Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales

Doctorado en Políticas Públicas

"Medición de los factores que influyen en el fortalecimiento de la capacidad institucional de la Secretaría de Turismo de los municipios de Morelia y Uruapan, Michoacán"

TESIS

Que para obtener el grado Doctor en Políticas Públicas

Presenta: M. A. Marco Antonio Flores de la Torre

Director: Dr. Plinio Hernández Barriga

Morelia, Michoacán de Ocampo, agosto de 2020

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

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la ciudad de Morelia, Michoacán, el día 20de agosto de 2020, los miembros de la Mesa Sinodal designada por el H. Consejo Técnico del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, aprobaron para presentar el examen de grado la tesis titulada:

Medición de los factores que influyen en el fortalecimiento de la capacidad institucional de la Secretaría de Turismo de los municipios de Morelia y Uruapan, Michoacán

Presentada por el estudiante:

Marco Antonio Flores de la Torre

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

LA MESA DE SINODALES

Director de la tesis

Dr. Plinio Hernández Barriga

Secretario	Primer vocal
Dr. Carlos Francisco Ortiz Paniagua	**Dra. América Ivonne Zamora Torres**
Segundo vocal	Tercer vocal
Dr. José Odon García García	**Dr. Hugo Amador Herrera Torres**

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

CARTA DE CESIÓN DE DERECHOS

En la ciudad de Morelia, Michoacán, el día 10 de agosto de 2020, la que suscribe, ***Marco Antonio Flores de la Torre,*** alumno del programa de Doctorado en Políticas Públicas del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, manifiesto ser la autora intelectual del presente trabajo de tesis desarrollado bajo la dirección del Dr. Plinio Hernández Barriga y cedo los derechos del trabajo titulado: ***Medición de los factores que influyen en el fortalecimiento de la capacidad institucional de la secretaría de turismo de los municipios de Morelia y Uruapan, Michoacán,*** a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo para su difusión con fines estrictamente académicos.

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

_____

Marco Antonio Flores de la Torre

AGRADECIMIENTOS:

Agradezco a nuestro creador por permitirme concluir un ciclo más en mi vida profesional y por poner siempre a las personas adecuadas en el andar de éste mi hermoso camino. También agradezco a mi mamá y hermano su permanente, incondicional e invaluable apoyo que me han proporcionado.

De manera muy especial agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por brindarme el apoyo para cursar el presente posgrado en políticas públicas.

Por último externo mi total gratitud a la Universidad Michoacana de San Nicolas de Hidalgo (UMSNH), al Instituto De Investigaciones Económicas y Empresariales (ININEE), a mi director de tesis, el Dr. Plinio Hernández Barriga, y a la mesa sinodal conformada por el Dr. Carlos Francisco Ortiz Paniagua, la Dra. América Ivonne Zamora Torres, el Dr. Odon García García y el Dr. Hugo Amador Herrera Torres, por todo el conocimiento y profesionalismo que transmitieron en el aula de clase y en la presente investigación.

ÍNDICE

Siglas y abreviaturas **8**
Glosario **9**
Resumen **11**
Abstract **11**

CAPÍTULO 1. CARACTERIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN. **12**
1.1 Planteamiento del problema 12
1.1.1 Contexto 12
1.1.2 Situación problemática 16
1.2 Pregunta de investigación 18
1.3 Objetivos de investigación 18
1.4 Hipótesis de la investigación 18
1.5 Justificación 18
1.5.1 Viabilidad de la investigación 19
1.6 Identificación de variables 20
1.7 Universo y muestra de estudio 20
1.8 Alcances y limitaciones de la investigación 20

CAPÍTULO II. ANÁLISIS TEÓRICO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL: RETROSPECTIVA, ENFOQUES Y ANÁLISIS **22**
2.1 Administración 23
2.1.1 Origen de la administración 23
2.1.2 Concepto de administración 26
2.2 Capacidad institucional 29
2.2.1 Antecedentes del concepto de capacidad institucional 29
2.2.2 Concepto de capacidad institucional 34
2.2.3 Dimensiones de la capacidad institucional 37
2.2.4 Niveles de la capacidad institucional 41
2.3. Teorías del pensamiento administrativo y la capacidad institucional 45
2.3.1 Teoría de la administración científica 46
2.3.2 Teoría de la administración. 48
2.3.3 Teoría de la burocracia 49
2.3.4 Teoría estructuralista 54
2.3.5 Teoría de los sistemas 55
2.4 Teoría de la organización y administración pública 57
2.4.1 Semejanzas del sector público y el sector privado 62
2.5 Gobierno y administración pública 63
2.6 Los Ayuntamientos y las políticas públicas 66
2.7 Evidencia empírica de la capacidad institucional 69

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN DE LOS FACTORES QUE INFLUYEN EN EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL 84
3.1 Método científico 84
3.1.1 Características del método científico 85
3.1.2 Reglas del método científico 86
3.2 Perspectivas metodológicas aplicadas a la capacidad institucional 87
3.2.1 Componentes y niveles de la capacidad institucional 98
3.2.2 Elementos institucionales para el análisis de la capacidad institucional 99
3.3 Propuesta metodológica para medir la capacidad institucional 101
3.3.1 Delimitación de conceptos y temas clave 103
3.3.2 Construcción de un modelo de referencia de la capacidad institucional 104
3.3.3 Validación de la capacidad institucional del gobierno municipal de Morelia y Uruapan, Michoacán 107
3.3.4 Investigación de la capacidad institucional de los municipios de Morelia y Uruapan, Michoacán 114
3.3.5 Medidas para fortalecer la capacidad institucional de Morelia y Uruapan 115

CAPÍTULO 4. RESULTADOS SOBRE LA VALORACIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE LOS ATRIBUTOS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y SU MEDICIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE MORELIA Y URUAPAN, MICHOACÁN 117
4.1 Fiabilidad de la escala de medida 117
4.2 Resultados de las 118 encuestas 118
4.3 Análisis multivariado de los datos 121
4.3.1 Análisis de conglomerados 121
4.3.2 Prueba de factorabilidad 126
4.3.3 Análisis factorial 127
4.4 Descripción de resultados 149
4.4.1 Correlaciones 149
4.5 Inferencias 149
4.5.1 Prueba entre municipios Morelia y Uruapan 150
4.5.2 Pruebas entre municipios y niveles jerárquicos 150
4.6 Porcentajes de aportación por variable 158

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 160

Referencias 165

Anexo I. Cuestionario de capacidades institucionales para el fomento del turismo aplicado a grupo de expertos en el tema 173

Siglas y abreviaturas

ACDTM: Agenda de Competitividad de los destinos Turísticos de México

BM: Bamco Mundial

CEDEMUN: Centro Estatal para el Desarrollo Municipal

CONACYT: Cosejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

FMI: Fondo Monetario Internacional

IES: Instituciones de educación Superior

INAFED: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

OMT: Organización Mundial del Turismo

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PND: Plan Nacional de Desarrollo

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual

SECTUR: Secretaría de Turismo

SEDENA: Secretaría de Defenza Nacional

SEGOB: Secretaría de Gobierno

UNAM: Universidad Autónoma de México

ONG: Organizaciones no Gubernamentales

Glosario

Ayuntamiento: Institución elegida por la representación popular que ejerce el poder de gobernar de manera directa, y que se integra por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que la Constitución de México otorga al gobierno municipal se ejercera por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del estado (INAFED, 2010).

Capacidad institucional: habilidad con que cuentan las instituciones gubernamentales para mejorar el desempeño de sus funciones por medio de su capital humano, de dar solución a los problemas de manera integral y coordinada con otras instituciones de gobierno, ONG´s o de la sociedad organizada, para el logro de los objetivos organizacionales; así como dar respuesta a nuevos problemas del orden público, en donde interactúan varios actores sociales y políticos con ciertos intereses, y con un gran nivel de dependencia entre ellos.

Eficacia: capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo predeterminado (ADM, 2016).

Eficiencia: uso racional de los medios con que cuenta el ayuntamiento para alcanzar un objetivo predeterminado; es el requisito para evitar o cancelar dispendios y errores (ADM, 2016).

Municipio: es una entidad política y una organización comunal; sirve de base para la división territorial y a organización política y administrativa de los estados de la federación en su régimen interior (INAFED, 2010).

Turismo: comprende los procesos que se derivan de las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno

habitual, con fines de ocio y otros motivos. El turismo, visto como una acción efectuada por turistas, representa una función de consumo que esta relacionada con la producción de bienes y servicios que satisfacen las necesidades del visitante.

Resumen

Con el objetivo de identificar los determinantes de la capacidad institucional de los organismos públicos en México se diseñó un modelo de medición, basado en un cuestionario y su análisis estadístico. Este modelo se aplicó en las Secretarías de Turismo de Morelia y Uruapan, Michoacán. Los resultados indican que la percepción de las capacidades institucionales entre las secretarías de un municipio y otro son diferentes, sin embargo, coinciden en que el orden de importancia de los determinantes de la capacidad institucional es el siguiente: 1) el recurso económico; 2) el reconocimiento del problema público; 3) la participación social; y 3) el recurso humano.

Palabras clave: Administración, capacidad institucional, política pública y turismo.

Abstract

In order to identify the determinants of the institutional capacity of public agencies in Mexico, a measurement model was designed, based on a questionnaire and its statistical analysis. This model was applied in the Secretaries of Tourism of Morelia and Uruapan, Michoacán. The results indicate that the perception of institutional capacities between the ministries of one municipality and another are different, however, they agree that the order of importance of the determinants of institutional capacity is as follows: 1) the economic resource; 2) recognition of the public problem; 3) social participation; and 3) human resources.

Key word: Administration, institutional capacity, public policy and tourism.

CAPÍTULO 1. CARACTERIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Planteamiento del problema

En este apartado se expondrá de manera estructurada y detallada la idea de la investigación. En palabras de Kerlinger y Lee (2002), el planteamiento del problema es un enunciado u oración interrogativa que pregunta: ¿Qué relación existe entre dos o más variables? La respuesta constituye aquello que se busca en la investigación. Por otro lado, Hernández (2010), afirma que el planteamiento del problema es el desarrollo de la idea a través de cinco elementos: 1) objetivos de investigación, 2) preguntas de investigación, 3) justificación de la investigación, 4) viabilidad de la investigación, 5) evaluación de las deficiencias (p.52).

1.1.1 Contexto

En México el municipio ha sido la base del desarrollo y la unidad nacional, y es la forma de gobierno más cercana a los ciudadanos. Desde la época colonial, los municipios han procurado soluciones prácticas, eficaces y eficientes para la atención de problemas en todos los campos. No obstante, a finales de la segunda década del siglo pasado, la acción municipal fue desplazada por la intervención de administraciones Estatales y Federales, debilitando de esta manera la capacidad municipal para responder a las crecientes y complejas necesidades de la sociedad (Rodríguez, 2001, p. 26).

Dada la precaria situación de los municipios mexicanos, y en correspondencia con las tendencias internacionales, en el año 1999 se reformó el artículo 115 constitucional, dándole mayor autonomía a los municipios, para que se construyan gobiernos y poderes locales mediante esquemas de descentralización de recursos y facultades (Fernández, 2001, p. 48). Este proceso ha avanzado mediante reformas constitucionales y significativas transferencias de recursos económicos; sin embargo, se han encontrado en las administraciones municipales muchas limitaciones: débil capacidad institucional, dependencia económica, opacidad,

discontinuidad de políticas, alta rotación de funcionarios, débiles esquemas de intervención social e improvisación (INAFED, 2010).

La reforma del artículo 115 constitucional, engloba los servicios públicos que el municipio debe proporcionar a su ciudadanía, sin embargo, también el gobierno municipal debe trabajar de manera coordinada con el gobierno Estatal y Federal en temas de desarrollo social, ambiental y económico para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, sin los esquemas de coordinación y vinculación entre los tres niveles de gobierno, es complicado el desarrollo en las localidades.

El turismo como parte del desarrollo económico de los municipios, representa la posibilidad de crear trabajos, incrementar los mercados donde operan las pequeñas y medianas empresas, así como la posibilidad de preservar la riqueza natural y cultural de los países. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017), el 87% de la población en municipios turísticos en México tiene un nivel de marginación "muy bajo", mientras que la cifra equivalente en los municipios no turísticos es de 9%.

México debe aprovechar integralmente el crecimiento del sector turístico a nivel mundial. Se debe mejorar el valor agregado de la oferta de este tipo de productos. En los últimos 30 años (1982-2012), los turistas internacionales en México han crecido una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 2.0%. Como resultado, el país ha perdido posiciones en la clasificación de la Organización Mundial de Turismo (OMT, 2017), al pasar del séptimo lugar en el 2000 al décimo en el 2011 en la recepción de turistas internacionales y del duodécimo al vigésimo tercero en el ingreso de divisas.

Con base en la Secretaría de Turismo (2017), el sector turismo continúa siendo un pilar en la economía de México, debido a que:

- Representa el 8.6% del PIB y fue la tercera fuente de divisas en el país.
- Genera 2.5 millones de empleos directos, lo que representaba el 6.9% del empleo total.

• La tasa media anual de crecimiento de la oferta total de cuartos de alojamiento fue de 4% entre 2005 y 2017, para alcanzar un nivel de 677,000.
• Participan en él más de 43 mil unidades económicas. Siendo el 80% pequeñas y medianas.
• El sector registra un constante saldo positivo en la balanza turística, llegando en 2010 a un superávit de 4 mil 476 millones de dólares.

Michoacán tiene una superficie de 58,864 kilómetros cuadrados. Es el estado que cuenta con el mayor número de aguas interiores: el Lago de Pátzcuaro, el Lago de Zirahuén, el Lago de Camécuaro, la Laguna de Cuitzeo y parte de la Laguna de Chapala; las presas de Apatzingán, la Villita e Infiernillo en la tierra caliente; en el oriente las presas de Pucuato, Sabaneta y Mata de Pino, por mencionar sólo algunos de los depósitos de agua, dado que existen muchos ríos, arroyos, presas, lagunas, veneros y ojos de agua. Además, el Estado tiene bellos lugares para visitar, cuenta con 8 pueblos mágicos, 686 establecimientos de hotel, 181 restaurantes y cafeterías, 43 bares, 91 guías de turistas, 15 arrendadoras de autos y 10 centros de convenciones (Secretaría de Turismo, 2018).

Cabe destacar que los 113 Municipios del estado tienen características que los hacen proclives al desarrollo turístico; sin embargo, de acuerdo con el potencial y a la existencia de recursos naturales más factibles de ser aprovechados: clima, suelo agua, vegetación, orografía, infraestructura de comunicaciones y servicios establecidos, permiten agrupar al estado en seis regiones básicas: región centro (Morelia), Lacustre (Pátzcuaro), Meseta Purépecha (Uruapan), Oriente (Zitácuaro), Occidente (Zamora), y Costa (Lázaro Cárdenas). De manera que, en cada región, las posibilidades de desarrollo en el plano turístico son diversas.

Con respecto a Morelia y Uruapan, es importante destacar que ambos municipios se encuentran dentro de la Agenda de Competitividad de los Destinos Turísticos de México 2013-2018 (ACDTM) y son de los municipios con mayor afluencia en Michoacán (ACDTM, 2013).

Con base en la Agenda de Competitividad de los Destinos Turísticos de México (2013), la ciudad de Morelia, ha sido referente del turismo cultural a nivel nacional, convirtiéndose en uno de los principales destinos turísticos de México en este rubro. Actualmente forma parte de los 44 principales destinos turísticos del país y representa el principal bastión del turismo para el estado de Michoacán además de ser el centro de la vida política y académica del estado.

Con datos de la Secretaría de Turismo Michoacán (2018), señala 2 años de gran importancia turística en Morelia, el primero de ellos es el 2010 con una derrama económica de 4.16 mil millones de pesos y el año 2017 con una derrama económica de 4.17 mil millones de pesos y en total hubo 2.9 millones de turistas en 2017, de los cuales, alrededor de 674,137 se alojaron en los 118 hoteles con que cuenta Morelia.

Uruapan es la segunda ciudad más grande del Estado de Michoacán, tiene diversos lugares turísticos para visitar, en el año 2016 tuvo una afluencia de turistas y visitantes por la región de 1.395 millones de turistas y una derrama económica de 1.8 mil millones de pesos (PERFITOUR-Michoacán, 2018).

El turismo en las dos entidades municipales es muy importante, sin embargo, con base en Parsons (2012), las instituciones encargadas de cualquier actividad económica o problema público deben ser lo suficientemente sólidas y competentes para poder obtener los mejores resultados (p. 156). Por lo que se debe fortalecer la capacidad institucional de las áreas encargadas del turismo en los distintos niveles de gobierno y fomentar esquemas financieros especializados y accesibles que sirvan para promover inversiones turísticas. Asimismo, es indispensable consolidar el modelo de desarrollo turístico sustentable, que compatibilice el crecimiento del turismo y los beneficios que éste genera, a través de la preservación y el mejoramiento de los recursos naturales y culturales. Adicionalmente, se requiere fortalecer el impacto del turismo en el bienestar social de las comunidades receptoras, por medio de la participación ciudadana, para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones turísticas. En este sentido, todas las políticas de desarrollo del sector deben considerar criterios

enfocados a incrementar la contribución del turismo, a la reducción de la pobreza y a la inclusión social (Plan de Desarrollo Nacional 2013-2018, 2017).

La capacidad institucional en los municipios de México para Rosales (2012), se han visto fuertemente debilitadas en las últimas décadas por regímenes autoritarios e ineficientes de orden superior (Gobierno Federal), lo que conlleva a una histórica dependencia de los municipios a los lineamientos del poder central en lo político, económico y administrativo, una tendencia que aun con los procesos de las décadas ochenta y noventa del siglo pasado y sus visibles avances en su autonomía y al incremento de sus recursos, sigue siendo determinante el gobierno Federal en la vida diaria de las municipalidades de México.

Con base en Mascareño (2008), la desigualdad territorial sobre todo entre las grandes urbes y los municipios rurales y periféricos, sigue siendo abismal tanto en la generación de ingresos propios como en las capacidades administrativas necesarias para enfrentar las responsabilidades que trae la descentralización. Todo esto nos señala una municipalidad mexicana que en este siglo XXI está enfrentada a grandes desafíos en lo político, lo económico y lo administrativo.

La situación con respecto a la capacidad institucional en el municipio de Morelia y Uruapan, Michoacán, es compleja, ya que con base en el Plan de Desarrollo Municipal de Morelia (2012) y el Plan de Desarrollo Municipal de Uruapan (2012), se encontró la necesidad de mejorar la calidad de los servicios públicos, gestionar recursos de orden Estatal y Federal para potenciar los recursos municipales, ajustar al marco normativo todos los actos de gobierno para no violentar los derechos de los ciudadanos, impulsar un gobierno más eficiente mediante la mejora del equipamiento, tecnología y la simplificación de procedimientos en todas sus áreas.

1.1.2 Situación problemática

En el Plan de Desarrollo Municipal de Morelia (2015) y el Plan de Desarrollo Municipal de Uruapan (2015), se encontraron las siguientes deficiencias al interior del H. Ayuntamiento:

- Inadecuada coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública e insuficiente consolidación normativa para la administración y gestión eficaz.
- Irregularidades en los procesos administrativos al interior del Ayuntamiento que además de dificultar la eficiencia, reducen las posibilidades de impulsar la transparencia y la rendición de cuentas.
- Estructura de la administración obsoleta y deficiencia normativa que provoca opacidad y discrecionalidad en la toma de decisiones, desde la contratación de personal hasta procesos de adjudicación y adquisiciones; todo ello genera desconfianza en la sociedad del municipio.
- Insuficiente plataforma tecnológica para potenciar la administración y gestión municipal hacia mejores prácticas y hacia la consolidación de un gobierno abierto y transparente.
- Malos procesos de diseño y aplicación de las finanzas públicas del municipio, lo cual imposibilita un correcto manejo de los recursos públicos, sobre todo en materia de seguimiento, manejo y control del gasto público.
- Inadecuado o insuficiente control interno en la administración pública municipal.

Con base en los párrafos anteriores, el problema de investigación radica en una falta de capacidad institucional en las áreas de turismo, que si bien ha existido un incremento en la afluencia turística, podría ser todavía mayor y por consecuencia podría haber un aumento de la derrama económica en Morelia y Uruapan.

Con base en Weiss (1998), Willems (2004), Hintze (2007), Ospina (2002), entre otros autores que se analizarán en próximos capítulos, la buena capacidad institucional genera mejores resultados en el quehacer diario de las instituciones, y en donde los municipios de Morelia y Uruapan, con base en su Plan de Desarrollo Municipal (2012) y (2015), carecen de buena administración del recurso humano, recursos económicos, esquemas de coordinación y vinculación entre los órganos de gobierno y con la ciudadanía en materia de turismo.

1.2 Pregunta de investigación

¿De qué manera ha influido el recurso humano, el reconocimiento del problema público, la autoridad, la cooperación y coordinación, los recursos económicos y la participación ciudadana en el fortalecimiento de la capacidad institucional en materia de turismo de los gobiernos municipales de Morelia y Uruapan, Michoacán?

1.3 Objetivos de investigación

Determinar en qué medida han influido el recurso humano, el reconocimiento del problema público, la autoridad, la cooperación y coordinación, los recursos económicos y la participación ciudadana en el fortalecimiento de la capacidad institucional en materia de turismo de los gobiernos municipales de Morelia y Uruapan, Michoacán.

1.4 Hipótesis de la investigación

El recurso humano, el reconocimiento del problema público, la autoridad, la cooperación y coordinación, los recursos económicos y la participación ciudadana han influido de manera positiva en el fortalecimiento de la capacidad institucional en materia de turismo de los gobiernos municipales de Morelia y Uruapan, Michoacán.

$$Y= f\,(X1, X2\ldots Xn)$$

Y= Capacidad Institucional

X1= Recurso humano
X2= Problema público
X3= Cooperación y coordinación
X4= Recursos económicos
X5= Participación ciudadana

1.5 Justificación

En este apartado se explican las razones por las cuales se pretende realizar la investigación. Ruiz (1999), menciona que la justificación debe sustentar con argumentos convincentes la

realización de un estudio, en otras palabras, ha de señalar por qué y para qué se va a llevar a cabo dicha investigación. Toda investigación debe de ser trascendente y demostrar que el estudio es necesario e importante desde el punto de vista teórico, metodológico y social (Hernández *et* al., 2010, p. 93).

Por medio de esta investigación se genera conocimiento sobre la capacidad institucional y su influencia en el logro de los objetivos de las políticas públicas en el ámbito municipal y, de esa manera determinar con precisión el papel de las variables involucradas.

Se contempla la creación de una metodología que permite conocer y fortalecer la capacidad institucional, con estándares e indicadores claros y medibles, que le faciliten al municipio tomar decisiones con respecto al turismo más eficientes y eficaces.

Se pretende ofrecer un método de medición y evaluación de la capacidad institucional de los gobiernos municipales de México, para que éstos a su vez, puedan dar respuesta de manera rápida a las problemáticas y demandas de la ciudadanía en el ámbito turístico.

1.5.1 Viabilidad de la investigación

Para dar cumplimiento a la investigación, se cuenta con información de distintas instituciones, secretarias y gobiernos tanto municipal, estatal y federal. Algunas fuentes de información se mencionan a continuación:

- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).
- Centro Estatal para el Desarrollo Municipal (CEDEMUN).
- IES Verificadoras en el Estado de Michoacán en la ADM.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU)

1.6 Identificación de variables

Las variables de la presente investigación, cumplen con las características necesarias y definidas por que con base en Hernández, et al., (2010) "Una variable es una propiedad que puede fluctuar y cuya variación es susceptible de medirse u observarse" (p. 109).

Las variables mencionadas a continuación se detallan y sustentan más adelante en el marco teórico de la investigación.

