



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN  
NICOLÁS DE HIDALGO**



**FACULTAD DE CONTADURÍA Y CIENCIAS ADMINISTRATIVAS  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN**

**“DISEÑO DE UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA  
MUNICIPAL, CASO AGUILILLA, MICHOACÁN 2008-2011”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN**

**PRESENTA**

**MARCO ANTONIO FLORES DE LA TORRE**

**DIECTOR DE TESIS**

**DR. EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS GERARDO GABRIEL ALFARO CALDERÓN**

Morelia, Michoacán Marzo de 2014

## **AGRADECIMIENTOS:**

Agradezco a Dios por ponerme en el camino a personas que me han ayudado a salir adelante y lograr mis objetivos. En particular a mi mamá, que me ha apoyado en todas las decisiones que he tomado, a mi hermano que me ha inspirado y motivado en momentos adversos, a Mónica por su comprensión y apoyo, a mis compañeros de trabajo y a todos los Doctores de la maestría que mostraron conocimiento y profesionalismo dentro y fuera del aula, y de manera especial al Dr. Alfaro por su humildad y calidad humana que lo caracteriza, así como su experiencia y conocimiento.

# ÍNDICE

<b>RESUMEN .....</b>	<b>6</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 1: ANTECEDENTES DEL DISEÑO DEL MODELO Y DEL MUNICIPIO DE AGUILILLA, MICHOACÁN. ....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Agenda 21.....</b>	<b>10</b>
<b>1.2 La Agenda Desde lo Local .....</b>	<b>11</b>
<b>1.3 Aspectos físicos, sociodemográficos y económicos del municipio de Aguililla. ....</b>	<b>15</b>
1.3.1 Nomenclatura .....	15
1.3.2 Historia.....	15
1.3.3 Aspectos físico-geográficos.....	16
1.3.4 Aspectos sociodemográficos .....	39
1.3.5 Educación .....	42
1.3.6 Economía.....	46
1.3.7 Salud y seguridad social.....	48
1.3.8 Atractivos culturales y turísticos.....	50
<b>CAPÍTULO 2: PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>51</b>
<b>2.1 Situación problemática .....</b>	<b>51</b>
<b>2.2 Planteamiento del problema.....</b>	<b>53</b>
<b>2.3 Objetivo .....</b>	<b>56</b>
<b>2.4 Hipótesis .....</b>	<b>57</b>
<b>2.5 Modelo de variables involucradas .....</b>	<b>58</b>
<b>CAPÍTULO 3: MARCO TEORICO .....</b>	<b>59</b>
<b>3.1 Teoría General de la Administración .....</b>	<b>59</b>
<b>3.2 Modelo burocrático de Max Weber.....</b>	<b>66</b>
<b>3.3 Optimización de los recursos humanos disponibles .....</b>	<b>73</b>
<b>3.4 Servicio civil de carrera .....</b>	<b>79</b>
<b>3.5 La nueva gestión pública .....</b>	<b>93</b>
3.5.1 Principales influencias y el avance de la nueva gestión pública en el contexto internacional .....	108
<b>3.6 La evaluación del desempeño gubernamental .....</b>	<b>109</b>
3.6.1 Evaluación gubernamental en México.....	118
<b>3.7 La planeación .....</b>	<b>121</b>
3.7.1 Concepto de planeación.....	121
3.7.2 Tipología de la planeación.....	125
3.7.3 Planeación Prospectiva.....	125
3.7.4 Planeación Estratégica.....	126
3.7.5 Planeación Estratégica Situacional .....	129

3.7.6 Ciclo de la planeación .....	131
<b>3.8 Planeación en América Latina y Europa.....</b>	<b>132</b>
<b>3.9 La planeación en México .....</b>	<b>138</b>
<b>3.10 La planeación en el Estado de Michoacán.....</b>	<b>140</b>
3.10.1 El plan Estatal de Desarrollo 2008-2012.....	151
3.10.2 Convenio de coordinación para el Desarrollo Municipal 2008-2011.....	156
<b>3.11 Planeación del Municipio de Aguililla 2008-2011 .....</b>	<b>157</b>
<b>3.12 Filosofías de la calidad para el desarrollo institucional y un buen gobierno municipal.....</b>	<b>159</b>
3.12.1 Filosofía del Dr. W. Edwards (1990-1993) .....	160
3.12.2 La Filosofía de Joseph Juran (1904-2008) .....	161
3.12.3 Filosofía de Philip B. Crosby (1926-2001).....	162
3.12.4 International Organization for Standardization (ISO) .....	163
<b>3.13 La calidad y la administración pública .....</b>	<b>167</b>
3.13.1 Qué es la Calidad.....	167
3.13.2 La Calidad y la Administración Pública.....	169
3.13.3 Principales implicaciones de política.....	171
3.13.4 El paradigma de la Gestión de Calidad.....	173
3.13.5 Calidad y Legitimidad .....	174
3.13.6 La calidad como valor de la nueva gestión pública.....	174
3.13.7 Retos y oportunidades de la calidad.....	175
3.13.8 Calidad y rendimiento institucional.....	176
3.13.9 La calidad y la percepción ciudadana.....	177
3.13.10 Calidad, confianza y reconocimiento social.....	177
<b>3.14 La calidad y la administración pública en México.....</b>	<b>180</b>
3.14.1 Primeras Certificaciones de Procesos en México.....	181
3.14.2 La Calidad y la Administración Pública Municipal.....	182

<b>CAPÍTULO 4: DISEÑO DEL MODELO DE INVESTIGACIÓN, DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES AL MUNICIPIO.....</b>	<b>190</b>
<b>4.1 Modelo .....</b>	<b>190</b>
<b>4.2 Modelo de gestión .....</b>	<b>191</b>
4.2.1 Responsabilidad Municipal.....	193
4.2.2 Planeación Municipal.....	200
4.2.3 Participación Ciudadana .....	207
4.2.4 Marco Legal.....	209
<b>4.3 Diagnostico del municipio para Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno .....</b>	<b>213</b>
<b>4.4 Recomendaciones al municipio.....</b>	<b>217</b>

<b>CAPÍTULO 5: RESULTADOS DE LA VERIFICACION EN CUANTO A DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO.....</b>	<b>222</b>
<b>5.1 Resultados de la verificación en cuanto a desarrollo institucional para un buen gobierno año 2008.....</b>	<b>222</b>
<b>5.2 Resultados de la verificación en cuanto a desarrollo institucional para un buen gobierno año 2009.....</b>	<b>232</b>
5.2.1 Sistema de Gestión para la Calidad del Ayuntamiento de Aguililla Michoacán. (SIGCAAM) bajo la norma Internacional, ISO 9001:2008 y la guía IWA 4: 2009.....	233

<b>5.3 Resultados de la verificación en cuanto a desarrollo institucional para un buen gobierno año 2010.</b> .....	<b>251</b>
<b>5.4 Verificación de la agenda desde lo local, cuadrante uno desarrollo institucional para un buen gobierno año 2011.</b> .....	<b>252</b>
5.4.1 Sistema de gestión basado en las normas NMX-CC-9001-IMNC-2008/NMX-CC-025-IMNC-2006 (ISO-9001:2008/IWA4:2009).....	253
<b>CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES DE LA GESTIÓN 2008-2011 DE AGUILILLA, MICHOACÁN.</b> .....	<b>255</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>269</b>

## RESUMEN

En la presente tesis se diseña un Modelo de Gestión Pública Municipal, en donde se determinan indicadores, parámetros y evidencia requerida para demostrar que se realizan acciones dentro del municipio para generar un Desarrollo Institucional Para un Buen Gobierno, todo ello con la finalidad de que se brinde un servicio de calidad a la ciudadanía.

Por otro lado, el Municipio de Aguililla cuenta con documentación de gestiones pasadas y de la gestión en curso para que le sea más fácil determinar líneas de acción y analizar la evolución del municipio.

De esa manera, se eliminó la problemática con la que se enfrenta el municipio cada cambio de gestión municipal, ya que no se dejan registros de las acciones realizadas, y la gestión entrante desconoce la situación del municipio y las acciones realizadas previamente, por lo que retrasa el eficiente funcionamiento de la administración entrante.

De igual manera, por medio de esta investigación se propició la constante participación del municipio en el programa Agenda Desde Lo Local que lleva a cabo el CEDEMUN en el Estado, y de esa manera ganó el Premio Nacional a la Gestión Pública Municipal. Ya que el modelo es base fundamental para realizar y evidenciar acciones que mejoren la calidad de vida y de servicios prestados a la ciudadanía.

Por último, dicho modelo facilitó el correcto control y uso eficiente de los recursos con que el municipio cuenta, así como transparencia en la entrega y rendición de cuentas a la sociedad sobre de la gestión pública municipal en curso.

**Palabras clave: Modelo, Gestión pública y Municipio**

## ABSTRACT

In this thesis is designed a Model Municipal Public Management, where indicators and evidence required parameters are determined to show that actions are performed within the municipality to generate an Institutional Development for Good Governance is designed, in order to provide quality service to the citizenship.

On the other hand, it is intended that the Aguililla Municipality count with documentation of past efforts and ongoing management so that it is easier to determine courses of action and analyze the evolution of it.

Therefore the problem with which the municipality faces at each change of municipal management will be deleted, because there are no records of the done actions, and the incoming administration does not know the situation of the municipality and the actions previously performed, so it delays the efficient operation of the incoming administration.

Furthermore, by means of this research is expected to foster the continued participation of the municipality in From The Local Agenda program that performs CEDEMUN in the state, in order to win the Municipal Public Management National Award, as the model is critical to realize and demonstrate actions to improve the quality of life and services provided to citizenship.

Finally, this model will facilitate the proper control and efficient use of the resources that the municipality has and transparency in the delivery and accountability to society on municipal governance in progress.

**Key words: Model, public Management and Municipality**

## INTRODUCCIÓN

Hoy en día el Estado de Michoacán tiene la necesidad de generar propuestas específicas e instrumentos técnicos, que faciliten a los Ayuntamientos la toma de decisiones y guíen su actuar día con día, por lo que se requiere de políticas públicas que impacten en los municipios y mejoren la calidad de vida de la ciudadanía. Esto mediante un análisis previo de las fortalezas y debilidades de su contexto en materia de gestión de recursos y aplicación de los mismos.

Si bien esta investigación, en principio pretenden analizar el desarrollo institucional para un buen gobierno del Municipio de Aguililla, Mich. 2008-2011, también generará alternativas futuras para la toma de decisiones de las próximas gestiones públicas municipales de Aguililla, Michoacán, específicamente si se pretende seguir participando en el programa de la Agenda Desde Lo Local (ADLL).

Las políticas públicas para generar desarrollo institucional para un buen gobierno, requieren de estructuras municipales sólidas que proporcionen seguimiento y evaluación sistemática de las mismas, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el plan de desarrollo, así como los programas y los proyectos que se derivan de éste, logrando determinar la eficiencia y calidad del servicio que se le brinda a la población.

A través de este análisis del modelo municipal de Aguililla para el desarrollo institucional para un buen gobierno, y que este modelo a su vez se convierte en políticas públicas viables administrativamente, con legalidad, con orientación a problemas, con participación ciudadana, con racionalidad económica y evaluación, se espera dar herramientas importantes para el diagnóstico, formulación, implementación y evaluación de políticas que generen desarrollo institucional en las demás gestiones públicas del municipio de Aguililla, Mich.

Sin embargo, estas pueden ser ampliadas y enriquecida con las aportaciones que a través de la puesta en marcha vayan incorporando las futuras gestiones del municipio.

Para la elaboración de dicho Modelo, en el primer capítulo se habló sobre la nueva gestión pública y la evaluación del desempeño en otros países y en México.

En el segundo capítulo se habló sobre la planeación, sus concepciones, su ciclo en general y sobre la planeación en Latino América, la planeación en México, la planeación en Michoacán, y finalmente sobre la planeación en el Municipio de Aguililla, Mich.

En el tercer capítulo, se presenta un breve perfil del municipio de Aguililla en cuanto a sus aspectos físico-geográficos, demográficos, actividades económicas, políticas y sociales, culturales e históricas.

En el capítulo cuarto, se analiza la calidad desde la perspectiva de distintos autores, y de igual forma la calidad aplicada a la gestión pública municipal a nivel internacional, en México, y por último, se plasma un diagnóstico institucional de Municipio de Aguililla.

En el quinto capítulo, se diseña el modelo de gestión pública municipal, se describen de qué manera influyen las variables de investigación en el modelo, así como cada uno de los indicadores, parámetros y evidencia requerida para sustentar su correcta implementación.

En el capítulo sexto, se analiza la implementación, resultados y recomendaciones del Modelo de Gestión Pública Municipal en Aguililla, Michoacán 2008-2011.

# **CAPÍTULO 1: ANTECEDENTES DEL DISEÑO DEL MODELO Y DEL MUNICIPIO DE AGUILILLA, MICHOACÁN.**

## **1.1 Agenda 21**

La Agenda 21 de las naciones Unidas. Es un conjunto de estrategias integradas con el propósito de detener y revertir las consecuencias negativas de las actividades humanas sobre el medio ambiente y fomentar en todos los países el desarrollo económico sostenible desde el punto de vista ecológico. La Agenda 21 es un conjunto de directrices para todos los niveles gubernamentales, para que anualmente se formulen planes que luego serán monitoreados. Los planes son elaborados y ejecutados con una amplia participación ciudadana, siendo un accionar a nivel local-municipal.

Estos documentos elaborados y acordados durante dos años y medio de trabajo, representan un cuerpo de valores, un nuevo ideal ecológico. Un conjunto de valores que constituye un valor para la sociedad, centrado en el cuidado del ambiente y de la Naturaleza. La Agenda 21 es un programa de acciones que promueve este ideal y su fortalecimiento.

El primer objetivo de la Agenda es en sí mismo un ideal, es la propuesta de una nueva alianza mundial basada en la cooperación para alcanzar el bienestar para todos. La cooperación y la solidaridad aparecen como las bases constructivas. La Agenda se centra en el ser humano, viviendo en armonía con la Naturaleza. Este es el punto de partida propuesto. La transformación del ideal del consumo, de la sociedad de masas, del vivir hedonista, del mundo “light”, al nuevo ideal, es un proceso de largo alcance. Es aquí donde se hace herramienta la educación. Y es la misma Agenda que invita a estas reflexiones, en la niñez y la juventud. La educación ambiental es el conocimiento sistematizado para realizar esta tarea.

Así mismo, se plantea que cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un "Programa 21 local". Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias.

El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible. Los programas, las políticas, la legislación y las reglamentaciones de las autoridades locales para lograr los objetivos del Programa se evaluarían y modificarían sobre la base de los programas locales aprobados en el marco del mismo. También se podrían emplear estrategias para apoyar propuestas encaminadas a obtener financiamiento local, nacional, regional e internacional.

Se indica que adicionalmente se podría promoverse la asociación entre las organizaciones y los órganos pertinentes, tales como el PNUD, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), el PNUMA, el Banco Mundial, los bancos regionales, la Unión Internacional de Administraciones Locales, la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, la Cumbre de las Grandes Ciudades del Mundo, la Organización de Ciudades Unidas y otras instituciones internacionales pertinentes, con miras a movilizar un mayor financiamiento internacional para los programas de las autoridades locales.

## **1.2 La Agenda Desde lo Local**

En el contexto del Programa 21 de Naciones Unidas, el gobierno mexicano ha desarrollado, a través de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), un programa y una metodología denominada "Agenda Desde lo Local" y que ha impulsado el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) entre los gobiernos estatales y municipales, con el propósito de coadyuvar con el desarrollo

integral de los gobiernos locales del país y crear condiciones de equidad entre todos los ciudadanos mexicanos.

Los objetivos generales de la Agenda buscan aportar los elementos necesarios para que los gobiernos locales alcancen las condiciones mínimas, que les permitan ejercer de forma más eficiente y transparente los recursos; fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos municipales mediante la cooperación y la corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno; y fomentar el ejercicio de la planeación estratégica para el desarrollo en los ejes: institucional, económico, social y ambiental.

Los actores que intervienen en el programa son: los gobiernos de los estados promueven el Programa entre los municipios de la entidad; elaboran el Programa de trabajo anual para la implementación; dan seguimiento al Programa de Trabajo; coordinan acciones para la capacitación de Enlaces Municipales; y presentan los resultados de las verificaciones al Consejo Nacional Desde lo Local.

Los gobiernos municipales solicitan su registro en el programa ante el Centro estatal de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), con copia al Director de Enlace con Estados y Municipios del INAFED; realiza el auto diagnóstico de acuerdo a la Metodología; recopila las evidencias de cada parámetro para la verificación; y recibe los certificados por indicador.

Las instituciones de educación superior realizan las verificaciones oficiales a cada municipio; los profesores y alumnos participan como verificadores; generan los reportes con los resultados de las verificaciones; envían los dictámenes de verificación al Centro de Desarrollo Municipal (o equivalente) del Gobierno del Estado.

El consejo nacional desde lo local, integrado por representantes del gobierno federal, gobierno estatal y por las instancias verificadoras, valida y expide los certificados de calidad mínima aceptable.

Este Programa parte de un diagnóstico integral de la situación en la que se encuentran los municipios en materia de desarrollo local y con base a éste, se pretende focalizar acciones de los tres órdenes de gobierno que mejoren el nivel y la calidad de vida de la población.

Previo a realizar un auto diagnóstico, el municipio debe aprobar en sesión de Cabildo la incorporación al programa de Agenda Desde lo Local y solicitar formalmente su inscripción. Una vez que el municipio es inscrito en Agenda Desde lo local, inicia con un proceso que cuenta con cuatro grandes etapas: auto diagnóstico, verificación, mejora de áreas de oportunidad y expedición de certificados.

En la primera etapa, el auto diagnóstico se realiza por los propios funcionarios municipales, que identifican las condiciones mínimas que no deben dejar de existir en cualquier municipio en cuanto al Desarrollo institucional para un buen gobierno.

Cada uno de los indicadores cuenta con tres niveles en donde se puede ubicar la situación en la que se encuentra el municipio; la métrica de rojo representa un estado no deseable en la situación del municipio, la métrica amarilla registra una situación donde existen acciones de mejora pero no de manera permanente o continua, y por último la métrica en verde representa una situación mínima aceptable en materia de desarrollo municipal. El auto diagnóstico funciona en base a mínimos aceptables ya que la Agenda Desde lo Local, responde al principio de equidad que tiene que existir entre todos los municipio del país.

En la segunda etapa, el municipio selecciona tres áreas de mejora (métricas amarillo y rojo), que le permiten implementar acciones concretas para superar rezagos y avanzar en el tema del desarrollo municipal.

La tercera etapa, consiste en que un órgano independiente (instituciones de educación superior públicas y/o privadas) con reconocido prestigio de neutralidad valida los resultados del auto diagnóstico, de acuerdo a la revisión de la evidencia (misma que está bajo el resguardo del municipio) que viene señalado en el propio documento para comprobar cada métrica de revisión. De esta manera, las autoridades, funcionarios municipales y ciudadanos, tienen la certeza de que la verificación es neutral, objetiva y que no responde a ningún interés particular.

Una vez que la institución de educación superior remite los resultados de la verificación al Consejo Nacional Desde lo Local, éste valida y expide los certificados a los municipios que cumplan con los mínimos aceptables de calidad municipal en cada uno de los indicadores.

El Consejo Nacional Desde lo Local está integrado por representantes del gobierno Federal, representantes de los gobiernos de las entidades federativas y por instituciones de educación superior. La representación del Gobierno Federal estará a cargo del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

Para el caso del municipio de Aguililla Michoacán, en este ejercicio se asociaron los conceptos y metodologías de sustentabilidad, sostenibilidad, gestión, calidad, equidad, cooperación, planeación, los cuales no son nuevos, pero si constituyen una base para la innovación de la gestión municipal como integración de los componentes metodológicos que hemos ya desarrollado en este apartado.

De esta forma se procedió a la construcción del ciclo de la planeación del Municipio de Aguililla, Michoacán (2008), comenzando con el diagnóstico, la prospectiva al 2030, la construcción de políticas generales, el diseño de las estrategias por cada eje rector según la metodología de "Agenda desde lo local", así mismo por cada estrategia se construyeron sus respectivos objetivos, metas y algunas ideas para su seguimiento y evaluación.

## 1.3 Aspectos físicos, sociodemográficos y económicos del municipio de Aguililla.

### 1.3.1 Nomenclatura

Aguililla, significa el hecho que Juan Pablo refiriera al Apóstol de Tierra Caliente “Fray Juan de Moya”, que un águila le dejara marcada la cara con sus garras al haberlo levantado de su cuna, pero a los gritos del niño acudieron unas aguillitas en su defensa, logrando que el águila real lo dejara caer suavemente sobre la paja. Después de haber escuchado con atención a Juan Pablo, hecho hombre de unos 40 años, el sacerdote habló ante todos los presentes y dijo: “por tan singular suceso, este lugar de Los Terreros, en adelante, se llamará Aguililla”. Se carecen de datos en cuanto a la fecha precisa, los nombres que ha tenido este lugar son Aguililla de Iturbide en 1859; Aguililla de Sánchez Tapia, cuando es elevado a la categoría de municipio.

### 1.3.2 Historia

El pueblo de Aguililla, es relativamente moderno. Se formó después de consumada la Independencia de México, fundándose en el primer tercio del siglo XIX a raíz de la emigración de diversas familias procedentes de Zamora y Cotija principalmente, las cuales se establecieron en una hacienda propiedad de Doña María Josefa del Peral, con el objeto de impulsar el desarrollo de la agricultura y la ganadería.

El pueblo en un principio, sólo fue una congregación escasa, aumentando la población con el correr de los años, al grado de que para el año de 1831, la Ley Territorial del 10 de diciembre la considera como una tenencia del municipio de Apatzingán. En 1854, fue atacado e incendiado por el guerrillero republicano Pascual Rodríguez Pinzón.

Durante la gubernatura del Gral. Epitacio Huerta, el Congreso del Estado expidió un decreto el 17 de febrero de 1859, elevándolo a la categoría de pueblo con el

nombre de Aguililla de Iturbide, en memoria del valiente militar Don Andrés de Iturbide, quien murió durante la Guerra de Reforma defendiendo la Constitución. Aguililla finalmente, es constituido en municipio con cabecera del mismo nombre, el 22 de junio de 1877. (Aguililla, 2008-2011).

### **1.3.3 Aspectos físico-geográficos**

#### **1.3.3.1 Localización**

Se localiza al Suroeste del Estado de Michoacán, México. Colinda al norte con los municipios de Tepalcatepec, Buenavista y Apatzingán; al este con los municipios de Apatzingán y Tumbiscatío; al sur con los municipios de Tumbiscatío y Coalcomán de Vázquez Pallares; al oeste con los municipios de Coalcomán de Vázquez Pallares y Tepalcatepec. La cabecera municipal Aguililla, se ubica en las coordenadas 18° 44' de Latitud Norte y en los 102° 47' de Longitud Oeste, a una altura de 920 metros sobre el nivel del mar. La distancia a Morelia, la capital del Estado de Michoacán es de 290 Kilómetros. (INEGI, 2010).

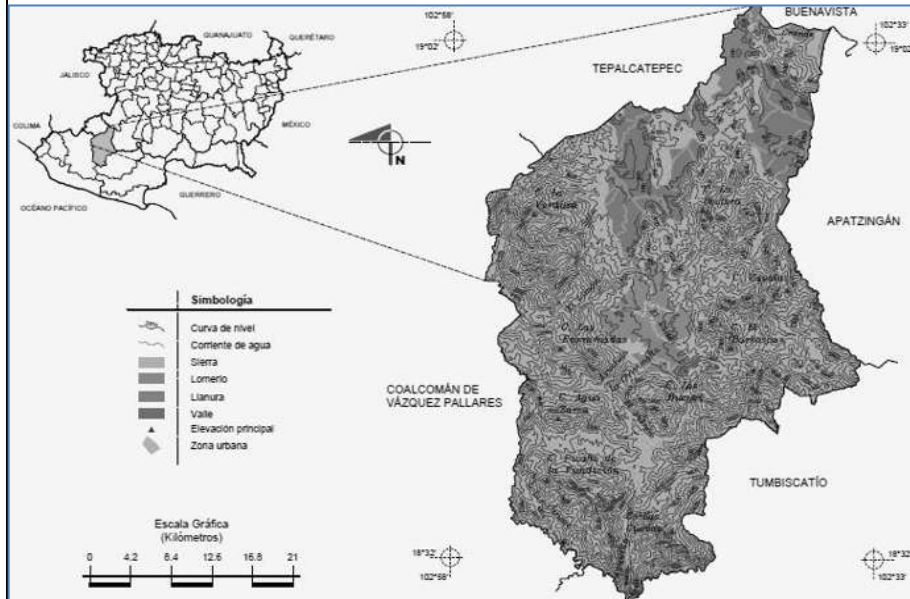
#### **1.3.3.3 Extensión territorial**

El municipio de Aguililla cuenta con una extensión territorial de 1,406.39 km<sup>2</sup>, lo cual representa el 2.39% del territorio del estado de Michoacán. Lo que equivale a 140,960 hectáreas, de éstas son 27,864 de superficie agrícola, 24,039 de bosque y selva, 87,257 de vegetación secundaria, 979 de pastizales y 690 de zonas urbanas. (INEGI, 2010).

#### **1.3.3.4 Topografía**

Sierra alta compleja (76.31%), Valle intermontano (5.36%), Sierra de cumbrestendidas (4.47%), Valle ramificado (4.05%), Lomerío típico (3.57%), Llanura concañadas de piso rocoso o cementado (3.11%), Llanura con lomerío de piso rocoso o cementado (1.53%), Sierra de cumbres tendidas con dolinas (1.21%) y Llanura aluvial (0.39%). (INEGI, 2010).

**Mapa 1: Topografía del Municipio de Aguililla 2010.**

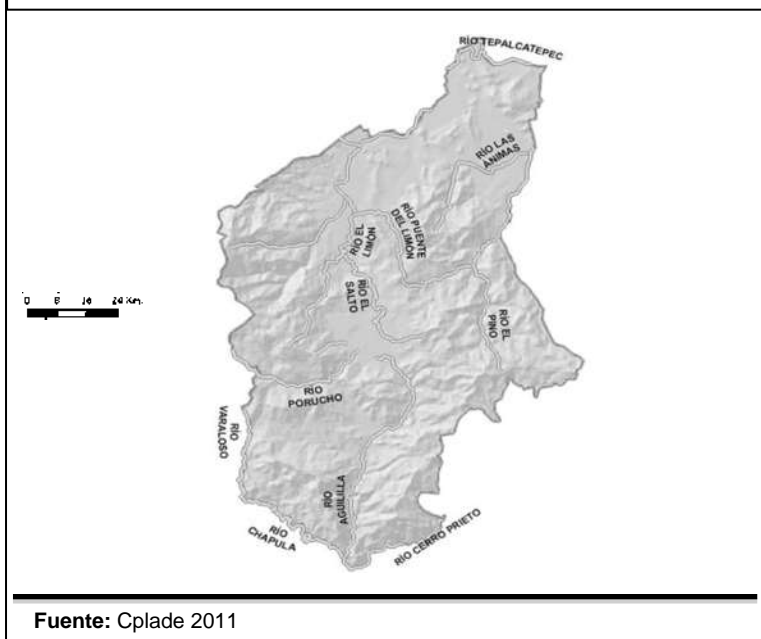


Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010. Versión 3.1.  
 INEGI. Continuo Nacional del Conjunto de Datos Geográficos de la Carta Fisiográfica 1:1 000 000, serie.  
 INEGI-CONAGUA. 2007. Mapa de la Red Hidrográfica Digital de México, escala 1:250 000. México.

### 1.3.3.5 Hidrografía

Sus ríos son Aguililla, Cerro Prieto, Chapula, El Pino, Mamey, Chila, Alberca, Apo, El Limón y Río Grande. (INEGI, 2010).

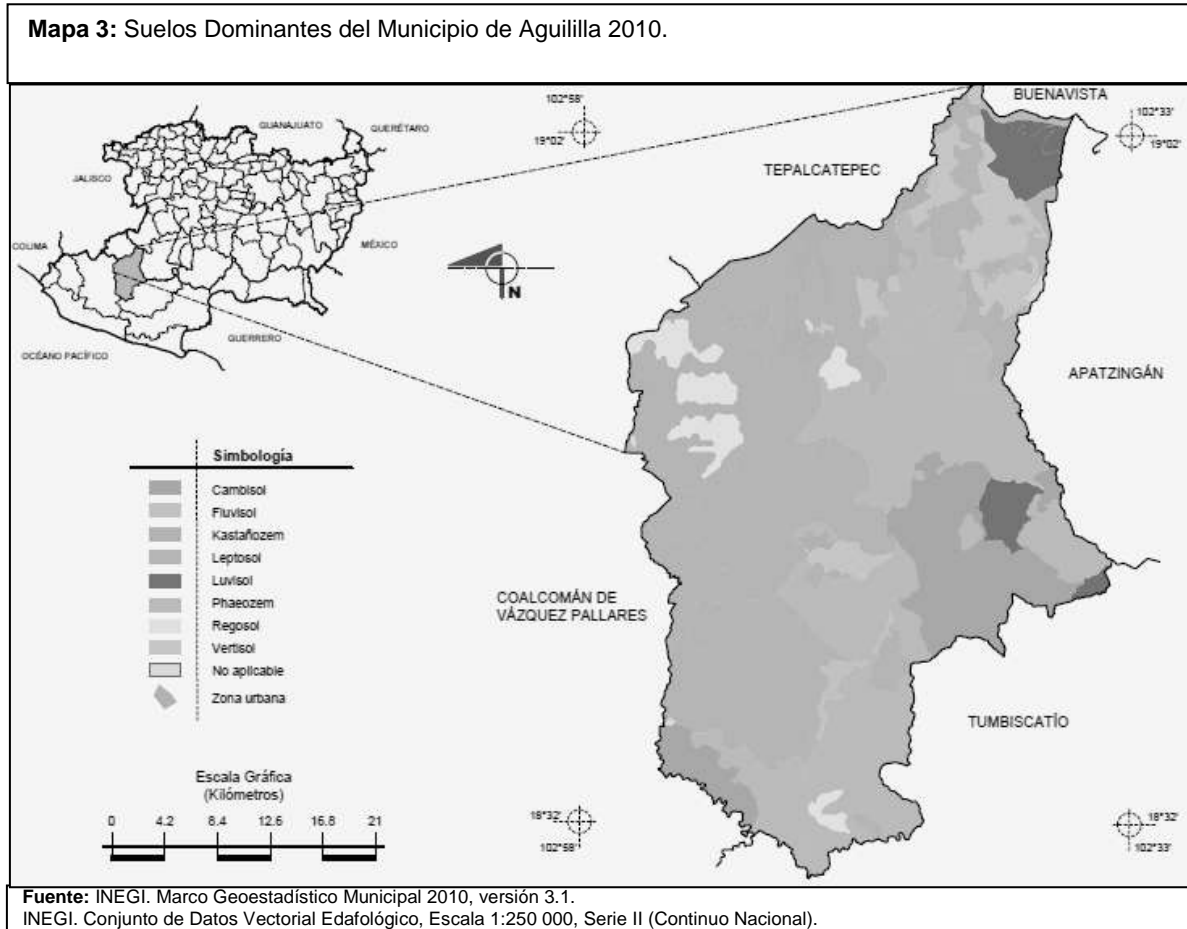
**Mapa 2: Hidrografía del Municipio de Aguililla 2010**



Fuente: Cplade 2011

### 1.3.3.6 Edafología

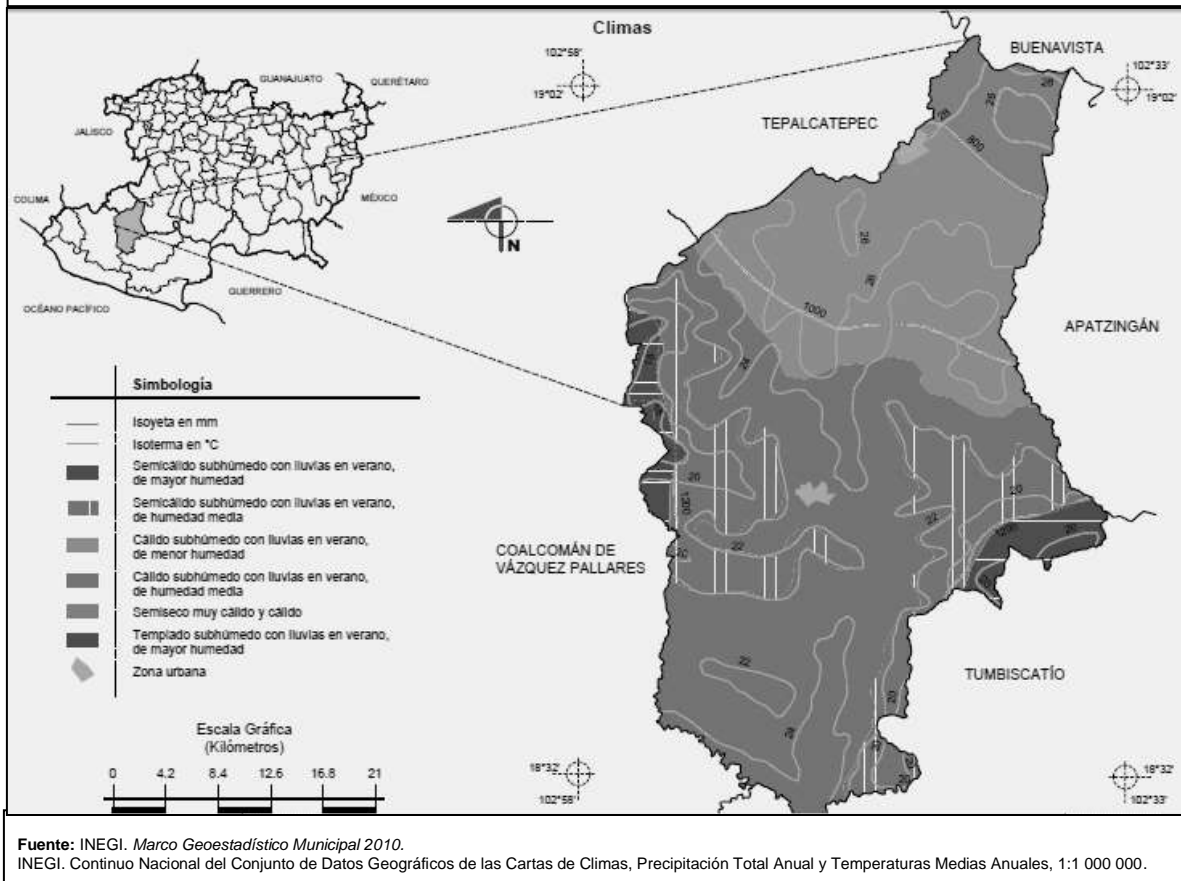
El suelo dominante en el municipio es el siguiente: Leptosol (42.15%), Phaeozem (30.51%), Cambisol (10.69%), Vertisol (5.39%), Luvisol (3.93%), Regosol (3.34%), Kastañozem (2.79%) y Fluvisol (0.48%). (INEGI, 2010).



### 1.3.3.7 Clima

El clima del Municipio de Aguililla es muy variado, de los cuales destacan; Cálido subhúmedo con lluvias en verano, de humedad media (40.36%), cálido subhúmedo con lluvias en verano, de menor humedad (27.61%), semicálido subhúmedo con lluvias en verano, de humedad media (20.73%), semiseco muy cálido y cálido (6.05%), semicálido subhúmedo con lluvias en verano, de mayor humedad (4.50%) y templado subhúmedo con lluvias en verano, de mayor humedad (0.75%), cuenta con un rango de temperatura de entre 16 - 30° C y, un rango de precipitación de 600 - 1,300 mm. (INEGI, 2010).

**Mapa 4:** Climas del Municipio de Aguililla 2010.



### 1.3.3.8 Uso del suelo y vegetación

*El uso del suelo:* Agricultura (12.54%) y Zona urbana (0.53%).

*Vegetación:* Selva (42.12%), Bosque (36.93%) y Pastizal (7.67%).

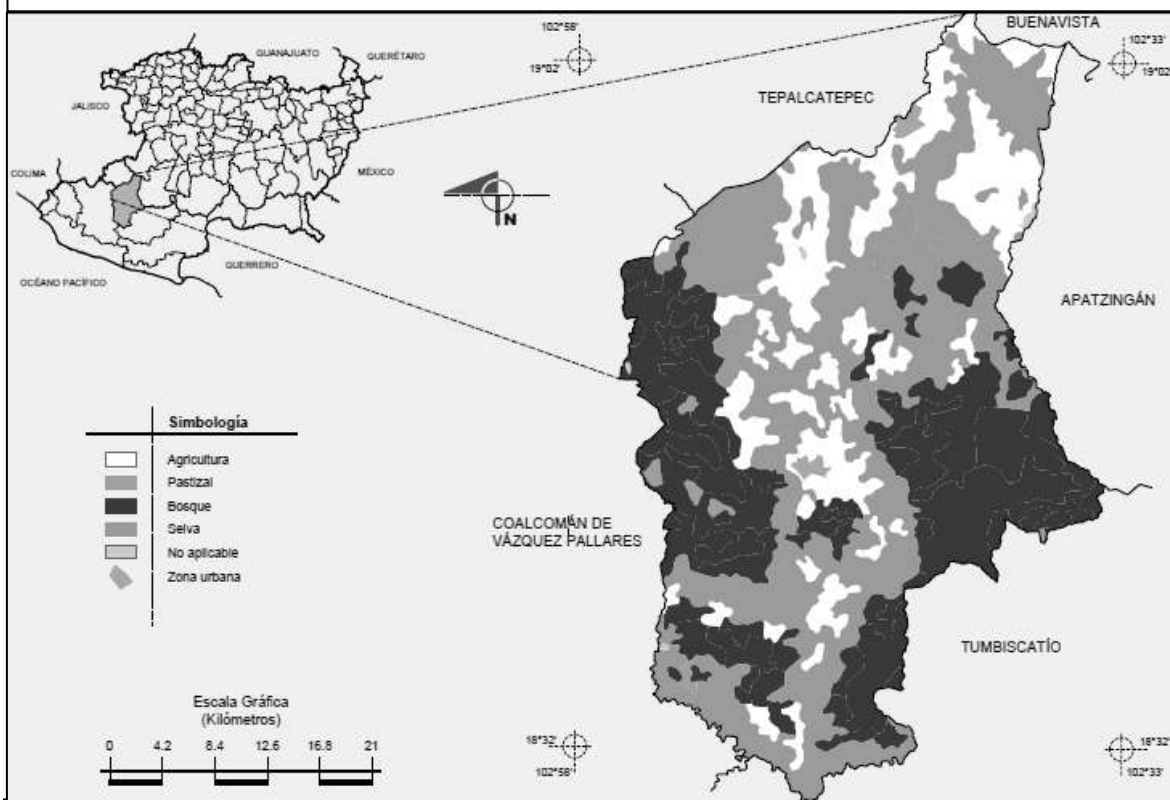
(INEGI, 2010).

### 1.3.3.9 Uso potencial de la tierra

*Agrícola:* Para la agricultura mecanizada continua (12.10%), Para la agricultura manual estacional (3.81%), No apta para la agricultura (84.09%).

*Pecuario:* Para el desarrollo de praderas cultivadas (12.10%), Para el aprovechamiento de la vegetación natural diferente del pastizal (3.89%), Para el aprovechamiento de la vegetación natural únicamente por el ganado caprino (83.49%), No aptas para uso pecuario (0.52%). (INEGI, 2010).

**Mapa 5:** Uso del suelo y vegetación del Municipio de Aguililla 2010.



Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 3.1.

INEGI. Conjunto de Datos Vectoriales de Uso del Suelo y Vegetación Serie III Escala 1:250 000.

### **1.3.3.10 Vegetación y fauna silvestre**

Por su situación geográfica, y su complicada orografía donde en menos de 50 Km. alcanza desde 260 hasta 2,880 m.s.n.m. posee una de las floras más variadas de Michoacán. Existen los siguientes tipos de vegetación:

#### **Bosques de Oyamel:**

Se localiza hacia la parte alta del municipio, aun cuando este tipo de bosque se da normalmente en elevaciones por encima de los 2 900 m.s.n.m. y con clima Cb' (w2) (templado, semifrío, con verano fresco largo, subhúmedo, lluvias de verano del 5 al 10.2% anual). Estas condiciones se presentan únicamente en la porción oriental y es en esa zona donde encontramos el bosque de oyamel. No obstante, cabe hacer notar que esta comunidad presenta un ecotono con el bosque de pino,

por lo que es común encontrar cinturones donde las especies de Pinos se encuentran mezcladas con las de Abies (oyamel).

Comunidad que se caracteriza por la altura de sus árboles que a veces sobrepasan los 30m de altura, se desarrollan en clima semifrío y húmedo, entre los 2,000 a 3,400m de altitud, en la mayoría de las sierras del país, principalmente en el Eje Neovolcánico; la mayor parte de los parques nacionales y naturales entran en este tipo de vegetación.

La alteración de estas comunidades radica en el alto valor comercial de su madera, la cual es utilizada para leña, aserrío, construcciones rurales y urbanas, así como pulpa para papel. El tronco de los árboles jóvenes presenta gran cantidad de trementina llamada aceite de palo o trementina de oyamel, sustancia muy apreciada en la industria de barnices y pintura, como agente aromatizante de jabones, desinfectantes, desodorantes y perfumes; también se utiliza como bálsamo con fines medicinales. En algunos lugares las ramas sirven de ornato en ceremonias religiosas y los individuos jóvenes son usados como árboles de navidad.

### **Bosque de Ayarín:**

Este bosque se desarrolla en condiciones similares al de oyamel, aunque suele estar formado por *Pseudotsuga* spp. o *Picea* spp.; ambos se les conoce como Ayarín o pinabete. A veces se les encuentra mezclados con cedro blanco (*Cupressus* sp.) y álamo (*Populus* sp.).

Estas especies han sido muy explotadas por la calidad de su madera, siendo su distribución bastante restringida, se localizan algunos manchones en la sierra madre oriental en su porción de los estados de Nuevo León y Coahuila. También en algunos enclaves del eje neovolcánico y la sierra madre occidental y según reportes recientes el género se distribuye hasta Oaxaca.

### **Bosque de Cedro:**

Comunidad de árboles de gran porte con una altura superior a los 15m, comparte características ecológicas con los géneros Pinus, Abies y Quercus, con los que frecuentemente se mezcla; se desarrolla en climas templado y semifrío, húmedo, están restringidos en la actualidad a pequeños manchones a lo largo de las sierras del país, principalmente en el eje neovolcánico, sierra madre del sur, sierra madre occidental y un pequeño bosque en la Isla Guadalupe en Baja California.

Estas especies son muy apreciadas por su madera lo cual está provocando la desaparición de estas comunidades dando lugar a otros usos como el agrícola y pecuario.

### **Bosque Mesófilo de Montaña (BM):**

Vegetación fisonómicamente densa, propia de laderas montañosas que se encuentran protegidas de los fuertes vientos y de excesiva insolación donde se forman las neblinas durante casi todo el año, también crece en barrancas y otros sitios resguardados en condiciones más favorables de humedad. En el bosque mesófilo es notable la mezcla de elementos arbóreos con alturas de 10 a 25 m o aún mayores, es denso y la mayoría de sus componentes son de hoja perenne, también se encuentran los árboles caducifolios que en alguna época del año tiran sus hojas, es común la presencia de plantas trepadoras y epifitas debido a la alta humedad atmosférica y abundantes lluvias. Generalmente se encuentran entre los 800 a 2,400m.

Por sus características climáticas estas áreas son utilizadas con agricultura de temporal permanente de café o agricultura nómada, además de utilizar la madera de los diversos árboles o bien para la explotación ganadera, principalmente de ganado vacuno, para lo cual la eliminan, introduciendo pastos cultivados e inducidos.

### **Bosque de Pino:**

Es una comunidad siempre verde constituida por árboles del género Pinus, de amplia distribución y con aproximadamente 49 especies, 18 variedades, 2 subespecies en las cadenas montañosas de todo el país desde los 300m de altitud hasta los 4,200m en el límite altitudinal de la vegetación arbórea. Estos bosques que se encuentran asociados con encinares y otras especies, son los de mayor importancia económica en la industria forestal del país por lo que prácticamente todos soportan actividades forestales como aserrío, resinación, obtención de pulpa para celulosa, postería y recolección de frutos y semillas.

La vegetación está dominada por diferentes especies de pino con alturas promedio de 15 a 30m, los pinares tienen un estrato inferior relativamente pobre en arbustos, pero con abundantes gramíneas, esta condición se relaciona con los frecuentes incendios y la tala inmoderada.

### **Bosque de Pino-Encino:**

Comunidad de bosque ampliamente distribuida que ocupa la mayor parte de la superficie forestal de las porciones superiores de los sistemas montañosos del país, la cual está compartida por las diferentes especies de pino (Pinus spp.) y encino (Quercus spp.); dependiendo del dominio de uno y otro, se le denomina pino-encino si predominan las coníferas y es llamado encino-pino cuando dominan los encinares. La transición del bosque de encino al de pino está determinada (en condiciones naturales) por el gradiente altitudinal. Estas mezclas son frecuentes y ocupan muchas condiciones de distribución.

El uso de estas comunidades es el forestal y comercial, suministran a la industria una variedad de materias primas de gran importancia económica como son pulpa para papel, celulosa, madera para la elaboración de varios productos, resina para la fabricación de brea, pinturas y aguarrás, además de proporcionar leña, madera para aserrío, para construcción, puntales, postes y durmientes. Se desarrolla con

preferencia en altitudes entre 700 y 2800 m. donde alcanzan las montañas más altas. Los especímenes suelen formar comunidades de 10 a 48 m. de alto.

### **Bosque de Encino-Pino:**

Vegetación arbórea formada por la dominancia de encinos (*Quercus* spp), sobre los pinos (*Pinus* spp.). Desarrolla principalmente en áreas de mayor importancia forestal, en los límites altitudinales inferiores de los bosques de pino-encino. Estas comunidades muestran menor porte y altura que aquellos donde domina el pino sobre el encino.

En cuanto a su uso es similar al de bosque de pino-encino pero con menor intensidad y además la actividad agrícola.

### **Bosque de Encino:**

Comunidad vegetal formada por diferentes especies (aproximadamente más de 200) de encinos o robles del género *Quercus*; estos bosques generalmente se encuentran como una transición entre los bosques de coníferas y las selvas, pueden alcanzar desde los 4 hasta los 30m de altura más o menos abiertos o muy densos; se desarrollan en muy diversas condiciones ecológicas desde casi el nivel del mar hasta los 3,000 m de altitud, salvo en las condiciones más áridas, y se les puede encontrar en casi todo el país.

En general este tipo de comunidad se encuentra muy relacionada con los de pino, formando una serie de mosaicos difíciles de cartografiar dependiendo de la escala que se esté trabajando; con respecto a las características de distribución, tanto de encinos como de pinos, son muy similares.

### **Bosque Bajo Abierto:**

Comunidad vegetal formada por árboles bajos de 4 a 8m de altura, por lo regular espaciados de tal forma que rara vez sus copas se llegan a juntar, quedando grandes espacios formados sobre todo por una capa de gramíneas. También se

les conoce como pastizal con encino - enebro o "Woodland". Se localiza principalmente en la zona de transición que existe entre los pastizales y los bosques de encino, así como en lomeríos o en las bajadas de la Sierra Madre Occidental en su porción norte.

### **Bosque de Táscate:**

Son bosques formados por árboles escuamifolios (hojas en forma de escama) del género *Juniperus* a los que se les conoce como táscate, enebro o cedro, con una altura promedio de 8 a 15m en regiones subcálidas templadas y semifrías, siempre en contacto con los bosques de encino, pino-encino, selva baja caducifolia y matorrales de zonas áridas.

Estas comunidades por lo regular, se encuentran abiertas como consecuencia de las actividades forestales, agrícolas y pecuarias principalmente en el norte del país.

### **Bosque de galería (BG):**

Comunidad arbórea que se encuentra en los márgenes de los ríos o arroyos en condiciones de humedad favorables. Son frecuentes los bosques de galería formados por sabino o ahuehuete (*Taxodium mucronatum*) en el norte del país, además de otras especies como sauces (*Salix* spp.), fresnos (*Fraxinus* spp.), álamos (*Populus* spp.), sicómoro aliso o álamo (*Platanus* spp.) y *Astianthus viminalis*.

### **Selvas:**

Son comunidades formadas por vegetación arbórea de origen meridional (neotropical), generalmente de climas cálido húmedo, subhúmedo y semiseco. Están compuestas por la mezcla de un gran número de especies, muchas de las cuales presentan contrafuertes o aletones. Posee bejucos, lianas y plantas epífitas, frecuentemente con árboles espinosos entre los dominantes. A diferencia de los bosques, las selvas son comunidades muy complejas en cuanto a la

composición de su flora, por lo que su clasificación se realiza con base principalmente en su aspecto fisonómico y secundariamente en su composición florística.

Se clasifican de acuerdo a su altura y a la persistencia o caducidad de la hoja durante la época más seca del año.

#### **Selva mediana subcaducifolia:**

Está confinada a las áreas poco elevadas (no más de 1,200 m.s.n.m.); la temperatura media anual es inferior a 21° c, la precipitación varía entre 850 a 1500 mm.

Esta vegetación, es de gran importancia económica para la región ya que incluye varias especies arbóreas de maderas preciosas, las cuales han sido sometidas a la explotación forestal y mayormente doméstica, los incendios no se propagan con tanta facilidad en este tipo de vegetación y la demanda de leña es relativamente escasa.

La altura promedio de los árboles es de 25 m. el estrato dominante de estos se caracteriza por tener sus troncos más o menos derechos y desprovistos de ramas hasta dos terceras partes o más.

#### **Selva baja caducifolia:**

Cubre los declives inferiores y medios. La precipitación se caracteriza por concentrarse en 4 a 5 meses, siendo seco el resto del año; con precipitación pluvial mayor a 600 mm. La temperatura media anual va de 20° a 28°C.

La selva baja caducifolia carece en la actualidad de mayor importancia forestal, aunque muchos de los árboles se utilizan localmente para fines de construcción como postes, combustibles y algunos otros propósitos, existe en la zona estudiada explotaciones forestales comerciales dentro de este tipo de vegetación (específicamente horquetas) en las zonas densamente pobladas grandes

extensiones han sido completamente desmontadas y están bajo cultivo o cubierta por comunidades secundarias de diversos tipos.

Algunas especies características son: Rosa morada (*Tabebuia rosea*), clavelina, Guásima (*Guazuma umlifolia*), hincha huevo, palo hediondo.

### **Selva baja caducifolia espinosa:**

La selva baja caducifolia espinosa ocupa superficies planas o levemente inclinadas de suelo profundo, más bien arenoso y bien drenado, donde la precipitación media anual está entre los 700 y 800mm. Con 7 u 8 meses de sequía. La altitud no pasa de los 400 m.s.n.m. y la temperatura es muy elevada, se registran valores de 25° a 30° en escala media anual.

El Pinzán (*Phitecellobium dulce*) y Guásima (*Guazuma umlifolia*), son los más comunes de esta comunidad; estas dos especies raras veces exceden los 9 metros de altura, también encontramos Huizache (*Acacia spp*), Cirián o cuastecomate (*Crescentia alata*), y Cascalote (*Caesalpinia cacalaco*).

### **Selva Alta Perennifolia:**

Es la más rica y compleja de todas las comunidades vegetales. La vegetación más exuberante y de mayor desarrollo de México y el planeta. Sus árboles dominantes sobrepasan los 30m de altura y durante todo el año conservan la hoja. Se presenta en las zonas más húmedas del clima A de Köeppen y Cw para las porciones más frescas, que tienen precipitaciones anuales promedio superiores a 2000mm (hasta 4000mm), temperatura media anual mayor de 20 grados centígrados. Habita altitudes de 0 a 1,500msnm y se desarrolla mejor sobre terrenos planos o ligeramente ondulados. Los materiales geológicos de los que se derivan los suelos son principalmente de origen ígneo (cenizas o más raramente basalto) o bien de origen sedimentario calizo (margas y lutitas). Desarrolla mejor sobre suelos aluviales profundos y bien drenados.

La distribución en el país es al sur, en parte de la planicie y vertiente del Golfo de México (Veracruz, Chiapas, suroeste de Campeche y porciones de Tabasco con buen drenaje). Actualmente se le encuentra mejor conservada en la región lacandona, norte de Chiapas, algunos enclaves de la Llanura Costera del Golfo Sur y en las estribaciones inferiores de la Cordillera Centroamericana.

Son especies importantes en la composición de esta comunidad, también hay epifitas herbáceas bromeliáceas como *Aechmea* y orquídeas, líquenes incrustados en los troncos de árboles y epifitas leñosas como *Ficus* spp. (Laurel).

### **Selva Alta Subperennifolia:**

Se presenta en regiones climáticas cálido-húmedas, con precipitaciones de "1,100 a1, 100 a 1,300mm anuales, con una época de sequía bien marcada que puede durar de tres a cuatro o incluso cinco meses. Las temperaturas son muy semejantes a las de la selva alta perennifolia, aunque llegan a presentar oscilaciones de 6 a 8° C, entre el mes más frío y el más cálido. El rango altitudinal en su distribución es entre los 200 y 900msnm.

La distribución de la comunidad es al sur de Quintana Roo y Campeche, en la vertiente del golfo, en Chiapas, a lo largo de la costa sur del pacífico y probablemente en el norte de Oaxaca. Existe también en partes de la sierra madre occidental, en Jalisco, Nayarit y Guerrero. Este es quizá el tipo de vegetación más extendido en la zona cálido-húmeda de México.

### **Selva Mediana Perennifolia:**

Se desarrollan generalmente en donde la temperatura media anual es inferior a 18° C. Los climas que imperan son cálidos; con temperatura media anual inferior a 18° C, se encuentra en altitudes entre los 1,000 y 2,500 m en regiones montañosas, tanto de la vertiente del pacífico como la del golfo. A pesar de las altas precipitaciones, los suelos tienen baja capacidad de retención de humedad.

Sus especies importantes son perennes y generalmente componentes de la selva alta perennifolia.

Los suelos que sustentan este tipo de vegetación son someros pero contienen grandes cantidades de materia orgánica sin descomponer, la cual forma un grueso colchón vegetal sobre el suelo que resulta difícil caminar. Estructuralmente se trata de una selva muy densa, pero que no excede los 15 o 25m de alto. Una de sus características más notables es la abundancia de líquenes, musgos y helechos.

Por su localización, la distribución de esta selva es bastante restringida a regiones montañosas, tanto de la vertiente del pacífico como la del golfo.

### **Selva Mediana Subperennifolia:**

Desarrolla en climas cálido-húmedos y subhúmedos, Aw para las porciones más secas, Am para las más húmedas y Cw en menor proporción. Con temperaturas típicas entre 20 y 28 grados centígrados. La precipitación total anual es del orden de "1,000 a 1,000 a "1,600 mm1,600 mm. Se le puede localizar entre los "0 a0 a "1300 metros1300 metros sobre el nivel medio del mar en lugares de moderada pendiente, con drenaje superficial más rápido o bien en regiones planas pero ligeramente más secas y con drenaje rápido, como en la península de Yucatán. El material geológico que sustenta a esta comunidad vegetal son predominantemente rocas cársticas.

Los árboles de esta comunidad, al igual que los de la selva alta perennifolia, tienen contrafuertes y por lo general poseen muchas epifitas y lianas. Los árboles tienen una altura media de 25 a 35m, alcanzando un diámetro a la altura del pecho menor que los de la selva alta perennifolia aún cuando se trata de las mismas especies. Es posible que esto se deba al tipo de suelo y a la profundidad. En la profundidad. En este tipo de selva, se distinguen tres estratos arbóreos, de 4 a 12m, de 12 a 22m y de 22 a 35m. Formando parte de los estratos (especialmente del bajo y del medio) se encuentran algunas palmas.

Las epifitas más comunes son algunos helechos y musgos, abundantes orquídeas y bromeliáceas y aráceas.

### **Selva Mediana Subcaducifolia:**

Climáticamente se desarrolla en regiones cálidas subhúmedas con lluvias en verano, la precipitación anual oscila entre 1,000 y 1,229mm y la temperatura media anual es de 25.9 a 26.6 °C (García, 1973), con una temporada seca muy bien definida y prolongada. Los climas en los que prospera son los Am más secos y preferentemente los Aw. Se localiza entre los 150 y "1 250 m1 250 m, ocasionalmente se presenta a los 1 000 msnm. El material parental que sustenta a este tipo de vegetación es en donde abundan rocas basálticas o graníticas y donde hay afloramientos de calizas que dan origen a suelos oscuros, muy someros, con abundante pedregosidad o bien en suelos grisáceos arenosos y profundos. Los valores de pH son francamente ácidos o cercanos a la neutralidad, aunque sin llegar a 7.

