Art. 73 fracción XXIX-I)
- Reglamento de alumbrado público (Art. 115 fracción III inciso b)
- Reglamento de cementerios (Art. 115 fracción III inciso e)
- Reglamento de mercados (Art. 115 fracción III inciso d)
- Reglamento de rastro (Art. 115 fracción III inciso f)
- Reglamento de vialidad y transporte (Art. 115 fracción V inciso h)
- Zonificación y uso de suelo (Art. 115 fracción V inciso a)
- Ordenamiento ecológico (Art. 115 fracción V inciso g)
- Reglamento de la construcción (Art. 115 fracción inciso f)
- Reglamento de agua potable (Art. 115 fracción III inciso a)

- Reglamento de catastro (Art. 115 fracción IV inciso a)

Cabe mencionar que no sólo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos brinda información reglamentaria, existen algunas leyes, bandos y reglamentos que norman la actividad y qué hacer de los municipios.

- *Leyes Orgánicas Municipales:*

Estas leyes señalan los derechos y obligaciones de los ciudadanos de los diferentes municipios a los que les es aplicable alguna en particular, así como facultades y obligaciones de los ayuntamientos. Regula la administración pública municipal centralizada y paramunicipal y su operatividad. Como toda ley debe basarse a lo estatuido por la Constitución Federal al mismo tiempo que debe seguir lineamientos de la Constitución Local de la que se trate. Ésta Ley contiene elementos genéricos que de acuerdo a Máximo N. Gámiz, toda ley que trate un mismo objeto debe regular; algunos de esos elementos como:

Tabla 2. Elementos de las Leyes Orgánicas Municipales.

| | |
|--|---|
| 1 La mención de que cada municipio conservará su extensión y los límites asignados en la ley de división territorial del estado. | 7 Las facultades y obligaciones de los miembros del ayuntamiento e inclusive también las de los más altos funcionarios municipales. |
| 2 Los nombres de los municipios y de las cabeceras municipales respectivas. | 8 La obligatoriedad para que se expida el bando de policía y buen gobierno y en algunos casos hasta qué debe contener tal reglamentación. |
| 3 Los requisitos y procedimientos para la supresión y creación de nuevos municipios, como atribución del Congreso del estado. | 9 Los servicios públicos municipales. |
| 4 La mención del número de integrantes de los ayuntamientos, que pueden ser | 10 Lo relativo a las autoridades y respectivas facultades dentro de las circunscripciones en que en |

| | |
|--|--|
| variable, así como la de los funcionarios de los mismos | todo caso se divida el territorio del municipio. |
| 5 La forma y tiempo para celebrar las sesiones de los cabildos | 11 Disposiciones generales. |
| 6 La manera de instalar los ayuntamientos. | |

Fuente: Elaboración Propia con base a la lectura de Máximo N. Gamíz.

- *Bandos Municipales:*

La misma Constitución Mexicana determina que los ayuntamientos podrán expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno, en este sentido se puede diferenciar bien lo que debe contemplar un Bando municipal.

El Bando de Policía y Buen Gobierno es el conjunto de normas que regulan de manera específica, de acuerdo a las Constituciones y Leyes Orgánicas Municipales, el funcionamiento del Gobierno Municipal, así como de todo lo relativo a la vida pública municipal. Contiene todas aquellas disposiciones necesarias para garantizar la tranquilidad y seguridad de los habitantes de un Municipio (INAP: 2009).

El siguiente cuadro muestra los aspectos que de manera general debe contemplar el Bando de Policía y Buen Gobierno.

Tabla 3. Elementos todo Bando de Policía y Buen Gobierno.

| BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO | |
|---|---|
| ºFundamento y Objeto del Bando | <ul style="list-style-type: none"> - fines del Ayuntamiento - Nombre y Escudo del Municipio |
| ºDivisión territorial y policía del Municipio | <ul style="list-style-type: none"> - Integración del Municipio |
| ºPoblación Municipal-Definición, derechos y obligaciones | <ul style="list-style-type: none"> - Vecinos - Habitantes - Visitantes o Transeúntes |
| ºOrganización y Funcionamiento del Gobierno Municipal | <ul style="list-style-type: none"> - Autoridades Municipales-Presidente Municipal, Síndicos, Regidores - Sesiones de Cabildo - Comisiones - Organización de la Administración Pública Municipal - Órganos y Autoridades Auxiliares |
| ºServicios Públicos-Definición, Integración, Organización, Funcionamiento, Concesión. | |
| ºParticipación Ciudadana | |
| ºDesarrollo Urbano | |
| ºPlaneación | |
| ºDesarrollo Social | |
| ºProtección al Ambiente | |
| ºSeguridad Pública, Tránsito Municipal y Protección Civil | |
| ºPermisos, Licencias y Autorizaciones | |
| ºFaltas, Infracciones, Sanciones, Procedimientos Contencioso Administrativo y Recursos | |

Fuente: Elaboración Propia con base en. Guía Técnica 2 del INAP 2009.

- *Reglamentos Municipales:*

Básicamente podemos dividir a los Reglamentos Municipales en tres grandes grupos, según las guías técnicas del INAP 2009.

DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERIOR DEL AYUNTAMIENTO

- Interior del Ayuntamiento
- De la Administración Pública Municipal

En este grupo se encuentran el Reglamento Interior del Ayuntamiento y el Reglamento de la Administración Pública Municipal. Es importante mencionar que todo municipio deberá contar con esos dos reglamentos ya que sus disposiciones facilitan y controlan el funcionamiento del ayuntamiento y de los órganos que conforman la administración municipal.

DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

- De Seguridad Pública y Tránsito, este reglamento debe estar acorde a la Legislación Federal y Estatal en la materia, ya que aunque se considera un servicio público, resulta que en materia de Seguridad Pública, la Federación lo Estados y los Municipios tendrán facultades concurrentes
- De Limpia y Aseo
- De Rastros, Mercados y Centrales de Abasto
- De Agua Potable y Alcantarillado
- De Calles, Parques y Jardines
- De Panteones

Los servicios públicos a cargo del municipio son básicamente los enunciados en la fracción III del artículo 115, pero esta misma fracción establece que las Legislaturas Locales podrán determinar otros servicios a cargo del municipio, tomando en cuenta las condiciones territoriales y socioeconómicas, así como la capacidad administrativa y financiera.

AQUELLOS EN LOS QUE PARTICIPAN LOS PARTICULARES INCIDIENDO EN EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO

- De Comercio en la Vía Pública
- De Construcción y Desarrollo Urbano
- De Obras Públicas
- De Espectáculos y Diversiones Públicas

- De Anuncios y Letreros
- De Establecimientos y Expendios de Bebidas Alcohólicas
- De Participación Ciudadana
- De Planeación
- Del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
- De la Asistencia Social (DIF Municipal)

Estos reglamentos deben establecer los lineamientos para la actividad de los particulares en cada área de la vida comunitaria. Deben determinar derechos y obligaciones de las personas físicas y morales que por alguna actividad deban solicitar un permiso, licencia o autorización pública municipal, así como la vigencia y el pago de tarifas o derechos por la obtención de dichos permisos, autorizaciones o licencias (INAP: 2009).

Hasta aquí los ayuntamientos deben preservar y fortalecer el Estado de derecho a través de reglamentos que establezcan las bases jurídicas para una convivencia armónica y un desarrollo constante y progresivo de la sociedad. Regulando las actividades tanto de las autoridades como de los particulares se protegen los intereses individuales y colectivos.

Se ha visto la importancia de elementos que fortalezcan la capacidad institucional municipal, sin embargo, se puede resumir con la siguiente tabla que muestra de manera fácil para su identificación sus indicadores y variables de cada elemento de la capacidad institucional.

2.1 Las capacidades institucionales como instrumento de creación de gobernanza

El proceso de gobernar tiene su estructura, no es una actividad sin restricciones, discrecional, que puede reinventarse en cualquier momento. En las democracias modernas el gobernar es un proceso estructurado institucional y técnicamente.

Lo normal es que las normas legales y las normas técnicas enmarquen y encaucen las decisiones y operaciones del gobernar, por lo que es identificable un patrón de comportamiento directivo, no obstante las variaciones políticas de interlocución gubernamental-social a las que obligan las cambiantes situaciones sociales y los diversos asuntos públicos. Es objeto de investigación intenta averiguar cuáles son los componentes concretos que integran la estructura del gobernar de un gobierno en una determinada circunstancia o frente a un determinado asunto, pero es también posible enunciar teóricamente los componentes esenciales de la estructura de la gobernanza nueva, puesto que sin ellos no podría existir, desarrollarse y realizar con eficacia la conducción social (Aguilar y Bustelo: 2010).

Los componentes estructurales son de dos tipos, institucionales y técnicos. Los factores o componentes institucionales de la gobernanza nueva son: las instituciones de los poderes públicos (que definen su titularidad y modo de ejercicio), el sistema de justicia y seguridad, las instituciones del mercado, las de la sociedad civil y las instituciones internacionales, mientras sus componentes técnicos son el sistema de ciencia tecnología, las finanzas públicas, las políticas públicas y la administración pública. Los componentes institucionales son fundamentales para la validez social del proceso directivo "legitimidad política", mientras los componentes técnicos son básicos para asegurar suficientemente que el proceso directivo sea productivo, eficaz. Estos dos tipos y planos de componentes, según sea su contenido, son los factores que crean y definen la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos, la amplían o restringen, la facilitan o dificultan, la normalizan(Aguilar y Bustelo:2010).

Los componentes de la estructura de la gobernanza demarcan el alcance de las capacidades gubernamentales, lo que el gobierno puede hacer, pero su aprovechamiento cabal y su empleo eficaz depende de las prácticas políticas que lleven a cabo los gobernantes, es decir, del número y tipo de relaciones que

establezcan y establezcan con los varios sectores de la sociedad, particularmente con aquellos que por las capacidades y recursos que poseen son necesarios y relevantes para resolver los problemas sociales crónicos y producir los futuros deseados. Las prácticas políticas son conocidas y remiten al conjunto de convocatorias, consultas, diálogos, discusiones, negociaciones, ajustes mutuos, acuerdos, conciliaciones, compromisos, treguas y también comportamientos opuestos, que tienen lugar entre gobierno y organizaciones políticas, económicas y sociales (Aguilar:2010)

Sin embargo, aunque el proceso de gobierno esté coherentemente estructurado y el diseño normativo, institucional y técnico de sus factores constitutivos sea el apropiado para que el gobierno posea capacidad directiva, puede ocurrir que el gobierno no muestre habilidad interlocutoria, disposición a coordinarse y acordar, al momento de relacionarse con los diferentes actores políticos, económicos y sociales, con la consecuencia de suscitar críticas, enfrentamientos, deserciones y desaprovechar o subutilizar las mejores capacidades de su estructura gubernativa.

Desde la visión administrativa y de gestión, la gobernanza se trata de las pautas de actuación organizativa que asumen los gobiernos en cada momento histórico y de cara al cumplimiento parcial o total de sus responsabilidades, ya sea mediante la formulación y atención de una agenda propia o siguiendo la establecida por otros actores. Así mismo en lo que respecta a las capacidad institucional de los municipios está enmarcado por un ambiente poco favorable de transición del viejo al nuevo modelo municipal, debido a que durante los años en los que hemos sido testigos de la descentralización, los gobiernos locales no han contado con una estrategia que les permita cumplir a cabalidad con sus nuevas obligaciones. Por esta razón, la mayoría de los gobiernos municipales ha tenido que aprender sobre la marcha y con medios limitados de apoyo por parte de las instancias estatales y de la propia federación (Sosa: 2012)

La gobernanza requiere como principio fundamental que las relaciones entre la sociedad y el gobierno sean horizontales, equilibradas y transparentes. El término infiere controles y contrapesos fundamentados en la participación ciudadana, que implícitamente deberían tener los municipios, ya que el Cabildo es el lugar más cercano a la toma de decisiones de cualquier ciudadano en la mayor parte del territorio nacional. La valía de la gobernanza se basa en que le otorga un lugar

fundamental al Estado y la flexibilidad y multipolaridad de la toma de decisiones cuando se estructuran los canales de comunicación adecuados, las asambleas ciudadanas, las redes vecinales; también la creación de instituciones acordadas por la colectividad, que impulsan el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos como triada fundamental de cualquier país que se jacte de ser gobernado (Luevano: 2013).

Los municipios son ámbitos de gobiernos incuestionablemente líquidos e indiferentemente autónomos. Son espacios de cambio constante, pero distantes en muchos sentidos de la agenda y el interés nacional, por contradictorio que esto parezca. La democracia, los subsidios, la transparencia, la sustentabilidad, el control adecuado del gasto y la seguridad impulsan debates “nacionales” de trascendencia Federal, posibles proyectos a nivel estatal y en contadas ocasiones de interpretación municipal (Luevano: 2013).

Sin embargo, para poder hablar de gobernanza dentro de los municipios es importante crear organismos municipales coordinados entre sí, o bien, un organismo metropolitano, encargado exclusivamente del manejo de residuos urbanos, que cuente con incentivos adecuados y que rinda cuentas a los gobiernos locales y estatales, a través de indicadores de gestión y sujeto a sanciones en caso de incumplimiento o enfocar los esfuerzos en el tema hacia una reducción en la cantidad de residuos generados por los hogares de una ciudad. Para esto, se recomienda programas de cobro por cantidad de residuos generada acompañadas de campañas de concientización en medios de comunicación (Bernache: 2015)

Lo anterior significa que los gobiernos locales, mediante sus capacidades con las que cuenten, de acuerdo a su contexto puedan generar escenarios de gobernanza y propiciar un ambiente de satisfacción plena de su ciudadanía; es por eso la importancia de mejorar, fortalecer o crear capacidades institucionales que propicien a una gobernanza dentro del territorio municipal.