Tabla 1.1 Variables de investigación

Variable dependiente	Variable independiente
Capacidad institucional	• Recurso humano • Reconocimiento del problema público • Cooperación y coordinación • Recursos económicos • Participación ciudadana
Fuente: Elaboración propia.	

1.7 Universo y muestra de estudio

El universo es el conjunto de todos los casos que concuerdan con determinadas especificaciones, mientras que la muestra, es un subgrupo de la población del cual se recolectan los datos y debe ser representativo de dicha población (Hernández *et* al., 2006).
El universo de la presente investigación, son las Secretarías de Turismo de los municipios de Morelia y Uruapan, Michoacán, México.

1.8 Alcances y limitaciones de la investigación

El desarrollo de una investigación científica es un proceso sin fin, por ello la importancia de establecer alcances y limitaciones, más aún cuando se dispone de recursos escasos (Bernal, 2010). Para cumplir con los objetivos de la investigación, a continuación, se detallan tanto los alcances como las limitaciones.

Los alcances de la presente investigación son conocer de qué manera influyen el recurso humano, el reconocimiento del problema público, la cooperación y coordinación, los recurso económicos y la participación ciudadana en la gestión municipal, para proponer un modelo que permita mejorar la capacidad institucional de los municipios de Morelia y Uruapan, Michoacán, y de esa manera, pueda mejorar el nivel y la calidad de respuesta por parte de los municipios a las necesidades y problemáticas del sector turismo y de los agentes involucrados.

Algunas limitaciones existentes en la investigación son que el estudio de las variables de la capacidad institucional (recursos humanos, reconocimiento del problema público, cooperación y coordinación, los recursos económicos y la participación ciudadana en la gestión municipal) es muy extenso, por lo que se consideran indicadores de gestión y desempeño para la medición de las variables y no indicadores de impacto.

CAPÍTULO II. ANÁLISIS TEÓRICO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL: RETROSPECTIVA, ENFOQUES Y ANÁLISIS

Para poder entrar en materia de la capacidad institucional, es conveniente que en primera instancia se haga análisis sobre la administración, ya que los fundamentos teóricos de la capacidad institucional se encuentran en las ciencias administrativas.

A continuación, se menciona y analiza el orígen y conceptos de la administración, así como de la evolución de las teorías administrativas, para posteriormente entrar en la temática de la capacidad institucional.

La administración es una disciplina profesional que tiene como finalidad el incremento de la eficiencia de las organizaciones, para ello es necesario que el profesional de la administración tenga una concepción amplia de la materia y del tipo de organización en la que se aplicará el conocimiento. A pesar de que uno de los principios de la administración es la universalidad, el conocimiento debe adecuarse al tipo y características de la organización donde se desea aplicar (Hernández, 2012, p. 81).

En cualquier sociedad o cultura los recursos son valiosos y escasos, así que cuanto más eficiente y eficaz sea el destino que den las organizaciones a sus recursos, mayor será el bienestar y prosperidad de quienes componen esa sociedad. Debido a que los administradores deciden cómo ampliar muchos recursos valiosos de una sociedad, tienen repercusiones directas en el bienestar de la sociedad y las personas (Jones y George, 2006, p. 63)

El éxito en el logro de los objetivos de las empresas públicas y privadas, depende de los factores internos y externos. En la medida en que se conozcan y se puedan controlar, la empresa tenderá a ser más competitiva. Es por ello la importancia del estudio y aplicación de la administración de manera clara, ordenada y sistemática.

Por último, en palabras de Stoner y Freeman (1994), *"las organizaciones son importantes porque son instituciones sociales que reflejan ciertos valores y ciertas necesidades*

aceptadas culturalmente, y el grado o nivel en que logren sus objetivos en gran medida dependerá de su coordinación y organización institucional".

2.1 Administración

La administración para Münch (2014), es un *"proceso a través del cual se coordinan y optimizan los recursos de un grupo social con el fin de lograr la máxima eficacia, calidad, productividad y competitividad en la consecución de sus objetivos"*. Por su parte, la capacidad institucional identifica y mide elementos del proceso administrativo, en el caso específico de la planeación mide el presupuesto, programas, identificación de necesidades y/o problema público para emprender acciones; en la etapa de organización identifica la integración del recurso humano a la organización (medios y procesos), y esquemas de coordinación y vinculación con los distintos niveles de gobierno, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil organizada y ciudadanía para con la institución sujeta a evaluación de la capacidad institucional.

2.1.1 Origen de la administración

A continuación, se describe la evolución que ha tenido la administración hasta el siglo XXI. Esto con la finalidad de que el estudio de la ciencia de la administración tenga integridad y no se vean las últimas teorías como algo que se ha dado de manera aislada, sino por el contrario, han sido resultado de una evolución y sistematización del pensamiento administrativo que se han convertido en teorías.

Los más grandes avances que se tienen en la civilización hoy en día, en cualquier ámbito, ya sea económico, tecnológico o científico, se relacionan con la administración. El avance de la humanidad sería imposible sin la existencia de la administración (Münch, 2014, p. 34).

Con base en los autores Hernández y Palafox (2012), la administración se remonta a la época primitiva, en donde se organizaban y coordinaban para realizar todas las actividades para poder sobrevivir, es decir, había quien se encargaba de cazar, cocinar, cuidar a los niños, crear lanzas, etc. (p. 41).

Posteriormente, se pasó de una vida nómada a sedentaria, en donde además de cazar, también se dedicaron a la agricultura y a la crianza de animales. El desarrollo social que se tuvo al ser sedentarios, requirió de una organización más compleja para poder realizar las actividades de manera eficiente. Conforme crecía el grupo social, se volvió más compleja la manera de organizarse, por lo que se fueron creando formas de gobernar para mejorar la producción y comercialización; de igual forma se crearon los primeros registros cuantitativos de la producción, lo que se llama contabilidad y que ayuda al análisis de los resultados financieros y de producción de información para la toma de decisiones.

Para Münch (2014), el hombre siempre ha trabajado para subsistir, tratando de obtener la mayor efectividad en las diversas tareas que ha realizado, es decir, aplicando la ley de oro; obtener los máximos resultados con el mínimo esfuerzo (p. 36).

En ese sentido, la administración apareció no necesariamente como una disciplina propiamente hablando, sino como un medio para coordinar los esfuerzos de un grupo de personas, y de esa manera poder lograr objetivos comunes.

Para Robbins DeCenzo (2009), la administración ha sido fundamental desde hace miles de años, por ejemplo, para la construcción de las pirámides de Egipto y la muralla de China, entre otros. En estos proyectos se empleaban miles de personas, por varias décadas, para su construcción. Para ello, debió haber alguna persona encargada de la planeación, organización, dirección y control. Es decir, alguien encargado de que se contara con los recursos necesarios, con la fuerza laboral para ejecutar la obra y quién supervisara los trabajos realizados (p.74).

Se pueden citar muchas épocas más en donde se puede ver la existencia y aplicación de la administración, con base en Münch (2014) son las siguientes:

- La antigüedad grecolatina. Es en Grecia donde surge la democracia. Además, fue cuna de la filosofía, medicina, historia, matemáticas, astronomía, bellas artes,

ingeniería, derecho y administración. La evolución de esta época se basó en su gran organización, social, política, económica y militar.

- El surgimiento del cristianismo. En el año 325 se concretó el concilio de Nicea mismo que dio paso a los lineamientos de la doctrina cristiana al establecimiento del papado, implicando con ello la creación de estructuras, principios de autoridad, jerarquía, disciplina y organización –vigentes hoy en día en la administración–.
- Edad Media (siglo V – siglo XV). En esta época aparecieron los talleres y formas de administración y organización más complejas, ya que requerían de más tiempo para especializarse y de esa manera hacer mejor sus trabajos. También en esta época surgieron los gremios, que son los antecedentes de lo que hoy conocemos como sindicatos.
- Edad moderna: renacimiento y reforma (siglo XV – siglo XVIII). En esta época los gremios y los talleres continúan funcionando gracias al surgimiento del capitalismo comercial y el trabajo asalariado. Sin embargo, los sistemas de administración y de liderazgo continúan con las características de la edad media.

Cabe mencionar que en todas las épocas hubo avances en la administración, sin embargo, en la revolución industrial del siglo XVIII al siglo XIX, fue donde se sofisticó más la administración. Algunos inventos y descubrimientos son los que dieron la pauta para que así fuese, ejemplo de ello fue la creación de la máquina de vapor, y que este hecho a su vez creó la necesidad de que administradores con poco conocimiento atendieran todos los problemas que se generaban en la fábrica, emanados de la complejidad misma del proceso productivo, ya que se producía en serie y había especialización del trabajo.

En la época de la revolución industrial el valor del trabajo artesanal disminuyo, debido a la producción en línea y en grandes masas, dando paso a los puestos y mandos medios en la organización que requerían especializarse en el estudio de factores técnicos de materiales y en procesos e instrumentos de medición. Es por estas razones que muchos estudiosos de la materia consideran que fue en esta época en donde la administración tuvo mayor auge y sofisticación.

A principios del siglo XX surge la administración científica, cuyo exponente es Federick Winslow Taylor, quien postula 5 principios básicos de la administración. En seguida de la administración científica, surgieron muchas escuelas más, las cuales se expondrán más adelante junto con los principios de Taylor.

El siglo XXI, sin duda alguna ha sido el siglo de la tecnología y la comercialización, debido a que se han implementado sistemas inteligentes de fabricación, en donde en algunos casos la intervención humana en los procesos productivos es mínima o nula. Los robots se han encargado de grandes líneas de producción y las empresas se han vuelto más flexibles ante estos acontecimientos, la especialización ha sido tan grande que se han buscado los mecanismos para administrar el conocimiento y generar la información en un mundo globalizado.

Estos ejemplos históricos demuestran que las actividades organizadas y los administradores han estado presentes desde hace miles de años, pero no fue hasta hace unos cientos de años que la administración se volvió objeto de investigaciones sistemáticas. La administración ha adquirido un tronco común de conocimientos y se ha convertido en una disciplina formal y muy compleja hoy en día.

2.1.2 Concepto de administración

La palabra administración viene del latín “administratione” que significa acción de administrar. El termino administrar está compuesto por ad y ministrare que significa conjuntamente “servir”, llevando implícitamente una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir.

La definición dada para administración destaca justamente su mismo origen etimológico, cuando expresa ambos aspectos de cooperación y de servicio para el logro de los objetivos.

Cabe destacar que la administración cuenta con múltiples conceptualizaciones que se le han atribuido por medio de distintos autores estudiosos de esta ciencia, por lo que a continuación,

se analizará algunas de las aportaciones conceptuales más representativas en el campo de la administración.

Con base en W. Jiménez Castro (1968), la administración es *"una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr".*

Stoner y Freeman (1994) conceptualizan la administración como *"el proceso de planear, organizar, liderar y controlar el trabajo de los miembros de la organización y de utilizar todos los recursos disponibles de la empresa para alcanzar objetivos organizacionales establecidos"*.

Por su parte Terry y Franklin (1995), define a la administración *"como un proceso muy particular consistente en las actividades de planeación, organización, ejecución y control, desempeñadas para determinar y alcanzar los objetivos señalados con el uso de seres humanos y otros recursos*".

Para Don Hellriegal y Susan E. Jackson (2005), la administración *"se refiere a las tareas y actividades implicadas en la dirección de una organización o una de sus unidades: planeación, organización, dirección y control".*

Michael A. Hitt *et al (2006),* definen a la administración como el *"proceso de estructurar y utilizar conjuntos de recursos orientarlos hacia el logro de metas, para llevar a cabo las tareas en un entorno organizacional"*.

Por otro lado, Jones y George (2006) definen a la administración como *"la planeación, organización, dirección y control de los recursos humanos y de otra clase, para alcanzar las metas de la organización con eficiencia y eficacia"*.

Por su parte Robbins (2009), conceptualiza a la administración como el *"proceso para conseguir que se hagan las cosas con eficiencia y eficacia, mediante otras personas y junto con ellas".*

Richard L. Daft y Dorothy Marcic (2010), comprenden a la administración como *"el logro de las metas organizacionales de forma eficaz y eficiente mediante la planeación, organización, dirección y control de los recursos organizacionales".*

Para Wilburg Jiménez Castro, citado en Sergio Hernández y Rodríguez (2012), menciona que la administración es *"la ciencia compuesta de principios, técnicas y prácticas, cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, mediante los cuales se alcanzan propósitos comunes que no se logran de manera individual en los organismos sociales".*

Para Fremont E. Kast, citado en Sergio Hernández y Rodríguez (2012), la administración es la coordinación de hombres y recursos materiales para el logro de objetivos organizacionales, lo que consiguen por medio de cuatro elementos:

- Dirección hacia objetivos
- Participación de personas
- Empleo de técnicas
- Compromiso con la organización

Por último, para Harold Koontz y Heinz Weihrich (2013), la administración es *"el proceso de diseñar y mantener un medio ambiente en el cual los individuos que colaboran en grupos, cumplen eficientemente objetivos seleccionados".*

Con base en los conceptos de los autores mencionados anteriormente, se observa que la administración está definida como un proceso cíclico, en donde se planea, organiza, dirige, controla y se retroalimenta el proceso. También hacen mención del cumplimiento del logro de los objetivos organizacionales con eficiencia y eficacia. Entendiendo la eficacia como el

grado de cumplimiento de los objetivos y la eficiencia como el mínimo de insumos requeridos para lograrlos. Por otro lado, hace alusión de un conjunto de técnicas, herramientas y prácticas, que bien ejecutadas y coordinadas hacen a las instituciones más competitivas y exitosas.

2.2 Capacidad institucional

La capacidad institucional es un concepto que abarca gran parte de las funciones de la administración, y se caracteriza por ser un concepto en movimiento y que se ha redefinido al pasar de los años, lo que propicia que se interprete de distintas maneras. A continuación, se hace un análisis sobre la evolución del concepto mencionado anteriormente.

2.2.1 Antecedentes del concepto de capacidad institucional

Durante la década de 1980, las intervenciones para mejorar las habilidades de los funcionarios y así cumplir de forma eficiente con las funciones del Estado se manifestaron por medio del concepto de "fortalecimiento institucional", aludiendo a las técnicas de reingeniería organizacional. Por esa razón el fortalecimiento institucional se centró en la construcción, mejoramiento y fortalecimiento de la estructura interna, estrategias de la organización y a dar importancia a sus cuadros técnico-burocráticos. Al implementar estrategias de fortalecimiento institucional, se buscó solucionar problemas concretos de la organización puertas adentro.

Algunas de las críticas al fortalecimiento institucional inicial fue que se limitaba únicamente al mejoramiento de factores internos de la organización gubernamental, ya que mantuvo como agentes independientes y sin relación a su estructura técnico-burocrática con los grupos de interés, el entorno externo y la sociedad en general. Por otro lado, el fortalecimiento institucional hacía alusión al entorno interno de la estructura, como lo son la planeación, organización, dirección y control, tanto del recurso humano, tecnológico, financiero y materiales (reclutamiento, la promoción, el ascenso, los salarios y el escalafón con base en el mérito). La finalidad que tuvo el fortalecimiento institucional fue centrar la atención en los

atributos más concretos de las estructuras, instituciones y procedimientos del Estado que benefician las políticas resultantes (Sikkink, 1993, p 148).

En la década de 1990, la perspectiva sobre la capacidad institucional cambió. Pasó de tener como fin último fortalecer las instituciones públicas para avanzar hacia un desarrollo sostenido, cabe destacar que fue una perspectiva a nivel internacional y que sus orígenes emanaron del Banco Mundial (Banco Mundial, 1997). Por otro lado, se declaró que ningún gobierno ni democracia puede funcionar de manera eficiente a menos de que se generen e implementen políticas públicas acordes a las situaciones y problemáticas del Estado, se administren los recursos equitativamente, exista mayor transparencia y eficiencia en el gasto público, y responda de manera rápida y contundente a las necesidades de la ciudadanía, para de esa manera propiciar el bienestar social. La nueva aspiración en el cambio de siglo se convierte entonces en el "buen gobierno" (Grindle, 1997, p. 186).

El "buen gobierno" con base en la SEGOB (2004), se explica básicamente como un buen uso del recurso humano, mediante una gestión de tipo participativo, que libera energías, moviliza recursos y potencia el funcionamiento municipal. Características centrales de la gestión participativa son:

- El liderazgo democrático del presidente o alcalde y el consejo municipal.
- Equipos de trabajo y desarrollo de los recursos humanos locales.
- Participación ciudadana y de la sociedad civil, alianzas con instituciones públicas y privadas.

Bajo esa perspectiva surge lo que es la construcción de la "capacidad institucional" (*Capacity building*). Este concepto figura por ser más complejo que el propio fortalecimiento institucional, ya que aplica la teoría de sistemas, donde ubica los problemas públicos dentro de un entorno con varios niveles y varios actores que interactúan en la solución de los problemas públicos.

Por su parte la UNICEF (1999), define la construcción de capacidad institucional como "*el proceso a través del cual individuos, grupos, organizaciones, instituciones, y sociedades mejoran sus habilidades para: desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos, para entender y abordar sus necesidades de desarrollo en un contexto más amplio y de una manera sostenible*".

Una de las críticas al concepto de construcción de capacidad institucional es que tiene una perspectiva muy amplia en donde no distingue la capacidad con el desarrollo, entendiéndose desarrollo como la implementación de las políticas.

La capacidad institucional también está relacionada con la gobernanza, entendiendo la gobernanza como la forma e intensidad de la participación ciudadana en las funciones más representativas de la unidad política local (Herrera y Colín, 2016, p. 94). Bajo esa lógica, crear capacidad institucional también significa propiciar y crear las redes de contactos dentro de las organizaciones del sector público, privado y organizaciones no gubernamentales (Savitch, 1998, p. 148). En este contexto, la capacidad institucional se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas (Nelissen, 2002, p. 101).

Tabla 2.1 Evolución y perspectiva de la capacidad institucional

Concepto	**Características**	**Crítica**
Fortalecimiento institucional (1980)	Se centra en la construcción, mejoramiento y fortalecimiento de la estructura interna, sistemas, estrategias de la organización y a dar importancia a sus cuadros técnico-burocráticos.	Se limita al aparato organizacional, a aspectos técnico-administrativos.
Construcción de capacidad institucional (1990)	Asume una visión más compleja y un enfoque de sistemas que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, y con importantes interdependencias entre éstos.	Tiende a borrar las fronteras que distinguen las intervenciones para construir capacidad institucional de las intervenciones para generar desarrollo.

Capacidad institucional-gobernanza (actualmente)	Se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas.	Se construye fortaleciendo la organización a través de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema.
Fuente: Rosas Huerta, A. (2011).		

Como se observa, los primeros planteamientos se caracterizan por abordar la capacidad institucional desde una visión reduccionista que se superó al pasar de los años. Ahora este concepto no se limita al aparato organizacional (por ejemplo, al de las agencias gubernamentales) sino que se refiere también al ámbito institucional, es decir, a las reglas del juego formales e informales, a los procesos o prácticas que establecen los comportamientos de los actores y restringen sus actividades y expectativas (Willems y Baumert, 2003, p. 147), a las redes de interacción, a la rendición de cuentas y a la gobernanza (Hall, 2002, p. 79).

2.2 Tabla de definiciones de Capacidad Institucional		
Concepto	**Autor**	**Definición**
Capacidad indicada	Migdal, Joel (1988)	La capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad.
	Sikkink, Kathryn (1993)	La eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales.
	Oslak, Oscar (2004)	La disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado.
Capacidad efectiva	Repetto, Fabián (2002)	La aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social.
Capacidad como producto	Hilderbrand, Mary y Grindle (1997), Land, A. (2000), Burns, John (2005), y Ospina, Sonia (2002)	La habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad.

	Savitch, H. (1998)	La habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas.
La capacidad como proceso	Weiss, Linda (1998)	La habilidad del Estado para adaptarse a los shocks y las presiones externas.
	Chávez, Octavio y Rayas, Iván (2006)	El desarrollo de la estructura de toda institución que le permita asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada, en el corto, mediano y largo plazo.
	Willems, Stéphane (2003 y 2004)	La define por un lado como, la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos; y por otro, como la habilidad de movilizar y/o adaptar sus instituciones para dar respuesta a un problema público.
Fuente: elaboración propia con base en Angélica Rosas Huerta, 2010.		

Con base en el cuadro anterior, la capacidad institucional se puede percibir desde distintas aristas, como puede ser la capacidad indicada, esta hace énfasis al potencial con el que las organizaciones cuentan para cumplir tareas u objetivos, la capacidad efectiva se centra más en la actuación del gobierno y su desempeño, la capacidad como producto hace énfasis a las habilidades adquiridas por los gobiernos para operar más eficientemente, y la capacidad como proceso se enfoca más a los esfuerzos por mejorar la capacidad al interior de la organización, es decir, en su estructura.

De igual forma se observan diferentes definiciones de la capacidad institucional, aquellas que hacen alusión a una capacidad indicada, otras que se enfocan a entenderla como una capacidad efectiva, capacidad como producto y como proceso. Sin embargo, ¿dónde se pone de manifiesto dicha capacidad institucional? Según Camou (2001), la capacidad institucional se manifiesta en varios ámbitos de intervención estatal, con sus correspondientes desagregaciones en los niveles de áreas, políticas, programas y proyectos.

Algunos de ellos hacen alusión al plano institucional, en particular al mantenimiento del orden y la ley, a la construcción de cierto orden político-institucional. En cuanto al

mantenimiento del orden y la ley, se trata de un ámbito básico para establecer las coordenadas generales en las cuales se desarrollan las interacciones entre los actores políticos.

Respecto al orden político-administrativo surge la pregunta sobre cuáles son las reglas, procedimientos y rutinas que regulan el manejo de las instancias de gobierno, así como la relación que las mismas establecen con la ciudadanía y los grupos de interés.

Otros ámbitos de la intervención estatal se refieren al plano de políticas públicas estratégicas asociadas a la gestión de la economía y al sistema de protección social. La gestión de la economía se asocia al modo en que se desarrollan las principales variables macro y microeconómicas. En cambio, el sistema de política (*policies*) se refiere al conjunto de intervenciones que se desarrollan desde el nivel gubernamental-Estatal para enfrentar los problemas que caracterizan a una cuestión social determinada.

Evidentemente es en el ámbito político-administrativo y en el sistema de políticas que se asume, por un lado, que la capacidad institucional se asocia a las características de la organización –instancias gubernamentales– que gestionan cualquier problema público y a la forma en cómo éstas se relacionan con la ciudadanía y los grupos de interés.

2.2.2 Concepto de capacidad institucional

La capacidad institucional ha venido evolucionando con el pasar del tiempo, como se ha mencionado anteriormente, por lo que es necesario que se acote el concepto de manera clara y precisa.

Existen varias concepciones sobre la capacidad institucional, una de ellas y con base en el Fondo Monetario Internacional (2002), "*suele entenderse como la capacidad administrativa y de gestión de un país, sobre todo en lo que respecta a la aplicación de políticas económicas*". Incluye una amplia gama de actividades:

- Capacidad para planificar con eficacia el gasto público y el suministro de servicios públicos por parte del gobierno central y el gobierno local.
- Eficacia de los organismos en la lucha contra la corrupción y la mejora de la gobernanza.
- Establecimiento y operación de marcos regulatorios y/o de prudencia adecuados para las empresas y los bancos.
- Adopción y cumplimiento de las reglas y leyes, así como de las reformas judiciales.

Por su parte Weiss (1998), define la capacidad institucional como *"la capacidad transformativa del Estado entendida como la habilidad para adaptarse a los choques y a las presiones externas".*

Willems (2004) la define como *"la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar las funciones, de resolver problemas, especificar y lograr objetivos y, como la habilidad de movilizar o adaptar las instituciones para dar respuesta a un problema público por medio de sus recursos".*

Aunque estas últimas definiciones toman en cuenta el contexto y la necesidad de la adaptación de los aparatos gubernamentales al entorno cambiante, su énfasis se encuentra puesto en el funcionamiento administrativo interno de las organizaciones públicas.