Este tipo de selva presenta en las zonas de su máximo desarrollo árboles cuya altura máxima oscila entre 25 y 30m. Tanto la densidad de los árboles como la de la cobertura es mucho menor que la de las selvas altas perennifolias y subperennifolias; sin embargo, a mitad de la temporada de lluvias, en la época de mayor desarrollo de follaje, la cobertura puede ser lo suficientemente densa para disminuir la incidencia de la luz solar en el suelo.

### **Selva Baja Perennifolia:**

Esta selva se desarrolla bajo la influencia de climas cálido - húmedos y subhúmedos, bajo condiciones de inundación permanente. Se le puede encontrar entre 1,400 y 1,900msnm. El estrato arbóreo está constituido por individuos con altura promedio de 7 metros.

### **Selva Baja Subperennifolia:**

Los climas en donde se desarrolla esta comunidad son cálido - húmedo y subhúmedo. Puede presentarse en condiciones climáticas similares a las de la selva alta perennifolia, la mediana subperennifolia, la mediana subcaducifolia y las sabanas. Se le encuentra en zonas bajas y planas, en terrenos con drenaje deficiente, mismos que se inundan en la época de lluvias pero se secan totalmente en invierno (temporada seca). Los suelos que soportan a esta selva son relativamente profundos, con una lámina de agua más o menos somera en época de lluvias.

Esta selva está caracterizada por árboles bajos (no mayores de 5m), generalmente con los troncos muy torcidos; la densidad de los árboles puede ser bastante grande; acusan una fuerte disminución de plantas trepadoras y epifitas; el estrato herbáceo frecuentemente no existe.

### **Selva Mediana Caducifolia:**

Los suelos en los que desarrolla se encuentran generalmente en condiciones más favorables de humedad edáfica que la selva baja caducifolia.

### **Selva Baja Caducifolia:**

Se desarrolla en condiciones en donde predominan los climas tipos cálidos subhúmedos, semisecos o subsecos. El promedio de temperaturas anuales es superior a 20 °C. Las precipitaciones anuales son de 1,200mm como máximo, teniendo como mínimo a los 600mm con una temporada seca bien marcada, que puede durar hasta 7 u 8 meses y que es muy severa. Desde el nivel del mar hasta los 1,700m, rara vez hasta 1,900 se le encuentra a este tipo de selva, principalmente sobre laderas de cerros con suelos de buen drenaje.

Esta comunidad presenta corta altura de sus componentes arbóreos (normalmente de 4 a 10m, muy eventualmente de hasta 15m o un poco más). El estrato herbáceo es bastante reducido y sólo se puede apreciar después de que ha

empezado claramente la época de lluvias y retoñan o germinan las especies herbáceas.

### **Selva Baja Subcaducifolia:**

En cuanto a su fisonomía, esta es muy semejante a la selva baja caducifolia, excepto en que los árboles dominantes conservan por más tiempo el follaje a causa de una mayor humedad edáfica.

### **Selva Baja Espinosa:**

Desarrolla en climas similares a los de la selva baja caducifolia o ligeramente más secos, pero en climas más húmedos que los matorrales xerófilos, en climas con marcadas características de aridez, con precipitaciones comunes del orden de 900mm o ligeramente menores, aunque el rango va de 350 a 1200mm y temperaturas medias anuales entre 20 y 27° C. Su distribución vertical va desde 0 hasta los 2,200msnm. Desarrolla sobre terrenos planos o muy ligeramente ondulados. El material geológico que da soporte a esta selva pueden ser calizas, margas o lutitas y material metamórfico. Los suelos en donde por lo regular crece, son más o menos arcillosos, con abundante materia orgánica.

Es una comunidad de porte bajo, dominada por árboles espinosos, algunos de ellos perennifolios. La mayoría de las especies de esta selva están desnudas durante periodos prolongados en la temporada seca; sólo Ebanopsis ébano, una de las especies dominantes, queda sin hojas durante un lapso muy corto. Estas selvas miden de 8 a 10m de alto y sólo eventualmente llegan a alcanzar 12 m de altura.

Muchas de las especies más abundantes son leguminosas con ramas espinosas. Aparte del estrato arbóreo, se encuentra un estrato arbustivo de 2 a 4 m de alto, bien desarrollado, pero falta casi completamente el estrato herbáceo. Ocupa aproximadamente el 5 % de la superficie del territorio nacional.

### **Selva de Galería:**

Es la selva que se desarrolla en condiciones de mayor humedad a lo largo de arroyos y ríos. Rodean a los ríos de las llanuras en la zona intertropical, en las zonas de vegetación de sabana. Como las orillas de los ríos presentan mayor altura que el resto de la llanura (por la acumulación de sedimentos en los diques naturales), es allí donde crecen los árboles que vienen a formar una selva bastante espesa que a menudo suele continuarse con los ríos próximos.

### **Nopalera:**

Asociación de plantas comúnmente conocidas como nopales, o sea plantas del género *Opuntia*, que presentan sus tallos planos; en general se encuentran en las zonas áridas y semiáridas del país. Es muy importante su aprovechamiento de frutos y tallos para consumo humano.

### **Izotal:**

Agrupación de plantas del género *Yuca*, conocidas como Izotes en el sur de México y Palmas en el norte; se encuentran en las zonas áridas y semiáridas. Esta fisonomía se presenta además de en Matorrales, en algunos Pastizales Naturales. Asociaciones de plantas con hojas dispuestas en rosetas, carnosas y espinosas.

### **Vegetación de Galería:**

Es aquella que se desarrolla en los márgenes de los ríos y arroyos, siempre bajo condiciones de humedad. En general son elementos arbustivos acompañados en ocasiones por elementos subarbóreos o arbóreos (ver bosque de galería y selva de galería). En general las alturas de estos elementos son distinguibles de otros tipos de vegetación que los rodea. Su uso es la obtención de madera para el quehacer doméstico, para mangos de herramientas y en menor escala para la construcción.

### **Sabana:**

El origen de las sabanas, según algunos autores, se debe a la intervención del hombre que ha talado, quemado y sobre pastoreado el bosque, al grado de volverse tolerante al fuego. La sabana está dominada principalmente por gramíneas, pero es común encontrar un estrato arbóreo bajo de 3 a 6m de alto. Se desarrollan sobre terrenos planos o poco inclinados, en suelos profundos y arcillosos que se inundan durante el periodo de lluvias y en la época seca se endurecen al perder el agua. La vegetación de esta comunidad se caracteriza por la dominancia de pastizales, también existen algunas ciperáceas.

El uso principal de las sabanas es la ganadería, por la gran cantidad de gramíneas que en ella se encuentran. La recolección de frutos de nanche y jícara son importantes por su valor comestible, medicinal y artesanal.

### **Mezquital:**

Comunidad vegetal dominada principalmente por mezquites (*Prosopis* spp.). Son árboles espinosos de 5 a 10m de altura en condiciones de humedad, pero en condiciones de aridez se desarrolla como arbusto. Se desarrolla frecuentemente en terrenos de suelos profundos y en aluviones cercanos a escorrentías.

El mezquite es considerado un recurso natural muy importante para las zonas áridas y semiáridas del país, debido a los diferentes usos que tiene como alimento para el ganado, para consumo humano, la madera es utilizada para duela, parquet, mangos para herramientas, leña y carbón entre otras. Debido a las características del suelo donde se localiza es eliminado constantemente para incorporar terrenos a la agricultura.

### **Huizachal:**

Son plantas arbustivas de 1 a 3m de alto, pertenecientes a la familia de las leguminosas, conocidas comúnmente como huizaches (*Acacia* spp.). Esta comunidad es muy común en condiciones secundarias, generalmente se le

encuentra como acompañante del mezquite, palo fierro, palo verde y selvas, llegando a ser en algunos casos dominante. Se desarrolla en diversos tipos de suelo y en diferentes condiciones climáticas. En la escala 1: 50 000 y 1:1000 000 el concepto mezquital comprende a la comunidad huizachal, sin embargo para la escala 1: 250 000 lo separa.

Los huizaches tienen gran utilidad como forraje para el ganado caprino ya que ramonean sus hojas y se comen las vainas, las ramas secas son utilizadas para uso doméstico.

### **Pastizales:**

Tipo de vegetación caracterizados por la dominancia de gramíneas (pastos o zacates) o graminoides, y que en condiciones naturales se desarrolla bajo la interacción del clima, suelo y biota. El conjunto de esta manera delimitado incluye biocenosis diversas, tanto en lo tocante a su composición florística, como a sus condiciones ecológicas, a su papel en la sucesión, a su dependencia de las actividades humanas y aun a su fisonomía. Mientras la presencia de algunas está determinada por el clima, muchas otras son favorecidas, al menos en parte, por las condiciones del suelo o bien por el disturbio ocasionado por el hombre y sus animales domésticos.

### **Pastizal Natural:**

Es considerado principalmente como un producto natural de la interacción del clima, suelo y biota de una región. Es una comunidad dominada por especies de gramíneas, en ocasiones acompañadas por hierbas y arbustos de diferentes familias, como son: compuestas.

### **Vista de Pastizal Natural:**

Leguminosas, etc. Su principal área de distribución se localiza en la zona de transición entre los matorrales xerófilos y la zona de bosques; en sus límites con los bosques de encino forma una comunidad denominada Bosque Bajo y Abierto

por la apariencia de los primeros árboles de los encinares de las partes elevadas propiamente dichos.

Los pastizales en cuestión son generalmente de altura media, de 20 a 70cm, aunque a causa del intenso pastoreo se mantienen casi siempre más abajo. La coloración amarillenta pálida es característica durante la mayor parte del año y la comunidad solo reverdece en la época más húmeda. La cobertura varía notoriamente de un lugar a otro y mucho tiene que ver con la utilización del pastizal, pero rara vez supera el 80% y frecuentemente es menor de 50 %.

### **Vista de Pastizal Natural Comunidad vegetal con arbustos producto del disturbio por presencia de Ganado Bovino:**

Por sus características este tipo de vegetación es el más explotado desde el punto de vista pecuario a base de ganado vacuno, lo que ha provocado que la mayoría de estas comunidades estén muy perturbados y en algunos casos hayan sido sustituidas por diversos arbustos y/o hierbas. Muchas áreas se encuentran sobrepastoreadas y otras han sido ocupadas por agricultura generalmente de temporal.

El sobrepastoreo y el pisoteo excesivo impiden muchas veces el buen desarrollo y la reproducción de las especies más nutritivas y apetecidas por el ganado, propiciando el establecimiento de plantas que los animales no comen y que a menudo son venenosas y con frecuencia reducen también la cobertura del suelo, exponiéndolo a los efectos de la erosión.

### **Pastizal-Huizachal:**

Comunidad vegetal caracterizada por la asociación de especies graminoides (pastos) y *Acacia schaffneri* (Huizache chino); se desarrolla en terrenos planos o con poca pendiente, en áreas del occidente, en donde se dan condiciones de mayor temperatura y mayor cantidad de luz. Se encuentra en contacto con el pastizal natural pero difiere de él por su fisonomía, ya que es de tipo sabana y por

la presencia de algunos elementos subtropicales; limita, además, con el matorral crasicaule y con el matorral subtropical.

### **Vista de Pastizal Inducido en área de Bosque de Pino**

Es aquel que surge cuando es eliminada la vegetación original. Este pastizal puede aparecer como consecuencia de desmonte de cualquier tipo de vegetación; también puede establecerse en áreas agrícolas abandonadas o bien como producto de áreas que se incendian con frecuencia.

Son de muy diversos tipos y aunque cabe observar que no hay pastizales que pudieran considerarse como totalmente libres de alguna influencia humana, el grado de injerencia del hombre es muy variable y con frecuencia difícil de estimar.

Aun haciendo abstracción de los pastos cultivados, pueden reconocerse muchas áreas cubiertas por el pastizal inducido, que sin duda alguna sostenían otro tipo de vegetación antes de la intervención del hombre y de sus animales domésticos.

Otras veces el pastizal inducido no forma parte de ninguna serie normal de sucesión de comunidades, pero se establece y perdura por efecto de un intenso y prolongado disturbio, ejercido a través de tala, incendios, pastoreo y muchas con ayuda de algún factor del medio natural, como, por ejemplo, la tendencia a producirse cambios en el suelo que favorecen el mantenimiento del pastizal.

### **Fauna Silvestre:**

a) Invertebrados: Artrópodos, Moluscos, Platelminotos, Helminotos, Nematodos, Anélidos.

b) Vertebrados: Reptiles, Anfibios, Peces, Aves, Mamíferos.

**Tabla 1:** Localización de la Fauna Silvestre del Municipio de Aguililla 2011.

<b><u>Nombre común</u></b>	<b><u>Nombre científico</u></b>	<b><u>En qué parte de la microcuenca los encontramos:</u></b>
<b><i>Ratones</i></b>	Perognathusspp	Toda
<b><i>Ratas de campo</i></b>	Mus musculus	Toda
<b><i>Ardillas</i></b>	Ammospurmophilussp P.	Toda
<b><i>Conejos</i></b>	Sylvilagusaudubonii	Parte media
<b><i>Liebres</i></b>	Lepusalleni	Parte media
<b><i>Mapaches</i></b>	Procyonlotor	Parte media
<b><i>Tejón</i></b>	NasuaLarica	Parte media
<b><i>Zorrillos</i></b>	Cronepatusmesoleucus	Toda
<b><i>Guajolote</i></b>	No determinada	Toda
<b><i>Víbora de Cascabel</i></b>	Crotalustrisiriaatus	Parte media
<b><i>Armadillos</i></b>	Dasypusnovemcinctus	Parte media
<b><i>Tlacuaches</i></b>	Dhelphis virginiana	Parte media
<b><i>Lagartijas</i></b>	No determinada	Toda
<b><i>Venado cola blanca</i></b>	Odocoileus virginiana	Parte media
<b><i>Jabalí</i></b>	Pecaritajacu	Parte media
<b><i>Leoncillo</i></b>	Puma concolor	Parte alta
<b><i>coyote</i></b>	Canislatrans	Parte alta
<b><i>zopilote</i></b>	Coragypsatratus	Parte alta-med
<b><i>Búho</i></b>	Buhovierginianus	Parte alta
<b><i>Águila</i></b>	Harohyaliaetussolitaris	Parte alta
<b><i>Codorniz</i></b>	Cyrtonyxmontezumae	Parte baja
<b><i>Aguililla</i></b>	Buteosp	Parte alta
<b><i>Carpintero</i></b>	dendrocopossp	Parte media
Fuente: Aguililla 2011.		

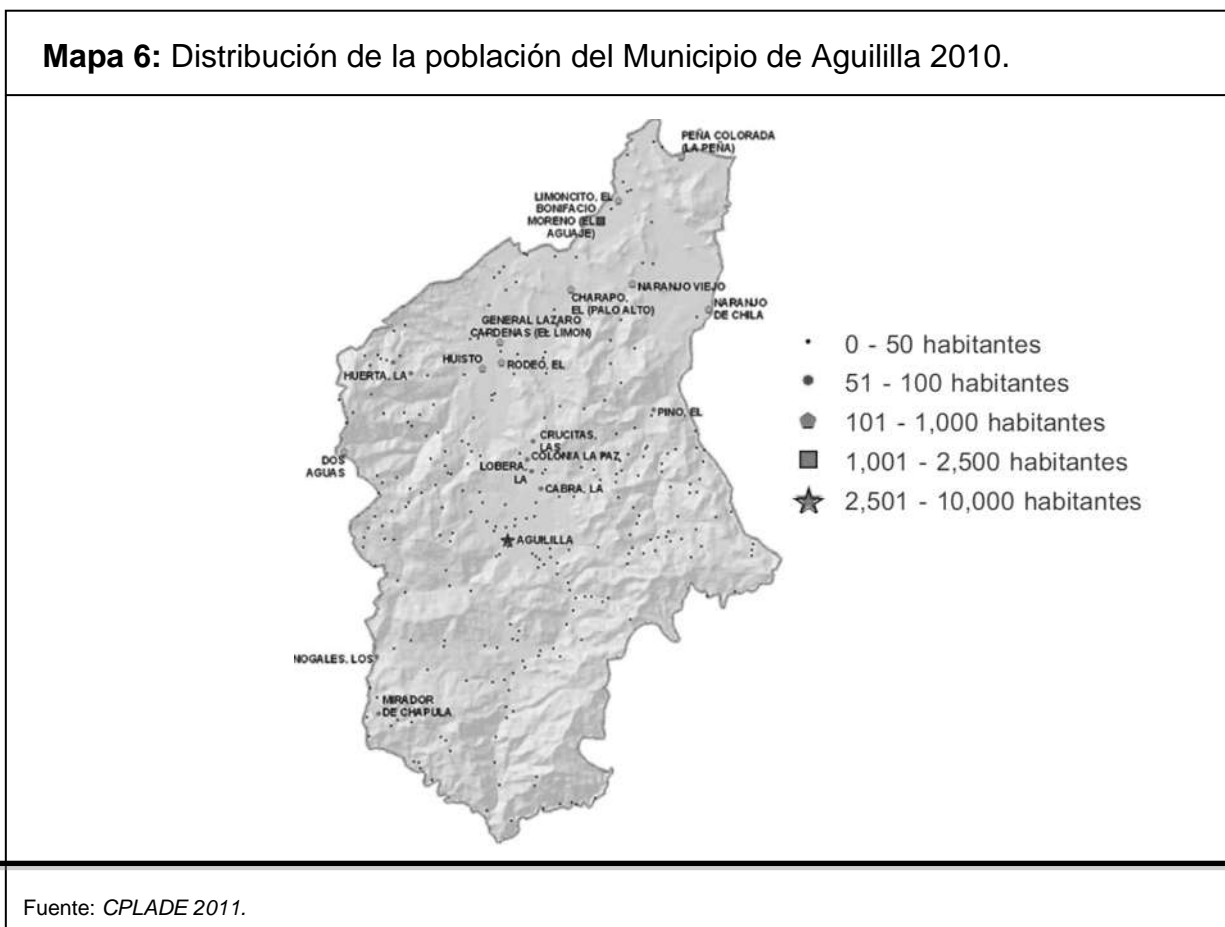
### 1.3.4 Aspectos sociodemográficos

#### 1.3.4.1 Demografía

En el censo de población y vivienda del 2010 el municipio registro 16,214 habitantes de un total de 4'351,037 habitantes en el Estado de Michoacán, mismos que representan el 0.37% de la población total en el Estado y se ubica en 197 localidades de las cuales la cabecera municipal y las cuatros tenencias concentran más del 77% de los habitantes con los siguientes porcentajes: Aguililla con 52.97%, Bonifacio Moreno 14.94%, Dos Aguas 3.98% y Naranjo de Chila 3.60%. La población se concentró en un 51.91% en localidades mayores a los 2,537 habitantes, es decir en zona urbana.

Cabe destacar que del total de la población de municipio de Aguililla, el 50.41% de los habitantes son hombres y el 49.59% de los habitantes son mujeres.

**Mapa 6:** Distribución de la población del Municipio de Aguililla 2010.



Fuente: CPLADE 2011.

**Tabla 2:** Comportamiento demográfico del Municipio de Aguililla respecto al del Estado de Michoacán (1980-2010).

<b>Edo.</b>	<b><u>1980</u></b>	<b><u>1990</u></b>	<b><u>1995</u></b>	<b><u>2000</u></b>	<b><u>2005</u></b>	<b><u>2010</u></b>
<b>Mpio.</b>						
<b>AGUILILLA</b>	23,171	17,424	20,640	19,609	16,159	16,214
<b>MICHOACÁN</b>	2,868,191	3,548,199	3,870,604	3,979,177	4,017,115	4,351,037

Fuente: INEGI 2011.

En la tabla anterior, se puede observar que del año 1980 al año 2010, la población del municipio de Aguililla ha disminuido en un 30%. Por otro lado, en el Estado de Michoacán en el año de 1980 al año 2010, ha aumentado en un 34% su población.

Esta disminución de población en el municipio de Aguililla es debido a diversos factores, uno de ellos es la migración a otros estados o al extranjero por la falta de empleos en el municipio, en donde del total de migrantes, el 91% migra en busca de empleo y el 9% restante por otros motivos, como pueden ser; por unión familiar, o por dar continuidad a su preparación profesional.

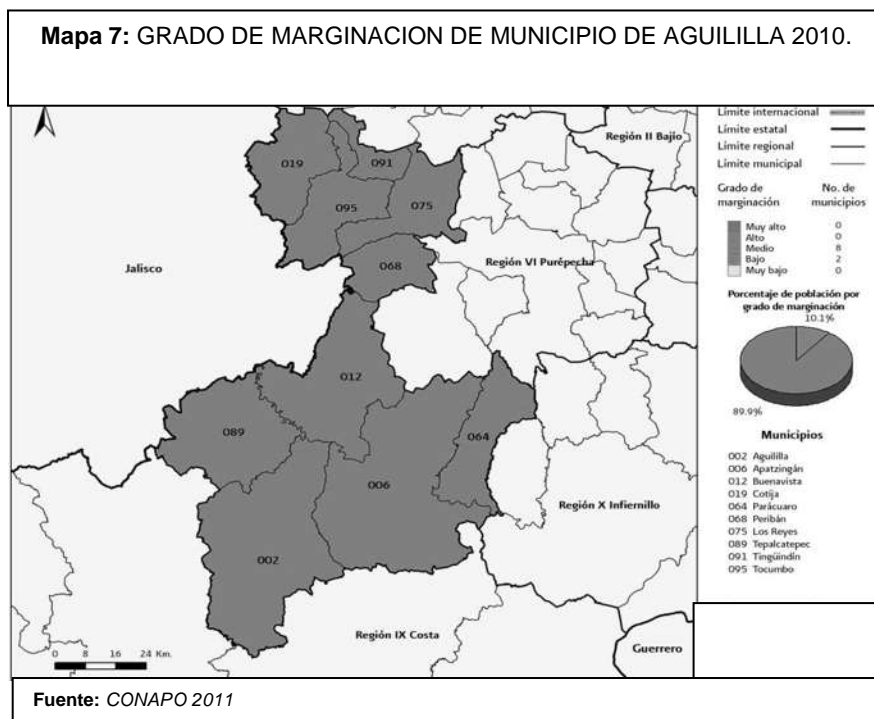
#### **1.3.4.2 Índice de marginación.**

En el año 2005, el índice de marginación del municipio de Aguililla era considerado en un término Alto de marginación, por lo que era evidente la urgente necesidad de tomar acciones para atender los sectores de la población más desprotegida. En el 2010, su índice de marginación bajo a un promedio de 0.11727, considerado en un grado de marginación medio ocupando el lugar 28 en un contexto estatal de los 113 municipios, y en la posición 1,097, en el contexto nacional. Esta reducción de los índices de marginación en municipio de Aguililla, fue debido a diversas circunstancias, como lo fue la elaboración de un manual de organización, la correcta implementación del programa de trabajo, elaborado en base a un diagnóstico minucioso, en donde se implementaron políticas sociales que atendieron las necesidades prioritarias del municipio de forma eficiente.

El Índice de Marginación, nos permite identificar la intensidad de las privaciones y exclusión social de la población. La intensidad de esas carencias configura entornos más adversos para el devenir educativo de los habitantes del municipio.

De igual manera, se utiliza ampliamente en México para establecer jerarquías entre las unidades territoriales, según la intensidad de las carencias estructurales padecidas por sus pobladores y, de este modo, ofrece un criterio sólido para priorizar acciones de política social en los distintos niveles de gobierno. Entre menor sea el valor del índice, menor es la proporción de su población juvenil y adulta en condiciones de aislamiento geográfico, con ingresos monetarios reducidos, carentes de una mínima escolaridad y con vivienda inadecuada.

Para fines de identificación del grado de Marginación con que cuenta los municipios se estratifican en 5 grupos; Muy bajo, Bajo, Medio, Alto y Muy alto. (CONAPO, 2011)



### 1.3.4.3 Vivienda y urbanización.

Con respecto a vivienda y urbanización en el municipio de Aguililla en el 2010, se contaba con un total de 4,102 viviendas particulares habitadas con un promedio de 4 habitantes cada una, de las cuales 3,566 contaban con piso diferente de tierra, del total de viviendas en el municipio 3,402 viviendas disponían de agua de la red pública y 3,643 viviendas contaban con un sistema de drenaje.

### 1.3.5 Educación

En cuanto a la distribución de la matrícula del sistema educativo en Aguililla, Michoacán 2010-2011, en primer término, el número de población de 6 años y más es de 14,198, de los cuales 6,888 son mayores de 5 años con estudios de primaria, lo cual nos indica que el 51% de la población mayor de 6 años en el municipio no cuenta con estudios de primaria, por otro lado, la población de 18 años y más con nivel profesional asciende a 326 personas, de los cuales solo 16 de ellos cuentan un estudio de posgrado, es decir, tan solo el 5% de la población (INEGI, 2010).

Cabe destacar que del año 2000 al 2010 (Tabla: 3), el número de población de 5 años y más con estudios de primaria ha disminuido.

**Tabla 3:** Comportamiento porcentual del número de habitantes de 5 años y más con estudios de primaria en el municipio de Aguililla 2000-2010.

<b>Edo.</b>	<u>2000</u>	<u>2005</u>	<u>2010</u>
<b>Mpio.</b>			
AGUILILLA	45.3%	44.9%	42.4%

Fuente: INEGI 2011.

Esta disminución de la población de 5 años y más con estudios de primaria del año 2000-2010, es debido a que la población con interés de continuar con sus estudios de nivel profesional o incluso de bachillerato, tienen que migrar a la capital o a otro estado para poder hacerlo, porque el municipio no cuenta con instituciones de educación superior, por lo tanto, al momento de censar al municipio disminuye la tasa porcentual de la población de 5 años y más con estudios de nivel primaria, debido a que se encuentran cursando sus estudios de nivel superior fuera del municipio, lo cual indica que la gente con estudios de primaria cada año es mayor, por lo cual el número de población que migra también es mayor, afectando así el número de población del municipio y el número porcentual de población con estudios mínimos de primaria.

En el caso de la población de 18 años y más que cuentan con estudios de nivel profesional ha aumentado, debido a que en muchas ocasiones, las personas que migraron para continuar con sus estudios superiores, regresan a ejercer y aprovechar las áreas de oportunidad con que el municipio cuenta, caso contrario, con los estudios de nivel primaria.

**Tabla 4:** Comportamiento porcentual del número de habitantes de 18 años y más con estudios de nivel profesional en el municipio de Aguililla 2000-2010.

<b>Edo.</b> <b>Mpio.</b>	<u>2000</u>	<u>2005</u>	<u>2010</u>
AGUILILLA	0.89	1.38	2.01

**Fuente:** INEGI 2011.

Por último, en el caso de la población de 18 años y más con estudios de posgrado, en año 2005 tuvo un aumento con respecto del año 2000, pero en el año 2010 tuvo un decremento con respecto al año 2005.

**Tabla 5:** Comportamiento del número de habitantes de 18 años y más con estudios de posgrado en el municipio de Aguililla, Michoacán 2000-2010.

<b>Edo.</b> <b>Mpio.</b>	<u>2000</u>	<u>2005</u>	<u>2010</u>
AGUILILLA	0.096	0.142	0.098

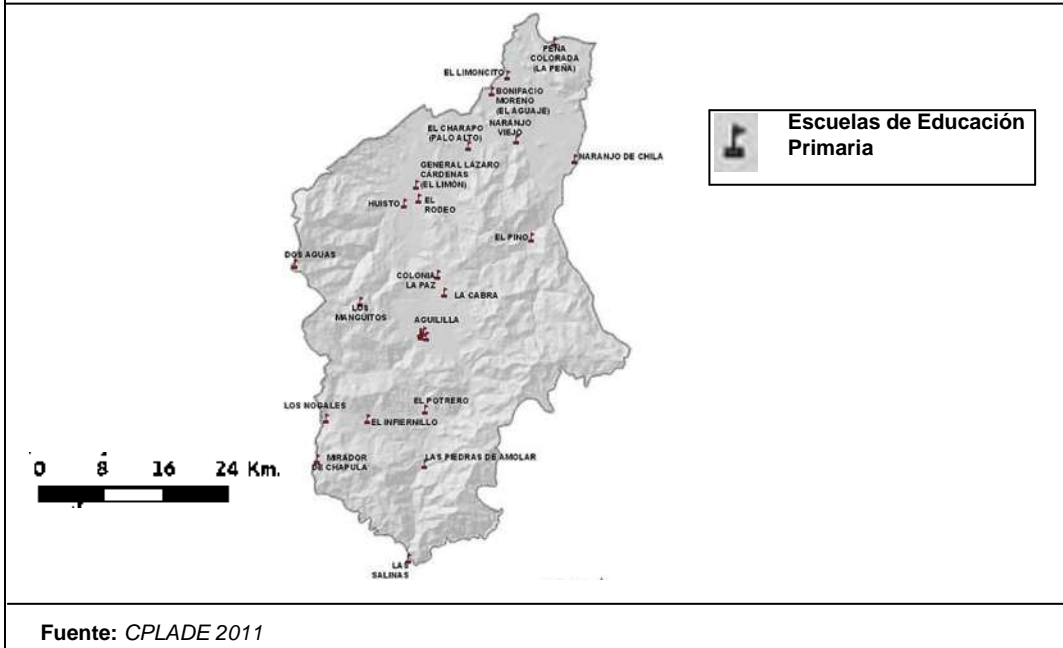
**Fuente:** INEGI 2011.

Estos decrementos, son debido a la falta de políticas sociales que apoyen a la población más desprotegida. Políticas sociales que promuevan acciones que impulsen el desarrollo de infraestructura en el municipio en sus 6 niveles; preescolar, primaria, secundaria, bachillerato, profesional y posgrado.

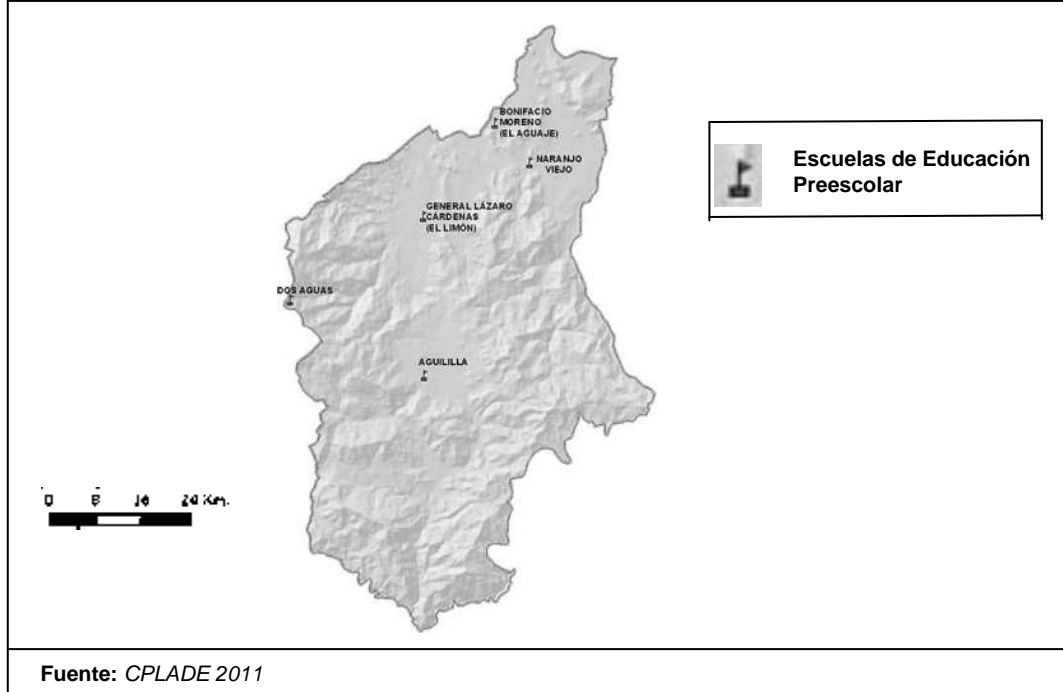
Por otro lado, cabe destacar que el total de escuelas de educación básica y media superior en el municipio fue de 80, el resultado está compuesto de la siguiente manera; escuelas de preescolar 24, escuelas primarias 50, escuelas en primaria indígena 0, escuelas secundaria 5 y escuelas de bachillerato 1. También cuenta con 2 escuelas de la formación para el trabajo. (INEGI, 2010).



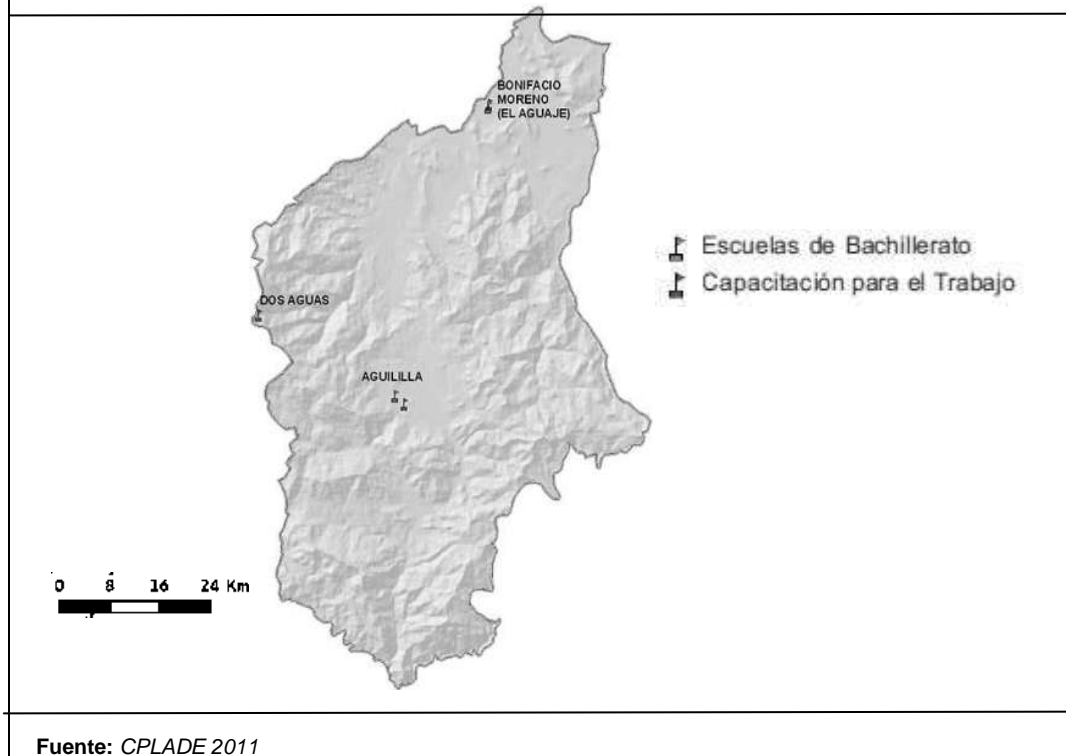
**Mapa 9: UBICACIÓN DE LAS ESCUELAS DE EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL MUNICIPIO DE AGUILILLA 2011**



**Mapa 10: UBICACIÓN DE LAS ESCUELAS DE EDUCACIÓN SECUNDARIA EN EL MUNICIPIO DE AGUILILLA 2011**



**Mapa 11: UBICACIÓN DE LAS ESCUELAS DE BACHILLERATO Y DE CAPACITACION PARA EL TRABAJO EN EL MUNICIPIO DE AGUILILLA 2011**



### 1.3.6 Economía.

#### **Principales actividades económicas del municipio de Aguililla:**

Las actividades económicas son aquellas que permiten la generación de riqueza dentro de una comunidad (ciudad, región, país) mediante la extracción, transformación y distribución de los recursos naturales o bien de algún servicio; teniendo como fin la satisfacción de las necesidades humanas.

El municipio de Aguililla se dedica principalmente a las siguientes actividades económicas:

- Sembradíos; Chile Verde, Frijol, Maíz Grano, Pasto, Sorgo Grano, Tomate Rojo, Melón, Caña de azúcar.

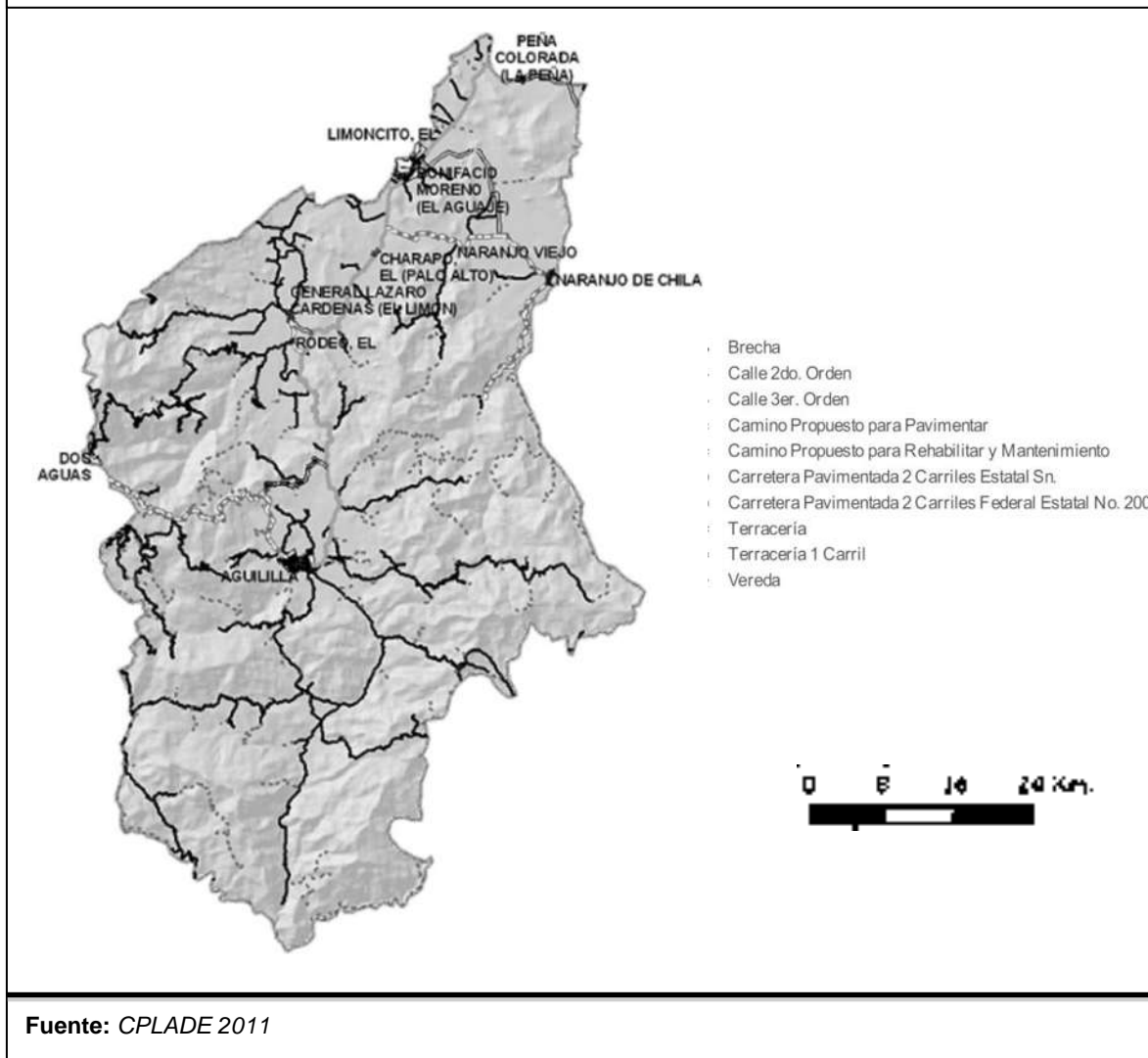
- Producción de carne de tipo; Caprino, Gallináceas, Guajolotes, porcino y Bovino.
- Producción de Miel, Huevo para plato, y leche bovino.
- Y por último a la producción forestal maderable de coníferas.

<b>Tabla 6: Actividades agropecuarias del municipio de Aguililla, 2011.</b>	
<u>Actividades Agropecuarias.</u>	<u>Toneladas producidas.</u>
CHILE VERDE	65
FRIJOL	3
MELÓN	.6
CAÑA DE AZUCAR	.065
PASTO	59,195
SORGO GRANO	1,033
TOMATE ROJO	9,143
BOVINO	10
CAPRINO	9
PORCINO	3
GALLINÁCEAS	26
GUAJOLOTES	2
MIEL	2
HUEVO	20

### **Infraestructura carretera.**

En el municipio se identifican 430 km de brechas, 44 km de carreteras estatales, 77 km de terracerías, 258 km de veredas y 91 km de calles, no se tiene registrados tramos federales.

Mapa 12: INFRAESTRUCTURA CARRETERA EN EL MUNICIPIO DE AGUILILLA 2011.

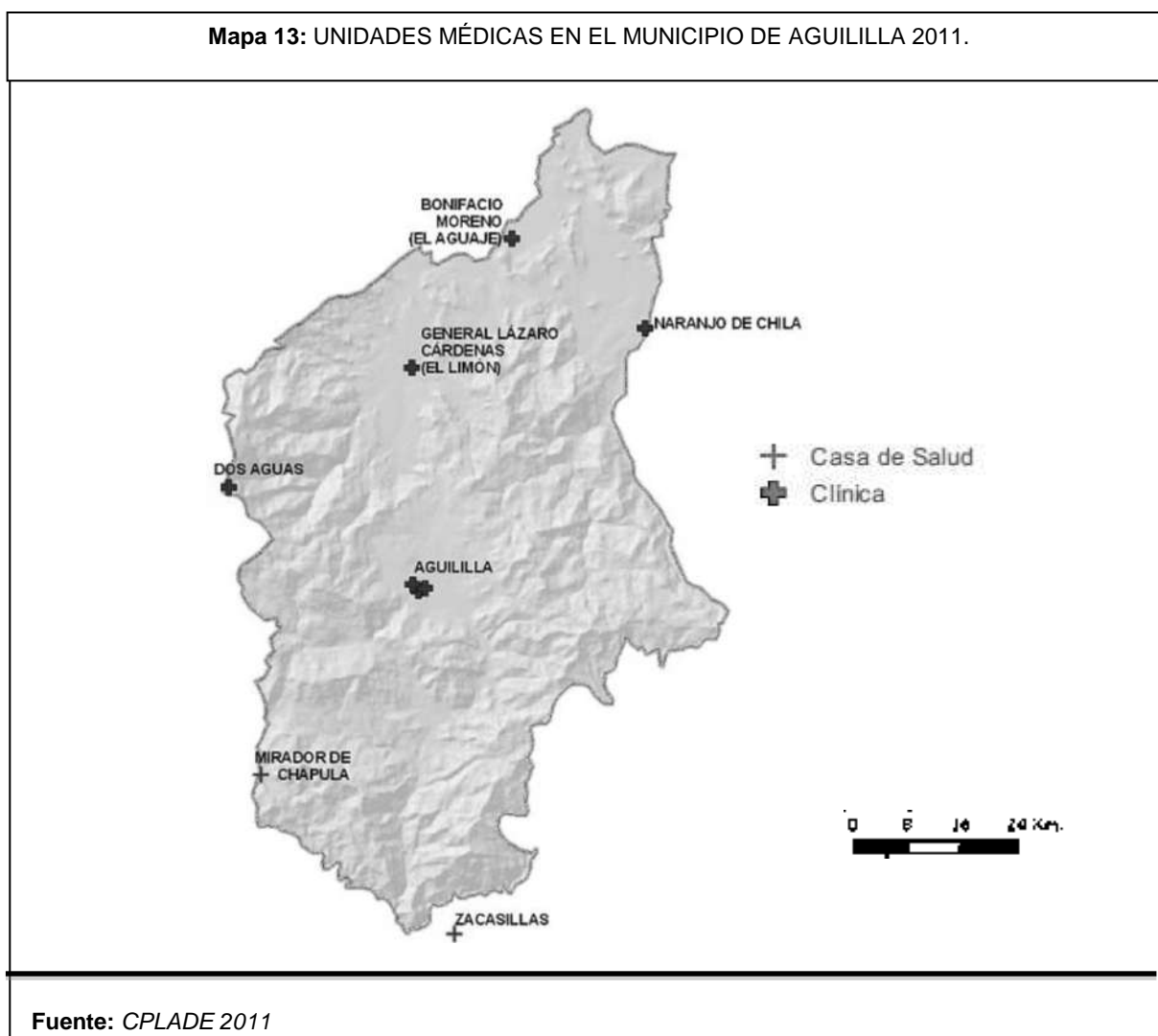


### 1.3.7 Salud y seguridad social.

En cuanto a salud respecta en el municipio de Aguililla en el 2010, de una población de 16,214, tan solo 5,545 habitantes contaban con Seguro Social, es decir, solo el 34.19% del total de la población tenía acceso a este tipo de servicio, los cuales se distribuyen de la siguiente manera; el 17.2% de derechohabientes

pertenecen al IMSS, el 12.8% de derechohabientes al ISSSTE, y 70% restante de los derechohabientes pertenece a al Seguro popular.

Por otro lado, 10,669 no tienen acceso a este tipo de servicios de salud, es decir, el 65.8% del total de la población del municipio de Aguililla. (INEGI, 2010).



### 1.3.8 Atractivos culturales y turísticos.

#### **Monumentos Históricos.**

Arquitectónicos: Templo de Nuestra Señora de Guadalupe, que data de la primera mitad del siglo XIX.

Históricos: Busto a Lázaro Cárdenas y Monumento a Don Miguel Hidalgo y Costilla.

#### **Fiestas, Danzas y Tradiciones**

- 22 de junio Se celebra la constitución como municipio.
- 16 de septiembre Conmemoración de la Independencia de México.
- 20 de noviembre Celebración de la Revolución Mexicana.
- Veneración de la Virgen de Fátima en La Capilla de los Tres Cerritos el 11 de Octubre.

#### **Música**

Música de mariachi, música con arpa y guitarra y bandas de viento.

#### **Artesanías**

Talabartería (bordado en pita), monturas, cuerdas, fundas para pistola.

#### **Gastronomía**

Cecina de venado y morisqueta.

#### **Centros Turísticos**

- El municipio cuenta con una zona arqueológica llamada El Limón, que se encuentra a 8 km de la cabecera municipal, cuenta con transporte, y se puede acampar.
- La parroquia de nuestra señora de Guadalupe Aguililla.
- Cueva la Vinata, expedición.

## CAPÍTULO 2: PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

### 2.1 Situación problemática

En México existen alrededor de 2440 municipios con base a el INEGI (2012), cuyos niveles de desarrollo y capacidades son altamente desiguales y van desde los municipios metropolitanos hasta los rurales, mismos que reflejan alta desigualdad en cuanto a la calidad de su gestión, así como en los resultados observados en la dotación de servicios que inciden en una mejoría de los niveles de bienestar de los ciudadanos.

La capacidad institucional de los municipios mexicanos es muy variada y desigual. De acuerdo con el Índice de Capacidad Institucional publicado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que comprende variables sobre eficiencia operativa, generación de ingresos, cobertura de servicios, capacitación, planeación y reglamentación municipal, revela que el 62% de los municipios presentó un índice menor a los 60 puntos, en una escala del 1 al 100. Por su parte, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), dio a conocer recientemente los resultados del Índice de Desarrollo Municipal Básico y otorgó una clasificación promedio global de 0.52 puntos en una escala del 0-4, siendo 0 el menor y 4 el mayor, Secretaria de Desarrollo Social (2013).

Uno de los problemas de los gobiernos municipales en México, es la organización y la eficiencia en la prestación de servicios, así como el seguimientos de las políticas públicas, programas y proyectos de gestiones pasadas, ya que de acuerdo a las diversas encuestas desarrolladas por INEGI, INDESOL, SEDESOL Y CONAPO de los 623,629 servidores públicos municipales del país el 70% de estos llegan al gobierno municipal sin experiencia y solo el 30% ya han tenido una experiencia en el gobierno.

La alta rotación del capital humano, así como la falta de capacitación y esquemas de profesionalización laboral implican debilidades estructurales y administrativas para los entes públicos municipales y locales, INAFED (2012).

Por lo que es importante, que se lleve a cabo un registro y documentación de las gestiones públicas municipales pasadas, para que se pueda generar un desarrollo institucional municipal, ya que se podría recurrir a información y experiencia de gestiones municipales pasadas, lo cual sería trascendental para seguir brindando servicios de calidad, implementar políticas públicas que impacten en las zonas más desprotegidas y vulnerables, así como para darle continuidad a los proyectos y programas municipales.

No se puede contemplar la fortaleza del municipio solo en la generación de recursos económicos o financieros, es imprescindible contemplar a la Administración Municipal como una organización formada con personas de la localidad que han decidido ofrecer sus capacidades al gobierno municipal y serán ellos quienes den cabal cumplimiento a las disposiciones del Ayuntamiento, con base en sus conocimientos, necesidades de la sociedad y las experiencias previas de los gobiernos municipales.

## 2.2 Planteamiento del problema

La Carta Magna de nuestro país en el artículo 115 expresa que: Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las siguientes bases:

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

II. Los Municipios estarán dotados de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

Agua potable

Alumbrado público

Limpia

Mercados y centrales de abasto

Panteones

Rastro

Calles, parques y jardines

Seguridad pública y tránsito.

Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como de su capacidad administrativa y financiera.

Por su parte, la Ley Orgánica del Municipio Libre indica, entre otros aspectos, las facultades y obligaciones del Presidente Municipal, de los Síndicos, de los Regidores, del Secretario del Ayuntamiento, del Tesorero, etc.

Hoy en día, los funcionarios municipales al momento de tomar protesta en los puestos de elección popular, en muchas de las veces se encuentran con la problemática de que no hay procedimientos, ni descripciones y análisis de puestos para llevar a cabo el proceso de reclutamiento, selección, contratación, inducción, profesionalización, desarrollo de carrera, capacitación y evaluación de sus funcionarios, así como falta de transparencia en el gasto público, déficit financiero, deficiencias en la protección civil, poca participación ciudadana en la toma de decisiones, no cuenta con tecnificación e internet y falta de planeación y organización en la Gestión Pública Municipal.

Por tal motivo, es el déficit de las funciones propias por las que fueron electos, ya que no cuentan con las herramientas y personalidades jurídicas idóneas y aptas para desempeñar de manera eficiente un puesto en la administración pública municipal y brindar un servicio de calidad a la sociedad.

Cabe destacar, que no quiere decir que las personas que forman parte de la administración pública municipal no cuenten con los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para desempeñar un puesto de trabajo, sino que en ocasiones no están en el puesto acorde a sus características ni cuentan con las herramientas necesarias para hacerlo.

De igual forma, no se cuenta con un procedimiento de inducción al personal, lo cual genera falta de conocimiento sobre la visión organizacional del municipio, incompatibilidad entre los objetivos organizacionales y los personales, falta de conocimiento de las estrategias y políticas, entre otros.

Por otro lado, se debe de contar con un Programa Operativo Anual, documentar la información de las acciones y servicios municipales por al menos 4 años, reglamentar, transparentar y tecnificar al municipio, capacitar a los funcionarios y llevar a cabo el desarrollo de carrera, tal cual marca la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, pero hoy en día es difícil hacerlo si no se cuenta con la base anteriormente mencionada y por consecuencia se dificulta que servidores municipales puedan desempeñarse de manera eficiente en sus actividades.

Tampoco se cuenta con métodos para llevar a cabo una evaluación del desempeño con parámetros e indicadores preestablecidos. La manera en que lo hacen actualmente es por medio del criterio de jefe inmediato del servidor público municipal, por lo que repercute directamente en la calidad del servicio ofertado a la sociedad en general, ya que genera deficiencias y malos manejos de los recursos con que cuenta el municipio.

## 2.3 Objetivo

### **Objetivo general**

Diseñar un Modelo Para El Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno caso Aguililla, Michoacán 2008-2011.

### **Objetivos específicos**

Identificar como influyo la responsabilidad en el Diseño De Un Modelo Para El Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno caso Aguililla, Michoacán 2008-2011.

Definir de qué manera influyo la Planeación en el Diseño De Un Modelo Para El Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno caso Aguililla, Michoacán 2008-2011.

Determinar cuáles fueron los efectos de la Participación Ciudadana en el Diseño De Un Modelo Para El Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno caso Aguililla, Michoacán 2008-2011.

Verificar que incidencia tuvo el Marco Legal en el Diseño De Un Modelo Para El Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno caso Aguililla, Michoacán 2008-2011.

## 2.4 Hipótesis

### **Hipótesis general**

Un Modelo Para el Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno propicia calidad en la prestación de servicios a la ciudadanía en la Gestión Pública Municipal en Aguililla, Michoacán, 2008-2011.

### **Hipótesis específicas**

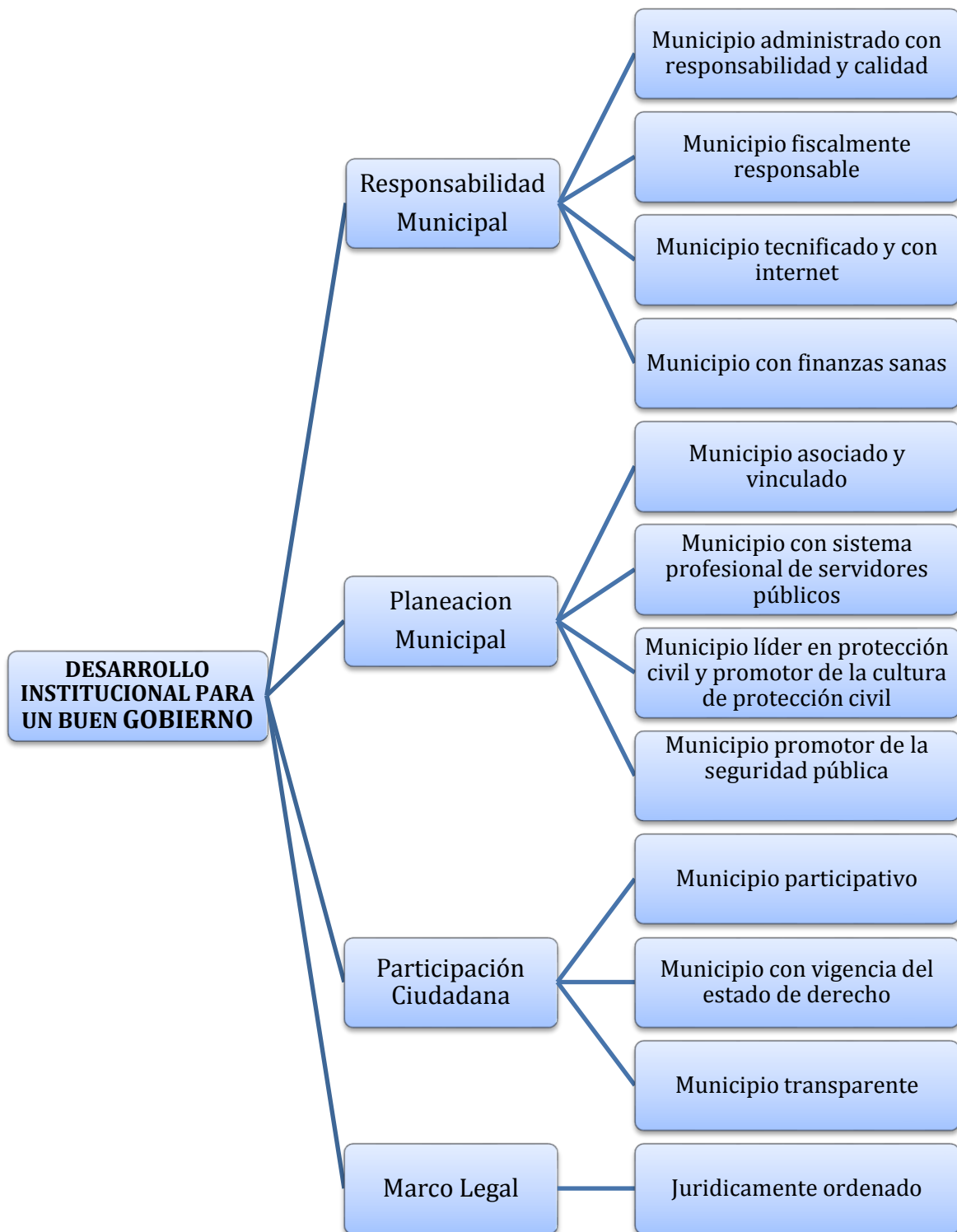
Una buena Responsabilidad Municipal garantiza un buen Modelo Para el Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno en la Gestión Pública Municipal 2008-2011 de Aguililla, Michoacán.

La Planeación incide en el Modelo Para el Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno en la Gestión Pública Municipal 2008-2011 de Aguililla, Michoacán.

Una buena Participación Ciudadana contribuye en el Modelo Para el Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno en la Gestión Pública Municipal 2008-2011 de Aguililla, Michoacán.

El Marco Legal incide en el Modelo Para el Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno en la Gestión Pública Municipal 2008-2011 de Aguililla, Michoacán.