2.2 Medición y Análisis de capacidad institucional

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha desarrollado un enfoque muy detallado para la medición de la capacidad institucional que cuenta con cuatro pilares: arreglos institucionales, liderazgo, conocimiento y rendición de cuentas. Adicionalmente, los componentes de la medición comprenden la estabilidad, que se compone de institucionalización y mitigación de riesgo; el desempeño institucional, que comprende la eficiencia y efectividad y; la adaptabilidad, que incluye la innovación y el mejoramiento (PNUD, 2008).

El desempeño institucional es la combinación de efectividad y eficiencia, la efectividad es el grado en que se cumplen los objetivos de la institución y la eficiencia pone en relación lo que se produce con los recursos utilizados. Al lograr comprender cuando una entidad es más o menos eficaz se pueden diseñar respuestas programáticas para que la institución desarrolle sus capacidades en determinadas áreas, cualquier cambio positivo en las características o en la orquestación de funciones, en los productos realizados o en los servicios prestados servirá para aumentar la eficacia y mejorar la calidad de las políticas y la implementación de los programas (PNUD, 2010).

La eficiencia, por otra parte, se entiende como la relación entre los productos y los recursos e insumos que han sido necesarios para crearlos. En general, una mejora en la eficiencia de las instituciones tiende a acelerar el logro de las metas nacionales de desarrollo, su imagen pública e incluso su legitimidad. Para mejorar la eficiencia de las instituciones se debe alinear la estructura organizacional con el mandato, racionalizar los procesos de negocio y mejorar los procesos de formulación de políticas (PNUD, 2010). De otra parte, la estabilidad muestra el grado en que una institución puede reducir la volatilidad del desempeño mediante la institucionalización de buenas prácticas y normas, así como identificando y mitigando los riesgos internos y externos mediante una buena gestión. La institucionalización de los estándares de desempeño, uno de los componentes de la estabilidad, hace que disminuya la volatilidad y lo impredecible del uso de los recursos, algunas buenas prácticas que pueden mejorar este componente son la documentación de procesos de negocio y su publicación; el alineamiento de los procesos de negocio, las

competencias requeridas y la gestión del desempeño y; el desarrollo de mecanismos para el intercambio de conocimiento. El segundo componente, la mitigación del riesgo, plantea la necesidad que tienen las instituciones robustas de diseñar e implementar un análisis y gestión de riesgos como la corrupción, la falta de participación pública y las amenazas naturales provocadas por el hombre (PNUD, 2010).

En resumen se puede decir que la mayoría de las instituciones se esfuerzan por fortalecer sus capacidades para poder cumplir con sus mandatos, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, estos resultados se pueden captar a través de tres medidas de la capacidad institucional:

(i) ¿Actúa la institución de forma más eficaz y eficiente en el cumplimiento de su mandato?,

ii) ¿lo hace de manera consistente en el transcurso del tiempo?

iii) ¿se va ajustando adecuadamente a los cambios (o crisis)?

La medición de las capacidades institucionales proporciona a los gobiernos una herramienta factible para conocer sus fortalezas y debilidades, siendo necesario la creación de mecanismos que favorezcan esta práctica.

De manera conjunta el Banco Mundial propone un análisis institucional, el cual consiste o tiene tres instancias:

1) Evaluar la situación existente. A fin de determinar cuál es la o las organizaciones que mejor podrían prestar los servicios o intervenciones de manera efectiva y eficiente. Para este objetivo se debe analizar la estructura institucional y orgánica y estudiar cuáles instituciones, vínculos y factores institucionales son cruciales para prestar los servicios de manera satisfactoria, etapa que también incluye el análisis de los procesos de coordinación y formulación de políticas;

2) Proponer el diseño de la estructura institucional más adecuada. A fin de asegurar que las disposiciones institucionales y orgánicas requeridas estén disponibles en el país específico y;

3) Elaborar medidas para ayudar a fortalecer las capacidades institucionales de las organizaciones y actores involucrados, de modo de asegurar una estructura institucional adecuada para el desempeño del programa.

Sobre la base de las anteriores consideraciones se pueden establecer los métodos adecuados para el fortalecimiento de la capacidad, lo cual implica apoyo técnico y financiero, inclusive facilitación de la gestión del cambio para modificar la estructura de incentivos que enfrentan los individuos y las organizaciones.

Por otra parte revisando la literatura en México nos encontramos con dos artículos que pretenden analizar las capacidades con las que cuentan los gobiernos municipales, desde la perspectiva de las capacidades institucionales.

Por un lado el estudio de Cabrero (2004) donde plasma su preocupación en analizar hasta qué punto los gobiernos estatales y municipales cuentan con capacidades institucionales que sean fortalezas para facilitar la descentralización fiscal hacia esos órdenes de gobierno o bien identificar qué tipo de debilidades institucionales son un obstáculo para hacer avanzar ese proceso de descentralización. Así que Cabrero sostiene que diversos factores tienen relación con la construcción de capacidades institucionales en los gobiernos municipales, de modo que construye un modelo para analizar las capacidades institucionales de los gobiernos municipales; construye un modelo para analizarlas a partir de cinco categorías:

- 1.- intercambio horizontal de experiencias en el nivel municipal
- 2.- intensidad democrática de la acción pública municipal
- 3.- marco regulatorio de las instituciones presupuestales municipales

4.- estructuras organizativas y sistemas de gestión emergentes en las áreas financieras municipales

5.- el perfil profesional de los funcionarios

Del mismo modo el trabajo de Moreno (2007) estudia las capacidades institucionales tomando en consideración la capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales mexicanos, el perfil educativo de sus funcionarios y la existencia y grado de sofisticación de los sistemas de administración de recursos humanos. Así mismo centra su atención en el tema del desarrollo de capacidades institucionales en el nivel municipales de gobierno en México, las cuales desde su perspectiva parecen constituir una de las principales limitaciones para que los municipios asuman con mayor eficacia las responsabilidades de provisión de servicios públicos.

CONCLUSIÓN:

Actualmente los gobiernos locales atraviesan nuevos retos, de los cuales ya no es posible atenderlos desde la periferia, por lo tanto es importante identificar los puntos donde hace falta la intervención inmediata, ya sea en aquellos donde sus capacidades institucionales se ven afectadas por sus condiciones sociales y territoriales.

Por lo tanto se rescatan tres elementos básicos que denotan la alta o nula capacidad institucional. El primer elemento es la capacidad de gestión, que como ya se ha mencionado es un elemento muy visible en los gobiernos, en este caso municipales, que los encamina al logro de objetivos fijos y cumplimiento de metas, de las cuales la atención ciudadana y resolución de peticiones se dirigen a procesos de integración de esfuerzos. Así como también acciones responsables para llevar a un desarrollo municipal y ver sus relaciones de los gobiernos locales con los diferentes poderes públicos; derivándose algunos indicadores financieros y de planeación estratégica y evaluación municipal que muestren esas responsabilidades e interacciones gubernamentales que se dan para la eficiencia de cada municipio.

El segundo elemento que se trata es la transparencia municipal, destacándose la presencia de indicadores financieros y los llamados “gobiernos electrónicos”, que hoy en día, dada la importancia e inclusión de nuevas tecnologías los gobiernos han podido envolver a los ciudadanos en procesos que tienen lugar en los gobiernos y sus representantes.

El último punto es la importancia de contar con un marco regulatorio eficaz, que guíen las conductas tanto de los gobernados como de los gobernantes. Intentando llevar así a los gobiernos municipales a sus óptimas condiciones y que funcionen con calidad y bajo una normatividad.

Las capacidades gubernamentales son dadas dependiendo algunos componentes de la gobernanza como son de tipo institucional y técnico, brindándole así una eficacia directiva. Sin embargo la mayoría de los gobiernos municipales se encuentran en un ambiente poco propicio, pues se encuentran limitados en cuanto al apoyo de las instancias que lo anteceden. Mientras que para la gobernanza es fundamental la existencia de relaciones horizontales y equilibradas entre la

sociedad y los gobiernos, estos gobiernos deben transformarse para ser organismos coordinados entre sí y que puedan medir sus capacidades mediante mecanismos que favorezcan esta práctica, ya sea mediante la identificación de fortalezas y debilidades que obstaculizan su buen desempeño, así como puntualizar elementos que denoten su nivel como son su capacidad de gestión, de transparencia y capacidad reglamentaria.

Mediante la identificación de indicadores y variables que arrojen los elementos antes mencionados se podrá conocer mejor cuál es la situación real por la que los municipios de México están atravesando; el análisis de la capacidad de gestión, de transparencia y capacidad reglamentaria se llevará a cabo en el capítulo siguiente, permitiéndonos y acercándonos a los hechos que acontecen y la forma en que se manifiestan.

CAPÍTULO 3

3. - Los municipios de México y sus capacidades institucionales en la actualidad

El objetivo del presente capítulo es dar a conocer de forma general la situación por la que atraviesan en la actualidad los municipios de México en cuanto a sus capacidades institucionales. De igual forma se plantea la importancia de éstas para la mejora del actuar del gobierno para la satisfacción, decisión y resolución de los conflictos con los que cuenta dentro de su territorio.

Este capítulo parte de interrogantes básicas acerca de situación actual de la gobernanza como un modelo dentro de los municipios en México. Para ello es importante plantear las preguntas; ¿Cuál es la situación actual de las capacidades institucionales de los municipios en México?, ¿Cuáles son los indicadores y variables que dan respuesta a la situación por la que se encuentran dichas capacidades para poder hablar de gobernanza municipal?

Para responder a esas interrogantes se parte de la revisión de datos que demuestren la situación actual de los municipios de acuerdo a sus habilidades que han desarrollado para intentar mejorar sus gestión, también de la relación que existe entre el fortalecimiento de dichas capacidades con los objetivos que tiene la gobernanza para fomentar la creación de mejores entidades administrativas como lo son los municipios de México.

La información que se presentará en los siguientes puntos está basada en cifras consultadas en INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal) se obtuvo la siguiente información, misma que está calculada de acuerdo a datos publicados por el INEGI en la sección “Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales”, la publicada por la SHCP en la sección “Obligaciones de entidades federativas y municipios”, también se utiliza metodología de María Gabriela Gil García, J. Ramón y Tiburcio Martínez en “Tecnologías de información y comunicación en las administraciones públicas municipales de México”, en Enrique Cabrero Mendoza y David Arellano Gault en “Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución pública municipal a través de la Encuesta INEGI 2009”, en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015; se

presenta ya digerida para su mejor comprensión permitiendo conocer las capacidades institucionales de los gobiernos municipales en México.

3.1 Capacidad de Gestión

La capacidad de Gestión la tenemos como el primer elemento de la capacidad institucional, como ya se revisó es parte fundamental del qué hacer de la administración pública municipal, a continuación se muestran dos tablas acerca de la situación actual a partir de datos cuantitativos sobre su eficiencia en los gobiernos municipales mexicanos. La primera va de las finanzas municipales y la segunda sobre la Planeación Estratégica y Evaluación Municipal