Por otro lado, Hintze (2007), dice que la *"capacidad institucional es el potencial de las organizaciones para producir valor para terceros o transformarse ellas mismas"*, y aclara que no debe confundirse la capacidad institucional con el desempeño institucional. Este último se refiere al comportamiento institucional, que puede expresarse en medidas como eficiencia y eficacia, y se refiere al pasado, mientras que la capacidad institucional alude al potencial de comportamiento, es decir al futuro.

Para efectos de esta investigación, por capacidad institucional se entiende como la habilidad con que cuentan las instituciones gubernamentales para mejorar el desempeño de sus funciones por medio de su capital humano, de dar solución a los problemas de manera

integral y coordinada con otras instituciones de gobierno, ONG´s o de la sociedad organizada, para el logro de los objetivos organizacionales; así como dar respuesta a nuevos problemas del orden público, en donde interactúan varios actores sociales y políticos con ciertos intereses, y con un gran nivel de dependencia entre ellos.

Por otro lado, la capacidad institucional está sujeta a cambios contantes por naturaleza, como se ha visto en su evolución a lo largo del tiempo. Por lo que el nivel de capacidad institucional dentro de las organizaciones debe de ser comprobada y analizada en un área funcional específica, en un tiempo determinado, y en casos municipales, estatales o nacionales concretos (Ospina, 2002, p. 172).

La capacidad institucional puede concebirse como un proceso adaptativo, en donde la organización se tiene que adecuar a las necesidades del entorno para dar respuesta a los problemas públicos. Por otro lado, la capacidad institucional también puede analizarse desde la perspectiva de la gobernanza, ya que hay que recordar que no se concibe solo al interior de la organización, es decir, al aparato técnico-burocrático, sino también se refiere al contexto institucional del sector público y el entorno económico, político y social en el que se encuentra inmersa, así como las redes de trabajo entre el sector público, privado, ONG´s y sociedad (Grindle, 1997, p. 213).

La capacidad institucional también puede analizarse desde un enfoque de sistemas, ya que está determinada por un conjunto de factores institucionales interdependientes que interactúan entre sí. Cabe destacar que la capacidad institucional es muy compleja, debido a que requiere de la articulación de cada uno de sus factores en los distintos componentes y niveles para que el sistema funcione.

Para realizar un estudio sobre la capacidad institucional de una organización, se requiere integrar en el análisis diversos aspectos; sin embargo, resultar muy complicado, debido a la gran variedad de elementos que deben considerarse. Por ello, es indispensable elegir los componentes, niveles y factores que se tomarán en cuenta en esta investigación, ya que de esto depende el tipo de política que se diseñe para resolver un problema público.

2.2.3 Dimensiones de la capacidad institucional

El análisis de la capacidad institucional se puede hacer desde distintos niveles, que van desde el análisis del individuo hasta el nivel global que contempla a las instituciones, es decir, capacidad administrativa y capacidad política (Segnestam, 2002, p. 234). Cabe destacar que como se mencionó en un inicio, es un concepto que ha venido evolucionando con el tiempo, por lo que existen varios autores que han aportado conocimiento a las dimensiones de la capacidad institucional, mismos que se analizan a continuación.

Uno de los principales aportadores a las dimensiones de la capacidad institucional fue Evans (1996), quien habla sobre la coherencia interna y la conectividad externa, entendiendo la coherencia interna como los cuadros burocráticos y el aparato organizacional, es decir, se requiere que los cuadros burocráticos sean expertos, para ello es necesario que se recluten a través del mérito y que se generen las condiciones para que se puedan promocionar y ascender a un corto plazo, en donde el único camino válido y seguro para que el recurso humano de la organización pueda desarrollarse profesionalmente sea por medio del logro de los objetivos organizacionales. Esta visión permite abordar una capacidad institucional desde la perspectiva de la "capacidad administrativa", ya que la coherencia interna hace alusión a la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos y bien motivados con enfoque al logro de la misión de la organización.

Con respecto a la conectividad externa, Evans (1996) comenta que es muy importante la relación que se genera entre los funcionarios y los grupos sociales, en la medida en que estas relaciones se fortalezcan y se orienten a objetivos comunes, la capacidad para instrumentar políticas públicas incrementará. La conectividad externa permite vislumbrar una capacidad desde el punto de vista de la gobernanza; con ello la conectividad externa permite avanzar hacia una capacidad institucional que no solo responde a la coherencia interna, es decir, burócratas expertos y bien motivados, correspondientes a una capacidad administrativa. Sino que también depende de las relaciones que tengan los cuadros burócratas con los grupos sociales, es decir, la "capacidad política". De ahí que, centrar la atención en la capacidad administrativa constituye una necesidad analítica para analizar la capacidad institucional; sin

embargo, “los tipos de políticas posibles en los distintos escenarios institucionales dependen también de la estructura de la sociedad (Friedland y Alford, 1993, p. 246).

Por su parte Oslak (1995), define las dimensiones de la capacidad administrativa y enumera una serie de aspectos que pudiesen generar problemas a la gestión de proyectos de índole público:

- Los elementos normativos y leyes, aquellas que regulan las relaciones entre los distintos actores de la política.
- Las relaciones que se generan con otras instituciones intervinientes.
- La organización interna y división del trabajo al interior de la organización.
- La disponibilidad de recursos tecnológicos, humanos, financieros y materiales con que se cuenta para la realización de las tareas.
- Las políticas internas de premiación y sanción en la ejecución del proyecto.
- La competencia –conocimientos, habilidades y actitudes– de cada uno de los individuos que forma parte de la gestión del proyecto.

El Banco Mundial (1997), define que para tener “un mejor sector público”, es necesario desarrollar de manera íntegra cuatro ejes rectores:

- Desarrollar una capacidad central para diseñar políticas públicas.
- Desarrollo de sistemas eficientes y eficaces para la promoción de servicios.
- Mayor transparencia en el uso del recurso público para erradicar la corrupción.
- Incentivos al desempeño y motivación del personal, con enfoque hacia los objetivos organizacionales.

En resumen, la capacidad administrativa son las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal que se requieren para instrumentar sus objetivos. Esta dimensión está conformada por los siguientes factores:

1. Recursos humanos. Los atributos que hacen referencia a este factor son los siguientes: número, variedad y cargos de funcionarios; factores de procedimiento de recursos humanos, que regulan aspectos tales como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón; formación/capacitación de los recursos humanos, concentración de expertos, a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo; sistema de premios y castigos; capacidad individual de los actores responsables de tareas, en términos de información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas para la realización de tareas; entre otros.

2. Organización. Entre los atributos que hacen alusión a este factor se encuentran los siguientes: disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas; responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; estructura y distribución de funciones y responsabilidades; forma de organización; autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas; sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas; relación, coordinación y colaboración intergubernamental; tipo y características de las políticas y programas que diseñan e implementan; leyes, normas y, en general, "reglas del juego" que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados, entre otros.

Como se ha mencionado en párrafos anteriores, la capacidad institucional se conforma también por capacidad política, por lo que Coppedge (2001), la define como la capacidad con que una organización cuenta para poder problematizar todas las demandas y necesidades de grupos organizados y población en general, siempre en total apego al bien común. Cabe destacar que, con base en Repetto (2002), la capacidad política se divide en acotada y agregada. La acotada es la capacidad que tiene cada uno de los actores políticos de manera individual, incluyendo sus recursos; y la general es la capacidad conjunta de los actores políticos, en donde unen sus fuerzas y recursos para dar respuesta a las demandas ciudadanas de mejor manera.

La capacidad política es importante debido a que es en dónde se relacionan los políticos entre ellos mismos para para hacer un frente único y tener mayor fuerza y recursos ante una situación problemática, por otro lado, también es donde los grupos organizados de la sociedad civil intentan incidir en la problematización de sus necesidades y sugerencias. Por lo tanto, esta capacidad propicia la vinculación y sinergias entre los actores de la política y grupos organizados.

Por su parte Lechner (2011), habla sobre las redes de trabajo, en donde las define como las relaciones dentro del mismo nivel jerárquico entre los actores de la política, con el fin de negociar y dar solución a la problemática que dio origen a la intervención del Estado y, por otro lado, de las sinergias que se generan entre los actores de la política pública.

Las redes de trabajo se caracterizan por determinarse como una intervención institucional; usa los canales de la estructura organizacional –vertical u horizontal–; genera relaciones entre instituciones, creando interacciones entre sus representantes; teje una red de políticos, en donde interactúan y externan distintos tipos de puntos de vista; las relaciones por el hecho de ser institucionales son formales; existe una dependencia entre los distinto actores políticos, debido a que un actor político por sí mismo, no cuenta con los recursos financieros, materiales, ni con la capacidad legal para poder dar respuesta a una necesidad o problema, por lo que requiere de la suma de voluntades de la mayoría de los actores; y por último, la red propicia que se generen soluciones consensadas por todos los actores, en donde cada uno aporta sus conocimientos y experiencias con un solo fin, el bienestar social.

En resumen, capacidad política se enfoca a la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional. Por lo que la capacidad política está asociada al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública. En este componente se resaltan varios factores, que ejercen influencia sobre el alcance de este tipo de capacidad, entre los que se pueden rescatar: participación política (¿quiénes participan? y ¿cómo participan?); negociación, aquí

se pone atención a la voluntad política entre los actores y a las formas de negociación; lucha de poder, es decir, qué tanto los actores aceptan la distribución existente de poder; entre otros.

Como se observa, la capacidad institucional se determina no sólo por la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados (capacidad administrativa), sino también por la constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción pública. Es decir, se determina también por el tipo de interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional.

En conclusión, centrar la atención en la capacidad administrativa constituye una necesidad analítica para analizar la capacidad institucional; pero también es necesario tomar en cuenta la capacidad política. Estas dos capacidades constituyen los pilares sobre los que se estructura la Capacidad Institucional.

2.2.4 Niveles de la capacidad institucional

En cuanto a los niveles de la capacidad institucional Grindle (1997), ofrece un marco conceptual que permite ubicar a la organización en cinco niveles, que van desde el micro hasta el macro: el capital humano dentro de la organización, la organización en sí misma, el conjunto de organizaciones con las cuales interactúa para su correcto funcionamiento, el contexto institucional del sector público y, por último, el entorno económico, político, social y cultural en el que se enmarca el sector público.

De igual forma Forss y Venson, citados en Willems y Baumert (2003) enumeran los niveles de la capacidad institucional en el mismo sentido que Grindle, ya que menciona cinco niveles: el primero es el individuo (micro); el segundo es la organización (meso); el tercero es la red de organizaciones; el cuarto es la gobernación pública; y el quinto son las normas, valores y prácticas sociales (el tercero, cuarto y quinto punto hacen referencias al nivel macro).

Con base en los párrafos anteriores, la capacidad institucional se divide en tres niveles, en un nivel micro (donde se hace énfasis a la competencia, disponibilidad, motivación y claridad de las actividades de los individuos), en un nivel meso (donde se analiza si el tema a atender sí está clasificado como un problema público, sí existen esquemas de vinculación y coordinación con otros órdenes de gobierno, y estrategias organizacionales), y el nivel macro (determinar sí existe participación de la sociedad y organizaciones no gubernamentales).

A continuación, se describe con mayor detalle en qué consisten cada uno de los niveles de la capacidad institucional.

El nivel micro se enfoca al individuo, es decir, al capital humano al interior de la organización. En el nivel micro se identifican las habilidades, conocimientos y actitudes que los individuos requieren para determinar su desempeño en los puestos de trabajo, es por ello que el capital humano es un factor determinante en la implementación de cualquier política pública. Sin embargo, la competencia con la que el personal cuenta no es suficiente para garantizar el éxito de una política pública, también se requiere que se cuente con el personal suficiente para implementar la política pública, y es donde se relaciona el nivel micro con el nivel meso, ya que en muchas ocasiones no se cuenta con personal suficiente por el escaso recurso que se le asigna a la implementación de la política o porque no se le da la importancia al problema público como tal. En este nivel se analiza si el capital humano: ¿Está bien motivado?, ¿tienen claridad en las actividades que realizan y de qué manera aportan al logro de los objetivos de las políticas públicas?, ¿cuenta con las competencias necesarias para realizar las actividades en su puesto de trabajo?, ¿percibe incentivos al desempeño laboral?, ¿es suficiente para implementar la política pública?

El capital humano es fundamental para que toda organización funcione correctamente y logre sus objetivos organizacionales, por ello es importante prestar atención a los procesos de reclutamiento, selección, inducción, capacitación, evaluación del desempeño, valuación del puesto, motivación, crecimiento profesional, entre otros.

El nivel meso se enfoca en la organización, a su capacidad de gestión. Este nivel se centra en el fortalecimiento organizacional como área de intervención para construir capacidad, se analizan los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas, así como la relación que se genera con otras organizaciones para funcionar correctamente, es decir, otras dependencias y/o niveles de gobierno. Algunos de los cuestionamientos que nos ayudan a comprender de mejor manera este nivel son los siguientes: ¿las organizaciones tienen claridad en lo que hacen y de qué manera se relacionan entre ellas?, ¿las organizaciones cuentan con los recursos necesarios para operar?, ¿cuentan con prácticas de gestión para realizar sus funciones?, ¿existen esquemas de vinculación y coordinación entre las distintas organizaciones y/o niveles de gobierno?, la estructura organizacional influye en gran medida en estos cuestionamientos, ya que determinan las áreas y funciones de la organización, así como el nivel de autoridad, responsabilidad, comunicación interna y externa de los puestos de trabajo, y por otro lado, la comunicación y liderazgo que se dé al interior de la organización.

Cabe destacar que la actuación de la organización no solamente recae en el individuo (nivel micro), sino que también tiene que ver con el contexto institucional del país, por lo que este nivel se encuentra íntimamente relacionado con el nivel micro y macro.

El nivel macro es el último nivel de la capacidad institucional, mismo que se enfoca en las instituciones y su entorno económico, político, social y cultural en el que se encuentra inmerso. Los aspectos vinculados con este nivel se relacionan con las reglas del juego del régimen económico y político que rige al sector, aspectos legales y de política, reforma constitucional, etc. Este nivel se caracteriza por posicionar a los individuos y las organizaciones dentro de otras redes de organizaciones, y a su vez éstas se encuentran vinculadas en un contexto institucional más amplio, es decir, en lo que se llama “gobernación pública”. Entendiéndose la gobernación pública como el proceso de toma de decisiones de los políticos en los problemas públicos; el grado de participación de los ciudadanos, grupos y ONG´s; la transparencia en la información, la estabilidad y adaptabilidad de las instituciones públicas a los cambios del entorno, la competencia de implementar políticas públicas, acciones anticorrupción, entre otros (Willems, 2004, p. 93).

En el nivel macro, también se analiza el grado de aceptación de la ciudadanía, ONG´s, y empresarios con respecto a la implementación de la política pública, por lo que la hace más integral, pero a su vez más compleja.

Tabla 2.3 Niveles y componentes de la Capacidad Institucional

Nivel	Grindle (1997)	Ospina (2001)	Segnestam (2002)
Nivel micro	Fortalecimiento organizacional Desarrollo del recurso humano	Desempeño de los empleados en el cumplimiento de las acciones.	Desempeño individual de los agentes de la institución.
Nivel meso	Relación de la organización con otras organizaciones	Desempeño de las entidades en la implementación de las políticas	La organización, sus procesos, y funcionamiento de cada unidad
Nivel macro	Contexto organizacional Entorno político y social	Desempeño de la institución en la implementación de sus políticas	Entorno en el que se involucra la institución

Fuente: Elaboración propia a partir de: Grindle (1997), Ospina (2001) y Segnesteam (2002)

Como se ha mencionado anteriormente, en la capacidad administrativa (puertas a dentro de la organización), se alude a las habilidades técnico burocráticas y se pueden observar dos niveles: el relacionado con el capital humano (nivel micro) y el relacionado con la organización (nivel meso). Con respecto a la capacidad política, solamente existe el nivel macro, en el que se analiza el contexto institucional, es decir, en la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional.

La capacidad institucional en las organizaciones comienza en el capital humano (micro), sin embargo, lo que pasa en el nivel meso y el macro, sin duda influye en su desempeño en el nivel micro, en otras palabras, tanto la capacidad administrativa como la política pueden influir la una en la otra, ya que están íntimamente ligadas. Por lo tanto, cada uno de los niveles

y sus componentes tiene injerencia en la capacidad institucional y ubicados en el plano de las políticas públicas se relacionan y determinan mutuamente.

Con base en Willems (2003), las dimensiones que comprenden a los tres niveles de la capacidad institucional, se pueden catalogar como tradicionales o nuevos, por ejemplo, el recurso económico y el capital humano forman parte de los tradicionales, debido a que toda organización requiere de ellos forzosamente para su correcto funcionamiento.

Con respecto a los factores nuevos se consideran los siguientes: crear políticas coherentes, viables, integradoras y de largo plazo donde estén presentes los sectores académicos y los involucrados en el problema a resolver. Algunos de estos factores son más complejos que otros, y cada uno de ellos requieren de un amplio análisis.

En resumen, desde el enfoque de Grindle (1997) la capacidad institucional se vincula con el desarrollo del recurso humano, el fortalecimiento organizacional, el conjunto de organizaciones con las que se relaciona la propia organización para funcionar adecuadamente, el contexto institucional y el entorno político y social. Estos componentes sugieren niveles de análisis para poder hacer un diagnóstico adecuado de la capacidad institucional de forma integral buscando una articulación entre los niveles macro, meso y micro. En tanto Ospina (2001), identifica las dimensiones de la capacidad institucional con el desempeño en tres niveles analíticos de la gestión pública, el desempeño del gobierno o la institución en la implementación de sus políticas, el desempeño de las entidades en la implementación de las políticas y el desempeño de los empleados en el cumplimiento de las acciones derivadas de la política pública.

2.3 Teorías del pensamiento administrativo y la capacidad institucional

La administración, como se mencionó, se ha desarrollado al pasar de los años, con distintos enfoques y aportaciones dependiendo de la época y necesidades de las organizaciones.

A continuación, se mencionan y explican algunas de las teorías del pensamiento económico más representativas y que aportan grandes conocimientos sobre la administración y la capacidad institucional.

Es importante el análisis de las teorías del pensamiento administrativo, debido a que son las bases en donde la capacidad institucional se fundamenta y toma relevancia teórica esta investigación.

2.3.1 Teoría de la administración científica

El conocimiento que generó esta teoría fue aportado por varios autores, en donde destacan Frederick Winslow Taylor, los esposos Gilbreth, Henry L. Gantt, Henry Metcalf, Charles Babbage y Henry Robinson Towne.

De las aportaciones más importantes de esta teoría a la administración fue la aplicación del método científico y el surgimiento de esta ciencia como una rama específica del conocimiento. Por otro lado, se buscó la eficiencia en la realización de las tareas dentro de la organización, mediante el buen funcionamiento de una estructura formal, es decir, el nivel micro y meso de la capacidad institucional.

Frederick Winslow Taylor, citado en Da Silva (2012), y quien fue el precursor de esta teoría administrativa, se basó en su experiencia dentro de varias empresas para llegar a la conclusión que, para lograr los objetivos organizacionales, se requiere del fortalecimiento de las siguientes acciones:

1. Análisis del trabajo. Se busca la realización de las tareas dentro de la organización en el menor tiempo y con el menor recurso posible.
2. Reclutamiento científico y entrenamiento. El objetivo es elegir a los trabajadores más aptos para realizar las actividades por las cuales se les contrata, así como capacitarlos para potencializar sus habilidades.

3. Supervisión y planeación. La finalidad es separar la planeación de la ejecución por medio de una supervisión funcional.
4. A mayor producción, mayor remuneración. Los obreros tienen una producción normal (igual a todos), pero su productividad también puede incrementar si su remuneración incrementa en función de su desempeño, se busca que la empresa sea más productiva.

Un factor importante a considerar para que la empresa pueda ser más productiva por medio de la administración científica, fue el crear un clima de cooperación con los trabajadores y romper la resistencia al cambio. Sin embargo, la potencialización de sus aptitudes según Taylor, también se pueden propiciar por medio de una colocación científica del personal en los puestos de trabajo (Terry y Franklin, 1995, p. 89).

Para poder incrementar la remuneración en función de la productividad, Taylor definió cuatro principios básicos de la administración científica que ayudan al fortalecimiento de la capacidad institucional en su nivel micro:

1. Crear una ciencia para cada proceso de las tareas.
2. Selección, capacitación y adiestramiento, y desarrollo de los trabajadores.
3. Coordinación entre la gerencia y los obreros, para garantizar la aplicación del método científico.
4. Especialización del obrero en su puesto de trabajo.

La escuela científica cambio el paradigma de ese tiempo sobre la administración, pasando de que un buen trabajador es aquel que obedece ordenes, a aquel que tiene iniciativa de realizar las tareas; de que los ejecutivos se preocupen por actividades sencillas y sin importancia, a que se concentren en las actividades complejas y estratégicas; y por último, el hombre es considerado “el hombre maquina” o “hombre económico”, en donde la parte emocional queda de lado y se centra solo en la maximización de las ganancias monetarias (Münch, 2014, p. 73).

Morris L. Cooke fue uno de los sucesores en la teoría científica de Taylor, quien en la práctica demostró el principio de universalidad de la administración científica, debido a que la aplicó en instituciones de gobierno y de educación. Convocó a los trabajadores para que tuvieran mayor apertura y aceptación hacia el modelo, pidiéndoles que identificarán mejores maneras de hacer las actividades de las tareas que realizaban en sus puestos de trabajo, contrario a Taylor, ya que él decía que solo los especialistas en la materia podían hacer ese tipo de mejoras.

2.3.2 Teoría de la administración.

La teoría de la administración es de las más importantes y relevantes dentro de la ciencia de la administración, su impulsor fue Henry Fayol. Una de sus grandes aportaciones fue la elaboración de un folleto que presentó en el congreso internacional de minas y metalurgia, en donde sostuvo que todos los empleados de una organización participan, en mayor o menor grado en la función de administración, y tienen la oportunidad para ejercitar sus facultades administrativas y de que se les reconozca por ello. Los que son particularmente talentosos puede subir de los grados más bajos a los más altos de la jerarquía organizacional. Con ello, separo la habilidad administrativa del conocimiento tecnológico, fortaleciendo en gran medida a la capacidad institucional en su nivel micro (capital humano).

Fayol elaboró una lista inicial de principios de la administración vigentes hoy en día, ejemplo de ello es el principio de unidad de mando, la cadena jerárquica de mando, la separación de poderes, la centralización y el orden, aspectos que favorecen a la capacidad institucional en su nivel meso (organización). También definió su pensamiento como una teoría, debido a que era la colección de principios, reglas, métodos y procedimientos comprobados y verificados por la experiencia general, y aseguró que toda organización, sea de tipo comercial, industrial, político, religioso, militar o filantrópico necesita de la administración; en cualquier condición existe una función administrativa por desempeñar (Da Silva, 2012, p. 144).

Por su parte James D Mooney y Alan Reiley., sucesores de Fayol en la teoría de la administración, supusieron que los principios de una organización exitosa deberían de ser los mismos, al investigar dicha hipótesis, se dieron cuenta que todas las estructuras organizacionales sólidas, inclusive la Iglesia Católica, se basan en un sistema de relaciones, superior-subordinado, dispuestas de forma jerárquica, a lo cual denominó principio escalar (Münch, 2014, p. 113). Desde el punto de vista de la capacidad institucional, la jerarquización en la estructura organizacional facilita el logro de los objetivos organizacionales.