## 2.5 Modelo de variables involucradas



## CAPÍTULO 3: MARCO TEORICO

### 3.1 Teoría General de la Administración

El mundo en el que se vive es una sociedad institucionalizada y compuesta de organizaciones. Todas las actividades relacionadas con la producción de bienes (productos) o con la prestación de servicios (actividades especializadas) las planean, coordinan dirigen y controlan las organizaciones; a estas las constituyen personas y recursos humanos (físicos y materiales, financieros, tecnológicos, mercadológicos, etcétera) la vida de las personas depende íntimamente de las organizaciones y estas dependen del trabajo de las primeras. En la sociedad moderna, las personas nacen, crecen, aprenden, viven, trabajan, se divierten, se relacionan y mueren dentro de organizaciones. Estas son extremadamente heterogéneas y diversas, cuyo tamaño, características, estructuras y objetivos son diferentes. Existen organizaciones lucrativas, llamadas empresas, y otras no lucrativas como el ejército, la iglesia, los servicios públicos, las entidades filantrópicas, las organizaciones no gubernamentales, etcétera. La teoría de las organizaciones (TO) es el campo del conocimiento humano que se ocupa del estudio de las organizaciones en general. Por su tamaño y por la complejidad de sus operaciones, cuando alcanzan una cierta dimensión, las organizaciones necesitan que las administre un conjunto de personas estratificadas en diversos niveles jerárquicos que se ocupen de asuntos diferentes. La administración no es otra cosa que la dirección racional de las actividades de una organización, con o sin fines de lucro. Ella implica planeación, organización (estructura), dirección y control de las actividades realizadas en una organización, diferenciadas por la división del trabajo. Por tanto, la administración es imprescindible para la existencia, la supervivencia y el éxito de las organizaciones. Sin la administración, las organizaciones jamás tendrían condiciones que les permitan existir y crecer. La teoría general de la administración (TGA) es el campo del conocimiento humano que se ocupa del estudio de la administración en general, sin importar donde se aplique, ya sea en organizaciones lucrativas (empresas) o no lucrativas.

En función de los aspectos exclusivos de cada organización, el administrador define estrategias, diagnostica situaciones, mide sus recursos, planea su integración, soluciona problemas y genera innovaciones y competitividad. Un administrador que tiene éxito en una organización, puede no tenerlo en otra, eso lo podemos observar en los municipios, ya que cada uno de ellos cuenta con características y necesidades diversas entre ellos.

Cuando una organización quiere contratar un ejecutivo en su cuadro administrativo, los candidatos se someten a diversas pruebas y entrevistas para investigar a profundidad sus conocimientos, habilidades y competencias, sus actitudes y las características de su personalidad, su pasado profesional, su formación académica, sus antecedentes morales, su éxito o fracaso en determinadas actividades, entre otros, como su situación conyugal o su estabilidad emocional. Todo esto es necesario porque el ejecutivo difícilmente puede pasar de una organización a otra sin que experimente algún problema de adaptación.

Con frecuencia suele pasar esto en los cambios de administración, ya que los nuevos funcionarios no pasan por pruebas de confianza y aptitudes, sino que suelen ocupar los puestos por amistad o compromisos políticos.

Aunque el ejecutivo tenga profundos conocimientos de administración y su currícula profesional sea excelente, solo se le juzgara por lo que sabe sobre las funciones de su especialidad, pero principalmente sobre la manera en que realiza su trabajo y por los resultados que obtiene con los recursos disponibles.

Levitt, habla del “Administrador Profesional” recuerda que mientras un químico o un físico se consideran profesionales porque aprobaron pruebas de conocimientos sobre sus profesiones, no ocurre lo mismo con el administrador, cuyo conocimiento es solo uno de los múltiples aspectos en la evaluación de su capacidad profesional. Las organizaciones no solo evalúan sus conocimientos técnicos de Administración, sino principalmente también su modo de actuar, sus

actitudes, conocimientos, habilidades, competencia, personalidad, y filosofía de trabajo. Para verificar si esas cualidades se adaptan a la nueva cultura, a la competitividad de la empresa y al personal que trabaja con él, pues no existe la manera única de dirigir o de actuar. Por el contrario, existen varias maneras de llevar a cabo las tareas de la empresa en condiciones específicas, por dirigentes de temperamentos diversos y modos de actuar propios.

Así mismo, es importante recordar el principio de incertidumbre de Heisenberg, según el cual el proceso de observación de un fenómeno lo modifica. Si en física la observación de los átomos altera la posición y la velocidad de estos, en la administración de una organización, la presencia de un profesional en determinada función afecta y modifica esa función. Además, cuando ocurre esa modificación, la manera de actuar debe ser, y acaba siendo, diferente.

Según Katz, el éxito de un administrador depende más de su desempeño y de cómo trata a las personas y las situaciones, según sus características de personalidad; depende de lo que el administrador logra y no de lo que es. Este desempeño es el resultado de las habilidades que el administrador tiene y utiliza.

Una habilidad es la capacidad de transformar conocimiento en acción, que resulta en un desempeño esperado. Según Katz, existen tres habilidades importantes para el desempeño administrativo exitoso: técnica, humana y conceptual.

Habilidades técnicas: incluyen el uso de conocimientos especializados y a facilidad de aplicar técnicas relacionadas con el trabajo y los procedimientos. Por ejemplo; habilidades de contabilidad, programación de computadoras, ingeniería, etc. Las habilidades técnicas se relacionan con el hacer; es decir, con el trabajo con "objetivos", ya sean físicos, concretos o procesos materiales. Es relativamente fácil trabajar con objetos y cifras, porque son estáticos e inertes y no se oponen ni resisten a la acción del administrador.

Habilidades humanas: se relacionan con el trato con las personas, y se refieren a la facilidad de relación interpersonal y grupal. Incluyen la capacidad de comunicarse, de motivar, coordinar, dirigir y resolver conflictos personales o grupales. Las habilidades humanas se relacionan con la interacción personal. El desarrollo de la cooperación en equipo, el estímulo a la participación sin temores ni celos y el desarrollo de las personas son ejemplos característicos de habilidades humanas; saber trabajar con personas y por medio de ellas.

Habilidades conceptuales: pican la visión de la organización o de la unidad organizacional en conjunto, la facilidad de trabajar con ideas, conceptos, teorías y abstracciones. Un Administrador con habilidades conceptuales es apto para comprender las diversas funciones del organización y complementar las entre sí; para entender cómo se relaciona la organización con el ambiente y cómo afecta los cambios en una parte de ella a las demás. Las habilidades conceptuales se relacionan con el pensamiento, el razonamiento, el diagnóstico de las situaciones y la formulación de alternativas para la solución de problemas. Representan las capacidades cognitivas más sofisticadas del administrador, que le permiten planear el futuro, interpretar la misión, desarrollar la visión y percibir oportunidades donde no hay en apariencia. A medida que un administrador hace carrera en la organización, requiere desarrollar cada vez más sus habilidades conceptuales para no limitar su empleabilidad. Empleabilidad es la capacidad de una persona para conquistar y mantener un empleo. Conquistar un empleo puede ser fácil, difícil es mantenerlo a largo plazo.

La combinación de esas habilidades es importante para el administrador. A medida que un individuo asciende en los niveles de la organización, disminuye su necesidad de habilidades técnicas y aumenta la de habilidades conceptuales. En los niveles inferiores, los supervisores requieren considerable habilidad técnica para enfrentar los problemas operacionales concretos y cotidianos de la organización. La TGA se propone desarrollar la habilidad conceptual sin dejar de lado las habilidades humanas y técnicas. En otros términos, pretende desarrollar

la capacidad de pensar, deben definir situaciones organizacionales complejas, y diagnosticar y plantear soluciones e innovaciones en la organización.

Sin embargo, esas tres habilidades (técnicas, humanas y conceptuales) exigen otras competencias personales para tener éxito en la práctica. Las competencias (cualidades de quién es capaz de analizar una situación, presentar soluciones y resolver asuntos o problemas) son el mayor patrimonio del administrador, tu capital intelectual, mayor riqueza. Sin embargo, en un mundo de cambios y transformaciones constantes, la adquisición de una competencia necesaria implica, casi siempre, el abandono de otra ya obsoleta. La clave está en adquirir competencias durables: aquellas que, aún en tiempos de cambio, no se vuelvan descartables ni obsoletas. Ante estos desafíos, el administrador (para tener éxito profesionalmente) debe desarrollar tres competencias durables: el conocimiento, la perspectiva y la actitud.

Conocimiento; es todo el acervo de informaciones, conceptos, ideas, experiencias y aprendizajes que el administrador tiene sobre su especialidad. Dado que el conocimiento cambia a cada instante en virtud de las transformaciones y las innovaciones que ocurren con intensidad cada vez mayor, el administrador debe actualizarlo y renovarlo constantemente. Esto implica aprender a aprender, a leer, a establecer contacto con otras personas y profesionales y, en especial, a actualizarse continuamente para no volverse otro obsoleto en sus conocimientos. Las empresas están llenas de profesionales con excelente currículum y un enorme caudal de conocimientos. Las empresas están llenas de profesionales con excelente curricular y un enorme caudal de conocimientos, pero que no son capaces de transformar ese capital personal en contribuciones efectivas para el negocio y crear valor para la organización; tienen el conocimiento, pero no saben cómo aplicarlo o utilizarlo. El conocimiento es necesario y fundamental, pero no es suficiente para el éxito profesional. Para alcanzar este, es necesario añadirle perspectiva y actitud, otras dos competencias durables.

Perspectiva; es la capacidad de poner el conocimiento en acción, de saber transformar la teoría en práctica, aplicar el conocimiento al análisis de situaciones y a la solución de problemas y la dirección del negocio. No basta tener el conocimiento porque éste puede permanecer en estado potencial. Es necesario saber utilizarlo y aplicarlo en diversas situaciones y en la solución de problemas. La perspectiva es la capacidad de poner en práctica las ideas y conceptos abstractos que están en la mente del administrador, así como de ver las oportunidades (no siempre percibidas por las personas comunes) y transformarlas en productos nuevos, servicios o acciones personales. En realidad, la perspectiva es la condición personal que permite al administrador diagnosticar situaciones y proponer soluciones creativas e innovadoras. Es la perspectiva la que da autonomía e independencia al administrador, quien no precisa preguntar a su jefe lo que debe hacer y cómo hacer sus actividades. Aunque el conocimiento y la perspectiva son fundamentales, requieren de una tercera competencia durable: la actitud.

Actitud; significa el comportamiento personal del administrador frente a las situaciones de trabajo; representa el estilo personal de hacer que las cosas sucedan, la manera de dirigir, motivar, comunicar y sacar adelante las cosas. Incluye el impulso y la determinación de innovar, la convicción de mejorar continuamente, el espíritu emprendedor, la inconformidad frente a los problemas actuales y, en especial, la capacidad de trabajar con otras personas y confiar en ellas. Esta competencia permite que el administrador no sea sólo un agente de conservación, sino que también un agente de cambios en las empresas y organizaciones.

Por otro lado, Mintzberg prefiere identificar 10 papeles específicos del administrador, distribuidos en tres categorías: interpersonal, informativa y decisoria. Un papel es el conjunto de expectativas de la organización respecto al comportamiento de una persona. Cada papel representa actividades que realiza el administrador para cumplir las funciones de planear, organizar, dirigir y controlar.

1. Papeles interpersonales. Representan las relaciones con otras personas y se relacionan con las habilidades humanas. Muestran cómo el administrador interactúa con las personas influye en los subordinados.
2. Papeles informativos. Describen las actividades para mantener y desarrollar una red de información. Un administrador del nivel institucional pasa, en promedio, 75% de su tiempo intercambiando información con otras personas dentro y fuera de la organización. Muestran cómo el administrador intercambia y procesa información.
3. Papeles decisorios. Incluyen eventos y situaciones en que el administrador deba elegir o escoger. Estos papeles requieren conocimiento, habilidades humanas y conceptuales. Muestran, el administrador utiliza la información en sus decisiones.

En verdad, administrar es mucho más que una mera función de supervisar personas, recursos y actividades. Cuando todo cambia y las reglas del cambio son complicadas, no sólo se trata de mantener la situación, Sino de innovar y renovar continuamente la organización. El papel del administrador en pocas palabras de cambio e inestabilidad se centra más en la innovación que en la conservación del status quo organizacional (Chiavenato, 2009, p. 561).

Con base en lo anterior el Presidente Municipal de Aguililla 2008-2011, contaba conocimientos conceptuales, habilidades humanas, una perspectiva amplia del municipio y sobre todo propiciaba la comunicación efectiva, es decir, tenía un buen liderazgo, actitud y sabía encaminar los esfuerzos del municipio al logro de los objetivos organizacionales.

### 3.2 Modelo burocrático de Max Weber.

El modelo burocrático Weberiano es una formulación intelectual, según la cual en un momento determinado de la historia, cuando se alcanza cierto desarrollo económico y social y las tareas de los poderes públicos son abundantes y complejas, es posible montar una organización que responda al doble criterio de la racionalidad y la legalidad o, si se quiere, a una racionalidad organizada por leyes y los reglamentos (Baena del Alcazar, 2000).

Se destaca de inmediato que esta racionalidad organizada por la ley supone la tramitación por escrito de una serie de expedientes y documentos. Los agentes públicos trabajan, en definitiva, en el estudio y elaboración de dichos documentos y en dar curso a los procedimientos oportunos para llegar a una decisión sobre la materia a que se refieren los expedientes. De no menos interés resultan otras dos notas en las que Weber profundiza bastante, pero que además se deducen de esa zona nuclear aludida. En primer lugar, se destaca la noción de la jerarquía funcional. No se trata sólo de que exista una potestad de mando, sino, además, de que las tareas de los superiores se correspondan con una ordenación de las funciones en virtud de la cual las de carácter más elevado son desempeñadas precisamente por los agentes en la cúspide de la escala jerárquica. Ello supone, desde luego, que los agentes inferiores son inspeccionados por los superiores respecto al contenido de sus tareas. La segunda nota es la de la especialización de los funcionarios. WEBER insiste en que la burocracia implica o supone un concienzudo aprendizaje profesional.

La actividad burocrática es especializada, por lo que exige unos conocimientos que poseen los funcionarios y que son indispensables a la organización. Como se puede observar, en consecuencia, uno de los elementos de esa racionalidad organizada por la ley se concentra en que el sistema de dominación sea asegurada por profesionales fijos, y no por aficionados que actúen a tiempo parcial respecto a otras ocupaciones como sucedía en el caso de las organizaciones

feudales, o en virtud de la lealtad a un jefe carismático. Sólo así se comprende que una de las notas del modelo sea, a tenor del texto Weberiano, que la burocracia exige el rendimiento máximo del funcionario.

El ingreso en la función pública requiere un aprendizaje y esto lleva de inmediato a establecer una relación obligada entre la función pública y el sistema de educación. Ciertamente ésta es mucho más accesible hoy día a todas las clases sociales, pero difícilmente tiene acceso toda la población del país a la educación superior que se requiere para ocupar los altos puestos burocráticos (Baena del Alcazar, 2000, p. 184).

En términos generales, las características ideales de la organización burocrática son: (Weber, 1998)

- El alto grado de especialización de funciones: coherente con la necesaria tecnificación racional.
- Estructura jerárquica de autoridad, con áreas bien delimitadas de competencia y responsabilidad. La autoridad está legitimada por la creencia en la corrección de las reglas y la lealtad del burócrata se produce respecto de un orden impersonal procedente de una posición superior y no de la concreta persona que lo defiende. En todo momento está determinado quién tiene que dar instrucciones y sobre qué, con lo que desaparece la posibilidad de negociar, de interpretar, de aconsejarse, etc.
- La delimitación rigurosa de competencias: coherente con la necesaria organización y seguridad jurídica.
- Reclutamiento del personal basado en la capacidad y conocimiento técnico.
- Clara diferenciación entre la renta y fortuna privadas y oficiales de los miembros.
- Estructura competencial basada en normas: esencial para la seguridad jurídica, toma las decisiones a quien compete según la ley.

- El seguimiento estricto de procedimientos: esencial para garantizar el respeto a la norma y la garantía de los derechos ciudadanos principio de audiencia al interesado.
- El uso de documentos y comunicación por escrito: coherente con la seguridad jurídica y a la posibilidad de apelación. Esto es el principio de la "constancia en acta" (una de las características de la definición de poder burocrático) constituye un ejemplo de ello: para la actividad del funcionario no tiene significación lo que ha oído comentar, ni lo que sabe confidencialmente, ni lo que sospecha por su cuenta, ni de lo que se ha informado por sí mismo, sino sólo lo que se presenta en forma escrita y puede ser visto por cualquiera (al menos por cualquier superior).
- La no propiedad del cargo: esencial para evitar el uso privado del cargo y su desconexión del respeto a la norma y a la jerarquía.
- La preparación técnica para acceso al puesto: coherente con la necesaria racionalidad y especialización.
- Los procedimientos racionales de disciplina y control: para garantizar el respeto al Derecho y la racionalidad de las decisiones.
- La administración burocrática sólo existe dándose el supuesto de un Estado que cobra impuestos, de un Derecho y de un mantenimiento de los funcionarios (que incluyen generalmente los derechos de pensiones y van unidos a la prohibición de hacer huelgas y de otras formas de luchas laborales): con ello, la propia subsistencia económica deja de ser para el funcionario tema de sus actividades, es decir, pasa a ser insobornable.

Estas características son funcionales al desarrollo de la sociedad moderna pues facilita:

- a) El desarrollo del capitalismo y la industrialización: pues proporciona seguridad jurídica que permite la previsión e inversión a largo plazo.
- b) La urbanización y la especialización ocupacional: pues está abierta a una constante especialización y profesionalización interna.

- c) El desarrollo de la ciencia y la tecnología: pues promueve, hasta un cierto nivel, la sistemática entrega a la profesionalización técnica de por vida.
- d) La difusión de normas jurídicas abstractas: pues garantiza una elaboración y aplicación sistemática de las mismas, indiferente, hasta cierto punto, a los procesos de lucha de poder partidista (Giddens, 1997, p. 237).

Con base en lo anterior, el presidente de Aguililla, comisionó a sus funcionarios de alto nivel a cursos de capacitación en el Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), para que tuvieran un conocimiento más amplio sobre sus actividades en el puesto de trabajo, pudieran especializarse y de esa manera obtener el máximo rendimiento de la plantilla laboral del municipio.

Resulta que lo que hace a una organización más o menos burocrática no es simplemente la existencia de reglas, sino la calidad, la naturaleza de las mismas. La administración feudal también controlaba la acción de la organización por medio de reglas. Pero la diferencia fundamental entre este tipo de organización y el burocrático consiste en que las reglas feudales no se basaban en la competencia técnica ni en el pensamiento racional, sino en la tradición. Administración burocrática significa fundamentalmente ejercicio del control basado en el conocimiento (competencia técnica). Y este rasgo es lo que la hace específicamente racional (Mouzelis, 1991). El modelo de empleado congruente con este tipo de organización y sistema de legitimidad es el funcionario; es decir, siguiendo de nuevo a WEBER, el modelo reúne las siguientes características (Villorial Mendieta, 2000):

- El cargo es asignado a funcionarios individuales.
- Están sometidos a relaciones jerárquicas.
- Son nombrados por autoridad competente.
- Están técnicamente preparados para desempeñar su cargo.
- Su relación es voluntaria.
- Tienen seguridad en el empleo.

- Su dedicación al cargo es plena u ocupa la mayor parte de su tiempo.
- Trabajan dentro de un sistema de carrera.
- Son retribuidos con un salario periódico y suficiente y poseen derechos de pensión.
- Son retribuidos de conformidad con su rango.
- Trabajan bajo la protección de su cargo

Weber que concibió el burócrata ideal como un mero instrumento administrativo, las nuevas teorías de la organización presentan un carácter omnicompreensivo, en ellas los aspectos instrumentales del comportamiento burocrático constituye sólo una mera dimensión del modelo, el burócrata es contemplado ahora como un ser humano completo, con emociones, creencias y fines individuales propios, que no siempre coinciden con los generales de la organización (Mouzelis, 1991, p. 94), por lo tanto, se requieren otro tipo de estudios para el análisis de estos factores. En este aspecto cobra vida la propuesta denominada Gestión Estratégica de Recursos Humanos.

Por otra parte, según (Peters, 1995, p. 95), a medida que ha ido aumentando la carga de trabajo del gobierno, la dicotomía política-administración es cada vez más un mito, ha sido inevitable que más y más decisiones se tomen fuera de sus ramas políticas y sí en las ramas administrativas; se hace cada vez más evidente que no todas las decisiones gubernamentales se toman en los salones de la legislatura y más en oficinas administrativas. En la literatura académica varias tendencias han disminuido la distancia entre la política y la administración.

El contexto de la administración de recursos humanos lo conforman las personas y las organizaciones. Las personas pasan buena parte de sus vidas trabajando en organizaciones, las cuales dependen de ellas para funcionar y alcanzar el éxito. Por una parte, el trabajo requiere el esfuerzo y ocupa una buena cantidad de tiempo de las vidas de las personas, quienes dependen de aquel para su subsistencia y éxito personal. Separar la existencia de las personas de su trabajo

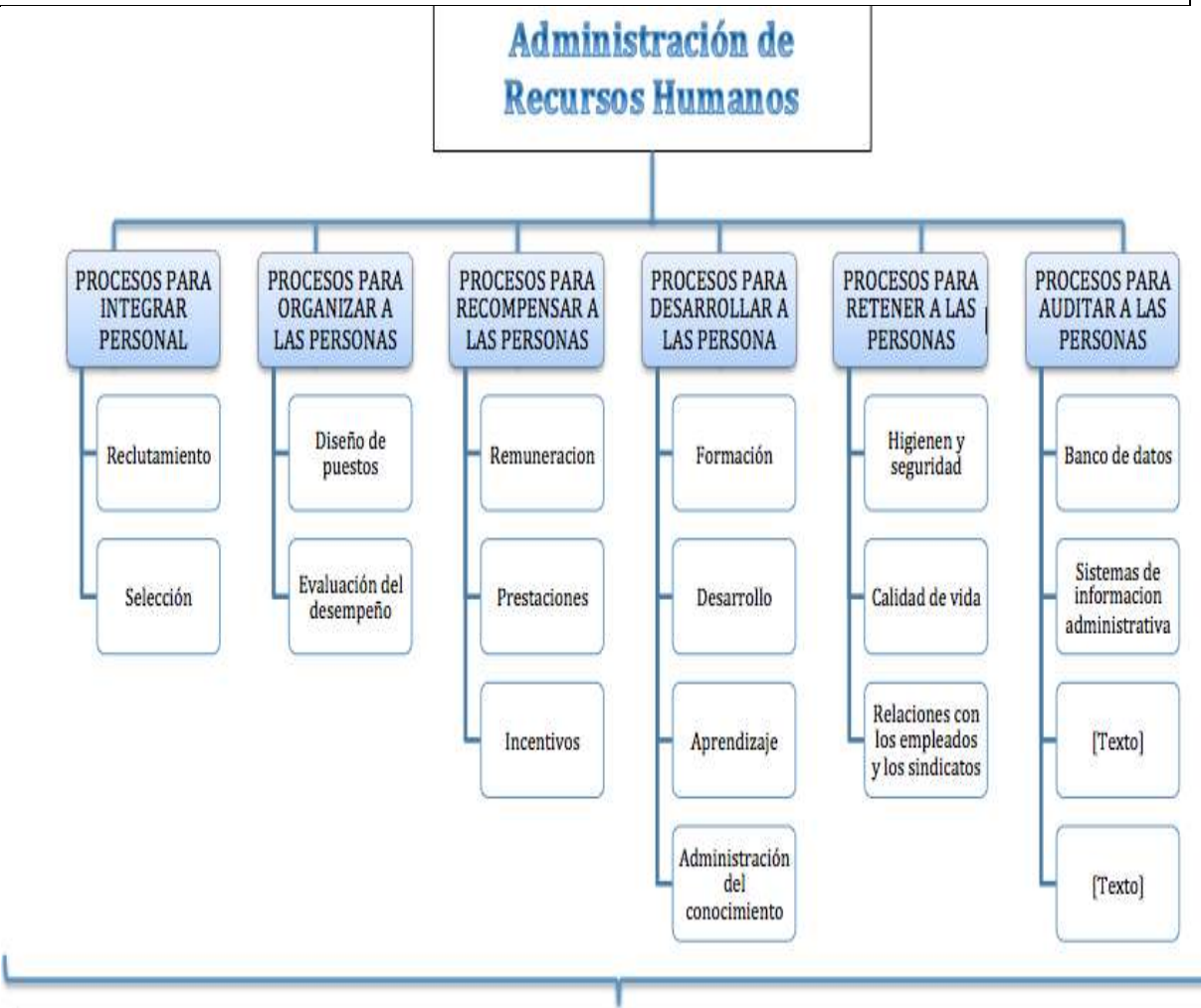
es muy difícil, por no decir casi imposible, dada la importancia o el efecto que este tiene para ellas. De modo que las personas dependen de las organizaciones en las que trabajan para alcanzar sus objetivos personales e individuales. La posibilidad de crecer en la vida y de tener éxito depende de que se crezca dentro de las organizaciones también dependen, directa e irremediamente, de las personas para operar, producir su bienes y servicios, atender a sus clientes, competir en los mercados y alcanzar sus objetivos globales y estratégicos. Por supuesto, las organizaciones jamás existirían sin las personas que les dan vida, dinamismo, energía, inteligencia, creatividad y racionalidad. En realidad las dos partes dependen una de la otra. Es una relación de mutua dependencia que proporciona beneficios recíprocos, una larga simbiosis entre las personas y las organizaciones.

Las organizaciones se caracterizan por su increíble heterogeneidad, pueden ser industrias, comercios, bancos, financieras, hospitales, universidades, tiendas, prestadores de servicios, etc. Pueden ser grandes, medianas y pequeñas, en cuanto a su tamaño, así como pueden ser públicas o privadas respecto a su propiedad. Casi todo lo que necesita una sociedad es producido por organizaciones. Vivimos en una sociedad de organizaciones, nacemos, aprendemos, nos servimos, trabajamos y pasamos la mayor parte de nuestra vida dentro de ellas.

Por tanto, las organizaciones y las personas representan el contexto donde se sitúa la administración de recursos humanos. En resumen, las organizaciones están constituidas por personas y dependen de ellas para alcanzar sus objetivos y cumplir sus misiones. Y para las personas constituye el medio que les permitirá alcanzar diversos objetivos personales, con un costo mínimo de tiempo, esfuerzo y dificultad. Las personas jamás podrían alcanzar muchos de sus objetivos tan solo por medio del esfuerzo personal aislado. Las organizaciones surgen para aprovechar la sinergia de los esfuerzos de varias personas que trabajan en conjunto. Términos como empleabilidad se emplean para indicar, por una parte, la

capacidad de las personas para obtener sus empleos y mantenerlos y, por la otra, la capacidad de las empresas para desarrollar y utilizar las habilidades intelectuales y las competencias de sus trabajadores para desempeñar las actividades en sus puestos de trabajo.

TABLA NO. 1



RESULTADOS FINALES DESEADOS		
Prácticas éticas y socialmente responsables	Productos y servicios competitivos de alta calidad	Calidad de vida en el trabajo

FUENTE: Chiavenato, Idalberto (2009). 3/e Edición (Mares Chacon, Jesus) México, D.F.: Mc Graw Hill.

### **3.3 Optimización de los recursos humanos disponibles.**

El principal objetivo de la administración no es buscar en el exterior a las personas que se necesitan para desempeñar un puesto, sino identificar el potencial oculto en los mismos empleados con que ya cuenta la empresa, pues estos, es decir, los recursos humanos son los recursos más preciados.

La prosperidad de muchas organizaciones radica en la valía de su personal, y muchas grandes empresas sobreviven gracias a su personal mejor preparado.

Una vez que se descubre el potencial del personal, lo que sigue es proporcionar los estímulos, posibilidades y oportunidades que les inviten a mejorar su situación y la de la empresa adaptándose a un nuevo planteamiento. Con este fin el empresario, además de procurar el estímulo, tiene que adoptar los medios para esa adaptación, por lo general en forma de enseñanza, entrenamiento (capacitación), descripción de puestos, según el tipo de empleado (de confianza o sindicalizado). (Rodríguez Valencia, 2007, p. 382)

El propósito de la administración del capital humano es el mejoramiento de las contribuciones productivas del personal a la organización en formas que sean responsables desde un punto de vista estratégico, ético y social. Este es el principio rector del estudio y la práctica de la administración de recursos humanos.

Para lograr los objetivos organizacionales, el departamento de recursos humanos ayuda a los gerentes de la compañía a obtener, desarrollar, utilizar, evaluar, mantener y retener el número adecuado de personas que tengan las características necesarias. (Werther & Davis, 2008, p. 257)

Por medio del INAFED, se pretende formar, actualizar, capacitar y especializar a los servidores públicos municipales para propiciar su profesionalización y aproximar a las administraciones de los municipios a la operación de un sistema de desarrollo profesional propicio para implantar, conforme lo permita su contexto

institucional, un sistema de Gestión de Recursos Humanos, orientado hacia el establecimiento del Servicio Civil de Carrera en los municipios. (Secretaría de Gobernación, 2012).

Según (Ramio Matas, Algunos problemas de las estrategias de mejora de la calidad de los servicios públicos, 2000) hay dos grandes modelos de función pública como se encuentran organizados los empleados públicos: el modelo cerrado de Gestión de Recursos Humanos y el modelo abierto de Gestión de Recursos Humanos. El primero parte de la consideración de que el empleado público o funcionario va a estar vinculado de por vida a la Administración, a la que prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo de un mismo ámbito configurándose, de esta manera, su carrera profesional. Éste es el sistema empleado en Francia y España (articulado en cuerpos) o en el Reino Unido hasta abril de 1995 (estructurado en funcionarios). El segundo modelo se basa en la diferenciación radical de los diferentes puestos de trabajo de la Administración, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de los puestos de trabajo. Ello ha dado lugar a la formación del eslogan "el mejor hombre para cada puesto". Se está, entonces, ante un sistema basado en la especialización. La vinculación temporal de los funcionarios con la Administración depende de la necesidad de permanencia de las funciones asociadas a los puestos de trabajo que ocupan. Éste es el sistema empleado en Estados Unidos.

A estos dos modelos que hacen referencia a la estructura de la función pública. Cabe añadir la variable del grado de neutralidad de un sistema de reclutamiento de personal, es decir, si el personal de la Administración es seleccionado únicamente en función de su capacidad profesional, frente al grado de politización, en el caso de que el personal público sea reclutado bajo criterios de confianza política. En la mayoría de los modelos administrativos predomina el sistema neutral, es decir, los empleados públicos son reclutados en función de su capacidad profesional. Esto suele ser así, excepto en el caso de los altos cargos de las diferentes organizaciones públicas, que normalmente son ocupados por

políticos o personas seleccionadas bajo criterios de confianza política (eventuales). En estos casos su vinculación con la Administración es sólo temporal (Ramio Matas 2010), en cuanto a los espacios reservados para la cargos de confianza política varían de un país a otro, no existe un porcentaje, ni una cantidad igual para todos los países.

Caso contrario al sistema neutral es el sistema politizado, caracterizado por un nivel de politización predominante en la Administración. Los casos más significativos se encuentran en la Administración de Estados Unidos del siglo XIX (spoil system) o en la Administración española del siglo XIX (cesantías) o generalmente en aquellas Administraciones en las que no se llegó a implantar la figura, como en la mayoría de las Administraciones Públicas latinoamericanas contemporáneas (sistema de patronazgo o en su versión negativa spoil system). El sistema de botín, de cesantías, o patronazgo consiste en que los empleados públicos se renuevan después de un período de elecciones cuando el partido ganador en la misma recompensa a algunos de sus seguidores nombrándolos para los puestos públicos (Ramio Matas, Teoría de la organización y administración pública, 1999).

De acuerdo con Mauricio Merino, el servicio civil de carrera se aplica a todos los puestos que pueden considerarse eminentemente administrativos y consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo con los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular. El servicio civil tiene tres cualidades características: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad. La primera se justifica por la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes que se presumen rigurosos; la segunda se basa en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política, sin interponer la propia; y la tercera lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de cargos públicos (Merino Huerta, 2002, p. 93).

Según Francois Grazier, existe el servicio público de estructura abierta y el servicio público de estructura cerrada. El Servicio Público de Estructura Abierta tiene como características (Grazier, 1972):

- Se realiza un inventario y descripción de los puestos necesarios en la Administración. El reclutamiento y selección son con base en los requerimientos del puesto y la especialización.
- La persona es titular del puesto, si éste se elimina o se modifica y la persona es afectada, no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos y retiro.
- No implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la Administración Pública.

Las ventajas de este sistema son la simplicidad, la flexibilidad y la rentabilidad. Es simple porque no se tiene que garantizar todo un sistema de ascenso, de calificación de méritos, y de promoción. Es flexible porque puede integrarse todo tipo de profesionista y pueden emplearse personas de otro sector que no sea el gubernamental y es rentable porque sólo se ocupa al personal que se necesita. Un ejemplo con algunas de esas características lo son los Estados Unidos con sistemas de selección “post by post” que se aplican a un gran número de unidades, aunque muy vinculados a la confianza política de los dirigentes políticos (Ramio Matas, V Congreso del CLAD, 2003).

El Servicio Público de Estructura Cerrada tiene como características (Grazier, 1972, p. 169):

1. Estatuto o Ley. Existen leyes particulares para el servicio civil y que los servidores públicos no son empleados privados, sino empleados de Derecho público. De tal forma, que tienen derechos y deberes especiales.
2. Carrera Administrativa. El ingreso al servicio del Estado no se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado, sino en la promesa de que el servidor público ocupe una serie de puestos organizados y jerarquizados. Lo más común es que se ingrese al sector gubernamental de joven, entre los

20-25 años, y se permanezca hasta los 60-65 años, ocupando cada vez puestos más importantes y con mayor responsabilidad.

La carrera administrativa se organiza de la siguiente manera:

- a. Existen límites y mecanismos de promoción, que hacen que el servidor público escale los sucesivos niveles del área de la cual forma parte, o bien pasando a otra área. Para ello, necesita obtener ciertas calificaciones para alcanzar el puesto que desea.
- b. De lo anterior surge la necesidad de que el servidor público tenga una preparación y conocimiento general, y no especializado, de la organización pública de la cual es miembro.
- c. El servidor público tiene como uno de sus principales derechos el de la estabilidad en su puesto de trabajo.
- d. El servidor público tiene deberes, de hecho, se les puede prohibir que tengan alguna posición política (aunque es importante decir que este punto actualmente se está revisando en países como Francia y Alemania) (Montricher & Ulrich, 1991) o de pertenecer a un sindicato, de organizar una manifestación pública o una huelga.
- e. En cuanto a la remuneración, ésta se prolonga con la pensión de retiro.

El tipo cerrado diseña una arquitectura que se fundamenta en los cuerpos que vienen a ser colectivos profesionales con rasgos básicos comunes (como la titulación o la especialidad, por ejemplo), dentro de los cuales se establecen categorías que marcan una escala interna y fijan los criterios de carrera profesional. Un rasgo distintivo del tipo cerrado es, precisamente, su asunción del concepto de carrera profesional dentro y entre cuerpos. Este planteamiento conduce a la elaboración de procesos selectivos de carácter colectivo, que dan acceso no a un puesto de trabajo sino a un cuerpo o a una categoría, a partir de la cual se desarrolla cierto tipo de funciones. Ello preconfigura tanto los instrumentos de selección (básicamente oposiciones) como el tipo de pruebas selectivas (de carácter genérico, para comprobar la adecuación de los candidatos a las

características comunes de entrada al cuerpo). La selección suele apoyarse en ciertos mecanismos de acogida (formación y adiestramiento de entrada) que facilitan la adecuación de los empleados seleccionados a las distintas unidades de la organización (Ballart & Ramio, 2000, p. 46).

Las ventajas que presenta el sistema de estructura cerrada es que forma servidores públicos adaptados a la Administración Pública, con espíritu de servicio, lo que obliga a ésta a crear de manera permanente instituciones y cursos especiales para la formación y capacitación de su personal. El caso más representativo es Francia.

Sin embargo, los riesgos que se corren con un sistema de estas características son diversos: la posibilidad de crear con el tiempo estructuras demasiado cerradas que potencialmente pueden convertirse en élites; crear cuadros de servidores públicos que, en el ánimo de ser neutros y apolíticos, se alejen del contacto con el ciudadano y del interés general. Para reforzar esta idea, (Sanchez Morón, 1917) señala que, finalmente, la propia estabilidad en los puestos propicia la rutina y la poca creatividad de los servidores públicos.

Sobre los tipos cerrado y abierto, se cree en la posibilidad de combinar ambos, con la idea de no incurrir en la rigidez y de aplicar lo mejor de cada uno. Eso finalmente dependerá de las necesidades y condiciones de cada estructura administrativa pública, pero incluso también de su propia evolución. Según (Ramio Matas, V Congreso del CLAD, 2003), el modelo español de servicio civil, pudiese ser un ejemplo de ello, combina rasgos propios del tipo cerrado, con un sistema de cuerpos y categorías, con la introducción de diversas modificaciones que apuntan al modelo de estructura abierta a partir de la definición de puestos de trabajo. La tendencia, iniciada en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 (aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero) se consolidó con la reforma de 1984 (Ley 30/1984, de medidas para la Reforma de la Función Pública). De la

combinación resultante surge un tipo, a partir de los cuales se ocuparán diversos puestos de trabajo a lo largo de la carrera administrativa.

### 3.4 Servicio civil de carrera

Todo servicio civil de carrera cuenta con una serie de principios y valores. De la abundante regulación que existe en esta materia, se considera que éstos son los más citados: los de mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, y responsabilidad, los cuales se encuentran materializados en normas, procedimientos y prácticas de los servidores públicos.

**Mérito.-** Este principio sostiene que el acceso a la función pública así como las promociones en su interior será a través de un procedimiento que, ante todo, considere el mérito de las personas basado en aptitudes, actitudes conocimientos y habilidades. Toda persona interesada en ingresar a la función pública, así como mantenerse en la misma, debe demostrar que posee la capacidad y las demás cualidades exigidas por los puestos para ser desempeñados por eficiencia (Amaro Gúzman, 1996, p. 102).

De igual forma, todo servidor público que forme parte del servicio civil de carrera debe dirigir su desempeño y comportamiento con base estrictamente en sus méritos y no a través de las preferencias personales o políticas que goce.

La fundamentación tópica del sistema de mérito comprende los pasos siguientes: a) todos los ciudadanos son formalmente iguales frente al acceso a los cargos y empleos públicos, no siendo constitucionalmente admisible ninguna discriminación que no se halle fundada en el mérito exigible para el buen desempeño de aquéllos; b) la igualdad de acceso no implica necesariamente el acceso por mérito: el sistema de "patronazgo", instaurado de modo general al inicio del Estado constitucional, se entendió compatible con el principio de igualdad; e) aunque la clase política tiende naturalmente al sistema de patronazgo, como éste

propende a la incompetencia, ineficiencia y corrupción, tiene que surgir una presión de la opinión pública que obliga a los políticos a instaurar el sistema de mérito (aunque tal instauración se produzca de manera incremental, es decir, mediante un tiempo largo de convivencia desigual de ambos sistemas). (Prats, 2007, p. 52)

Ziller y Palomar, sostiene que en ciertos países el principio de mérito va por delante. El primero de ellos, fue a principios del siglo XVIII, en Prusia, donde Federico Guillermo lo impuso mediante ordenanza de 1713. El sistema de mérito se generaliza asimismo en el Reino Unido a lo largo del siglo XIX. En 1853, Northcote y Trevelian, comisionados por Gladstone para realizar una encuesta sobre la función pública inglesa, se pronuncian por la implantación de un sistema de concurso abierto a todos para el reclutamiento de los servidores públicos, trasladando a la metrópoli el sistema ya aplicado el mismo año en el reclutamiento para el servicio en la India. Una Order in Council de 21 de mayo de 1855 es la verdadera acta de nacimiento del servicio civil, creaba la Civil Service Commission y nombraba a tres comisionados, encargados de examinar a todos los candidatos, a fin de evaluar su idoneidad para el cargo.

**Igualdad de oportunidades.-** Toda persona, mientras cubra los requisitos para la solicitud de un puesto, podrá ingresar al servicio público a través de convocatorias y procedimientos públicos y objetivos. Este principio resulta de una importancia tal, que encuéntrese consignado en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano y la Carta de Naciones Unidas, esta última prescribe que debe darse oportunidad de ingresar al servicio civil de carrera a todos aquellos ciudadanos que se hallen en aptitud y con el deseo de hacerlo, siempre que se agoten los requisitos reglamentarios. Implica este principio el deber de que los encargados de la administración de personal de cada organización den la debida publicidad, cuando existan vacantes o sean creadas nuevas plazas.

**Legalidad.-** Indica que toda acción encaminada al fortalecimiento del servicio civil de carrera, así como de los servidores públicos que formen parte de él, tiene que estar apegada a Derecho. Así como todas las acciones que se deriven de los servidores públicos para con los ciudadanos. Este principio y valor sostienen la importancia de que los servidores públicos conozcan el marco jurídico que los rige de tal manera que su actuación y comportamiento estén apegados a lo que dicta la norma.

**Honradez.-** Todos los servidores públicos que formen parte de un servicio civil de carrera deben acondicionar su actuación a este principio y valor, de no ser así serán expuestos a sanciones que rectifiquen sus acciones y conductas. La adopción y práctica de este valor por parte de los servidores públicos es fundamental para revertir el déficit de confianza que existe en los ciudadanos para con todo lo que significa autoridad.

**Lealtad.-** Los servidores públicos, más allá de sus intereses personales, religiosos y políticos, deben regir su actuación con lealtad a la institución para la que prestan sus servicios y a la ciudadanía a la que sirven. Este valor también es sumamente importante. Ya que reorienta la actuación de los servidores públicos en aras de que se dirijan exclusivamente a desarrollar de mejor manera la función que les corresponde.

**Imparcialidad.-** Se refiere a la forma en que deben desempeñarse los servidores públicos más allá de cualquier cambio de gobierno o contienda electoral. Sin duda, éste es uno de los principios más difíciles de llevar a la práctica, ya que si algo de lo que no se puede desproveer al ser humano es, precisamente, de sus preferencias políticas. No obstante, la idea central es que los servidores públicos realicen sus funciones de la mejor forma y al margen de consideraciones de otra índole. En algunos países a este principio se le conoce como de neutralidad, por ejemplo, es el que prevalece en el servicio civil inglés y tiene exactamente la misma connotación.

**Profesionalismo.-** Consiste en que toda acción y función que ejerzan los servidores públicos la tienen que hacer con el mayor profesionalismo posible con el interés de que generen resultados positivos, tanto en las funciones que desempeñan individualmente como para con los servicios que prestan a la sociedad. Lo cual conlleva la obligación de poner continuamente al día sus conocimientos.

**Responsabilidad.-** Consiste en que toda acción que realicen los servidores públicos se haga con el sentido más alto de responsabilidad. No por lo que señale la ley en la materia sino por iniciativa individual y compromiso con la institución y la ciudadanía.

Estos principios y valores se consideran sumamente importantes ya que representan la parte axiológica de todo servicio civil de carrera. Su importancia radica en el impacto que tiene que generar en las actitudes, comportamientos, compromisos, desempeño, calidad de los servidores públicos que, a su vez, tendrá que reflejarse en el desempeño de la Administración Pública y demás instituciones pero sobre todo con los ciudadanos. Al respecto (León y Ramírez, 1999, p. 125) señala: "recuperar la dimensión humanista de la Administración, dotarla de conocimientos e instrumentos que aseguren su eficiencia, recuperar su prestigio perdido y transformarla en un genuino y verdadero instrumento de cambio al servicio de la sociedad, es hoy necesidad obligada que no admite dilación, es responsabilidad de todos, postergarla nos expondría a graves peligros poniendo en entredicho el desarrollo y futuro de la democracia".

De acuerdo con diversos autores el servicio público de carrera comprende al menos los siguientes elementos:

- El sistema se basa en un esquema de ingreso y promoción a partir de concursos de oposición para ocupar puestos administrativos. Los concursos buscan garantizar la transparencia y objetividad de la selección del personal.

- Precisa de un sistema de formación y capacitación permanente, diseñada de manera diferenciada para satisfacer las necesidades y requerimientos de cada organismo o institución.
- Cuenta con un método que permite evaluar el desempeño de los servidores de carrera.
- Provee un marco normativo con reglas claras y definidas sobre el funcionamiento del sistema en su conjunto.

Es por ello que el municipio de Aguililla realizó pruebas de confianza a los funcionarios del municipio para determinar si era apto para ocupar un puesto de servidor público, de igual manera se capacito a los funcionarios ante el CEDEMUN y se realizaron evaluaciones del desempeño para medir el grado de eficiencia y eficacia de las personas en los puestos de trabajo, así como el logro de los objetivos municipales.

Por otro lado, el fortalecimiento de las finanzas municipales son muy importantes en los municipios, la tendencia mundial en materia de descentralización y federalismo fiscal se fundamenta en total a los gobiernos locales de mecanismos para que recauden y administren sus propios ingresos. Prueba de ello son los países miembros de la OCDE, en los que en promedio se recauda por impuesto predial el 1% del Producto Interno Bruto. No obstante, en el caso de los municipios mexicanos la recaudación por concepto de este impuesto sólo alcanza el 0.2% del PIB. En términos generales, los ingresos propios como porcentaje del PIB en los gobiernos locales de México no alcanza el 5%, mientras en países como Australia, Estados Unidos y Alemania el porcentaje es superior al 10%, según el CIDE (1995).

Con el propósito de repetir esta tendencia en México, en junio de 1999 se realizó la reforma del artículo 115 constitucional concerniente a la modernización administrativa, legislativa y fiscal de los municipios del país. Esta reforma se constituyó con la idea de marcar un importante espacio de oportunidad para los

gobiernos locales en materia de descentralización, tanto en el ámbito fiscal como en el administrativo. La reforma fue concebida bajo el principio de descentralización, a partir de la cual los legisladores que la elaboraron y aprobaron fueron conscientes de las mayores facultades que debían adquirir los municipios en materia de suministro de servicios básicos como en la promoción de su desarrollo. El trabajo legislativo se realizó para incrementar la independencia económica y política municipal ante los otros niveles de gobierno, así como fomentar su responsabilidad fiscal. Muestra de ello es la existencia, en la esfera legislativa, de consenso en cuanto a los elementos fundamentales para desarrollar unas finanzas municipales sanas, haciendo referencia, básicamente, a tres aspectos:

1. Herramientas de recaudación, de aceptación de recursos y facultades consistentes vinculadas con esas herramientas.
2. Claridad y transparencia en las transferencias.
3. Un adecuado sistema de rendición de cuentas.

A partir de las atribuciones desprendidas de la reforma, tanto en el ámbito académico como en el gobierno federal y los órganos legislativos se esperaba de los gobiernos municipales un incremento considerable en sus ingresos. No obstante, de acuerdo a lo expresado por alcaldes en paneles de discusión y a través de las asociaciones municipales, los funcionarios municipales requieren que la Federación continúe la política de transferencias de recursos, que en años recientes mostró una tendencia creciente en términos nominales. Entre 1990 y 1999 las participaciones federales crecieron a un promedio del 30% anual. En los hechos, Tanto el incremento en la capacidad recaudatoria de los municipios como una ampliación en las transferencias de la Federación a los gobiernos locales se generaron.

Sin embargo, pese a que los ingresos totales de los municipios se han incrementado, al igual que aquellos generados por cuenta propia, con la reforma no ha sido posible revertir la dependencia económica de los municipios a las

transferencias de la Federación. Varios años después de la reforma se mantiene una tendencia decreciente en los ingresos que el municipio genera como porcentaje del total de sus ingresos. Este resultado se puede interpretar como muestra de que la persisten algunas dificultades en el actual modelo de descentralización fiscal. Por ejemplo, se podría argumentar en descargo de la insuficiencia de algunos gobiernos municipales para aprovechar las oportunidades que les presenta la reforma, que los instrumentos y facultades contractualmente cuenta los municipios para ejecutar sus atribuciones no son suficientes; sin embargo, una visión discordante refiere a la insistencia entre los gobiernos locales de una cultura fiscal y la modernización de la administración pública. Una perspectiva intermedia argumenta que aún existen, tanto en los ámbitos federal como local, así como las reglas formales e informales, factores políticos, de gestión y culturales que propician que la Federación y los ayuntamientos prefieran continuar con la dependencia financiera de estos y en vez de diseñar instrumentar los adecuados mecanismos e incentivos para lograr su independencia financiera.

No obstante, analizar lo acontecido con la reforma debe tomar en cuenta la existencia de un grupo de municipios que han logrado repetir su dependencia financiera; gobiernos municipales que a partir de la instrumentación de adecuadas políticas recaudatorias han logrado mantener un comportamiento diferente del común nacional.

La baja captación fiscal que se presenta en el conjunto de los municipios del país, es posible encontrar interesantes ejemplos de municipios que han transformado su dependencia con respecto a las transferencias en una relativa independencia económica. El estudio de estas experiencias se convierte en un factor de vital importancia en la promoción del desarrollo municipal, ya que comprender los mecanismos a partir de los cuales estas administraciones han mejorado su capacidad financiera permitirá generar avances en materia de gestión local. Evidentemente, si se considera que la reforma aún es insuficiente en el cargo de consolidar el espacio local de gobierno, el estudio de estas buenas prácticas se

convierte en un aspecto parcial. Aun así, analizar y aprender de estas experiencias genera un espacio de oportunidad para la consecución de una mayor responsabilidad fiscal en los municipios del país. (Cabrero, 2003, p. 78).

Por lo que se concluye, que la reforma de los gobiernos aparece hoy en día como un factor sustantivo en la agenda política y social en diversos países. Países de todos los continentes, de todos los niveles de desarrollo, han impulsado en los últimos años diversos programas de reforma administrativa y política de sus gobiernos. Desde políticas masivas de privatización hasta francos programas de reestructuración global de los aparatos gubernamentales, la idea sustantiva que aparece es que los gobiernos deben convertirse en espacios altamente eficientes, compactos y con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad.

No pareciera existir una receta común así como tampoco parecería posible definir en términos reducidos el complejo proceso que implica el proceso de reforma. Podríamos considerar en términos generales que, sobre este tópico, las macrovisiones políticas han predominado en el espectro analítico. Desde un nivel generalmente alto de abstracción se han planteado grandes estrategias o líneas de desarrollo para el conjunto del gobierno, visto como un ente particularmente homogéneo. Este supuesto de homogeneidad ha sido básico para sostener la idea de que es posible aplicar grandes estrategias unitarias para reformar al conjunto gubernamental.

A nivel administrativo, en cambio, las reformas gubernamentales se han caracterizado por la incorporación más o menos contingente, parcial y limitada, de teorías de moda administrativa. Además, la implementación de estas técnicas se ha dado de manera aislada, organización por organización, en la mayor parte de los casos. Desde las corrientes sistemáticas hasta las técnicas de reingeniería se ha buscado transformar las estructuras organizativas de los gobiernos, obteniéndose, en el mejor de los casos, resultados poco concluyentes y desarticulados, es por ello que se requiere un proceso de cambio impulsado en los

aparatos y agencias gubernamentales con miras a mejorar su Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno. Con esta finalidad se intenta dar mayor cuerpo y sentido a una opción diferente para observar los procesos de cambio de los aparatos gubernamentales, esto obviamente a un nivel introductorio. Esta opción, pensamos, es útil para entender porque los programas de reforma de los aparatos usualmente caen por debajo de las expectativas planteadas y porque los aparatos burocráticos gubernamentales son capaces de generar sus propias lógicas, más allá de las influencias políticas o de los incentivos económicos.

Esta visión parte por constatar que lo que llamamos gobierno no es un monolito. No actúa de manera lineal, de una manera siempre lógica e integrada, como si tuviera la mente maestra unitaria detrás de todos los actos gubernamentales. En otras palabras, cuando nos referimos al “gobierno” nos estamos refiriendo a un conjunto de entes heterogéneos, diferenciados y complejos. No es posible, simplemente, suponer que se trata de un actor racional unificado.

Todo esto, no sólo porque el gobierno lo componen individuos y grupos con intereses específicos. Ya la ciencia política ha constatado varias veces ese fenómeno. Tampoco, sólo porque exista una relación económica de los aparatos gubernamentales con la sociedad, sino también porque los actores gubernamentales actúan dentro y para una arena particular.

Reformar a las organizaciones gubernamentales es en muchos sentidos alcanzar el éxito en procesos de cambio organizacional, visto desde la propia complejidad de las características intrínsecas del gobierno. Es decir, la reforma de los aparatos, como proceso global, requiere ser una reflexión general que considere al todo gubernamental. Pero este es sólo un paso. El siguiente, y más importante, es el que tiene que partir de la complejidad de la red organizacional del gobierno, de las particularidades de cada agencia gubernamental. Esta visión que parte del análisis de las particularidades de cada organización debe de ser planteada como requisito para abrazar analíticamente la complejidad.

Modificar estos supuestos requiere comprender mínimamente tres ejes del análisis estratégico respecto a las características dentales organizaciones.

1. La transformación del concepto de gobierno-monolito al de gobierno con estructuras organizacionales diferenciadas en sociedades complejas y plurales.
2. La dualidad de las organizaciones gubernamentales.
3. El gobierno como red de organizaciones.

Cabe destacar que el municipio de Aguililla tenía en el primer año de gestión (2008), presentaba un alto grado de dependencia por parte de la federación y al estado y sus ingresos propios ascendían a 10%, para los siguientes años de gestión, por medio de la correcta implementación de estrategias y mejoramiento de los sistemas de recaudación, los ingresos propios del municipio ascendieron al 30% del total de los ingresos, logrando así autonomía financiera.

Por otro lado, las organizaciones constituyen realidades conformadas por múltiples dimensiones: por una parte su estudio ha generado diversas corrientes o visiones y en segundo lugar, las organizaciones constituyen el objeto de estudio de diversas disciplinas, de allí que la teoría de la organización sea considerada como una ciencia social de segunda generación y su campo no sólo se limite a empresas y organizaciones económicas, sino que abarque partidos, asociaciones, iglesias y la administración pública (Ramio & Ballart, 1993)

En cuanto al estudio de la Administración pública como realidad organizativa, la revisión de aspectos jurídicos, económicos, sociológicos y politológicos por si solos, parecen insuficientes toda vez que “las administraciones públicas han adquirido nuevas funciones y objetivos que han originado sustanciales cambios en su composición y estructura, de tal forma que la aproximación organizativa parece ineludible.” (Ramio, 1999, p. 137).

Los administradores públicos trabajan en un contexto organizacional o complejo orgánico, en el que se toman decisiones que afectan la vida de los particulares, y para las que se emplean recursos públicos, sus decisiones se realizan con base a las leyes y normas públicas, y se justifican en la necesidad de que resuelvan los problemas que pueden surgir en la sociedad, además señalan que “la actividad gubernativa se ocupa casi exclusivamente en la mediación entre una parte de la sociedad y otra (Harmon & Mayer, 1999, p. 98).

La existencia de razones que justifican la diferenciación organizativa para las administraciones públicas, estarían vinculadas a que:

- La administración pública siempre tiene en último término el monopolio del poder sancionador y coactivo;
- El entorno de las administraciones públicas suele ser más complejo dado que las políticas y programas públicos acostumbran a estar sujetos a múltiples presiones de todo tipo;
- Ello obliga a acomodar una pluralidad de valores e intereses en los procesos de decisión política, lo que se traduce en objetivos generales y abstractos, confusos y hasta contradictorios, e implica una dificultad objetiva a la hora de intentar medir y evaluar la actividad de las administraciones públicas;
- Las demandas de mayor apertura, visibilidad, y en general, responsabilidad por los hechos y por los procedimientos seguidos, suponen reforzar los mecanismos que garantizan la consistencia en el tiempo, la equidad, la justicia.

Mientras las administraciones Públicas desarrollen este tipo de funciones serán organizaciones complejas, y al mismo tiempo el empleo de un modelo organizativo único que no se corresponda a la diversidad de funciones generará procesos de crisis. Ante estos problemas se advierte sin embargo, que no pueden ser

sustituidos por modelos privados y de gestión que pretendan abarcarlo todo, ya que estarían condenados al fracaso.

En este sentido y de manera particular, tradicionalmente se ha considerado a los gobiernos locales como empresas de servicios orientadas a la ejecución de obras e infraestructuras, limitando las posibilidades de actuación de los alcaldes y funcionarios públicos en la promoción e impulso de un desarrollo integral de sus territorios. Afortunadamente, esta visión está siendo superada en la mayoría de nuestros países que están inmersos en un proceso de descentralización territorial que, entre otros, provee a los gobiernos municipales de las herramientas formales necesarias para asumir adecuadamente un mayor grado de autonomía en la gestión y distribución de los recursos.

La unidad básica local es precisamente el territorio o municipio. Este tiene un conjunto de características como la demarcación geográfica definida y características físicas espaciales; un gobierno con administración propia; la población; el ser patrón socio – productivo; la dotación de recursos a utilizar; una articulación regulada con las instancias públicas y privadas, entre otras.

Sin embargo, una característica principal es la dispersión de los limitados recursos, ya sea por la escasa coordinación entre actores y agentes de desarrollo o la inexistencia de voluntad, capacidades y estructuras para gestionar los Planes de Desarrollo de manera sistémica.