Tabla 5. Indicadores Financieros Municipales

| Estado | Autonomía en gasto burocrático = (ingresos propios / servicios personales) * 100 | Autonomía en inversión pública = [1 - (FAISM / inversión pública)] * 100 | Autonomía financiera = (ingresos propios / egresos totales) * 100 | Autonomía operativa = (ingresos propios / gasto corriente) * 100 | Capacidad de inversión = (egresos en inversión / egresos totales) * 100 | Capacidad operativa = (ingresos propios + participaciones / gasto corriente) * 100 | Costo burocrático = (gasto en servicios personales / egresos totales) * 100 | Costo de operación = (gasto corriente / egresos totales) * 100 | Dependencia de aportaciones = (aportaciones federales / ingresos totales) * 100 | Dependencia de participaciones = (participaciones federales / ingresos totales) * 100 | FAISM per cápita = FAISM / población (cifras en pesos corrientes) | Flexibilidad financiera = (((ingresos propios + participaciones) / (deuda + gasto)) | Impuestos per cápita = impuestos / población (cifras en pesos corrientes) | Ingresos propios per cápita = ingresos propios / población (cifras en pesos corrientes) | Inversión pública per cápita = inversión pública / población (cifras en pesos corrientes) | Participaciones per cápita = participaciones / población (cifras en pesos corrientes) | Peso de la deuda en los ingresos totales = (deuda / ingresos totales) * 100 | Peso de la deuda en los ingresos disponibles = (deuda / (ingresos propios + participaciones) + FORTAMUNDF) |
|-------------------------|--|--|---|--|---|--|---|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|--|
| Aguascalientes | 30.08805251 | 58.5733579 | 10.2499933 | 19.67223109 | 21.57912835 | 108.545353 | 36.21282524 | 55.440703 | 38.21849923 | 50.06952902 | 292.002612 | 22.4069774 | 206.6373649 | 477.7677578 | 992.31086 | 2465.580905 | 3.258284552 | 4.502352023 |
| Baja California | 54.14951173 | 28.6550126 | 30.6640258 | 40.66580752 | 12.61748093 | 87.34498018 | 57.47201753 | 75.361347 | 24.77601639 | 34.94472333 | 84.7423614 | -26.33509643 | 727.6866852 | 1152.160276 | 471.2605208 | 1351.628454 | 30.93886997 | 37.68137616 |
| Baja California | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Campeche | 28.99702358 | 38.0944694 | 8.63284642 | 16.78903308 | 23.64408228 | 94.34220235 | 32.56332025 | 54.286158 | 41.73464105 | 42.06190992 | 966.167005 | -0.066085174 | 190.3212482 | 561.7645778 | 1515.519505 | 3335.15896 | 5.225946774 | 9.298284217 |
| Coahuila | 59.57874606 | 65.7238145 | 18.479635 | 33.08131516 | 21.44939839 | 113.0993099 | 36.90732043 | 62.615487 | 24.72742474 | 50.74305039 | 246.166638 | 25.18746534 | 487.0528318 | 760.2234334 | 757.4673047 | 2970.148089 | 5.078196972 | 6.421470087 |
| Colima | 42.55129868 | 75.6551458 | 21.0529676 | 32.20339886 | 15.75189202 | 101.2011619 | 50.56141824 | 66.650774 | 26.89149205 | 45.87793999 | 244.25235 | 0.499071737 | 405.1311065 | 1143.772947 | 945.6200153 | 2940.955613 | 10.9158618 | 14.43549084 |
| Chiapas | 10.91689629 | 22.9681642 | 2.10551106 | 6.176924565 | 53.74151908 | 88.30234994 | 16.63989556 | 29.643863 | 57.80716697 | 24.39924944 | 2096.56713 | 8.267768211 | 43.14032815 | 82.10605385 | 2830.632293 | 1179.965077 | 5.000868243 | 15.04154902 |
| Chihuahua | 38.0333617 | 63.0889904 | 12.2145467 | 21.74115041 | 31.38716584 | 130.7883303 | 32.60996552 | 55.177875 | 25.56619336 | 58.99723981 | 610.147918 | 38.33918227 | 236.7295921 | 535.322044 | 1602.295674 | 3553.030475 | 5.360795443 | 7.75561186 |
| Distrito Federal | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Durango | 27.91469065 | 34.5759302 | 8.3801466 | 17.35935894 | 38.2276163 | 96.97403943 | 30.17162928 | 47.289014 | 46.30530412 | 37.17243589 | 985.996317 | 2.64196502 | 83.53680928 | 298.4047412 | 1524.749814 | 1488.593955 | 11.18549066 | 18.98599214 |
| Guanajuato | 40.66997809 | -257.45844 | 11.3282621 | 23.90577769 | 24.70304565 | 96.49120976 | 28.44335552 | 48.116992 | 50.79504879 | 34.59457592 | 579.394846 | 18.41735433 | 189.6049571 | 400.7945447 | 865.173551 | 1560.43126 | 3.08398987 | 5.045946074 |
| Guerrero | 13.2847854 | -648.23856 | 3.22440906 | 8.898913827 | 55.46786692 | 88.42821086 | 20.3749171 | 31.27837 | 69.83090638 | 23.89512334 | 1655.51504 | 22.4448341 | 47.57808078 | 129.2417854 | 2456.74599 | 1001.234948 | 2.199060371 | 6.1400282 |
| Hidalgo | 27.88649287 | -64.960649 | 9.34015288 | 15.99864531 | 21.74413359 | 95.72832369 | 32.72480646 | 54.300209 | 47.84496402 | 41.79776211 | 789.139004 | 22.20888727 | 128.7836098 | 274.071555 | 814.5646285 | 1665.650554 | 1.023898364 | 1.503110206 |
| Jalisco | 56.00725431 | -308.44567 | 16.4407485 | 29.38375003 | 25.94523871 | 121.4959629 | 30.84211389 | 55.702622 | 30.61317649 | 47.50621009 | 438.993719 | 14.56018187 | 292.3253563 | 744.8474778 | 1692.734845 | 2669.900946 | 15.60672005 | 21.51402548 |
| México | 30.47345892 | 71.1193184 | 10.6394557 | 20.69364015 | 32.26788017 | 87.36812465 | 35.69093243 | 50.229281 | 44.83720137 | 33.21939651 | 404.831065 | 0.883108066 | 247.8129776 | 443.03836 | 1592.369891 | 1480.52879 | 5.691718574 | 10.41898438 |
| Michoacán | 30.85387846 | 4.53240294 | 9.90655155 | 17.46133525 | 28.32875875 | 87.71464257 | 33.1476015 | 58.425667 | 47.21178088 | 40.05791296 | 726.730855 | 10.4288578 | 103.8593575 | 346.0210658 | 1110.992703 | 1527.32663 | 1.746893165 | 2.899859906 |
| Morelos | 62.48187018 | 55.42472 | 16.5635474 | 38.00465729 | 32.03996467 | 116.8437118 | 32.49197178 | 50.582167 | 40.74682737 | 36.62789833 | 396.901858 | 20.39930631 | 340.5698754 | 616.9939902 | 1442.243989 | 1699.079117 | 9.237712456 | 13.70022424 |
| Nayarit | 26.68405132 | 53.1432428 | 9.6906444 | 18.82622627 | 30.58262994 | 100.3119347 | 35.7583525 | 48.01328 | 47.55183286 | 37.21416735 | 775.793264 | 15.04037613 | 165.9790878 | 402.6090911 | 1833.591846 | 1690.507107 | 5.493599049 | 8.647419345 |
| Nuevo León | 33.74618632 | 74.5954936 | 11.345594 | 19.32046199 | 28.6420435 | 101.7778577 | 33.82279089 | 55.829928 | 31.01076149 | 43.69425146 | 412.96875 | 7.450054095 | 499.0336259 | 819.9047843 | 2995.43574 | 5025.186093 | 5.703162213 | 9.03124537 |
| Oaxaca | 27.33096044 | -16.989336 | 3.66607384 | 8.408130119 | 44.0932101 | 84.8160605 | 16.78446149 | 44.631693 | 62.6810493 | 32.68448877 | 1579.78437 | 12.04599851 | 27.29804601 | 202.5502742 | 2253.632197 | 1671.020225 | 0.67975856 | 1.748141959 |
| Puebla | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Querétaro | 48.05681621 | 77.0172623 | 15.9184281 | 29.25066541 | 30.41189443 | 106.0738062 | 31.34936017 | 49.321258 | 41.23475123 | 35.54904353 | 592.445726 | 16.46085838 | 507.2871568 | 831.155077 | 2061.234897 | 2451.993588 | 2.90812626 | 4.854085231 |
| Quintana Roo | 76.21445996 | 53.103229 | 25.4541232 | 41.31406704 | 21.22810239 | 99.27508544 | 35.56401341 | 59.797285 | 24.37993459 | 33.90973688 | 645.765005 | -7.597528381 | 1375.541676 | 2318.86945 | 1380.614446 | 2591.514459 | 18.20230259 | 26.37585353 |
| San Luis Potosí | 30.94483221 | 57.1592073 | 6.83184683 | 16.10393814 | 42.95803514 | 88.40800878 | 24.29221309 | 41.769858 | 58.61857913 | 29.38168078 | 1073.14753 | 15.35628967 | 99.38962059 | 291.6462643 | 2095.676623 | 1191.855048 | 1.457009625 | 2.910145921 |
| Sinaloa | 42.52581905 | 52.1927792 | 14.3453961 | 23.9412338 | 27.34395531 | 100.398901 | 33.70327371 | 57.832028 | 39.8541748 | 43.38479555 | 479.86328 | 12.52513612 | 323.706815 | 470.2123674 | 939.6624508 | 1554.413475 | 7.588570531 | 10.17707286 |
| Sonora | 26.66331548 | 70.084509 | 8.571236 | 16.30993717 | 28.86029728 | 102.7277886 | 36.48541015 | 58.246543 | 30.88920275 | 50.49285627 | 295.127622 | 9.795429493 | 220.9246422 | 489.5560345 | 3336.5287 | 4176.770819 | 5.619554509 | 8.436165221 |
| Tabasco | 13.84517269 | -1323.474 | 6.132595 | 9.031148237 | 18.53055041 | 89.19374609 | 47.57904741 | 70.144434 | 33.71436576 | 55.57045222 | 602.762726 | 3.482762722 | 95.81157819 | 287.1278688 | 892.4289976 | 2878.927761 | 1.062180454 | 1.451458361 |
| Tamaulipas | 20.90117591 | 57.0600295 | 6.09723943 | 10.09557265 | 27.71282536 | 106.5134748 | 27.50228633 | 57.566627 | 36.73810934 | 54.23586516 | 619.196245 | 25.00216507 | 172.9109417 | 231.9985744 | 1957.498138 | 3067.885113 | 1.815626345 | 11.26976472 |
| Veracruz | 34.58635476 | 43.6953595 | 6.98340487 | 17.63677781 | 50.79119936 | 102.843881 | 20.99930298 | 39.180318 | 49.59123982 | 33.23060698 | 880.895683 | 12.07083817 | 97.64914395 | 221.9401152 | 1589.888218 | 1139.80372 | 13.18384127 | 25.58616453 |
| Yucatán | 13.22045892 | 59.0322074 | 3.11970828 | 7.495709394 | 48.66804297 | 123.3443791 | 22.93108713 | 38.761934 | 50.13705133 | 43.62131601 | 950.955017 | 48.14735403 | 58.581925 | 152.0440434 | 2692.345548 | 2302.706903 | 1.278386823 | 2.06824078 |
| Zacatecas | 43.3392042 | 65.9069083 | 10.6850816 | 25.6647505 | 17.27278577 | 116.1151716 | 29.89350796 | 47.438777 | 46.83994018 | 33.23061889 | 546.30138 | 12.73617978 | 218.1922109 | 467.5255855 | 664.5908852 | 1462.98812 | 13.92326639 | 24.68623489 |

Fuente: elaboración propia con base en INAFED, Encuestas de INEGI, y GIL-GARCÍA, J. Ramón y MARTÍNEZ Tiburcio, María Gabriela (2011)

La siguiente tabla muestra los indicadores y el método de cálculo de la anterior tabla:

Tabla 6. INFORMACION GENERAL DE INDICADORES FINANCIEROS

Todos los indicadores se calculan a partir de la información publicada por INEGI en la sección de "Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales", y la publicada por la SChP en la sección "Obligaciones de entidades federativas y municipios". Los indicadores no se calculan cuando: 1) se carece de información para alguna de las variables, 2) los "ingresos propios" conforman el 100% o suman más del total, 3) las "participaciones federales" son igual a 0%, y 4) la suma de los indicadores de "autonomía financiera", "dependencia de participaciones" y "dependencia de aportaciones" es mayor a 100%

| Nombre | Descripción | Método de cálculo |
|--|--|--|
| Autonomía en gasto burocrático | Muestra la parte del gasto en servicios personales que un gobierno podría cubrir con ingresos propios. Un resultado mayor a 100 implica que los ingresos propios con que cuenta un gobierno son superiores a su gasto en servicios personales | $(\text{Ingresos propios} / \text{Servicios personales}) * 100$ |
| Autonomía en inversión pública | Muestra la relación entre la inversión pública y los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. Mientras más alto el resultado, mayor la autonomía del municipio en materia de inversión pública respecto al FAISM. Si el resultado es negativo, significa que el municipio no sólo depende del FAISM, sino que incluso los recursos de dicho fondo podrían haberse destinado a conceptos distintos. Al respecto, un resultado de -5% estaría apegado a la Ley de Coordinación Fiscal, que permite a los municipios disponer de hasta 5% para otros gastos | $[1 - (\text{FAISM} / \text{inversión pública})] * 100$ |
| Autonomía financiera | Muestra la parte de los ingresos de un gobierno que éste recauda directamente por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejora, y cuotas y aportaciones de seguridad social | $(\text{Ingresos propios} / \text{Ingresos totales}) * 100$ |
| Autonomía operativa | Muestra la parte del gasto corriente de un gobierno que podría ser cubierta con ingresos propios. Un resultado mayor a 100 implica que los ingresos propios con que cuenta un gobierno son superiores a su gasto de operación | $(\text{Ingresos propios} / \text{Gasto corriente}) * 100$ |
| Capacidad de inversión | Muestra la parte de los egresos que un gobierno invierte en bienes muebles, inmuebles e intangibles; inversión pública, e inversiones financieras y otras previsiones | $(\text{Egresos de inversión} / \text{Egresos totales}) * 100$ |
| Capacidad operativa | Permite conocer la parte del gasto corriente que podría ser cubierta con recursos de libre disposición de un gobierno. Un resultado mayor a | $[(\text{Ingresos propios} + \text{Participaciones}) / \text{Gasto corriente}] *$ |
| Costo burocrático | Permite conocer la parte del gasto de un gobierno que se destina al pago de servicios personales | $(\text{Gasto en servicios personales} / \text{Egresos totales}) * 100$ |
| Costo de operación | Permite conocer la parte del gasto de un gobierno que se destina al pago de servicios generales, servicios personales, y materiales y suministros | $(\text{Gasto corriente} / \text{Egresos totales}) * 100$ |
| Dependencia de aportaciones | Muestra la parte de los ingresos de un gobierno obtenida por concepto de aportaciones federales | $(\text{Aportaciones} / \text{Ingresos totales}) * 100$ |
| Dependencia de participaciones | Muestra la parte de los ingresos de un gobierno obtenida por concepto de participaciones federales | $(\text{Participaciones} / \text{Ingresos totales}) * 100$ |
| FAISM per cápita | Permite determinar el monto promedio por habitante que un gobierno recibe por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal | $\text{FAISM} / \text{Población}$ |
| Flexibilidad financiera | Muestra la capacidad que tendría un gobierno para cubrir sus obligaciones en materia de deuda y gasto corriente, considerando solamente el conjunto de recursos de que dispone para ello. Si la deuda y el gasto corriente superan a los ingresos disponibles, el resultado será negativo. Por el contrario, un resultado mayor a 100 implica que los recursos disponibles son mayores a los compromisos de un gobierno | $[(\text{Ingresos propios} + \text{Participaciones} + \text{FORTAMUN}) / (\text{Deuda} + \text{Gasto corriente}) - 1] * 100$ |
| Inversión pública per cápita | Permite determinar el monto promedio por habitante que un gobierno destina al rubro de inversión pública | $\text{Inversión pública} / \text{Población}$ |
| Impuestos per cápita | Permite determinar el monto promedio por habitante que un gobierno recauda por concepto de impuestos | $\text{Impuestos} / \text{Habitantes}$ |
| Ingresos propios per cápita | Permite determinar el monto promedio por habitante que un gobierno recauda mediante el conjunto de ingresos propios | $\text{Ingresos propios} / \text{Habitantes}$ |
| Peso de la deuda en los ingresos totales | Permite conocer la parte porcentual que representa la deuda adquirida por un gobierno, respecto a sus ingresos totales | $(\text{Deuda} / \text{Ingresos totales}) * 100$ |
| Peso de la deuda en los ingresos disponibles | Permite conocer la parte porcentual que representa la deuda adquirida por un gobierno, respecto a los ingresos que podría utilizar para pagarla | $[(\text{Deuda}) / (\text{Ingresos propios} + \text{Participaciones} + \text{FORTAMUN})] * 100$ |