A pesar de ser una de las teorías más relevantes y que aportaron bastante conocimiento a la administración, existieron algunas críticas sobre la misma. A continuación, se mencionan las principales:

Una de las críticas a la teoría administrativa es que se restringe al estudio de estructura organizacional (puertas a dentro de la misma, nivel micro y nivel meso de la capacidad institucional), que comprende los órganos y las actividades desempeñadas por éstos, los métodos por medio de los cuales esas actividades eran realizadas y la respectiva interlineación e interrelaciones. De esta concepción surgió el nombre de organización y métodos para designar esos dos aspectos organizacionales básicos: la estructura y el funcionamiento.

2.3.3 Teoría de la burocracia

La administración burocrática, tiene su origen en Europa a principios del siglo XX, como alternativa a las teorías conocidas, trata de imponer la racionalidad técnica requerida para proyectar y construir un sistema administrativo basado en el estudio exacto de los tipos de relaciones humanas necesarias para incrementar la productividad.

La escuela de la burocracia presenta una nueva perspectiva de la administración, pues introdujo el estudio de su aspecto institucional, con base en la ciencia política, el derecho y la sociología. De tal manera, propone un modelo aplicable y comparable que completa el

panorama de la naturaleza de la administración, pues proporciona el complemento que se necesita para consolidar la doctrina clásica.

Los conceptos de la burocracia influyeron fundamentalmente en el estudio de la administración pública, que constituye el campo lógico y natural para aplicar estas concepciones. Sin embargo, no sólo en las reparticiones gubernamentales se manifiesta el fenómeno burocrático. Todos los tipos de actividades administrativas utilizan burocracias, es decir, el trabajo basado en papeles y documentos que se mueven en secuencia continua entre las diversas unidades que componen una estructura organizacional, es decir, programas y reglamentos, mismos que fortalecen el nivel meso de la capacidad institucional.

La teoría de la burocracia también tiene su origen en la necesidad de organización de las empresas, cuyo tamaño y complejidad operativa aumenta paulatinamente. Se requería de un modelo de organización racional, que abarque las muchas variables involucradas y también comportamientos de los participantes, aplicable no sólo a las fábricas, sino a todas las áreas y formas de actividades de las empresas.

La burocracia, como forma de organización de las actividades humanas, es muy antigua; sin embargo, como teoría desarrollada sólo la conocemos a partir de Max Weber.

Las investigaciones de Weber pretenden establecer la estructura, la estabilidad y el orden de las organizaciones por medio de una jerarquía integrada de actividades especializadas, definidas por las reglas sistemáticas (las reglas del juego desde el punto de vista de la capacidad institucional).

Lejos de ser inflexibles, los sistemas burocráticos fueron establecidos con el propósito de ofrecer el medio más eficiente para conseguir que se hiciera el trabajo. En ellos, cada trabajador podría definir con precisión su actividad y su relación con otras actividades (esquemas de coordinación y vinculación al interior y exterior de la organización). Los burócratas eran los administradores habilidosos que hacían que las organizaciones funcionaran.

Con base en los niveles micro y meso de la capacidad institucional analizados anteriormente, las características de la burocracia de Weber (1964) fortalecen la capacidad institucional dentro de las organizaciones. A continuación, se mencionan:

1. División del trabajo: las actividades son desmembradas en tareas simples, de tal modo que cualquier persona, de cualquier tipo de organización, se puede convertir en alguien especializado en poco tiempo; lo cual contribuye en gran medida a lograr la eficiencia organizacional. Cada puesto tiene claramente definidas las responsabilidades y la delegación de autoridad competente.

2. Jerarquía de autoridad: los puestos de los empleados se organizan de tal manera que forman una jerarquía, sobre la cual se estructura la organización; cada puesto jerárquico contiene responsabilidades y deberes específicos, así como privilegios.

3. Racionalidad: todos los miembros de la organización son seleccionados con base en la calificación técnica que les permite alcanzar un desempeño adecuado; las promociones se obtienen por desempeño y capacitación; se realiza un esfuerzo consciente para adecuar la ejecución del trabajo a las calificaciones del administrador y/o candidato.

4. Reglas y normas: las decisiones administrativas se basan en reglas, disciplina y controles relacionados con el cumplimiento de los deberes oficiales, aplicados de forma impersonal, tanto a los empleados de la organización como a los clientes de la misma.

5. Registros escritos: a efectos de establecer la continuidad organizacional y de alcanzar la uniformidad de acción, las burocracias cuentan con elaborados registros que detallen las transacciones de la organización.

6. Compromiso profesional: los administradores trabajan por salarios fijos pues no son propietarios de los negocios que administran; son entrenados para realizar

actividades administrativas y tratan de alcanzar la mejor calificación en eficiencia organizacional y control de las actividades de los empleados con este mismo fin.

7. Impersonalidad: las reglas y los procedimientos son aplicados de modo uniforme e imparcial; todos los administradores son evaluados de acuerdo con reglas objetivas, lo cual no le permite al superior basarse en consideraciones personales o emocionales que distorsionen las evaluaciones.

2.3.3.1 Teoría de la autoridad de Weber

De las aportaciones básicas de Weber (1964) en su teoría de la autoridad o estructura de autoridad, también conocida como sistema de control social, elemento que forma parte de los estudios de las organizaciones formales.
Weber distingue el concepto de autoridad de otras formas de influencia, como por ejemplo el poder y la persuasión.

a) Poder es la probabilidad de que el individuo ejecute su voluntad a pesar de las resistencias que se le oponen; este factor influye el control de la situación mediante amenazas o coacción, o por medio de la manipulación de las condiciones, de modo que se obtenga la obediencia; poder no es autoridad.

b) Persuasión es la facultad que tiene el individuo de influir en la decisión o en la acción de otro mediante la razón, la lógica y la argumentación.

Para Weber (1964), la decencia de la autoridad es que las órdenes o las decisiones sean obedecidas voluntariamente, bien sea porque la fuente de la orden es considerada legítima o porque involucra una suspensión previa del juicio sobre su naturaleza. Desde el punto de vista de la capacidad institucional al delegar responsabilidades con respecto a la atención de un problema público, debe designarse el mismo nivel de autoridad.

Para Blau y Scott (1999), la disposición del subordinado a obedecer la orden del superior es el resultado, de las represiones o sanciones sociales que su grupo puede ejercer sobre él.

Según Weber (1964), la autoridad legítima se presenta de tres maneras, y dependen de la naturaleza de la sociedad en la que se aplica, ellos son:

- Autoridad tradicional; propia del orden social sagrado y eterno, basado en el derecho divino, la tradición cultural, la herencia o factores similares; las sociedades que se valen de este tipo de autoridad son las tribus, el clan, las sociedades medievales, la familia, etc.

- Autoridad carismática; que surgen de rechazar la tradición y el orden social vigente, se concentra en la aceptación de un orden encarnado en una persona; la autoridad tiene rasgos místicos, arbitrarios y personalistas. El tipo de sociedad en el que rige esta autoridad son los partidos políticos y los grupos revolucionarios y religiosos.

- Autoridad racional; que se basa en normas sociales, administradas por la meritocracia, con rasgos impersonales, técnicos y racionales. El tipo de sociedad en la que predomina esta autoridad son los ejércitos, la administración pública y las empresas. A la autoridad racional también se le denomina legal o burocrática, y es el tipo de autoridad que fortalece a la capacidad institucional dentro de las organizaciones.

Weber (1964) afirmó que toda acción dentro de la organización debe estar regulada por medio de reglas y normas que delimiten el camino a seguir por parte de los funcionarios en la consecución de los objetivos organizacionales, ya que no todos los caminos son válidos y seguros para la organización y la ciudadanía. Cabe destacar que la autoridad es una de las variables independientes que ayudan a la medición de la capacidad institucional y forma parte del nivel meso de la misma.

2.3.4 Teoría estructuralista

La administración científica fue la vía por la cual los precursores de la administración transitaron hacia la escuela clásica. En esta evolución, el estructuralismo encarna una nueva visión del campo administrativo de la que surge una escuela llamada sistémica.

El autor más conocido del estructuralismo es Amitai Etzioni (Da Silva, 2012, p. 150). quien se ocupó de analizar los fundamentos de las corrientes conocidas hasta entonces (clásica, científica, burocrática y de las relaciones humanas), a los cuales considero insatisfactorias, por lo que elaboró una síntesis de las que consideró válidas y las llamó estructuralista.

Este enfoque significó que los fenómenos organizacionales se interrelacionan, entremezclan e interactúan, de modo que la modificación que ocurre en una parte de la organización afecta a todas las demás, es decir, necesidad de eficientes esquemas de coordinación y vinculación entre las diversas áreas de la organización (Da Silva, 2012, p. 153).

El estructuralismo fue quizá, el primer enfoque que reconoció la importancia de concepto de sistema abierto, es decir, de la interacción entre las instituciones humanas y el ambiente en el cual se inserta (sociedad organizada, ONG´s, etc.).

Aspectos principales sobre el estructuralismo:

a) La organización es concebida como un sistema social abierto y deliberadamente construido.

b) Los conflictos son considerados inevitables y, muchas veces, incluso deseables en lo que se refiere a las relaciones empresa-empleado.

c) El concepto de "hombre organizacional" se presenta en contraposición al "hombre administrativo" del conductismo, de "hombre social" de la dinámica de grupo y de "hombre económico" de la administración científica de Taylor (Münch, 2014, p.138).

La teoría estructuralista se relaciona con la capacidad institucional debido a que es la primer teoría en reconocer a la organización como un sistema abierto que interactúa con factores internos como lo son los trabajadores (nivel micro de la capacidad institucional) y los esquemas de coordinación y vinculación entre las distintas áreas encargadas del problema público (nivel meso de la capacidad institucional), y factores externos como lo es la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales y los grupos de la sociedad organizada (nivel macro de la capacidad institucional).

2.3.5 Teoría de los sistemas

Esta teoría de sistemas afirma que la organización debe ser estudiada como un todo, que no puede ser separada en partes sin que se pierdan sus características esenciales (Hernández y Rodríguez, 2011, p. 154).

Un sistema puede ser definido como un conjunto de elementos interactivos, cada uno de ellos relacionado con su entorno, de modo que forman un todo. Cuando se estudia algo, por ejemplo, una organización, con base en esta perspectiva de los sistemas, significa que se presta atención especial a los elementos, tanto como a la interacción.

De todos los teóricos de esta corriente, C. West Churchman que quizá sea el que ha presentado una de las explicaciones más lógicas de la teoría, destaca cinco aspectos básicos en relación con el pensamiento de los sistemas (Rodríguez, 2000, p. 271):

1. Los objetivos del sistema total. Los objetivos son las metas o fines hacia los cuales se orienta las acciones, por consiguiente, una característica de estos es perseguir metas.
   Por otra parte, deben referirse a operaciones, es decir, definidos en términos de operaciones identificables y repetibles, a no ser que los objetivos sean cuantificables de alguna manera, será imposible medir el desempeño del sistema como un todo. Desde el punto de la capacidad institucional es el estado futuro al que se aspira estar una vez atendido el problema público.

2. El entorno del sistema. Representa todo lo que está en la parte de afuera del sistema, este concepto es obviamente un tanto superficial. Desde una perspectiva de la capacidad institucional, este punto representa a la ciudadanía involucrada en el diseño, implementación y evaluación de la política pública.

3. Los recursos del sistema. Son todos los medios que el sistema tiene a su disposición para ejecutar las actividades necesarias para alcanzar las metas fijadas. Los recursos son factores internos del sistema, que incluyen todas las cosas que éste puede cambiar o usar en su provecho, por ejemplo: las personas, el dinero, los equipos, las oportunidades y otros (niveles micro y meso de la capacidad institucional).

4. Los componentes del sistema. Los componentes son todas las actividades que contribuyen a lograr los objetivos del sistema. Las organizaciones tradicionalmente han sido departamentalizadas, procedimientos que Churchman calificó como negativo dada la naturaleza trascendental de las funciones de cada división. En muchos casos, dicha afirmación parece ser correcta, porque en ciertas condiciones algunos departamentos alcanzan sus metas específicas, pero fallan en alcanzar las metas del sistema total (Rodríguez, 2000, p. 271).

En cualquier sistema abierto, los cambios son inevitables (algunos pequeños, otros grandes), lo que significa que es necesario hacer revisiones y reevaluaciones periódicas. El enfoque de los sistemas también sugiere la idea integradora de que el desempeño de una organización es producto de la interacción más que de la suma de sus partes; por consiguiente, es posible que mediante la acción de dos o más partes se consiga un efecto mayor que si actuaran de manera independiente, la creación de un todo es mayor que la suma de sus partes y se le llama sinergia.

Daniel Katz y Robert Kahn, fueron dos de los primeros investigadores que defendieron la causa de la teoría de los sistemas abiertos en sus estudios de las organizaciones, en donde proyectaron el enfoque que hacía hincapié en dos aspectos de los patrones sociales de comportamiento: el comportamiento dependiente, de modo que el movimiento en una parte

genera actividad en las otras partes; y la apertura a los insumos del entorno, de modo que las organizaciones están continuamente en estado de flujo (Rodríguez, 2000, p. 280):.

Por su parte Katz y Kahn citados en Da Silva (2012), afirman que las relaciones con el entorno generan un funcionamiento de la organización estructurado en relación con el ambiente, debido a que los sistemas sociales por ser abiertos, depende de otros sistemas sociales; la caracterización como subsistemas, sistemas o supersistemas guarda relación con el grado de autonomía para realizar las funciones que les sean propias. Desde el punto de vista social, la organización es un subsistema de uno o varios sistemas mayores y su vinculación con ellos afecta su modo de operar a su nivel de actividad. Por lo tanto, la interacción que exista entre el área encargada de la atención al turismo y la sociedad civil organizada influyen en la capacidad institucional del gobierno y por ende en los resultados obtenidos.

Con base en el pensamiento de sistemas de Churchman, todo sistema debe trabajar con base en objetivos medibles y cuantificables para que los directivos puedan tomar decisiones encaminadas al logro de los mismos y también puedan medir la eficiencia de sus decisiones. El entorno del sistema repercute de manera directa en la solución de los problemas público, ya que la organización interactúa con los factores que conforman el entorno externo de manera permanente (sociedad civil organizada). Los recursos del sistema son sin duda importantes, ya que un buen acuerdo o solución al problema público sin recurso no se puede materializar y, por lo tanto, mejorar la situación que dio origen a la intervención del Estado. Todo sistema se conforma por componentes (áreas, divisiones departamentos, etc.) que en su conjunto y coordinados pueden lograr los objetivos organizacionales de mejor manera que si lo hicieran de manera aislada.

2.4 Teoría de la organización y administración pública

Las administraciones públicas son organizaciones a las que corresponde, como es bien conocido, satisfacer los intereses generales de sus respectivas comunidades y potencializar los recursos para mejorar la economía. Cualquier administración pública es una organización,

pero también las entidades que forman parte de la misma, sean éstas formalmente independientes (agencias, organismos autónomos o empresas públicas) o no (departamentos centrales) pueden considerarse organizaciones a efectos analíticos. Todo ello con independencia de que su entorno esté configurado por otras unidades administrativas y que sus objetivos y decisiones estén condicionadas por los criterios de instancias superiores, es decir, un Ayuntamiento es una organización, pero cualquiera de sus unidades administrativas diferenciadas, formalmente independientes o no, pueden ser analizadas como si fueran organizaciones con entidad propia, ya que poseen todos los elementos que caracterizan a una organización, como es el caso de las secretarías de turismo de los Ayuntamientos de Morelia y Uruapan, Michoacán (Ramió, 2010, p. 127).

Las organizaciones son fenómenos poliédricos que poseen varias dimensiones y, en consecuencia, deben ser analizadas desde distintos enfoques y con diferentes niveles de tratamiento, debido a que cuenta con diversas áreas que se encargan de problemas públicos diversos. Una organización articula varias dimensiones que requieren enfoques específicos y precisos, pero sin perder de vista una comprensión más global que permita apreciar los puntos de contacto y las sinergias entre las distintas dimensiones.

La administración pública es una realidad social, política y organizativa que requiere unos tratamientos analíticos jurídicos, económicos, sociológicos y politológicos. Pero estos tratamientos científicos pueden ser insuficientes. Las transformaciones del Estado, las nuevas tareas a abordar por las diversas administraciones públicas, y sobre todo el enorme predominio de los recursos financieros y humanos que han supuesto y suponen la creciente actividad de prestación de servicios, han puesto de relieve la aproximación organizativa, también denominada gerencialista o eficientista (Subirats, 1990, p. 150).

Esta circunstancia es fundamental: las administraciones públicas han adquirido nuevas funciones y objetivos que han originado substanciales cambios en su composición y estructura, de tal forma que la aproximación organizativa y el fortalecimiento de la capacidad institucional parecen ineludibles.

Un largo y polémico debate ha acompañado siempre a los intentos de relacionar la teoría de la organización con la administración pública. La literatura organizativa sostiene dos puntos de vista divergentes en cuanto a la tradicional controversia entre universalidad y especificidad de las organizaciones. La primera postura afirma que las organizaciones son idénticas, es decir, con las mismas características y elementos, y la segunda posición afirma que son diferentes y, por lo tanto, requieren de un análisis especifico. La primer postura es la que predomina en la teoría de la organización, ya que abarca cualquier tipo de empresa, partido político, iglesia, etc. La teoría de la organización considera que sus modelos conceptuales e instrumentales aplica para cualquier empresa, hasta que surgió la teoría de las contingencias, en donde percibe a las organizaciones como únicas debido a que tienen una constante relación con el entorno, y por lo tanto se deben estudiar de manera diferente.

La teoría de la organización es una disciplina científica que ha experimentado una notable evolución. En los últimos tiempos han aparecido nuevas perspectivas de análisis, como lo son, las organizaciones como sistemas políticos, la cultura organizativa, el análisis del proceso de toma de decisiones, el cambio organizativo, y el análisis de la capacidad institucional, cuyos enfoques varían substancialmente los parámetros más clásicos de la teoría organizativa, ya que abandonan los estrictos cauces de la ingeniería, la economía de empresa y la psicología y adoptan un talante más plural, descriptivo, analítico y menos ligado a la búsqueda obsesiva de una instrumentalidad directa, es decir, las nuevas perspectivas organizativas no se limitan a elaborar meras recetas para una gestión más eficaz sino que se configuran como instrumentos analíticos para la interpretación de una parte significativa de la realidad de las organizaciones. En este sentido, existen muchos puntos de contacto entre los enfoques organizativos contemporáneos con la administración pública como organización.

A continuación, se analizan los elementos que delimitan a la administración pública como una organización diferenciada y a las características organizativas que la definen (Sachse, 2007, p. 85).

1. *La Administración pública como organización diferenciada:*

- Los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatutariamente, mientras el sector privado se sitúa donde contempla posibilidad de beneficios.

- El entorno de la gestión pública es mucho más complejo que el de cualquier organización privada por importante y voluminosa que sea, siendo la necesidad de negociación y transacción mucho mayor.

- Los organismos gubernamentales son mucho más vulnerables a las presiones de naturaleza política, que debido a su carácter electoral son a corto plazo, lo que dificulta la adopción de estrategias o la planificación a medio o largo plazo.

- La determinación de objetivos es mucho más confusa, ambigua y plural que en el sector privado.

- Es difícil medir o evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, dada la inexistencia de "números rojos". No resulta fácil saber si se ha conseguido lo que se pretendía, debido a que el cambio puede haberse generado por dos o más programas públicos.

- El grado de visibilidad y control del sector público es mucho mayor, estando sometido a mayor presión de transparencia.

- También la gestión de los recursos financieros es mucho menos flexible, dadas las formalidades presupuestarias y la existencia de controles de legalidad del gasto.

2. *Las características organizativas que definen a la administración pública y vuelve a su posible relación con la teoría de la organización.*

Una vez que se ha analizado a la administración pública y diferenciado de las demás organizaciones, es necesario entrar en mayor detalle en algunas de sus características. Para Baena del Alcázar (1985), las características son:

- La organización pública es una organización compleja, no por su magnitud, sino a su diversidad funcional y estructural. Atienden funciones muy distintas con un solo modelo.

- La interdependencia entre política y administración. No hay separación entre política y administración, toda organización pública, por el hecho de serlo, participa del poder político, incluso cuando se trata de las zonas más modestas de la organización.

- A diferencia de la mayoría de las organizaciones, que han de competir entre sí para obtener del entorno los recursos necesarios para desarrollar sus actividades, la administración pública cuenta con suficientes recursos con una tendencia incrementalista que el Estado capta mediante el sistema fiscal.

- Es muy difícil identificar con exactitud el producto específico de cada administración, y aún más difícil encontrar indicadores para medir la eficacia y la eficiencia de la producción pública. Hay una pluralidad de indicadores, conflictivos entre sí, que son difíciles de obtener y pueden tener, además, una naturaleza espuria. Por ejemplo, qué se entiende por grado de satisfacción de los ciudadanos, y cómo se obtiene ésta.

- En la administración pública, como consecuencia de sus múltiples funciones, coexisten diferentes profesionales (médicos, educadores, ingenieros, etc.) con racionalidades específicas que requieren diferentes procesos y estructuras. Estos especialistas se ven a veces frenados y subyugados por una estructura y dinámica burocrática que prima los aspectos administrativos.

Estos elementos diferenciales y otros de menor impacto no hacen posible tratar conceptual y metodológicamente a la administración pública como una organización normal. Estas consideraciones nos llevan a la conclusión de que las diferencias entre organizaciones de naturaleza privada y organizaciones de naturaleza pública son muy substanciales, y se requiere cierta perspectiva distinta sobre una y otra actividad (Subirats, 1990, p. 148).

Sabemos que las administraciones públicas presentan características específicas que justifican su tratamiento independiente a efectos de su estudio científico (Baena del Alcázar, 1985, p. 139).

Por su parte Perry y Kramer (1983), mencionan que existe un punto de encuentro entre las dos visiones presentadas y que pasaría por considerar que el sector público, en general, tiene las mismas necesidades que el sector privado por alcanzar sus objetivos de una forma eficaz y eficiente, a pesar de que tienen una orientación normativa distinta, dada la relevancia de valores propios del entorno público, como por ejemplo, la participación democrática, la transparencia, la justicia y la equidad en el trato.

La teoría de la organización como instrumento de conocimiento puede ser muy útil en su aplicación al campo público. Su alcance, riqueza y potencia puede abrir nuevas formas de entender a los organismos públicos. Pero desgraciadamente no existe, o no se ha desarrollado suficientemente una teoría de la organización aplicada específicamente a la administración pública con unos conceptos, valores y técnicas propias.

2.4.1 Semejanzas del sector público y el sector privado

Las teorías mencionadas anteriormente, por lo general tiene una aplicación en el sector privado (a excepción de las teorías científica, de la administración, burocrática de Weber y la teoría de la organización) y no en el sector público, pero eso no quiere decir que hoy en día no sean funcionales en el sector público. Antony Jay en (Parsons, 2012, p. 289), afirma que la ciencia de la administración empresarial es la continuación de las viejas artes del gobierno. Por lo que perfectamente se puede adaptar los métodos de las empresas privadas a

las empresas públicas (Sachse, 2007, p. 87). Inclusive, Federick W. Taylor, considerado padre de la teoría de la administración científica, mencionó que "*los principios de la administración (universalidad) pueden aplicarse por igual a todas las actividades sociales: al gobierno, a la casa, a la dirección de granjas, a las operaciones comerciales de grandes negocios, a la organización de la iglesia, instituciones filantrópicas, universidades y organismos gubernamentales*" (Hernández y Palafox, 2012, p. 59).

Las diferencias que existen en las empresas públicas y las privadas según Sachse (2007) son el origen del capital, el fin y el tipo de planeación. Con respecto al origen del capital en el sector privado, la inversión proviene de particulares, mientras que en el sector público emana de la recaudación de impuestos de la ciudadanía para que sea administrado por el gobierno.