De acuerdo a (Bernstein & Inostroza, 2010, p. 138), en el mundo deben existir más de 130 mil municipalidades o gobiernos locales, quienes tienen un sistema equivalente de organización. En muchos aspectos estas municipalidades son coincidentes en sus roles y funciones, especialmente en materias de dotación de servicios públicos básicos, de construcción, permisos comerciales, de tránsito y servicios sociales. Es decir, se reconoce la conveniencia de una instancia de

servicio público más cercana a los ciudadanos que pueda entregar servicios y soluciones.

La tendencia internacional —que se aprecia en países europeos, asiáticos, Estados Unidos e incluso en América Latina— es el aumento de las responsabilidades y servicios municipales de tal manera de acercarse con las soluciones según las demandas reales de las personas. Hay estudios realizados por el Banco Mundial y otros organismos internacionales que confirman que, de existir un buen sistema descentralizado, es sin duda el camino más efectivo para terminar con la pobreza y potenciar en forma concreta mejoras en la calidad de vida para las personas. Por lo tanto, un municipio con gestión eficiente es lo que realmente se debe buscar para alcanzar una mejor calidad de vida de los ciudadanos, y seguramente es por ello que la tendencia de los países desarrollados es justamente privilegiar este tipo de descentralización.

Así, hoy día, hay una mayor tendencia a valorar la importancia de los gobiernos locales y el impacto que ellos tienen sobre la vida de sus ciudadanos. En esta línea, la International Standards Organization (ISO), que certifica procesos de calidad, medio ambiente y seguridad laboral, hoy está enfocando sus esfuerzos hacia los gobiernos locales con la nueva norma de calidad “International WorkGroup Agreement 4 (IWA 4)”, para poder dimensionar la calidad de servicio integral que dan estos gobiernos en el mundo. En Estados Unidos el premio de Malcolm Baldrige fue entregado por primera vez a una municipalidad, la de Coral Springs, Florida, en el año 2007.

La predisposición internacional a potenciar y aumentar las responsabilidades con servicios en las municipalidades, se aprecia también en países de América Latina como Colombia y México, donde hay intensos programas gubernamentales para fortalecer una gestión de calidad en sus municipios. En México hay más de 30 municipios llevando a cabo procesos de certificación ISO y en Colombia alrededor

de 40, según lo informado en el último Foro Mundial de la Calidad realizado en mayo de 2008 en México.

Lo relevante es que hay un patrón mundial por demostrar que los gobiernos locales pueden ser eficientes en su gestión y lograr estándares de calidad equivalentes o superiores a los de la empresa privada. Es decir, se está cambiando el paradigma habitual de que el servicio público es ineficiente y no puede tener una buena gestión. El país que no siga el camino de una gestión de calidad no podrá estar en ese grupo selecto de municipalidades consideradas eficientes.

Otra tendencia es la externalización. Se debe tener presente que muchos de los servicios que proporcionan los municipios también los pueden proveer las organizaciones o empresas privadas, opción en muchas ocasiones de mayor eficiencia y mejor calidad. Con todo, estos servicios deben seguir siendo de responsabilidad de los municipios, quienes deberán gobernar los sistemas diseñando relaciones con los privados, de tal modo que se resguarden los intereses públicos, mediante contratos, supervisiones y controles eficaces.

Una modernización municipal efectiva requiere balancear dos objetivos a la vez. Por una parte, la búsqueda de una mayor rendición de cuentas y, por otra, una mayor flexibilidad en la gestión. Buscando mitigar los riesgos de la discrecionalidad, existe el peligro de generar un control jerárquico/legalista tradicional excesivo. Sin embargo, una mayor flexibilidad sin un sistema que transparente y genere incentivos adecuados, podría derivar en abusos que finalmente terminen por desacreditar toda una política de descentralización y, por lo tanto, generar una reversión de dichas políticas, retirándose atribuciones, fondos, generando programas acotados a un enfoque de desconcentración, o aumentando costosos controles burocráticos. Si se pretende desarrollar verdaderos gobiernos locales relevantes y sustentables, se requieren más

atribuciones y más recursos, con lo cual resulta forzoso avanzar hacia una mejor contabilidad (accountability)

### 3.5 La nueva gestión pública

Es universalmente sabido que la cuna de los nuevos modelos de gestión pública es el Reino Unido, y que una vez aterrizados en suelo estadounidense, australiano y neozelandés, han tenido un desarrollo propiamente anglosajón, con miras a propagarse en todo el planeta (Guerrero Comparan, 2001, p. 103).

Diversas voces le atribuyen al francés Michel Messenet el uso original del término de la nueva gestión pública en su obra "La Nueva Gestión Pública: por un Estado sin Burocracia", publicada en 1975, y en la cual plantea el carácter "nuevo" de la gestión pública y usa extensivamente el término management, alternado con el vocablo gestión, toda vez que se proclama un sentimiento anti-burocrático como asunto central de su ideario; la voz management acompaña la idea de privatizar a la administración pública. Tradicionalmente el management ha consistido en la aplicación del análisis de sistemas a la empresa, toda vez que dicho examen se aplica por igual al sector privado y al público.

A diferencia de antaño, hoy día el management public está basado en la aplicación del marketing al sector público, aunque por principio las lógicas de la administración pública y el marketing sean opuestas: la administración pública es normativa y porta la idea del bien público. Se basa en la ética y busca la satisfacción del interés común, en tanto que el marketing busca satisfacer el bienestar individual, es oportunista y se basa en la novedad. La administración pública representa la situación permanente del Estado y tiene responsabilidades a largo plazo, mientras que el marketing está atento al mercado en un momento determinado de su funcionamiento y tiene objetivos a corto plazo. La primera se basa en la lógica política y la segunda, en la lógica económica.

De acuerdo a (Guerrero Comparan, 2001, p. 48), la configuración conceptual de la gestión pública contemporánea deriva de la globalización. Es el resultado de la estandarización de la administración pública, singular de cada país, bajo el mismo esquema de organización y funcionamiento. Cada administración pública individual debe quedar uniformada bajo un patrón universal, formado por cinco rasgos prominentes:

- El mimetismo organizativo de la empresa privada;
- La incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos;
- El fomento a la competitividad mercantil;
- El remplazo del ciudadano por el consumidor, y
- La reivindicación de la dicotomía política-administración.

Este esquema constituye una guía de implementación, pues su objetivo es establecer reglas prescriptivas de "buena" administración pública, que estén destinadas a reconfigurar un fenómeno -la administración pública-, con base en las cualidades de otra manifestación -la gestión privada. Por tal motivo, el fenómeno administrativo público debe asumir la forma de empresa. La hechura de policía debe dejar el proceso político para adquirir la forma del mercado; los servicios públicos deben abandonar las fórmulas burocráticas para tomar la modalidad de la competencia mercantil; el ciudadano debe convertirse en consumidor, y la gestión debe apartarse de todo contacto con la política.

La nueva gestión pública no es un cuerpo teórico único, sino que presenta variantes: en la modalidad británica se llama modelo Whitehall; bajo la óptica estadounidense se conoce como gobierno empresarial y esquema post-burocrático; concebido en la escala global, constituye el modelo OCDE (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico).

La nueva gestión pública extrae las ideas claves de distintos enfoques teóricos, analiza sus características y aplica aquellas que le permiten conseguir la intervención más adecuada al bienestar de la sociedad en general. Es precisamente la amplitud teórica sobre la que se fundamenta su marco de acción lo que le permite no rechazar unas preferencias de actuación frente a otras por mera ideología, sino en función del análisis de las distintas alternativas posibles. La nueva filosofía de gestión pública es una suerte de fusión entre el Nuevo Institucionalismo y la gerencia profesional.

El Nuevo Institucionalismo considera que las instituciones públicas son relevantes para entender y explicar las interacciones entre los individuos, pues están dotadas de una lógica propia que condiciona las preferencias individuales. Y es que como indica (Serna, 2001), se define el concepto de institución como el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos, que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en la actuación desarrollada por los distintos actores implicados, dirigiendo y limitando su comportamiento.

Dentro de la amplia variedad de enfoques o teorías económicas sobre las que se construye el Nuevo Institucionalismo, cabe destacar su formación a partir de las ideas de la Teoría de la Elección Pública, la Teoría de los Costes de Transacción y la Teoría de la Agencia. Doctrinas que persiguen reformas administrativas mediante ideas como la competencia, elección, transparencia y control.

Así, los partidarios del Public Choice focalizan en la relación entre propiedad pública o privada en el desarrollo de la actividad pública, siendo la delegación de autoridad y las divergencias en la consecución de los objetivos, el campo de estudio de la Teoría de la Agencia y los Costos de Transacción.

Por su parte, la gerencia profesional, definida principalmente a partir de las ideas de los Neo-Tayloristas (Pollit, 1993), se centra en el estudio de la organización

burocrática interna de la administración. Abogando por romper el supuesto mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y el sector público.

La teoría de la elección pública o «public choice» puede definirse como el estudio económico de las decisiones que se adoptan al margen del mercado o, sencillamente, como la aplicación de la Economía a la Ciencia Política. Sus propuestas giran en torno a los problemas que la burocracia administrativa plantea en la obtención de la eficiencia en la actuación pública, criticando implacablemente el monopolio estatal bajo el que actúan. Sus hipótesis, aunque basadas en la necesidad de contratar servicios en el exterior para incrementar la eficacia y evitar las ineficiencias de la burocracia, consideran que no se alcanzan por la simple conversión de lo público en privado mientras se mantiene el régimen de monopolio, sino en la introducción de mecanismos de mercado, independientemente de si la producción es de titularidad pública o privada.

Las medidas que proponen para evitar el monopolio burocrático pueden resumirse en las siguientes:

- Más competencia en el desarrollo de los servicios públicos.
- Privatización o contratación externa para reducir el gasto.
- Mayor información sobre la viabilidad de las alternativas de los servicios públicos ofertadas en bases competitivas y de acuerdo con costes comparados.
- Controles más estrictos sobre la burocracia.

Teoría de los costos de transacción. En la teoría clásica de la elección pública la competencia es vista como la panacea para la resolución de los problemas burocráticos. Asumiendo que el monopolio público puede ser remplazado por la gestión de los servicios mediante contratos puntuales en mercados atomizados donde compradores y vendedores poseen una completa información.

La teoría de los costos de transacción sugiere que, si bien el axioma es adecuado, la perspectiva de la elección pública sobre el beneficio de la competencia no es totalmente correcta. Pues, la competencia puede generar costos adicionales los cuales están ausentes en la tradicional forma burocrática de provisión de los servicios.

La existencia de costos de transacción en los intercambios realizados en el mercado proporciona una explicación de las ventajas comparativas de organizar la producción dentro o fuera del ámbito público: cuanto mayores sean los costos de las transacciones externas, mejor será producir dentro de la administración, situándose el límite de la intervención pública en el punto donde se igualen sus costos con los de contratar en el exterior.

Así, la arquitectura pública, entendida esta como la estructura organizativa óptima se realizará en función de los costos de transacción, lo que llevará a la administración pública a incorporar condiciones similares a las del mercado como mecanismos de control cuando aseguren un mantenimiento de dichos costos equilibrados con los intereses que todos los artífices de procesos sociales y colectivos.

El neo-taylorismo. Dentro de la teoría, la causa de una mala gestión tiene que ver con la administración en sí misma. Para el neo-taylorismo, el carecer de un sistema de gestión adecuado -información fidedigna relativa a los costos de las actividades y a los logros conseguidos- y el perfil tradicional de los gestores públicos son los factores más importantes que impiden la consecución de la ansiada eficiencia.

En esta teoría, se habla de “reinvención” del gobierno, refiriéndose a la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar. Esta transformación se logra cambiando su propósito,

sus incentivos, su responsabilidad, su estructura de poder y su cultura. Podemos concluir que las técnicas propuestas por esta teoría son fundamentalmente:

- Separación entre política y gestión.
- Reducción de las normas de actuación, especialmente las referidas a los órganos directivos, pues se persigue el gerencialismo o profesionalización del gestor.
- Incremento de los controles económicos y financieros que permiten exigir responsabilidades personales.
- Introducción de mecanismos incentivadores para premiar logros y sancionar fallos.

Por su parte, la teoría de la agencia, entendiendo cualquier ente como un conjunto de contratos entre un individuo (principal) que contrata a otro (agente) delegando en él la ejecución de una determinada tarea, viene definida por la divergencia entre las funciones de utilidad de cada una de las partes del contrato. A esta situación debe añadirse la posibilidad de que el agente cuente con información preferente o asimétrica que impida un control exhaustivo sobre él por parte del principal.

Así, bajo la teoría de la agencia la consecución de los objetivos del principal depende de las acciones que realice el agente, las cuales se ven afectadas por la información preferente que este último posea. En el ámbito público la definición de principal y agente es compleja al encontrarnos en presencia de múltiples figuras. Se cuestiona quien es el principal en dicha relación, descubriendo tres posibles respuestas a dicha pregunta: el electorado -a través de los procesos democráticos de elecciones y los controles parlamentarios-; los consumidores de los servicios públicos; y los políticos del gobierno central en el poder.

Otros autores como (Albi, 2001, p. 38), establecen relaciones de agencia entre distintos niveles de la gestión pública, tales como ciudadanos, parlamentarios, gobierno, agencias y empleados públicos; ampliadas por (Pina Martínez & Torres

Prada, 2004, p. 35) bajo la teoría de la red contractual a prestamistas, sindicatos y otros agentes legítimamente interesados.

Existen y se pueden encontrar dos niveles básicos en la relación de agencia dentro del sector público: La provocada por la delegación sucesiva de responsabilidad que representa la cadena: ciudadanos – políticos - gestores. Esta delegación sucesiva de responsabilidad se produce en todos los ámbitos territoriales de la administración, como pueden ser el estatal, local, etc., pues la elección de los representantes y la delegación de gestión en los subordinados son comunes a todas ellas.

La relación ciudadanos - políticos. Los ciudadanos eligen a representantes políticos de acuerdo con los objetivos plasmados en un programa electoral, cuyo íntegro cumplimiento queda a merced de la existencia de grupos organizados de poder con intereses propios, la obtención de minoría parlamentaria, o la función de utilidad del partido gobernante en su totalidad, o de cada miembro político individualmente. Esto se deriva en una relación de agencia, donde los ciudadanos aportan su capital de forma coercitiva, y los políticos toman decisiones que pueden no generar un beneficio colectivo para la ciudadanía.

La relación políticos - gestores. La función política se encarga de diseñar políticas, fijando los objetivos a alcanzar, siendo los gestores la mano ejecutora de las actividades que permitan su logro. Ante esta división de funciones, la relación principal-agente tiene pleno sentido, pues son numerosos los factores que pueden originar desviaciones por parte de los gestores de las pautas marcadas por los políticos. Es latente en la bibliografía presupuestaria que la función de utilidad de los gestores viene definida por la necesidad de incremento de poder a través de su partida en presupuestos; por el número de niveles jerárquicos bajo su control; la posible mejora de la relación laboral o su vinculación a la escena política. Anteponer su función de utilidad a los objetivos políticos, partiendo de la inexistencia de controles exhaustivos, es misión posible.

La unión de estos dos niveles complica la relación de agencia, pues existen múltiples agentes en la relación ciudadano - administración, con distintas funciones de utilidad cada uno, que pueden ocasionar graves distorsiones en los principios que deben guiar a la administración en su actuación. También puede hablarse de un tercer eslabón en la cadena, en aquellos bienes o servicios donde además se produce una separación entre su provisión y su producción, consecuencia de la decisión de comprar en vez de hacer.

La relación ínter – administraciones. Bajo lo que se denomina luchas de poder entre las distintas administraciones territoriales, entendemos que existe un afán de obtener mayor supremacía en un ámbito territorial determinado a través de la sustracción de competencias estatales con la consiguiente desviación de los recursos financieros necesarios. Estas actuaciones pueden, en ocasiones, realizarse sin considerar su efecto en el bienestar social de todos los ciudadanos, sino que vienen justificadas por la necesidad que los gobernantes ejercientes en territorios inferiores tendientes a incrementar su poder político.

Así, es posible encontrarnos con relaciones de agencia entre los distintos niveles de administración, las cuales, además, pueden producir importantes divergencias entre los servicios recibidos por habitantes de las distintas comunidades.

Bajo las propuestas de esta teoría, es esencial la existencia de un adecuado sistema de control, así como una perfecta delimitación de la responsabilidad de los agentes. Todo ello facilitaría una mejor comunicación con los ciudadanos, favoreciendo la transparencia administrativa.

Identificados los aspectos fundamentales de las teorías básicas que han dado lugar a la nueva gestión pública, debe indicarse que cada una de ellas aporta elementos significativos que permiten obtener un gobierno que cueste menos y trabaje mejor.

Cada una de estas modalidades comparte las líneas generales de la nueva gestión pública, pero ponen énfasis en algunos aspectos de conformidad con su cultura nacional o su espectro internacional. Las versiones estadounidenses subrayan los atributos empresariales bajo la noción del gobierno emprendedor y los rasgos procesales, con el modelo pos burocrático, en tanto que la OCDE ofrece la noción primigenia de la orientación hacia el cliente.

La nueva gestión pública introduce cambios sustanciales en la modalidad de gestión que tradicionalmente ha sido instrumentada en la administración pública. Las modificaciones abarcan tanto a la estructura organizativa, como a la forma en que se articula la ejecución de la misión de un organismo público, esto es, la actividad interna de la unidad administrativa. Por un lado, en el nuevo modelo de gestión, el accionar de la mayoría de las organizaciones públicas y de sus agentes tiene que orientarse fundamentalmente a ofrecer servicios de calidad que permitan incrementar la eficacia de las políticas públicas y lograr una respuesta satisfactoria a las demandas y expectativas de los ciudadanos.

En tal sentido, las organizaciones deben pasar de una gestión basada en el cumplimiento ciego de las normas a una gestión orientada a resultados, es decir, al cumplimiento de objetivos medibles de servicio que constituyan un verdadero aporte a la misión de la organización y una adecuada respuesta a las demandas de la sociedad.

Este cambio de la gestión por normas (en la que el funcionamiento interno de la administración se funda en el seguimiento de un procedimiento administrativo de raíz jurídica que asegure su exacto cumplimiento) a una gestión por resultados, no implica instaurar una administración que no esté sujeta a ellas. Se trata, en los casos que sean necesarios, de reformular y simplificar el sistema normativo con la idea de: 1) facilitar el sistema de toma de decisiones para lograr una adecuada implementación de las políticas públicas; 2) canalizar las demandas de la sociedad

para brindar los servicios requeridos, con calidad y a entera satisfacción de la ciudadanía.

El otro cambio, se relaciona con la manera de concebir el proceso interno de trabajo de cada unidad: mientras en la administración por normas el aspecto determinante es el procedimiento normativo, al menos en la manera que los funcionarios entienden su trabajo, en el modelo de gestión por resultados la actividad de la organización es concebida como un proceso de producción. Se conceptualiza la actividad administrativa como un proceso, un flujo que tiene como objetivo central la creación de bienes y servicios destinados a dar respuesta a las demandas y expectativas de los ciudadanos y generar cambios en el entorno inmediato o en la sociedad en general.

Así, la noción de gestión por resultados es una alternativa al modelo de gestión burocrático tradicional caracterizado por el énfasis en los insumos del proceso y el control externo. La gestión por resultados busca establecer responsabilidades directas en la administración pública de los/as ejecutores/as, tomando como base metas y objetivos acordados que, a su vez, definen el mandato de esa gestión. De allí se derivan decisiones de orden presupuestario, alineando los recursos financieros públicos a los objetivos y metas que orientan la gestión.

Mientras la gestión tradicional busca fundamentalmente adecuarse a los recursos, las funciones y las normas existentes, el modelo de gestión por resultados prioriza las acciones estratégicas a desarrollar para lograr resultados previamente comprometidos, en función de los cuales se determinarán los productos y recursos necesarios.

De acuerdo a (Iskander, 2006, p. 102), la gestión por resultados se fundamenta en cinco ejes rectores:

1. Optimización de recursos-productividad: mejoramiento del empleo de recursos en función de la obtención de resultados y la sinergia del sistema.

Aplicación de criterios de eficiencia y eficacia en la asignación y uso de los recursos disponibles, mediante mejoras en la relación costo-producto/servicio resultante y en la relación producto-demanda cubierta.

2. Innovación tecnológica: creación y fortalecimiento de sistemas y redes de información y comunicación e intercambio transdisciplinario, propiciando el establecimiento de diálogos interinstitucionales que enriquezcan la participación de las áreas en tareas comunes.
3. Transparencia: apertura al conocimiento y escrutinio públicos de la información concerniente al uso de los recursos del municipio y el desempeño y los criterios de decisión adoptados por los/as funcionarios/as municipales.
4. Calidad de servicios: promoción del uso de nuevas tecnologías de gestión y de cambios en la cultura institucional (vertical y formalista en exceso), para incrementar sus niveles de eficiencia, eficacia y productividad.
5. Participación y control ciudadano: creación y promoción de sistemas, programas y otras modalidades de participación y control ciudadano del desempeño institucional de los municipios.

Los objetivos que se pretenden alcanzar mediante una gestión por resultados son:

- Establecer, paulatinamente, criterios de asignación de recursos presupuestarios basados en el logro efectivo de resultados.
- Transparentar y mejorar la correspondencia entre los recursos invertidos y los resultados alcanzados.
- Implementar, en el ámbito público, un sistema de información sobre el estado de situación de las capacidades institucionales y la producción sustantiva sectorial de los municipios.
- Facilitar decisiones sobre los recursos y procesos requeridos para mejorar los resultados de la gestión.

En este marco, se espera que los municipios adopten un perfil de gestión técnico que oriente claramente sus acciones, estructuras, recursos y responsabilidades internas hacia resultados preestablecidos de corto, mediano y largo plazo.

De este modo, los resultados se definirán mediante un proceso permanente de planificación estratégica y serán sustentados en planes operativos consolidados y alineados con las necesidades y demandas de la ciudadanía.

En este contexto, redefinir la Administración Pública como prestadora de servicios implica, entonces, una serie de cambios de gran significación:

- a) En primer lugar, la administración deja de focalizar su atención en los procedimientos normativos y centra su objetivo en el suministro de un bien o servicio, es decir, se orienta hacia el resultado final de su actividad. Como consecuencia es posible medir y evaluar adecuadamente el producto generado, la satisfacción de la ciudadanía por el bien o servicio recibido y el impacto logrado.
- b) En segundo lugar, permite que los empleados conciban su trabajo de tal forma que, de una parte, puedan entenderse a sí mismos como integrantes de un proceso productivo, responsables de la creación de servicios necesarios para el ciudadano y, de otra parte, puedan tomar conciencia de que, en la mayoría de las ocasiones, coproducen el servicio, bien con otras unidades y bien con los destinatarios finales del servicio.
- c) En tercer lugar, requiere de un sistema en el que el trabajo interno de la unidad tenga una mayor flexibilidad y, por tanto, capacidad suficiente para responder más adecuadamente a la misión que se le ha encomendado (la actividad de los empleados y de la unidad en general pasa de ser un procedimiento rutinario y repetitivo a un trabajo que debe ajustarse a las demandas variadas del ciudadano concreto).

En esta nueva concepción de la administración, la mayoría de las organizaciones públicas tiene como objetivo central dar respuestas a las demandas y necesidades

de los ciudadanos y generar cambios en su entorno a través de procesos de producción de bienes y servicios que son de interés público.

Como punto de partida, es necesario entonces que el administrador de un organismo público se formule, en primer lugar, dos preguntas claves destinadas a lograr un panorama estratégico adecuado sobre la realidad a la que tiene que dar respuesta y orientar la acción de la organización hacia resultados. ¿Para qué existe la Institución? y ¿Cuáles son las expectativas de los ciudadanos a los que se le deben brindar los servicios y qué nuevas situaciones se esperan de la sociedad - o en el entorno más inmediato - como consecuencia de la intervención de la institución?

Existen cuatro conceptos que ayudan a saber qué dirección darle al organismo: la visión, la misión, los objetivos estratégicos y los objetivos operacionales o específicos. Veamos rápidamente los significados de estos conceptos:

La Visión es un conjunto de ideas que esbozan un estado futuro deseado por la institución, señala el rumbo para lograr ese futuro esperado. La Misión, por su lado, es una declaración de objetivos duraderos que distinguen a una organización de otras similares. Es una declaración de creencias de gestión, en las que una organización define qué quiere ser y a quién desea servir, es la razón de ser.

La identificación de la misión, la exposición de la visión y la orientación de la planificación proporcionan el direccionamiento estratégico con base en el cual se definirán los resultados que se espera lograr con la gestión de la organización.

En tal sentido, los objetivos estratégicos establecen la finalidad de la acción organizativa (responden a la razón de ser de la institución y establecen los resultados a alcanzar en los destinatarios de los servicios y los impactos en el entorno) y sirven de referencia para estructurar la cadena de objetivos operacionales o específicos que son los encargados de concretar la estrategia

elegida. Estos últimos establecerán de manera medible y cuantificable los resultados que se esperan del administrador en el corto plazo. Son los que permiten que la misión y los objetivos estratégicos de la organización sean traducidos en pasos concretos y específicos, es decir, en procesos destinados a obtener los productos necesarios para cumplir con las finalidades establecidas.

Teniendo en cuenta los conceptos señalados anteriormente, podemos hablar de un “ciclo de la gerencia pública”, que, a partir de la visión y misión de la organización, tiene una secuencia lógica en su concepción:

- a) Identificación de los resultados que la institución quiere alcanzar, los cuales constituyen los objetivos estratégicos y la principal responsabilidad de sus funcionarios políticos.
- b) Definición de los objetivos operacionales o específicos orientados a garantizar, mediante el desarrollo de los procesos, la entrega de los productos con los cuales se espera que la institución alcance sus objetivos estratégicos. Este nivel corresponde a los gerentes o directores de la organización y a los empleados que desarrollan los procesos.
- c) Para la institucionalización de los procesos - que entregan los productos encaminados al logro de los resultados estratégicos - la organización debe poner en funcionamiento una estructura (recursos y gestión). La estructura tiene como objetivo esencial dotar a la entidad de la capacidad necesaria para lograr el funcionamiento eficaz de los procesos.

La secuencia de concepción obedece a la siguiente lógica:

- Los objetivos estratégicos determinan los productos a generar y los procesos para producirlos, ya que estos constituyen los insumos para lograr esos objetivos
- Los procesos, determinan la naturaleza y cantidad de los recursos que son necesarios para desarrollar las actividades destinadas a producir los bienes y servicios.

La concepción de la organización que hemos venido describiendo parte de la premisa de que la misma actúa como un sistema procesador que transforma una serie de recursos o insumos en productos (bienes y servicios) destinados a satisfacer las demandas y necesidades de los ciudadanos y generar cambios en la sociedad o en el entorno más inmediato. En tal sentido, toda organización puede ser concebida como un gran sistema que interactúa con el medio (entorno) a través de dos subsistemas:

- a) Un subsistema interno, que utiliza determinados insumos y mediante procesos los convierte en productos (bienes y servicios) destinados a satisfacer las demandas de los ciudadanos.
- b) Un subsistema externo, más amplio pero que comprende al anterior, que se propone a partir de los productos que entrega a los ciudadanos, producir cambios en el entorno y/o lograr determinados impactos en la sociedad.

El primer subsistema se focaliza en los recursos y en los procesos y se debe centrar principalmente en lograr que se desarrollen los procesos y se obtengan los productos con una adecuada utilización de los recursos y una eficaz gestión de las actividades. La preocupación central entonces en este subsistema debe centrarse en producir con economía, eficiencia y eficacia en la gestión de los procesos.

El subsistema externo, que se nutre de los productos generados por el sistema interno, destinado a generar determinados efectos directos en los ciudadanos e indirectos en el entorno (en la comunidad, en la economía, en las empresas, en el sistema ecológico, etc.), cuya preocupación se focaliza en alcanzar los objetivos establecidos por la organización. La preocupación central entonces en este subsistema es producir con eficacia, asegurando el cumplimiento de los objetivos fijados (cantidad/cobertura y calidad de los productos) y efectividad, alcanzando los resultados esperados en las dos dimensiones que involucra este concepto: la satisfacción de los ciudadanos por los productos recibidos y el impacto a lograr en el entorno o en la sociedad.

### 3.5.1 Principales influencias y el avance de la nueva gestión pública en el contexto internacional

En un esfuerzo de sistematización de los países que han incorporado los principios del paradigma gerencial, el grupo más avanzado dentro de la OCDE estaría integrado por Suecia, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido. Un segundo grupo con algunos avances significativos se integraría por Francia, Dinamarca, Noruega e Irlanda. Y en tercer lugar el grupo con menos avances se integra por Alemania, Grecia, España, Suiza, Japón y Turquía. The Hood Bureaucratic regulation and new public management in the United Kingdom Mirrow-image developments (1996).

En el caso de los países latinoamericanos, debemos afirmar que, luego de la reformas de primera generación -apertura, desregulación, privatización y reformas financieras- la reforma del Estado ha avanzado muy poco en el campo de la gestión. Sin embargo ya en 1998, los 25 países miembros del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) suscribieron el documento "Una nueva gestión pública para América Latina", en donde se definió la agenda de la Reforma Gerencial para los países de la región.

En este documento se afirma: "América Latina pasó por una gran crisis en la década de 1980 y está buscando la superación de la misma a lo largo de los años 90. Ya existe una conciencia de los errores cometidos por las reformas anteriores, y por eso es preciso asumir la Reforma Gerencial, para la cual América Latina ya está preparada, como el instrumento fundamental para hacer al Estado capaz de actuar positivamente en pro del desarrollo económico sustentado, de la mejor distribución de la renta y de la consolidación de la democracia". (Prats i Catalá, 1998, p. 47). El contexto de reformas post-estructurales y la consolidación democrática que viven nuestros países, entre ellos México, hacen propicia la implementación de procesos de innovación en el sector público a partir de las variables que promueve la nueva gestión pública.

### 3.6 La evaluación del desempeño gubernamental

La medición de la gestión de entes públicos subnacionales, a partir de herramientas de evaluación del desempeño, se ha convertido en un tema de creciente interés en Latinoamérica. Desde las políticas de modernización del estado, introducidas en los años noventa, y, posteriormente, el crecimiento de la importancia de la gestión descentralizada en la mayoría de los países de la región, se comienza a demandar mayor responsabilidad y resultados de los gobiernos regionales y municipales.

En el nivel municipal, se han promovido diversos programas, sistemas, instrumentos y herramientas para facilitar dicho objetivo. Originalmente, se priorizó en la medición de las capacidades y desempeño en temas financieros y administrativos (componentes considerados esenciales en el nuevo contexto en el cual se delegan mayores responsabilidades y recursos a entes locales). Luego, se ha venido aumentando el perfil a la medición de la capacidad institucional y el desempeño real de los entes subnacionales en componentes relacionados con la prestación de servicios públicos y otras competencias delegadas a los gobiernos locales (Mejía Lira, 2005, p. 85).

Los esfuerzos desarrollados en el sector municipal sobre el tema de evaluación de desempeño, han sido liderados, mayoritariamente por la cooperación internacional. Los mismos han puesto énfasis en la medición de la capacidad institucional de los municipios, como esfuerzo previo para elevar el nivel de desarrollo necesario para mejorar la gestión; otros pocos se han concentrado en la generación de modelos de medición de desempeño dentro de la gestión. Muchos de estos esfuerzos se han limitado a la etapa de desarrollo inicial y luego han bajado el perfil o desaparecido. Otros han permanecido aunque a una escala menor que la esperada originalmente.

A partir del análisis de varias experiencias concretas, la (CEPAL, 2005, p. 174) y el Centro de Medición de Desempeño de la Asociación Internacional de

Administración de Ciudades y Condados de los Estados Unidos (ICMA) han identificado algunos aspectos comunes en sistemas de medición de desempeño que se encuentran en funcionamiento.

Entre ellos, pueden destacarse los siguientes:

- Adopción de cambios organizacionales para adaptar los procesos y sistemas a la metodología de gestión por resultados (transición de la cultura de gestión por insumos a la cultura de gestión por resultados).
- Inversión de tiempo para permitir la transición de los conceptos del enfoque a la creación de valores y cultura organizacional.
- Plataforma de apoyo permanente que permita fortalecer y mejorar los procesos del sistema aplicado en el tiempo.
- Claridad en el propósito, ámbito de acción y utilidad de la herramienta en los niveles operativos donde será aplicada, es decir, que genere beneficios apreciables a los usuarios.
- Alineación entre indicadores y objetivos y metas que miden dichos indicadores, para que la aplicación sea relevante en el contexto de implementación.
- Liderazgo para la aplicación del sistema, proveniente desde la máxima autoridad.
- Definición clara del centro de gravedad desde donde operará el sistema.
- Proceso de evaluación claramente establecido y socializado a lo interno de la organización.
- Comunicación de los resultados de la evaluación con los/as beneficiarios finales (ciudadanos/as).
- Sistemas de información a ser desarrollados por la institución.

Existe una gran diversidad de sistemas de indicadores aplicados al tema municipal en la región latinoamericana, que no necesariamente buscan el mismo propósito de los sistemas de medición de desempeño. En este sentido, de acuerdo con la clasificación propuesta por (Bonney & Armijo, 2005, p. 177), que define los

sistemas de evaluación según su propósito, se han identificado, al menos, cuatro tipos diferentes de sistemas de indicadores municipales:

- Sistemas que miden el desempeño de la gestión y ofrecen información para revisar los procesos y mejorar la calidad de los servicios públicos prestados por el municipio;
- Sistemas que buscan fortalecer la capacidad institucional de los municipios;
- Sistemas de información que sirven como tablero de comando para el diagnóstico de situaciones que afectan la gobernabilidad y emiten alertas tempranas para tomar decisiones preventivas mediante acciones de gobierno o de gestión;
- Sistemas de información para diversos usuarios.

Aunque cada sistema persigue un propósito específico, comparten la característica de generar bases de datos de información sobre los distintos aspectos de la gestión y contexto municipal y un conjunto de indicadores utilizados para medir la situación de interés. Asimismo, no todos estos sistemas tienen necesariamente un impacto en la gestión, debido a que no están diseñados para medir los resultados con base en metas y objetivos preestablecidos.

Los sistemas de medición de desempeño se concentran, principalmente, en medir la relación entre insumos, procesos, productos y resultados (y su consiguiente impacto) respecto de una línea base predeterminada.

Por su parte, los sistemas que miden la capacidad institucional, se enfocan en la identificación del grado de desarrollo institucional en que se encuentra el municipio; por lo tanto, sirven para elaborar diagnósticos de situación tendentes a formular programas de fortalecimiento mediante asistencia técnica y capacitación. También, son útiles para evaluar la efectividad de programas de fortalecimiento institucional y el nivel de desarrollo institucional. Facilitan la toma de decisiones sobre recursos para programas y el acceso a recursos financieros por parte de los

municipios (capacidad crediticia, etc.). Estos sistemas son los más comunes en la región y se han encontrado en las siguientes áreas: transparencia municipal, capacidad administrativa y financiera, servicios públicos y otras competencias municipales.

El desempeño de la gestión municipal se entiende en función de los resultados alcanzados en la producción de bienes y servicios, con el uso de los insumos disponibles y la capacidad administrativa instalada, y en relación con las metas del Plan de Desarrollo y acorde con el marco normativo vigente. El desempeño será mayor si se cumplen las metas en la producción de bienes y servicios, se usan racionalmente los insumos y la organización responde a las exigencias administrativas y legales en los procesos misionales y de gestión.

En términos de medición, el desempeño municipal es una resultante de integrar la evaluación de diversos factores, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes: eficacia, eficiencia, gestión y entorno.

La eficacia mide el desempeño de la entidad para cumplir con las metas propuestas en los planes de desarrollo. Es el grado de consecución de los objetivos y las metas; entre mayor sea el grado de cumplimiento en las metas trazadas, mayor será el nivel de eficacia obtenido. Al concentrarse en el cumplimiento de las metas programadas, la eficacia hace referencia únicamente a la obtención de los resultados y productos, sin tener en cuenta la combinación de insumos y recursos empleados por las unidades productivas. También es importante considerar que la eficacia es un concepto relativo a lo propuesto, es decir a las metas, y no a lo deseable, o a la demanda de un determinado servicio.

A partir de lo anterior se podrá establecer que tan bien fue formulado el plan de desarrollo municipal; si hubo deficiencia en el análisis de las causas de los problemas; si hubo incoherencia entre los productos identificados y los resultados pretendidos; si hubo una identificación clara del grado de gobernabilidad de las

acciones propuestas respecto de los demás actores en el escenario regional; o bien si por el contrario, el plan estuvo debidamente formulado, pero la administración municipal no lo utilizó, ni contó con los instrumentos y procedimientos de ejecución y evaluación adecuados para asegurar el logro de los objetivos y metas propuestas.

La eficacia es una medida de la fase de evaluación, que depende en gran medida de un buen proceso de planificación para hacerla viable. Cuando un municipio es eficaz porque cumplió con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo, no solamente está obteniendo buenos resultados en su gestión sino que las comunidades realmente están siendo beneficiadas con la labor de los gobiernos locales, lo cual se traduce en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Así, la eficacia es un concepto que mide el desempeño únicamente desde el punto de vista de la obtención de los resultados sin considerar la combinación de los recursos o insumos empleados por las unidades de decisión. Por lo que, desde esta perspectiva, la eficacia por sí sola no es suficiente para explicar el desempeño de la acción gubernamental, en particular de un gobierno municipal.

La insuficiencia explicativa está dada porque dos o más unidades de decisión pueden conseguir igual nivel de cumplimiento de los objetivos pero utilizando para ello muy distintas cantidades de recursos; eso, desde el punto de vista económico, marca una gran diferencia en el desempeño, porque introduce el problema de los costos de oportunidad.

Si se valora el desempeño de unas entidades territoriales sólo por su grado de eficacia, significa que no interesa el costo de oportunidad de los recursos que se emplean y esto en una sociedad con escasez de recursos y restricciones fiscales no puede ser ignorado.

Ser eficaz a cualquier costo implica que la sociedad está dejando de producir otros bienes y servicios alternativos en los cuales esos excesos de recursos empleados en producir un bien podrían satisfacer otras necesidades o producir más del mismo bien, si eso es lo que demanda la sociedad, pero ubicando la producción más cerca de la frontera de posibilidades.

En esta sociedad actual el sector público es productor de bienes y servicios en mercados que funcionan parcialmente o no funcionan (como en educación o salud); por lo tanto no existe un sistema automático de incentivos por precios o por competencia para mejorar la asignación de recursos; además aquí el costo de oportunidad es significativamente alto por la escasez de recursos.

Por su parte, la eficiencia mide la relación entre productos obtenidos e insumos utilizados en un proceso productivo. Cualquier actividad productiva puede entenderse como un proceso de optimización, en el cual se busca alcanzar la máxima cantidad de productos sin desperdiciar, o aprovechar al máximo los recursos o insumos disponibles.

La evaluación del desempeño en el componente de eficiencia evalúa la capacidad que tiene una entidad territorial para maximizar el nivel de producto con los insumos disponibles o para minimizar los insumos para un nivel de producto en los sectores básicos de la gestión local como educación, salud, agua potable, entre otros. Más específicamente, la entidad que produzca más por unidad de insumo será la más eficiente técnicamente. También lo será aquella que produzca el mismo nivel de producto con menos insumos, es decir, con la utilización de menores recursos.

Una alternativa para realizar el análisis de eficiencia, es mediante la aplicación de la técnica “Data Envelopment Analysis” (DEA), la cual permite estimar la eficiencia relativa a partir de la especificación de funciones de producción. Mediante el análisis DEA, las autoridades territoriales pueden tomar medidas para aprovechar

mejor los recursos disponibles y focalizar acciones institucionales hacia los municipios que presenten los niveles más bajos de eficiencia. A su vez, medir la eficiencia de la gestión territorial permite reasignar recursos para optimizar insumos; Identificar buenas prácticas (en otros términos, definir quién está haciendo mejor las cosas y por qué); establecer metas de eficiencia en el uso y combinación de los insumos y recursos disponibles; monitorear la eficiencia en el tiempo; y premiar los mejores desempeños.

Tanto en el análisis de eficacia como de eficiencia, se opta por evaluar aquellos procesos que son insumos directos del desarrollo de la entidad territorial y por ende se constituyen como los resultados visibles de la gestión. Al medir dichos componentes de esta manera, el análisis se circunscribe a los efectos que tienen el avance en las metas en términos de resultados y productos, así como la dotación y combinación de insumos en los productos deseados. No obstante, los resultados en eficacia y eficiencia no solo dependen de los efectos mencionados sino de múltiples factores que condicionan la gestión territorial que deben ser evaluados.

Quedarse en la evaluación de eficacia y eficiencia es desconocer la complejidad de la gestión territorial y obviar el análisis de los factores que pueden ser las causas determinantes de los resultados.

En esta medida, el análisis de gestión permite determinar la capacidad administrativa; el desempeño financiero de la entidad territorial para dar soporte a sus competencias, a la ejecución de los programas y proyectos del Plan de Desarrollo y a los demás planes estratégicos sectoriales, y la gestión sectorial.

Por capacidad administrativa se entiende la disposición de recursos humanos, tecnológicos y otros, asignados a dar soporte a los distintos procesos y procedimientos que se cumplen dentro de la organización. Esta capacidad se mide mediante indicadores relativos que relacionan los recursos disponibles entre sí o

con respecto de los requerimientos del servicio, o bien relacionados con la competencia prestada.

La importancia de este componente radica no solo en la determinación de la capacidad administrativa y financiera de las entidades territoriales como tal, sino principalmente, en la posibilidad de correlacionar dicha capacidad con los resultados de eficacia y eficiencia. De esta forma, mediante métodos gráficos y estadísticos, es posible medir el grado de incidencia de las debilidades organizacionales y financieras en el desempeño, así como explicar las diferencias en el desempeño que se presenten entre los municipios.

A partir de este análisis, es factible determinar las causas que explican el bajo desempeño de las entidades municipales en los resultados de eficacia y eficiencia, derivados de las debilidades organizacionales y, de esta manera, establecer programas o acciones correctivas.

Por su parte, la capacidad financiera busca medir la situación fiscal de los municipios según los límites a los gastos de las entidades territoriales y el comportamiento de otros indicadores propios de sus finanzas. Ello significa medir el grado de cumplimiento de los límites a los gastos de los municipios, según su capacidad para cubrirlos con sus ingresos de libre destinación; es decir, de acuerdo con su capacidad real de pago.

Asimismo, determina la capacidad de generar ingresos propios; la magnitud de la deuda; la capacidad de generar recursos propios excedentes (ahorro); la importancia de las transferencias federales en las fuentes de financiamiento totales y la magnitud relativa del gasto en inversión. Estos indicadores se conjugan en uno solo que refleja en una única medida los resultados del desempeño fiscal y permite ordenar las entidades territoriales de mayor a menor desempeño. En la medida en que se consolide información oportuna y pertinente, se incluirán en futuras evaluaciones aspectos tales como la existencia de adecuados sistemas de

información para el manejo del presupuesto, la dinámica en el cobro de los tributos, los controles a la evasión, el manejo del pasivo por pensiones, eficiencia en la recaudación, costos de la administración tributaria, etc.

Finalmente, es necesario comentar que los productos dentro de los sectores básicos (agua potable, drenaje y alcantarillado; alumbrado público; aseo público y otros servicios municipales) en eficacia y eficiencia dependen de la identificación de factores y variables particulares de la gestión sectorial que condicionan o inciden en este desempeño. Por lo tanto, se requiere identificar y correlacionar una batería de indicadores que reflejan estos factores que complementan el análisis sectorial.

Por último, el entorno busca determinar qué factores de índole político o socio demográficos, tienen mayor incidencia en los resultados obtenidos en las evaluaciones de eficacia y eficiencia. En consideración a que cada entidad territorial tiene su propia realidad, se exige que se identifiquen aquellos factores que, aunque inciden en el desempeño de sus municipios, no son controlables directamente por el gobierno municipal. Por ende, se necesita que, con base en tales factores, construya indicadores acordes con las particularidades regionales.

Algunos ejemplos de indicadores a utilizar son: las relaciones entre el ejecutivo estatal y el ayuntamiento, los aspectos geográficos y poblacionales, los niveles de pobreza y de desarrollo humano, entre otros.

Para comprender la incidencia del entorno sobre el desempeño municipal, es necesario correlacionar los indicadores obtenidos en las evaluaciones de eficacia y de eficiencia con un conjunto de indicadores que reflejan los distintos componentes del entorno.

### 3.6.1 Evaluación gubernamental en México

Al realizar una evaluación de resultados, es imprescindible identificar a los actores más interesados en el sistema de evaluación como lo son los ciudadanos que buscan información acerca del uso que se les da a sus impuestos, la efectividad de la administración y la puesta en marcha de las propuestas ciudadanas; los políticos interesados en conocer la cantidad, calidad y productividad de bienes y servicios ofrecidos; los implementadores de las políticas públicas, que les permite reconocer los efectos de sus esfuerzos y las repercusiones de su actuación; asimismo otras necesidades de información enmarcadas en la economía, eficiencia y efectividad de la gestión pública (Mejía Lira, 2005, p. 135).

En México la evaluación se ha convertido en un asunto que implica tanto a gobernantes como a los gobernados. Dicho proceso ha pasado por etapas de descentralización administrativa, fiscal y política; así como por la democratización y reformas electorales, la modernización del estado en procesos de reforma y la lógica de conceptualización e implementación de sistemas de evaluación dentro de un contexto especial enmarcado por los cambios que va viviendo el país.

La preocupación por administrar y controlar a los organismos públicos, inició con la creación de mecanismos de seguimiento durante el periodo 1970-1976, de manera que el Congreso de la Unión asumió algunas facultades y se inició el control general de ingresos y egresos de los principales organismos de administración pública.

Durante el periodo 1976-1982 se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargándose de la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público; aunque no existió un sistema de evaluación como tal, esta dependencia identificó y corrigió deficiencias de la gestión replanteando estrategias para los programas gubernamentales.

En el siguiente periodo (1982-1988), se hicieron esfuerzos para generar un Plan de Desarrollo Nacional, conocido como el Plan Global de Desarrollo. Durante este periodo se creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, modificando la Constitución, haciendo obligatoria la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo y la instrumentación de políticas públicas. Este sistema obliga a un mecanismo de consulta popular para recoger la participación social en las etapas de formulación, control y evaluación; asimismo, contempla como vertiente la obligatoriedad de la planeación en el ámbito público.

En 1992 desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto y sus funciones fueron transferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como una propuesta de cambio significativo para lograr la eficacia y eficiencia gubernamental. Ya en este periodo se identifica la necesidad de una evaluación de políticas públicas orientada a medir los impactos y los beneficios sociales.

El nuevo paradigma sobre globalización que se consolidó de 1994-2000 reforzó la idea de un sistema de medición de la actividad pública y la búsqueda de un gobierno eficiente y efectivo que ofrezca servicios de clase mundial, planeación estratégica a largo plazo, autonomía de gestión, evaluación por resultados, técnicas de administración de calidad total, estándares de servicio, desregulación interna y externa, organizaciones flexibles, entre otras cuestiones.

Durante la administración 2000-2007, el Gobierno se encaminó a obtener mejores resultados en materia social, económica y política, mediante el Modelo de Innovación Gubernamental implementado, para recuperar la confianza de la ciudadanía, transformándolo en una institución competitiva que contribuya a lograr los resultados planteados en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social así como en materia de orden y respeto a través de un Plan Nacional de Desarrollo en que se establecen criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación.

El Poder Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012, plantea que para responder satisfactoriamente a los retos plasmados en el documento se requiere mejorar la calidad del gasto público mediante un Sistema de Evaluación del Desempeño e incorporar los resultados al proceso de toma de decisiones que retroalimente el siguiente ciclo presupuestario.

Por otro lado, se pretende reforzar la rendición de cuentas y la transparencia, promoviendo que la cuenta pública y la correspondiente fiscalización se realice de forma más oportuna y con mayor eficiencia y eficacia; y se propone adoptar políticas de rendición de cuentas con un enfoque por resultados que contribuyan a transparentar la mejora en la provisión de bienes y servicios para la sociedad.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 plantea la necesidad de contar con una evaluación permanente del funcionamiento y resultados de las instituciones que permita que el sector público eleve sustancialmente su productividad y modernice procesos específicos. Para ello, se rediseñará e implementará un nuevo sistema de evaluación del desempeño basado en indicadores que califiquen los programas del Gobierno en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad.

Es por ello, que se diseñó un Modelo de Gestión Pública Municipal, para medir el grado de eficiencia y eficacia de los servidores públicos en sus puestos de trabajo, así como el uso racional y efectivo de los recursos con el municipio cuenta, y por otro lado, determinar la satisfacción de la ciudadanía con la prestación de dichos servicios y propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones que le dan rumbo e identidad al municipio.

### 3.7 La planeación

En toda gestión pública municipal debe existir una correcta planeación, de lo contrario difícilmente se podrán lograr los objetivos del municipio, es por ello, que a continuación, se define planeación:

#### 3.7.1 Concepto de planeación

La palabra previsión (ver anticipadamente), implica la idea de anticipación de acontecimientos y situaciones futuras, que la mente humana es capaz de realizar y sin la cual sería imposible hacer planes. Por ello decía Münch (2010), la previsión es la base para la planeación. La previsión es un concepto de la planeación que define las condiciones futuras de un proyecto y fija el curso concreto de acción a seguir.

La planeación es la determinación de lo que va a hacerse, incluye decisiones de importancia, como el establecimiento de políticas, objetivos, redacción de programas, definición de métodos específicos, procedimientos y el establecimiento de las células de trabajo y otras más.

De ésta manera, la planeación es una disciplina prescriptiva (no descriptiva) que trata de identificar acciones a través de una secuencia sistemática de toma de decisiones, para generar los efectos que se espera de ellas, o sea, para proyectar un futuro deseado y los medios efectivos para lograrlo (Taylor, 1991, p. 95). En otras palabras la planeación es proyectar un futuro deseado y los medios efectivos para conseguirlo.

La planeación es la función de la administración pública que consiste en determinar los objetivos generales de cada institución o conjunto de ellas a corto, mediano y largo plazos; en establecer el marco normativo dentro del cual han de efectuar sus operaciones; en formular planes, programas y proyectos y en identificar las medidas, estrategias y recursos necesarios para cumplirlos (Morones Hernandez & Santana Loza , 1991, p. 56).

La planeación es un instrumento de la política de desarrollo que hace posible establecer políticas coherentes de crecimiento expresadas en términos cualitativos y cuantitativos y que facilita tomar decisiones sobre la base de un conocimiento general y objetivo de los hechos, considerando los distintos intereses sociales, e incluyendo los objetivos nacionales, regionales, globales y sectoriales, así como los instrumentos para alcanzarlos (Vázquez Arroyo, 1982, p. 58), éste método permite realizar profundas transformaciones estructurales y forzar el ritmo de desarrollo.

La idea central de la planeación es la racionalidad, esto significa que entre la multitud de posibilidades de acción, es necesario elegir entre ellas las que sean más adecuadas para la realización de los valores finales a los que tiende la autoridad encargada de la planeación; lo que implica seleccionar entre objetivos, procedimientos, programas, proyectos y actividades concretas.

La planeación es el proceso mediante el cual, dentro de la estrategia de la política de desarrollo dentro de un país, se postulan las metas de su crecimiento; pero la elaboración de planes, programas y proyectos no tiene sentido si no se traducen en acción, porque para ser efectiva la planeación debe abarcar el conjunto de actividades que conduzcan a las transformaciones establecidas en sus metas y propósitos, es decir, debe traducir en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos previamente fijados, lo que hace indispensable establecer programas anuales de gestión gubernamental con el cálculo de los recursos requeridos para hacer realidad en la acción inmediata los objetivos a largo y mediano plazo de un plan de desarrollo económico y social.

Sin embargo, cuando se habla de planeación, también suele utilizarse el término no sólo con uno, sino con los siguientes dos alcances diferentes, pero que en nuestra concepción no disociamos:

- La planeación como elaboración de planes, programas y proyectos.

- La planeación como proceso y estrategia.

Se debe entender la planeación como una dinámica de cálculo que precede y preside la acción, que no cesa nunca, que es un proceso continuo que acompaña a la realidad cambiante.

Al considerar a la planeación como proceso se puede plantear varias cuestiones, ante todo concebir la planeación como algo que se realiza permanentemente y en segundo lugar supone un sistema de planeación mediante el cual se hacen y elaboran los planes y programas, no como un plan-libro sino como un plan situacional. La planeación como proceso implica, por tanto, la realización de una actividad continua y unitaria que no termina con la formulación de un plan determinado, si no que implica el reajuste permanente entre medios, actividades y fines y sobre todo de procedimientos a través de los cuales se pretende incidir. Dichos reajustes se realizan tomando en cuenta a los diferentes actores sociales que inciden en un mismo escenario en el que se desarrolla el plan o programa (Ander-Egg, 1995, p. 284).

Lo substancial de la planeación es el planificar teniendo en cuenta la totalidad social en cuanto contexto más amplio de las áreas de intervención que han sido o van a ser programadas al igual que la intencionalidad eminentemente práctica que distingue a la misma. Esto conduce a prestar atención a los diferentes actores y sectores sociales, que buscan sus propios objetivos, que tienen sus propias apreciaciones y/o valores de cómo deber ser la sociedad y, que desarrollan sus propias estrategias para el logro de sus objetivos o propósitos.

Se puede decir que la planeación suministra un marco que, como referencia direccional, proporciona un horizonte que orienta y predetermina un conjunto de acciones y criterios operacionales que:

- Suponen un conocimiento de la realidad sobre la que se va a actuar, expresada en un diagnóstico.

- Procura incidir en el curso de ciertos acontecimientos con el fin de que se cambie una “situación inicial” por otra llamada “situación objetivo” a la que se quiere llegar.
- Sienta las bases para una toma racional de decisiones que se traducen en una serie de actividades que procuran alcanzar determinadas metas u objetivos. Se trata de construir el futuro de algo.

Planificar, como lo menciona Ruiz Caro (2002) es, en última instancia, simplemente ensayar los efectos de decisiones alternativas, es adelantarse a situaciones hipotéticas. En este sentido, se deben tener presentes cuáles son los tipos de decisiones que se disponen en función de las perspectivas de corto y mediano plazo, entre ellas se encuentran las decisiones sobre cómo asignar recursos, ya sean humanos, financieros, físicos; en segundo lugar qué tipo de actividades económicas y sociales van a ser realizadas, en tercer lugar se deben tomar en cuenta las instituciones, qué organizaciones, etc.; en cuarto lugar es importante tener clara la manera de insertarse en el nuevo contexto internacional y por último, se debe tener bien claro cuál es el camino hacia el cual se va, cuáles son los ideales, valores y aspiraciones.

Considerada la planeación como metodología, ésta debe apoyarse en un acervo teórico que integre en una síntesis los avances de la teoría política, la teoría sociológica, la teoría económica y el desarrollo organizacional.

Finalmente, como sistema, hace referencia a una estructuración y organización que haga posible atender todos los aspectos relacionados con la territorialidad y la temporalidad, con los niveles de organización político administrativa y los plazos, teniendo como eje fundamental los intereses de los sujetos sociales implicados.

### 3.7.2 Tipología de la planeación

Dentro de este marco referencial podemos distinguir tres tipos distintos de planeación: la planeación prospectiva, la planeación situacional y la planeación estratégica situacional.

### 3.7.3 Planeación Prospectiva.

Lo que distingue a la planeación prospectiva es su énfasis en la formulación de los objetivos o futuro deseado y la búsqueda activa de medios para hacerlo posible. El proceso de planeación se extiende desde la formulación de los ideales sociales y económicos más generales, hasta los detalles de la elaboración e implantación de decisiones.

En relación a las actitudes frente al presente, el pasado y el futuro, la planeación prospectiva contempla los siguientes enfoques:

- El enfoque denominado “inactivistas”. Caracterizado por el hecho de que el estado actual de la organización y su medio ambiente se consideran adecuados. Además, el pasado puede o no añorarse y no preocupa el futuro, resultado que no hay necesidad de planeación, excepto dejar que las cosas continúen como van.
- El enfoque “reactivista”. Caracterizado porque su actitud responde a la consideración de que todo tiempo pasado fue mejor, existe además un estado de insatisfacción con respecto al funcionamiento actual de la institución y a las circunstancias que la rodean. La planeación se orienta entonces a la “re-creación” del pasado, esto es, el “re-establecimiento” del pasado en el futuro.
- El enfoque “preactivista”, quien toma el futuro como lo más importante, pero se piensa predecible. No interesa volver al pasado o mantener la situación

actual. Se planea para prepararse y sacar el mejor provecho de ese futuro inevitable.

- El enfoque “prospectivista”, quien considera que el futuro es lo más importante y depende de lo que se haga en el presente; entonces se planea diseñando primero un futuro deseado que sea factible y que involucre en principio únicamente medios actualmente disponibles, para luego preparar, seleccionar, implantar y controlar maneras de hacerlo posible.