En el **gasto corriente** se incluyen las erogaciones realizadas por concepto de Servicios personales, Materiales y suministros, y Servicios generales

En **egresos de inversión** se incluyen las erogaciones realizadas por concepto de Bienes muebles, inmuebles e intangibles; Inversión Pública, e Inversión financiera y otras inversiones

Lo que se muestra en la anterior tabla de valores cuantitativos el resultado total de los valores asignados de acuerdo al método de cálculo donde los datos arrojan información sobre la eficiencia, dando a conocer su nivel de responsabilidad en el manejo de los recursos y eficacia en cuanto a sus resultados favorables que produzcan sus acciones y toma de decisiones de los gobiernos municipales a invertir y destinar económicamente sus recursos. Cabe mencionar que la tabla se presenta en promedios municipales por estado, dado que los datos consultados originalmente se encontraban municipio por municipio, y para su mejor comprensión fue depurada.

Lo que la tabla de información financiera da a conocer es el grado en que cumplen con las variables que pueden ser medidas con el método de cálculo que se estableció en el estudio realizado por el INAFED; analizando los datos de cada indicador se puede demostrar el nivel en el cuál se puede hablar de una mayor eficiencia de manejo en cuanto a sus recursos económicos, así mismo cuál es el menor nivel que es necesario mejorar o bien tratar de corregir acciones para que obtenga un mayor dato numérico que pueda contemplarse aceptable.

Tabla 7. Situación general de Finanzas Públicas Municipales

| VARIABLE | GRADO | NIVEL |
|--|---------|----------|
| Autonomía en gasto burocrático | 30.5 | ALTO |
| Autonomía en inversión pública | -31.4 | BAJO |
| Autonomía financiera | 7.8 | MEDIO |
| Autonomía operativa | 15.7 | ALTO |
| Capacidad de inversión | 37.9 | MEDIO |
| Capacidad operativa | 97.5 | BAJO |
| Costo burocrático | 26.1 | ALTO |
| Costo de operación | 47.6 | MEDIO |
| Dependencia de aportaciones | 49.0 | MEDIO |
| Dependencia de participaciones | 37.8 | MEDIO |
| FAISM per cápita | 984.6 | ALTO |
| Flexibilidad financiera | 15.2 | ALTO |
| Inversión pública per cápita | 146.6 | ALTO |
| Impuestos per cápita | 344.9 | MUY ALTO |
| Ingresos propios per cápita | 1.881.9 | MUY BAJO |
| Peso de la deuda en los ingresos totales | 1.936.0 | MUY BAJO |

| | | |
|--|-----|-------|
| Peso de la deuda en los ingresos disponibles | 4,8 | BAJO |
| En el gasto corriente | 8.6 | MEDIO |

Elaboración propia con base en datos publicados por el INAFED

Lo que muestra la tabla anterior es que de acuerdo a los datos que se retomaron del estudio del INAFED es que a pesar de que en todos los casos es necesario una reconfiguración de lo que acontece dentro de los ayuntamientos, pues es notorio que son más puntos negativos que deben ser mejorados; en los casos donde el nivel es entre medio y muy bajo se distinguen más deficiencias, esto es en cuanto a la autonomía y dependencia del orden estatal o federal, así como la capacidad que tienen para operar eficientemente.

Una muestra en cuanto a las finanzas de los municipios se puede dar como ejemplo de su mínima eficiencia en todos los municipios de Puebla. (Ver anexo 1 [INDICADORES FINANCIEROS MUNICIPALES.xlsx](#)) Estos datos y los que siguen a lo largo del capítulo son los que el estudio del INAFED demostró y que pueden ser corroborados en la sección de anexos.

Los municipios con mayor resultado son los siguientes, de acuerdo a cada variable:

- I. Autonomía en gasto burocrático: Santa María Guelacé en Oaxaca con 587.0.
- II. Autonomía en inversión pública: Oquitoa en Sonora con 99.4
- III. Autonomía financiera: Boca del Río en Veracruz con 58.8
- IV. Autonomía operativa: Axochiapan en Morelos con 260,9
- V. Capacidad de inversión: Santiago Lalopa en Oaxaca con 85.0
- VI. Capacidad operativa: Cañadas de Obregón en Jalisco con 453.2
- VII. Costo burocrático: Mexicali en Baja California con 69,9
- VIII. Costo de operación: San Pedro Topiltepec en Oaxaca con 98.2
- IX. Dependencia de aportaciones: San Juan Petlapa en Oaxaca con 92.4
- X. Dependencia de participaciones: Huejotitlán en Chihuahua con 92.1
- XI. FAISM per cápita: San Juan Petlapa en Oaxaca con 6.316,9
- XII. Flexibilidad financiera: Cañadas de Obregón en Jalisco con 390.3

- XIII. Impuestos per cápita: San Pedro Garza García en Nuevo León con 6.480,6
- XIV. Ingresos propios per cápita: Santiago Tepetlapa en Oaxaca con 9.704,7
- XV. Inversión pública per cápita: Oquinoa en Sonora con 36.569,2
- XVI. Participaciones per cápita: Melchor Ocampo en Nuevo León con 24.812,0
- XVII. Peso de la deuda en los ingresos totales; Agua Prieta en Sonora con 82,8
- XVIII. Peso de la deuda en los ingresos disponibles: Agua Prieta en Sonora con 150,3
(Ver anexos).

La Planeación Estratégica y Evaluación Municipal: otro indicador dentro de la Capacidad de Gestión; a continuación se muestran algunos datos que proporcionan la información suficiente de lo que acontece en los municipios de cada estado, cabe mencionar que ésta tabla muestra el promedio de los municipios presentada por estados, para su mejor visualización.

| Tabla 8. ÍNDICE DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y EVALUACIÓN MUNICIPAL | | |
|--|--------|------------|
| ESTADO | ÍNDICE | GRADO |
| AGUASCALIENTES | 72,1 | INCOMPLETO |
| BAJA CALIFORNIA | 61,9 | INCOMPLETO |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 75,7 | INCOMPLETO |
| CAMPECHE | 60,0 | INCOMPLETO |
| COAHUILA | 55,4 | INCOMPLETO |
| COLIMA | 65,9 | INCOMPLETO |
| CHIAPAS | 52,7 | INCOMPLETO |
| CHIHUAHUA | 59,2 | INCOMPLETO |
| CDMX | 66,9 | INCOMPLETO |
| DURANGO | 58,2 | INCOMPLETO |
| GUANAJUATO | 65,7 | INCOMPLETO |
| GUERRERO | 62,6 | INCOMPLETO |

| | | |
|-----------------|------|------------|
| HIDALGO | 63,2 | INCOMPLETO |
| JALISCO | 70,0 | INCOMPLETO |
| MÉXICO | 70,5 | INCOMPLETO |
| MICHOACAN | 58,0 | INCOMPLETO |
| MORELOS | 68,2 | INCOMPLETO |
| NAYARIT | 62,8 | INCOMPLETO |
| NUEVO LEÓN | 51,7 | INCOMPLETO |
| OAXACA | 54,3 | INCOMPLETO |
| PUEBLA | 56,5 | INCOMPLETO |
| QUERÉTARO | 57,3 | INCOMPLETO |
| QUINTANA ROO | 73,6 | INCOMPLETO |
| SAN LUIS POTOSÍ | 63,3 | INCOMPLETO |
| SINALOA | 71,8 | INCOMPLETO |
| SONORA | 54,3 | INCOMPLETO |
| TABASCO | 61,8 | INCOMPLETO |
| TAMAULIPAS | 61,3 | INCOMPLETO |
| TLAXCALA | 70,1 | INCOMPLETO |
| VERACRUZ | 61,6 | INCOMPLETO |
| YUCATAN | 47,8 | INCOMPLETO |
| ZACATECAS | 52,7 | INCOMPLETO |

Fuente: elaboración propia de acuerdo con el INAFED, con base en INEGI, a partir de los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2015

De acuerdo al estudio que realizó el INAFED con Base en datos extraídos de INEGI se determina el grado en que las administraciones públicas municipales han incorporado los diversos elementos de planeación estratégica y evaluación, conforme a las siguientes categorías:

- Pleno cuando se obtuvo un valor igual a 100, lo que supone que el municipio cuenta con todos los elementos de planeación estratégica y evaluación.

- Básico cuando se obtuvo un valor superior a 80 y menor a 100, lo que supone que el municipio cuenta con los elementos fundamentales de planeación estratégica y evaluación, pero carece de algún componente accesorio, como puede ser el manual de estándares de calidad.

- Incompleto cuando se obtuvo un valor superior a 40 y menor a 80, lo que supone que el municipio carece de alguno de los cuatro componentes básicos de planeación estratégica y evaluación, ya sea misión, visión y objetivos, programa estratégico, sistema de indicadores o panel de control y seguimiento.

- Fragmentado si se obtuvo un valor superior a 0 y menor a 40, lo que supone que el municipio reportó la existencia de algún elemento de la planeación estratégica y evaluación, pero cuya existencia aislada es insuficiente.

- Nulo si se obtuvo un valor igual a 0, lo que supone que el municipio carece en absoluto de elementos de planeación estratégica y evaluación.

A pesar de que todos los estados de México muestran un grado incompleto en su capacidad de planeación estratégica y evaluación municipal el estado que cuenta con un mayor grado de esta capacidad es Baja California Sur, contra el mínimo que es Yucatán; las razones por las cuales se puede señalar un máximo y un mínimo es porque el estado de Baja California Sur cuenta con cinco municipios, de los cuales su porcentaje en tres municipios es mayor a 50, uno menor de 50 y el mayor con un 100, mientras que Yucatán tiene los números más bajos, incluso no hay información de acuerdo a los Censos Nacionales, Municipales y Delegacionales.

Para enfatizar más la información, es importante resaltar que la gran mayoría de los municipios de Oaxaca no cuentan con información para ser calculadas sus variables. Mientras tanto el nivel máximo de elementos de planeación estratégica se encuentra en 12 municipios de Jalisco y 13 del Estado de México. (Ver anexo 2 [INDICE DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y EVALUACIÓN MUNICIPAL.xlsx](#))

Esta parte es importante, ya que aquí se establecen los lineamientos que orientan a la administración en la toma de decisiones y por lo general no requieren de una sola acción. Así como uniforma criterios, mejora la visión y exige el establecimiento de objetivos, también permite identificar y corregir acciones, valorar, comparar y recomendar las mismas acciones para una mejora dentro de las administraciones municipales.

En la coyuntura actual, es indispensable que los municipios puedan avanzar en la atención de sus problemas prioritarios, como son la prestación

de los servicios públicos. Sin embargo, de manera paralela a esta cobertura, es fundamental que lleguen a una gestión estratégica que les permita definir algunos horizontes de corto, mediano y largo plazo en una orientación hacia el desarrollo. De lo contrario, se seguirán enfrentando a los mismos problemas que los han aquejado en los últimos 10 años que van de deficientes marcos institucionales, legales, de planeación y falta de recursos financieros entre otros (Ramos y Aguilar, 2009; 218).

3.2 Transparencia Municipal

La Transparencia Municipal incluye las Finanzas, al igual que la parte de Capacidad de Gestión, las Finanzas son un parteaguas para mostrar la legitimidad de un gobierno, de una forma unas finanzas bien reguladas, aplicadas y distribuidas hacen que un gobierno, en este caso municipal muestre su eficiencia y eficacia en cuanto a su economía, pero también el acceso a la información de cómo es que son distribuidas y manejadas estas finanzas municipales hacen de un gobierno tenga legitimidad entre sus ciudadanos. Así que para mostrar la parte de finanzas municipales en datos numéricos y demostrando que en realidad hay “transparencia” en cuanto a los asuntos económicos del país y su distribución.