Por otro lado, en las empresas privadas se tiene como prioridad el fin de lucro, mientras que en las empresas públicas se tiene como fin la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía. Con respecto al tipo de planeación, en las empresas privadas se hace planeación a un corto, mediano y largo plazo, ya que independientemente de quien se encuentre al frente de la organización, le dará continuidad a la planeación estratégica; en el sector público solo se puede hacer planeación a un corto y mediano plazo, debido a que los gobernantes requieren de resultados inmediatos y tangibles como muestra del resultado de sus acciones y, por otro lado, aunque al término de su periodo de gobierno llegue otro gobernante del mismo partido político, es muy difícil que le den continuidad a la visión del gobierno saliente, debido a que requiere de una imagen e identidad única y diferente a sus antecesores (Sachse, 2007, p. 65).

2.5 Gobierno y administración pública

En principio, se definirán algunos conceptos básicos, que ayudarán a mejorar la comprensión de este apartado.

Con base en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2010), el Municipio es una entidad política y una organización comunal; sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación en su

régimen interior. Por lo tanto, el municipio es célula básica de la división política del país, como lo establece el Artículo 115 constitucional.

El municipio es una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia, y, por ende, con capacidad política y administrativa. El municipio tiene tres elementos básicos:

- Población: es el conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, y que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.

- Territorio: es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del municipio. La porción del territorio de un estado que, de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.

- Gobierno: como primer nivel de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el Ayuntamiento.

Una concepción más amplia de gobierno, la proporciona Gianfranco Pasquino (2014), la palabra gobierno viene del griego y significa timón. En las numerosas metáforas que derivan de ello quedaron firmes, pero a menudo sólo como metáforas no como prácticas. Metafóricamente se entiende al gobierno de la siguiente manera: el gobierno guía en el barco del sistema político, los gobernantes son los timoneles a los que se confiaron sus ciudadanos embarcados en ese barco.

El municipio tiene su propio Ayuntamiento, que es el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía y una institución de gran tradición histórica (INAFED, 2016). De acuerdo al

concepto de libertad municipal, el municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia, el cual no admite más control y autoridad que la de su Ayuntamiento.

El Ayuntamiento es un órgano colegiado de pleno carácter democrático, ya que sus miembros son electos por el pueblo para ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal (servicios públicos, desarrollo social incluyente, ambiental sustentable y económico sostenible). Es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo al cual representa y de quien emana el mandato.

Como institución del derecho mexicano, el Ayuntamiento se encuentra reconocido en la Constitución de la República y en la de los estados, así como caracterizado en sus funciones integradas en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2016)

Sin embargo, un Ayuntamiento está lejos de ser un buen gobierno si no se plantea estratégicamente su futuro como municipio, es decir, plantearse una visión integral del mismo. Un buen gobierno municipal no administra el hoy: gobierna a través de políticas que piensan y deciden, desde el hoy hacia el futuro.

Por otro lado, un buen gobierno maneja con transparencia y eficacia sus recursos de todo tipo, especialmente los financieros e informa y responde al control ciudadano.

Adicionalmente, todo gobierno municipal debe ser honesto y eficiente; planificar su futuro, y este plan preside y precede a la acción, no improvisa, no da meras respuestas: propone, escucha, decide. Mira más allá de lo urgente, planteándose políticas de medio y largo plazo.

En este marco, el INAFED (2017), define que un buen gobierno es el que desarrolla un ejercicio con las siguientes características:

- Legítimo y democrático del poder,

- Gobierna de modo transparente, eficaz y eficiente,

- Usa sus atribuciones y la autoridad para el logro de objetivos sociales y económicos,

- Desarrollar una alta capacidad de coordinación intersectorial y articulación político-técnico, es decir la capacidad institucional;
    - Crea "una cultura" de gobierno no burocrática.
    - Usa técnicamente la comunicación, con especial cuidado dentro de la organización.

2.6 Los Ayuntamientos y las políticas públicas

Una política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. También suele llamarse con ese nombre a las decisiones transversales que regula la actuación interna de los gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública. Para responder a ese nombre, han de ser decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del estado, y no por los particulares (Merino, 2013, p. 50).

Para James Anderson en Pasquino (2007), las políticas públicas son aquellas decisiones desplegadas por funcionarios y organismos gubernamentales.

Por su parte Meny y Thoening (1989), describen a la política pública como el producto de la actividad de una autoridad dotada del poder público y de legitimidad institucional.

Cabe destacar que existen distintos conceptos sobre política pública, pero la literatura coincide en que ningún diseño puede aspirar a la perfección, al menos por tres razones (Merino, 2013, p. 81):

1. El principio de racionalidad limitada. Señala que la información con la que se elaboró la política nunca es definitiva y resulta imposible prever todas las dificultades potenciales que enfrenta la implementación.

2. Porque las preferencias de los actores involucrados en una política pública pueden cambiar con el tiempo, con el acceso de nueva información no disponible durante la fase de diseño, o por el juego de intereses que la propia política pública puede afectar durante la implementación misma.

3. Porque tanto los recursos destinados a la implementación como el tiempo disponible son siempre escasos y cualquier demora o carencia respecto al diseño original puede afectar el curso de la red de decisiones y acciones. De aquí la importancia de mantener intactas, hasta donde sea posible, la definición y la argumentación centrales de la política que se sigue, bajo el principio de que, si todo lo demás debe cambiar o ajustarse a las circunstancias, el núcleo de la política se mantenga firme.

Por su parte Giandomenico Majone (2014), identifica las restricciones objetivas y las autoimpuestas. Menciona que las primeras se refieren a las limitaciones presupuestarias y otras relacionadas con los recursos (como el apoyo político, el conocimiento, la tecnología, la capacidad de procesamiento de información, el tiempo y la capacidad institucional), y que todas ellas repercuten tanto en la hechura de la política como en la implementación de la misma.

Para Capano y Giuliani (1996), afirman que la implementación de la política es aún más importante que la hechura de la misma, ya que una decisión, cualquier decisión, corre el riesgo de quedar como letra muerta sino es seguida atentamente en su fase de aplicación y que cuente con los recursos necesarios.

A veces las autoridades políticas pueden considerarse satisfechas por el simple hecho de haber producido una decisión, cualquier decisión, demostrando con ella haber prestado atención a las demandas sociales y haber superar los conflictos interiores y los obstáculos

exteriores. Las autoridades políticas se desinteresan de la aplicación de políticas públicas, precisamente porque no están, por así decirlo, interesados en darle seguimiento a la decisión, o bien, están más o menos consciente de no poseer las herramientas necesarias para la atención al problema público.

El efecto simbólico propagandístico de una política pública resulta, a la percepción de los actores de la política, más importante que el efecto concreto de la decisión. A veces, en cambio, las autoridades políticas realmente quisieran poner en práctica esa decisión, pero encuentran obstáculos políticos, burocráticos, técnicos, sociales, más o menos insuperables. Como sea, la puesta en acción de cualquier política pública es un procedimiento complejo que revela las modalidades con las que un sistema político-institucional se estructura y funciona, que ilumina la distribución del poder político real entre los diversos actores interesados en la hechura o involucrados en su implementación.

Adicional, George C. Edwards III (1980), menciona que para que una política pública tenga los resultados deseados, debe de contar con los recursos necesarios para su correcta implementación. Por recursos se entiende que cuente con el equipo necesario para poder llevar a cabo la implementación, y que adicional a ello, el personal debe ser competente, porque nada se gana con tener mucho personal pero que no sabe hacer las cosas, para ello debe existir un programa de capacitación permanente para que el personal cuente con las habilidades y brinde los mejores resultados. También debe existir autoridad y comunicación al interior de gobierno, porque en muchas ocasiones nadie sabe qué hacer, como hacerlo, a quien reportar y a quien dirigir, y eso puede ser un motivo de fracaso de la política pública.

Por último, la importancia de los recursos tecnológicos, materiales y financieros son importantes, ya que sin ellos el objetivo de la política pública en su inicio podría ser diferente al momento de evaluarla, ejemplo de ello son las cárceles, que sirven como instrumento para integrar a la sociedad a los delincuentes, pero la falta de recursos financieros e infraestructura han generado una saturación de reos en ellas, y por lo tanto, menor atención, lo que conlleva a que sean escuelas del delito, en donde salen peor los reos de como entraron.

Sin duda alguna la capacidad institucional es un factor de suma importancia para el éxito de las políticas públicas, ya que si no se sabe quién va a hacer las cosas, cómo las va hacer, se viola la reglamentación, no se cuenta con el presupuesto y tecnología necesaria, esquemas de coordinación y vinculación con los diferentes niveles de gobierno y de la sociedad organizada, los resultados serán desastrosos y/o contraproducentes a la solución del problema público.

2.7 Evidencia empírica de la capacidad institucional

A continuación, se mencionan y analizan algunos casos en donde se ha medido la capacidad institucional. Los estudios no son necesariamente sobre la misma temática o región, debido a la falta de información sobre el tema, sin embargo, se realiza un análisis sobre los factores considerados para llevar a cabo los estudios.

La siguiente tabla emana de unos apuntes para introducir el sistema de análisis del déficit de capacidad institucional en la gestión ambiental local, elaborado por Alberto E. Moran en la Universidad Nacional de San Martí, en el año 2007.

Tabla 2.4 Factores a considerar en la medición de la capacidad institucional en la gestión ambiental local

Componente	Nivel	Factor
Capacidad Administrativa	Micro	Capacidad individual de los participantes
	Meso	Políticas de personal y sistemas de recompensas
		Leyes y normas "reglas del juego"
		Relaciones interinstitucionales
		Estructura organizacional interna y distribución de funciones
		Capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras
Capacidad Política	Macro	No se considera

Fuente: Alberto E. Moran (2007), apuntes para introducir el sistema de análisis del déficit de capacidad institucional en la gestión ambiental local.

En el presente estudio sobre la capacidad institucional solamente se consideraron los niveles micro y meso de la organización, en el nivel micro se analiza la capacidad individual de sus participantes, es decir, conocimiento y habilidades de sus trabajadores.

El nivel meso de la organización es el que cuenta con mayor número de factores dentro de la investigación, el primero de ellos son las políticas de personal y sistemas de recompensa, mismas que hacen alusión al proceso mediante el cual el personal entró a laborar a la organización (reclutamiento y selección), las percepciones y forma de pago al trabajador.

Las leyes, normas y reglas son otro de los factores de la investigación, es decir, la normatividad en atención al problema público a analizar. Las relaciones interinstitucionales son aquellas generadas para coordinar los esfuerzos con los distintos niveles de gobierno para resolver de manera más eficiente el problema público. La estructura organizacional interna y distribución de funciones, tiene que ver en cómo se organiza la institución puertas adentro y cómo se dividen las funciones. La capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras guarda relación con el presupuesto con el que dispone para atender el problema público y el tamaño de la misma.

El nivel macro de la organización no fue considerado dentro de este estudio, por lo que, con base al marco teórico de la presente investigación, hace referencia únicamente al análisis del fortalecimiento institucional y no a la capacidad institucional.

Tabla 2.5 Factores a considerar en la medición de la capacidad institucional en los derechos a la educación y vivienda de la población desplazada

Componente	Nivel	Factor
Capacidad Administrativa	Micro	Capacidades individuales
	Meso	Reglas del juego
		Relaciones interinstitucionales
		Organización interna
		Capacidad financiera y física
		Política de personal
Capacidad Política	Macro	No se considera

Fuente: Nathalia Carolina Insuasty Delgado (2012), Análisis de la capacidad institucional municipal en Colombia frente a los derechos de educación y vivienda de la población desplazada. Estudio de caso en el municipio de Ibague.

En el estudio de la capacidad institucional para los derechos a la educación y vivienda de la población desplazada se consideraron solamente dos niveles micro y meso de la organización. En el nivel micro se tomó en cuenta el factor de capacidades individuales, que tienen que ver con los conocimiento y habilidades de los trabajadores encargados de la atención al problema público (Insuasty, 2012, p. 40).

En el nivel meso de la organización se contempla: a) las reglas del juego, es decir, todas las leyes, normas y reglamentos enfocadas a la atención del problema público; b) las relaciones interinstitucionales, mismas que permiten correctos esquemas de coordinación y vinculación con otras áreas y niveles de gobierno; c) organización interna, es decir, la estructura funcional de la institución; d) capacidad financiera y física, hace referencia a los recursos con los que se cuenta y al tamaño de la institución para atender el problema público; e) y por último, la política de personal se refiere al proceso de reclutamiento y selección por el cual los trabajadores pasaron para poder entrar a laborar dentro de la organización.

El nivel macro de la organización no fue considerado dentro de este estudio, por lo que, con base al marco teórico de la presente investigación, hace referencia únicamente al análisis del fortalecimiento institucional y no a la capacidad institucional.

Tabla 2.6 Factores a considerar en la medición de la capacidad institucional para gestionar política pública de primera infancia en instituciones territoriales

Componente	Nivel	Factor
	Micro	Características del RH
		Formación del RH
		Gestión de RH
		Liderazgo y gobernanza
		Marco legal y operativo

Capacidad Administrativa	Meso	Conducción de la estrategia, coordinación, articulación, valoración de las relaciones interinstitucionales
		Organización interna (Organización administrativa, procesos y procedimientos)
		capacidad técnico-operativa (asistencia técnica a nivel territorial, gestión del conocimiento, planificación, seguimiento y evaluación, sistemas de información
Capacidad Política	Macro	No se considera
Fuente: Nelson Hernández (2013), Estudio de análisis sobre la capacidad institucional para gestionar política pública de primera infancia en instituciones territoriales.		

En el estudio de capacidad institucional para gestionar política pública de primera infancia en instituciones territoriales se analizan los niveles micro y meso de la organización.

En el nivel micro se toman en cuenta las características, la formación, y la gestión del recurso humano, es decir, los conocimientos, habilidades, actitudes y proceso de reclutamiento y selección por el cual el personal labora en la institución.

En el nivel meso se consideran los factores: a) liderazgo y gobernanza dentro de la organización; b) los esquemas de coordinación y vinculación con la que el área encargada del problema público se apoya en con los distintos niveles de gobierno para lograr los objetivos organizacionales; c) la organización al interior de la organización procesos, procedimientos, autoridad y responsabilidades de los trabajadores; d) y por último, la capacidad técnico operativa dentro del territorio, para gestionar el conocimiento, para planificar, dar seguimiento y evaluar.

El nivel macro de la organización no fue considerado dentro de este estudio, por lo que, con base al marco teórico de la presente investigación, hace referencia únicamente al análisis del fortalecimiento institucional y no a la capacidad institucional.

Tabla 2.7 Factores a considerar en la medición de la capacidad institucional		
Componente	**Nivel**	**Factor**
Capacidad administrativa	Micro	Cultura organizacional
		Comportamiento y actitudes de RH
		Disponibilidad de aptitudes (conocimientos y habilidades)
	Meso	Relación con el contexto (competencia, acuerdos, convenios)
		Políticas y reglas del juego organizativas (planificación, estructura organizativa y control)
		Políticas y reglas del juego de R.R.H.H. (ingreso, desarrollo interno, remuneración y egreso)
		Disponibilidad de recursos (humanos y materiales)
Capacidad política	Macro	No se considera
Fuente: Jorge Hintze (2007), Guía para la evaluación de la capacidad institucional.		

En el estudio de capacidad institucional de Jorge Hintze (2007) se analizan los niveles micro y meso de la organización. En el nivel micro se consideran los siguientes factores: la cultura organizacional (misión, visión, valores); el comportamiento y actitudes de los trabajadores con respecto al trabajo; y la disponibilidad de las aptitudes de los trabajadores (conocimientos y habilidades).

En el nivel meso de la organización se consideran los siguientes factores: relación con el contexto, es decir, cual es el alcance de la competencia del área encargada del problema público, si existen acuerdo y convenios de colaboración con los distintos niveles de gobiernos; las políticas y reglas del juego organizativas, es decir, la planificación, la estructura organizativa y el control interno; las políticas y reglas del juego de recursos humanos, mismas que abarcar el ingreso, egreso y remuneración del personal de la organización; y por último, la disponibilidad de recursos humanos y materiales para poder dar atención al problema público.

El nivel macro de la organización no fue considerado dentro de este estudio, por lo que, con base al marco teórico de la presente investigación, hace referencia únicamente al análisis del fortalecimiento institucional y no a la capacidad institucional.

Tabla 2.8 Factores a considerar en la medición de la capacidad institucional y profesionalización: el enfoque ORH		
Componente	**Nivel**	**Factor**
Capacidad administrativa	Micro	Ocupación del puesto
		Capacitación
	Meso	Diseño de procesos de gestión del RH
		Diseño de tareas en los puestos de RH
		Diseño de perfiles de puestos de RH
		Sub procesos de ingresos de RH
		Jerarquización
		Egresos del RH
		Estructura salarial
		Composición salarial
		Disponibilidad de recursos
Capacidad política	Macro	Condiciones del mercado laboral
Fuente: Jorge Hintze (2002), Capacidad institucional y profesionalización: el enfoque ORH		

En el estudio para la medición de la capacidad institucional y profesionalización: el enfoque ORH, se analizan los niveles micro, meso y macro de la organización.

En el nivel micro, los factores a considerar son la ocupación del puesto y la capacitación que se le proporciona a la persona que ocupe el puesto, para que se desempeñe de mejor manera dentro de la institución.

En el nivel meso, los factores a analizar son: diseño de procesos de gestión de recursos humanos, es decir, como es que llegaron a ocupar un puesto de trabajo dentro de la organización (reclutamiento y selección de personal); el diseño de tareas en los puestos de

recursos humanos, mismos que son importantes para sistematizar las funciones y eficientizar los recursos de la institución; diseño de perfiles de puestos de trabajos, son importantes debido a que de si están identificados claramente, es más fácil desarrollar la competencia en el trabajador, así como conocer el perfil que se busca al momento de reclutar y seleccionar a los nuevos colaboradores dentro de la organización; subprocesos de recursos humanos se refiere a todo lo que acontece después de seleccionar al personal (capacitación, adiestramientos, inducción al puesto y a la organización, etc.); la jerarquización mediante la estructura funcional de la organización; la estructura y remuneración salarial; y por último, la disponibilidad del recurso humano para dar atención al problema público.

En el nivel macro, a pesar de que, si se consideran las condiciones del mercado laboral, no se tienen contemplado los esquemas de coordinación con la sociedad civil organizada, ONG´s, o cualquier otro tipo de representatividad ciudadana.

Tabla 2.9 Factores a considerar en la medición de la capacidad institucional en Bulgaria

Componente	Nivel	Factor	Prioridad
Capacidad administrativa	Micro	Personal suficiente.	Alta
		Personal de tiempo completo.	Alta
		Personal capacitado.	Alta
	Meso	Reconocimiento por parte del gobierno como un problema público prioritario.	Alta
		Recursos económicos suficientes.	Alta
		Eficacia en el manejo/estabilidad de las organizaciones gubernamentales (misión, mandatos).	Media
		Estabilidad o adaptación de la estructura institucional.	Media
		Base institucional especifica.	Media
		Desarrollo de una estrategia.	Alta
		Base legal específica a nivel nacional.	No relevante
		Responsabilidades claras.	Media
		Suficiente autoridad en las instituciones.	Alta
		Cooperación entre las instituciones gubernamentales.	Alta
		Buen funcionamiento de los cuerpos de coordinación.	Media

Capacidad Política	Macro	Participación pública.	No relevante
		Interés por parte de la sociedad en el problema público	Media
		Reconocimiento, por parte de la sociedad del problema prioritario y de "interés general".	Media
Fuente: Peeva Valya y Sofia Eneffect (2003), Factores que se sugieren para valorar la capacidad institucional de Bulgaria			

En factores a considerar en la medición de la capacidad institucional en Bulgaria, se consideran los tres niveles de la capacidad institucional: micro, meso y macro.

En el nivel micro se consideran los factores: de personal suficiente para atender el problema público, de tiempo completo para que solo se dedique a esa actividad y que esté capacitado para desempeñarse en su puesto de trabajo.

En el nivel meso se consideran los siguientes factores: el reconocimiento por parte del gobierno de que es un problema público o que requiere de potencializar esa actividad económica, y por lo tanto, requiere de la atención del gobierno; se debe de contar con los recursos económicos suficientes para poder dar atención al problema público; la estabilidad y adaptación de la estructura institucional a los cambios del entorno y los problemas públicos; desarrollo de una estrategia para atender el problema público y un marco legal que lo respalde, para actuar al margen de la ley; responsabilidades y autoridad clara en cada uno de los puestos de trabajo; y esquemas de coordinación y vinculación entre los distintos niveles de gobierno para poder afrontar de mejor manera el problema público.

Por último, en el nivel macro de la organización la participación pública se toma en cuenta, así como el interés y reconocimiento por parte de la sociedad en el problema público.

Cabe destacar se aplicaron cuestionarios con escala de alta, media, baja o no relevante como respuesta a las preguntas, en donde "alta" significa que es muy relevante e importante el factor dentro del estudio, y "no relevante" significa que el factor es poco trascendental para la institución.

Tabla 2.10 Factores que se sugieren para valorar la capacidad institucional de la India		
Componente	**Nivel**	**Factor**
Capacidad administrativa	Micro	Recursos humanos.
		Profesionales expertos.
		Permanencia en los puestos de dirección.
	Meso	Reconocimiento por parte del gobierno como un problema público prioritario.
		Organizaciones gubernamentales enfocadas al problema público
		Recursos económicos suficientes.
		Políticas públicas existentes en atención al problema público
		Marco regulativo específico.
Capacidad política	Macro	No considerados.
Fuente: Pshreekant Gupta (2003), Factores que se sugieren para valorar la capacidad institucional de la India.		

En el presente estudio para valorar la capacidad institucional de Bélgica, tan solo se analizan los niveles micro y macro de la organización. En el nivel micro los factores a considerar son los recursos humanos (conocimientos y habilidades), profesionales expertos en materia del problema público, y la permanencia en los puestos de dirección por los integrantes del área que atiende al problema público.

En el nivel meso de la organización, los factores que se consideraron fueron: reconocimiento por parte del gobierno como un problema público que requiere de su intervención como Estado; existencia de organizaciones gubernamentales enfocadas al problema público y que cuenten con recursos económico suficientes para su correcto funcionamiento; políticas públicas existentes y reguladas por un marco legal para su correcto funcionamiento.

El nivel macro de la organización no fue considerado dentro de este estudio, por lo que, con base al marco teórico de la presente investigación, hace referencia únicamente al análisis del fortalecimiento institucional y no a la capacidad institucional.

Tabla 2.11 Factores que se sugieren para valorar la capacidad institucional en el C.C. en Ucrania		
Componente	**Nivel**	**Factor**
Capacidad administrativa	Micro	Recursos humanos suficientes.
		Recursos humanos distribuidos en las diferentes organizaciones gubernamentales.
		Profesionales de alto nivel con un conocimiento adecuado del problema.
		Capacitación de recursos humanos.
	Meso	Reconocimiento del problema público prioritario.
		Enlaces institucionales formales nacionales e internacionales que coadyuvan a una adecuada coordinación.
		Intercambio de información.
		Desarrollo de una estrategia de cambio climático a nivel nacional.
		Coordinación entre las organizaciones gubernamentales.
		Creación de conciencia, por parte de las organizaciones gubernamentales, sobre el problema de CC.
		División de responsabilidades.
		Recursos económicos suficientes.
		Recursos técnicos suficientes.
		Política integral.
		Generación e intercambio de la información.
		Cooperación con instituciones científicas.
Capacidad Política	Macro	Participación de los actores (stakeholders) en el desarrollo e implementación de políticas enfocadas al problema público.
		Reconocimiento por parte de la sociedad, del problema público prioritario y de "interés general".
Fuente: Center for Clean Air Policy (1999), Medición de la capacidad institucional en el cambio climático en Ucrania		

En la investigación para medir la capacidad institucional en el cambio climático en Ucrania, los niveles que se tomaron en cuenta fueron únicamente el nivel micro y meso de la organización.