Imagen No. 1

<b>CUATRO POSTURAS DE PLANEACIÓN EN TÉRMINOS DE LAS ACTITUDES HACIA EL PRESENTE, EL PASADO O EL FUTURO DE LA ORGANIZACIÓN Y SU MEDIO</b>		
	<b>PASADO SATISFACTORIO</b>	<b>PASADO INSASTIFACTORIO</b>
<b>PRESENTE SATISFACTORIO</b>	<b>INACTIVISMO (1)</b> futuro irrelevante	
<b>PRESENTE INSATISFACTORIO</b>	<b>REACTIVISMO (2)</b> restablecimiento del pasado en el futuro	<b>PREACTIVISMO (3)</b> futuro inevitable
		<b>PROACTIVISMO (4)</b> futuro construible

Fuente: Inzunza Vicente. *Planeación prospectiva. Instituto Tecnológico de Hermosillo.*  
 Disponible en: [www.ith.mx/revista\\_espacio\\_ith/numero\\_1/r01\\_planeacion.html](http://www.ith.mx/revista_espacio_ith/numero_1/r01_planeacion.html). Fecha de consulta: Noviembre de 2013. Fig. 4, p. 5.

### 3.7.4 Planeación Estratégica

La planeación estratégica es un proceso que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso.

Como tendencia general en la planeación actual se encuentra la planeación estratégica. Este tipo de planeación contiene elementos que pudiesen hacer que se considere de ella un método; considerando que éste se refiere tanto al enfoque de la dirección, como al proceso.

Otro aspecto importante es que considera que un plan debe operacionalizarse (elemento fundamental para hacer funcionar un plan) y además hace énfasis en la efectividad del mismo (finalidad de todo plan).

Según (Steiner, 1998, p. 72), la planeación estratégica no puede estar separada de funciones administrativas como: la organización, dirección, motivación y control. Además, este tipo de planeación está proyectada al logro de los objetivos institucionales y tienen como finalidad básica el establecimiento de guías generales de acción de la misma.

Este tipo de planeación se concibe como el proceso que consiste en decidir sobre los objetivos de una organización, sobre los recursos que serán utilizados, y las políticas generales que orientarán la adquisición y administración de tales recursos. Otro elemento fundamental dentro de la planeación estratégica es que su parámetro principal es la efectividad.

Según su ámbito, su temporalidad y su nivel de especificidad se reconocen tradicionalmente tres niveles de planificación:

- *La planificación estratégica.*- Es comprensiva a largo plazo y relativamente general. Se centra en temas amplios y duraderos que aseguran la efectividad de la organización y su desarrollo durante años. El plan estratégico establece la finalidad de la organización y puede describir un conjunto de metas y objetivos.

- *La planificación operativa.*- Se establece a corto plazo, es específica y orientada a la consecución del objetivo determinado. Convierte los conceptos generales del plan estratégico en cifras claras, en pasos concretos y en objetivos evaluables a corto plazo. La planificación operativa demanda una aplicación de recursos que sea eficiente y efectiva en costos, en la solución del problema y en la consecución de los objetivos establecidos.
- *La planificación táctica.*- Se ubica en el enlace que puede establecerse entre los procesos de la planificación estratégica y de la planificación operativa. Es más limitada, específica y de mediano plazo, en comparación con la planificación estratégica, la táctica se refiere más a asuntos relativos a la eficiencia que a la eficacia a largo plazo.

Lo anterior queda sintetizado en el cambio paradigmático de acuerdo a los componentes que se enlistan en el siguiente cuadro:

Tabla No. 1

<b>Cambio</b>	<b>De</b>	<b>A</b>
<b>Objetivo</b>	Hacer un Plan	Desarrollar Procesos
<b>Orientación temporal</b>	Reactiva	Prospectiva
<b>Tipo de planificación</b>	Normativa	Participativa
<b>Modo de producción</b>	Desde la Oficina	En Interacción con actores
<b>Rol del planificador</b>	Técnico	Tecnopolítico
<b>Análisis</b>	Lineal-extrapolativa	Situacional - Contingencial
<b>Frecuencia</b>	Puntual-ocasional	Permanente
<b>Horizonte temporal</b>	Corto plazo (3 años)	Mediano y largo plazo (10 años)
<b>Orientación profesional</b>	Monodisciplinario	Interdisciplinario
<b>Enfasis temático</b>	Infraestructura física	Desarrollo Integral
<b>Enfasis técnico</b>	Investigación	Investigación-acción
<b>Elaboración</b>	Predominio técnico	Construcción social

Fuente: Tomado de Javier Medina Vázquez en su trabajo denominado *Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional* (p. 17), este autor señala que es una adaptación de: Medina Vázquez, Javier "Los estudios del futuro y la prospectiva: claves para la construcción social de las regiones", ILPES, 1996.

### 3.7.5 Planeación Estratégica Situacional

La planeación estratégica situacional (PES) parte del principio que es posible el planeamiento de la acción social en circunstancias de alta complejidad, alta incertidumbre y poder compartido.

Sus herramientas, teóricas y metodológicas, provienen de un enfoque multidisciplinario que toma elementos de la sociología, la economía, la ciencia política, la teoría de juegos, la teoría de sistemas, la lingüística, el análisis estratégico y situacional y la teoría de la solución de problemas cuasi-estructurados.

La PES se construyó en un abierto debate con los enfoques deterministas que subyacen en los modelos de la planeación del desarrollo surgidos en América Latina a mitad del siglo pasado y se ha convertido en un instrumento eficaz de planeación tanto para las instituciones del Estado como para las organizaciones comunitarias y diversos actores sociales.

La PES es una teoría y un método sobre la planificación pública. Es un instrumento innovador que permite incrementar los niveles de gobernabilidad y construir viabilidad al cambio; apoya la toma de decisiones al momento de definir y solucionar problemas de interés colectivo.

Configura una lógica de Gobierno, pues gobernar es resolver problemas, gobernar es enfrentar problemas parciales con plena conciencia del cambio global que buscamos y del impacto de cada acción parcial sobre la gran meta que significa el proyecto de gobierno. Es una metodología que ayuda a centrar la estrategia en los problemas principales y sus alternativas de solución y desarrollo.

La Planeación Estratégica Situacional planifica a partir de problemas de una realidad social compleja que no puede desagregarse o sectorizarse, no planea por sectores o por objetivos.

Algunas de sus características generales son las siguientes:

- Instrumento especialmente pensado para gobernar.
- No es solamente un modelo más de planificación.
- Es una forma de pensar, planificar y actuar desde y como gobierno.
- Se construye en el marco de la necesidad de incrementar la eficacia de gobierno en sociedades complejas.
- Su lema es no improvisar, por tanto, incorpora una cultura de análisis permanente tecno-político de la situación, y de lo que se está haciendo o pensando hacer.
- Establece como punto de partida, la realidad de los gobiernos, acepta y favorece la rentabilidad política, sin estimular el clientelismo.
- Convive con otros modelos de planificación.
- Incorpora categorías y herramientas concretas.

Los supuestos básicos de la Planeación Estratégica Situacional (PES), para su aplicación en los equipos de gobierno son los siguientes:

1. La PES parte del gobierno para llegar a la ciudadanía, es un instrumento que permite trabajar desde el gobierno. En este sentido, no se puede abordar lo ciudadano sin trabajar con el gobierno. El poder no se construye solamente desde abajo, desde el gobierno también se construye poder para gestar cambios en la sociedad.
2. Otra parte importante de la PES es asesorar y capacitar en la idea de hacer actuar a los miembros de un gobierno como gobierno y no solo como administradores. En ese sentido la apuesta de la PES es convertirlos, de administradores a gobierno.

3. El perfil de la PES no desconoce la acción ciudadana por el contrario la alienta y la crea para que funcione a partir de la acción del gobierno, y esto es, a partir de un Plan de Gobierno.
4. El Taller es un instrumento pedagógico que utiliza la PES siempre y cuando, se utilice desde la lógica de gobierno, en la que incluye asesoría y capacitación.
5. La PES proyecta hacia futuro, desde un ejercicio cotidiano de gobernabilidad en la articulación con La PES es una teoría y un método sobre la planificación pública. Es un instrumento innovador que permite incrementar los niveles de gobernabilidad y construir viabilidad al cambio; en otras palabras, es una apuesta para ganar como gobierno y como sociedad, pues apoya la toma de decisiones al momento de definir y solucionar problemas de interés colectivo.

En el método PES, los resultados de un gobierno se ordenan en relación a *tres balances*:

- Balance de Gestión Política.
- Balance macroeconómico.
- Balance de intercambio de problemas específicos.

Los criterios para los balances tienen dos componentes:

- Eficacia formal o técnica.
- Eficacia material o política.

### 3.7.6 Ciclo de la planeación

El ciclo comúnmente aceptado de la planeación considera las siguientes etapas o fases:

1. Evaluar las condiciones actuales, es decir, la realización de un *diagnóstico* para tener una visión panorámica, antecedente e incluso alternativa.
2. Determinar *objetivos y metas* concretas y específicas, medibles, precisas.
3. Establecer el plan de acción para el logro de los objetivos. Los cursos de acción planificados reciben el nombre de *estrategias y tácticas*.
4. La asignación de los recursos para la realización del plan, éstos pueden ser financieros, físicos, humanos, tecnológicos, de tiempo. Esta asignación de recursos suele controlarse y llevarse mediante un *presupuesto*.
5. La *ejecución* se relaciona con la delegación de tareas, con la acción impulsada por los objetivos y con la obtención de datos para la retroalimentación, sea ésta para el monitoreo o la toma de decisiones oportuna.
6. El *control* es el conjunto de actividades de gestión que tienen por objeto asegurar que los resultados en curso correspondan con los resultados planeados y que del proceso comparativo se pueda verificar el cumplimiento de los estándares establecidos. En esta fase es común encontrar seguimiento y evaluación, esto no corresponde a una visión en donde sean los componentes finales de la planeación, sino como un proceso a lo largo de la misma planeación.

En el siguiente apartado se observará la planeación en América Latina desde algunas de sus instituciones de planeación.

### 3.8 Planeación en América Latina y Europa

En Latinoamérica, los primeros intentos de planeación los representan los gobiernos de Cárdenas en México y de Perón, en Argentina, sin embargo, el verdadero desarrollo de la planeación en América Latina se da en 1961 con la puesta en marcha de la “Alianza para el progreso” (ALPRO) en la reunión en Punta del Este Uruguay, en la que se buscaba apoyar económicamente, bajo los

auspicios del gobierno norteamericano a través de la ejecución democrática de programas nacionales de desarrollo económico.

La característica primordial que asume la planeación en América Latina, es la de una técnica, que permitiría alcanzar las condiciones óptimas para la estabilidad económica, política y social, mediante una adecuada capacitación de los encargados de elaborar los planes y programas de desarrollo económico a través del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Gómez Sabina, 2005, p. 152).

Bajo esa visión, la planeación en Latinoamérica en general, presenta las siguientes características:

- a) Exceso de formalismo en las tareas de planeación,
- b) Falta de apoyo político a las acciones de planeación,
- c) Escaso desarrollo metodológico para la formulación de planes anuales operativos,
- d) Generación escasa de proyectos,
- e) Deficiencias en la formulación del financiamiento de los planes y
- f) La inexistencia de sistemas de información estadística adecuados a las necesidades de planeación.

El carácter tecnocrático de la planeación permitió reflexionar en el contexto de nuestros países, emergiendo una corriente crítica latinoamericana de la planeación y el desarrollo (Gómez Sabina, 2005, p. 241).

Algunas de las principales concepciones de desarrollo de los procesos de planeación económica y educativa de nuestro país son las siguientes:

- Concepción lineal o de modernización: plantea que el subdesarrollo es una fase más para alcanzar el desarrollo, imitando o repitiendo los pasos seguidos por los países desarrollados.

- Dualismo estructural: establece que la economía de los países subdesarrollados es una economía dual, es decir, coexisten un sector de elevada productividad orientado a la exportación (industrial), y otro de baja productividad (agropecuario).
- Teoría de la dependencia: El capitalismo implantado por la vía de la dominación pasara a formar parte del sistema capitalista mundial, solo que con funciones de subordinación y con calidad de dependiente. Se reconoce que el capitalismo mundial es el que reproduce y perpetúa el subdesarrollo.

La planificación del desarrollo es un mecanismo cuyos antecedentes se remontan a más de medio siglo, tanto en Estados Unidos como en la ex Unión Soviética y Europa. En el primer caso, en la época de la gran depresión durante los años treinta, bajo el gobierno del presidente Roosevelt, tienen lugar los primeros intentos de planificación integral con la creación del Tennessee Valley Authority (TVA), una de las grandes empresas públicas que aún continúa en manos del Estado norteamericano (Ruiz Caro, 2002).

Asimismo, se tiene la experiencia de Europa y la ex Unión Soviética, consideradas en aquel momento experiencias interesantes, aunque se cuestiona fuertemente la restricción de las libertades ciudadanas y los costos que asume la población rural.

La nueva política económica surgida después de 1925 en la URSS dio lugar a un crecimiento económico espectacular acompañado de un aumento de la calidad de vida de los ciudadanos.

El uso de modelos matemáticos y la investigación operacional que se empezó a utilizar durante la Segunda Guerra Mundial para la planificación de las actividades y movilización de apoyo a los aliados generó toda una serie de nuevas técnicas que según algunos expertos fueron, en gran medida, la base del éxito. El desarrollo de las cuentas nacionales en los años 30 y 40 en el que destaca el

economista Stone sirvieron de base para el diseño de una serie de modelos al que contribuyeron los avances en matemáticas, estadísticas, y econometría (Ruiz Caro, 2002, p. 42).

El rol del sector público en el estado benefactor en Europa, sobre todo en Inglaterra, determinó que se empezara a planificar de una manera acelerada. El éxito del plan Marshall constituyó una muestra de las más modernas ideas sobre planificación. Las experiencias señaladas dieron lugar, a principios de la década de los cincuenta, a que imperara la intervención decidida programada y racional sobre el desarrollo.

En dicho período surgieron una serie de desarrollos metodológicos como el modelo de doble brecha -la fiscal y las divisas-, la planificación de las inversiones públicas, las tablas insumo-producto, el surgimiento de polos de desarrollo. Asimismo, surgieron experiencias como, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones que tuvo éxito en términos de crecimiento económico, y que fue probablemente una política adecuada para la época, que lamentablemente se mantuvo en la región mucho más tiempo del que era conveniente y necesario.

El conjunto de desarrollos metodológicos señalados dominaron la planificación de los modelos económicos a fines de la década de los cincuenta y principios de los sesenta y dieron lugar a una diseminación y aceptación generalizada del planeamiento del desarrollo y de la importancia de “disponer de un plan” (Ruiz Caro, 2002). Este fue un período de gran creatividad que tuvo un escenario de enorme crecimiento de la economía mundial.

Durante esta etapa de surgimiento y fortalecimiento de la planificación, en América Latina se difundió, a partir de la década de los cincuenta, la programación económica, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones; se

desarrollaron muchas de las ideas sobre planeamiento económico y planeamiento del desarrollo y empezaron a difundirse por toda la región.

En 1962 se creó el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), así como una serie de institutos y ministerios de planificación por toda la región. La planificación del desarrollo adquirió un auge en América Latina. Asimismo, la Alianza para el Progreso, lanzada en 1961, planteó que uno de los requisitos para acceder a los fondos consistía en disponer de un plan de desarrollo.

En la década de los setenta se observan otros cambios importantes. Por primera vez, en respuesta a las limitaciones señaladas, se plantea la idea de un enfoque integral y se consideraba que el enfoque unificado resolvería los problemas originados por la rigidez de la planificación concebida e instrumentada hasta entonces. Se introdujo por primera vez la idea de trabajar de manera unificada considerando los aspectos culturales, sociales, educación, territorio. Asimismo se puso énfasis en la concepción de estilos de desarrollo -que tuvo un enorme impacto en América Latina- así como en las visiones de futuro como parte de este enfoque integrado. Por supuesto, también surgieron también críticas, que cuestionaron la posibilidad de considerar un enfoque unificado.

En cierta medida, se criticaba la concepción de que el Estado fuera tratado como un ente infalible. Además, se puso de manifiesto la sensación de incertidumbre y la necesidad de una nueva concepción del desarrollo.

Ya en la década de los ochenta, en América Latina se produjeron una serie de desequilibrios macroeconómicos y sociales que fueron enfrentados con las propuestas del Consenso de Washington. Durante la segunda mitad de la década de los noventa vuelven a surgir una serie de ideas importantes en el campo de la economía y para entonces, ya se había reflexionado y evaluado las experiencias de desarrollo de las economías de mercado, observándose que no existía un solo

tipo, que algunas planifican más y otras menos, y que no es lo mismo el capitalismo japonés que el alemán, o el de Singapur, que el americano, británico y holandés. Por lo tanto, la relación entre Estado y mercado no está dada exclusivamente por doctrinas dogmáticas, sino que hay una enorme variedad de alternativas y posibilidades (Ruiz Caro, 2002, p. 43).

Asimismo, se disponía de las lecciones resultantes de la denominada década perdida, así como de las fallas del Consenso de Washington para enfrentar la gran volatilidad de los mercados internacionales y para anticiparse a las crisis financieras. El análisis y la evaluación de dicho consenso, los avances en el planeamiento empresarial y las dificultades para aplicar políticas públicas anti cíclicas que convergen en los años noventa, constituyen situaciones que determinaron el replanteamiento de las visiones de largo plazo, específicamente, de la planificación estratégica.

Se retomó la necesidad de disponer de visiones de largo plazo, de que los países deben asumir plenamente el plan con apoyo de los actores del desarrollo y que deben abarcar los aspectos estructurales, sociales y humanos.

Esta revalorización de la planificación estratégica hace énfasis en la necesidad de tener una visión de futuro; que no es suficiente simplemente planificar en el corto plazo; que es imprescindible prestar atención al contexto externo rápidamente cambiante y desarrollar una capacidad de respuesta; hace énfasis en que es fundamental prestar atención al papel de las instituciones y poner énfasis en las actividades y recursos de manera integral.

De estas diversas experiencias surgen cuatro ideas centrales en relación con la importancia que adquiere el diálogo en la planeación latinoamericana:

1. La necesidad de que las políticas públicas cuenten con una base amplia de apoyo ciudadano;
2. Que las políticas públicas sean políticas de Estado de largo plazo;

3. La necesidad de abrir canales para maximizar la participación de la sociedad civil; y
4. Que haya voluntad política, tanto del ejecutivo pero también de parte de la oposición. Es decir es necesario articular una doble concertación: una de tipo político, la otra de tipo social.

En suma, la visión que prevalece desde los diversos organismos internacionales sobre la planeación en América Latina, se trata de un fenómeno de doble naturaleza: por un lado, como una técnica para proyectarse hacia ciertos objetivos y metas estratégicas que fomenten la cohesión social, y por el otro, como un ejercicio que asuma la política no como confrontación sino como un juego de construcción de sinergias.

La importancia de estos mecanismos en el ámbito del desarrollo radica en el hecho de que soluciones basadas en el consenso y que cuentan con una amplia base de legitimidad ciudadana contribuyen a “blindar” los procesos de reforma de gran importancia contra la contaminación política partidista, haciendo que éstas se conviertan en políticas de estado y no tan sólo del gobierno de turno, incrementando de esta manera su viabilidad y sostenibilidad en el largo plazo.

### 3.9 La planeación en México

En el artículo 26 de la Constitución Federal se estipula que el Estado debe organizar un Sistema de Planeación Democrática, constituido por un conjunto de programas que se establecen entre diversas dependencias y órdenes de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad civil; dichas relaciones se conforman según los principios básicos que establece la Ley de Planeación.

Anteriormente la federación y los gobiernos estatales tenían la responsabilidad de coordinar acciones de desarrollo y el municipio prácticamente sólo se encargaba de recibir las obras y acciones que los planes de los órdenes “superiores” de gobierno consideraban adecuados para cada municipio en determinado momento,

sin embargo a partir de las reformas constitucionales de 1983 y 1999 los ayuntamientos han ampliado su campo de acción y tienen ahora una mayor competencia en la elaboración de políticas públicas que les permitan hacer frente a la gama cada vez más extensa de problemas que les afectan, estas nuevas facultades de los ayuntamientos les obligan a involucrarse más directamente en la planeación del desarrollo local, estatal y nacional. Trejo (2009).

Las bases jurídicas para la planeación gubernamental en México se encuentran en la Constitución Política en los artículos 25, 26 y 115, en la Ley Federal de Planeación, en las Constituciones Políticas de los estados, en las Leyes Estatales de Planeación y en las Leyes Orgánicas de la Administración Pública estatal y del municipio libre; el Poder Ejecutivo federal, estatal y municipal (según sea el caso) es el encargado de la elaboración, ejecución, control y evaluación de los planes en sus respectivos niveles de gobierno, el órgano responsable de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo es la oficina de la Presidencia de la República, en el caso estatal son los COPLADE (Comités de Planeación del Desarrollo) y en el municipal los COPLADEM o COPLADEMUN (Comités de Planeación del Desarrollo Municipal), (Mastroscello, 2007, p. 129).

El concepto de Sistema Nacional de Planeación ha sido referido como el Sistema Nacional de Planeación Democrática, esto desde la creación de la ley de planeación con Miguel de la Madrid Hurtado en 1982.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de realizar acciones de común acuerdo.

Las modalidades que adoptan las acciones que realizan al interior del Sistema Nacional de Planeación Democrática son las dependencias, órganos de gobierno, agrupaciones e individuos para el cumplimiento de los objetivos nacionales. Estas

corresponden a la obligatoria, la de coordinación, la de concertación y la de inducción.

Todas las actividades que componen el proceso de planeación se realizan a través de estas vertientes, lo que permite asignar responsabilidades y tareas para los actores sociales en el proceso, de acuerdo a su ámbito de acción y con base en la naturaleza y características de los documentos que se elaboren en el sistema.

A partir de la creación de ese sistema se crea una nueva ideología regional. Podemos definir el concepto de Planeación Democrática más ampliamente como:

*“el conjunto articulado de relaciones funcionales, emanado de un sistema de planeación en el que participan todos los sectores de la población; que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con la organización de diversos grupos sociales con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo, mediante responsabilidades y funciones establecidas, dando por resultado distintos documentos que se distinguen y su jerarquía, cobertura espacial y temporal o la función específica a cumplir dentro del sistema”* (Ordaz Zubia & Saldaña García, 2005, p. 82). Los programas que presenta el Plan Nacional de Desarrollo son: nacionales, regionales y especiales.

### **3.10 La planeación en el Estado de Michoacán**

En el estado de Michoacán existen diversas instancias que han elaborado guías para la realización de una buena planeación en el Estado. Una de ellas es la Coordinación de la Planeación para el Desarrollo (CPLADE 2012) cuya misión es *“Regir, normar y dinamizar la planeación para el desarrollo, impulsando la integración y gestión de proyectos, la democracia participativa y la coordinación de los tres órdenes de gobierno, apoyados en un Modelo de Calidad y en servidores públicos capacitados, para promover el desarrollo sustentable que permita alcanzar mejores niveles de vida para todos los michoacanos”*.

La CPLADE insiste en que la planeación hoy “ya no puede ser entendida como esa actividad de escritorio a través de la cual algunos expertos soñadores se imaginaban el presente y el futuro del municipio sin consultar las demandas y aspiraciones de la población”, sino como un ejercicio de análisis, discusión y negociación entre los distintos actores locales para determinar colectivamente las metas de desarrollo y los instrumentos que permitan alcanzarlas en un horizonte de tiempo determinado.

Es en este marco en el que La CPLADE ha realizado una Guía Metodológica para la Elaboración de los Planes a la vez que un Marco de Referencia de la Planeación en los cuales se incluyen las bases conceptuales y metodológicas que, en materia de Planeación, son aplicables en el contexto de la Entidad. Ambos documentos sirven de consulta o guía para los diferentes agentes que, a través del Sistema Estatal de Planeación, participan en la promoción del desarrollo del Estado, como son: gobierno estatal, federal y municipal, así como los sectores social, económico y privado.

La planeación del desarrollo estatal se expresa en el Plan Estatal de Desarrollo, y en los programas sectoriales, regionales y especiales que se deriven de éste.

La Ley de Planeación, establece, de igual forma, la obligación de los ayuntamientos del Estado de elaborar y aprobar, conforme a las bases de coordinación que se hubieren convenido con el Gobierno del Estado, los planes y programas de desarrollo municipal. El Estado podrá coordinarse y convenir con la federación y con los municipios, las acciones para la planeación y el desarrollo.

Es por ello, que, para lograr una coordinación, concertación e inducción de las actividades que realizan las distintas dependencias federales en la entidad y las acciones de gobierno federal, estatal y municipal, así como de los sectores público

y privado; se ha formado el Comité de Planeación para el Desarrollo de Michoacán (2012)

En el Marco de Referencia de la Planeación, que presenta la CPLADE, se afirma que el COPLADEM es el órgano responsable de orientar la planeación del desarrollo estatal, a través de la coordinación intergubernamental, la concertación y participación social. Su objetivo es coordinar la formulación, instrumentación, evaluación e información del Plan de Desarrollo Integral del Estado y que los esfuerzos que realicen los Gobiernos Estatal y Municipales sean congruentes con los del Federal, en las diferentes etapas del proceso de la planeación, propiciando la colaboración de los diversos sectores sociales.

En este mismo documento se presenta “El Sistema Estatal de Planeación Democrática” como el conjunto articulado de esfuerzos, mecanismos, instrumentos, procedimientos y acciones que realicen las autoridades estatales y lo sectores social y privado del Estado, con el propósito de asumir la responsabilidad y el compromiso de conseguir y materializar el desarrollo integral del Estado.

Se plantea que El Sistema Estatal de Planeación se caracteriza por ser participativo, propositivo y democrático, en donde la población colabora en la definición y participación directamente en las acciones de desarrollo. Ello con la idea de tener un vínculo entre la gestión pública y las propuestas, necesidades y demandas sociales. De ahí que existan mecanismos permanentes de participación social.

El Sistema se apoya en una estructura institucional, que en distintos niveles de operación define responsabilidades claras para todos los participantes, y cuenta con una infraestructura básica que sirve de apoyo a su funcionamiento general.

Uno de los principios en que se finca el Sistema Estatal de Planeación, es el de compatibilizar las necesidades urgentes con las acciones que promuevan la evolución del desarrollo del Estado, pero con la participación social organizada. De esta manera la Organización Social es, dentro del Sistema Estatal de Planeación, el factor fundamental que permite plantear soluciones a las necesidades de una sociedad altamente demandante de organización que perfeccionen, y se adapten a las nuevas exigencias de la realidad michoacana.

El Sistema Estatal de Planeación, para su operación requiere obligatoriamente de los siguientes componentes:

1. El Proceso de Planeación.
2. Las Vertientes de participación.
3. La Estructura institucional del Sistema Estatal.
4. La Infraestructura y subsistemas de apoyo, y
5. El Plan Estatal de Desarrollo y sus Programas de Mediano Plazo.

Es en este sentido que El Plan Estatal de Desarrollo representa un instrumento básico para la operación del Sistema Estatal de Planeación, ya que con su formulación puede iniciarse un proceso participativo de aproximación a un modelo de desarrollo propio. Para ello, se menciona que es fundamental la identificación de la problemática económica y social del Estado, la elaboración de un pronóstico de los fenómenos fundamentales y definir las prioridades del desarrollo estatal que regirán los objetivos, estrategias y líneas generales de acción.

El Marco de Referencia de la Planeación contempla que el Plan de Desarrollo se debe de ubicar dentro del espacio de gobierno como un instrumento que propicie la concertación y participación social en el desarrollo estatal, y también como eje del proceso de planeación y de cada una de las etapas que comprende: formulación, instrumentación, ejecución, control, seguimiento y evaluación.

Los Subcomités actuarán como unidades auxiliares del COPLADEM mediante la siguiente clasificación:

- Los Subcomités Sectoriales.
- Los Subcomités Regionales.
- Los Subcomités Especiales.

Debido a la importancia que el Plan de Desarrollo tiene para el desarrollo estatal, CPLADE presenta la Guía Metodológica para la Elaboración de los Planes, haciendo énfasis en que, a través de la planeación los ayuntamientos podrán mejorar sus sistemas de trabajo y aplicar con mayor eficacia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal transfieren para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social.

De igual manera se recalca que en las condiciones actuales de desarrollo de la función pública municipal, las metodologías participativas representan una oportunidad para los Ayuntamientos de incorporar en sus planes de desarrollo el sentir de la ciudadanía desde su propia perspectiva territorial, dar seguimiento y evaluarlas diferentes acciones de gobierno, garantizando con ello la transparencia en la toma de decisiones, en el manejo de los recursos y en la rendición de cuentas.

De acuerdo con el documento que presenta la CPLADE “Guía Metodológica para la Elaboración de los Planes”, el propósito principal de la planeación del desarrollo municipal es orientar la actividad económica para obtener el máximo beneficio social y tiene como principales objetivos los siguientes:

- Prever las acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social del municipio.
- Movilizar los recursos económicos de la sociedad y encaminarlos al desarrollo de actividades productivas.

- Programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades desde la perspectiva ciudadana.
- Procurar un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte del municipio.
- Promover la participación ciudadana y conservación del medio ambiente.
- Promover el desarrollo armónico de la comunidad municipal.
- Asegurar el desarrollo con sentido de equidad de todas las comunidades del municipio.

La metodología que se presenta en la “Guía Metodológica para la Elaboración de los Planes”, tiene la intención de proporcionar, por una parte, el documento-guía que permita a todos los Ayuntamientos elaborar su Plan de desarrollo Municipal con criterios definidos, y por la otra, tener la posibilidad de sistematizar la información de obras y acciones que realizan los municipios con recursos federales, estatales y municipales, y así estar en condiciones de evaluar los impactos a nivel municipal, regional y estatal.

El PDM debe contener diversos ingredientes (políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales, etc.) articulados a propósitos concretos en materia de bienestar, que se organizan y priorizan en función de las necesidades de la población, la disponibilidad presupuestal, la racionalización de la gestión pública, los compromisos de campaña y el programa de gobierno que presentó el Presidente Municipal en el momento de inscribir su candidatura.

De acuerdo a este mismo documento, el Plan de Desarrollo Municipal, es el resultado inicial y principal de la aplicación de un esquema de planeación. En él se presenta el programa de gobierno del ayuntamiento y se conjuga la acción coordinada de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como la participación de los sectores social y privado del municipio. Es un documento que refleja el acuerdo de voluntades de los diferentes grupos y sectores del municipio que debe elaborarse o actualizarse al inicio de cada período constitucional de la

administración municipal y las adecuaciones o modificaciones que sea necesario introducir, se referirán a acciones y programas de corto y mediano plazo. Se considera también que el PDM es un plan proceso y no un plan producto.

Obedeciendo a las anteriores consideraciones, la CPLADE propone que la siguiente Estructura del plan de desarrollo municipal, deberá contener lo siguiente:

- PRESENTACIÓN
- INTRODUCCION. Es la presentación del documento, la forma y metodología que se utilizaron para su formulación y elaboración, destacando la orientación pertinente de cada edil.
- DIAGNÓSTICO. Es el estudio de la situación del municipio, fundamentado en estadísticas y diversos estudios y documentos que sirve para conocer las condiciones de su territorio e identificar las necesidades desde una óptica cuantitativa, identificar problemas y recursos potenciales de desarrollo, esto permitirá obtener información básica del municipio, en aspectos tales como:
  - Medio físico.
  - Localización geográfica municipal.
  - División política municipal.
  - Recursos naturales.
  - Población.
  - Actividades económicas (agropecuarias, de pesca, forestales, industriales, turismo, etc.
  - Infraestructura urbana y de servicios públicos.
  - Desarrollo social, cultura y ecología.
  - Organización y administración municipal.
  - Aspectos jurídicos.
  - Aspectos hacendarios y presupuestales.

Así mismo existen los diferentes mecanismos de consulta que se utilizan para captar la demanda de la sociedad, como: Talleres de autodiagnóstico y elaboración de propuestas, ejercicios de planeación participativa (estratégica, situacional, etc.), foros ciudadanos, mesas interactivas, encuestas, consultas, audiencias, etc.

- PROSPECTIVA 2008-2030. Definición de futuros posibles, escenarios (tendencial, deseado y apuesta), definición de los proyectos, meta y agenda de desarrollo.
- POLÍTICAS GENERALES. Son las directrices generales conforme a las cuales se desarrollarán las acciones del plan y constituyen los ordenamientos elementales que orientan el trabajo del desarrollo municipal.
- OBJETIVOS. Son aquellas situaciones o condiciones que se pretenden alcanzar implementando las políticas generales, con la instrumentación del plan.
- ESTRATEGIAS. Es la forma de instrumentar las políticas que se llevarán a cabo de manera específica y que permitirá conseguir los objetivos de cada una de ellas. Por ejemplo: fortalecimiento municipal y comunitario, implementación de programas específicos, etc.
- METAS. Es la cuantificación de los resultados que se esperan obtener en un período determinado. (Anual, cuatrianual en este caso y a largo plazo).
- LÍNEAS ESTRATÉGICAS. Consiste en aquellas actividades que se realizarán de conformidad con el sector de actividad de que se trate y que formarán los ejes estructuradores del plan. Tales como:
  - Desarrollo Económico y Mejoramiento del Ingreso. La gestión municipal deberá procurar la promoción de la inversión local y la apropiación de tecnologías de punta con sentido de pertenencia (cultural), que incluya a amplios sectores de la población fomentando la redistribución económica y creando nuevas oportunidades de empleo y mejoramiento de los ingresos.

- Desarrollo Social y Combate a la Pobreza. Acciones destinadas a garantizar el bienestar de la población, tomada individual y colectivamente, con criterios de inclusión, equidad y justicia social. Incluye actividades en campos como la formación y expansión de las capacidades humanas a través de políticas e inversiones en educación, salud, unidades familiares de producción, seguridad alimentaria, nutrición, recreación y afines, para que puedan liberarse del analfabetismo, la morbilidad, la muerte prematura, el aislamiento, y la falta de participación, para el fortalecimiento del tejido social, el mejoramiento de la convivencia y la seguridad ciudadana, estado de derecho y procuración de justicia, derechos humanos, protección civil, etc. Las personas son el fin esencial del desarrollo.
- Hábitat, Políticas Para el Desarrollo Urbano y Servicios Públicos. Debe buscar la reducción de las desigualdades territoriales mediante programas de inversión que equilibren las dotaciones de las distintas zonas, regulando la distribución de las cargas y beneficios del desarrollo territorial así como el uso y los precios del suelo, y promoviendo una planeación más democrática y ordenada del territorio municipal, tanto en el nivel urbano como rural; mejorar la cobertura y la calidad de los servicios domiciliarios, las infraestructuras y los equipamientos colectivos, imagen urbana, recursos forestales, el mejoramiento del hábitat y el medio ambiente y la eliminación de toda forma de segregación socio-espacial.
- Cultura. La cultura alude al activo histórico acumulado por una sociedad a partir de la acción organizada de sus miembros (individuos o colectividades) sobre la base de normas sociales de cooperación, de la interiorización de valores como la confianza, la solidaridad, la consecución de valor histórico cultural, y de recreación, la reciprocidad,

y la existencia de un tejido social que le permite mejorar su eficacia en la procuración del bienestar.

- Desarrollo y Modernización de la Administración Pública. Aumento de la capacidad de gestión del municipio en materia de formación del talento humano (profesionalización del servicio público), planeación, administración de los servicios públicos, sistema de recaudación y padrón de contribuyentes, archivos y sistemas de información municipal, reglamentación que favorezca el ejercicio de la administración y la prestación de servicios, obras públicas inconclusas, gestión financiera, modernización de los procesos internos y diseño de sistemas de participación ciudadana en la gestión local y mecanismos para el combate a la corrupción.
- Participación en el Desarrollo Regional. Es la articulación que se debe de dar con interacción de otros espacios territoriales (municipios), respecto a problemas de carácter ambiental, de seguridad, de educación, cultura, infraestructura de comunicación y productiva, entre otros.
- Planeación Municipal Democrática y Participativa. El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun) permite vincular los niveles de intervención en la planeación a nivel local a través de los Comités de Desarrollo Comunitario (Codecos), a nivel regional a través de los Subcomités de Planeación Regional (Suplader) y con el Estado y la Federación a través del Comité de Planeación y Desarrollo (Coplade).
- PROGRAMA OPERATIVO ANUAL. Establecen en forma anual cuál es la parte del plan de desarrollo que se va a ejecutar, determinando cuales son los objetivos y cuantificación de resultados que se van a desarrollar en el periodo de un año, definiendo quienes son los responsables de ejecutar las

acciones para las cuales se asignan los recursos, en función de las disponibilidades.

- **PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS.** Es una estimación financiera anticipada, generalmente anual del ingreso y egreso del municipio, necesaria para cumplir con las metas de los programas establecidos. Así mismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación.
- **INSTRUMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.** En esta parte del plan se definirán los mecanismos, indicadores y los responsables para la instrumentación, el seguimiento y la evaluación, de manera que se garantice su buen cumplimiento.  
Es muy importante que en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo se tomen en cuenta las necesidades y opiniones de la comunidad, ya que de esta manera se establece una mayor vinculación entre la sociedad y las autoridades y se logra que las soluciones planteadas por el ayuntamiento sean congruentes con los problemas de la ciudadanía.
- **ANEXOS ESTADÍSTICOS Y CARTOGRAFÍA MUNICIPAL.**
- **ESTRUCTURA ORGÁNICA MUNICIPAL.** Se refiere a la estructura funcional con la que operará el municipio los planes y programas de gobierno, adicional a lo ya establecido por ley, como es la sindicatura y el cabildo, destacándose las áreas administrativas, las de servicio y de operación, así como los programas de desarrollo administrativo (organización y métodos).
- **CARTERA DE OBRAS 2008-2011 Y OBRAS DEL PLAN ANTERIOR.**

- FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DEL PDM.

### 3.10.1 El plan Estatal de Desarrollo 2008-2012

Este documento marca las rutas fundamentales que deberán orientar la acción del gobierno en un tiempo estimado de cuatro años, pero en el entendido de que cada año deberán hacerse modificaciones y ajustes que, de cara a factores imponderables y a las dinámicas sociales, económicas y políticas que varían de tiempo en tiempo.

En el “Marco de Referencia de la Planeación” se señala que el PED 2008-2012 deberá ser un documento orientador de iniciativas que provengan de los más diversos ámbitos, y de los más heterogéneos y plurales actores sociales y políticos.

Se afirma también que el presente Plan fue redactado a partir de un largo proceso de consulta con los sectores sociales y políticos de Michoacán, integrado con información, ideas y propuestas de cuatro momentos fundamentales:

1. Campaña que llevó a cabo el ex gobernador del Estado de Michoacán, Leonel Godoy Rangel en el periodo que fue candidato a dicha gubernatura;
2. La realización de Foros de Consulta Ciudadana;
3. La realización de la “Jornada Estatal de Consulta Ciudadana para la Integración del Plan Estatal 2008-2012”; y
4. Foros regionales.

Se aclara, en el mismo documento, que el PED-2008-2012 fue integrado en un orden que permitiera tener al menos, las siguientes cuatro características más importantes:

- Contemplar las prioridades de política que el Gobernador planteo y recogió a lo largo del ciclo de consulta;
- Mostrar a través de diagnósticos, el estado de la situación actualmente existente por rubro o nivel de problemática o política;
- Marcar con toda claridad los compromisos de gobierno hasta el nivel de líneas de acción que permiten una definición programática; y,
- Facilitar, por su estructura, el que las acciones y políticas de gobierno puedan ser evaluadas.

Los ejes centrales que contempla el Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012 se clasifican en los capítulos que, de acuerdo con el resumen que publico la (CPLADE, 2008), se presentan a continuación:

1. Gobernabilidad Democrática Participativa y Cultura del Trabajo, que presenta los valores y principios de política que establecen la coherencia estratégica del conjunto de los temas y apartados del Plan. Algunos de los temas que se abordan en este capítulo, son los relacionados con la renovación del pacto federal y descentralización democrática, el respeto y apoyo a la división estatal de poderes y a la actuación de otros organismos de función política y social, el Estado de derecho, renovación del pacto social e intercultural y respeto a derechos, la justicia y la sociedad, la democracia y planeación participativa e integral, la cultura del trabajo, base de la relación gobierno-sociedad, la contraloría social para garantizar el buen ejercicio de los recursos públicos y los relacionados con la seguridad pública a la protección ciudadana.

2. Desarrollo Económico Interno y para la Gente, Sustentable con Justicia y Equidad. Éste es el segundo eje rector y señala de manera explícita la voluntad del nuevo gobierno para priorizar un crecimiento que no se desligue del objetivo supremo de ofrecer empleo y bienestar para los michoacanos y michoacanas, con apalancamientos y avances económicos dirigidos a reducir o eliminar los grandes desequilibrios y disparidades regionales, así como las desigualdades que aún persisten en materia pluricultural o en la relación de géneros.

Aquí se reflexiona sobre la necesidad de, primero, impulsar el crecimiento, la producción y la productividad, para que se genere la riqueza que habrá que distribuir en forma equitativa para mejorar las condiciones de vida de los michoacanos. También se contempla a la infraestructura para la competitividad y el desarrollo, se considera a Lázaro Cárdenas como palanca prioritaria para el desarrollo estatal, con equidad social, se incorpora el nuevo esquema de reinserción en la economía mesoregional- cooperación y competitividad, se habla del financiamiento para el desarrollo, del turismo como palanca de desarrollo y vía de integración social, de las otras vocaciones productivas de desarrollo local, como las artesanías y la minería, se contempla a la Micro y Pequeña empresa como palanca del desarrollo y la Economía Social, se incluye el tema del trabajo y la educación para el desarrollo y del consumo de bienes y servicios con calidad y precios competitivos

3. Desarrollo Rural Equitativo y Sustentable. Éste eje integra el diagnóstico y las políticas públicas que se aplicarán en las áreas rurales y los pobladores rurales de Michoacán, en una perspectiva que, sin perder los liderazgos productivos que se han alcanzado en determinados productos en el nivel nacional e internacional, se logre dar pasos firmes para el rescate del sector social rural. En éste capítulo se aborda el tema de las cadenas productivas y canales de comercialización, el de la soberanía alimentaria y defensa de nuestra producción de básicos con base en el sostenimiento y la reanimación de la pequeña propiedad, comunitaria y social, se habla de la importancia del aprovechamiento sustentable de bosques y selvas y de la pesca y acuacultura para la diversificación y articulación productiva.

4. Desarrollo y Sustentabilidad Ambiental. En éste eje se define expresamente el vínculo indisoluble que, en la perspectiva de un gobierno democrático que quiere enfrentarse a los retos del presente –entorno a los desajustes provocados en el plano global por el cambio climático y el deterioro general de la condición ambiental–, debe existir entre desarrollo y medio ambiente, tomando distancia de los esquemas conservacionistas y abriendo líneas de política que no soslayan la

responsabilidad que las generaciones presentes tienen respecto a las generaciones futuras. En éste capítulo se abordan temas como el ordenamiento del territorio con participación social y criterio de sustentabilidad, el desarrollo metropolitano y ciudades sustentables, la contención del deterioro y saneamiento ambiental integral, se habla del agua como recurso natural estratégico, de los recursos forestales como fuente de vida y principio de la protección ambiental, de la importancia de la conservación y protección del patrimonio Natural, y del fortalecimiento institucional para la gestión ambiental y desarrollo de un ambiente sano.

5. Política Social para el Bienestar de la Gente. Éste eje es ubicado, dentro del Plan Estatal de Desarrollo, en un plano central de las prioridades de gobierno, en un ordenamiento lógico en el que, a partir de lo que se ha planteado sobre el sentido y los valores con los que se gobernará, la manera en que buscamos generar la riqueza para ser distribuida y las condiciones en que dicho desarrollo económico se ubicará en los rieles precisos de la sustentabilidad ambiental, se proponen una serie de acciones que ponen por delante el bienestar de la población dentro de un marco de políticas que, lejos del paternalismo del asistencialismo y del populismo, se basan en la más amplia y profunda participación social.

Aquí se hace referencia a participación ciudadana y popular como corresponsable en la política social, se ubican a los sujetos prioritarios de atención y de promoción del desarrollo, tales como indígenas, mujeres, jóvenes, infantes y migrantes, por ello es que se habla de la política social para cada una de estas categorías de atención prioritaria, se incluye la necesidad de ampliación y fortalecimiento del sistema de salud pública mediante el Seguro Popular y la Salud Comunitaria, se presenta el programa de gratuidad en la atención a niños con cáncer al igual que el programa de gratuidad en la atención al niño quemado, el programa de apoyo a la nutrición infantil, el combate a enfermedades y problemas de salud de atención prioritaria, también se habla de la atención y desarrollo social incluyente para las

personas con discapacidad, de la alimentación para todos y de la importancia de tener una vivienda digna en un entorno saludable.

6. Educación Pública Universal, Participativa y Pluricultural. Se destaca una serie de líneas prioritarias como:

- a) La intención de alcanzar en definitiva para los michoacanos la universalidad y gratuidad educativa en todos y en cada uno de sus niveles;
- b) La desconcentración de nuestra máxima casa de estudios para dar a las regiones opciones educativas de bienestar y desarrollo que hasta la fecha no ha sido posible alcanzar.

Se abordan temas como la renovación del pacto federal educativo, la educación pública gratuita, obligatoria y de calidad en todos los niveles, la educación para el trabajo y para la vida, la reorganización integral de la educación básica, la educación media superior, su evolución y consolidación, el crecimiento y desconcentración de la educación superior, de la ciencia y tecnología para el desarrollo con un sentido social y, finalmente, de la cultura del deporte.

7. Cultura: Derecho Social de los Michoacanos. Éste eje rector tiene como principales líneas prioritarias, por un lado el establecimiento de una relación virtuosa, consistente y vigorosa entre el sistema educativo y el quehacer cultural y, por el otro, la conservación y rescate del patrimonio cultural y artístico, tangible e intangible. En éste capítulo, se abordan temas como la descentralización y política cultural con participación social, la renovación del pacto cultural con pueblos y comunidades indígenas, cultura y educación: vínculo virtuoso para una nueva dimensión del quehacer cultural, la conservación y rescate del patrimonio cultural y artístico, tangible e intangible, la promoción y fomento de las artes. Apoyo sustancial a los creadores michoacanos a partir de una gestión incluyente y participativa, se habla de la presencia viva de Michoacán a través de los festivales culturales y de renovadas estrategias de difusión, y finalmente se incluye el tema del reforzamiento y extensión de nuestro quehacer cultural hacia los niños y niñas de Michoacán.

8. Gestión Pública Eficiente, Transparente y Honesta. Es con éste eje que se cierra el círculo temático del PED 2008-2012, aquí se presentan los elementos de política para que el quehacer gubernamental se distinga por su eficacia y eficiencia en el trabajo y sobre todo por la transparencia, honestidad y austeridad.

Se incluye la importancia de una estructura administrativa funcional para el desarrollo de Michoacán, se habla de la formación del servidor público en una ética del servicio, con solidaridad y corresponsabilidad, del fortalecimiento de las finanzas públicas, de la lucha frontal contra toda forma de corrupción, de la transparencia total y acceso a la información pública, de la importancia de que los trámites y servicios sean sencillos, rápidos y cercanos a la gente, de la incorporación de tecnologías para lograr una gestión más ágil y eficiente y, finalmente se habla de una comunicación social profesional y bidireccional.

### **3.10.2 Convenio de coordinación para el Desarrollo Municipal 2008-2011**

Este convenio se realizó por parte del poder ejecutivo conforme a la normatividad establecida tanto en la constitución política del Estado de Michoacán de Ocampo como en la Ley de Planeación del estado de Michoacán de Ocampo y la Ley Orgánica de la Administración pública del Estado de Michoacán.

El objetivo de la firma de dicho convenio, por parte del poder público, es garantizar el fortalecimiento de áreas que coadyuven al desarrollo sostenido y la mejor y más justa distribución de los bienes y servicios a la población. Es por ello que en dicho convenio participaron por un lado, los ayuntamientos de los 113 municipios del Estado de Michoacán, representados por su respectivo presidente municipal y, por el otro, el titular del poder ejecutivo del estado de Michoacán y como presidente del comité de planeación para el desarrollo del Estado de Michoacán (COPLADEM), asistido por el secretario de gobierno y titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

En dicho convenio se plantea que, de acuerdo con los artículos 112, 113, 114, y 123 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, el Ayuntamiento Municipal cuenta con personalidad jurídica propia y es facultad del mismo gobernar al municipio y aprobar las disposiciones administrativas que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y asegurar la participación ciudadana y vecinal.

En el convenio se afirma que el COPLADEM fortalecerá la coordinación entre los gobiernos Federal, Estatal, Municipal y la participación de los sectores social y privado que fortalezcan el desarrollo y la capacidad económica y financiera del Municipio, así como impulsar la capacidad productiva y administrativa de los ayuntamientos.

También se incluye a la coordinación de Planeación para el Desarrollo, y se declara que ésta será la responsable de emitir los lineamientos, manuales de operación y demás disposiciones administrativas para la ejecución, seguimiento y evaluación de los programas, acciones y obras convenidas Estado- Municipio “CEM”.

Las partes (el municipio y el ejecutivo del Estado) acuerdan instrumentar por conducto de sus dependencias y entidades, acciones de planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación de las obras e inversiones que promuevan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del Estado.

Así mismo, acuerdan promover acciones para dinamizar y optimizar la operación de los sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y administración de estas obras para que estos servicios siempre sean autofinanciables.

### **3.11 Planeación del Municipio de Aguililla 2008-2011**

## *El Plan de Desarrollo Municipal*

El Plan de Desarrollo del municipio de Aguililla fue un documento fruto del trabajo de las autoridades, funcionarios, empleados y de una consulta ciudadana, que constituye la participación democrática.

### *Estructura*

La estructura del plan se divide en cuatro grandes ejes estratégicos:

- Desarrollo Institucional para el Buen Gobierno,
- Desarrollo Económico Sostenible,
- Desarrollo Social Incluyente, y
- Desarrollo Ambiental Sustentable.

### *Metodología*

#### *Planeación estratégica y prospectiva*

En la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, se utilizó como base metodológica; la *planeación estratégica*, con objetivos finales flexibles y que pueden evolucionar con el tiempo, dado que emanan de una visión más amplia; en contraste del concepto de planeación tradicional, con objetivos finales rígidos, con contextos y variables inmutables y con la evaluación en periodos largos, donde el producto más importante de la planeación, es el propio documento denominado “Plan”.

Recapitulando los temas mencionados anteriormente, como lo fueron la gestión pública municipal, la planeación y la calidad en los municipios, el Ayuntamiento de Aguililla, Michoacán, 2008-2011, se comprometió a mejorar continuamente el servicio a la sociedad, dando cumplimiento al Plan de Desarrollo Municipal, acorde a los Planes Estatal y Nacional, innovando, haciendo uso eficiente de los recursos, de manera transparente, con una comunicación interna efectiva, con personal capacitado apegados a los valores institucionales, con el objetivo de impulsar el

Desarrollo Sustentable del municipio, a través de los desarrollos; Institucional para un buen gobierno, Económico sostenible, Social incluyente y Ambiental sustentable, apoyados en el Sistema Integral de Gestión de Calidad del Ayuntamiento de Aguililla, Michoacán (SIGCAAM), con el fin de garantizar el bienestar familiar en la sociedad del municipio.

### **3.12 Filosofías de la calidad para el desarrollo institucional y un buen gobierno municipal.**

A finales de la década de 1940 y principios de 1950, Joseph Juran y Edwards Deming, presentaron las técnicas de control estadístico de la calidad con la finalidad de ayudar a Japón en su reconstrucción. Con apoyo de los directivos de las organizaciones integraron la calidad y desarrollaron una cultura de mejora continua. Las mejoras en la calidad fueron lentas pero continuas, y después de 20 años, en 1970, las compañías Japonesas penetraron en el mercado occidental con productos de la más alta calidad. Conforme las compañías empezaron a reconocer el alcance tan amplio de la calidad, surgió el concepto de calidad total TQ (Total Quality).

La calidad total es un sistema administrativo enfocado hacia las personas que intentan lograr un incremento continuo en la satisfacción del cliente a un costo real cada vez más bajo. La TQ es un enfoque de sistema total y parte integral de una estrategia de alto nivel; funciona de modo horizontal en todas las funciones y departamentos, comprende a todos los empleados, de arriba a abajo y se extiende hacia atrás y hacia adelante para incluir la cadena de proveedores y la de clientes. La TQ destaca el aprendizaje y la adaptación al cambio continuo como las claves para el éxito de la organización.

La base de calidad total es filosófica: el método científico. La TQ incluye sistemas, métodos y herramientas. Los sistemas permiten cambiar; la filosofía permanece

igual. La TQ se fundamenta en valores que resaltan la dignidad del individuo y el poder de acción de la comunidad. (Proter&Gamble, 1992, p. 55)

**A continuación se mencionan algunas de las filosofías de calidad más importantes:**

### 3.12.1 Filosofía del Dr. W. Edwards (1990-1993)

Principal precursor de la administración de la calidad. La filosofía de Deming se centra en la mejora continua, en la calidad de productos y servicios reduciendo la incertidumbre y la variabilidad en los procesos de diseño, manufactura y servicio bajo el liderazgo en los directores.

Deming ofreció catorce principios fundamentales excepcionales para la gestión y transformación de la eficacia empresarial, con el objetivo de ser competitivo. Los 14 puntos se presentaron por primera vez en su libro "Out of the Crisis" ("Salir de la Crisis"). (Deming, Out of the Crisis, 1990, p. 183)

<b>Tabla 1: Los 14 puntos de Deming</b>
1. Crear <b>constancia</b> en la mejora de productos y servicios, con el objetivo de ser competitivo y mantenerse en el negocio, además proporcionar puestos de trabajo.
2. Adoptar una nueva filosofía de <b>cooperación</b> en la cual todos se benefician, y ponerla en práctica enseñándola a los empleados, clientes y proveedores.
3. <b>Desistir de la dependencia en la inspección en masa para lograr calidad.</b> En lugar de esto, mejorar el proceso e incluir calidad en el producto desde el comienzo.
4. <b>Terminar con la práctica de comprar a los más bajos precios.</b> En lugar de esto, minimizar el costo total en el largo plazo. Buscar tener un solo proveedor para cada ítem, basándose en una relación de largo plazo de lealtad y confianza.
5. <b>Mejorar constantemente y por siempre los sistemas de producción,</b>

<b>servicio y planeamiento de cualquier actividad.</b> Esto va a mejorar la calidad y la productividad, bajando los costos constantemente.
6. Establecer entrenamiento dentro del trabajo ( <b>capacitación</b> ).
7. <b>Establecer líderes, reconociendo sus diferentes habilidades, capacidades y aspiraciones.</b> El objetivo de la supervisión debería ser ayudar a la gente, máquinas y dispositivos a realizar su trabajo.
8. <b>Eliminar el miedo y construir confianza,</b> de esta manera todos podrán trabajar más eficientemente.
9. <b>Borrar las barreras entre los departamentos.</b> Abolir la competición y construir un sistema de cooperación basado en el mutuo beneficio que abarque toda la organización.
10. <b>Eliminar eslóganes, exhortaciones y metas pidiendo cero defectos o nuevos niveles de productividad.</b> Estas exhortaciones solo crean relaciones de rivalidad, la principal causa de la baja calidad y la baja productividad reside en el sistema y este va más allá del poder de la fuerza de trabajo.
11. <b>Eliminar cuotas numéricas y la gestión por objetivos.</b>
12. <b>Remover barreras para apreciar la mano de obra y los elementos que privan a la gente de la alegría en su trabajo.</b> Esto incluye eliminar las evaluaciones anuales o el sistema de méritos que da rangos a la gente y crean competición y conflictos.
13. <b>Instituir un programa vigoroso de educación y auto mejora.</b>
14. <b>Poner a todos en la compañía a trabajar para llevar a cabo la transformación.</b> La transformación es trabajo de todos.

### 3.12.2 La Filosofía de Joseph Juran (1904-2008)

Al igual que Deming, Juran enseñó los principios de calidad a los Japoneses en la década de 1950 y fue muy importante su aportación para la reorganización de Japón para la calidad. Los pasos que propuso Juran fueron los siguientes:

1. Dirigir la calidad desde el nivel de dirección principal.

2. Capacitar a toda la jerarquía administrativa en los principios de la calidad.
3. Luchar por mejorar la calidad a una velocidad inusual.
4. Informar del avance en las metas de calidad a los niveles ejecutivos.
5. Hacer participar a la fuerza laboral en la calidad.
6. Revisar la estructura de recompensas y reconocimiento para incluir la calidad

Juran define la calidad desde la perspectiva interna y externa, relaciona la calidad con:

1. El desempeño del producto que da como resultado la satisfacción del cliente.
2. Productos, sin deficiencias lo que evita la insatisfacción del cliente.

Las recomendaciones de Juran se concentran en tres procesos de calidad principales, que llama la trilogía de la calidad:

1. Planificación de la calidad.
2. Control de calidad
3. Mejora de la calidad.

Algunos aspectos de las filosofías de Deming y Juran son semejantes, como el enfoque hacía el compromiso de la alta dirección, la necesidad de mejorar el uso para el control de calidad y la capacitación.