Tabla 9. MAYORES RESULTADOS DE INDICADORES FINANCIEROS MUNICIPALES

| Estado | Autonomía en gasto burocrático = (ingresos propios / servicios personales) * 100 | Autonomía en inversión pública = [1 - (FAISM / inversión pública)] * 100 | Autonomía financiera = (ingresos propios / egresos totales) * | Autonomía operativa = (ingresos propios / gasto corriente) * 100 | Capacidad de inversión = (egresos en inversión / egresos totales) * | Capacidad operativa = (ingresos propios + participaciones / gasto corriente) * | Costo burocrático = (gasto en servicios personales / egresos totales) * | Costo de operación = (gasto corriente / egresos totales) * | Dependencia de aportaciones = (aportaciones federales / ingresos totales) * 100 | Dependencia de participaciones = (participaciones federales / ingresos totales) * 100 | FAISM per cápita = FAISM / población (cifras en pesos corrientes) | Flexibilidad financiera = (((ingresos propios + participaciones) / egresos totales) * 100) - (FAISM per cápita / población) | Impuestos per cápita = impuestos / población | Ingresos propios per cápita = ingresos propios / población (cifras en pesos corrientes) | Inversión pública per cápita = inversión pública / población (cifras en pesos corrientes) | Participaciones per cápita = participaciones / población (cifras en pesos corrientes) | Peso de la deuda en los ingresos totales = (deuda / ingresos totales) * | Peso de la deuda en los ingresos disponibles = (deuda / (ingresos propios + participaciones)) * |
|------------------|---|--|---|--|---|--|---|--|---|---|---|---|--|---|---|---|---|---|
| Aguascalientes | 74.2 | 91.8 | 27.6 | 47.4 | 31.1 | 136.5 | 54.3 | 73.8 | 66.8 | 74.1 | 447.4 | 57.9 | 605.2 | 1,104.7 | 1,993.9 | 6,755.7 | 10.9 | 14.1 |
| Baja California | 83.5 | 94.8 | 41.1 | 57.1 | 25.6 | 108.5 | 69.9 | 86.9 | 32.8 | 41.4 | 155.7 | -20.2 | 1,199.5 | 1,734.8 | 1,366.2 | 1,808.3 | 43.6 | 46.7 |
| Baja California | 121.5 | 83.6 | 56.4 | 75.7 | 23.7 | 117.4 | 68.8 | 95.0 | 29.0 | 44.0 | 282.1 | 2.7 | 2,643.0 | 3,134.5 | 1,134.0 | 5,363.8 | 28.1 | 36.8 |
| Campeche | 106.3 | 79.6 | 25.6 | 60.1 | 38.2 | 138.3 | 42.7 | 65.8 | 56.9 | 63.7 | 2,028.5 | 36.4 | 489.4 | 1,438.0 | 2,643.7 | 10,865.1 | 25.1 | 45.7 |
| Coahuila | 212.8 | 90.4 | 51.7 | 120.1 | 52.8 | 194.0 | 64.6 | 93.8 | 68.5 | 88.4 | 699.7 | 135.3 | 2,226.3 | 2,570.8 | 3,099.3 | 13,174.5 | 23.9 | 31.4 |
| Colima | 96.4 | 95.9 | 43.3 | 73.6 | 31.3 | 143.2 | 61.7 | 80.4 | 43.0 | 66.7 | 633.9 | 44.3 | 885.9 | 2,090.4 | 2,894.5 | 9,984.0 | 20.8 | 26.3 |
| Chiapas | 74.8 | 78.5 | 19.5 | 42.8 | 79.4 | 150.9 | 33.9 | 59.0 | 85.0 | 63.5 | 4,827.3 | 59.4 | 483.9 | 689.0 | 10,167.1 | 5,901.1 | 18.7 | 52.5 |
| Chihuahua | 122.5 | 94.9 | 43.1 | 77.8 | 71.7 | 183.1 | 58.5 | 78.5 | 69.1 | 92.1 | 2,647.5 | 105.3 | 867.4 | 1,460.4 | 9,634.5 | 15,246.1 | 23.0 | 60.4 |
| Distrito Federal | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Durango | 132.0 | 74.3 | 33.3 | 86.8 | 55.8 | 164.2 | 46.0 | 66.8 | 72.6 | 54.3 | 2,979.0 | 71.7 | 500.6 | 1,156.4 | 3,640.5 | 4,110.2 | 32.5 | 63.2 |
| Guanajuato | 102.2 | 92.1 | 32.4 | 58.7 | 68.1 | 138.6 | 58.4 | 79.1 | 71.4 | 61.0 | 1,816.2 | 83.1 | 555.8 | 875.0 | 2,684.5 | 6,188.3 | 34.6 | 40.3 |
| Guerrero | 90.3 | 83.3 | 33.5 | 60.9 | 82.3 | 177.6 | 54.1 | 63.4 | 88.0 | 52.8 | 4,134.2 | 134.4 | 1,029.2 | 1,351.3 | 5,693.3 | 4,013.1 | 15.7 | 36.2 |
| Hidalgo | 123.4 | 90.7 | 37.4 | 65.2 | 61.8 | 163.1 | 56.5 | 82.8 | 77.0 | 65.3 | 2,723.0 | 80.3 | 921.1 | 1,177.1 | 3,659.3 | 7,555.2 | 17.0 | 23.9 |
| Jalisco | 331.1 | 96.5 | 58.1 | 95.7 | 64.9 | 453.2 | 55.9 | 89.8 | 69.2 | 85.8 | 2,229.1 | 390.3 | 1,592.7 | 2,741.6 | 13,549.8 | 9,742.1 | 64.3 | 117.1 |
| México | 164.7 | 98.0 | 48.4 | 87.9 | 70.3 | 152.8 | 61.8 | 73.2 | 73.2 | 75.8 | 1,668.5 | 56.1 | 2,651.0 | 3,343.4 | 7,779.4 | 4,355.1 | 39.8 | 96.1 |
| Michoacán | 188.7 | 90.5 | 47.3 | 106.3 | 57.8 | 178.5 | 50.7 | 84.4 | 77.2 | 68.3 | 2,969.3 | 108.8 | 568.3 | 1,663.1 | 5,310.1 | 5,506.1 | 15.9 | 24.6 |
| Morelos | 362.7 | 91.8 | 55.2 | 260.9 | 68.1 | 345.7 | 53.7 | 78.1 | 62.6 | 59.1 | 1,352.9 | 139.6 | 2,090.7 | 2,428.2 | 3,194.0 | 4,677.4 | 48.1 | 70.8 |
| Nayarit | 144.2 | 85.7 | 47.7 | 91.4 | 76.5 | 193.0 | 57.1 | 69.7 | 84.5 | 59.3 | 3,624.7 | 119.7 | 1,569.7 | 2,289.8 | 8,032.3 | 4,179.9 | 29.4 | 46.1 |
| Nuevo León | 132.0 | 98.1 | 52.1 | 90.2 | 68.4 | 167.5 | 63.0 | 86.9 | 74.9 | 81.8 | 1,783.5 | 68.4 | 6,480.6 | 8,083.0 | 16,045.0 | 24,812.0 | 42.4 | 74.2 |
| Oaxaca | 587.0 | 96.5 | 46.6 | 117.6 | 85.0 | 275.9 | 54.2 | 98.2 | 92.4 | 85.8 | 6,316.9 | 220.1 | 1,107.5 | 9,704.7 | 18,885.9 | 11,104.7 | 20.7 | 69.0 |
| Puebla | 64.0 | 59.7 | 15.4 | 42.2 | 10.5 | 121.9 | 18.3 | 32.2 | 20.1 | 23.8 | 116.0 | 26.0 | 124.3 | 294.3 | 289.5 | 611.7 | 0.0 | 0.0 |
| Querétaro | 145.4 | 95.8 | 49.1 | 74.1 | 58.5 | 144.6 | 42.4 | 69.4 | 68.5 | 63.6 | 1,453.4 | 58.9 | 1,656.7 | 2,577.5 | 5,589.6 | 6,224.8 | 13.6 | 27.3 |
| Quintana Roo | 188.5 | 93.2 | 49.3 | 82.1 | 40.2 | 112.9 | 48.7 | 73.8 | 51.5 | 51.7 | 1,703.7 | 33.4 | 3,637.1 | 6,351.1 | 2,238.4 | 6,232.4 | 52.3 | 83.3 |
| San Luis Potosí | 173.8 | 93.6 | 34.4 | 72.3 | 81.8 | 142.9 | 49.8 | 64.5 | 78.8 | 53.4 | 2,322.0 | 75.6 | 1,116.8 | 2,438.5 | 13,137.7 | 1,631.0 | 28.4 | 54.6 |
| Sinaloa | 120.4 | 82.5 | 38.5 | 66.4 | 45.7 | 124.6 | 49.2 | 71.8 | 55.3 | 55.5 | 1,555.7 | 32.3 | 1,016.3 | 1,296.8 | 2,440.4 | 2,562.2 | 28.5 | 39.8 |
| Sonora | 203.7 | 99.4 | 38.3 | 118.4 | 79.3 | 159.6 | 62.7 | 90.3 | 73.9 | 88.9 | 1,151.8 | 56.9 | 1,771.4 | 3,130.6 | 36,569.2 | 17,683.1 | 82.8 | 150.3 |
| Tabasco | 38.1 | 79.7 | 17.1 | 24.2 | 33.7 | 108.9 | 67.2 | 96.0 | 52.0 | 74.9 | 1,681.1 | 32.8 | 383.3 | 702.4 | 2,455.5 | 5,336.5 | 14.3 | 19.8 |
| Tamaulipas | 60.5 | 98.0 | 19.8 | 28.4 | 70.7 | 157.7 | 42.4 | 73.2 | 78.1 | 85.2 | 2,353.9 | 77.1 | 615.0 | 683.1 | 19,979.0 | 15,358.0 | 39.1 | 46.7 |
| Tlaxcala | 55.4 | 91.9 | 19.2 | 31.4 | 58.9 | 150.3 | 48.4 | 79.2 | 69.1 | 76.8 | 1,133.1 | 72.1 | 258.9 | 530.7 | 3,987.7 | 4,539.7 | 0.0 | 0.0 |
| Veracruz | 305.7 | 94.4 | 58.8 | 149.2 | 79.6 | 208.6 | 46.6 | 71.2 | 82.0 | 78.6 | 2,367.1 | 131.3 | 913.1 | 3,321.0 | 4,507.8 | 5,602.2 | 51.5 | 105.5 |
| Yucatán | 168.2 | 95.6 | 25.6 | 54.6 | 84.6 | 218.9 | 43.7 | 72.0 | 76.9 | 76.4 | 3,355.8 | 118.3 | 886.5 | 2,550.6 | 15,244.7 | 7,859.7 | 14.3 | 31.7 |