En el nivel micro se consideraron los siguientes factores: que el área encargada de atender al problema público cuente con personal competente para desempeñarse en su puesto de trabajo, bien distribuido y suficiente para poder cambiar de manera positiva el estado inicial del problema público.

En el nivel meso, se identificaron los siguientes factores: que haya un reconocimiento del problema público por parte de los actores de la política y que cuenten con esquemas de coordinación y vinculación con nacionales e internacionales; que se cuente con recursos financieros y técnicos suficientes para atender al problema público; existencia de una política integral; generación de intercambio de información con los distintos niveles de gobierno y cooperación con instituciones científicas.

En el nivel macro se considera la participación de los actores de la política pública en desarrollo y la implementación de la misma, así como el reconocimiento por parte de la sociedad del problema público.

Tabla 2.12 Factores que se sugieren para valorar la capacidad institucional de México

Componente	Nivel	Factor
Capacidad administrativa	Micro	Recursos humanos suficientes.
		Recursos humanos dedicados de tiempo completo.
		Capacitación del personal.
	Meso	Política integral con objetivos claros y medibles (estrategia).
		Cooperación y coordinación sectorial, intersectorial y local.
		Participación de las agencias gubernamentales.
		Generación e intercambio de información pública (extensa, oportuna, y confiable) entre los diferentes sectores que intervienen en problema público.
		Participación eficaz en las negociaciones internacionales sobre el CC.
Capacidad Política	Macro	Participación de la sociedad civil en la definición e implementación de políticas para atender el problema público.
		Conciencia social.

Fuentes: Fernando Tudela (2003), Factores que se sugieren para valorar la capacidad institucional de México

Con base en el estudio realizado por Fernando Tuleda (2003), los factores que sugiere para medir la capacidad institucional en México contemplan los tres niveles: micro, meso y macro.

En el nivel micro se considera: que existe personal suficiente, dedicado de tiempo completo y competente (conocimientos, habilidades y actitudes) dentro del área encargada de atender el problema público.

En el nivel meso se contempla que exista una política integral con objetivos claros y medibles; que existan esquemas de coordinación y vinculación de manera local, sectorial e intersectorial que propicien el trabajo colaborativo; que exista la generación e intercambio de información entre los diferentes sectores que intervienen en el problema público, con el fin de encaminar los esfuerzos colectivos hacia un mismo objetivo.

Por último, en el nivel macro de la organización, se considera importante la participación de la sociedad civil en la diseño e implementación de la política pública que atiende al problema público, y la existencia de la conciencia social para propiciar la participación activa de manera directa o indirecta de la sociedad civil.

Tabla 2.13 Factores usados con mayor frecuencia en los estudios anteriores

Componente dimensión	**Nivel**	**Factor Indicador**
Capacidad administrativa	Micro	Gestión del recurso humano
		Recursos humanos suficientes.
		Recursos humanos distribuidos en las diferentes organizaciones.
		Recursos humanos con las habilidades, la especialización y el conocimiento suficiente y pertinente.
		Recursos humanos dedicados de manera intensiva y de tiempo completo.
		Capacitación permanente.
		Servicio civil eficaz y profesional.
	Meso	Reconocimiento del "TEMA" como un problema público prioritario.
		Establecer responsabilidades y grados de cooperación y coordinación de las organizaciones.

		Desarrollo de una estrategia del “TEMA”.
		Posición gubernamental en torno al “TEMA” en las negociaciones internacionales.
		Estabilidad/adaptación de las instituciones públicas.
		Participación de organizaciones gubernamentales.
		Políticas coherentes e integradas de largo plazo.
Capacidad política	Macro	Entorno económico, político y social.
		Política económica.
		Participación de individuos y organizaciones no gubernamentales (participación pública).
		Política de información eficaz.
		Normas, valores y prácticas sociales.
Fuente: Elaboración propia con base en el estado del arte descrito anteriormente.		

Con base en el análisis del estado del arte de la capacidad institucional plasmado anteriormente, se realiza una recopilación de los factores que se repiten con mayor frecuencia (tabla 2.13 factores usados con mayor frecuencia en los estudios pasados). En donde se consideran las dimensiones de capacidad administrativa y la capacidad política, así como los niveles micro, meso y macro de la capacidad institucional.

El nivel micro de la capacidad institucional está conformado por los factores de: gestión del recurso humano, es importante que se lleven a cabo procesos sistematizados y eficientes con respecto al reclutamiento y selección de personal para tener mayor certidumbre de contratar al personal más competente; recursos humanos suficientes para poder dar atención al a la política público en materia de turismo; debe existir recursos humanos distribuidos de manera equitativa en las distintas áreas dentro de la secretaría de turismo con respecto a otras áreas del Ayuntamiento; debe existir personal que tenga los conocimientos y habilidades necesarias para desempeñarse de manera fructuosa dentro de su puesto de trabajo; el personal que labora dentro de la secretaria de turismo debe estar de tiempo completo en atención a sus actividades para garantizar los objetivos planteados en la política pública; la existencia de capacitación es importante debido a que desarrolla y/o fortalece las competencias de los funcionarios para que realicen de mejor manera sus funciones; y por último, es necesario que exista un servicio civil eficaz y profesional, que sea aplicable y motivante para que los

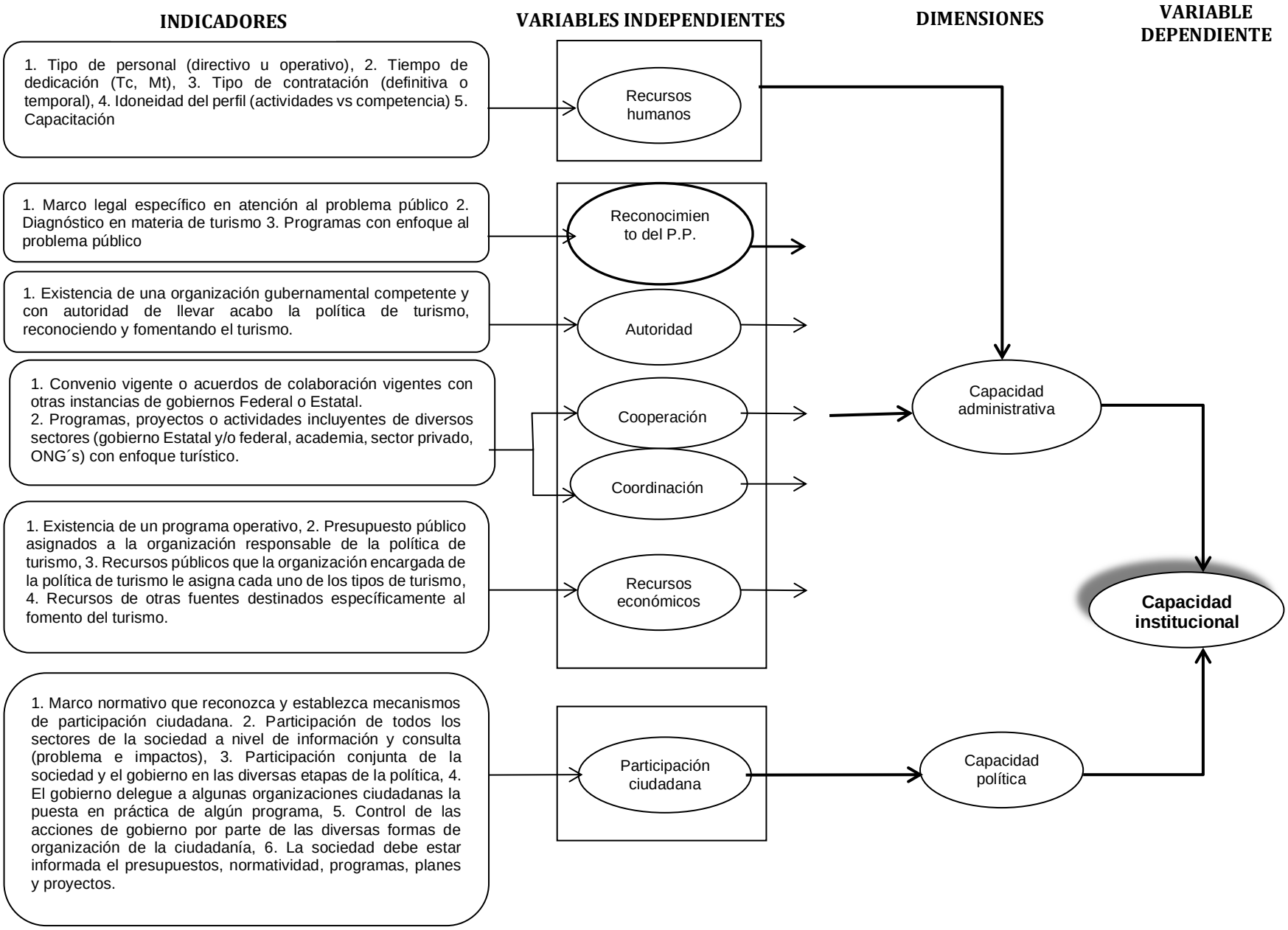
trabajadores se esmeren en la realización de sus funciones para poder crecer profesionalmente.

En el nivel meso de la capacidad institucional se consideran los factores: el reconocimiento del turismo como un tema prioritario a atender para seguir desarrollando la economía en Morelia y Uruapan; establecer responsabilidades dentro del área de turismo, así como esquemas de coordinación y vinculación con otros niveles de gobierno encargados del turismo; la creación de una o varias estrategias sobre el turismo en los municipios; definición de un posicionamiento por parte de los gobiernos municipales en las negociaciones internacionales; nivel de estabilidad y adaptación de las instituciones a los cambios del entorno; y políticas coherentes e integradas de largo plazo.

En el nivel macro de la capacidad institucional se analizan los siguientes factores: el entorno económico, político y social de los municipios de Morelia con respecto al turismo; análisis de la política económica y la integración del turismo en la misma; participación de la sociedad organizada y organizaciones no gubernamentales en las estrategias del turismo; política de información eficaz hacia la ciudadanía con respecto a la política de turismo; e identificación de las normas, valores y prácticas sociales.

A continuación, en el gráfico 2.1, se definen las dimensiones, niveles, variables e indicadores para medir la capacidad institucional en la presente investigación, ello con fundamento en el análisis de la capacidad institucional llevado a cabo en este capítulo.

Gráfico 2.1 Modelo base para analizar la capacidad institucional en los municipios de Morelia y Uruapan, Michoacán



CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN DE LOS FACTORES QUE INFLUYEN EN EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Para conocer sobre la capacidad institucional que requieren los municipios de Morelia y Uruapan, Michoacán para fomentar el turismo en su territorio, primeramente, se debe saber si actualmente esos municipios cuentan con esa capacidad institucional y por qué; y de no ser así, qué cambios necesitan para construir esa capacidad institucional. Para ello se deben establecer los pasos que permitirán dar respuesta a estas interrogantes. Se debe dar respuesta a qué método y técnicas se requieren para lograrlo. Por lo que la descripción del método y las técnicas es el propósito de este capítulo.

En el campo de la investigación existe una diversidad de metodologías y técnicas que permiten realizar estudios de este tipo, sin embargo, elegir uno u otro depende de lo que se busque obtener. La metodología y las técnicas no surgen espontánea ni mecánicamente, se diseñan tomando en cuenta diversos aspectos, entre ellos se encuentran: las preguntas y objetivos planteados en la investigación, las teorías en las que se enmarca el estudio, las limitaciones que enfrenta la investigación y las exigencias que impone la propia realidad.

3.1 Método científico

Para Palazón "El método no es un camino previamente marcado, que todo científico debe seguir para obtener resultados válidos para la ciencia. Los filósofos han señalado el camino y los científicos los construyen a su modo" (Torres y Navarro, 2007; p. 60).

Por su parte Navarro (2011), define el método científico como "*un conjunto de pasos que siguen en la generación de conocimiento objetivo, avalado por una serie de reglas rigurosas que no den lugar a dudas, que ese conocimiento se pueda justificar, teórica y empíricamente, es decir, que el conocimiento es verdadero*".

De cualquier forma, el método que sea implementado debe cumplir al menos con los siguientes requisitos: tener objetividad en sus resultados, es decir, que sea válido para todos y que esté fuera de cualquier inclinación personal; que cuente con abstracción, de manera que independientemente del tiempo y espacio ese conocimiento siempre sea el mismo; y por último, que tenga relevancia empírica, es decir, que tenga posibilidad de contrastación mediante la experimentación, o bien, que resista el juicio de la crítica.

3.1.1 Características del método científico

Para Münch y Ángeles, citado en Navarro (2011), el método científico posee las siguientes características:

- Verificación empírica: utiliza la comprobación de los hechos para formular y resolver problemas.

- Experimentación controlada: define, mide y controla las variables del problema que se va a resolver, para obtener soluciones científicas.

- Búsqueda de generalizaciones amplias: la solución práctica a un problema es solo un medio y no el fin del método científico.

- Se fundamenta en generalizaciones ya existentes. Intenta crear un sistema teórico nuevo, con base en los que ya se tienen.

- Va más allá de los hechos: parte de ellos tal y como son para encontrar causas, efectos y algo más.

- Objetividad: busca la verdad independientemente de la escala de valores y criterio personal del investigador.

- Es factico: siempre se refiere a los hechos.

3.1.2 Reglas del método científico

A pesar de que no existen reglas infalibles para aplicar el método científico, Mario Bunge citado en (Navarro Chávez, 2011) considera las siguientes como las más representativas:

- Formulación precisa y especifica del problema. Si se efectúa un estudio sobre factores que incrementan la capacidad institucional de las organizaciones, no se debe preguntar genéricamente ¿qué es la capacidad institucional?, sino plantear preguntas específicas y bien definidas, como ¿qué factores inciden en la capacidad institucional de las organizaciones?

- Proponer hipótesis bien definidas y fundamentadas. Definir tanto las hipótesis como las relaciones entre las variables de una manera rigurosa, evita ambigüedades y confusiones, además de verificar que los términos sean operativos, fidedignos y válidos.

- Someter la hipótesis a una contrastación rigurosa. Someter la hipótesis a nuevas y diferentes condiciones para asegurarse de la fiabilidad y validez de la misma.

- No declarar verdadera una hipótesis hasta confirmarla satisfactoriamente.

- Analizar si la respuesta puede plantearse de otra manera. Se debe hacer un intento por explicar la resolución del problema no solo con base en los resultados obtenidos, sino a partir de leyes o principios más profundos.

Cabe destacar que estas reglas son solo sugerencias para aplicar el método con mayor eficacia, pero de ninguna manera pueden sustituir la inteligencia y creatividad del investigador. Puede afirmarse que el método es inherente a la ciencia y que la metodología de la investigación científica, su proceso, métodos y técnicas son fundamentales para el desarrollo de nuevas tecnologías y el avance de la ciencia (Münch y Ángeles, 2007, p. 19).

3.2 Perspectivas metodológicas aplicadas a la capacidad institucional

Tomando en cuenta las características y requisitos del método científico, la metodología que permite dar respuesta a las interrogantes de la investigación y alcanzar el objetivo planteado, se describe a continuación.

Cabe destacar que el procedimiento metodológico propuesto para el desarrollo de esta investigación emana del análisis de las metodologías aplicadas en la evidencia empírica estudiada en el capítulo anterior.

Las metodologías aplicadas en la evidencia empírica son las siguientes: Sistema de Análisis y Desarrollo de Capacidad Institucional (SADCI), la Agenda para el Desarrollo Municipal y el modelo para evaluar la capacidad institucional de Rosas (2015). Cada uno de ellos permite identificar aspectos comunes o diferentes que deben ser considerados para la evaluación, así como clarifican la operacionalización de dicha evaluación.

La elección de estos referentes metodológicos radica en sus fortalezas y aportaciones, ya sea por la claridad, su sustento metodológico o bien su frecuente utilización en las investigaciones.

En relación con las metodologías anteriores, se realizó un cruce de información entre aspectos identificados en las perspectivas de evaluación de capacidad institucional (el SADCI, la Agenda para el Desarrollo Municipal y el modelo de referencia para evaluar la capacidad institucional de Rosas, (2013)) y los aspectos encontrados específicamente en la evidencia empírica analizada en el capítulo 2. Lo anterior resultó en una primera propuesta de posibles factores o elementos institucionales con los que necesita contar una organización gubernamental para lograr fomentar el turismo. Cada uno de estos factores caracterizados por atributos institucionales.

Finalmente, y como parte de la triangulación de información, se utiliza la técnica de validez de contenido por juicio de expertos para definir los factores y atributos institucionales a considerar en la propuesta metodológica para medir los factores de la capacidad institucional

de la Secretaría de Turismo de Morelia y Uruapan, Michoacán. Esto es, se pone a valoración de un grupo de expertos en turismo los factores y sus atributos institucionales previamente identificados por medio de un cuestionario, así como el nivel de importancia que tiene cada uno de ellos (ver anexo 1). Dicho ejercicio permite tener un porcentaje de validación de los factores propuestos, así como obtener factores emergentes que no han sido considerados o bien recomendaciones de ajuste para lograr una mejor definición de los ya propuestos. El resultado de este procedimiento se evidencia en la propuesta metodológica para evaluar la capacidad institucional en donde se van definiendo, conceptualizando y clasificando los factores institucionales por componentes y niveles.

A continuación, se realiza un análisis crítico sobre cada una de las metodologías mencionadas anteriormente y que forman parte de la triangulación de la información, lo que nos lleva a la construcción metodológica de la presente investigación.

La metodología de Sistema de Análisis y Desarrollo de Capacidad Institucional (SADCI), tiene el objetivo de identificar los déficits de capacidad institucional o bien los obstáculos o inconvenientes actuales que impiden o dificultan que una organización lleve a cabo sus objetivos o transforme insumos en resultados e impactos deseados (Oszlak y Orellana, s.f.).

Es importante resaltar que, al comienzo de la década de los ochenta, la falta de un enfoque metodológico sistemático acompañado por pautas que pudieran ayudar a los no especialistas a llevar a cabo este análisis como parte integrante de la preparación de proyectos, se hizo obvia para el personal del Banco Mundial. Cabe destacar que el SADCI ha sido aplicado en varios estudios del BID, Banco Mundial y por evaluaciones operativas en distintos sectores y regiones1.

1 Algunos de los casos de investigación analizados en el apartado de evidencia empírica de esta investigación que han implementado elementos de la metodología SADCI son las siguientes: Nathalia Carolina Insuasty Delgado (2012), Análisis de la capacidad institucional municipal en Colombia frente a los derechos de educación y vivienda de la población desplazada. Estudio de caso en el municipio de Ibague; Center for Clean Air Policy (1999), Medición de la capacidad institucional en el cambio climático en Ucrania; Peeva Valya y Sofia Eneffect (2003), Factores que se sugieren para valorar la capacidad institucional de Bulgaria; Jorge Hintze (2002), Capacidad institucional y profesionalización: el enfoque ORH y; Jorge Hintze (2007), Guía para la evaluación de la capacidad institucional; y Pshreekant Gupta (2003), Factores que se sugieren para valorar la capacidad institucional de la India.

Se ha reconocido la necesidad de ejecutar un análisis sistemático de la capacidad institucional (ACI). Además, se ha observado que la eficacia de actividades de desarrollo institucional (DI) aumenta sustancialmente, cuando la capacidad es analizada de manera anticipada y cuando las inversiones de desarrollo y las estrategias de fortalecimiento institucional, han sido diseñadas conforme a la naturaleza y envergadura de los déficits de capacidad institucional identificados (Tobelem, 1992).

La metodología SADCI como se mencionó anteriormente, ha sido probada en varios países, sectores y proyectos, con mayor frecuencia en países latinoamericanos y del Caribe, y especialmente en el sector agrícola. Muchos miembros del personal operativo del Banco Mundial han ponderado los efectos positivos del SADCI para la preparación de proyectos y en el reconocimiento de la conciencia de la necesidad de incluir el análisis de la capacidad institucional como parte integrante del diseño de proyectos. El SADCI ha sido utilizado en la definición de las estrategias y los insumos de desarrollo institucional necesarios en el diseño de operaciones de ajuste estructural, lo cual ha permitido a los ejecutores tomar medidas eficientes como participantes activos de tales operaciones.

El sistema de análisis, considera que los déficits pueden ser tanto intraorganizacionales como de restricciones contextuales o estructurales. De acuerdo con Oszlak y Orellana (s.f), el SADCI identifica y analiza a las restricciones contextuales como aquellas frente a las cuales la organización no está en condiciones de efectuar cambios, específicamente alude a la legislación vigente como: leyes, normas y reglas del juego.

Este déficit enfatiza en las trabas normativas formales e informales, o bien las "[…] leyes o decretos que impiden expresamente ciertas acciones o vacíos jurídicos que no facultan expresamente a las agencias involucradas a realizarlas (Oszlak y Orellana, s.f.).

Con base en Oszlak y Orellana (s.f), el SADCI identifica y analiza como restricciones intraorganizacionales las siguientes:

- Capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras: los déficits relacionados con las capacidades financieras y físicas, tal como lo indica su nombre, refiere a la

insuficiente cantidad de recursos tanto físicos como financieros de las que disponen las organizaciones para cumplir sus objetivos organizacionales.

- Estructura organizacional interna y distribución de funciones: refiere a la inexistencia de unidades administrativas dentro de una organización, o bien que existan formalmente establecidas pero que en la práctica no se encuentran operando.

- Políticas de personal y sistema de recompensas: este déficit está relacionada con la política de personal en general y es importante en virtud de que implica el análisis de los agentes dedicados a tareas gerenciales o técnicas de la organización.

- Capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas: el análisis se enfoca a la evaluación de las capacidades de las personas encargadas de la implementación de las tareas en cada unidad. En este sentido es que se pueden identificar déficits de grado de conocimiento, suficiencia de conocimiento, motivaciones, y habilidades.

- Relaciones interinstitucionales: tiene que ver con el reconocimiento de que la capacidad institucional no se construye únicamente puertas adentro de una organización, sino que también se genera por la interacción con otras organizaciones o actores públicos y privados. Existen diversos actores en torno al cumplimiento de una finalidad, por lo que éstos pueden "[…] desempeñar roles muy diferentes y, a menudo, llevar a cabo tareas que requieran su mutua interacción, cooperación y responsabilidad común en la producción de resultados […]" (Oszlack y Orellana, sf: 16).

En este sentido es que el déficit de las relaciones interinstitucionales alude a los obstáculos que existen entre el conjunto de agencias, organizaciones o actores que coparticipan para alcanzar una misma finalidad, por lo que se puede materializar en la existencia de competencias superpuestas o bien falta de cooperación interinstitucional.

En ese contexto, el manejo y las restricciones intraorganizacionales y contextuales, debe ser responsabilidad de una nueva función administrativa llamada Función de Desarrollo Institucional (Rosas, 2013, p. 82).

El sistema propuesto es en realidad un flujo de información que cualquier decisor puede iniciar, desarrollar, actualizar continuamente y luego institucionalizar, una vez tornada la decisión de hacer más de algo, o hacerlo mejor o hacer ambas cosas. Esta es, la razón última de cualquier actividad desarrollo. El SADCI ayuda a aclarar:

- Lo que fue definido como objetivos de desarrollo;
- Los recursos requeridos para lograr esos objetivos;
- Quién hace qué para alcanzar los objetivos de desarrollo establecidos utilizando los recursos de manera efectiva;
- Cuáles son los DCI potenciales;
- Cómo corregir estos DCI a tiempo, para asegurar que dichos objetivos sean logrados efectivamente.