### **3.12.3 Filosofía de Philip B. Crosby (1926-2001)**

La filosofía de la calidad de Crosby se puede resumir en lo que él llama, los absolutos de la administración de la calidad y los elementos fundamentales de la mejora, que a continuación describiremos:

Absolutos de la administración de la calidad:

1. Calidad significa cumplimiento con los requisitos.
2. No existen los llamados problemas de calidad
3. La economía de la calidad no existe.
4. La única medida de desempeño es el costo de la calidad, que es el gasto derivado del no cumplimiento.
5. La única norma de desempeño es cero defectos. (CD)

Elementos fundamentales:

1. Determinación
2. Educación
3. Ejecución.

El enfoque de Crosby fue conductual a diferencia de Juran y Deming. Hizo énfasis en el uso de procesos administrativos y organizacionales, para cambiar las actitudes y con esto la cultura corporativa.

#### **3.12.4 International Organization for Standardization (ISO)**

Conforme la calidad se convirtió en el enfoque principal de las empresas de todo el mundo, distintas organizaciones desarrollaron normas y lineamientos. A fin de estandarizar los requisitos de calidad para los países Europeos dentro del mercado común y para quienes querían hacer negocios con esos países, en 1987, un organismo especializado en normatividad, la International Organization for Standardization (ISO) fundada en 1946 y compuesta por los representantes de los organismos de normas nacionales de 91 países, adaptó una serie de normas de calidad escritas, que se les conoce como la familia de normas ISO 9000.

ISO 9000, define las normas de los sistemas de calidad con base en la premisa de que ciertas características genéricas de las prácticas administrativas se pueden

estandarizar, y que un sistema de calidad bien diseñado, bien ejecutado y administrado de manera cuidadosa ofrece la confianza de que los resultados cubrirán las necesidades y expectativas de los clientes.



### Principios de administración de calidad ISO 9000:

#### 1. Enfoque hacia el cliente:

Las organizaciones dependen de sus clientes y, por tanto deben entender sus necesidades actuales y futuras, cumplir los requisitos de los clientes y tratar de exceder sus expectativas.

#### 2. Liderazgo.

Los líderes establecen la unidad de propósito y dirección de la organización. Deben crear y conservar un ambiente interno en el que la gente pueda participar por completo en el logro de los objetivos de la empresa.

### *3. Participación de la gente.*

Las personas de todos los niveles constituyen la esencia de una organización, y su total participación permite que sus habilidades se aprovechen en beneficio de la organización.

### *4. Enfoque hacia el proceso.*

ISO (Organización Internacional de Normalización) es en el mundo el mayor desarrollador y editor de las normas internacionales.

ISO es una organización no gubernamental que forma un puente entre los sectores público y privado.

Porque "la Organización Internacional de Normalización" tendría abreviaturas diferentes en lenguas diferentes ("IOS" en Inglés, "OIN" en francés para la normalización de Organización Internacional), sus fundadores decidieron dar también un resumen, para todo uso el nombre. Eligieron "ISO", deriva del griego isos, que significa "igual". Cualquiera que sea el país, cualquiera que sea el lenguaje, la forma corta del nombre de la organización es siempre ISO.

Por lo tanto, ISO permite un consenso para llegar a soluciones que satisfagan tanto las necesidades de negocio y las necesidades más amplias de la sociedad.

Para un gobierno local que se considera confiable, se deben garantizar las condiciones mínimas de confiabilidad de los procesos que son necesarios para proporcionar todos los servicios que necesitan sus ciudadanos de una manera consistente y confiable. Todos los procesos del gobierno local, incluida la gestión, central, procesos operativos y de apoyo, debe constituir un único sistema integral de gestión de calidad. El carácter integral de este sistema es importante porque,

de lo contrario, a pesar de que un gobierno local puede ser confiable en algunas áreas de actividad, puede ser poco fiable en los demás. Para un gobierno que se considera confiable, se debe garantizar las condiciones mínimas de confiabilidad para todos los procesos y servicios clave.

Para lograr esto, es aconsejable que el gobierno local identificando claramente la gestión, el núcleo y los procesos de apoyo que, en conjunto, hace que sea confiable. ISO proporciona una herramienta de diagnóstico para los gobiernos locales que permite evaluar el alcance y la madurez de sus procesos y servicios.

Son las directrices internacionales para que los gobiernos locales apliquen integralmente las normas ISO 9001 en calidad, gestión y servicio, logrando así ser acreditados como confiables.

Por estas razones se vio necesario que se estableciera una efectiva implementación de la norma ISO 9001-2000 en gobiernos locales de tal manera que se pudieran asegurar condiciones mínimas aceptables de calidad en ellos, que se pudieran reflejar en gobernanza integral local para toda la población presente en sus territorios.

En 2005, el Technical Management Board de la ISO aprobó que la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía de México organizara un International Workshop Agreement (IWA) para elaborar las *“Directrices para facilitar la aplicación de la Norma ISO 9001:2000 en Gobiernos Locales”*

Los documentos IWA (*International Workshop Agreement*) proporcionan lineamientos para la aplicación de normas en sectores específicos. Estos lineamientos no agregan, cambian o modifican los requisitos de las normas, y la intención de su uso no es para efectos de evaluación de cumplimiento contractual o para la certificación, sino de la mejor utilización de las normas.

El documento IWA 4 proporciona lineamientos para la aplicación de la norma ISO 9001:2000 en los gobiernos locales.

La International Workshop Agreement IWA 4 es una guía global para la gestión de los gobiernos locales respaldada por la ISO (el organismo más reconocido a nivel mundial en la definición de estándares internacionales y de normalización), la cual proporciona herramientas sencillas pero poderosas que permiten mejorar el desempeño de los gobiernos locales.

Esta iniciativa facilitaría la interpretación de la Norma ISO 9001, ahora en su versión 2008, la más reciente publicación, apoyando la incorporación integral a la gestión de la calidad de los procesos vinculados a los gobiernos locales y el compromiso de las más altas autoridades locales con la calidad y la mejora continua.

Si bien es cierto que algunos gobiernos locales pueden haber implementado la norma ISO 9001:2000 para servicios específicos, uno de los objetivos del IWA 4 es promover el uso de la norma en un esquema integral que comprenda todo el conjunto de servicios prestados, incluyendo cualquier requisito de contingencia. (Guillen Calvo, 2005, p. 21)

### **3.13 La calidad y la administración pública**

#### **3.13.1 Qué es la Calidad.**

El término “calidad” ha ido evolucionando continuamente desde hace bastante tiempo. Lejos de ser un mero concepto de moda o la especificación para obtener un determinado certificado, (Normas ISO / EFQM) es; en cambio; una disciplina que representa una forma de gestión que permite a las empresas obtener y mantener ventajas competitivas.

Antiguas normas de calidad la definían como: *“el conjunto de características de una entidad que le confieren la aptitud para satisfacer necesidades establecidas y las implícitas”* o *“el grado en que un conjunto de características inherentes cumple con unos requisitos”*. Ambas reflejan un sentido histórico de la palabra calidad: aptitud o adecuación al uso. Las transacciones eran más personales y por ende de mayor facilidad para determinar grado de satisfacción o requerimientos de calidad. Los requerimientos del mercado, y sobre todo el hecho que el productor deje de tomar contacto directo con el usuario, con sólo relaciones indirectas y a través de cadenas de comercialización, han modificado este concepto.

Para Deming, la Calidad refiere a *“un grado predecible de uniformidad y fiabilidad a bajo costo, adecuado a las necesidades del mercado”*. Jurán la define como: *“adecuación al uso, satisfaciendo las necesidades del cliente”*. Crosby sostiene que este concepto está dado por la *“conformidad con las especificaciones”*. Drucker relaciona calidad con precio del producto servicio y la define como *“lo que el cliente está dispuesto a pagar en función de lo que obtiene y valora”*. Una acepción, admitida en la actualidad, identifica a la “Calidad” con el “grado de satisfacción” que ofrecen las características de un producto /servicio, en correlación, con las exigencias del consumidor.

En resumen: tradicionalmente la calidad refería a la eficacia en la fabricación del producto o la prestación del servicio. El concepto ha ido evolucionando, introduciendo aspectos relacionados con las “exigencias del cliente y la eficiencia del negocio.” El camino de Calidad a Calidad total. La Calidad puede ser considerada como la suma de características propias del producto y la percepción del ISO 9000-2000 cliente/usuario. La psicología, materializada en el comportamiento del consumidor, forma parte de nuevos componentes que la gestión, enfocada en la calidad, ha incorporado. El concepto de producto medido en una escala de tangibilidad–intangibilidad, puede encerrar en su composición una orientación hacia un bien físico o al servicio. Un martillo, un escritorio, un

paquete de sal, sopa envasada, son bienes con una orientación a los bienes físicos.

### 3.13.2 La Calidad y la Administración Pública.

Cualquier organización; en los tiempos actuales: cambiantes, inestables y altamente competitivos; le es muy difícil alcanzar ventajas que permitan su supervivencia y desarrollo. Deben enfocarse en los clientes. Sus objetivos, por otro lado, no podrán lograrse, y el rendimiento sobre la inversión será fuertemente menguado si no se trabaja en revisar los elevados costos que significa: repetir trabajos, evitar despilfarros o hacer mal la tarea. Esto justifica el uso de métodos de gestión que permitan identificar y corregir estos desvíos

Como tal, además de mejorar la participación en el mercado por competitividad, es un instrumento eficaz en el plano organizacional y la dirección de las organizaciones. El “nivel de eficiencia” es la variable dependiente del nivel alcanzado en gestión de calidad son los clientes y la empresa misma, y no los competidores, los que condicionan la vida de las organizaciones pudiendo estas alcanzar, según su comportamiento, cualquiera de los estados extremos: el éxito o la desaparición. En otras palabras: Calidad = ventaja competitiva; Calidad = eficiencia en la gestión.

Gestionar enfocado en “calidad” es válida para cualquier organización; aún aquellas sin fines de lucro. Por sus características, mejora continua y eficiencia en la gestión, sería fundamental aplicar este enfoque a la administración pública. En esta línea de pensamiento, y atento a algunas realidades que diariamente comprobamos en nuestra relación como ciudadanos con las administraciones municipales nos preguntamos: ¿Por qué no aplicarlo también en áreas de la “gestión municipal”? El doble propósito que abarca la “gestión de calidad” en las organizaciones enfocadas en este concepto, es conducente, para mejorar muchos

aspectos de los gobiernos municipales actuales, aportando herramientas útiles para incorporar modernas técnicas de administración.

El concepto de calidad, ha seguido un proceso para su incorporación a la gestión pública, presentando desde hace tiempo un enfoque adecuado a los retos de la modernización administrativa del Estado, considerándose, al mismo tiempo, como una oportunidad para la transparencia y la mejora continua de las instituciones del sector público.

Como hemos señalado, desde hace ya dos décadas, las administraciones públicas experimentan diferentes transformaciones a partir de los cambios que el Estado mismo ha sufrido como consecuencia de un conjunto de reformas que sin duda siguen en curso y que han abierto un camino que hay que seguir explorando, durante los pasados 20 años, sin embargo, el Estado territorial ha perdido –por diferentes razones- su tradicional monopolio de fuerza armada, mucha de su anterior estabilidad y poder, y cada vez más el fundamental sentido de legitimidad, ó por lo menos de permanencia aceptada, que permite a los gobiernos imponerle a ciudadanos dispuestos, cargas tributarias y conscripción.

En el ámbito interno de los gobiernos este conjunto de transformaciones confluyen en lo que se ha dado en llamar como nueva gestión pública, concepto cuya aplicación implica asumir una serie de principios que definen una nueva forma de pensar la gestión gubernamental y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional. En efecto, en un análisis como este, lo primero que debemos plantear es que la nueva gestión pública representa un cambio trascendental de la perspectiva tradicional de la Administración Pública, a un sistema que pone énfasis en los resultados, que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional y que este cambio, no exento de controversias, obliga a asumir una posición en torno al futuro del sector público y al respecto no cabe duda que éste será inevitablemente gerencial; tanto en la teoría como en la práctica.

Hay que tener en cuenta que la difusión del paradigma gerencial significa incluso para diversos autores la superación del modelo burocrático Weberiano, básicamente en razón de los tres planos en que se han manifestado las transformaciones del Estado que hemos comentado: en un primer plano atendiendo al acercamiento entre las técnicas de gestión del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, el sector privado y el sector público, en segundo término el cambio de un modelo legal funcional a un estilo de gestión que pone énfasis en los resultados y en tercer lugar a la mayor preocupación por la eficiencia, la calidad y la efectividad.

### **3.13.3 Principales implicaciones de política.**

La nueva gestión pública promueve, en términos generales, la idea de un Estado más descentralizado, con menos control jerárquico y mayor rendición de cuentas. Defiende la participación como insumo que produce resultados significativos y asegura el éxito y la efectividad, además de reclamar mayor capacidad para el análisis estratégico, comunicaciones activas, horizontalidad y potenciación de las capacidades organizacionales, así como construcción de redes institucionales.

Cada una de las premisas sobre las que se sustenta la nueva gestión pública producen diversas implicaciones al interior de las administraciones públicas que se vinculan con nuevos procesos, nuevos valores y nuevas pautas para el desempeño del sector público.

También obligan a generar una nueva cultura de gestión que empiece por abandonar inercias, costumbres y reglas no escritas que han prevalecido y que sin duda constituyen los principales obstáculos para el cambio y el establecimiento de planes y programas de modernización que a menudo fracasan precisamente

porque el peso de aquellos factores resulta una gran carga que define el comportamiento de los funcionarios en las instituciones del sector público.

Un aspecto fundamental, que no debemos dejar de lado, es la visualización de la calidad desde la perspectiva del gobierno. La nueva gestión pública, como hemos visto, constituye el puente que facilita una relación poco estudiada, pues aunque la calidad no es un tema nuevo, ya que diferentes autores sugieren que se presenta como un importante desafío para el sector público desde principios de siglo en los Estados Unidos; recientemente ha cobrado relevancia al incorporarse al debate sobre las reformas de segunda generación que se introducen luego de los procesos de ajuste, apertura, desregulación y privatización que experimentan los países capitalistas a partir de los años ochenta.

En un análisis crítico del proceso vincula reforma del Estado y calidad sosteniendo que: “Después de un primer momento que puso énfasis en el tamaño del Estado, la agenda de la reforma se orientó hacia la cuestión de la calidad de la gestión estatal, la utopía del estado mínimo dio paso a la necesidad del Estado efectivo. Adquirió reminiscencia, consecuentemente, la atención a la calidad de la gestión pública, al diseño y funcionamiento real de las instituciones gubernamentales y a la modernización de la dotación de recursos humanos, operativos, tecnológicos, organizacionales, (M. Vilas, 1994, p. 92).

La calidad adquiere de esta forma una dimensión diferente de las que tradicionalmente ha mostrado, revelándose como un activo político que va a impactar directamente en el fortalecimiento de la legitimidad Institucional “Reconociendo como real y legítimo el incremento de la exigencia de los consumidores finales locales ó internacionales en cuanto a bienes y servicios adecuados a sus expectativas, se impone analizar los aspectos que conforman la calidad y de que manera es posible planificar hacia el futuro mecanismos útiles y realistas que permitan dar respuestas a este nuevo ente en la interrelación cliente proveedor”

#### 3.13.4 El paradigma de la Gestión de Calidad.

El conjunto de principios que integran el paradigma gerencial se combinan con los principios del paradigma de la gestión de calidad, para lo cual es necesario identificar también sus principales postulados y exponentes. En efecto, respecto al tema de la calidad, hay que destacar que, aunque la conceptualización de los métodos y su tratamiento científico inició en Estados Unidos, fueron los Japoneses los primeros en adoptarla como instrumento de gestión en diversos productos y servicios, lo que le valió al Japón conquistar el liderazgo en importantes sectores durante la segunda mitad del siglo XX, (Gujardo Garza, 2003, p. 63).

La nueva ola de conocimientos sobre la administración de la calidad fue descubierta como el arma estratégica que daría al Japón, la competitividad necesaria para conquistar los mercados mundiales. Es así como los especialistas en calidad aconsejaron orientar los esfuerzos de calidad hacia el desarrollo de la capacidad de los procesos para dar variedad a los productos ofrecidos, sin elevar los costos. Los japoneses prestaron especial atención a esta oportunidad e impulsaron las investigaciones de mercado a través de encuestas, entrevistas y pruebas con consumidores. La información obtenida les permitió “diferenciar sus productos”. De esta forma, los estudios de mercado y la investigación de la satisfacción del cliente pasaron a ser parte significativa de los programas de calidad y marcaron un cambio importante en “el enfoque al cliente”.

Así se consolida el principio de la calidad como atributo relativo que un cliente le da a un producto ó servicio, con base en la capacidad de éste para satisfacer sus necesidades. La importancia que adquiere este principio como elemento de gestión a partir de los años cincuenta, se debe al impulso de varios especialistas que presentarán diversas propuestas para consolidar la calidad como herramienta estratégica. En suma, tanto el paradigma de la nueva gestión pública como el paradigma de la gestión de calidad parten de la preocupación por encontrar bases

duraderas para fortalecer la competitividad y la eficiencia de las empresas e instituciones dentro de un nuevo contexto de competitividad, de consumo y de reconocimiento de la calidad como principio catalizador de la demanda, así como del reconocimiento social, y legitimidad gubernamental.

### **3.13.5 Calidad y Legitimidad**

En efecto, nuestra primera premisa es que los gobiernos y sus administraciones públicas empezaron por adaptar la filosofía de la calidad total a fin de cambiar la imagen de ineficiencia del sector público y también por fortalecer la legitimidad del Estado, misma que se habría erosionado en razón de la crisis fiscal que obligó a la reestructuración de los estados del bienestar.

En este orden de ideas lo que no debemos perder de vista es que los discursos sobre modernización, cambio y calidad, son discursos eminentemente políticos que encierran desde luego una concepción sobre el Estado y que tienen por objeto legitimar un estilo de gobierno y un modelo de gestión. “Antes o después, cambios en las relaciones sociales de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública. Las capacidades de gestión estatal tienen como referencia y horizonte los objetivos de la acción política, y éstas siempre expresan, de alguna manera, los intereses, metas, aspiraciones, afinidades ó antagonismos del conjunto social y de la jerarquización recíproca de sus principales actores.

### **3.13.6 La calidad como valor de la nueva gestión pública.**

En consecuencia y como segunda premisa, tal como se ha sostenido en diferentes medios, la calidad no puede incorporarse de la misma forma en que lo hace la administración privada. Al respecto algunos autores han advertido que en este terreno la administración pública no puede limitarse a quedar atrapada en un proceso de imitación pues se trata de avanzar hacia una era de innovación.

Por tanto en un primer acercamiento a la gestión de calidad, se puede advertir que su incorporación a la gestión pública obliga a ubicar su verdadera dimensión y alcance, es decir, se necesita reconocer aquellos valores propios del sector público tendentes a buscar la máxima calidad posible en el marco de la cultura administrativa y adaptarlos. Pero a la vez se trata de adoptar un concepto surgido del ámbito industrial y adaptarlo al ámbito de la prestación de servicios y a las peculiaridades de cada organización.

En suma, lo importante no es solamente hablar de calidad como una simple técnica de gestión importada del sector privado, sino adaptarla correctamente a partir de los factores administrativos y sociopolíticos que circundan la gestión pública y darles su dimensión justa para hacer de ésta una estrategia efectiva que responda a las expectativas de reforma de las administraciones públicas.

La incorporación de la calidad en los servicios públicos representa una de las etapas de consolidación de la nueva gestión pública en la perspectiva gubernamental, por ello este proceso pasa antes por una serie de reformas de carácter macro que permiten concentrar el esfuerzo en la atención de demandas y asuntos públicos que incidirán en el fortalecimiento de la legitimidad de lo público. Sin ese paso previo la calidad se diluye y no trasciende los esfuerzos institucionales aislados.

#### **3.13.7 Retos y oportunidades de la calidad.**

Aun cuando suele privilegiarse el enfoque de la calidad, orientado a las cuestiones de eficiencia y optimización de recursos, es necesario considerar que con base al análisis de otras experiencias, la calidad ofrece otras alternativas para promover la transparencia, la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público. En efecto, el reto de la calidad implica diferentes transformaciones que contribuyan a abatir la corrupción y hacer más transparente, eficaz y receptiva a la

administración para acercarla al ciudadano. Como señala Villoria Mendieta (1997): “Buscar calidad en la administración pública, es pues, contribuir a la legitimidad de lo público, contribuir a reforzar y estrechar la relación entre la administración y el ciudadano”.

Esta perspectiva se construye teniendo en cuenta que, dentro de la administración pública la incorporación de la calidad obedece a diferentes presiones: presiones derivadas de las limitaciones presupuestales, que la obligan a hacer más con menos; una sociedad y públicos más demandantes; la necesidad de mejorar el rendimiento económico del sector público; fortalecer la legitimidad y transparencia de las acciones del gobierno por medio de la especificación de los derechos del ciudadano en relación a los servicios y la igualdad de acceso; nuevas tecnologías y tendencias del sector privado transferibles a la gestión pública.

#### **3.13.8 Calidad y rendimiento institucional.**

Es importante no perder de vista esta triple dimensión de la calidad en la administración pública por que su aplicación conduce a procesos de modernización de las instituciones en una perspectiva más amplia. De acuerdo con Shand & Amberg (1996): “Las iniciativas de calidad en el servicio son congruentes con una orientación hacia el rendimiento que está siendo proseguida en las reformas del sector público en muchos países. Las iniciativas de calidad en el servicio constituyen un marco útil dentro del cual se pueden montar reformas más exitosas”.

Tal como se ha visto no hay en términos de calidad un solo modelo, el análisis de las diversas experiencias internacionales nos muestra que son diversos los factores que intervienen en las administraciones públicas. No obstante lo importante es que muchos países se han incorporado a la ruta de la calidad y en no pocos casos ello ha obligado a introducir innovaciones que han terminado por institucionalizarse a través de estrategias bien adaptadas.

### **3.13.9 La calidad y la percepción ciudadana.**

En este sentido, retomando la tercera premisa de este apartado, la calidad adquiere su dimensión social, al tratarse fundamentalmente de un proceso de persuasión. Aquí es necesario asumir, como veremos más adelante, que el reto de la calidad es también recuperar la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en los diversos servicios que ofertan las administraciones públicas. Por tanto, sin una percepción social de que hay mejores servicios, la calidad no sirve a los gobiernos. Diríamos que sin credibilidad no hay calidad.

### **3.13.10 Calidad, confianza y reconocimiento social.**

Los cambios que vive el país requieren de instituciones públicas cuyo servicio esté marcado por el signo de la calidad, lo que implica servicios en donde la eficiencia y la eficacia se combinen con una serie de cambios, tanto en la estructura de las instituciones como en su relación con los ciudadanos.

La certificación de los servicios públicos garantiza que el proceso de calidad se vigile en forma permanente, lo que genera entre la gente confianza y reconocimiento a sus instituciones. Por tanto definir una estrategia que permita promover la calidad en diferentes ámbitos de la administración pública nos ayudará a impulsarla de manera global y terminar con los ejercicios aislados.

Los estudios sostienen que "En algunos países se está llevando a cabo una labor considerable en dependencias aisladas a falta de alguna iniciativa que englobe a todo el gobierno... En un buen número de ellos en donde ha habido una actividad considerable en dependencias individuales, se han tomado decisiones o están sometidas a consideración en el sentido de agrupar las mismas en una iniciativa promovida y coordinada centralmente, lo cual se contempla como un factor de expansión y refuerzo de su impacto".

Es así como el proceso de implementación de la calidad del servicio puede cumplirse cabalmente, teniendo en cuenta que “La ventaja de una certificación es que un tercero externo y neutral fija requerimientos (demandas) impuestos a los sistemas de manejo de la calidad de las organizaciones y supervisa el cumplimiento con dichos requerimientos, dando pues credibilidad al sistema. Dicha acreditación es frecuentemente usada en la comercialización de un servicio” (Shand & Amberg, 1996).

Paulatinamente, la certificación se coloca como un elemento distintivo y marco de referencia para los ciudadanos, incluso en la prestación de los servicios públicos. Destaca el papel del sector salud, donde la certificación de los hospitales públicos sirve como factor de recuperación de la confianza de los usuarios en el sistema nacional de salud, especialmente en aquellas instituciones cuya eficiencia se había puesto en entredicho durante varios años.

Finalmente el tema de la calidad ha vuelto al debate en torno a los procesos de modernización del Estado, al revelarse como una importante alternativa para fortalecer la legitimidad de los gobiernos por medio del rediseño de las instituciones, la mejora continua y el énfasis en un mayor rendimiento de las organizaciones. Su incorporación definitiva se acompaña de la consolidación del paradigma de la nueva gestión pública, que facilita la difusión de valores institucionales para propiciar una nueva cultura administrativa y generar ventanas de oportunidad para la transformación de los procesos públicos.

Lograr una gestión pública de calidad implica enfocarla como una política transversal que se adopte como premisa fundamental del marco programático institucional, y se contemple en cada una de las etapas de la gestión de servicios y atención de los usuarios, y que en esa medida se traduzca en nuevas pautas de interacción entre la gestión pública y los ciudadanos.

Constituye un reto fundamental superar los ejercicios aislados y pasar a la instrumentación de la calidad como política global, para impulsarla no solamente como estrategia de gestión interna, sino también como instrumento de innovación en la relación con los ciudadanos. La calidad como principio de gestión en el Sector Público, es todavía muy reciente, por ello vale la pena insistir en su estudio como nueva rama de la Administración Pública; por medio del análisis de sus implicaciones teóricas y la sistematización de las experiencias que hoy existen en diferentes países y al interior de éstos, entre las diversas esferas de gobierno. Al llamar la atención sobre un nuevo campo de estudio, avanzaremos hacia la mayor definición de las especificidades que la calidad adquiere cuando se incorpora dentro de la Gestión Pública.

No olvidemos que aquí, la calidad no es un fin en sí misma, sino un medio para proyectar un nuevo modelo de abordaje de los asuntos públicos, un cambio en la imagen de las Instituciones, nuevos valores de desempeño de los funcionarios y una relación distinta, fundada en la atención y en la eficiencia, entre la administración pública y los ciudadanos.

### **Origen de la controversia.**

Un aspecto controversial es el que refiere al usuario, al que se pretende dar un tratamiento de cliente y lo cual ha provocado un debate que exige en principio aceptar que el tema de la calidad conduce una nueva relación entre el aparato de la administración pública y los ciudadanos. Esta nueva relación con el ciudadano supone una serie de posibilidades de formación para que el ciudadano asuma un nuevo rol de cliente-contribuyente capaz de decidir racionalmente en términos de la calidad de tal o cual servicio; el ciudadano se convierte así en vigilante de la gestión pública acompañado por nuevas figuras de la sociedad para institucionalizar la participación a través de consejos de usuarios, observatorios, comités, etc.

No obstante, “La integración del ciudadano-cliente no debe limitarse al simple correlato del consumidor que opera en cualquier mercado genérico. Existen otras instancias que en consonancia con las distintas vertientes de relación del ciudadano con el estado, hace que esta relación sea mucho más compleja y generadora de compromisos recíprocos más ricos y determinantes.

### **El rol del ciudadano-cliente.**

Para abonar al debate que hemos planteado, la perspectiva del ciudadano-cliente supone que este actuaría persiguiendo la búsqueda de los intereses propios, alejado de posiciones que lo relacionen con el interés general, alejado de valores que le permitan desarrollar sentimiento de pertenencia y de participación de la *gestión* pública que se desplaza a la mera vinculación en el consumo. De tal forma, la estructura de derechos sobre la cual se basa la prestación de servicios públicos queda de lado abriéndose paso el interés y la satisfacción individual. Es esta precisamente la principal problemática del enfoque del cliente y de ahí la necesidad de seguir discutiendo el punto.

En esta perspectiva coincidimos con el enfoque de algunos académicos españoles que advierten: “Si no se produjera una adecuada adaptación del concepto al marco de lo público, nos encontraríamos con el reforzamiento de una peligrosa tendencia para el conjunto del sistema democrático. Esta tendencia es la de la destrucción del ciudadano como depositario del deber y el derecho a la participación en las decisiones esenciales de la sociedad en que vive, y su sustitución por un cliente o consumidor de servicios generados por el Estado.

### **3.14 La calidad y la administración pública en México.**

En México se han impulsado esfuerzos importantes para incorporar la calidad en la gestión pública, tanto a partir de documentos normativos, como desde diferentes instancias del gobierno federal, entidades paraestatales y gobiernos estatales y locales. Precisamente por las oportunidades que el tema plantea, ante la reforma institucional, vale la pena analizar como ha evolucionado partiendo de que se ha venido trabajando desde hace por lo menos una década, justo cuando penetraba con fuerza a través de las llamadas cartas de servicios en países como Francia (1992), Inglaterra (1991), Australia, Nueva Zelanda o España (1992).

La filosofía de la calidad da sus primeros pasos dentro del Sector Público a partir del Programa General de Simplificación Administrativa del período 1989-1994. Posteriormente se retomó en otros importantes documentos gubernamentales como por ejemplo el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad de 1992, el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, y el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Sin embargo, luego de una década los avances en la implantación de un verdadero sistema de calidad se limitaron al establecimiento de 84 Centros de Capacitación en Calidad (CECALES), que de acuerdo con datos proporcionados por el titular de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM, permitieron capacitar a 350,000 funcionarios.

#### **3.14.1 Primeras Certificaciones de Procesos en México.**

En el marco de este proyecto, la Presidencia de la República ha dado a conocer que a lo largo del 2001, se logró la certificación, bajo la norma ISO-9000, de 119 procesos por parte de diversas dependencias y entidades de la administración pública federal. En el marco de este proyecto, la Presidencia de la República ha dado a conocer que a lo largo del 2001, se logró la certificación, bajo la norma ISO-9000, de 119 procesos por parte de diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, las cuales se señalan a continuación: Comisión Federal de Electricidad 82, Petróleos Mexicanos 18, Secretaría de Gobernación 1,

Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1, Presidencia (Secretaría Particular) 1, Procuraduría General de la República 2, Instituto Mexicano del Petróleo 1, Procuraduría Federal del Consumidor 2, Comisión Nacional de Arbitraje Médico 1, Secretaría de Educación Pública 4, Nacional Financiera 4, Bancomext 2.

No obstante, la serie de programas y acciones institucionales descritas al cabo de dos décadas, la calidad ha penetrado escasamente en la estructura de la administración pública mexicana. Ciertamente se observan avances sustanciales, sobre todo en los últimos 3 años, sin embargo lo importante sería desarrollar un programa de largo plazo que abarcara a toda la estructura administrativa en congruencia con la necesidad de un gobierno abierto, pues sostenemos que el contexto autoritario en el que vivió el país, impidió consolidarla como una estrategia de gestión efectiva por lo que no pasó de ser mera referencia documental y posteriormente solo aplicada en ejercicios aislados.

En el contexto de las transformaciones políticas que vive el país, el tema volvió a llamar la atención desde que escuchamos a varios miembros del equipo de transición del actual gobierno, referirse a la necesidad de introducir la filosofía de la calidad en las instancias del poder público, tanto a nivel federal como estatal y municipal. Otros hablaron incluso de obtener la certificación ISO 9000 para los servicios que presta el gobierno.

### **3.14.2 La Calidad y la Administración Pública Municipal.**

La gestión municipal es administración pública. El municipio es la institución primera del estado, es la célula básica de una sociedad organizada, en la que encontramos claramente identificados los elementos esenciales de cualquier estado: población, espacio y gobierno. Un territorio, una población, un poder: he aquí los tres elementos constitutivos del municipio. Es frecuente confundir municipio con gobierno municipal. El gobierno municipal es el elemento representativo y a través del cual se concretan los fines de la institución: estado

municipal, que no es otra que satisfacer necesidades y anhelos de los habitantes del municipio. La noción de municipio, trasciende entonces, a la de gobierno municipal. El que gestiona, el que administra, es este último, por ello cuando referimos a gestión municipal estamos hablando de administración pública municipal o sea al manejo y dirección de un municipio, sintetizados en la acción del gobierno.

La gestión concreta una de las atribuciones que caracterizan a los gobiernos municipales: su “capacidad de ejecución”. En esta atribución se configura la función “operativa y realizadora” que poseen. Como sostiene Norberto Ramón Marani en la *gestión* del gobierno municipal, se plasma el aquí y el ahora propios de su finalidad, que no es otra que el bien común local.

Se materializa en el diseño y prestación de distintos servicios públicos, que al requerir de una declaración legislativa (publicado) y abarcar necesidades colectivas, dificulta la clasificación de algo tan extenso y complejo. En este marco, Josep Chias, propone como tipología de clasificación de la oferta de servicios de la administración pública lo siguiente:

- *Servicios reglamentarios*, los que ordenan, condicionan y reglan de modo coactivo la actividad del público hacia la Administración, como viceversa.
- *Servicios comunitarios*, con utilidades colectivas derivadas de las infraestructuras y de los servicios especiales que cumplen fines esenciales del Estado.
- *Servicios de prestación*, final y directa al público.
- *Servicios de fomento*, que referencia e impulsan la actividad social.

En la mayoría de los casos, la administración delinea estos servicios con una clara orientación Estado – ciudadano. Los nuevos modelos de gestión de calidad incorporan el objetivo: “satisfacción del cliente / usuario” como imput de todo el sistema. Este enfoque no se observa; al menos en esta dimensión; en muchos de

los actuales gobiernos municipales. El vecino no es incluido en ninguna parte, y por ende no se tiene en cuenta la orientación propuesta.

Reconociendo que la administración pública es un servicio brindado por representantes de la sociedad, directo a la ciudadanía, entonces, el proceso de gobierno se debe realizar con el ejemplo, por ello el Ayuntamiento se ha organizado en 4 comisiones con un responsable cada una, para la operación de los cuatro ejes estratégicos.



a) *Comité de Calidad*, integrado por los miembros del Ayuntamiento y de la Administración Municipal, es responsable de vigilar el cumplimiento de la misión, visión, política de la calidad, los valores y los indicadores clave, así como el Plan de Desarrollo Municipal.

b) *Comisión de Desarrollo Institucional*: Atiende los aspectos de mejora institucional, la disciplina y mejora del desempeño de la administración pública.

c) *Comisión de Desarrollo Económico*: Atiende los proyectos de impacto económico local. Brinda seguimiento a los proyectos planeados para el registro en

el RENIECYT del CONACYT y la Investigación y Desarrollo desde el Ayuntamiento.

d) *Comisión de Desarrollo Social*: Atiende los proyectos de impacto social. Brinda seguimiento a los proyectos de atención a los clientes/ciudadanos primarios.

e) *Comisión de Desarrollo Ambiental*: Atiende los proyectos de impacto ambiental. Brinda seguimiento a los proyectos de reducción de los impactos desfavorables y aumento de los impactos favorables al medio ambiente.

Los criterios que se utilizaron para definir las prioridades fueron derivados de la reflexión durante el ejercicio de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal; de ahí derivó la confirmación o determinación de las capacidades clave necesarias para el cambio organizacional.

Con el



diagnóstico de las capacidades clave, las competencias y los recursos como la Agenda 21, Agenda desde lo local, el Sistema ISO, el Modelo de Competitividad se desarrolla el **Modelo de desarrollo Local Sustentable Integral** del Municipio de Aguililla como se muestra en la siguiente figura.

**Figura 2.** Modelo de Desarrollo Local Sustentable de Aguililla, Michoacán.

Fuente: Ayuntamiento de Aguililla, 2008-2011

El Modelo que realiza el ayuntamiento de Aguililla se conforma por varias partes. Así las directrices y estrategias con las cuales se construyó el Modelo fueron:

1. La gestión integral del Modelo de Desarrollo Sustentable integral está certificado en ISO-9001:2008 apoyados por la ISO/IWA4.

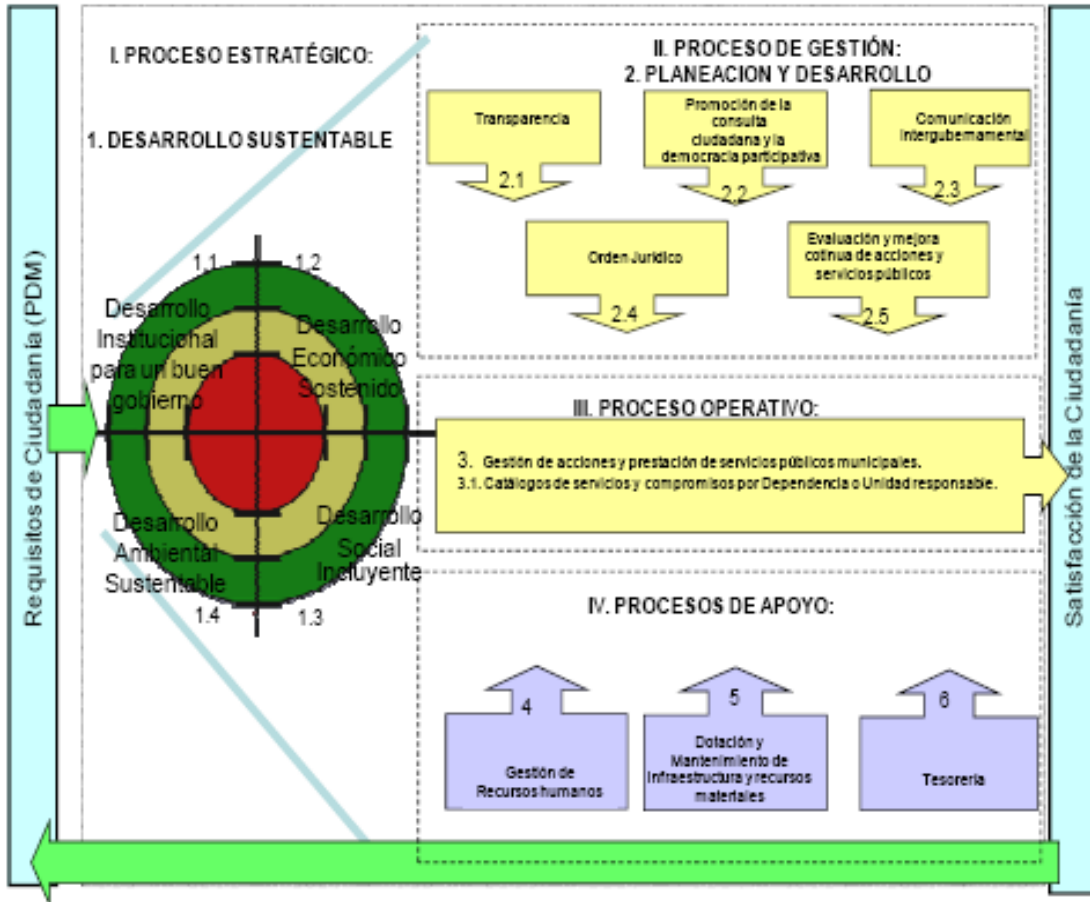


Fuente: Ayuntamiento de Aguililla, 2008-2011

2. *Servicio de Calidad al ciudadano, creciente y extensamente percibida* por nuestros ciudadanos: 99% de los ciudadanos manifiesta completa satisfacción (Encuesta de satisfacción del ciudadano, del primer trimestre de 2011).

**Figura 4.** Mapa de procesos del Sistema Integral de Gestión del Ayuntamiento de Aguililla (SIGCAAM).

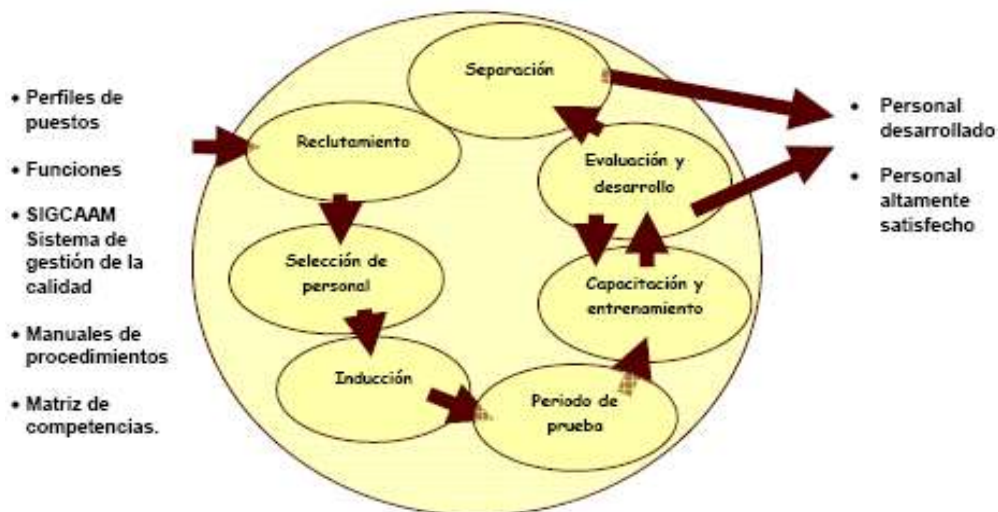




Fuente: Ayuntamiento de Aguililla, 2008-2011

3.- Profesionalización de los servidores públicos, de acuerdo al programa de capacitación basado en *competencias*, apoyados por el INAFED con el programa *Servicio profesional de carrera y la profesionalización de la administración pública en México*.

**Figura 6.** Sistema de profesionalización de los servidores públicos



Fuente: Ayuntamiento de Aguililla, 2008-2011

4.- Establecimiento de alianzas para desarrollo de nuevas obras y servicios públicos. Por ejemplo el programa *Partners voor water* del Gobierno del Reino de los países Bajos.

5. Sistematización de procesos y capacitación. Manuales de los procesos y procedimientos. Investigación y Desarrollo a través del registro (en proceso) en el *RENIECYT del CONACYT*.

6. *Atención personalizada a ciudadanos*. De las principales políticas de este Ayuntamiento es la atención personalizada a los ciudadanos, diferente a la estrategia del resto de los Ayuntamientos que generalmente es colectiva. Esto determinado desde el Plan de Desarrollo Municipal y la Plataforma Electoral con una visión integradora participativa.

7. *Modelo Nacional para la competitividad*. Crear la cultura de competitividad municipal al interior de la organización y en la promoción en las unidades económicas.

## CAPÍTULO 4: DISEÑO DEL MODELO DE INVESTIGACIÓN, DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES AL MUNICIPIO.

### 4.1 Modelo

Un modelo según la Universidad Autónoma de Madrid (2013) es una abstracción teórica del mundo real que tiene dos utilidades.

- Reducir la complejidad, permitiéndonos ver las características importantes que están detrás de un proceso, ignorando detalles de menor importancia que harían el análisis innecesariamente laborioso.
- Hacer predicciones concretas, que se puedan falsar mediante experimentos u observaciones. De esta forma, los modelos dirigen los estudios empíricos en una u otra dirección, al sugerir qué información es más importante conseguir.

El término modelo proviene del concepto italiano de modelo. La palabra puede utilizarse en distintos ámbitos y con diversos significados. Aplicado al campo de las ciencias sociales, un modelo por sus características idóneas, es susceptible de imitación o reproducción.

Por otro lado, según la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (2013), un modelo es una representación o abstracción de una situación u objeto real, que muestra las relaciones (directas o indirectas) y las interrelaciones de la acción y la reacción en términos de causa y efecto.

Por lo que en este capítulo se diseña un modelo de Gestión Pública Municipal que en breve se mencionara y explicara cómo funciona.

## 4.2 Modelo de gestión

Es un esquema o marco de referencia para la correcta administración de una entidad. Los modelos de gestión pueden ser aplicados tanto en las empresas y negocios privados como en la administración pública.

Esto quiere decir que los gobiernos tienen un modelo de gestión en el que se basan para desarrollar sus políticas y acciones, y con el cual pretenden alcanzar sus objetivos.

El modelo de gestión que utilizan las organizaciones públicas es diferente al modelo de gestión del ámbito privado. Mientras el segundo se basa en la obtención de ganancias económicas, el primero pone en juego otras cuestiones, como el bienestar social de la población.

El modelo de gestión que a continuación se desarrolla surge a partir del análisis de las condiciones del municipio de Aguililla, en donde como lo hemos descrito anteriormente por sus condiciones altamente desiguales en aspectos económicos, de acceso a recursos federales y la propia capacidad del ayuntamiento; su gestión solo contemplaba la ejecución de programas estatales y federales y administraban sus recursos para realizar acciones que poco beneficiaban a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Mediante la propuesta de un Modelo de Gestión Pública Municipal, se pretende integrar aspectos tan básicos como lo es la Planeación estratégica municipal, el Marco Legal municipal, la responsabilidad municipal de proporcionar a la sociedad servicios de calidad y que mejoren su calidad de vida y la participación ciudadana como principal cliente- receptor y evaluador en la calidad de los servicios que se le proveen.

Dicho lo anterior se muestra de manera gráfica el modelo objeto de investigación:

# EDUCACIÓN FINANCIERA

## INSTRUMENTAL



Cabe mencionar que el modelo debe de implementarse de manera integral, ya que existe relación entre las variables y si algún indicador o parámetro del modelo fallan, no se podrá lograr el Desarrollo Institucional Para un Bueno Gobierno.

A continuación, se describirán los indicadores de cada variable para una mejor comprensión del modelo:

#### **4.2.1 Responsabilidad Municipal**

##### ***Indicador 1: Municipio Administrado con Responsabilidad y Calidad***

Los parámetros que se incluyen en este indicador son los siguientes:

**1.** Debe existir una tasa de crecimiento del ingreso y gasto público, sin financiamiento, donde crecen las variables sin déficit. Esto significa una sana expansión de los ingresos y de los gastos sin sacrificar a las generaciones futuras. Evidencia que se debe mostrar: en la cuenta pública de un año a otro se muestra un incremento mayor a la inflación.

##### **2.** Ingreso y gasto per cápita

El comportamiento de las variables ingreso-gasto en proporción igual o mayor a la población.

Evidencia que se debe mostrar: cuenta pública municipal de los dos años anteriores, así como los datos del INEGI o de los Servicios Estatales de Salud.

##### **3.** Capacidad financiera administrativa.

El resultado debe ser mayor al 50%. Teniendo este nivel de relación, su autonomía y su capacidad de gestión se ven fuertemente favorecidas.

Evidencia que se debe mostrar: Cuenta pública municipal del año inmediato anterior.

**4. Gasto corriente / gasto total.**

Resultado menor a 50%.

Evidencia que se debe mostrar: Cuenta pública municipal del año inmediato anterior.

**5. Inversión pública / ingresos totales**

Resultado mayor a 40%.

Evidencia que se debe mostrar: Cuenta pública municipal del año inmediato anterior.

**6. Gasto servicios personales/Gasto corriente.**

Resultado menor a 50%.

Evidencia que se debe mostrar: Cuenta pública municipal del año inmediato anterior.

**7. Personal administrativo/empleados totales.**

Resultado menor a 30%.

Evidencia que se debe mostrar: plantilla del personal autorizado por el calentamiento.

**8. Atención a las demandas ciudadanas.**

Se revisa si tienen mecanismos de atención a las demandas ciudadanas y el porcentaje de atención es mayor o igual al 75%.

Evidencia que se debe mostrar: sistemas de operación para la recolección de demandas, quejas y sugerencias, con reporte de atención a las mismas

**9. Mejora de los servicios prestados.**

Existen acciones documentadas para la mejora de los servicios que se están prestando.

Evidencia que se debe mostrar: documento que contiene las acciones y resultados para la mejora de los servicios que se están prestando.

**10. Eficacia respecto a las metas**

Existe un plan estructurado con objetivos, estrategias, metas y mecanismos de evaluación y verificación de logros y se cumplen por lo menos el 60% de los objetivos y metas.

Evidencia que se debe mostrar: Programa Operativo Anual (POA) o presupuesto programático.

**11. Vinculación entre el avance programático y el ejercicio de los recursos.**

Se tiene un desfase menor o igual al 10%.

Evidencia que se debe mostrar: revisar la Cuenta Pública del periodo o Plan de Ejercicio Presupuestal o el Programa Operativo Anual o el Presupuesto Calendarizado original (de inicio de periodo).

**12. Mecanismos de verificación de impactos sociales de políticas y programas.**

Se valida periódicamente a través de mecanismos de evaluación social y son sometidos a control y evaluación (encuestas, comités o consejos mixtos o ciudadanizados, ONG's).

Evidencia que se debe mostrar: informes que incluyan los resultados y el seguimiento de los mecanismos implementados.

**13. Sistema de Gestión de la Calidad.**

Todas las áreas de la administración municipal cuentan con un Sistema de Gestión de la Calidad.

Evidencia que se debe mostrar: Plan Maestro, Manual de Procedimientos y resultados de auditorías, reportes periódicos del avance del programa, acciones realizadas.

## ***Indicador 2: Municipio Fiscalmente Responsable***

Los parámetros que incluye son los siguientes.

### **1. Sistema propio de recaudación.**

Se cuenta con un sistema integrado con diversos elementos que son monitoreados para mejoramiento de su eficiencia, y que incluye programas extraordinarios.

Evidencia que se debe mostrar: existe evidencia documental de un sistema integral de recaudación y mecanismos de evaluación y control.

### **2. Autonomía financiera.**

Más del 30% de sus recursos son propios.

Evidencia que se debe mostrar: cuenta pública municipal del año inmediato anterior.

### **3. Porcentaje del presupuesto destinado al pago de deuda.**

Hasta el 7% del gasto total se destina al pago de la deuda.

Evidencia que se debe mostrar: cuenta pública municipal del año inmediato anterior.

### **4. Evolución de los ingresos propios por predial.**

Se incrementaron los ingresos en términos reales y se incrementó la base de contribuyentes.

Evidencia que se debe mostrar: las cuentas públicas de los dos años anteriores y el padrón de catastro.

### **5. Evolución de los ingresos por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.**

Se incrementó el monto de los ingresos por este concepto en términos reales y además se obtuvieron ingresos por impuestos, bienes y/o servicios nuevos.

Evidencia que se debe mostrar: las cuentas públicas de los dos años anteriores.

**6. Registros actualizados de predial.**

Existen registros de predial actualizados.

Evidencia que se debe mostrar: registro de predial de los tres años anteriores.

***Indicador 3: Municipio Tecnificado y con Internet.***

Los parámetros que incluye son los siguientes.

**1. Existencia de software.**

Se utiliza software específico en todas las áreas señaladas.

Evidencia que se debe mostrar: mostrar software en pantalla y reportes del último mes de todas las áreas.

**2. Internet.**

Se cuenta con políticas para el uso de internet y se aplican.

Evidencia que se debe mostrar: mostrar la normatividad (criterios, autoridad, sanciones) del uso de Internet y acuse de recibido de dicha norma por parte de los usuarios autorizados para el uso de Internet.

**3. Equipo de cómputo.**

El equipo es suficiente y actualizado.

Evidencia que se debe mostrar: listado del equipo de cómputo asignado a las áreas, con las características mínimas requeridas para su uso, en todas las áreas antes citadas, con verificación física aleatoria en cada una de ellas.

**4. Personal capacitado.**

El personal de todas las áreas mencionadas está capacitado en el manejo de equipo y software para su trabajo.

Evidencia que se debe mostrar: verificación aleatoria de los expedientes del personal de las diferentes áreas a evaluar para comprobar la capacitación en materia de manejo de equipo y software

**5. Procesos tecnificados.**

Todas las áreas.

Evidencia que se debe mostrar: pantallas, reportes y diagramas de procesos de todas las áreas.

**6. Trámites Automatizados.**

Al menos cuatro trámites.

Evidencia que se debe mostrar: verificación de los trámites mediante usuarios simulados.

**7. Portal electrónico municipal**

El portal electrónico municipal se actualiza al menos mensualmente y permite la comunicación con el ciudadano.

Evidencia que se debe mostrar: visualización en pantalla del portal electrónico desde un acceso externo al municipio, verificando la comunicación a través de un usuario simulado y verificación de las fechas de actualización.

***Indicador 4: Municipio con Finanzas Sanas***

Los parámetros que incluye son los siguientes.

**1. Mecanismos de planificación financiera.**

Se cuenta con un sistema integrado con diversos elementos que son monitoreados para mejoramiento de su eficiencia y que incluye programas extraordinarios de presupuesto, control y evaluación financiera, clasificado por

objeto de gasto, por centro de costo, por unidad administrativa, gasto por proyecto, por proveedor, etc.

Evidencia que se debe mostrar: área responsable, reportes de conceptos desarrollados, inventarios de productos de sistema, reportes específicos, manual de operación del sistema, mecanismos de evaluación financiera, comparativos de avance presupuestal, cuenta pública, reportes de auditorías.

## **2. Balance financiero.**

Se cuenta con un balance financiero actualizado.

Evidencia que se debe mostrar: balance financiero, cuenta pública y relaciones analíticas.

## **3. Manejo de deuda.**

Se cuenta con un sistema de información detallado, así como con una amplia cartera de acreedores que constituyen fuentes potenciales de financiamiento municipal.

Evidencia que se debe mostrar: cuenta pública municipal del año inmediato anterior o del año que se pretenda evaluar, historiales crediticios, reportes periódicos y/o dictámenes de organismos certificadores.

## **4. Apoyo financiero.**

Se cuenta con diversas fuentes de financiamiento de los programas municipales, incluyendo al sector privado y organizaciones sociales diversas en la provisión de servicios.

Evidencia que se debe mostrar: cuenta pública municipal del año inmediato anterior o del año que se pretenda evaluar, reportes anuales, actas del cabildo de concesión de servicios, de autorización de venta, de privatización de servicios, convenios.

## **5. Autonomía financiera.**

El resultado es menor a 70% de participaciones.

Evidencia que se debe mostrar: ley de ingresos y cuenta pública municipal del año inmediato anterior.

#### **6. Información financiera actualizada.**

Se cuenta con información financiera actualizada y validada.

Evidencia que se debe mostrar: ley de ingresos, cuenta pública municipal de año inmediato anterior.

### **4.2.2 Planeación Municipal**

#### ***Indicador 1: Municipio Asociado y Vinculado***

Los parámetros que incluye son los siguientes.

**1.** El Municipio promueve la vinculación y coordinación con alguna instancia de gobierno estatal y/o federal.

El municipio lleva a cabo continuamente acciones de vinculación y coordinación con instancias federales y/o estatales y da seguimiento a los acuerdos.

Evidencia que se debe mostrar: convenios firmados con entidades y dependencias estatales y/o federales, calendario de reuniones, cuadro de seguimiento y avance, minutas de acuerdos, informe de actividades.

**2.** Periodicidad de reuniones con las instancias del gobierno federal o estatal, con gobiernos de municipios circundantes, con alguna asociación municipal, con instituciones educativas, con organizaciones de la sociedad civil.

Se realizan reuniones con las instancias enunciadas, por lo menos tres veces al año. El municipio está vinculado y asociado activamente con los otros ámbitos de gobierno, a través de acciones y resultados que impactan positivamente en sus servicios a la ciudadanía.

Evidencia que se debe mostrar: el municipio deberá mostrar los siguientes documentos: calendario de reuniones con las instancias en enunciadas, oficios de invitación, orden del día, minutas de las reuniones, agendas, acciones generadas (oficios de vinculación), Mecanismos de seguimiento a los acuerdos y compromisos institucionales, informe de actividades.

### **3. Tipo de acuerdos o acciones de coordinación con otros municipios.**

Se realizan reuniones intermunicipales. El municipio está vinculado y asociado activamente con otros municipios y se establecen acciones y resultados que impactan en los servicios a la ciudadanía.

Evidencia que se debe mostrar: el municipio deberá mostrar los siguientes documentos: calendario de reuniones con las instancias enunciadas, oficios de invitación, orden del día, minutas de las reuniones, agendas, acciones generadas (oficios de vinculación), mecanismos de seguimiento a los acuerdos y compromisos institucionales, informe de actividades, acta de acuerdos aprobada por el Ayuntamiento.

### **4. El Municipio promueve la vinculación con instituciones educativas, organismos de la sociedad civil e iniciativa privada.**

El municipio lleva a cabo continuamente acciones de vinculación y da seguimiento a los acuerdos.

Evidencia que se debe mostrar: el municipio deberá mostrar los siguientes documentos: convenio firmado, calendario de reuniones, cuadro de seguimiento y avance, minutas de acuerdos, informe de actividades.

## ***Indicador 2: Municipio con Sistema Profesional de Servidores Públicos***

Los parámetros que incluye son los siguientes.

### **1. Procedimiento de reclutamiento profesionalizado.**

Se cuenta con un procedimiento transparente y estandarizado.

Evidencia que se debe mostrar: manual de procedimientos estandarizados.

**2. Programa (subsistema) Anual de Capacitación.**

Sí se cuenta con un programa y éste se cumple regularmente.

Evidencia que se debe mostrar: programa de capacitación institucionalizado (constancias).

**3. Sistema de desarrollo y promoción de servidores públicos.**

Se cuenta con un sistema transparente y estandarizado de evaluación del desempeño del personal.

Evidencia que se debe mostrar: programa del registro de las promociones, acorde a los lineamientos.

**4. Sistema de evaluación del desempeño.**

Se cuenta con un sistema transparente y estandarizado.

Evidencia que se debe mostrar: medición de resultados transparente y satisfacción de usuarios internos y externos.