Tabla 10. MENORES RESULTADOS DE INDICADORES FINANCIEROS MUNICIPALES

| Estado | Autonomía en gasto burocrático = (ingresos propios / servicios personales) * 100 | Autonomía en inversión pública = [1 - (FAISM / inversión pública)] * 100 | Autonomía financiera = (ingresos propios / egresos totales) * 100 | Autonomía operativa = (ingresos propios / gasto corriente) * 100 | Capacidad de inversión = (egresos en inversión / egresos totales) * 100 | Capacidad operativa = (ingresos propios + participaciones / gasto corriente) * 100 | Costo burocrático = (gasto en servicios personales / egresos totales) * 100 | Costo de operación = (gasto corriente / egresos totales) * 100 | Dependencia de aportaciones = (aportaciones federales / ingresos totales) * 100 | Dependencia de participaciones = (participaciones federales / ingresos totales) * 100 | FAISM per cápita = FAISM / población (cifras en pesos corrientes) | Flexibilidad financiera = (((ingresos propios + participaciones + FORTAMUNDF) / (deuda + gasto corriente)) - 1) * 100 | Impuestos per cápita = impuestos / población (cifras en pesos corrientes) | Ingresos propios per cápita = Ingresos propios / población (cifras en pesos corrientes) | Inversión pública per cápita = inversión pública / población (cifras en pesos corrientes) | Participaciones per cápita = participaciones / población (cifras en pesos corrientes) | Peso de la deuda en los ingresos totales = (deuda / ingresos totales) * 100 | Peso de la deuda en los ingresos disponibles = (deuda / (ingresos propios + participaciones + FORTAMUNDF)) * 100 |
|-------------------------|--|--|---|--|---|--|---|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|--|
| Aguascalientes | 11.9 | -49.8 | 5.0 | 7.0 | 8.8 | 82.1 | 23.0 | 33.6 | 20.9 | 20.2 | 103.8 | -2.7 | 46.2 | 169.2 | 279.3 | 1,360.1 | 0.0 | 0.0 |
| Baja California | 34.0 | -150.0 | 17.5 | 26.5 | 2.4 | 64.2 | 49.3 | 65.8 | 21.1 | 26.7 | 59.7 | -35.1 | 459.2 | 771.8 | 24.6 | 874.3 | 12.2 | 21.1 |
| Baja California Sur | 20.6 | 16.0 | 13.2 | 17.6 | 0.0 | 66.1 | 45.8 | 59.4 | 7.9 | 20.7 | 96.4 | -38.0 | 314.7 | 658.7 | 0.0 | 1,024.1 | 10.1 | 15.3 |
| Campeche | 11.3 | 2.3 | 3.4 | 6.9 | 8.5 | 73.8 | 24.1 | 42.6 | 31.6 | 26.4 | 169.7 | -31.2 | 67.3 | 188.0 | 562.8 | 1,521.7 | 0.0 | 0.0 |
| Coahuila | 3.2 | 22.5 | 1.6 | 2.0 | 1.5 | 66.1 | 17.9 | 38.9 | 5.8 | 22.4 | 61.6 | -20.5 | 16.3 | 92.9 | 0.0 | 624.6 | 0.0 | 0.0 |
| Colima | 17.2 | 43.4 | 9.7 | 13.2 | 0.0 | 69.6 | 44.9 | 58.9 | 13.8 | 26.0 | 27.8 | -23.7 | 208.6 | 418.8 | 0.0 | 1,016.8 | 2.3 | 3.1 |
| Chiapas | 0.2 | -257.4 | 0.0 | 0.1 | 17.1 | 33.2 | 4.4 | 10.4 | 5.8 | 7.3 | 138.1 | -56.7 | 0.0 | 1.8 | 508.4 | 424.3 | 0.0 | 0.0 |
| Chihuahua | 2.8 | -48.1 | 0.7 | 1.9 | 2.3 | 92.9 | 12.4 | 18.5 | 5.8 | 21.2 | 77.8 | -12.1 | 11.4 | 33.6 | 0.0 | 758.2 | 0.0 | 0.0 |
| Distrito Federal | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Durango | 3.8 | -122.6 | 0.9 | 2.7 | 15.8 | 65.2 | 19.0 | 29.1 | 29.8 | 25.8 | 118.2 | -31.2 | 3.7 | 38.3 | 339.3 | 1,031.5 | 0.0 | 0.0 |
| Guanajuato | 2.5 | -11,785.9 | 0.5 | 0.9 | 0.7 | 65.8 | 12.9 | 23.7 | 26.2 | 17.1 | 128.1 | -8.8 | 5.6 | 47.2 | 0.0 | 684.0 | 0.0 | 0.0 |
| Guerrero | 0.0 | -48,738.9 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 53.6 | 7.4 | 11.2 | 31.1 | 11.3 | 518.8 | -29.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 661.3 | 0.0 | 0.0 |
| Hidalgo | 2.3 | -1,289.8 | 0.5 | 1.4 | 0.0 | 68.6 | 18.1 | 28.7 | 19.2 | 18.6 | 67.5 | -9.8 | 5.3 | 27.1 | 0.0 | 513.9 | 0.0 | 0.0 |
| Jalisco | 9.3 | -26,711.1 | 1.9 | 5.1 | 0.0 | 69.0 | 4.2 | 10.7 | 9.6 | 16.9 | 43.6 | -50.1 | 59.7 | 126.7 | 0.0 | 553.5 | 0.0 | 0.0 |
| Mexico | 2.2 | -38.7 | 0.5 | 1.6 | 7.9 | 51.6 | 19.1 | 26.6 | 20.9 | 16.3 | 36.4 | -57.1 | 16.3 | 36.2 | 241.0 | 604.6 | 0.0 | 0.0 |
| Michoacán | 4.6 | -921.6 | 1.4 | 2.6 | 1.1 | 45.0 | 11.1 | 23.5 | 20.5 | 18.9 | 160.1 | -47.4 | 0.4 | 54.1 | 0.0 | 646.0 | 0.0 | 0.0 |
| Morelos | 6.8 | -270.4 | 2.1 | 4.2 | 0.0 | 68.2 | 2.6 | 21.1 | 12.2 | 17.9 | 77.1 | -38.8 | 27.7 | 103.8 | 0.0 | 397.2 | 0.0 | 0.0 |
| Nayarit | 1.4 | -1,801.5 | 0.2 | 0.9 | 0.0 | 60.6 | 6.2 | 16.3 | 15.4 | 7.1 | 67.0 | -21.9 | 0.0 | 11.4 | 0.0 | 339.3 | 0.0 | 0.0 |
| Nuevo León | 0.6 | -256.6 | 0.2 | 0.4 | 2.9 | 46.1 | 12.2 | 19.9 | 4.4 | 16.0 | 38.5 | -51.1 | 11.1 | 12.5 | 163.8 | 525.2 | 0.0 | 0.0 |
| Oaxaca | 0.0 | -3,700.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 15.7 | 0.0 | 11.1 | 6.0 | 7.2 | 251.9 | -72.7 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 489.9 | 0.0 | 0.0 |
| Puebla | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Querétaro | 3.0 | 23.4 | 0.7 | 2.3 | 0.0 | 67.3 | 22.1 | 29.8 | 15.9 | 21.5 | 38.1 | -12.1 | 32.2 | 60.9 | 0.0 | 879.0 | 0.0 | 0.0 |
| Quintana Roo | 2.8 | 5.4 | 1.4 | 2.2 | 0.0 | 82.2 | 22.2 | 50.2 | 9.2 | 11.8 | 79.5 | -40.1 | 12.4 | 83.3 | 0.0 | 726.8 | 0.0 | 0.0 |
| San Luis Potosí | 2.4 | -20.7 | 0.4 | 1.3 | 0.0 | 53.4 | 2.0 | 14.4 | 19.6 | 10.2 | 85.6 | -26.8 | 0.0 | 20.0 | 0.0 | 986.6 | 0.0 | 0.0 |
| Sinaloa | 10.4 | 22.7 | 2.4 | 5.1 | 14.6 | 87.6 | 22.8 | 44.3 | 20.0 | 33.8 | 85.4 | -21.3 | 23.8 | 115.4 | 375.6 | 979.6 | 0.0 | 0.0 |
| Sonora | 1.1 | 0.0 | 0.4 | 0.7 | 1.9 | 59.7 | 10.4 | 18.2 | 4.0 | 8.3 | 67.7 | -55.9 | 0.0 | 76.1 | 85.1 | 870.6 | 0.0 | 0.0 |
| Tabasco | 4.1 | -19,062.6 | 1.9 | 2.8 | 0.0 | 70.4 | 27.4 | 44.5 | 17.4 | 40.7 | 77.5 | -15.2 | 29.1 | 116.6 | 0.0 | 1,440.6 | 0.0 | 0.0 |
| Tamaulipas | 0.5 | -4.6 | 0.1 | 0.3 | 0.0 | 73.1 | 7.5 | 19.2 | 11.6 | 21.1 | 55.6 | -18.1 | 18.0 | 27.2 | 0.0 | 986.7 | 0.0 | 0.0 |
| Tlaxcala | 4.7 | -190.1 | 1.7 | 2.7 | 8.3 | 59.4 | 20.0 | 35.0 | 17.3 | 27.6 | 123.3 | -15.3 | 7.0 | 53.7 | 209.3 | 755.6 | 0.0 | 0.0 |
| Veracruz | 1.1 | -1.1 | 0.2 | 0.6 | 16.9 | 64.7 | 7.8 | 14.1 | 13.7 | 10.9 | 171.3 | -43.8 | 0.2 | 10.8 | 405.9 | 337.0 | 0.0 | 0.0 |
| Yucatan | 0.0 | -51.8 | 0.0 | 0.0 | 12.0 | 70.5 | 7.5 | 10.5 | 8.4 | 20.1 | 182.4 | -11.7 | 0.0 | 0.1 | 475.9 | 974.9 | 0.0 | 0.0 |

Fuente: elaboración propia con datos de INAFED, con base a Encuestas de INEGI, y GIL-GARCIA, J. Ramón y MARTÍNEZ Tiburcio, María Gabriela 2011

A manera de conclusión, de acuerdo con los resultados obtenidos en las tablas se muestra la diversidad de los municipios, en cuanto a los rubros que conlleva las tablas, sin embargo, los municipios de regiones menos desarrolladas económicamente muestran un mayor retraso en cuanto a los escenarios que puedan fortalecer los lazos de la gobernanza, y por supuesto la mayoría de los estados con mayor número de municipios se encuentran en las entidades con menores índices los rubros de desarrollo, es donde se debe de plantear esfuerzos mucho más sólidos para crear fortalecimiento de las capacidades institucionales por parte de los gobiernos estatales y federales, así como a la sociedad no activa en los asuntos del gobierno.

Gobierno Electrónico: Dentro de éste indicador se desarrolla información acerca de los niveles en los que se encuentran los municipios de México en cuanto a este caso, dado que el uso de herramientas tecnológicas fomenta además el desarrollo de una sociedad del conocimiento, la cual es condición primordial para alcanzar las metas sociales, económicas y políticas de los gobiernos. Los gobiernos municipales se encuentran más comprometidos a identificar formas para utilizar las tecnologías de Información y Comunicación favoreciendo, de manera especial, los procesos de modernización del Estado; y con ellos, una mayor eficiencia y transparencia en la gestión y en la provisión de servicios en el sector público, con el fin de satisfacer las necesidades y aspiraciones de todas las personas. Para dar a conocer esa información se presenta la siguiente tabla que muestra el promedio de acuerdo a cada municipio en su correspondiente estado.

Tabla 11. ÍNDICE DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

| ESTADO | ÍNDICE DE GOBIERNO ELECTRÓNICO | NIVEL |
|---------------------|--------------------------------|----------|
| AGUASCALIENTES | 0,4251 | MEDIO |
| BAJA CALIFORNIA | 0,5562 | MEDIO |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 0,4427 | MEDIO |
| CAMPECHE | 0,4718 | MEDIO |
| COAHUILA | 0,3547 | BAJO |
| COLIMA | 0,4985 | MEDIO |
| CHIAPAS | 0,2166 | BAJO |
| CHIHUAHUA | 0,3909 | MEDIO |
| CDMX | 0,5371 | MEDIO |
| DURANGO | 0,3360 | BAJO |
| GUANAJUATO | 0,4662 | MEDIO |
| GUERRERO | 0,2781 | BAJO |
| HIDALGO | 0,4569 | MEDIO |
| JALISCO | 0,4318 | MEDIO |
| MÉXICO | 0,4554 | MEDIO |
| MICHOACAN | 0,3557 | BAJO |
| MORELOS | 0,4243 | MEDIO |
| NAYARIT | 0,4825 | MEDIO |
| NUEVO LEÓN | 0,3325 | BAJO |
| OAXACA | 0,1553 | MUY BAJO |
| PUEBLA | 0,3045 | BAJO |
| QUERÉTARO | 0,4782 | MEDIO |
| QUINTANA ROO | 0,5053 | MEDIO |
| SAN LUIS POTOSÍ | 0,4169 | MEDIO |
| SINALOA | 0,4573 | MEDIO |
| SONORA | 0,3099 | BAJO |
| TABASCO | 0,4408 | MEDIO |
| TAMAULIPAS | 0,3767 | BAJO |
| TLAXCALA | 0,3810 | MEDIO |
| VERACRUZ | 0,3236 | BAJO |
| YUCATAN | 0,1833 | MUY BAJO |
| ZACATECAS | 0,3739 | BAJO |

Fuente: elaboración propia con datos de INAFED, con base a Encuestas de INEGI, y GIL-GARCIA, J. Ramón y MARTÍNEZ Tiburcio, María Gabriela (2011)

El resultado del índice se interpreta como "Nivel de desarrollo en el índice de gobierno electrónico", estructurado en los siguientes rangos:

Entre 0.75 y 0.94 = Muy alto

Entre 0.56 y 0.75 = Alto Entre

0.37 y 0.56 = Medio Entre

0.18 y 0.37 = Bajo Entre 0.00

y 0.18 = Muy bajo

De acuerdo a la tabla de resultados se pudo obtener que el estado con menor nivel de desarrollo en el índice de gobierno electrónico es Oaxaca con un 0,1553, y el estado con mayor resultado es Baja California con un 0,5562. Con esto se puede observar que, como se menciona en el texto “*Los Gobiernos Municipales a Debate*”, los gobiernos locales han incorporado de manera sistemática tecnologías de información para fortalecer la comunicación con los ciudadanos y apoyar los diversos procesos de la gestión administrativa, hay que tener en cuenta que los rezagos en este tema son importantes en el ámbito municipal, pues hay gobiernos rurales o mixtos que no cuentan con conexión a Internet; muchos municipios no pueden brindar siquiera servicios informativos a la ciudadanía, ni aplicaciones interactivas o medios para la participación ciudadana. Sin embargo cerca de la mitad de los municipios han implementado algunas acciones de gobierno electrónico y muchos de éstos tienen un desarrollo considerable, tal y como se muestra en la tabla anterior, los datos proveen la evidencia sobre los rezagos en los que vive la mayor parte de los gobiernos municipales.

Como muestra tenemos que los municipios de Almoloya de Alquisiras, Asunción Tlacolulita, La Pe, San Antonio Acutla, San Antonio Nanahuatípam, San Bartolomé Yucuañe, San Ildefonso Sola, San Martín Zacatepec, Santa Lucía del Camino, Santa María Apazco, Santa María Chimalapa, Santiago Camotlán, Santo Domingo Ixcatlán, Sitio de Xitlapehua y Taniche del estado de Oaxaca son los más bajos en cuanto al grado de aplicación de tecnologías de la información. Mientras tanto Nuevo León, Monterrey es el municipio más alto en contar con un gobierno electrónico completo. (Ver anexo 3 [INDICE DE GOBIERNO ELECTRÓNICO.xlsx](#))

3.3 MARCO REGULATORIO

El marco regulatorio, es aquel que rige legalmente mediante normas; se caracterizan por ser de índoles específicas y estar sujetas a una ley general.