La información se obtiene a través de entrevistas/cuestionarios con informantes seleccionados, controlada por sus respectivos supervisores y posiblemente con otras fuentes. Dicha información es luego ampliamente difundida para asegurar su transparencia, y actualizada periódicamente. Procesada la información, se diseña un programa y una estrategia de desarrollo institucional para ayudar a eliminar los déficits de capacidad institucional al menor costo posible, mismos que se miden en una escala de 1 a 5, donde 1 es que hay poco déficit de capacidad institucional y 5 mucho déficit de capacidad institucional.

En conclusión, lo expuesto anteriormente y de acuerdo con la teoría de capacidad institucional abordado en el capítulo anterior, se puede identificar que una de las fortalezas del SADCI, es que considera que un análisis exclusivamente organizacional no es suficiente

para identificar la capacidad institucional que ésta posee. Reconoce que las brechas de capacidad institucional para alcanzar un objetivo, se deben no sólo a factores intraorganizacionales de la organización responsable, sino que también considera a otras organizaciones o actores públicos y privados, por lo que para la producción de resultados debe existir una interacción, cooperación y responsabilidad común.

Por su parte la Agenda para el Desarrollo Municipal (indicadores semáforos) es otra de las metodologías usadas con mayor frecuencia en las investigaciones analizadas en la evidencia empírica del presente trabajo y en las investigaciones sobre capacidad institucional en México.

Esta metodología fue diseñada por el gobierno mexicano con el fin de impulsar el fortalecimiento de la capacidad institucional de los municipios mexicanos y propiciar un desempeño eficaz mediante una herramienta que facilite la toma de decisiones de los municipios, para que centren sus esfuerzos en mejorar la gestión pública y elevar los resultados de gobierno en las tareas que les encomienda la Constitución Política de México en su artículo 115 (INAFED, 2018).

La Agenda se ha rediseñado en el marco del Federalismo articulado que promueve el Gobierno de la República, para adecuarla ante una ciudadanía que exige más y mejores servicios públicos, y una sociedad que pugna por acciones sustantivas que incidan en su calidad de vida.

Con esta Agenda México se sumó a la lista de países en los cuales la medición de la gestión y el desempeño de los gobiernos locales es una práctica recurrente, que permite mejorar el proceso de toma de decisiones y promover una rendición de cuentas más efectiva.

Desde que se trazaron los ejes de la Agenda, siempre se concibió a ésta como un medio de gran utilidad para ayudar a los municipios a detectar sus prioridades y diseñar las acciones correspondientes, que permitan alcanzar resultados concretos y verificables.

La Agenda para el Desarrollo Municipal está compuesta por un sistema de indicadores confiables, objetivos y comparables, que orientan a los gobiernos municipales para llevar a cabo una administración eficaz en dos niveles: la gestión, entendida como el conjunto de procesos y actividades básicas para el funcionamiento interno del aparato administrativo; y la eficacia, entendida como los resultados alcanzados por el gobierno municipal de acuerdo con las funciones derivadas del mandato legal y las expectativas ciudadanas (ADM, 2018).

Al ser los temas prioritarios las funciones y servicios que les atribuye nuestra Constitución a los municipios, la Agenda para el Desarrollo Municipal contempla una Agenda Básica (sección A) integrada por 173 indicadores estructurados en los ejes temáticos de: planeación del territorio municipal, servicios públicos, seguridad pública y desarrollo institucional. Cada tema se analiza meticulosamente mediante indicadores de gestión y de eficacia.

Adicionalmente, en la exigencia ciudadana por una gestión más eficiente existen temas que sin ser competencia exclusiva de los gobiernos municipales, son incorporados por algunos de ellos en sus programas gubernamentales, contribuyendo así con la Federación y los Estados en su atención. Para estos temas la Agenda para el Desarrollo Municipal considera una Agenda Ampliada o Sección B, integrada por 97 indicadores, organizados en los ejes temáticos de: desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo ambiental. Con la aplicación del programa se facilita el conocer con puntualidad la situación real que se presenta en cada municipio. De la misma manera, la herramienta permitirá a los tomadores de decisiones identificar los recursos (legales, humanos, materiales y financieros) necesarios para reducir las brechas, la dispersión y abatir los rezagos detectados (ADM, 2018).

El aporte de la Agenda para el Desarrollo Municipal a esta investigación deriva de las variables que se consideran dentro de la propia Agenda, como lo son: un marco legal (reglas del juego), unidad responsable de atender el problema público, planeación (diagnóstico del problema público), programa y acciones a realizar en atención al problema público y, esquemas de coordinación y vinculación con otras instancias para promover y aprovechar de manera sustentable las acciones para dar solución al problema público.

En resumen, a través de mediciones rigurosas de los parámetros, enfocados primordialmente a medir la cobertura y la calidad de los servicios básicos, se auxilia a los municipios a detectar sus déficits de capacidad institucional, prioridades y establecer metas concretas, susceptibles de ser incorporadas como tales en sus respectivos planes de trabajo y de desarrollo. Por ello, la Agenda constituye una guía y acompañamiento para que la administración municipal alcance mayores niveles de certeza y eficiencia.

Por otro lado, cada uno de los indicadores cuenta con parámetros de aceptación establecidos a partir de criterios óptimos, los cuales se representan con una simbología tipo "semáforo". Los criterios de semaforización son los siguientes:

- El parámetro en "verde" representa que los resultados son aceptables;
- El parámetro en "amarillo" refleja resultados por debajo de lo aceptable;
- El parámetro en "rojo" indica que los resultados son inaceptables o inexistentes.

Algunos de los casos de investigación analizados en el apartado de evidencia empírica de esta investigación que han implementado elementos de la metodología de la Agenda para el Desarrollo Municipal son las siguientes: Alberto E. Morán (2007), apuntes para introducir el sistema de análisis del déficit de capacidad institucional en la gestión ambiental local; Nelson Hernández (2013), Estudio de análisis sobre la capacidad institucional para gestionar política pública de primera infancia en instituciones territoriales y; Fernando Tudela (2003), Factores que se sugieren para valorar la capacidad institucional de México.

La tercer metodología a analizar es el modelo de referencia para evaluar la capacidad institucional de Rosas (2015), tiene una fortaleza metodológica importante, pues la autora realizó un amplio y basto trabajo de recolección de información y validación de la misma a través de la utilización de la técnica Delphi[2]. Por lo que logró incorporar una validación de

[2] Es un método de estructuración de un proceso de comunicación grupal que es efectivo a la hora de permitir a un grupo de individuos, como un todo, tratar un problema complejo, por lo regular suele usarse un cuestionario (Linstone, 2002).

su modelo considerando la perspectiva de diversos expertos gubernamentales y no gubernamentales. Y si bien fue elaborado con el objetivo de evaluar la capacidad institucional en torno al cambio climático, éste también puede ser adaptado a otros temas de política pública.

El modelo de referencia para evaluar la capacidad institucional de Rosas (2013) se construye por tres elementos:

1) Dos componentes: capacidad administrativa y capacidad política;

2) Tres niveles: nivel micro, meso y macro, que hacen parte de los componentes y

3) Un conjunto de factores institucionales que son caracterizados por atributos, y que a su vez los factores hacen parte de dichos niveles, a continuación se mencionan:

Tabla 3.1. Estructura del modelo de referencia para evaluar la capacidad institucional de Rosas 2015

Componente	Capacidad administrativa		Capacidad política
Nivel	Micro (recursos humanos)	Meso (organización)	Macro (el contexto institucional)
Factores	Recursos humanos	Reconocimiento público y prioritario Autoridad Cooperación Coordinación Recursos económicos	Participación pública

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de referencia para evaluar la capacidad institucional (Rosas, 2015)

La capacidad de predicción de la Delphi se basa en la utilización sistemática de un juicio intuitivo emitido por un grupo de expertos. El objetivo de los cuestionarios sucesivos, es "disminuir el espacio intercuartil, esto es cuando se desvía la opinión del experto de la opinión del conjunto, precisando la mediana", de las respuestas obtenidas.

Con base en Rosas (2015), la capacidad administrativa se refiere a "las habilidades técnico burocrático del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales", e incluye al nivel micro (recursos humanos) y al nivel meso (la organización). El nivel micro, tiene como objeto de evaluación la unidad más pequeña, esto es el factor de los recursos humanos o bien los individuos con los que cuenta la organización gubernamental para cumplir con un fin específico. En este sentido es que considera que los atributos propios del factor recursos humanos son: número de personas dedicadas a la gestión y coordinación de las acciones orientadas a atender el problema, tipo de personal contratado (directivo u operativo), tiempo de dedicación, tipo de contratación e idoneidad del perfil (formación vs actividades laborales desempeñadas).

Por su parte, el nivel meso alude a la organización, en donde considera que algunos factores institucionales que dan luz de su capacidad institucional para atender determinada cuestión son el reconocimiento público, la autoridad, la cooperación y la coordinación y los recursos económicos con los que cuenta la organización. Los atributos de éstos se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 3.2 Factores y atributos propios de la capacidad administrativa en el nivel meso de acuerdo con Rosas (2015)

Factor Institucional	Atributos
Reconocimiento público y prioritario del problema o cuestión pública	Marco legal específico que establezca responsabilidades, niveles de coordinación, cooperación y autoridad en determinada cuestión. Existencia de organizaciones gubernamentales encargadas del problema, con la autoridad para tomar decisiones. Asignación suficiente de recursos económicos para el cumplimiento de las decisiones [por ejemplo: el diseño y la implementación de acciones, la capacitación del personal]. Asignación suficiente de recursos humanos para el cumplimiento de las decisiones [capacitados]. Existencia de programas gubernamentales enfocados específicamente a determinada cuestión.
Recursos económicos	Presupuesto público destinado para sueldos y salarios.

	Presupuesto público para la coordinación de acciones enfocadas a determinado asunto. Existencia de un programa operativo para implementar las decisiones.
Cooperación	Cooperación y coordinación intergubernamental
Coordinación	Cooperación y coordinación intersectorial Cooperación y coordinación sustentada en objetivos comunes Cooperación y coordinación sustentada en una visión común e integral
Autoridad pública	Existencia de marco legal que establezca responsabilidades Existencia de actores gubernamentales responsables Otorgamiento de poder a los responsables Capacidad de Influir en otras organizaciones

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de referencia para evaluar la capacidad institucional (Rosas, 2015)

Por su parte, la capacidad política se define como "la interacción que los actores del Estado y el régimen político establezcan, con los sectores socioeconómicos, y con aquellos que operan en el contexto internacional. Por ello la capacidad política está asociada con el modo en el que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública" (Rosas, 2015; p. 56). En este sentido, es que aquí se incluye el nivel macro que alude a las instituciones y al entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público.

En síntesis, y de acuerdo con los tres referentes abordados, el Sistema de Análisis y Desarrollo de Capacidad Institucional, la Agenda para el Desarrollo Municipal y el Modelo de Referencia para Evaluar la Capacidad institucional, se evidencia que una evaluación de capacidad institucional consiste en un análisis sistémico, transversal y relacional. En donde se consideren componentes, niveles y elementos institucionales *adhoc* al área de política a evaluar.

3.2.1 Componentes y niveles de la capacidad institucional

En este sentido y con respecto a los componentes de la capacidad institucional se considera pertinente retomar los dos propuestos en el modelo de referencia para evaluar la capacidad institucional de Rosas (2015), estos son el componente administrativo y el componente político. Pues tanto los elementos internos de una organización o bien su capacidad administrativa, como la interacción con el exterior, son indispensables para construir y fortalecer mayores niveles de capacidad institucional. Y si bien la capacidad administrativa es totalmente endógena, propia de la organización encargada de atender determinada cuestión, y la capacidad política es exógena ya que se construye y/o desarrolla a través de la interacción con diversos actores interesados, ambos componentes se relacionan y determinan mutuamente.

Dicho planteamiento, es reforzado por otros estudiosos de la capacidad institucional, pues Reppeto (2003), refiere que la capacidad estatal –considerada como símil de capacidad institucional– "[…] no es algo que pueda limitarse a aspectos técnico-administrativos "puertas adentro del aparato estatal" sino que también se debe considerar la capacidad política, que alude a "la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública.

Otro planteamiento que permite reforzar la idea de la existencia de una capacidad política y una capacidad administrativa es la de Ospina (2002), que señala que la capacidad se fortalece a través de la autonomía, el pluralismo y la interdependencia con relación a otras organizaciones del sector público, privado y las organizaciones no gubernamentales.

Por tanto, se concluye que no es posible limitar a la capacidad institucional a las estructuras gubernamentales, pues en contextos en donde, cada vez existen más actores interesados en involucrarse en cuestiones asumidas por el gobierno, considerar su participación activa es una cuestión que se ha vuelto necesaria. Ya que cuando los lazos entre el "afuera" y el

“adentro” dan lugar a interacciones virtuosas entre los actores involucrados, el aparato estatal aumentará la capacidad para instrumentar las políticas públicas (Rosas, 2015).

Considerar un componente administrativo y político tiene sentido en una evaluación tan compleja pero necesaria; pues su uso ayuda analíticamente, de acuerdo con la naturaleza de cada uno de estos, a clasificar en una realidad concreta los factores institucionales, las brechas de capacidad institucional o bien las actividades a realizar a los que aluden respectivamente el SADCI y el modelo de referencia de Rosas (2015).

En este contexto es importante señalar que el modelo de evaluación de capacidad institucional de Rosas (2015), como ya se abordó, presenta esta clasificación; añadiendo también la diferenciación entre niveles macro, meso y micro; a los que hace referencia la Agenda para el Desarrollo Municipal (2018). Así la Agenda para el Desarrollo Municipal permite identificar que la capacidad institucional se da en función de una satisfactoria interacción entre el recurso humano que opera la organización, los recursos organizacionales y la reforma institucional; lo anterior en un contexto de gobernanza. En este sentido y siguiendo a Rosas (2015), se considera que dichos niveles de capacidad institucional, no se encuentran aislados a los componentes administrativo y político, sino que se encuentran inmersos. Pues, por ejemplo, el nivel meso que alude a la organización se encuentra dentro de la capacidad administrativa, así también el nivel micro.

Para hacer una evaluación exhaustiva sobre la capacidad institucional, es necesario hacer una diferenciación entre componentes político y administrativo; y niveles micro, meso y macro. Lo anterior es de gran utilidad para clasificar los factores, actividades o brechas institucionales a los que aluden los referentes de capacidad institucional.

3.2.2 Elementos institucionales para el análisis de la capacidad institucional

Un aspecto en común de los tres referentes de evaluación de capacidad institucional aquí presentados es que cada uno identifica, propone y clasifica, de acuerdo con su perspectiva, elementos que ayudan en el análisis de la capacidad institucional. Esto es, para el caso del modelo de referencia para evaluar la capacidad institucional de Rosas (2015) factores

institucionales, para el caso del SADCI (s.f.) brechas de capacidad institucional y para la Agenda para el Desarrollo Municipal (2016) temas por realizar.

Lo anterior deja ver más concretamente que la evaluación de la capacidad institucional abarca diferentes aspectos, desde los recursos normativos con los que cuenta la organización para generar sus intervenciones, los recursos financieros, recursos humanos, la interacción, cooperación, coordinación o vinculación entre actores; todo ello con el fin de cumplir con un objetivo. En este sentido, la siguiente tabla muestra los aspectos que han considerados cada uno de los referentes de evaluación de capacidad institucional:

Tabla 3.3. Aspectos institucionales considerados por perspectiva evaluativa de capacidad institucional

Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (Oszlak y Orellana, s.f)	Agenda para el Desarrollo Municipal 2018	Modelo de referencia para evaluar la capacidad institucional (Rosas, 2015)
Brechas de CI	Temas por realizar	Factores institucionales
Brechas contextuales *Leyes, normas y reglas del juego formales e informales Brechas intraorganizacionales *Capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras *Estructura organizacional interna y distribución de funciones *Políticas de personal y sistema de recompensas: *Capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas *Relaciones interinstitucionales	Nivel macro: Reforma institucional Participación pública Nivel meso: Fortalecimiento de las organizaciones Planeación Programas Coordinación y vinculación Presupuesto asignado Área encargada de atender el problema público Nivel micro: Fortalecimiento en el desarrollo del recurso humano Personal suficiente y competente	Componente político, nivel macro: Participación pública Componente administrativo, nivel meso: Reconocimiento público y prioritario Autoridad Cooperación Coordinación Recursos económicos Componente administrativo, nivel micro: Recursos humanos

Fuente: Elaboración propia con base en revisión teórica.

3.3 Propuesta metodológica para medir la capacidad institucional

El presente modelo para medir la capacidad institucional permite, por una parte, especificar la capacidad institucional que requiere un gobierno municipal para atender las políticas públicas de turismo y, por otra, analizar la capacidad institucional de un gobierno municipal como estudio de caso.

Este procedimiento se caracteriza por estar compuesto de cuatro fases o etapas:

- Delimitación de la capacidad institucional
- Validación
- Medición
- Propuesta

Cada fase y sus respectivos objetivos poseen por sí mismos un grado específico de independencia, pero ubicados en el plano de la presente investigación se entrelazan, complementan y retroalimentan mutuamente.

Esto supone que las etapas pueden compartir métodos, técnicas y temporalidad en la aplicación de las herramientas de obtención de información, y que los resultados se afinan a través de la retroalimentación.

A continuación, se muestra la tabla en donde se puede apreciar cada una de las etapas, técnicas y pasos a seguir dentro de la investigación.

Tabla 3.4 Propuesta metodológica para medir la capacidad institucional			
Etapas de la investigación	**Técnicas**	**Pasos**	
Delimitación de la capacidad institucional	Investigación documental	Delimitación de conceptos y temas clave:	**Interpretación de los resultados**
		• Capacidad institucional	
		* Componentes	
		* Niveles	
		* Factores	
		*Indicadores	
	Investigación documental	• Construcción de un modelo de referencia de la capacidad institucional	
		* Identificación y selección de los factores institucionales más relevantes.	
		* Definición de los factores institucionales más relevantes.	
		* Especificación de los atributos de los factores institucionales más importantes.	
		* Especificación de las dimensiones que son la base para las relaciones entre factores.	
Validación	Cuestionario	Validación de la capacidad institucional del Gobierno Municipal de Morelia y Uruapan, Michoacán.	
		* Validación de los factores institucionales seleccionados para el modelo en un gobierno municipal (Morelia y Uruapan).	
		* Especificación de sus atributos de la capacidad institucional	
Medición	Cuestionario e investigación documental	Investigación de la capacidad institucional de los municipios de Morelia y Uruapan, Michoacán	
		• Valoración en torno a:	
		* La estructura del modelo de referencia	
		* El estado de la capacidad institucional de los municipios de Morelia y Uruapan, Michoacán	
	Análisis de los cuestionarios	* Fortalezas y debilidades de la capacidad institucional de Morelia y Uruapan, Michoacán * Regresión lineal múltiple	

Propuesta de fortalecimiento de la capacidad institucional		Medidas para fortalecer la capacidad institucional de Morelia y Uruapan, Michoacán.	
Fuente: Elaboración propia con base en el marco teórico y la evidencia empírica de la presente investigación.			

3.3.1 Delimitación de conceptos y temas clave

En primera instancia, y dada la necesidad de fundamentar teóricamente el objeto de estudio y delimitar los conceptos clave que guían el proceso de investigación, esta primera fase metodológica se concentra en la problematización de la noción de capacidad institucional. Esta etapa se hace explícita en el marco teórico conceptual que se construyó sobre la evolución que ha experimentado dicho concepto, las interpretaciones que ha tomado y los componentes, niveles y factores institucionales que la determinan. Este recorrido permite tomar una postura en torno a qué se entiende por capacidad institucional y cuáles son sus componentes y niveles que la condicionan. Asimismo, proporciona una primera lista de factores que determinan la capacidad de las instituciones gubernamentales, así como algunas de sus concepciones, atributos y relaciones.

Para alcanzar los anteriores objetivos se acude a la revisión documental, en particular, se revisa la bibliografía existente sobre la capacidad institucional, nociones afines a este último concepto (capacidad de gestión pública y capacidad administrativa), y teorías como la científica, de la administración, de sistemas, entre otras. La revisión se hace incluyendo libros y artículos consultados tanto en bibliotecas como en bases de datos de instituciones afines al tema.

En una segunda instancia, en esta fase se construye un modelo conceptual que sirve de referencia para indagar sobre la capacidad institucional que los gobiernos municipales de Morelia y Uruapan requieren construir o desarrollar para atender a la política pública de turismo. Este es el aspecto que se aborda enseguida.

3.3.2 Construcción de un modelo de referencia de la capacidad institucional

Partiendo de la teoría de sistemas de West Churchman citado en (Hernández y Rodríguez, 2011, p. 154), este modelo está compuesto por varios subsistemas, por lo que en este trabajo se identifica como los factores institucionales más importantes que determinan la habilidad de las instituciones gubernamentales contribuyen para atender la política pública de turismo. El modelo se complementa con los atributos que describen dichos factores y las relaciones que existen entre ellos.

El modelo se compone por los factores que pueden influir en la construcción y/o desarrollo de la capacidad institucional de los gobiernos municipales de Morelia y Uruapan para atender la política pública de turismo, así como por una caracterización más a detalle de los mismos, reconociendo así que la capacidad institucional se determina por un conjunto de factores institucionales interdependientes que interactúan entre sí en varios niveles. En este sentido, se reconoce que la construcción y/o desarrollo de la capacidad institucional no dependen ni está determinada única, o siquiera principalmente, por un factor institucional, sino por la articulación y complejidad de todos los factores que se ubican en sus componentes y niveles, es decir, se considera a la institución como un sistema (Rosas, 2015, p. 61-67).

Para Rosas (2013) el modelo de referencia se construye en dos momentos: el de diseño y el de validación. En el primero se estructura un modelo inicial como producto de una investigación documental. En el segundo, este modelo inicial se enriquece y valida a través de la opinión de expertos en el tema por medio de cuestionarios digitales. A continuación, se describe tanto el diseño como la validación:

Momento de diseño. Es aquí donde seleccionan los componentes, niveles y factores más importantes que pueden determinar la capacidad institucional. Los aspectos a considerar para el diseño fueron los siguientes:

- Acceso y disponibilidad de la información,
- Estudios sobre la medición de capacidad institucional, incluso aunque sean en otras áreas de trabajo, esto debido a la poca disponibilidad de la información,
- Frecuencia con que los factores se presentan en los estudios anteriormente citados,

- Proceso de análisis para utilizar un enfoque interactivo, relacional y, por consecuencia, de sistemas, que permita analizar la capacidad institucional desde los múltiples factores institucionales interdependientes que interactúan entre sí,
- El tiempo disponible para la realización de la investigación.

Los atributos y relaciones de los factores seleccionados se precisan también a través de revisión bibliográfica que respalda la selección de los factores y se complementa con información de literatura referida a la capacidad institucional y conceptos afines, así como aquella que tienen como objeto de estudio alguno de los factores institucionales seleccionados como los más importantes.

Para conocer los puntos de vista de los especialistas y aplicadores de la política pública de turismo, se recolectan los datos pertinentes sobre los factores involucrados en la medición de la capacidad institucional. En esta dirección Hernández *et* al (1999) da una serie de elementos, los cuales son tomados como referencia en el desarrollo de esta etapa.