**5. Sistema de reconocimientos.**

Se otorgan reconocimientos de manera periódica en relación al procedimiento.

Evidencia que se debe mostrar: mostrar lineamientos de operación y registro de reconocimientos otorgados.

**6. Perfiles de puestos.**

Se cuenta con el 100 % de los perfiles de puestos.

Evidencia que se debe mostrar: mostrar plantilla de personal y todos los perfiles de puesto.

***Indicador 3: Municipio Líder en Protección Civil y Promotor de la Cultura de Protección Civil.***

Los parámetros que incluye son los siguientes.

**1. Sistema municipal de Protección Civil en operación.**

Existe un sistema municipal de Protección Civil y cuenta con todos los requerimientos.

Evidencia que se debe mostrar: se cuenta con respaldo documental de todos los requerimientos (actas, minutas, reportes, plan de trabajo, campañas, reporte de actividades, etc.).

**2. Consejo municipal de Protección Civil.**

Se integró e instaló el Consejo Municipal de Protección Civil y sesiona cuando menos dos veces al año.

Evidencia que se debe mostrar: se cuenta con acta de instalación del Consejo municipal y las actas correspondientes.

**3. Área responsable de Protección Civil.**

Se cuenta con la unidad municipal de Protección Civil con recursos humanos, materiales y financieros para su operación.

Evidencia que se debe mostrar: constancia que acredite su existencia, cuenta pública, organigrama, inventario, planes y programas.

**4. Personal capacitado y actualizado en materia de Protección Civil.**

Cuenta con personal capacitado y actualizado en materia de Protección Civil.

Evidencia que se debe mostrar: plantilla del personal con su expediente y constancias de capacitación actualizadas (máximo de dos años).

**5. Reglamento de Protección Civil.**

Existe el Reglamento y se aplica.

Evidencia que se debe mostrar: presentación del reglamento, resoluciones y acuerdos del área de protección civil.

**6. Programas operativos en materia de Protección Civil.**

Cuenta con los programas debidamente estructurados y se le da cumplimiento.

Evidencia que se debe mostrar: presentación de los programas y cotejo con acciones y resultados.

**7. Mapa de riesgos.**

Se cuenta con un mapa municipal de riesgos actualizado.

Evidencia que se debe mostrar: mapa municipal de riesgos con su correspondiente cartografía y actualización del Consejo municipal en donde se aprueba el mapa municipal.

**8. Puntos de reunión.**

Se identificaron y plasmaron en un documento, además de que reciben mantenimiento continuo.

Evidencia que se debe mostrar: croquis, fotografías, señalizaciones

**9. Esquemas de coordinación en la materia.**

Existen diversos convenios en materia de protección civil con los integrantes del sistema municipal de Protección Civil en los diferentes ámbitos de competencia.

Evidencia que se debe mostrar: convenios y reporte de actividades, etc.

**10. Refugios Temporales**

Se cuenta con un catálogo de refugios temporales.

Evidencia que se debe mostrar: catálogo actualizado de refugios temporales.

**11. Difusión de la cultura de Protección Civil en la población.**

Cuenta con un programa permanente de difusión de la cultura de Protección Civil entre la población.

Evidencia que se debe mostrar: programa con resultados documentados (reporte de actividades, folletos, fotografías, listado de participantes, etc.)

**12.** Grupos de voluntarios (Bomberos, Cruz Roja, grupos de voluntarios, rescatistas, etc.).

Se tienen identificados plenamente a todos los grupos de voluntarios del municipio y están integrados a la unidad municipal de Protección Civil.

Evidencia que se debe mostrar: registro y directorio de grupos de voluntarios, minutas de reuniones.

**13.** Programa de simulacros.

Se realizan simulacros de manera periódica, con base en un programa.

Evidencia que se debe mostrar: cuenta con un programa de simulacros.

#### ***Indicador 4: Municipio Promotor de la Seguridad Pública.***

Los parámetros que incluye son los siguientes.

**1.** Elementos de seguridad por cada 1000 habitantes.

Estadísticas actualizadas.

Evidencia que se debe mostrar: registro del número de policías con la estadística poblacional del INEGI.

**2.** Índices e identificación de zonas conflictivas.

Sí se cuenta.

Evidencia que se debe mostrar: estadísticas y mapa de zonas conflictivas.

**3.** Programa de atención especializada para zonas conflictivas.

Se cuenta con programa que implementa acciones integrales para la atención especializada para zonas conflictivas.

Evidencia que se debe mostrar: programa y reporte de actividades.

**4. Incidencia de delitos por tipo.**

Se cuenta con información de manera regular.

Evidencia que se debe mostrar: actas o reportes.

**5. Equipamiento de los cuerpos de seguridad**

Se cuenta con equipos de seguridad suficiente.

Evidencia que se debe mostrar: se cuenta con inventario actualizado y resguardo.

**6. Programa de capacitación y profesionalización de los cuerpos de seguridad.**

Hay programas y acciones periódicas y sistemáticas.

Evidencia que se debe mostrar: programa, reporte de actividades y actualización de expedientes.

**7. Vínculos de coparticipación con la sociedad.**

Existen debidamente formalizados.

Evidencia que se debe mostrar: convenios y actas de consejo.

**8. Programas para la prevención de conductas antisociales.**

Existen programas y se operan.

Evidencia que se debe mostrar: programa acciones documentadas.

**9. Programas para medir el nivel de denuncia ciudadana**

Existen programas y se operan.

Evidencia que se debe mostrar: programa con acciones documentadas.

### 4.2.3 Participación Ciudadana

#### *Indicador 1: Municipio Participativo*

Los parámetros que incluye son los siguientes.

**1. Sistema de participación democrática.**

Sí se cuenta con un comité de planeación municipal en función.

Evidencia que se debe mostrar: acta de instalación, programa decisiones, actas de las sesiones, estructuramiento del comité, seguimiento de acuerdos, con mayoría de participación social en el mismo.

**2. Número y tipo de órganos de participación ciudadana.**

Existen comisiones y/o consejos reglamentados.

Evidencia que se debe mostrar: acta de instalación, programa decisiones, actas de las sesiones, estructuramiento del comité y/o consejo, seguimiento de acuerdos, con participación social en el mismo.

**3. Mecanismos de consulta ciudadana para la aplicación de políticas y programas.**

Existen procedimientos de consulta ciudadana para la planeación de políticas y programas.

Evidencia que se debe mostrar: convenios, convocatorias, listas de asistencia, seguimiento de acuerdos, etc.

**4. Área o instancias promotoras de la participación ciudadana.**

Existe una dirección o institutos mixtos de promoción de la participación ciudadana en la planeación, ejecución de proyectos, contraloría social y evaluación por sondeos, con un programa de difusión, capacitación y evaluación social, con metodologías de apoyo (planeación participativa, coinversión, evaluación social, resolución de conflictos, etc.)

Evidencia que se debe mostrar: plan de trabajo, organigrama, funciones, programa de actividades, reporte de acciones.

**5. Vinculación con organizaciones de la sociedad civil.**

Se cuenta con un padrón, se han realizado convenios y desarrollado proyectos con organizaciones de la sociedad civil (coinversión, desarrollo social, etc.).

Evidencia que se debe mostrar: registro de proyectos y convenios.

**6. El Municipio lleva a cabo consultas ciudadanas para la evaluación de la gestión.**

Se realizan diversos tipos de consultas (sondeos, encuestas, foros ciudadanos, grupos de enfoque) con metodología estadística realizadas por el gobierno o por externos (empresas, organismos de la sociedad civil) para medir la percepción del buen gobierno, confiabilidad, impacto de la política social, programas y políticas (urbanización, apoyo al sector privado, etc.) y se derivan acciones de mejora con base en los resultados.

Evidencia que se debe mostrar: informe de resultados, elaboración del plan de mejora.

**7. Órganos y mecanismos de contraloría social.**

Existen comisiones de contraloría social capacitadas y reglamentadas en los consejos ciudadanos u órganos específicos de vigilancia de políticas públicas (de procesos críticos como licitaciones, vigilancia de programas sociales, de seguridad pública, transparencia, obra pública).

Evidencia que se debe mostrar: programa de trabajo, reportes, quejas, denuncias atendidas y seguimiento, en su caso, de las sanciones.

**8. Procedimiento de atención ciudadana a peticiones, quejas, denuncias y sugerencia ciudadanas con seguimiento institucional.**

Se cuenta con un sistema integral: registros (líneas telefónicas, módulos, buzones) sistematización, responsables de recepción, atención y control de asuntos

(dirección de participación ciudadana, contraloría interna) estándares de atención (folio de asuntos, recibo al ciudadano, plazo de respuesta).

Evidencia que se debe mostrar: registro de solicitud, seguimiento y resolución al ciudadano.

#### 4.2.4 Marco Legal

##### *Indicador 1: Jurídicamente Ordenado*

Los parámetros que incluye son los siguientes.

##### **1. Reglamentación adecuada y suficiente.**

Se tiene más del 75% de la reglamentación indispensable.

Evidencia que se debe mostrar: presentar más del 75% de los reglamentos mencionados, publicados.

##### **2. Grado de formalización de procesos internos.**

Los procesos internos están elaborados y revisados en su contenido y operación al menos una vez al año y están aprobados.

Evidencia que se debe mostrar: manual de organización y procesos aprobado, cuya última fecha de revisión no exceda de un año.

##### **3. Acervo jurídico.**

Se cuenta con un acervo jurídico mínimo.

Evidencia que se debe mostrar: acervo jurídico con leyes federales y estatales.

##### **4. Área jurídica municipal.**

Se cuenta con una oficina o con asesor jurídico permanente.

Evidencia que se debe mostrar: organigrama, plan de trabajo y reporte de actividades.

**5. Revisión periódica de los reglamentos.**

Hay un sistema definido para la revisión de los reglamentos al menos una vez en el período constitucional.

Evidencia que se debe mostrar: descripción del sistema, reporte de actividades y/o modificaciones, actas de cabildo y reglamentos publicados.

***Indicador 2: Municipio con Vigencia del Estado de Derecho.***

Los parámetros que incluye son los siguientes.

**1. Orientación para el acceso a las instancias de procuración de justicia federal y estatal.**

El municipio cuenta con medios suficientes para la orientación a la población hacia las instancias de procuración de justicia federal y estatal.

Evidencia que se debe mostrar: directorio actualizado, folletería, información documentada y electrónica y reportes.

**2. Juzgado administrativo municipal o equivalente.**

Sí existe.

Evidencia que se debe mostrar: acta de creación, organigrama, nombramientos, plan de trabajo e informe de actividades.

**3. Sistema de quejas y sanciones en contra de servidores públicos municipales.**

Existe un sistema permanente para recibir las quejas, instaurar los procedimientos administrativos e imponer sanciones.

Evidencia que se debe mostrar: presentar el respaldo documental de la existencia del área administrativa que implementa el sistema.

#### **4. Mecanismos de control de legalidad.**

Existe contraloría municipal y mecanismos para la vigilancia y evaluación ciudadana del gasto (contraloría social).

Evidencia que se debe mostrar: actas, dictámenes, organigrama, nombramientos, mecanismos de vigilancia y sus resultados.

#### ***Indicador 3: Municipio Transparente.***

Los parámetros que incluye son los siguientes.

##### **1. Medios y mecanismos para hacer pública la información.**

La página web cuenta con los indicadores de gestión mínimos de oficio. (Art. 6o. Constitucional).

Evidencia que se debe mostrar: portal web que muestre los indicadores de gestión mínimos, con fechas de actualización menor a un mes.

##### **2. Tipo de información que se hace pública.**

Cumple con lo estipulado en el marco jurídico federal y/o estatal aplicable; es actualizada, oportuna y completa.

Evidencia que se debe mostrar: lista de cotejo de los parámetros establecidos en la Ley vs. Datos publicados (con información completa).

##### **3. Órganos de acceso a la información.**

Cuenta con un órgano de acceso a la información y la normatividad correspondiente.

Evidencia que se debe mostrar: oficina identificable, además del nombramiento del personal adscrito al órgano de acceso a la información, mobiliario y equipo de apoyo a esta área y normatividad aplicable.

##### **4. Sistema de Auditoría, seguimiento y control financiero**

Hay un sistema eficiente y adecuado que genera información de forma sistemática y periódica que permite analizar los resultados de la acción de gobierno y detectar áreas críticas.

Evidencia que se debe mostrar: resultados de las auditorías.

#### **5. Accesibilidad a la información de gestión y de interés público.**

Mínimos requisitos y la respuesta se proporciona máximo en un mes.

Evidencia que se debe mostrar: relación de solicitudes recibidas versus respuestas entregadas en tiempo.

#### **6. Corrupción.**

Existe un programa y mecanismos para incluir la opinión y las recomendaciones de los ciudadanos contra la corrupción (encuestas, consejos ciudadanos, etc.).

Programa y reporte de actividades.

Cabe mencionar que en cada uno de los parámetros se debe de generar la evidencia correspondiente para poder comprobar que las actividades se han hecho de manera real y efectiva, ya que en mucha de las ocasiones los municipios realizan acciones equivalentes al modelo, pero no siempre pueden comprobarlo a la ciudadanía ni a los distintos niveles de gobierno, ni tampoco generar información y evidencia que sirve como modelo y guía para las administraciones publicas sucesoras.

### 4.3 Diagnostico del municipio para Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno

Desde la integración del equipo de trabajo que se comprometió y tomó la iniciativa de participar en el proceso de la contienda electoral para las elecciones del municipio de Aguililla del periodo 2008-2011, se planteó la imperiosa necesidad de disponer de los elementos, las herramientas y las técnicas de la administración como la planeación, la organización, la dirección y el control, que permitiera el logro de los objetivos planteados y de los resultados esperados, tanto en la campaña política, como en el ejercicio de las funciones administrativas municipales al llegar al poder.

Una vez que lograron el primer objetivo que era obtener el triunfo en la contienda electoral, la siguiente preocupación fue de qué manera se debería de enfrentar y abordar la administración del ayuntamiento para atender los problemas más prioritarios a resolver, las necesidades más urgentes a satisfacer, las potencialidades más significativas a aprovechar, y las oportunidades más sobresalientes a desarrollar, para lo cual se realizó un trabajo colaborativo de investigación documental que permitiera generar un acervo importante de información que sustentara las bases del marco legal administrativo, estratégico, operativo y funcional para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, con los resultados obtenidos se determinaron las consideraciones y acciones siguientes.

1.- Atender a los numerales I, II, III y IV del inciso b) del artículo 32 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, los cuales establecen que dentro de las atribuciones de los Ayuntamientos en materia de Administración Pública están las de: I) Elaborar, presentar y publicar en el curso de los cuatro primeros meses a partir de la fecha de la instalación del Ayuntamiento, el Plan Municipal de Desarrollo correspondiente al periodo constitucional de Gobierno; II) Organizar, estructurar y determinar las funciones de su Administración Pública; III) Organizar y operar los procedimientos para la actualización, ejecución, seguimiento, control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo y sus

respectivos Programas; y IV) Construir y supervisar el funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

**2.-** Como base metodológica; la planeación estratégica, permite que los municipios identifiquen las áreas de oportunidad prioritarias y de esta manera obtienen la ayuda de los gobiernos estatales y federal para la solución de las necesidades de los ciudadanos, con objetivos finales flexibles y que puedan evolucionar con el tiempo, dado que emanan de una visión más amplia; en contraste del concepto de planeación tradicional, con objetivos finales rígidos, con contextos y variables inmutables y con la evaluación en periodos largos, donde el producto más importante de la planeación, es el propio documento denominado "Plan". El concepto de planeación estratégica, fue de gran utilidad en el manejo del gobierno municipal, ya que permitió realizar ajustes y adecuaciones que lo fueron modificando. Igualmente permitió detectar las oportunidades no consideradas originalmente, como podrían ser: obras convenidas o recursos adicionales, producto de la gestión municipal.

**3.-** Por otra parte, también se consideraron los resultados de un foro de participación ciudadana plural, que permitió confirmar los problemas más prioritarios a resolver, las necesidades más urgentes a satisfacer, las potencialidades más significativas a aprovechar, las oportunidades más sobresalientes a desarrollar, acudiendo para ello a un número cercano a los 200 ciudadanos representantes de diferentes organizaciones gremiales y sociales del Municipio, cuyos resultados se mencionan a continuación:

1. Se cuenta con planes y programas pero no son sometidos a control y evaluación.
2. Existen algunas acciones aisladas de cooperación con otros órdenes de gobierno y/o gobiernos municipales.
3. No existen criterios profesionales para reclutamiento de personal.
4. El municipio carece de mecanismos de participación ciudadana.

5. Existe un catastro no actualizado y el cobro de impuestos, derechos y otras contribuciones es deficiente.
6. El municipio ha incorporado el tema de protección civil a su agenda y realiza algunas acciones en consecuencia.
7. El número de computadoras es insuficiente y la mayoría de los funcionarios carecen de capacitación en el tema.
8. Los habitantes deben trasladarse una distancia considerable para acceder a mecanismos de impartición de justicia.
9. Existe contraloría municipal y se publica un informe mensual de ingresos y egresos.
10. Se tiene una fuerte dependencia de los recursos federales y estatales para el financiamiento de los programas municipales.
11. La ciudadanía sabe que la autoridad municipal hace esfuerzos por combatir la delincuencia, pero esta persiste (AGUILILLA, 2008-2011, p. 60).
12. Se cuenta con planes y programas pero no son sometidos a control y evaluación.
13. Existen algunas acciones aisladas de cooperación con otros órdenes de gobierno y/o gobiernos municipales.
14. No existen criterios profesionales para reclutamiento de personal.
15. El municipio carece de mecanismos de participación ciudadana.
16. Existe un catastro no actualizado y el cobro de impuestos, derechos y otras contribuciones es deficiente.
17. El municipio ha incorporado el tema de protección civil a su agenda y realiza algunas acciones en consecuencia.
18. El número de computadoras es insuficiente y la mayoría de los funcionarios carecen de capacitación en el tema.
19. Los habitantes deben trasladarse una distancia considerable para acceder a mecanismos de impartición de justicia.
20. Existe contraloría municipal y se publica un informe mensual de ingresos y egresos.

21. Se tiene una fuerte dependencia de los recursos federales y estatales para el financiamiento de los programas municipales.
22. La ciudadanía sabe que la autoridad municipal hace esfuerzos por combatir la delincuencia, pero esta persiste (Aguililla, 2008-2011, p. 60).

Con base en el diagnóstico anterior y basados en el modelo propuesto, se establecieron:

- a) Políticas generales para su desarrollo.
- b) Se analizaron los 4 variables, 12 parámetros y 87 indicadores para el Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno.
- c) Para cada uno de los cuales, se establecieron objetivos, metas, estrategias e instrumentos de seguimiento y evaluación.

Con la finalidad de alcanzar el Desarrollo Institucional para un buen Gobierno en Aguililla, Michoacán.

#### 4.4 Recomendaciones al municipio

Con base en el diagnóstico del municipio y con apego al modelo desarrollado en este capítulo, se realizaron las siguientes recomendaciones para el Municipio de Aguililla, Michoacán:

En cuanto al indicador de **Municipio Administrado con Responsabilidad y Calidad:** la administración debe estar regulada por manuales de organización y procedimientos administrativos. Los planes y programas de igual forma deben de ser sometidos al control y evaluación de resultados formales y sociales para de esa manera brindar servicios de calidad.

En cuanto al indicador de **Municipio Asociado y Vinculado:** el municipio debe de contar con estrategias de cooperación con otros órdenes de gobierno y/o gobiernos municipales que hayan logrado tener un impacto regional. Por otro lado, el municipio debe participar activamente en alguna asociación municipal.

En cuanto al indicador de **Municipio con Sistema Profesional de Servidores Públicos:** el municipio debe de elaborar un manual donde se especifique el perfil profesional, el método de incorporación de sus servidores públicos y los sistemas de capacitación y evaluación.

En cuanto al indicador de **Municipio Participativo:** debe de conformar órganos ciudadanos (comités y consejos) que incidan en la planeación, control de la ejecución y evaluación de programas y políticas públicas, mismos que deben estar reglamentados, deben ser representativos y democráticos, apoyados por una instancia con procedimientos y metodologías definidas. Se deben de realizar acciones con organizaciones de la sociedad civil (OSC) y se debe tener un sistema de atención ciudadana integral con manual de operación.

En cuanto al indicador de **Municipio Fiscalmente Responsable:** debe de existir un catastro actualizado con valores unitarios reales, para que la captación de sus impuestos, derechos (agua, alumbrado, etc.) y otras contribuciones sea eficiente.

En cuanto al indicador de **Municipio Líder en Protección Civil y Promotor de la Cultura de protección Civil:** el municipio debe contar con un marco normativo y una estructura funcional que da vida y operatividad a un sistema municipal de protección civil, mismo que debe de incluir a grupos voluntarios en la ejecución y vigilancia de acciones y recursos, lo cual le permitirá ejercer acciones de prevención, auxilio y recuperación ante la presencia de un fenómeno perturbador.

En cuanto al indicador de **Municipio Jurídicamente Ordenado:** el municipio debe contar con infraestructura necesaria para tener acceso a Internet, al igual que debe de tener una página web que se actualice periódicamente y sirva para informar a la ciudadanía y recibir retroalimentación. Por otro lado, debe de realizar la mayor parte de sus actividades utilizando herramientas informática, para lo cual debe de disponer de personal previamente capacitado.

En cuanto al indicador de **Municipio Jurídicamente Ordenado:** dentro del gobierno municipal debe de existir el bando de policía y gobierno y un reglamento interior del Ayuntamiento. Mismos que tienen que estar actualizados y deben de ser accesibles a la ciudadanía. Al igual que debe existir mecanismos formales y sociales para combatir la corrupción.

En cuanto al indicador de **Municipio con Vigencia del Estado de Derecho:** los habitantes deben de tener acceso fácil y rápido a los mecanismos de impartición de justicia; se debe de contar con contraloría interna y mecanismos de contraloría social.

En cuanto al indicador de **Municipio Transparente:** el órgano de comunicación social del municipio debe de difundir información del presupuesto y cuenta pública,

de programas y áreas críticas, por varios medios, con cobertura amplia y debe contar con un órgano ciudadanizado para el acceso a la información. Los sistemas de auditoría y seguimiento deben de generar información suficiente para detectar áreas críticas y mejorar.

En cuanto al indicador de **Municipio con Finanzas Sanas:** el municipio tiene que implementar estrategias para que tenga autonomía en el financiamiento de las actividades municipales y controles eficientes para poder evidenciarlo.

En cuanto al indicador de **Municipio Seguro:** se debe de equipar con lo necesario y capacitar a la autoridad municipal para que realice acciones para prevenir y combatir la delincuencia, y de esa manera haya una baja incidencia de delitos.

Una vez que se realizaron las recomendaciones y el Municipio tomo las medidas correspondientes para generar un Desarrollo Institucional Para un Bueno Gobierno, se procedió a participar en el Programa Agenda Desde Lo Local, mismo que está coordinado por la Secretaria de Gobierno-INAFED, y que se encarga de ejecutarlo el Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) en el Estado.

La implementación de la Agenda en el municipio requiere de la aprobación en sesión de Cabildo y solicitar formalmente su inscripción. Una vez que el municipio es inscrito en Agenda Desde lo local, inicia con un proceso que cuenta con cuatro grandes etapas: auto diagnóstico, verificación, mejora de áreas de oportunidad y expedición de certificados.

El auto diagnóstico se realiza por los propios funcionarios municipales, el cual identifican las condiciones mínimas que deben de existir en cualquier municipio.

Cada uno de los indicadores cuenta con tres niveles en donde se puede ubicar la situación en la que se encuentra el municipio; la métrica de rojo representa un estado no deseable en la situación del municipio, la métrica amarilla registra una

situación donde existen acciones de mejora pero no de manera permanente o continua, y por último la métrica en verde representa una situación mínima aceptable en materia de desarrollo municipal.

El auto diagnóstico funciona en base a mínimos aceptables ya que la Agenda Desde lo Local, responde al principio de equidad que tiene que existir entre todos los municipio del país.

En la segunda etapa, el municipio selecciona tres áreas de mejora (métricas amarillo y rojo), que le permiten implementar acciones concretas para superar rezagos y avanzar en el tema del desarrollo municipal.

La tercera etapa, consiste en que un órgano independiente (instituciones de educación superior públicas y/o privadas) con reconocido prestigio de neutralidad valide los resultados del auto diagnóstico, de acuerdo a la revisión de la evidencia que viene señalado en el propio documento para comprobar cada métrica de revisión. De esta manera, las autoridades, funcionarios municipales y ciudadanos, tienen la certeza de que la verificación es neutral, objetiva y que no responde a ningún interés particular.

Una vez que la institución de educación superior remite los resultados de la verificación al Consejo Nacional Desde lo Local, éste valida y expide los certificados a los municipios que cumplan con los mínimos aceptables de calidad municipal en cada uno de los indicadores.

El Consejo Nacional Desde lo Local está integrado por representantes del gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas y por instituciones de educación superior. La representación del Gobierno Federal estará a cargo del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

En el Estado de Michoacán la ADDL se implementó a partir del año 2008 y en la cual participaron municipios de las diferentes regiones del territorio. Un municipio que por sus características físico geográficas, socioeconómicas, ambientales y sociales, destaco en estos esfuerzos es Aguililla, mismo que obtuvo en los dos últimos años el premio de buen gobierno.

## **CAPÍTULO 5: RESULTADOS DE LA VERIFICACION EN CUANTO A DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO.**

### **5.1 Resultados de la verificación en cuanto a desarrollo institucional para un buen gobierno año 2008.**

Auto-diagnóstico de la Agenda Desde lo Local, cuadrante uno Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno año 2008

Partiendo de la necesidad, que hoy en día tienen las organizaciones en general y en particular los H. Ayuntamientos, de contar con sistemas de calidad certificados, que garanticen la realización de una gestión de calidad, el H. Ayuntamiento de Aguililla, elabora un auto-diagnóstico, para a partir de aquí, empezar a instrumentar las acciones de mejora pertinentes para lograr los objetivos planteados.

El objetivo del auto-diagnóstico es que la autoridad municipal, de manera voluntaria, distinga la situación municipal en cada uno de los parámetros descritos en la herramienta, para dichos parámetros existen tres métricas de medición, rojo (prácticas municipales inaceptables), amarillo (prácticas municipales por debajo de lo aceptable) y verde (logros aceptables de calidad local).

En este apartado, se muestra, como a partir del año 2008, que toman la administración y realizan el primer auto-diagnóstico, con la metodología de La Agenda Desde Lo Local, obtienen, un desempeño de prácticas municipales inaceptables, como pudimos apreciar en el auto-diagnóstico, este resultado es consecuencia de que no ha sido aplicado eficientemente el proceso de planeación, ni a corto ni a largo plazo, se aprecia que se adolece en algunas áreas estratégicas de herramientas de organización como son manuales de organización y procedimientos, ni reglamentos que permitan una buena gestión administrativa, la falta de una dirección en el sentido correcto bajo estas

condiciones que se aprecian en el diagnóstico es muy difícil, y lo que también resalta es la falta de una evaluación y control eficiente de las funciones del H. Ayuntamiento, por lo que es de esperarse que 36 indicadores se encuentren en rojo y 3 en amarillo. Particularmente para el cuadrante uno que tiene 11 indicadores en rojo y 1 en amarillo. Como se puede ver en el siguiente cuadro.



En el Primer Informe de Gobierno del H. Ayuntamiento Constitucional Aguililla, Michoacán se muestran las primeras acciones que tomaron, para reorientar la gestión municipal al cumplimiento de los objetivos planteados.

## ACCIONES

En el año 2008 el proceso de implementación del Sistema Integral de Gestión de Calidad del Ayuntamiento de Aguililla Michoacán (SIGCAAM), y ya está rindiendo sus primeros frutos en esta administración, ya que por gestión se ha logrado atraer una importante suma de recursos para diversas obras por un total de \$39'000,000.00 (treinta y nueve millones de pesos 00/100 m.n.)

### **Sindicatura municipal**

Esta Dependencia, ha revisado los informes de la Tesorería, se ha vigilado la entrega oportuna de la declaración patrimonial de los funcionarios municipales, se ha trabajado constantemente en el inventario de los bienes muebles e inmuebles de este Municipio, elaborándose los registros administrativos necesarios para su control.

### **Contraloría municipal**

Integró la Comisión de entrega-recepción del Ayuntamiento entrante, que para este efecto nombró el Presidente Municipal electo, se recibieron los expedientes y la entrega física del Patrimonio Municipal y la elaboración de las actas respectivas. También se integró La Comisión Especial de Dictamen, entregándose al Ayuntamiento para su aprobación y para remitirlo posteriormente al Congreso del Estado, todo ello, se cumplió en tiempo y forma con lo dispuesto en el Título Segundo, Capítulo III, “De la entrega-recepción de la Administración Pública Municipal” de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, durante los meses Enero y Febrero de este año.

Simultáneamente fueron realizados los trabajos de integración de una relación de servidores públicos obligados a presentar la Declaración Patrimonial, ya sea inicial o modificatoria, se les entregó un tanto de los formatos de Declaración Patrimonial Inicial o Modificatoria; Se presentaron 7 Declaraciones de Situación Patrimonial Modificatorias y 16 Declaraciones Iniciales, siendo presentadas todas en tiempo y forma ante la Auditoría Superior de Michoacán.

Se asesoró a los funcionarios públicos para la correcta presentación de la información. Se mantiene informados de manera permanente a los funcionarios públicos de la Administración Municipal sobre el marco normativo de su función.

Se realizaron acciones encaminadas a la atención de quejas, denuncias y sugerencias; con la instalación de buzones en la cabecera municipal y en las

cuatro tenencias del municipio, esto con la finalidad de crearle al ciudadano la cultura de la denuncia a los servidores públicos que incurran en irregularidades.

Se lleva una revisión de comprobantes de gasto antes de que se efectúe su pago, con el propósito de que las erogaciones se encuentren debidamente justificadas, documentadas, y fiscalmente requisitadas.

Se realizan revisiones integrales y específicas con el mayor alcance y oportunidad a los rubros de Ingresos, Egresos, Informes Financieros y Contables, Caja, Bancos, Inventarios y Bienes Patrimoniales, Nominas entre otros.

Se realizaron ejercicios de revisión a las partidas presupuestales para su debido cumplimiento; se realizan de manera permanente con el estado de financieros que arroja el Sistema Integral de Contabilidad Municipal (SICM), con fecha 28 de agosto se realizó un ejercicio presupuestal (presupuestado y ejercido) de gasto corriente de enero – septiembre, haciendo entrega de un tanto de los resultados obtenidos a los involucrados en ello.

Con fecha del 15 de Abril del 2008, el Ayuntamiento realizó un foro de Consulta Ciudadana teniendo una asistencia aproximada de 210 personas de los sectores más representativos del municipio, para elaborar un diagnóstico y que las principales necesidades del Municipio, quedaran plasmadas en el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011. Con esta consulta se está dando cumplimiento al Art.107 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

Se mantienen revisiones al Anexo Programático de Obras, para su cumplimiento se enviaron oficios a las Dependencias de Obras Públicas y Desarrollo Social, informándoles sobre las modificaciones realizadas, para que solicitaran la autorización correspondiente al Ayuntamiento.

Para fortalecer los sistemas de operación de la Contraloría Municipal se llevó a cabo una compilación de información financiera confiable y útil para la toma de decisiones. En esta compilación se lleva el registro diario de los ingresos y egresos, mediante formatos generados por la misma.

Se realizaron 3 Auditorías trimestrales, incluyendo el mes de Octubre a la Tesorería Municipal; informándole al Tesorero de las no conformidades encontradas para su desvanecimiento correspondiente.

Se realizaron 2 auditorías a la dependencia de Obras Publicas en el rubro de Integración de Expedientes Técnicos Unitarios; informándole al Director de las no conformidades encontradas para su solución.

Se realizan revisiones a la Obra Pública con el propósito de verificar que la Ejecución se desarrolle de acuerdo a la normatividad vigente; de igual manera se realizan verificaciones documentales y físicas en la obra.

En lo que respecta al Inventario de Bienes Muebles e Inmuebles, trimestralmente se le hacía llegar al Síndico Municipal una relación de bienes muebles e Inmuebles adquiridos por las diferentes dependencias del municipio para que cumpla con lo que nos marca la Ley Orgánica Municipal de mantener la actualización del inventario. Se realizó una revisión completa del Inventario de Bienes Muebles e Inmuebles del Municipio junto con el Síndico Municipal.

Se llevó el control de materiales, combustible, medicamentos, mediante registro de entrega de block de vales.

De igual manera con la finalidad de llevar a cabo una mejor evaluación del Control Interno, se acudió a las capacitaciones que se realizan para los Contralores Municipales y funcionarios públicos de las Administraciones municipales. Sistema de Gestión para la Calidad, bajo la Norma Mexicana NMX-CC-9001-IMNC-2000/ IWA 4:2005

En julio del 2008, en reunión de Ayuntamiento se procedió a dar inicio de los trabajos del Sistema de Gestión para la Calidad, proceso en el que participaron funcionarios del Gobierno del Estado y del Centro para el Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado, así como de la empresa de asesoría contratada PROBIM, S.A. de C.V., quien hizo una presentación pública sobre el contenido y alcance del proyecto. En este año, el proyecto de certificación alcanzó un 50% de su implementación, y está alineado con la Agenda Desde lo Local.

### **Tesorería municipal**

Esta Dirección se encargó de que los ingresos recaudados se manejaran con honestidad y transparencia, actuando siempre con responsabilidad, para que el presupuesto aprobado por el Ayuntamiento se aplicara de acuerdo a lo programado.

En el 2008 se tuvo un aumento considerable en los ingresos en relación al año fiscal anterior debido a que se implementó una campaña de recaudación para de esta forma aumentar los ingresos. En el periodo de enero al 30 de noviembre del 2008, los recursos que ingresaron fueron de 58 millones de pesos y se ejercieron 56 millones. Los ingresos y egresos captados y ejercidos por el municipio por aportaciones Federales, Estatales, e ingresos propios.

### **Oficialía mayor.**

Se cumplió con las responsabilidades de las funciones propias del cargo como son: suministros y controles de recursos humanos, materiales, combustibles, subsidios y el apoyo a las diferentes áreas y dependencias. Se brindó atención a la ciudadanía en todos los subsidios en especie que otorga el Ayuntamiento, a través de vales, dependiendo de su naturaleza, los cuales son cargados al fondo correspondiente y que más frecuentemente están destinados a personas de

escasos recursos y autoridades auxiliares para solventar necesidades propias de sus localidades.

Se supervisó el control de la asistencia de entradas y salidas de todos los trabajadores, tanto temporales como de base, por medio de un reloj checador y directamente en las obras mediante visitas imprevistas, se ha proporcionado la atención a los trabajadores y sus beneficiarios de acuerdo al padrón del servicio médico, las nóminas de pago, uniformes, permisos, préstamos y listas de raya.

Además, se han otorgado vales de combustible y de insumos a la obra pública. Se ha participado en la preparación de eventos especiales en la cabecera municipal.

Esta Dirección también lleva el control de combustible de las diferentes dependencias que integran la Administración Pública Municipal. Se han elaborado y renovado convenios, con un total de 39 instituciones.

### **Secretaría del ayuntamiento**

Este Departamento tiene a su cargo las siguientes dependencias: Comunicación Social, Coordinación del Deporte Municipal., Atención ciudadana y Servicio Médico del Honorable Ayuntamiento.

### **Actividades ejecutadas.**

En el transcurso del año 2008 se celebraron 35 sesiones de Ayuntamiento de las cuales 23 fueron ordinarias, 10 extraordinarias y 2 solemnes. Se firmaron un total de 42 convenios con otros Ayuntamientos, Gobiernos Estatal y Federal, así como con agrupaciones civiles y ciudadanos del municipio, se atendieron aproximadamente 8,786 personas. Se elaboraron 5,865 documentos.

Se participó activamente en coordinación con las diferentes instituciones educativas, para la celebración de las fechas más representativas que marca el calendario cívico.

### **Junta municipal de reclutamiento.**

De la clase 1990 se suministraron un total de 70 cartillas de las cuales se expidieron 62, se inutilizaron 7, extraviada 1. Este año por Instrucciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, no se realizó el sorteo para el servicio militar, quedando exentos del servicio militar el cien por ciento de los reclutas.

### **Dirección de informática, estadística y acceso a la información.**

Al inicio de esta administración se adquirió equipo nuevo para todas las oficinas, al igual que un servidor Hp NetServer con el cual se creó un dominio para optimizar el funcionamiento de los equipos. En el periodo del 1° de Enero del 2008 al 30 de Noviembre del 2008 se realizaron mantenimientos correctivos, reparación y revisión de los equipos, de las siguientes oficinas: Obras públicas, programas sociales, DIF municipal, sindicatura, oficialía mayor, oficina de los regidores, secretaria, contraloría, tesorería, comandancia municipal, comunicación social, presidencia, secretaría particular, servidor del dominio, dirección de desarrollo social, desarrollo ambiental, atención al migrante, oficina del agua potable y consultorio médico.

### **Informática, estadística y acceso a la información**

El mantenimiento consistió en instalación y corrección de problemas de configuración en los diferentes equipos así como en algunos de ellos se instaló la Paquetería correspondiente para su buen funcionamiento. Dentro de este mismo campo se dio asesoría a las diferentes oficinas en los problemas que durante el transcurso del trabajo se van presentando.

Se asistió a las capacitaciones convocadas por el Gobierno del Estado para un mejor funcionamiento y desempeño del trabajo. Se adquirió y se registró el nombre del Dominio por cuatro años y el alojamiento en un servidor Web por dos años, para la publicación del Portal de Internet del municipio.

Se dio mantenimiento y actualización constante al Portal de Internet del Municipio: [www.aguilillamichocan.gob.mx](http://www.aguilillamichocan.gob.mx), mismo que se mantiene funcionando y cuenta con información sobre la administración pública y además información general del Municipio de Aguililla.

A partir del 28 de Mayo del 2008 al 30 de noviembre del 2008 el portal de internet recibió un total de 7537 visitas, de las cuales, en primer lugar son visitas hechas al portal desde la República Mexicana en un 65.85% y en segundo lugar de Estados Unidos en un 36.88% y el resto de los países: Alemania, España, Chile, Perú, Colombia, Argentina, entre otros. Esta dirección ha sido la responsable de la grabación en video de cada uno de los eventos importantes celebrados en el municipio. Así como la impresión de papelería oficial.

Se compraron tres antenas y tres Access Points marca AWAP02O-1W, para uso exterior para ofrecer a la población el servicio de Internet Inalámbrico público y gratuito (Wi-Fi) en una primera etapa, las cuales se instalaron en la antena de la Presidencia Municipal y se encuentran en servicio.

#### **Acceso a la información pública:**

Una de las responsabilidades de esta Dirección es el Acceso a la Información Pública para lo cual se han realizado las siguientes acciones:

Se elaboró el Reglamento de Acceso a la Información, el cual fue sometido en una sesión de Ayuntamiento para su aprobación y una vez aprobado se procedió a publicarlo en el periódico oficial.

Se elaboró el acuerdo de clasificación de la información del Ayuntamiento que igualmente fue sometido a la aprobación y posterior publicación en el periódico oficial.

Se asistió a las capacitaciones convocadas por La Comisión Estatal de Acceso a la Información a la Ciudad de Lázaro Cárdenas, Michoacán.

Se recibieron tres solicitudes de información, las cuales fueron respondidas en tiempo y forma como lo establece el reglamento para la Ley de Acceso a la información Pública.

Se laboró en el mantenimiento del Portal de Internet del Municipio desde el cual se puede tener acceso a la información de oficio desde la dirección [www.aguilillamichoacan.gob.mx](http://www.aguilillamichoacan.gob.mx).

### **Seguridad pública**

La Policía Preventiva Municipal, es la encargada de velar por la seguridad de todas la sociedad del municipio, para un mejor servicio se impartió un curso Básico para Policía Municipal, los días 06 al 18 de octubre, haciendo un total de 120 horas, el curso abarco: Marco Jurídico de la Policía Municipal, Derechos Humanos, Técnicas y Tácticas de intervención Policial, Teoría y Práctica de Armamento, Ética del Servicio Policial, Desarrollo del Potencial Humano, Acondicionamiento Físico, Instrucción y Disciplina.

A los elementos se les ha proporcionado uniformes nuevos y los accesorios necesarios. El Gobierno del Estado proporcionó una patrulla nueva para reforzar la Seguridad Pública.

Dentro de lo administrativo en el periodo se elaboraron: 236 Cartas de Policía, 335 informes diarios de las actividades realizadas por los elementos de la corporación, 425 documentos a las diferentes instituciones de Gobierno y al Ayuntamiento, se han recibido 342 documentos de las instituciones de Gobierno y del Ayuntamiento.

Los elementos de Seguridad Pública, cumplen con su trabajo y además brindan apoyo al Sistema Municipal DIF, resguardando los diferentes eventos que llevan a cabo, resguardan fiestas Nacionales y Municipales, particulares, se coordina con otras fuerzas policiacas y se brinda apoyo de traslado a las personas de bajos

recursos económicos. En éste periodo comprendido del 01 de enero al 30 de noviembre del presente año, se trasladaron 97 personas.

Se brindó el servicio de radiocomunicación a las comunidades del Municipio, las 24 horas del día todo el año, ya que es un medio muy importante para todo el Municipio. Otra de las prioridades de esta administración es la seguridad de su población por ello este ayuntamiento gestiona recursos con el gobierno federal por un monto total de \$2´400,000.00 para la ejecución de la primera etapa de la construcción de la obra comandancia de policías.

**Protección civil:**

Se instaló el Consejo municipal de Protección Civil, con la finalidad de estar preparados ante cualquier contingencia.

**5.2 Resultados de la verificación en cuanto a desarrollo institucional para un buen gobierno año 2009.**

Para el segundo año de gestión en el año 2009, atendiendo a los resultados del auto-diagnóstico de La Agenda Desde Lo Local, se emprendieron un conjunto de acciones tendientes a cubrir lo dispuesto en cada uno de los indicadores de los parámetros del primer cuadrante.

Como resultado de la verificación por parte de las Instituciones Académicas y de Investigación, a las acciones administrativas del H. Ayuntamiento. Particularmente para el cuadrante uno se logró 5 indicadores en verde y 7 en amarillo y en general se obtuvieron 15 indicadores en verde y 24 en amarillo. Esto como resultado de las acciones emprendidas en las diferentes Dependencias de la Administración Municipal y descritas anteriormente. Dando este resultado, la certeza de que se va por el camino correcto.

# 1. Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno



Las acciones concretas que se emprendieron en el año 2009 fueron las siguientes:

Se logró la Certificación del Sistema Integral De Gestión para la Calidad del Ayuntamiento de Aguililla Michoacán (SIGCAAM), por QS MEXIKO AG, organismo certificado por la EMA (Entidad Mexicana de Acreditación). Se logró convenir una importante suma de recursos para diversas obras por un total de \$43'319,000.00 (cuarenta y tres Millones, trescientos diecinueve mil Pesos 00/100 m.n.)

## 5.2.1 Sistema de Gestión para la Calidad del Ayuntamiento de Aguililla Michoacán. (SIGCAAM) bajo la norma Internacional, ISO 9001:2008 y la guía IWA 4: 2009

En julio del 2008, se inició con la implementación del Sistema de Gestión para la Calidad de este Ayuntamiento.

Con la finalidad de dar cumplimiento a los requisitos de la Norma Internacional del Sistema de Gestión para la Calidad del Municipio de Aguililla, Michoacán.

Establecieron y propusieron seis procesos para la certificación por uno de los organismos autorizados por la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA).

Durante este año, se realizaron 3 auditorías internas, con la finalidad de conocer el grado de implementación del Sistema de Gestión para la Calidad, bajo los requisitos de la norma ISO 9001:2008 y la guía IWA 4: 2009. En cada una de ellas, se reportaron hallazgos que permitieron realizar mejoras en los procesos, de cada dirección o dependencia. Durante los días 11,12 y 13 de noviembre del 2009, se recibió la auditoría externa para la certificación, por la empresa, QS Mexiko AG, donde obtuvieron un resultado favorable, con 10 no conformidades menores.

El día 25 de Agosto, en las instalaciones del Centro de Investigaciones en Ecosistemas (CIECO) de la UNAM, Campus Morelia, Organismo Verificador No Gubernamental en el Estado de Michoacán, acuden a presentar pruebas y documentación requerida para, la VERIFICACION y dar cumplimiento con los indicadores propuestos, obteniendo un resultado POSITIVO, es decir los 15 indicadores calificados en VERDE.

### **Sindicatura municipal**

Se han revisado y firmado los cortes de caja de la Tesorería, se ha trabajado constantemente junto con el personal de esta dependencia en la actualización de los bienes muebles e inmuebles de este Municipio, elaborándose los registros Administrativos necesarios para su control. Ha actuado en calidad de agente del Ministerio público, de acuerdo con la Ley Orgánica de la materia: también se asistió a las sesiones de Ayuntamiento con derecho de voz y voto en forma participativa, se asistió a los actos públicos donde se ha requerido su presencia. Tales como el homenaje a los Niños Héroes de Chapultepec y el desfile del día 16 de Septiembre, entre otros.

Se ha elaborado la actualización del inventario de bienes muebles e inmuebles, que se han adquirido o dado de baja por estar fuera de servicio.

## **Contraloría municipal**

Esta Dependencia, ha realizado, el Control Interno, Evaluación Municipal y Desarrollo Administrativo del Ayuntamiento de Aguililla, Michoacán, es la principal tarea de esta Dirección. Como lo marca el Artículo 57 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo. Este control interno tiene la finalidad de proporcionar un grado de seguridad “razonable” para la consecución de los objetivos.

La Contraloría en la Administración Pública Municipal es considerada la herramienta más importante para:

- Que el Ayuntamiento y la Administración Pública Municipal cumpla adecuadamente con su función social.
- Lograr los objetivos y alcanzar las metas de los programas específicos contemplados en el Plan Municipal de Desarrollo y los programas operativos anuales; Aplicar los recursos públicos con racionalidad y estricto apego al Presupuesto de Egresos Municipal;
- Cumplir eficientemente con las atribuciones y funciones que tienen asignadas los servidores públicos municipales, con estricto apego al marco jurídico y administrativo en el ámbito municipal.
- Proteger el patrimonio, prevenir fraudes, desvíos de recursos y violaciones graves al marco jurídico y municipal; y
- Evitar errores u omisiones que pudieran derivar en responsabilidades administrativo de carácter penal.

La administración y aplicación de recursos públicos, implica obligadamente el ejercicio que pueda ser valorado y reconocido por la ciudadanía, que contribuye mediante el pago de impuestos, derechos, contribuciones, y que a la vez el corresponsable debe coadyuvar en vigilar que dichos recursos se utilicen adecuadamente para los fines y propósitos para los que se destina al gasto y a la inversión pública, para que los gobiernos generen obras, acciones y proporcionen servicios públicos de calidad, programas para disminuir la marginación y la

pobreza, fomentando el arraigo de la población por la satisfacción de necesidades institucionales, económicas, sociales y ambientales; garantizar todo ello y prevenir a tiempo irregularidades en el cumplimiento de estos objetivos, es la misión y tarea permanente de la Contraloría Municipal.

Esta Dependencia ha estado pendiente de que se cumpla con lo que marca la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán, en cumplimiento con su artículo 62; se les entregó un tanto de los formatos de Declaración Patrimonial Modificatoria; de igual manera se asesoró a los funcionarios públicos para la correcta presentación de la información; se efectúa una constante vigilancia sobre el comportamiento de la situación patrimonial de los servidores públicos municipales en los términos de la legislación aplicable. Con la finalidad de que sean entregadas en tiempo y forma ante la Auditoría Superior de Michoacán. Se mantiene informados de manera permanente a los funcionarios públicos de las dependencias de la Administración Municipal sobre el marco normativo de su función.

La Contraloría permanece en observancia constante a las dependencias de la Administración en su desarrollo administrativo para que se apliquen con eficiencia y eficacia los recursos financieros, humanos y patrimoniales y se promueven las medidas necesarias para corregir las deficiencias detectadas.

Se realizaron acciones encaminadas a la atención de quejas, denuncias y sugerencias; con la finalidad de crearle al ciudadano la cultura de la denuncia a los servidores públicos que incurran en irregularidades, en el transcurso del año 2009 solo se contó con tres quejas menores, las cuales fueron turnadas a la dirección correspondiente. Se realizó la entrega a tiempo del formato de informe trimestral de quejas y denuncias, establecido por la Auditoría Superior de Michoacán.

Cabe mencionar que con fecha 30 de marzo del 2009 el Ayuntamiento presentó el Plan Anual de Trabajo de la Contraloría Municipal. De igual manera se mantiene

informado al Ayuntamiento sobre los resultados de actuación de la Contraloría Municipal, para que por su conducto se promueva la mejora continua de la administración y en su caso se deslinden las responsabilidades procedentes; se presentaron 4 (cuatro) informes trimestrales ante el Ayuntamiento, con fechas: 4to. Informe 26 de enero, 1er. informe 20 de abril, 2do. Informe 08 de julio y 3er. informe 15 de octubre del 2009. Todo esto fue presentado en tiempo y forma.

Se llevó a cabo la revisión de la cuenta pública trimestral y la debida integración de la misma; los días 22 de enero, 18 de mayo y 27 de octubre del 2009 se envió oficio a los C.C. Dr. Salvador Noel González Moreno, Secretario Municipal, Rubén Orozco Méndez, Director del COAPAS, Ing. Moisés Horta Farías, Dir. De Desarrollo Sociales, M.V.Z. Miguel Ceballos Chávez, Tesorero Municipal, Delfina Guizar Mendoza, Oficial Mayor, Eduardo Sánchez Zúñiga, Dir. De Obra Pública; para hacer de su conocimiento la documentación que faltó de integrar a la Cuenta Pública correspondiente al cuarto, primero y tercer semestre; con la finalidad de que hicieran llegar dicha documentación a la brevedad posible a la A.S.M.

Se realizaron revisiones integrales y específicas con el mayor alcance y oportunidad a los rubros de Ingresos, Egresos, Bienes Patrimoniales, Informes Financieros y Contables, Caja, Bancos, Inventarios, Nóminas entre otros. Se estuvo trabajando en conjunto con el Tesorero Municipal y Regidores en la elaboración de la propuesta de la Ley de Ingresos 2010 del Municipio de Aguililla, Michoacán. La cual se entregó al Congreso del Estado para su aprobación en los últimos días del mes de Enero del 2009.

Se realizaron revisiones de manera permanente a las partidas presupuestales para su debido cumplimiento y se verificaron con los estados financieros que arroja el SICM. Se mantuvieron revisiones al Anexo Programático de Obras, para su cumplimiento, se enviaron oficios a las Dependencias de Obras Públicas y Desarrollo Social, informándoles sobre las modificaciones realizadas, para que solicitaran la autorización correspondiente al Ayuntamiento.

Para fortalecer los sistemas de operación de la Contraloría Municipal se llevó a cabo una compilación de información financiera confiable y útil para la toma de decisiones. En esta compilación se llevó el registro diario de los ingresos y egresos, mediante formatos generados por la misma. Esta información fue sumamente útil porque mensualmente se recibió de la Tesorería Municipal los informes analíticos de ingresos y egresos para su revisión; y si se encontraban diferencias se les comunica mediante oficio para su corrección.

Se realizaron 3 auditorías internas, incluyendo el mes de Octubre del 2009 a la Tesorería Municipal; informándole al Tesorero de las no conformidades encontradas para su desvanecimiento correspondiente.

Se realizaron 4 auditorías a la dependencia de Obras Publicas en el rubro de Integración de Expedientes Técnicos Unitarios; informándole al Director de las no conformidades encontradas para su solución.

Se realizaron revisiones a la Obra Pública con el propósito de verificar que la Ejecución se desarrolle de acuerdo a la normatividad vigente, de igual manera se realizan verificaciones documentales y físicas en la obra.

En lo que respecta al Inventario de Bienes Muebles e Inmuebles, trimestralmente se le hizo llegar al Síndico Municipal una relación de bienes muebles e inmuebles adquiridos por las diferentes dependencias del municipio para que cumpla con lo que nos marca la Ley Orgánica Municipal de mantener la actualización del inventario.

El día 18 de Septiembre del 2009 se realizó una revisión completa del Inventario de Bienes Muebles e Inmuebles del Municipio junto con el Síndico Municipal.

También se llevó el control de vales de materiales, combustible, medicamentos, mediante registro de entrega de block de vales.

Se ha acudido a las capacitaciones que se realizan para los Contralores Municipales y funcionarios públicos de las Administraciones Municipales.

Esta contraloría forma parte de la Asociación de Contralores del Estado de Michoacán. En el mes de marzo se contó con la visita de los C.P. Antonio Gálvez López e Ing. Miguel Ángel Yépez Cruz, auditores adscritos a la Dirección de Auditoría Superior de Michoacán, con la finalidad de realizar la fiscalización de la Cuenta Pública de la Hacienda Municipal y la Obra Pública, del ejercicio fiscal 2008. En dicha auditoria se fungió como representante común la contraloría.

Los resultados obtenidos de dicha revisión se entregaron los días 25 de mayo y 05 de junio del 2009, mediante las cédulas de actos, hechos u omisiones, emitidas por el personal comisionado para efectuar dicha revisión. Se trabajó en cada uno de los hallazgos encontrados, haciendo entrega en tiempo y forma de la documentación solventatoria debidamente certificada, foliada y en el orden conforme al número de las cédulas de actos, hechos u omisiones entregadas. Y se dio seguimiento a la valoración de la documentación presentada ante la Auditoría Superior, con la finalidad de obtener el acta de liberación del ejercicio fiscal 2008 a la brevedad posible.

De dicha revisión se derivó una cédula de recomendaciones, en la cual se nos otorgaba un plazo de cuatro meses a partir de la fecha de acuse de recibido, para rendir un informe y presentar los planes de acciones tomadas para la justificación de los avances de las recomendaciones emitidas por la A.S.M., dicha documentación solventatoria fue entregada en tiempo y forma.

El día 7 de septiembre del 2009 se dio inicio a la primera auditoría interna municipal practicada a cada una de las direcciones que conforman el Ayuntamiento, informando los resultados obtenidos a la dirección correspondiente.

En lo que respecta al SIGCAAM, Al día 20 de octubre del presente año se realizaron tres auditorías internas, con la finalidad de detectar a tiempo los errores y/o omisiones que se pudieran tener en él; de los cuales se hizo del conocimiento del auditado, mediante el reporte de quejas, no conformidades y acciones correctivas, con la finalidad de que fueran corregidos a la brevedad posible.

### **Informe de tesorería municipal**

Esta Dirección es la encargada de que los ingresos recaudados se manejen con transparencia y honestidad

En el 2009 México, Michoacán y el Municipio enfrentaron una de las peores crisis económicas que han existido en el país y que ha repercutido en la captación de ingresos para el municipio, a pesar de ello se implementó una campaña de recaudación que aminoró un poco la crisis. Por lo anterior, en el año fiscal 2009 se tuvo una reducción de los ingresos propios y participaciones estatales en relación al año fiscal anterior que fue de \$3, 196,334.00 y que representó 10 % del total de lo presupuestado.

En lo referente a aportaciones federales se tuvo un aumento significativo de un 13% en relación al ejercicio fiscal anterior. Del período de 2 de enero 2009 a 30 de noviembre de 2009 los recursos que se ingresaron fueron de \$ 59, 824,273.67 y se ejercieron \$59, 824,274.45 En este año fiscal el presupuesto de egresos autorizado por el ayuntamiento fue de \$ 63, 660,331.14 y se han ejercido \$ 59,939,274.45 que representan un 93 %.

## **Oficialía mayor**

Esta dependencia tiene la responsabilidad de: el control de recursos humanos, materiales, combustibles, subsidios y el apoyo a las diferentes áreas y Direcciones.

Se brindó atención a la ciudadanía en todos los subsidios en especie que otorga el Ayuntamiento, a través de vales, dependiendo de la naturaleza del subsidio, los cuales son cargados al fondo correspondiente, que generalmente van destinados a personas de escasos recursos y autoridades auxiliares, para solventar necesidades propias de sus localidades.

Y en otro tipo de actividades relacionadas con los recursos humanos internos, esta Dirección supervisó el control de la asistencia de entradas y salidas de todos los trabajadores, tanto temporales como de base, por medio de un reloj checador y directamente en obra mediante visitas imprevistas, se ha proporcionado la atención a los trabajadores en el padrón de beneficiarios del servicio médico, las nóminas de pago y listas de raya.

También tuvo el cargo de secretaria técnica del Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contrataciones de Servicios Relacionados con Bienes e Inmuebles. Además, controla los vales tanto de combustible como de insumos para la obra pública y de almacenes. Esta Dirección es la Responsable de llevar el control de los trabajos relacionados con el arreglo para eventos especiales en la cabecera municipal.

En esta administración, se cuenta con la plantilla de trabajadores siguientes; 64 de base, 22 temporales, 50 de confianza y con respecto de la seguridad pública, se cuenta 32 elementos, 1 director y 2 secretarías 1 de base y otra temporal.