En México el marco regulatorio es indispensable en el municipio ya que a través de los años se han desarrollado cambios significativos políticos y sociales que han dado apertura a nuevos escenarios en las formas de hacer política y gobernar. Dichos cambios han sido el resultado de muchos esfuerzos políticos que

han sumado las fuerzas políticas y los gobiernos para el posicionamiento de esferas de gobernanza (Pontifes: 1988).

Estos cambios sin duda alguna han dado pie a que el municipio adquiriera una nueva conceptualización en su quehacer institucional ya que es una entidad que cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y es libre de administrar sus recursos. Como se menciona anteriormente los cambios normativos han sido el resultado de la suma de esfuerzos para cuales se analizaran los cambios significativos a las normas jurídicas que imperen en el desarrollo de las capacidades institucionales (Pontifes: 1988).

En los años sesenta, se realizaron los primeros diagnósticos sobre la realidad de los municipios, celebrándose la reunión nacional de presidentes municipales, pero fue hasta en entonces en los años ochenta donde se tomaron decisiones respecto al ámbito municipal, dando apertura a la nueva forma jurídica de los municipios.

En esa década, las circunstancias políticas y económicas que atravesaba el país, permitieron una descentralización del gobierno federal hacia las entidades federativas y específicamente en los municipios, donde se obtuvieron cambios significativos (Pontifes: 1988).

Durante los ochenta, se realizó la reforma al artículo 115 constitucional, este acontecimiento fortaleció al municipio de forma jurídica y política, permitiéndole tener acciones en ámbitos que en su momento tenía el gobierno federal y estatal.

El artículo 115 constitucional cimienta las bases del municipio y establece de manera general lo siguiente:

- “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. El Municipio es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.”

- “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a lo establecido en la ley.”

- “Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.”

· “Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen la leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito e

Conforme a las fracciones II y III, inciso i, del citado artículo 115 constitucional, las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.”

Posteriormente pasa a las normas y estatutos legales de los Estados de origen de los ayuntamientos, como en algunos aspectos que anteriormente marca la constitución en temas específicos como los presupuestos de ingresos, finanzas

públicas, coordinación intermunicipal e interestatal, sin embargo también el artículo 27 constitucional establece; que los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

De ellas se derivan las leyes orgánicas municipales, donde se establecen los lineamientos que la dan vida al ámbito institucional de los municipios, en ella se establece las funciones de los miembros de los ayuntamientos, acciones de política y de planeación, así mismo como la modernización de la estructura municipal, siendo el vínculo entre los órdenes de gobierno (Pontifes: 1988).

Así mismo como se mencionó anteriormente, los municipios tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo tanto la facultad de ejercer su libertad de administrar y conducir su gobierno autónomo, a través de la expedición estatutos jurídicos que en el marco de las leyes federales y estatales podrán conformar su organización.

La reglamentación municipal debe contener las normas de observancias generales que requieran el gobierno y la administración municipal, basándose en las necesidades de cada Municipio. Por lo mismo, cada Ayuntamiento deberá evaluar sus necesidades sobre la base del tamaño de su territorio y población, así como a su desarrollo económico, urbano y de servicios (Pontifes: 1988).

Así que, dentro de las categorías a analizar se encuentra el elemento de reglamentación municipal básica, esta parte está elaborada con información de INEGI, Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, y de INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2014. A continuación se presenta una tabla que solo mide el grado en que los ayuntamientos ejercen efectivamente la facultad reglamentaria que les otorga la Constitución, sin valorar la calidad de los reglamentos municipales existentes. Se presenta en promedios de cada estado para su mejor apreciación.

Tabla 12. ÍNDICE DE REGLAMENTACIÓN BÁSICA

| ESTADO | ÍNDICE DE REGLAMENTACIÓN | GRADO |
|---------------------|--------------------------|----------|
| AGUASCALIENTES | 58 | MEDIO |
| BAJA CALIFORNIA | 80 | MUY ALTO |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 84 | MUY ALTO |
| CAMPECHE | 60 | ALTO |
| COAHUILA | 50 | MEDIO |
| COLIMA | 79 | ALTO |
| CHIAPAS | 22 | BAJO |
| CHIHUAHUA | 54 | MEDIO |
| CDMX | 74 | ALTO |
| DURANGO | 39 | BAJO |
| GUANAJUATO | 75 | ALTO |
| GUERRERO | 20 | MUY BAJO |
| HIDALGO | 27 | BAJO |
| JALISCO | 72 | ALTO |
| MÉXICO | 50 | MEDIO |
| MICHOACAN | 44 | MEDIO |
| MORELOS | 61 | ALTO |
| NAYARIT | 55 | MEDIO |
| NUEVO LEÓN | 51 | MEDIO |
| OAXACA | 11 | MUY BAJO |
| PUEBLA | 19 | MUY BAJO |
| QUERÉTARO | 65 | ALTO |
| QUINTANA ROO | 64 | ALTO |
| SAN LUIS POTOSÍ | 40 | MEDIO |
| SINALOA | 63 | ALTO |
| SONORA | 33 | BAJO |
| TABASCO | 55 | MEDIO |
| TAMAULIPAS | 35 | BAJO |
| TLAXCALA | 33 | BAJO |
| VERACRUZ | 24 | BAJO |
| YUCATAN | 31 | BAJO |
| ZACATECAS | 81 | MUY ALTO |

Fuente: elaboración propia con datos de INAFED, con base en INEGI, Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal y Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2014

Los resultados del índice se interpretan como “Grado de reglamentación básica municipal”, del siguiente modo:

Mayor o igual a 80% = MUY ALTO

Mayor o igual a 60% y menor a 80% = ALTO

Mayor o igual a 40% y menor a 60% = MEDIO

Mayor o igual a 20% y menor a 40% = BAJO

Menor a 20% = MUY BAJO

La reglamentación básica, de acuerdo a la información presentada, se observa que el estado de Baja California Sur es el más alto o que cuenta con una más completa reglamentación básica ya que mostró un 84% de grado en representación con el estado de Oaxaca con un 11%, por lo tanto, dado que la reglamentación municipal es la base de la fundamentación jurídica de la acción del gobierno municipal, ha evolucionado de tal modo que permite a ahora a las autoridades a adecuar las normas legales existentes a la medida de las necesidades de regulación del ámbito de sus comunidades y localidades. Así mismo resulta que dependiendo la zona y sus habitantes, tiene que ver con los municipios que van de los rurales, urbanos y semiurbanos; Oaxaca cuenta con una gran variedad en este sentido, por lo tanto muestra una gran escasez de reglamentación en sus municipios.

Cabe mencionar que se han tomado como base catorce reglamentos básicos, mismos que el estudio que se consultó tomó en cuenta, los cuales son:

Reglamento de la Administración Pública Municipal

Bando de buen gobierno

Reglamento de cementerios

Limpia, recolección y manejo de residuos

Reglamento de mercados

Reglamento de obras públicas

Reglamento de rastro

Reglamento de seguridad pública y tránsito

Reglamento de vialidad y transporte

Reglamento de participación ciudadana

Reglamento de protección civil

Reglamento de agua potable

Reglamento de ecología

Reglamento de catastro

De los cuales los valores son dados de acuerdo a la existencia de los mismos, así que el municipio de Asunción Cacalotepec de Oaxaca es el que tiene en todos sus variables 0, mientras que Los Cabos, Baja California tiene 14, solo por mencionar uno. Algo importante que mencionar es que en el municipio de Acaxochitlan en Hidalgo su valor se muestra como *n. d.* que significa que la información para ser demostrada no se encuentra disponible, pues el índice no se calcula para aquellos municipios que no aportaron información en la Encuesta o en los censos. (Ver anexo 4 [INDICE DE REGLAMENTACIÓN BÁSICA.xlsx](#))

CONCLUSIONES GENERALES

Hasta aquí la cuestión de la gobernanza ha servido como el medio de interpretación de la eficiencia de las capacidades institucionales dentro de los gobiernos municipales en México, ha llevado a una revisión exhaustiva de la situación actual de esas capacidades en los municipios, tratando de explicar e identificar variables que dan por hecho que propician a que esas capacidades sean óptimas, que brinden a los municipios de eficiencia, de eficacia, de legitimidad política; todo esto es lo que las capacidades institucionales darían para crear gobernanza dentro de los gobiernos locales.

Ya se ha dicho que este nivel de gobierno es de suma importancia no solo por la proximidad a los ciudadanos y sus demandas, sino porque es ahí donde hay que empezar, donde los problemas sociales tienen inicio, donde son más identificables los factores que proporcionen la suficiente información para arrancar con nuevas estrategias de innovación, inclusión y participación para desarrollar redes de comunicación e intervención, no solo de la sociedad y gobierno municipal, sino de sociedad y los diferentes órdenes de gobierno y organizaciones que provean de nuevas posibilidades de gobernar y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

De este modo la convivencia entre actores configura las relaciones existentes en toda una sociedad, donde la transformación del gobierno, instituciones y roles de sus actores influyan en el fortalecimiento de actividades que favorezcan a su crecimiento, a su mejoramiento y reconfiguración.

Así mismo la aportación de sistemas y mecanismos innovadores podrán modificar situaciones que por años se han mantenido. Dentro de esta investigación los elementos planteados como las capacidades institucionales a reconfigurar son la capacidad de gestión, de transparencia y capacidad normativa brindan un panorama de cómo y por dónde hay que empezar para mejorar el quehacer de los gobiernos municipales. Al mismo tiempo las variables que se identifican a lo largo de cada elemento aportan la suficiente información para su análisis

Por parte de la capacidad de gestión, el indicador de finanzas y planeación estratégica y evaluación municipal abren la pauta para conocer qué tan

eficientes son los municipios. Dentro de la transparencia el tema de finanzas es también importante para conocer qué se hace con los recursos económicos y para qué son destinados, así como la parte de Gobierno electrónico que éste ha creado un escenario muy favorecedor, gracias a las nuevas tecnologías y tecnologías de la información, que mediante estas plataformas los ciudadanos se pueden informar de los procesos e incluirse dentro de la toma de decisiones. Por último la parte reglamentaria que al tratar de mejorarla y aplicarla cabalmente se puede llegar a generar ambientes de armonía donde se pueda regular tanto conductas como actividades que garanticen un gobierno regido por normas y que conduzcan a la creación de gobiernos municipales eficientes y con ciudadanos responsables.

Así que a lo largo de esta investigación se observó el proceso que es la Gobernanza, un proceso donde la interacción entre actores propician a un cambio social donde su transformación influye en las capacidades institucionales de los gobiernos locales municipales en México, mismas que son los elementos clave para conocer qué tan eficientes y eficaces son los gobiernos locales para atender, resolver y distribuir sus bienes, servicios y recursos, así como capitalizar sus fortalezas y debilidades.

A través del tiempo la situación de los gobiernos municipales ha sufrido por tantos cambios, mismos que han permitido la integración de nuevos elementos que favorezcan el desarrollo municipal, sin embargo hoy en día éstos gobiernos están atravesando nuevos retos que tienen que ser atendidos en su inmediatez dada la situación económica, política y social que acontece. La necesidad de la existencia de nuevos o al menos de mejorar los ya existentes elementos que integran el actuar municipal es vital; sus capacidades se están viendo mermadas por situaciones que provocan tanto el rezago en cuanto a su desarrollo como la legitimidad política de sus representantes.

Por lo tanto se resalta la importancia de hablar de las capacidades institucionales, pues son éstas las que regulan y guían el proceso de gobernar, muestran las habilidades que se tiene para el cumplimiento de objetivos y metas, así como las obligaciones que tienen para cumplir cabalmente con su propósito. Las capacidades instituciones son lo más conspicuo de todo gobierno, pues en ellas recae todo en cuanto a su población, gobierno y

espacio, lo indispensable para el buen desempeño de actividades que lleven a la supremacía de cada gobierno.

La siguiente tabla muestra esos indicadores y variables que se toman en cuenta para poder medir qué tanto cumplen los municipios con capacidades institucionales que se encaminen a los principios de gobernanza.

Tabla 13. Resultados Generales del nivel de eficiencia de las capacidades institucionales municipales

| VARIABLES | CAPACIDAD DE GESTIÓN | RESULTADOS | TRANSPARENCIA | RESULTADOS | MARCO REGULATORIO | RESULTADOS |
|-----------------------------|--------------------------------|-------------------|---|-------------------|--|-------------------|
| | INDICADOR FINANCIERO | | GOBIERNO ELECTRÓNICO | | REGLAMENTACIÓN BÁSICA | |
| | Autonomía en gasto burocrático | Medio | Indicador de computadoras | Medio | Bando de policía y buen gobierno | Medio |
| | Autonomía en inversión pública | | Indicador de conexión a internet | | Reglamento interior del Ayuntamiento | |
| | Autonomía financiera | | Indicador de información en sitio web | | Administración pública municipal o delegacional | |
| | Autonomía operativa | | Indicador de líneas telefónicas | | Transparencia y acceso a la información | |
| | Capacidad de inversión | | Indicador de funcionalidad del portal de internet | | Participación ciudadana | |
| | Capacidad operativa | | | | Reglamento de obras públicas | |
| | Costo burocrático | | | | Limpia, recolección y manejo de residuos sólidos | |
| | Costo de operación | | | | Seguridad pública | |
| Dependencia de aportaciones | | | Reglamento de protección civil | | | |

| | | | | |
|---|--|--|------------------------|-------------------------------------|
| | Dependencia de participaciones | | | Reglamento de alumbrado público |
| | FAISM per cápita | | | Reglamento de cementerios |
| | Flexibilidad financiera | | | Reglamento de mercados |
| | Inversión pública per cápita | | | Reglamento de rastro |
| | Impuestos per cápita | | | Reglamento de vialidad y transporte |
| | Ingresos propios per cápita | | | Zonificación y uso de suelo |
| | Peso de la deuda en los ingresos totales | | | Ordenamiento ecológico |
| | Peso de la deuda en los ingresos disponibles respecto a los ingresos que podría utilizar para pagarla | | | Reglamento de la construcción |
| | En el gasto corriente se incluyen las erogaciones realizadas por concepto de Servicios personales, Materiales y suministros, y Servicios generales | | | Reglamento de agua potable |
| En egresos de inversión se incluyen las erogaciones | | | Reglamento de catastro | |

| | | | | | | |
|--|---|-------------------|--|--|--|--|
| | realizadas por concepto de Bienes muebles, inmuebles e intangibles; Inversión Pública, e Inversión financiera y otras inversiones | | | | | |
| | En el conjunto de ingresos propios | | | | | |
| | PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y EVALUACIÓN MUNICIPAL | Incompleto | | | | |
| | Misión, Visión, objetivos o metas | | | | | |
| | Programa estratégico u operativo | | | | | |
| | Indicadores de gestión o de desempeño | | | | | |
| | Panel de Control y seguimiento del PDM | | | | | |
| | Sistema de captación de quejas | | | | | |
| | Mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios | | | | | |
| | Estándares de calidad para la atención de trámites y servicios | | | | | |

FUENTES CONSULTADAS

- AGUILAR Villanueva, Luis F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct. 2007). Caracas.
- AGUILAR, Luis (2006). Gobernanza y gestión pública, FCE, México.
- AGUILAR, Luis (2010). Gobernanza: un nuevo proceso de Gobernar. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. México.
- AGUILAR, Luis. Bustelo, María. (2010). Gobernanza y Evaluación: una relación potencialmente Fructífera. En Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época, N° 4.
- AHUACTZIN, Laura (s/a). La capacidad institucional de los municipios mexicanos. Disponible en http://www.lase.mx/ensayos/la-capacidad-institucional-de-los-municipios-mexicanos/#_ftnref6. Consultado el 15 de julio de 2017.
- ALCÁNTARA, Armando (2012). Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la educación superior. Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo.
- ALONSO Guillermo, V. 2007 "Capacidades estatales, institucionales y política social". Prometeo libros. pp. 41-15.
- ARELLANO Gault, David (2010). El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales, En Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública, FCE-CIDE, México.
- ARELLANO, David y Enrique Cabrero (1992). Modelos organizacionales autóctonos para América Latina ¿Utopía o realidad?". Documento de Trabajo, no.5. CIDE. México.
- BERNACHE Pérez, Gerardo (2015). La gestión de los residuos sólidos: un reto para los gobiernos locales. Sociedad y Ambiente. Disponible en <http://w.redalyc.org/articulo.oa?id=455744912004>. Consultado el 29 de julio de 2016.
- CABRERO, Enrique (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?, En Gestión y Política Pública, vol. 13, núm. 3, CIDE. México.
- CAMOU, Antonio (s/a). El Discurso Sobre la Crisis de Gobernabilidad de las Democracias Capitalistas Avanzadas: Una Revisión Del Informe De La "Comisión Trilateral" (1975-2010). Universidad Nacional de La Plata (Argentina).
- Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015. Disponible en https://www.google.com.mx/search?rlz=1C1VASS_enMX557MX558&q=Censo+Nacional+de+Gobiernos+Municipales+y+Delegacionales+2011%2C+2013+y+2015&oq=Censo+Nacional+de+Gobiernos+Municipales+y+Delegacionales+20

11%2C+2013+y+2015&gs_l=psy-ab.3...134145.137154.0.138361.1.1.0.0.0.131.131.0j1.1.0....0...1.1j2.64.psy-ab..0.0.0.0eS_Oq3HqcY. Consultado el 23 de julio de 2017.

CHÁVEZ Octavio e Iván Rayas (2006). Fortalecer la capacidad institucional. La plataforma para un gobierno exitoso, En Portal de desarrollo. Disponible en <http://www.portaldeldesarrollo.org/gobierno/recursos.php?idseccion=272idcontenido=292>).

CLOSA Montero, Carlos. 2003. "El Libro Blanco sobre la Gobernanza", Revista de Estudios Políticos, no. 119. pp. 485-504.

DE ALBA, A. y D. Gómez. (2010). Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo, En Gómez, D. (comp.) Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- Universidad de Guadalajara- Miguel Ángel Porrúa- Cámara de Diputados. México.

Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009. Disponible en https://www.google.com.mx/search?rlz=1C1VASS_enMX557MX558&q=Encuesta+Nacional+de+Gobierno%2C+Seguridad+P%C3%BAblica+y+Justicia+Municipal+2009+&oq=Encuesta+Nacional+de+Gobierno%2C+Seguridad+P%C3%BAblica+y+Justicia+Municipal+2009+&gs_l=psy-ab.3..0i22i30k1.3917.6722.0.8067.1.1.0.0.0.136.136.0j1.1.0....0...1.1j2.64.psy-ab..0.1.136.WD3BRFx4vdo .Consultado el 23 de Julio de 2017.

GAMÍZ Parral, Máximo N. 1990. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. Ed. UNAM. México. p. 326.

GARCÍA Lirios, Cruz y et. al. (2015). Dimensiones De Gobernanza Para La Sustentabilidad Hídrica, En Revista Pueblos y Fronteras Digital, vol. 10, núm. 20, Universidad Nacional Autónoma de México.

GERTHER, Robert H. y Randall C. Picker (1994). Gae Theory and the Law, Harvard University Ress. Cambridge, Masss y Londres.

GIL-GARCÍA, J. Ramón y Martínez Tiburcio, María Gabriela. (2011). Tecnologías de Información y Comunicación en las Administraciones Públicas Municipales de México. En: Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David (coordinadores), Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009 (pp.433-503) [en línea]. Distribuido por: México, D.F.: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Disponible en <http://hdl.handle.net/10089/16461>. Citado el 23 de julio de 2017.

GUILLERMO, Alonso (2001). Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público, Documentos de Trabajo. UNSAM. Buenos Aires.

HEINER, R. A. (1983). The Origin of Predictable Behaviour, American Economic Review, 73.

Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. 2009. Guías Técnicas Municipales.

- KETTL, Donald F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, USA: The Johns Hopkins University Press.
- LUEVANO, Ricardo. 2013. ¿Es posible la gobernanza municipal en México?. En *Guía Pública*. Artículo 19. Disponible en <http://guiapublica.articulo19.org/?p=62>. Consultado el 23 de mayo de 2017.
- MARCH, G. James y OLSEN, P. Johan (1984). *El redescubrimiento de las instituciones*. Traducción de Jorge Ferreiro Santana. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma de Sinaloa. Fondo de Cultura Económica. México.
- MAYNTZ, Renate (1998). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21 (Oct. 2001). Caracas. Disponible en <http://siare.clad.org/revistas/0041004.pdf>. Consultado el 24 de Mayo de 2016.
- MORGAN, P. (1997). *The Design and Use of Capacity Development Indicators*. Disponible en https://docs.google.com/file/d/0Bzk9G4Obb_oRWFFmSWRfSTZKcEE/edit. Consultado el 12 de Junio de 2016.
- NAVARRETE, Hernández, G.M. (2014). *Las Tecnologías De Información Como Herramienta Para La Mejora En Los Procesos De Registro De Los Programas Gubernamentales (Caso Tarjeta De Visita Familiar)*. Licenciatura. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UAEM, Toluca.
- NORTH, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- NORTH, Douglas (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OSPINA, Sonia B. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Lisboa, Portugal.
- OSPINA, Sonia B. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*, octubre de 2002. Lisboa, Portugal.
- OSZLAK, O. y E. Orellana (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología sadci*, Mimeo, Buenos Aires.
- PASCUAL Esteve, J.M. y Godas, X. (coord.) (2010). *El buen gobierno 2.0. La gobernanza democrática territorial*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- PETERS, Guy B. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*. Gedisa. Barcelona. España.
- PETERS, Guy B. (2007). *Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 39. Caracas. Disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/039-octubre-2007/0055723-1>

- PLUMPTRE, J. & Graham J. (1999). *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*, Institute on Governance, Dec 3.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010. *Medición de la Capacidad*. Disponible en http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Climate%20Change/Capacity%20Development/015_Measuring%20Capacity_Spanish.pdf. Consultado el 15 de mayo de 2017.
- PONTIFES Martínez, Arturo. (1988). *La facultad reglamentaria de los Ayuntamientos*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales.
- RAULÚÍ Vargas (2000). *Problemática del proceso de implementación de la política de modernización administrativa*, En Revista IAPEM, No.43, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2000.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª-edición, tomo I. Espasa Calpe. Madrid.
- REPETTO, Fabián (2003). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*, Ponencia presentada en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.
- REPETTO, Fabián (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*, Serie de documentos de trabajo del INDES, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- RHODES, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press (Public Policy and Management). Buckingham.
- ROSAS Ferruscas, Francisco Javier y et. al. (2012). *Elementos Conceptuales para el Análisis de la Gobernanza Territorial*. En Quivera, Universidad Autónoma del Estado de México. Año 14, vol 2. Estado de México.
- ROSAS Huerta, Angélica y Verónica Gil Montes (2013). *La Capacidad Institucional De Gobiernos Locales En La Atención Del Cambio Climático. Un Modelo De Análisis*. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno Volumen II, número 2, julio-diciembre 2013.
- ROSAS, H. A. (2008). *Capacidad institucional: un elemento a evaluar en las políticas públicas*, En Revista Política y Cultura, (otoño 2008), uam- X. México.
- ROSAS, Huerta, Angélica (2008). *Capacidad institucional: un elemento a evaluar en las políticas públicas*, En Revista Política y Cultura, (otoño 2008), UAM-X. México.
- ROSAS, Huerta, Angélica y Verónica Gil Montes (2013). *La Capacidad Institucional De Gobiernos Locales En La Atención Del Cambio Climático. Un Modelo De Análisis*. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública

Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno Volumen II, número 2, julio-diciembre 2013.

- ROSAS; Huerta, Angélica (2011). La capacidad administrativa del gobierno del Distrito Federal y el cambio climático Política y Cultura, núm. 36, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Distrito Federal, México.
- RUANO de la Fuente, José Manuel (2002). La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. En VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11. Disponible en <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf> Consultado el 12 de junio de 2016.
- SÁNCHEZ González, José Juan (2001). Revisión al modelo estratégico para la innovación gubernamental de Vicente Fox: Una propuesta alternativa, Revista iapem, 48, México, IAPEM.
- SÁNCHEZ, González, José Juan (2004). Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo-Miguel Ángel Porrúa.
- SÁNCHEZ, González, José Juan (2006). Cambio institucional en la administración pública en México, En Bruce J. Perlman y Juan de Dios Pineda (coord.), Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México, México, Universidad Autónoma del Estado de México-The University of New Mexico.
- SÁNCHEZ, González, José Juan (2008), Cambio institucional en el modelo económico: Desmantelamiento, adelgazamiento y privatización”, en Eduardo Torres Espinosa y Juan de Dios Pineda (coord.), Transición y nueva institucionalidad en México, México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, unam- Latin American Network in Government and Public Policy-Instituto de Administración Pública del Estado de México. Simon, Herbert A. (1955), “A Behavioral Model of Rational Choice”, Quarterly Journal of Economics, 69.
- SÁNCHEZ, G., José Juan, (2006), “Gestión Pública y Governance”, México, IAPEM, pp. 23-72
- SERNA DE LA GARZA, José María. 2010. Globalización y Gobernanza. Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el Derecho Público. Contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC. México, UNAM-Jurídicas.
- SERRANO, Rodríguez, Azucena. 2015. La participación ciudadana en México. Estudios Políticos. Revista Scielo. No.34. México. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005.
- SOSA, López José. 2012. Formación de capacidades en gobiernos locales en México, hacia la nueva gobernanza. Explanans, vol. 1, núm. 2, pp. 35-52.

- SOSA, López, José de Jesús (2015). "Democracia, descentralización y cambio en las administraciones públicas de México (1982-2010)". Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España.
- STOKER, Gerry (1998). Governance as theory: Five prepositions. *International Social Science Journal*, UNESCO, núm. 155 (marzo).
- VALDÉS, Ugalde, F. (2008). Gobernanza e instituciones: propuestas para una agenda de investigación. En *Perfiles Latinoamericanos*. Revista de la facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Vol. 16. No. 31.
- VERGARA, Rodolfo (1997). El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política, estudio introductorio a James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa- Fondo de Cultura Económica.
- VOIGT, Stefan (1999). *Explaining Constitutional Change*, Edward Elgar. Londres.
- WHITTINGHAM, M. Ma. Victoria. (2002). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

ANEXOS

ANEXO 1 INDICADORES FINANCIEROS MUNICIPALES.xlsx

ANEXO 2 INDICE DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y EVALUACIÓN MUNICIPAL.xlsx

ANEXO 3 INDICE DE GOBIERNO ELECTRÓNICO.xlsx

ANEXO 4 INDICE DE REGLAMENTACIÓN BÁSICA.xlsx