Esta Dirección tuvo a su cargo la renovación y elaboración de convenios los cuales son un total de 51 con; instituciones educativas, militares, sector salud y particulares de todo el municipio con el Ayuntamiento.

Con el fin de mejorar los servicios que se prestaron en la Oficialía Mayor se trabajó activamente en las tareas que se realizan en la Implementación y Certificación del Sistema de Gestión de Calidad en este Ayuntamiento.

### **Secretaria del honorable ayuntamiento**

En el transcurso del presente año se celebraron 35 Sesiones de Ayuntamiento de las cuales 26 fueron Ordinarias 8 extraordinarias, 1 Solemne; mismas que fueron asentadas y se dio fe de todos los acuerdos tomados en el libro de actas correspondiente. Cabe señalar la destacada participación del Honorable Cuerpo de Regidores, quienes dejaron como signo distintivo su calidad moral, aplicando su buen criterio y sentido de responsabilidad en cada uno de los acuerdos tomados. Se firmaron un total de 51 convenios de coordinación tanto con otros ayuntamientos, como con los Gobiernos Estatales y Federales, así como con agrupaciones civiles y ciudadanos de nuestro municipio, se recibieron en secretaria aproximadamente 6,415 personas. De las cuales se realizaron 4,183 documentos.

Participó activamente en coordinación con las diferentes instituciones educativas, para la celebración de las fechas más representativas que marca el calendario cívico, por lo que se organizaron doce actos cívico-culturales y tres desfiles; entre los que destacan, la celebración del CXXXII aniversario de la elevación de Aguililla a Municipio, en el cual se realizó el certamen de Belleza Aguililla 2009.

Otra de las celebraciones más sobresalientes fue la del CXCIX Aniversario del Grito de Independencia, donde se brindó un merecido homenaje a los héroes que nos dieron Patria y Libertad, al término de la ceremonia se continuó con una

alegre verbena popular al son de la música que nos identifica como mexicanos, sin faltar los fuegos pirotécnicos.

En lo referente a las licencias municipales se expidieron en el año 2009 un total de 105 de las cuales 71 son licencias con autorización para venta de bebidas alcohólicas, y 34 para otros giros.

### **Junta municipal de reclutamiento**

De la clase 1991 se ministraron un total de 50 cartillas de las cuales se expidieron 48 se inutilizaron 2. Cabe destacar que este año y por instrucciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, no se realizó el sorteo para el servicio militar, quedando exentos del servicio militar el cien por ciento de los reclutas.

*Las siguientes subdirecciones, han realizado las siguientes acciones:*

### **Coordinación del Deporte Municipal.**

Se ha fomentado el deporte en sus diferentes disciplinas, todas ellas coordinadas, con las diferentes instituciones educativas, organizaciones civiles y ligas deportivas.

### **Atención ciudadana.**

Se atendieron 6,234 ciudadanos contando con el registro de ello en el libro de asistencia del ciudadano SaF50EO.

### **Servicio Médico del Ayuntamiento.**

Durante el periodo que comprende del día 02 de enero, al 30 de noviembre del 2009 se tienen los siguientes registros de atención médica, de acuerdo al catálogo de servicios y compromisos que ofrece el departamento de servicios médicos profesionales de este ayuntamiento.

Estos registros están dentro del horario laboral en el consultorio ubicado en las instalaciones del ayuntamiento.

No se contemplan la atención médica profesional otorgada fuera de horario laboral, en el consultorio particular por no contar con un formato de control, y evitar duplicidad de información.

Total 4,948 registros, de los cuales, 2,380 fueron consultas médicas, 2,341 vales emitidos a farmacias, 30 de apoyo a presidencia municipal, 22 de apoyo al DIF, 127 pases médicos a servicios de especialidad, análisis de laboratorio y gabinete y servicio dental, 48 comprobantes médicos para el programa de 70 y más, oportunidades etc.

### **Atención al Migrante.**

La Coordinación de Atención al Migrante ofreció un espacio vital a los ciudadanos Aguilillenses migrantes y sus familias para el trámite de documentación y enlace con las autoridades Estatales y Federales para la resolución de problemas diversos. Con la finalidad de mejorar el servicio que se presta a la ciudadanía se colaboró en la implementación del Sistema de Gestión de Calidad del Ayuntamiento de Aguililla, Michoacán, elaborándose principalmente un catálogo de servicios donde se enlistaron los programas que se ofrecen a la población migrante.

### **A continuación se enlistan las principales acciones por programa:**

#### *Gestión de visas humanitaria ante las autoridades de EUA.*

Durante el periodo 2009 que se reporta solamente una persona solicitó se le gestionara una Visa de este tipo, ya que uno de sus familiares que vive en el vecino país del norte se encontraba en muy mal estado de salud.

#### *Información básica para solicitar visa de turista.*

Se atendió a 10 Personas a las cuales se les oriento sobre la documentación mínima - básica requerida para tramitar Visa de Turista ante la Embajada de Estados Unidos en México

*Traducción de actas emitidas por la dirección del registro civil.*

En el 2009 se realizó la gestión para que 20 Actas de nacimiento expedidas en los Estados Unidos fueran traducidas y así los solicitantes pudieran realizar los trámites para obtener su Doble Nacionalidad, solicitud de actas de nacimiento, defunción, matrimonio y su respectivos apostillamientos.

Se tramitaron 300 actas de nacimiento, defunción, matrimonio y sus certificaciones a personas de escasos recursos económicos que no contaban con ellas y las requerían para realizar trámites diversos.

*Localización de padres ausentes, migrantes, detenidos y/o desaparecidos.*

Cuatro Familias de este municipio solicitaron a esta coordinación el apoyo necesario para localizar a sus familiares que se encontraban extraviados, donde afortunadamente a todos se les localizó de manera inmediata ya que se encontraban en territorio nacional.

*Llenado y seguimiento de aplicaciones y trámites para residencia permanente, cheques para jubilados y seguro social en EUA*

Se apoyó en la realización de los trámites para que a 19 ex braceros, el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica les pague su Seguro Social.

Seguimiento a michoacanos que cumplan condenas en EUA y asesoría sobre traslado para cumplir su sentencia en México. A solicitud de los familiares a cuatro menores de edad que fueron detenidos en EUA durante el transcurso del año 2009, se les dio asesoría legal y seguimiento en cada caso. 3 personas ya fueron liberadas y otra de ellas fue transferida al Penal de Uruapan para que cumpla ahí el resto de su condena.

### *Traslado de cuerpos*

Se apoyó en los trámites para que una persona que falleció en el Estado de California fuera trasladada a este municipio, sin costo para sus familiares.

Fondo de Apoyo a Migrantes (FOAM)

Con la finalidad de apoyar en el mejoramiento de las viviendas y los ingresos de las familias que cuentan con trabajadores migrantes en los EUA, se implementó en conjunto con la Secretaría del Migrante y la Coordinación de Planeación del Gobierno del Estado, el *Fondo de Apoyo al Migrante en dos modalidades, Mejoramiento de Vivienda y Proyectos Productivos.*

### *Vertiente Mejoramiento de Vivienda.*

Se recibieron más de 250 solicitudes para ingresar a este programa de las cuales solo 161 cumplen con los requisitos necesarios para resultar beneficiados, a estas 161 familias se les apoyará con lo siguiente: 1 Tinaco Rotoplas de 1100 lts.,14 Láminas de fibrocemento,1 Tonelada de cemento, 19 litros de pintura. El monto económico de estos 161 paquetes asciende a \$ 1, 330,182. Este material se entregó a sus beneficiarios en la última quincena del mes de diciembre del 2009.

### *Vertiente Proyectos Productivos.*

Se recibieron solicitudes para ingresar a esta modalidad de los cuales hasta el momento han sido autorizados 12, a los cuales se les otorgara un monto de \$10,000 pesos por proyecto para financiar sus microempresas.

Programa de apoyo para el desarrollo y fortalecimiento de los ganaderos incluyendo especies menores.

Se benefició a 20 ganaderos con 2 vaquillas por solicitante y a 3 personas más con ganado porcino.

Se integraron comités en el municipio, que promueve la participación social en diversas acciones emprendidas por esta administración, teniendo como objetivo elevar el nivel de vida y bienestar de los habitantes a la vez que estimula el desarrollo y la vida comunitaria.

### **Dirección de informática, estadística y acceso a la información**

Al inicio de este período, se realizó un mantenimiento general de limpieza, correctivo y preventivo a todos los equipos de cómputo y a las impresoras. Se adquirió un Servidor HP y se reconfiguró el Dominio MPOAGUILILLA y el servicio de internet externo (gratuito) a la población en el primer cuadro de la ciudad, de la misma manera se reestructuró todo el cableado de la red interna del ayuntamiento.

En el periodo del 1° de Enero del 2009 al 30 de Noviembre del 2009 se realizaron mantenimientos correctivos, reparación y revisión de los equipos, de las siguientes oficinas: Obras públicas, programas sociales, DIF municipal, sindicatura, oficialía mayor, oficina de los regidores, secretaria, contraloría, tesorería, comandancia municipal, comunicación social, presidencia, secretaría particular, servidor del dominio, dirección de desarrollo social, desarrollo ambiental, atención al migrante, oficina del agua potable, consultorio médico, informática y estadística.

El mantenimiento consistió en instalación y corrección de problemas de configuración en los diferentes equipos así como en algunos de ellos se instaló la Paquetería correspondiente para su buen funcionamiento.

Se continúa ofreciendo a la población el servicio de Internet Inalámbrico público y gratuito (Wi-Fi) en una primera etapa, las cuales se instalaron en la antena de la Presidencia Municipal. Se configuraron durante este periodo 37 Equipos al Internet Inalámbrico.

Dentro de este mismo campo se dio asesoría a las diferentes oficinas en los problemas que durante el transcurso del trabajo se fueron presentando.

Se asistió a las capacitaciones convocadas por el Gobierno del Estado para un mejor funcionamiento y desempeño del trabajo.

Durante este período se elaboraron las políticas para el uso de Internet en las oficinas.

Se dio mantenimiento y actualización constante al Portal de Internet del Municipio: mismo que se mantiene funcionando y cuenta con información sobre la administración pública y además información general del Municipio de Aguililla.

Al 30 de noviembre del 2008 el portal de Internet había recibido un total de 7537 visitas, al día 4 de Diciembre del 2009 el número de visitas que ha recibido el portal es de 88456 visitas de las cuales, en Primer lugar son visitas de Estados Unidos en un 46.44% y en Segundo lugar son visitas hechas al portal desde la República Mexicana en un 46.12% y el resto de los países: Alemania, España, Chile, Perú, Colombia, Argentina, Brasil, Francia, Canadá, entre otros.

Esta dirección ha sido la responsable de la grabación en video de cada uno de los eventos importantes celebrados en el municipio y fue quien estuvo como responsable de la Coordinación General de la visita del Gobernador el Mtro. Leonel Godoy Rangel en el mes de Enero. Así como la impresión de papelería oficial, ya que se dispuso que la Imagen Corporativa que se adquirió para esta administración 2008-2011 esté a cargo de esta oficina.

Se aplicaron a la Dirección tres Auditorías Internas con respecto al Sistema de Gestión Para La Calidad del Ayuntamiento de Aguililla, Michoacán. Donde se levantó una no conformidad. En la Primera y Segunda Auditoría, las cuales se desvanecieron en su totalidad y en la Tercera Auditoría Interna no se levantó ninguna no conformidad. Logrando cumplir con la certificación bajo la norma ISO-9001:2008/ IWA 4:2009.

Se publicó información en todos los periódicos de mayor circulación en la región: Presencia, Paladín, Cronos, La Opinión de Apatzingán, La Voz de Michoacán.

Se prestó servicio de Perifoneo a la Población y Apoyo con el equipo de sonido en diversos eventos organizados por el Ayuntamiento y por instituciones Educativas y civiles en la Cabecera Municipal y sus Tenencias.

### **Acceso a la información pública**

Una de las responsabilidades de este Dirección es el Acceso a la Información Pública para lo cual se han realizado las siguientes acciones:

Se asistió a las capacitaciones convocadas por La Comisión Estatal de Acceso a la Información a la Ciudad de Lázaro Cárdenas, Michoacán y a la Ciudad de Morelia, Michoacán. Se recibieron 2 solicitudes de información, las cuales fueron respondidas en tiempo y forma como lo establece el reglamento para la Ley de Acceso a la información Pública.

### **Seguridad pública**

La Policía Preventiva Municipal, es la encargada de velar por la seguridad en la cabecera Municipal y a todas las comunidades del Municipio, para ello todo el personal recibió un curso básico para Policía Municipal, comprendido del día 16 al 28 de marzo del presente año, haciendo un total de 120 horas, el curso abarco Marco Jurídico de la Policía Municipal, Derechos Humanos, Técnicas y Tácticas de intervención Policial, Teoría y Práctica de Armamento, Ética del Servicio Policial, Desarrollo del Potencial Humano, Acondicionamiento Físico, Instrucción y Disciplina. A cada uno de los elementos se les ha proporcionado uniformes nuevos y los accesorios necesarios para el desempeño de su trabajo.

Durante el periodo comprendido del 01 de diciembre del 2008 al 30 de Noviembre del 2009, se logró la detención de 217 personas las cuales han sido reportadas por la misma ciudadanía, por diferentes motivos como son: maltrato físico, verbal, violencia intrafamiliar, escándalos por drogadicción, alcoholismo, etc. De estas

personas detenidas a la mayoría se les ha cobrado multa y a las demás personas que no cuentan con el recurso económico para pagar su multa por la falta administrativa que cometieron, se les comisiona a realizar limpieza en la vía pública o en los alrededores de las instituciones educativas y centros de Salud. En otros casos se ha apoyado a la Policía Ministerial, en el levantamiento de cuerpos que han sido encontrados en nuestro Municipio.

Dentro de lo administrativo en el período se realizaron, 144 Cartas de Policía, 305 informes de las actividades realizadas por los elementos de la corporación, 367 documentos a las diferentes Instituciones de Gobierno y del mismo Ayuntamiento; se han recibido 272 documentos de las instituciones de Gobierno y de diferentes dependencias del Ayuntamiento.

Los elementos de Seguridad Pública, cumplen con su trabajo y además brindan apoyo a la institución del DIF Municipal, resguardando los eventos que llevan a cabo, resguardan fiestas particulares o del Pueblo en los Aniversarios del mismo, resguardan personal de Gobernación que viene a nuestro Municipio y brindan apoyo a las personas de bajos recursos económicos la cual consiste en trasladarlas a las diferentes ciudades para que sean atendidas médicamente de sus problemas de salud. Se trasladaron a distintas personas, con especialistas.

En la Comandancia de Policía se brinda servicio a las comunidades del Municipio, con los radios de comunicación, las 24 horas del día todo el año, con ello se apoya a las personas en sus necesidades primordiales y principalmente cuando se encuentran en situaciones de riesgo, ya sea por enfermedad o por desastres naturales, se trasladan a la cabecera Municipal o fuera de él. La inseguridad es una de nuestras preocupaciones en estos momentos porque nos aqueja a todos a nivel Estado y Nacional, por ello trataremos de mejorar en nuestro servicio, en coordinación con las demás instituciones del estado, para brindar un mejor servicio a nuestra ciudadanía y tener la Seguridad que merecemos.

### 5.3 Resultados de la verificación en cuanto a desarrollo institucional para un buen gobierno año 2010.

Para el tercer año de gestión en el año 2010, atendiendo a los resultados de la evaluación de La Agenda Desde Lo Local, conformada por Instituciones Académicas reconocidas de Nivel Superior. Se emprendieron un conjunto de acciones tendientes a cubrir lo dispuesto en cada uno de los 87 parámetros, de los 12 indicadores del primer cuadrante.

Como resultado de la verificación por parte de dicha Instancia, a las acciones administrativas del H. Ayuntamiento. Particularmente para el cuadrante uno se logró 12 indicadores en verde. Como se puede ver en el siguiente cuadro.

#### 1. Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno



Cabe destacar que este dictamen, es el resultado del trabajo, planeado, organizado, dirigido y controlado, de manera ordenada y sistemática, desde el año 2008, con un liderazgo efectivo, desde la Presidencia Municipal de Aguililla que permeó a todos los niveles jerárquicos de la organización.

Lo que se observó en el año 2010 como verificador titular de la instancia Verificadora Instituto Tecnológico de Morelia ante el CEDEMUN, fue la continuidad

de las acciones emprendidas en todas las Dependencias de la Administración Municipal de forma integral, desde el 2008.

#### 5.4 Verificación de la agenda desde lo local, cuadrante uno desarrollo institucional para un buen gobierno año 2011.

Para el cuarto año de gestión en el año 2011, atendiendo a los resultados de la evaluación y fortaleciendo algunas acciones, se logró por segundo año consecutivo cubrir lo dispuesto en cada uno de los 87 parámetros, de los 12 indicadores del primer cuadrante.

Como resultado del reforzamiento de las acciones administrativas del H. Ayuntamiento. Nuevamente para el cuadrante uno se logró 12 indicadores en verde. Como se puede ver en el siguiente cuadro:

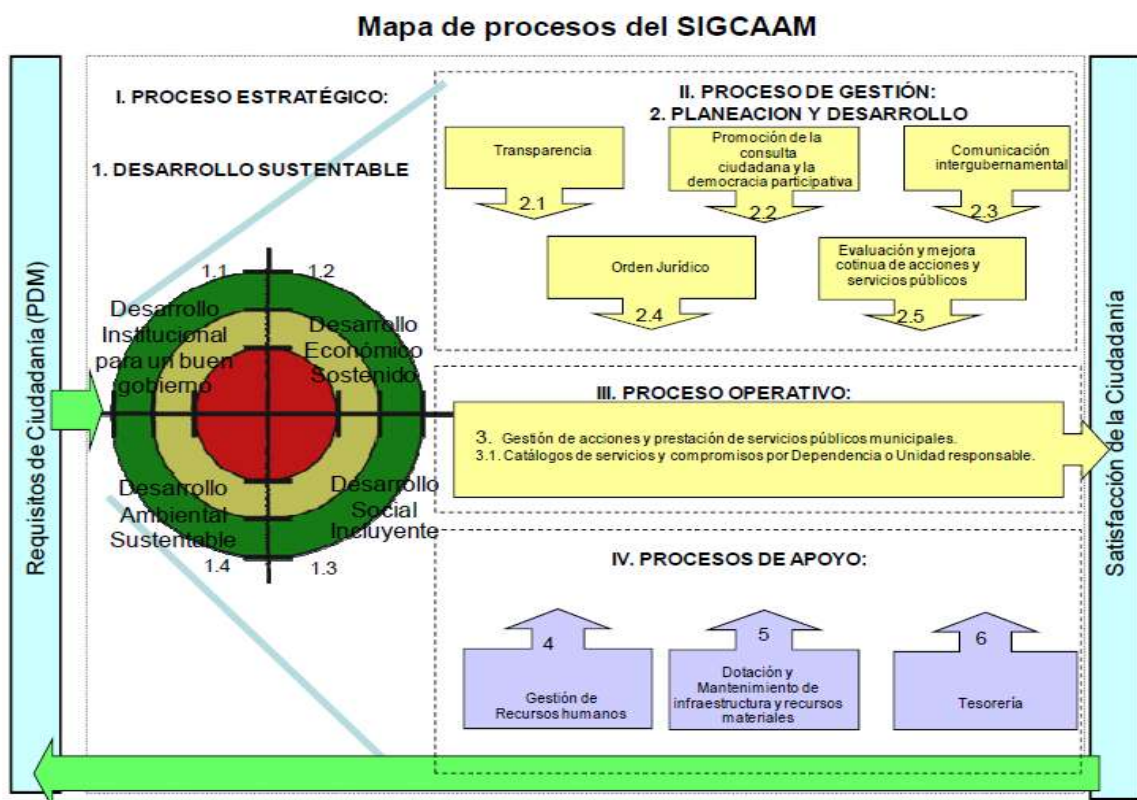
### 1. Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno



5.4.1 Sistema de gestión basado en las normas NMX-CC-9001-IMNC-2008/NMX-CC-025-IMNC-2006 (ISO-9001:2008/IWA4:2009)

Tan solo una de las acciones importantes que realizó durante su gestión administrativa el H. Ayuntamiento de Aguililla, fue desarrollar el Sistema Integral de Gestión para la Calidad, que fue diseñado para cubrir con los requerimientos del parámetro 13 Sistema de Gestión de la Calidad, del indicador 1 denominado Municipio Administrado con responsabilidad y calidad del cuadrante 1 Desarrollo Institucional para un buen Gobierno de La Agenda Desde Lo Local.

Atendiendo a la filosofía y la evolución de la calidad en la administración pública Internacional, en México, en los Estados y en los Municipios y para dar cabal cumplimiento a lo que solicita La Agenda Desde Lo Local, se procedió a desarrollar el Manual de Organización del H. Ayuntamiento de Aguililla, Michoacán 2008-2011 Basado en las Normas NMX-CC-9001-IMNC-2008/NMX-CC-025-IMNC-2006 (ISO-9001:2008/IWA4:2009)



El Sistema de Gestión de la Calidad para el Municipio de Aguililla Michoacán (SIGCAAM), parte del compromiso del Presidente Municipal. El Ayuntamiento ha establecido el Comité de la Calidad, como alta dirección, el cual es integrado por el mismo Ayuntamiento, Jefes de Tenencia y los Directores / Encargados de área, para que a través de su operación sea manifiesto el compromiso con la mejora.

La integración del Comité de la Calidad del Ayuntamiento, proporciona la evidencia del compromiso con el desarrollo e implementación del SIGCAAM, así como con la mejora continua de su eficacia, teniendo como principales funciones:

- a. Comunicar a todas las áreas del Ayuntamiento la importancia de satisfacer tanto los requisitos de la ciudadanía, como los legales, reglamentarios y normativos;
- b. Establecer la Política de la Calidad;
- c. Asegurar que se establecen los Objetivos de la Calidad;
- d. Llevar a cabo las revisiones trimestrales por el Comité de la Calidad; y
- e. Asegurar la disponibilidad de recursos, basado en el Programa Operativo Anual (POA).
- f. Acordar las auditorías internas.

El Comité para la Calidad es dirigido por el Presidente Municipal, coordinado por el Representante de la Dirección quien es apoyado por el Gestor de la Calidad.

Los procedimientos documentados establecidos para el SIGCAAM, o una referencia a los mismos; y la descripción de la interacción entre los procesos del SIGCAAM.

En el mapa de procesos del Sistema de Gestión de la Calidad del Municipio de Aguililla, podemos apreciar, claramente, los ejes rectores, estratégicos, en los cuales basaron su gestión y que permea en toda la organización incluyendo a todas las áreas de la administración municipal en un solo sistema y se asegura que los procesos que puede contratar o concesionar, cumplan con la calidad necesaria, para asegurar los resultados requeridos.

## CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES DE LA GESTIÓN 2008-2011 DE AGUILILLA, MICHOACÁN.

Actualmente todos los indicadores se encuentran avalados por el INAFED en la métrica verde, el mínimo indispensable para lograr esta certificación.

Sobre el Desarrollo Institucional para un buen Gobierno, la conclusión es la siguiente:

En cuanto al Indicador: **Municipio administrado con responsabilidad y calidad.**

La tasa de crecimiento del ingreso y del gasto público sin financiamiento creció sin déficit, lo que significó una sana expansión de los ingresos y de los gastos sin sacrificar a las generaciones futuras, mostrándose en la cuenta pública del ayuntamiento de un año a otro y durante todo el cuatrienio un crecimiento mayor a la inflación.

El ingreso y el gasto per cápita en relación a la población total del municipio, crecieron en proporción mayor a ésta, lo cual se observa en la cuenta pública municipal de todos los años de la gestión, así como en los datos del INEGI.

La capacidad financiera administrativa del ayuntamiento durante los cuatro años de la gestión presentó una proporción entre ingresos propios y el gasto corriente positiva mayor al 50%, por lo que su autonomía y su capacidad de gestión se vieron fuertemente favorecidas.

La proporción entre gasto corriente y gasto total siempre fue menor al 50%, tal y como se observa en la cuenta pública municipal de año con año y de toda gestión.

La proporción de la inversión pública respecto a los ingresos totales, siempre fue mayor al 40%.

La relación entre el gasto de los servicios personales y el gasto corriente, siempre fue menor al 50%, tal y como se observa en la cuenta pública municipal de año con año y de toda gestión.

La proporción entre el personal administrativo y los empleados totales siempre fue menor al 30%.

La proporción entre las demandas ciudadanas atendidas y el total de las demandas de la ciudadanía recibidas, siempre fue mayor al 75%, esto fue posible gracias a los sistemas de operación que se implementaron para recoger las demandas, quejas y sugerencias, así como a los mecanismos ágiles y a las estrategias adecuadas que se instrumentaron, para darles atención y solución oportuna y adecuadamente.

Las mejoras en los servicios que prestó el ayuntamiento se incrementaron sustancialmente, ya que se redujo el burocratismo en los trámites administrativos, haciendo más eficientes y eficaces la atención y los resultados para los usuarios, todo esto gracias a la elaboración y aplicación del Sistema de Gestión para la Calidad del Ayuntamiento.

La proporción entre las metas y los objetivos alcanzados en relación a los planeados fueron del 90%, esto se pudo lograr por la adecuada decisión que se tomó desde el principio de la administración, en el sentido de elaborar el Plan de Desarrollo Municipal, debidamente estructurado con objetivos, estrategias, metas y mecanismos de evaluación y de verificación y logros, lo que se puede observar en el plan estratégico, en los planes operativos anuales y en los presupuestos programáticos anuales.

El avance programático en relación a los recursos presupuestales planeados, siempre su desfase fue mucho menor al 10%, tal y como se observa en la cuenta pública municipal, en el plan del ejercicio presupuestal, en el programa

operativo anual y en el presupuesto calendarizado original, de año con año y de toda gestión.

Los mecanismos que se implementaron y se instrumentaron para verificar los impactos sociales de las políticas y programas gubernamentales funcionaron adecuadamente, ya que para ello se crearon comités y consejos ciudadanos y mixtos que periódicamente sometieron a evaluación los resultados de los impactos sociales que generaban las políticas y los programas del gobierno municipal, con la finalidad de mantener un control sobre los mismos, elaborándose informes donde se incluyeron los resultados y el seguimiento de los mecanismos implementados. Todas las áreas de la administración municipal cuentan con un Sistema de Gestión para la Calidad, el cual integra el manual de procesos y procedimientos operativos y funcionales, la aplicación y resultados de auditorías, reportes periódicos de avances de programas y actividades o acciones realizadas.

Como resultado del análisis anterior, se puede observar que el municipio fue administrado con responsabilidad y calidad, ya que su administración siempre estuvo regulada por manuales de organización y procedimientos administrativos. Los planes y los programas fueron sometidos a evaluación y control de resultados formales y sociales.

En cuanto al indicador, **Municipio Asociado y Vinculado**, cabe señalar, que se ejecutaron recursos del programa “Socios del agua” en convenio con el Reino de los Países Bajos por €600,000.00 Euros equivalentes al 10% de la inversión total del programa en el país.

En el indicador, **Sistema profesional de Servidores Públicos**. Se desarrolló el sistema de Gestión de Recursos Humanos. Se cuenta con el Reglamento Municipal del Servicio Civil de Carrera del Municipio de Aguililla. Se elaboró el procedimiento documentado de Gestión de Recursos Humanos profesionalizado. Se convoca públicamente, recluta, selecciona, induce, evalúa el desempeño

individual, capacita, reconoce el mérito laboral, ambiente laboral y se controla la jornada laboral del personal de acuerdo a perfiles y descripciones de puestos.

En cuanto al Indicador, **Municipio participativo**, se puede concluir:

Que el municipio contó con un sistema de participación democrática, a través de la instalación y funcionamiento adecuado de un comité de planeación municipal debidamente estructurado, el cual planeó y desarrollo un programa de sesiones elaborando las actas correspondientes, creando además un sistema de ejecución y seguimiento de acuerdos, con mayoría de participación social en el mismo.

Durante la gestión municipal se constituyeron legal y formalmente una gran cantidad de organizaciones de participación ciudadana debidamente reglamentadas y estructuradas, las cuales planearon y desarrollaron sus programas de sesiones elaborando las actas correspondientes, creando además sus sistemas de ejecución y seguimiento de acuerdos, con participación social en las mismas.

Se diseñaron, instrumentaron e implementaron mecanismos y procedimientos de consulta ciudadana para la planeación, aplicación y seguimiento de políticas y programas municipales, documentándose los convenios, las convocatorias, las listas de asistencia y la ejecución y seguimiento de acuerdos.

Durante la gestión municipal se constituyó una instancia o área específica dentro de la estructura administrativa del ayuntamiento, para promover y atender la participación ciudadana en la planeación, ejecución de proyectos, contraloría social y evaluación por sondeos, con un programa de difusión, capacitación y evaluación social, con metodologías de apoyo (planeación participativa, coinversión, evaluación social, resolución de conflictos, entre otras actividades. Elaborando un plan de trabajo, el organigrama de la unidad jerárquica, con sus funciones, el programa de actividades y el reporte de las acciones).

En lo que respecta la vinculación del municipio con organizaciones de la sociedad civil, el ayuntamiento concertó una gran cantidad de convenios de participación, apoyo y colaboración con instituciones de la sociedad civil, contándose con un padrón de ellas, destacando los convenios para el desarrollo de proyectos, los de coinvertión y los de desarrollo social entre otros.

El Municipio llevó a cabo consultas ciudadanas periódicamente para la evaluación de la gestión, realizándose diversos tipos de consulta como sondeos de opinión, encuestas, foros ciudadanos, reuniones con grupos de enfoque, entre otros, utilizando metodología estadística realizadas por el gobierno o por organizaciones externas (empresas, organismos de la sociedad civil) lo que permitió medir la percepción del buen gobierno, la confiabilidad, el impacto de la política social, los programas y políticas de apoyo a la ciudadanía (urbanización, apoyo al sector privado, etc.) de donde con base en los resultados se derivaron, el informe de resultados y la elaboración del plan acciones de mejora.

El ayuntamiento constituyó comisiones, consejos, órganos y mecanismos de contraloría social capacitadas y reglamentadas en los consejos ciudadanos u órganos específicos de vigilancia de políticas públicas, de procesos críticos como licitaciones, vigilancia de programas sociales, de seguridad pública, de transparencia y de obra pública, documentándose el registro de solicitud, el seguimiento y la resolución al ciudadano.

Para el procedimiento de atención ciudadana a peticiones, quejas, denuncias y sugerencia ciudadanas con seguimiento institucional, se diseñó, elaboró y aplicó un sistema integral de registros de líneas telefónicas, módulos, buzones, sistematización, de responsables de recepción, atención y control de asuntos de dirección de participación ciudadana, estándares de atención de folio de asuntos, recibo al ciudadano, plazo de respuesta, documentándose el registro de solicitud, el seguimiento y la resolución al ciudadano.

Como resultado de las conclusiones anteriores, se puede observar que el municipio cuenta con órganos ciudadanos como comités y consejos que inciden en la planeación, control de la ejecución y evaluación de programas y políticas públicas, los cuales están reglamentados y son representativos y democráticos, apoyados por las instancias correspondientes con metodologías y procedimientos definidos. También se realizaron acciones con OSC, contándose con un sistema de atención ciudadana integral con su correspondiente manual de operación.

Como conclusión para el indicador **Municipio Fiscalmente responsable**, podemos decir que, el H. Ayuntamiento planeó, diseñó y aplicó su propio, moderno y novedoso sistema integral de recaudación, con diversos elementos que son monitoreados para mejoramiento de su eficiencia, y que incluye programas extraordinarios, con los correspondientes mecanismos que le permitieron realizar las revisiones y evaluaciones para mantener el control del programa.

El ayuntamiento siempre operó con autonomía financiera, ya que en la cuenta pública municipal se observa que más del 30% de los recursos que administró cada año de la gestión, fueron ingresos propios en relación a los ingresos totales que recibió el municipio.

Tal y como se observa en la cuenta pública municipal de cada año de la gestión, el porcentaje que el ayuntamiento destinó del gasto total anual para el pago de deuda siempre fue menor al 7%.

Tal y como se observa en la cuenta pública municipal y en el padrón de catastro de cada año de la gestión, los ingresos propios por concepto de predial en términos reales se incrementaron sostenidamente año con año, aumentándose también el número de contribuyentes.

Tal y como se observa en la cuenta pública municipal de cada año de la gestión, el monto de los ingresos por concepto de impuestos, derechos, productos y

aprovechamientos de cada ejercicio, se incrementaron sostenidamente en términos reales y además la administración obtuvo ingresos por impuestos, bienes y/o servicios nuevos. La administración municipal durante toda su gestión, contó con un registro de predial actualizado con valores unitarios reales.

Como resultado de las conclusiones anteriores, se puede observar que la administración municipal durante toda su gestión, contó con un catastro actualizado con valores unitarios reales. Con los registros y padrones actualizados, la captación por concepto de impuestos y otras contribuciones fue más que eficiente.

Para el indicador. **Municipio Líder en Protección Civil y Promotor de la Cultura de Protección Civil**, concluimos que está debidamente constituido el Consejo Municipal de Protección Civil, su Reglamento es vigente y actualizado y su Procedimiento documentado.

En cuanto al indicador, **Municipio Tecnificado y con Internet**. Se cuenta con un portal electrónico municipal y servicio de *WiFi* en la Presidencia Municipal y sus alrededores en forma gratuita, incluyendo la plaza cívica.

Para el indicador. **Municipio Jurídicamente Ordenado**, concluimos lo siguiente: La administración municipal planeó, diseñó, publicó y aplicó durante toda la gestión los reglamentos de tránsito, policía, mercados, panteones, catastro, obras públicas, desarrollo urbano, limpieza, rastro, parques y jardines, agua, adquisiciones, protección civil, participación ciudadana, desarrollo urbano, patrimonio y administración, los que representan más del 75% de la reglamentación indispensable en un ayuntamiento.

Todos los procesos internos de la administración municipal fueron elaborados, revisados y formalizados en su contenido y operación, al menos una vez al año y fueron firmados y aprobados por la instancia correspondiente.

La administración municipal cuenta con un amplio acervo jurídico, integrado por leyes, reglamentos y decretos, internacionales, federales estatales y municipales.

Para la atención de todos los asuntos jurídicos y legales, la administración municipal contó con una oficina jurídica permanente, la cual está integrada a la estructura orgánica de la administración, con su respectivo plan de trabajo anual y los correspondientes reportes de actividades de cada ejercicio.

La administración municipal contó con un sistema periódico y definido, para la revisión, modificación y actualización de los reglamentos una vez al año.

Como resultado de las conclusiones anteriores, se puede observar que la administración municipal durante toda su gestión, contó con el bando de policía y gobierno, un reglamento interior del ayuntamiento y otros reglamentos, los cuales están actualizados y son accesibles a la ciudadanía y además existen los mecanismos formales y sociales para combatir la corrupción.

La conclusión a la que llegamos para el indicador **Municipio con vigencia del estado de derecho**, fue la siguiente:

El municipio cuenta con los medios adecuados, suficientes y necesarios para la orientación a la población, para el acceso a las instancias de procuración de justicia federal y estatal, tales como un directorio actualizado, folletería, carteles, volantes, displays, información documental y electrónica, así como reportes.

Para la atención de todos los asuntos jurídicos legales tanto penales como civiles el municipio cuenta con un juzgado administrativo municipal, con la correspondiente acta de creación, el organigrama, los nombramientos, el plan de trabajo y los informes de actividades anuales correspondientes.

El ayuntamiento contó con un área administrativa y un sistema permanente y definido, para recibir las quejas en contra de servidores públicos municipales, lo

cual le permitió instaurar los procedimientos administrativos e imponer y aplicar las sanciones correspondientes a los funcionarios municipales.

El ayuntamiento contó con una contraloría social municipal, la cual instrumentó e implementó los mecanismos de control de la legalidad administrativa, creando además los instrumentos de vigilancia y evaluación ciudadana del gasto, con las correspondientes actas, los dictámenes, el organigrama, los nombramientos, los mecanismos de vigilancia y sus resultados anuales correspondientes.

Como resultado de las conclusiones anteriores, se puede observar que la administración municipal durante toda su gestión, contó con la posibilidad para que los habitantes del municipio, pudieran tener acceso fácil y rápido a los mecanismos de impartición de justicia y que también se contara con una contraloría interna y los mecanismos adecuados de contraloría social.

Indicador **Municipio Transparente**. Se cuenta con el reglamento municipal y el procedimiento documentado de Transparencia y Acceso a la información. En el portal electrónico del Municipio, se encuentra la información pública que obliga la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo (LAIPEMO).

Se firmó un convenio para ejecutar el proyecto “Portales Municipales” con la Secretaría de Desarrollo Rural, con el fin de ofrecer mejores servicios e información en el Portal de Internet del Ayuntamiento de Aguililla. Y se participó en el programa “Municipios por la transparencia” mismo que en el mes de Junio del 2011 fue reconocido a nivel estado por parte de la Contraloría Social de la Auditoría Superior de Michoacán.

La conclusión relativa al indicador. **Municipio con finanzas sanas**, consideramos que:

El municipio planeó, diseño y aplicó mecanismos de planeación financiera, estableciendo un sistema integrado con diversos elementos que fueron monitoreados periódicamente para mejoramiento de su eficiencia y que incluyó programas extraordinarios de presupuesto, control y evaluación financiera, clasificados por objeto de gasto, por centro de costo, por unidad administrativa, gasto por proyecto, por proveedor, entre otras variables.

La administración municipal elaboró en cada uno de los ejercicios de su gestión, el balance financiero anual, el cual se refleja en la cuenta pública municipal, con sus respectivas relaciones analíticas actualizadas. La administración municipal elaboró y aplicó un sistema de información detallado, así como con una amplia cartera de acreedores que constituyeron fuentes potenciales de financiamiento municipal, lo que le permitió realizar un manejo adecuado de los plazos y apalancamiento financiero, lo cual se observa en la cuenta pública municipal de cada año de su gestión, con sus respectivos historiales crediticios, reportes periódicos y/o dictámenes de organismos certificadores.

Para garantizar el apoyo financiero la administración municipal contó con diversas fuentes de financiamiento internacionales, federales y estatales, para el apoyo y ejecución de sus programas municipales, incluyendo al sector privado y organizaciones sociales diversas en la provisión de servicios, lo cual se observa en la cuenta pública municipal de cada año de su gestión, con sus respectivos reportes anuales, actas de cabildo de concesión de servicios, de autorización de deuda, de privatización de servicios y convenios.

La administración municipal en cada uno de los años de su gestión, siempre reflejo autonomía financiera, ya que las participaciones y aportaciones fueron menores al 75% en relación a los ingresos totales, lo cual se observa en la ley de ingresos y en la cuenta pública municipal de cada año de su gestión.

La administración municipal en cada uno de los años de su gestión, siempre contó con un sistema de información financiera actualizada y validada, lo cual se observa en la ley de ingresos y en la cuenta pública municipal de cada año de su gestión.

Como conclusión de los resultados anteriores, se puede observar que la administración municipal durante toda su gestión, contó con una suficiente autonomía para el financiamiento de las actividades municipales.

Por último en cuanto al indicador. **Municipio Promotor de la Seguridad Pública.** Se constituyó debidamente, el Consejo de Seguridad Pública Municipal, el Reglamento y Procedimiento vigentes y actualizados.

No es sencillo en los gobiernos Municipales dar continuidad a los planes, estrategias, programas, proyecto, obras y resultados que sean sostenidos en el tiempo, ya que el periodo de ejercicio de un Ayuntamiento, por Ley es de tres años, en este periodo en especial fue de cuatro años. Sin embargo todos los planes, estrategias, programas, proyecto, acciones, fueron diseñados para que se les dé continuidad a mediano y largo plazo. Depende de las políticas de la siguiente administración su sostenimiento.

La principal forma de lograrlo es reglamentar las disposiciones y normas administrativas ya que de esa forma debe pasar a Cabildo su probable cambio, mejora o cancelación. Todas las acciones son enfocadas hacia el cumplimiento de los principales resultados de sustentabilidad alineados al Plan de Desarrollo Municipal.

Sin embargo, consideramos que los 39 indicadores de la Agenda desde lo local deben mantenerse en verde, no solo los próximos tres años, sino de manera

permanente, dando continuidad y adoptando nuevos programas y acciones de alto impacto en el Desarrollo para el Municipio y como consecuencia para la sociedad.

Cabe destacar el Liderazgo participativo e integrador que ejerció el C. Presidente Municipal Adalberto F. Comparán Rodríguez en su equipo de trabajo y como logro permear en la estructura administrativa a todos los niveles, para lograr los objetivos planteados en el plan de desarrollo municipal, aspecto que fue posible también gracias a su gran capacidad de representación, vinculación y de gestión ante diferentes Instancias, Internacionales, Nacionales, Estatales y Locales, para bajar recursos que le permitieron instrumentar e implementar el plan.

Algunas de las características que se pueden apreciar dentro de la gestión realizada por el C. Presidente Municipal de Aguililla, son que desde el inicio de su gestión privilegio la metodología que establece la ADLL, para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal, lo que le permitió utilizar a la Agenda, como una herramienta rectora de la administración municipal desde la Planeación, Organización Dirección y control que le sirvió para entrar en un proceso de mejora continua, administrar eficiente y eficazmente los recursos materiales, financieros, tecnológicos y humanos que tuvo a su alcance y que consiguió atreves, de la gestión que realizo a nivel Internacional, Nacional, Estatal y Local.

Partiendo de que el capital humano es el recurso más valioso en las organizaciones hoy en día, en el análisis que realizamos pudimos observar, que el recurso humano que capitalizo en esta administración, es muy valioso, se diseñó un manual de organización con perfiles adecuados a las responsabilidades de los cargos que desempeñaron y esto permitió, la formación de equipos de trabajo de alto desempeño, capacitados, motivados, coordinados y comprometidos con sus funciones, logrando los resultados que saltan a la vista.

Cabe destacar que los premios y reconocimientos que obtuvo la Administración Municipal, son el resultado del trabajo, planeado, organizado, dirigido y controlado,

de manera ordenada y sistemática, desde el año 2008, con un liderazgo efectivo, desde la Presidencia Municipal de Aguililla que permeó a todos los niveles jerárquicos de la organización y la continuidad de las acciones emprendidas en todas las Dependencias de la Administración Municipal de forma integral, desde el 2008. El orden y la transparencia, son otras características que permiten identificar a esta gestión.

En lo personal considero que fue diseñada correctamente la estrategia de gestión administrativa por parte del Presidente Municipal de Aguililla y su equipo de colaboradores, ya que los resultados obtenidos y que se observan física, presupuestaria y documentalmente, reflejan el alto sentido de responsabilidad y compromiso del H. Ayuntamiento con la ciudadanía.

#### **Contraste del objetivo general de investigación:**

Se diseño un modelo para el Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno caso Aguililla, Michoacán 2008-2011.

#### **Contraste de los objetivos específicos**

Se identifico como influyo la responsabilidad en el Diseño De Un Modelo Para El Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno caso Aguililla, Michoacán 2008-2011.

Se definio de qué manera influyo la Planeación en el Diseño De Un Modelo Para El Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno caso Aguililla, Michoacán 2008-2011.

Se determino cuáles fueron los efectos de la Participación Ciudadana en el Diseño De Un Modelo Para El Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno caso Aguililla, Michoacán 2008-2011.

Se verifico que incidencia tuvo el Marco Legal en el Diseño De Un Modelo Para El Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno caso Aguililla, Michoacán 2008-2011.

### **Contraste de la hipótesis general**

Un Modelo Para el Desarrollo Institucional Para Un Buen Gobierno propicia calidad en la prestación de servicios a la ciudadanía en la Gestión Pública Municipal en Aguililla, Michoacán, 2008-2011, debido a que obtuvo el Premio Nacional a la Gestión Pública Municipal en en dos ocasiones (2010 y 2011) y se certifico al minicipio con el IWA 4 y mejoro la calidad en prestacion de los sercicios a la ciudadania.

## Bibliografía

Cabrero, E. (2003). *Gobiernos Locales Trabajando: Un recorrido a través de programas municipales que funciona* (Vol. S/V). Santiago de Chile, Chile: Premio, gobierno y gestión local.

CEPAL. (2005). *Metodología General de identificación, reparación y evaluación de proyectos de inversión pública* (Vol. S/V). Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

León y Ramírez, J. C. (1999). *La importancia del servicio público en el fortalecimiento y futuro de la democracia* (Vol. 3). México, D.F., México: Plaza y valdes y facultad de ciencias políticas y sociales de la UNAM.

Chiavenato, I. (2009). *Introducción a la Teoría General de la Administración* (Vol. 7). (N. Islas López, Ed.) México, D.F., México: Mc Graw Hill.

CIDE. (1999). Memorias del seminario en el CIDE. *Los Gobiernos Municipales. S/V*, pág. 85. México: CIDE.

CONAPO. (2011). [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx). Recuperado el 04 de 12 de 2011, de <http://www.conapo.gob.mx/hdsd/873-382/mun>

Longo, F., & Echeverria, K. (2001). *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: Merito con flexibilidad. red de gestion pública y transparencia* (Vol. S/V). Caracas, Venezuela: CLAD.

COPLADEM-MICHOACÁN. (2012). [copladem.michoacan.gob.mx](http://www.copladem.michoacan.gob.mx). Recuperado el 6 de 11 de 2013, de <http://www.copladem.michoacan.gob.mx/plan/mich.829-828>

CPLADE. (2008). [www.cplade.michoacan.gob.mx](http://www.cplade.michoacan.gob.mx). Recuperado el 27 de 05 de 2012, de <http://cplade.michoacan.gob.mx/index.php/dpr>

CPLADE-MICHOACÁN 2012-2015. (2012). [cplade.michoacan.gob.mx](http://www.cplade.michoacan.gob.mx). Recuperado el 5 de 11 de 2013, de <http://cplade.michoacan.gob.mx/index.php/nuestra-mision-vision-y-valores/nuestra-mision>

Albi, E. (2001). Seminario de Economía Pública. *Acerca del control público*. (pág. 38). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Aguililla. (2008-2011). *Plan de trabajo*. H. Ayuntamiento, Cabildo. Aguililla: Ayuntamiento.

Aguililla, Michoacán. (2008). *Primer informe de gobierno Ayuntamiento Constitucional Aguililla, Michoacán 2008-2011*. H. Ayuntamiento, Presidencia. Aguililla: H. Ayuntamiento.

Aguililla, Michoacán. (2009). *Segundo informe de gobierno Ayuntamiento Constitucional Aguililla, Michoacán 2008-2011*. H. Ayuntamiento, Presidencia. Aguililla: H. Ayuntamiento.

Aguililla, Michoacán. (2010). *Tercer informe de gobierno Ayuntamiento Constitucional Aguililla, Michoacán 2008-2011*. H. Ayuntamiento, Presidencia. Aguililla: H. Ayuntamiento.

Amaro Gúzman, R. (1996). *Derecho y Practica de la Función Pública* (Vol. s/v). Santo Domingo, Santo Domingo, Republica Dominicana: Oficina Nacional de la Administración de Personal.

Ander-Egg, E. (1995). *Técnicas de investigación social* (Vol. s/v). Buenos Aires, Buenos aires, Argentina: Lumen.

Armijo, M. (2001). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. México, México, México: CEPAL.

Arriaga , R. (2002). *Diseño de un sistema de medición del desempeño para evaluar la gestión municipal: Una propuesta metodológica*. (Vol. 20). Santiago de Chile, Chile: ILPES-CEPAL.

Ballart, X., & Ramio, C. (2000). Ciencia de la Administración. *Colección Ciencias Políticas*, 8, 46.

Baena del Alcazar, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*. (Vol. S/V). Madrid, España: Tecnos.

Bernstein, F., & Inostroza, J. (2010). *Modernización Municipal y un Sistema de Evaluación de su Gestión. Propuesta de una Arquitectura*. (Vol. 1). Madrid, España: BID.

Bonnefoy , J., & Armijo, , M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público* (Vol. S/V). Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidad.

Deming, W. E. (1990). *Out of the Crisis*. (W. E. Deming, Ed.) EUA: MIT Prees.

Giddens, A. (1997). *Politica, Sociología y Teoría Social*. Barcelona, España: TAURUS.

Grazier, F. (1972). *La Función Pública del Mundo*. (E. Martines Ruiz, Trad.) Paris, Francia: CUYAS.

Guajardo Garza, E. (2003). *Calidad Total. Coceptos y enseñanzas de los grandes maestros de la calidad*. México D.F., México: Pax México.

Guerrero Comparan, O. (2001). Nuevos Modelos de Gestión Pública. *Revista Digital Universitaria* , 2 (3), 48.

Guillen Calvo, A. (2005). IWA 4 una guía para mejorar la gestión de la calidad en el gobierno local. *Calidad gubernaamental*, (pág. 78). México.

Gómez Sabina, J. C. (2005). *Evolución y situación tributaria actual en América Latina: Una serie de temas para la discusión*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Harmon, M., & Mayer, R. (1999). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. (Vol. 5). México, México, México: Fondo de Cultura Económica.

Hernandez Sampieri, R., Fernandez Collado, C., & Baptista Lucio, M. d. (2010). *Metodología de la Investigación* (Vol. 5). (J. Mares Chacon, Ed.) México, D.F., México: Mc Graw Hill.

Hood, C. (1996). *Bureaucratic regulation and new public management in the United Kingdom: Mirror-image developments*. British: Journal of Law and Society.

Hood, C. (1996). *Bureaucratic regulation and new public management in the United Kingdom: Mirror-image developments*. British: Journal of Law and Society.

ICMA. (2009). *Reflexiones y prácticas de un gobierno* (Vol. 4). México, México, México: ICMA.

INAFED. (2012). *Características de un buen gobierno, 10 elecciones prácticas para las autoridades municipales electas* (Vol 1). México, D.F., México: Talleres gráficos de México.

INAFED. (2010). *Agenda Desde Lo Local* (Vol. 4). México, México, México: IAG en color, S.A de C.V.

INAFED. (2012). *Agenda Desde Lo Local*. D.F., Mexico , Mexico: IAG en Color S.A. de C.V.

INEGI. (01 de 01 de 2012). *INEGI*. Recuperado el 05 de 06 de 2013, de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

INEGI. (2010). [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx). Recuperado el 09 de 03 de 2013, de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/productos/default.aspx?c=265&s=inegi&upc=702825054021&pf=Prod&ef=&f=2&cl=0&tg=8&pg=0>

Instituto Latinoamericana de Planificación Económica. (2006). *Guía para la presentación de proyectos* (Vol. 6). (L. Martínez Passarge, Ed.) México, D.F., México: Siglo XXI Editors, S.A. de C.V.

Instituto Latinoamericano de planificación económica. (2006). *Guía para la presentación de proyectos* (Vol. 6). (L. Martínez Passarge, Ed.) México, D.F., México: Siglo XXI Editores, S.A. de C.V.

Iskander, A. (2006). *Estudio Comparado sobre Sistemas de Medición de Desempeño Municipal en América Latina* (Vol. S/V). Madrid, España: ICMA.

M. Vilas, C. (1994). *Política y administración en la reforma del Estado y la gestión del gobierno* (Vol. S/V). México, México: Consejo Nacional para la cultura y las artes.

Münch, L. (2010). *Administración gestión organizacional y proceso administrativo* (Vol. 6). D.F., Mexico, Mexico: Pearson.

Mastroscello, M. A. (2007). *Gasto público y desarrollo humano en los municipios de Veracruz*. México: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSÉ MA. LUIS MORA .

Mejía Lira, J. (2005). *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados*. CLAD.

Merino Huerta, M. (2002). *Servicio civil, diccionario de política y administración pública* (Vol. III). México, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.

Morones Hernández, H., & Santana Loza, S. (1991). *Presupuestación, ejercicio y control de gasto público municipal* (Vol. S/V). Guadalajara, México: Indetec.

Mouzelis, N. (1991). *Organización y burocracia* (Vol. s/v). Barcelona, España: Península Barcelona.

ONU. (1992). División de desarrollo sustentable. Programa 21. *Semanario*, 60.

Ordaz Zubia, V. Y., & Saldaña García, G. E. (2005). *Análisis y crítica de la metodología para la realización de planes regionales en el estado de Guanajuato*. Guanajuato, Guanajuato: Universidad de Guanajuato.

Ortegón, E., Pacheco, J., & Roura, H. (2005). *Metodología General de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Oszlak, O. (2010). El servicio civil en América Latina y el Caribe: Situación y retos futuros. *VI Congreso internacional del centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo sobre la reforma del estado y de la administración pública* (pág. 68). Buenos Aires: Aires.

Peters, G. (1995). *The politics of bureaucracy* (Vol. s/v). New York, USA: Longman.

- Pina Martínez , V., & Torres Prada, L. (15 de 05 de 2004). La financiación privada de infraestructuras públicas. *Financiero* , 63.
- Pollit, C. (1993). Managerialism and the Public Sector. *University* , 2 (2), 85.
- Prats i Catalá, J. (1998). Administración publica y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. *CLAD* .
- Prats, J. (2007). *Los fundamentos institucionales del sistema de merito: la obligada distinción entre función pública y empleo público* (Vol. 3). Madrid, España: INAP.
- Protecr & Gamble. (1992). *Protecr&Gamble, Report to the Total Quality Leadership Steering Committe and Working Councils*. Cincinnati, OH, EUA: Quality.
- Protecr&Gamble. (1992). *Protecr&Gamble, Report to the Total Quality Leadership Steering Committe and Working Councils*. Cincinnati, OH, EUA.
- Ramio Matas, C. (2000). Algunos problemas de las estrategias de mejora de la calidad de los servicios públicos. *Prospectiva* , 17, 80.
- Ramio Matas, C. (1999). *Teoria de la organización y administración pública*. España: TECNOS.
- Ramio Matas, C. (2003). V Congreso del CLAD. *Experiencias de implantación de servicios civil en America Latina: aprendizaje desde algunos modelos consolidados de Europa y Estados Unidos*, (pág. 265). New York.
- Ramio, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Publica*. Barcelona, España: Tecnos-Universidad Pompeu Fabra.
- Ramio, C., & Ballart, X. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización*. (Vol. 1 y2). Madrid, España: Ministerio para las Administraciones Públicas .
- Rodríguez Valencia, J. (2007). *Administración moderna de personal* (Vol. 7). (E. G. Timoteo, Ed.) México, D.F., México: Thomson.
- Ruiz Caro, A. (2002). *Concertacion nacional y planificación estratégica: elementos para un "nuevo consenso" en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Sanchez Morón, M. (1917). *Derecho de la función pública*. Madrid, España: Gobierno de Madrid.
- Sanín Angel, H. (1999). *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Meta evaluación - meso evaluación)*. Santiago de Chile, Chile: ILPES.

Sanz, A. (1996). *La administración pública, el manual de ciencia política*. (Vol. s/v). Madrid, España: Tecnos.

Secretaría de Desarrollo Social. (5 de 01 de 2013). *SEDESOL*. Recuperado el 13 de 05 de 2012, de [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx): [www.sedesol.gob.mx/pdf/049/datos07](http://www.sedesol.gob.mx/pdf/049/datos07)

Secretaría de Gobernación. (27 de 12 de 2012). [www.gobernacion.gob.mx](http://www.gobernacion.gob.mx). Recuperado el 27 de 12 de 2012, de SECRETARIA DE GOBERNACION: <http://www.gobernacion.gob.mx/mun.edo-677/mex>

Serna, M. (2001). El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas. *CLAD Reforma y Democracia*, 20.

Shand, D., & Amberg, M. (1996). *Background paper*. Texas, USA: OECD.

Steiner, G. A. (1998). *Planeación estratégica, lo que todo director debe saber*. México : CECSA.

Taylor, B. (1991). *Planeación Estaretégica*. Bogota, Colombia: Serie Empresarial. Universidad Autonoma del Estado de Hidalgo. (15 de 12 de 2013). [www.uaeh.edu.mx](http://www.uaeh.edu.mx). Obtenido de [http://www.uaeh.edu.mx/docencia/P\\_Presentaciones/huejutla/sistemas/investigacion\\_operaciones/modelos.pdf](http://www.uaeh.edu.mx/docencia/P_Presentaciones/huejutla/sistemas/investigacion_operaciones/modelos.pdf)

Universidad Autonoma de Madrid. (26 de 11 de 2013). [http://www.uam.es/personal\\_pdi/ciencias/joaquina/BOXES-POP/que\\_es\\_un\\_modelo.htm](http://www.uam.es/personal_pdi/ciencias/joaquina/BOXES-POP/que_es_un_modelo.htm). Obtenido de <http://www.uam.es>

Vázquez Arroyo, F. (1982). *Presupuestos por programas para el sector público de México*. México, México: UNAM.

Villorial Mendieta, M. (2000). *El servicio civil de carrera hoy: crisis y vigencia*. Madrid, España: Mimeo.

Villoria Mendieta, M. (1997). *democracia, La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid, España: INAP.

Weber, M. (1998). *Economía y sociedad*. México, D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

Werther, W., & Davis, K. B. (2008). *Administración de Recursos Humanos, El Capital Humanos de las Empresas*. (Vol. 6). (J. Mares Chacon, Ed.) México, D.F., México: Mc Graw Hill.