Recolectar datos implica tres actividades estrechamente vinculadas entre sí:

- Seleccionar un instrumento de medición de los disponibles en el estudio o desarrollar uno, en este caso es el cuestionario. Este instrumento es válido y confiable para poder basarse en sus resultados.
- Aplicar el instrumento de medición. Es decir, obtener las observaciones y mediciones de los factores que son de interés para el estudio.
- Prepara las mediciones obtenidas para que puedan analizarse correctamente (a esta actividad se le denomina calificación de datos)

Para poder identificar a las personas a las que se les aplicó el cuestionario, es necesaria la revisión de la estructura orgánica de los gobiernos municipales de Morelia y Uruapan, Michoacán, ya que el cuestionario se aplicaró a todo el universo (censo). Aunado a lo anterior, se toma en cuenta la sugerencia de los propios encuestados para considerar la opinión de más expertos en el área de turismo. A través de este proceso se construye una lista de los posibles informantes a encuestar, la cual se ajusta a partir de la disposición para

participar. La intención es hacer un muestreo basado en expertos (gente que no pertenece al ayuntamiento de Morelia y Uruapan, pero que saben sobre turismo), que para Rosas (2015), los elementos se eligen con base en la opinión de personas con autoridad y suficientemente informadas de la población bajo estudio.

El procedimiento para la construcción del instrumento de medición, en este caso el cuestionario, se realiza de la siguiente forma:

- Listar los factores a medir,
- Revisar sus definiciones conceptuales y operacionales,
- Construir un cuestionario propio,
- Indicar niveles de medición de los factores.

El nivel de medición de los factores será de la siguiente manera:

- La máxima ponderada de los factores de la capacidad institucional es de 5, siendo 5 muy importante y 1 nada importante, como lo hace la escala que utiliza la metodología SADCI.
- En cuestionario el experto tiene la posibilidad de cambiar la ponderación de los factores conforme a su experiencia y grado de importancia dentro de la institución.
- Por último, se analizan las encuestas y se saca promedio para determinar la ponderación final que tendrá cada uno de los factores.

Para enriquecer y validar el modelo base, se parte de dos consideraciones. La primera es el reconocimiento de que la experiencia de los expertos, preparados profesionalmente en diversos campos, es importante para abordar problemas complejos (Marcbach, 1993), como es el caso del desarrollo de la capacidad institucional. La segunda es el reconocimiento de la superioridad que el juicio del grupo tiene sobre el juicio individual (Sahal y Yee, 1975) para abordar el caso que nos ocupa.

Se procura que la lista de encuestados esté conformada por expertos que se ubiquen en diversas áreas dentro de la secretaría de turismo de los gobiernos municipales de Morelia y

Uruapan, Michoacán. Esto con el fin de contar con diversas opiniones. De esta manera se pueden determinar los componentes principales de la capacidad institucional y su ponderación para posteriormente pasar a la medición de la capacidad institucional del área de turismo en los municipios de Morelia y Uruapan, Michoacán.

3.3.3 Validación de la capacidad institucional del gobierno municipal de Morelia y Uruapan, Michoacán

En la etapa de análisis, se identifican los factores institucionales seleccionados para el modelo en un gobierno municipal, así como la especificación de sus atributos, caso Morelia y Uruapan, Michoacán. Este análisis se lleva a cabo por medio de un cuestionario digital, es decir, se va a validar mediante la aplicación de los mismos a expertos del área de turismo de los gobiernos municipales de Morelia y Uruapan, considerando los factores institucionales seleccionados para el modelo e identificados en la literatura analizada en la presente investigación. Dando un total de 54 cuestionarios a funcionarios de Morelia y 64 cuestionarios a funcionarios de Uruapan. Con el fin de que el modelo pueda mantener un equilibrio entre lo que la teoría y el conocimiento práctico de los expertos encargados del área de turismo.

La técnica utilizada para validar los factores y atributos del modelo es el cuestionario, por lo que a continuación, se habla más a detalle sobre sus características y etapas de esta herramienta.

La técnica del cuestionario es ampliamente utilizada como un procedimiento de investigación, ya que permite obtener y elaborar datos de modo rápido y eficaz.

Este procedimiento de investigación posee, entre otras ventajas, la posibilidad de aplicaciones masivas y la obtención de información sobre una amplia gama de cuestiones de manera simultánea.

El cuestionario se puede definir como "*una técnica que utiliza un conjunto de procedimientos estandarizados de investigación mediante los cuales se recoge y analiza una serie de datos*

de una muestra de casos representativa de una población o universo más amplio, del que se pretende explorar, describir, predecir y/o explicar una serie de características" (García Ferrando, Alvira, & Ibáñez, 1993).

Dentro de las características del cuestionario para Casas, Repullo y Donado (2002) destacan las siguientes:

- El cuestionario permite aplicaciones masivas, que mediante técnicas de muestreo adecuadas pueden hacer extensivos los resultados a comunidades enteras.
- El interés del investigador no es del sujeto concreto que contesta el cuestionario, sino la población a la que pertenece.
- Permite la obtención de datos sobre una gran variedad de temas.
- La información se recoge de modo estandarizado, lo que faculta hacer comparaciones intragrupales.

En la planificación de una investigación utilizando la técnica de cuestionario se pueden establecer las siguientes etapas:

a) Identificación del problema: supone partir de una definición clara y precisa del objeto de interés del investigador, estableciendo los objetivos generales y específicos perseguidos con la investigación, y realizar una revisión de las diversas aportaciones teóricas que ya existan sobre el tema.

b) Determinación del diseño de investigación: el investigador debe considerar la planificación general del trabajo en función del problema que se estudia y de los fines de la investigación. Dependiendo de los objetivos perseguidos, de los recursos humanos, materiales y económicos, del tiempo de que se disponga, de la disponibilidad de la/s muestra/s, etc., se decidirá qué tipo de estudio es el adecuado.

Para Cea D´Ancona (1998), los métodos científicos se pueden clasificar en tres grandes grupos: analítico experimental, analítico observacional o correlacional y descriptivo. La técnica de encuesta puede ser utilizada tanto en los denominados métodos analíticos

observacionales como en los descriptivos, por lo que para efectos de la presente investigación de tipo analítico observacional y descriptiva aplica perfectamente la técnica del cuestionario.

En lo que atañe a la dimensión temporal, los diseños pueden ser transversales o longitudinales, cabe destacar que, en esta investigación, la información que se recabe será de corte transversal.

c) Especificación de las hipótesis: una hipótesis es una afirmación o proposición no probada sobre un fenómeno que se pretende explicar. En la investigación por cuestionario, Sierra Bravo (1994), distingue tres niveles en la formulación de hipótesis:

- El primero es el establecimiento de las hipótesis generales elegidas como respuestas probables a la cuestión investigada.
- Un segundo nivel establece las subhipótesis que desarrollan y expresan los distintos aspectos considerados.
- En el tercer nivel dan los primeros y fundamentales pasos para la elaboración de las preguntas del cuestionario.

d) Definición de las variables: permite operatividad y hacer susceptible de medida el objeto de la investigación.

e) Selección de la muestra: por población se entiende "el conjunto de todos los elementos que cumplen ciertas propiedades, entre las cuales se desea estudiar un determinado fenómeno" (Sentís, Pardell, Cobo, & Canela, 1995). Salvo en el caso de poblaciones muy pequeñas, lo habitual es trabajar con el total de la población.

f) Diseño del cuestionario: el instrumento básico utilizado en la investigación por encuesta es el cuestionario, que podemos definir como el "documento que recoge de forma organizada los indicadores de las variables implicadas en el objetivo de la encuesta" (Rojas, Fernández & Pérez, 1998).

g) Tipos de preguntas: en el cuestionario se pueden encontrar distintos tipos de preguntas según la contestación que admitan del encuestado, de la naturaleza del contenido y de su función.

   a. Según la contestación que admitan del encuestado: cerradas, son aquellas en las que el encuestado, para reflejar su opinión o situación personal, debe elegir entre dos opciones: «sí-no», «verdadero-falso», «de acuerdo-en desacuerdo», etc.
   b. De elección múltiple:
      i. Abanico de respuestas, cuando se ofrece al encuestado una serie de opciones de respuesta, que deben ser exhaustivas y mutuamente excluyentes.
      ii. Abanico de respuestas con un ítem abierto. Es apropiado cuando no se tiene la absoluta certeza de resultar exhaustivos y se deja la posibilidad al encuestado de añadir opciones no contempladas en las alternativas de respuesta ofrecidas.
      iii. Preguntas de estimación. En este caso se ofrecen como alternativas respuestas graduadas en intensidad sobre el punto de información deseado.
   c. Abiertas. Se da libertad al encuestado para que conteste con sus propias palabras. Este tipo de preguntas está indicado en estudios de carácter exploratorio y cuando se desconoce el nivel de información que tienen los encuestados.

h) Según la naturaleza del contenido. Las preguntas pueden versar sobre cuestiones concretas o hechos objetivos, sobre intenciones, opiniones, nivel de información, actividades, aspiraciones, motivos o razones. Merecen especial mención las preguntas de identificación ya que suelen referirse a las variables independientes principales (Casas, Repullo & Donado, 2002).

i) Según su función:
   a. Preguntas filtro. Tienen por objeto seleccionar a una parte de los encuestados para realizarles posteriormente preguntas sólo indicadas para ellos.

b. Preguntas de consistencia y control. Tienen como función comprobar la congruencia de las respuestas del entrevistado.
c. Preguntas de aflojamiento y acceso. La finalidad es establecer un clima de interés que posibilite una mejor disposición por parte del sujeto a contestar. Se sitúan al comienzo del cuestionario y, si éste versa sobre más de un tema, cada vez que se trata uno distinto. Hacen que el encuestado no se sienta incómodo al tratar temas comprometidos.

Por otro lado, para Rojas, Fernández y Pérez (1998), los cuestionarios deben cumplir con los siguientes indicadores para que realmente puedan arrojar la información que el investigador desea obtener, para efectos de la validación de los factores y atributos de la capacidad institucional, algunos de las indicaciones para la redacción de las preguntas son:

- Las preguntas deben ser claras y sencillas.
- Deben ser lo más cortas posibles.
- Las preguntas deben ser personalizadas.
- Deben evitarse las frases o palabras ambiguas que induzcan a interpretaciones diversas según los encuestados.
- Debe evitarse el empleo de palabras emocionalmente cargadas.
- Deben evitarse las preguntas que sitúen al encuestado a la defensiva.
- Se deben evitar las preguntas que incluyan cálculos o temas difíciles y complejos.
- Las preguntas deben presentarse de manera neutral.
- Se deben evitar las preguntas en forma negativa.

Cumpliendo con los indicadores para la buena redacción de las preguntas, existe mayor certeza de que el instrumento proporcione información fiable para la medición de la capacidad institucional.

Se recomienda que en la encuesta se cuide el formato definitivo ya que es importante que el cuestionario tenga una impresión y presentación bien cuidadas, para que el encuestado pueda darle la seriedad necesaria al trabajo de investigación.

El cuestionario que sirve como instrumento de medición para esta investigación se puede observar en el anexo II del documento. Cabe destacar que desde su diseño se tomó en cuenta el "Modelo base para analizar la capacidad institucional en los municipios de Morelia y Uruapan, Michoacán", mismo que se encuentra en el Anexo I. Por lo que el cuestionario fue elaborado de manera meticulosa para que arroje información de utilidad que explique el comportamiento de la variable dependiente, debido a que cada pregunta es congruente con las variables e indicadores del modelo propuesto para esta investigación.

Como se mencionó anteriormente, para Hernández *et. al.* (2010) todo instrumento de medición o recolección de datos debe contar con tres características indispensables que son confiabilidad, la validez y la objetividad.

La confiabilidad se define como el grado en que un instrumento de medición produce resultados consistentes y coherentes cuando se aplica de manera repetida al mismo objeto de estudio. Para determinar la confiabilidad existen diferentes procedimientos, entre los que se encuentran: medida de estabilidad, método de formas alternativas o paralelas, método de mitades partidas, coeficiente KR-20, y el más utilizado, coeficiente alfa de Cronbach (Aguilar, 2013, p. 34) y (Hernández, *et. al.*, 2010, p. 47).

Para la presente investigación se ha elegido el procedimiento del coeficiente alfa de Cronbach, utilizado por diversos investigadores para evaluar la consistencia interna de un instrumento de medición constituido por una escala Likert (Quero, 2010, p. 29), además requiere de una sola aplicación del instrumento, produciendo valores que van de cero (0) a uno (1), en el que uno (1) significa máximo de confiabilidad y cero (0) nula confiabilidad, por lo que, mientras más cerca este de cero, significa que existe mayor error en la medición (Aguilar, 2013, p. 61) y (Hernández, *et. al*., 2010, p. 56).

Esta técnica supone que los ítems están correlacionados positivamente unos con otros pues miden en cierto grado una entidad en común. De no ser así, no hay razón para

creer que puedan estar correlacionados con otros ítems que pudiesen ser seleccionados, por lo que no podría haber una relación entre la prueba y otra similar.

La fórmula para calcular el alfa de Cronbach es la siguiente:

$$\alpha = \frac{K}{K-1}\left[1-\frac{\sum S_i^2}{S_T^2}\right]$$

Donde:

α: Coeficiente de Alfa de Cronbach

Si2: Sumatoria de Varianzas de los Ítems

K: El número de ítems

St2: Varianza de la suma de los Ítems

Luego de que el cuestionario fue diseñado, se aplicó una prueba piloto y se prosiguió a verificar la confiabilidad del instrumento de medición, con el objeto de conocer si los datos arrojados por los mismos serian confiables.

Por tanto, se obtuvo que el Alpha de Cronbach del cuestionario para recolectar información sobre los actores de la implementación de la política pública de turismo de Morelia y Uruapan del estado de Michoacán, fueron de α=0.925, lo que indica que son instrumentos confiables y que hay una repetición constante y estable de la medida. Cabe destacar que la prueba piloto se aplicó a 16 funcionarios que representan el 12.12% de universo de investigación.

Estadísticas de fiabilidad

Alfa de Cronbach	N de elementos
.925	16

3.3.4 Investigación de la capacidad institucional de los municipios de Morelia y Uruapan, Michoacán

Una vez que fueron validados en la etapa de análisis los factores y atributos de la capacidad institucional, se pasa a esta etapa de medición de la capacidad institucional.

En esta fase se tiene como fin medir la capacidad institucional de los municipios de Morelia y Uruapan, por medio de cuestionarios físicos e investigación documental para validar la información y ver que cumple con los factores y atributos que se requieren.

Adicional al cuestionario que ya fue definido y caracterizado en los párrafos anteriores, en esta etapa de medición de la capacidad institucional se incorpora la investigación documental. Misma que va a ayudar a validar el cuestionario. Por lo que es importante conceptualizar la investigación documental.

La investigación documental para Baena (1985), es una técnica que consiste en la selección y compilación de información a través de la lectura y la crítica de documentos y materiales bibliográficos, bibliotecas, periódicos, centros de documentación e información.

Las técnicas de investigación documental también son definidas como los procedimientos orientados a la aproximación del procesamiento y recuperación de información contenida en documentos, independientemente del soporte documental en que se hallen (Rojas Crotte, 2011, p. 279).

Por medio de la investigación documental, se pretende elaborar un juicio sobre el estado actual de la capacidad institucional de los gobiernos municipales de Morelia y Uruapan. Por ello, en esta etapa se busca contestar los siguientes cuestionamientos: ¿son suficientes los atributos y las relaciones que caracterizan los factores institucionales para desarrollar la capacidad institucional que requieren los gobiernos del Morelia y Uruapan para atender la política pública de turismo?, de no ser así ¿por qué? Las respuestas a estas preguntas se logran haciendo una síntesis de las opiniones de los actores clave y los expertos.

La medición de la capacidad institucional está dirigida a identificar las fortalezas y debilidades que se pueden presentar en las áreas encargadas de turismo de los gobiernos de Morelia y Uruapan; así como los principales retos que puede enfrentar para construirla o desarrollarla. A este diagnóstico la acompaña una explicación del estado de la capacidad institucional encontrado y sustentada en el marco teórico-conceptual construido en la etapa de la delimitación de la capacidad institucional.

Cabe destacar que las fortalezas y debilidades de la capacidad institucional de los gobiernos de Morelia y Uruapan son de gran relevancia para la investigación, debido a que constituyen la base para dar respuesta a la interrogante ¿qué cambios necesitan hacer los gobiernos de Morelia y Uruapan para desarrollar la capacidad institucional necesaria para operar la política pública de turismo?

Adicionalmente, esta etapa permite hacer una evaluación del modelo de referencia para describir y explicar la capacidad institucional de los gobiernos municipales para atender la política pública de turismo, definiendo sus principales ventajas, limitaciones y posibilidades de mejora.

Es decir, a partir de la medición de la capacidad institucional de los gobiernos municipales de Morelia y Uruapan se identifican las acciones necesarias para que dichos gobiernos fortalezcan las habilidades de sus instituciones encargadas de la política pública de turismo. De hecho, la etapa de propuesta, que es la última etapa de la metodología planteada, está orientada a proponer las medidas para fortalecer la capacidad institucional de los municipios mencionados anteriormente.

3.3.5 Medidas para fortalecer la capacidad institucional de Morelia y Uruapan

En esta última etapa de propuesta, se tiene como fin dar las recomendaciones para los municipios de Morelia y Uruapan, así como las conclusiones del trabajo de investigación.

El fin de esta última etapa, es desarrollar un modelo institucional que parte del diagnóstico previamente elaborado y se construyen una serie de propuestas encaminadas a desarrollar el

estado actual que guarda la capacidad institucional de los gobiernos de Morelia y Uruapan. Estas propuestas incluyen la definición de ejes estratégicos que permitan dar solución a los problemas identificados; el establecimiento de los objetivos para cada eje estratégico; y las acciones que ayuden a transitar hacia un estado más deseable de la capacidad institucional.

En resumen, para poder realizar la presente investigación se requiere de un procedimiento metodológico. Por lo que existen diversas opciones que permiten dar respuesta a las preguntas de investigación y alcanzar los objetivos propuestos, sin embargo, hay que tener en cuenta que con frecuencia las limitaciones propias de la investigación nos llevan a utilizar unas u otras.

El método y las técnicas aquí elegidas se diseñan tomando en cuenta las preguntas y objetivos planteados en la investigación, reconociendo las limitaciones del contexto en el que se realiza, y por supuesto considerando la teoría en la que se fundamenta el estudio. Son producto de una ardua investigación y una constante confrontación entre el pensamiento y la realidad.

La presente metodología se caracteriza por permitir la retroalimentación por medio de las técnicas utilizadas, debido a que alimentan en paralelo las distintas fases del proceso.

Por último, se concluye que el procedimiento metodológico elegido y presentado en este capítulo representa una de las partes medulares de la investigación, y por ello se ha puesto especial interés en presentar detalladamente el proceso a seguir y las técnicas de investigación social y de índole estadístico que permiten la realización de la investigación.

CAPÍTULO 4. RESULTADOS SOBRE LA VALORACIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE LOS ATRIBUTOS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y SU MEDICIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE MORELIA Y URUAPAN, MICHOACÁN

En este capítulo se analizan los datos obtenidos de la aplicación de las encuestas a los funcionarios públicos de los municipios de Morelia y Uruapan de las Secretarias de Turismo Municipal.

Para ello se analiza a través de la estadística descriptiva e inferencial y de programas como Statgraphics, SPSS y EXCEL, para posteriormente hacer las reflexiones correspondientes.

Antes de comenzar es importante que se defina a qué se refiere la estadística descriptiva y la inferencial y de qué manera se aplica en la presente investigación.

Por lo tanto, es importante comenzar por definir la estadística, siendo esta la ciencia que recoge, organiza, presenta, analiza e interpreta datos con el fin de propiciar una toma de decisiones más eficaz. La estadística, a su vez, se divide en dos categorías: la estadística descriptiva y la estadística inferencias. En ese sentido, la estadística descriptiva es el método para organizar, resumir y presentar datos de manera informativa; mientras que la estadística inferencial es el método que se emplea para determinar una propiedad de una población con base en la información de una muestra de ella (Lind, Whaten, & Marchal, 2012).

4.1. Fiabilidad de la escala de medida

Previo a analizar los resultados obtenidos, es importante destacar que antes de aplicar las encuestas se realizó un muestreo para determinar el Alfa de Cronbach, mismo que es un coeficiente que sirve para medir la fiabilidad de una escala de medida. El alfa de Cronbach no es un estadístico al uso, por lo que no viene acompañado de ningún p-valor que permita rechazar la hipótesis de fiabilidad en la escala. No obstante, cuanto más se aproxime a su valor máximo, 1, mayor es la fiabilidad de la escala. Además, en determinados contextos y

por tácito convenio, se considera que valores del alfa superiores a 0,7 o 0,8 (dependiendo de la fuente) son suficientes para garantizar la fiabilidad de la escala. A continuación, se muestra el Alpha de Cronbach obtenido de la muestra realizada:

BASE DE DATOS																																					
ENCUESTA	I1	I2	I3	I3.1	I3.2	I3.3	I3.4	I4	I5	I6	I7	I8	I9	I10	I11	I12	I13	I14	I15	I16	I17	I18	I19	I20	I21	I22	I23	I24	I25	I26	I27	I28	I29	I30	I31	I32	TOTAL
1	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	4	5	5	4	5	5	5	5	5	4	5	5	4	3	4	2	3		167
2	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	3	2	5	2	3	166
3	5	5	5	5	5	5	4	4	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	4	4	5	5	5	5	5	5	4	5	4	3	2	5	4	4	166
4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	4	5	5	4	5	5	5	5	5	3	5	5	3	3	5	2	3	166
5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	4	5	4	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	4	2	5	2	3	166
6	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	3	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	4	5	5	3	2	5	2	3	165
7	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	4	5	4	5	5	5	5	5	5	4	5	5	3	3	4	4	3	167
8	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	4	5	5	5	5	5	5	4	4	5	5	5	5	5	4	5	5	3	2	5	3	4	167
9	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	3	5	5	3	2	4	2	3	164
10	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	4	4	5	5	5	5	5	4	5	4	3	2	5	3	3	165
11	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	4	5	4	5	5	5	4	4	5	5	5	5	5	5	4	5	5	3	2	5	2	3	164
12	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	4	5	5	5	5	5	5	4	5	5	4	3	4	2	3	168
13	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	4	4	5	5	5	5	5	4	5	5	3	2	5	3	3	167
14	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3	5	5	5	4	4	5	5	4	5	5	5	5	5	3	5	5	3	2	5	2	3	163
15	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	3	3	5	2	3	167
16	5	5	5	5	5	5	4	4	5	5	5	5	5	5	3	5	5	5	5	4	5	5	4	5	5	5	5	5	4	5	4	3	2	4	2	5	163
ESTADÍSTICOS																																					
VARIANZA	0	0	0	0	0	0	0.2	0.2	0	0	0	0.1	0.2	0	0.7	0	0.1	0	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0	0	0	0	0	0.2	0	0.2	0.2	0.2	0.2	0.5	0.3	

$$\alpha = \frac{K}{K-1}\left[1-\frac{\sum S_i^2}{S_T^2}\right]$$

K	35
Σvi	4.4875
Vt	2.3625

SECCIÓN 1	1.029
SECCIÓN 2	-0.899
ABSOLUTO S2	0.899

α	0.925926

El resultado obtenido del Alpha de Cronbach en la aplicación de 16 cuestionarios (anexo I), en donde se abordaron preguntas para validar el modelo, y las variables de investigación; recursos humanos, reconocimiento del problema público, autoridad, cooperación y coordinación, recursos económicos, y participación social; con un total de 32 Ítems, dio como resultado un α=0.925926; valor que es suficiente para garantizar la fiabilidad del cuestionario aplicado.

4.2. Resultados de las 118 encuestas

Posteriormente se aplicaron las 118 encuestas, distribuyéndose de la siguiente manera:

- Directivos de Morelia: 16
- Administrativos de Morelia: 23
- Operativos de Morelia: 15
- Directivos de Uruapan: 17
- Administrativos de Uruapan: 27
- Operativos de Uruapan: 20

En la siguiente tabla, los resultados están ordenados por municipio y por categoría de funcionario, al igual que varianza en cada una de los ítems, a continuación se muestran:

BASE DE DATOS																																						
TIPO DE TRABAJADOR Y MUNICIPIO	ENCUESTA	VALIDACIÓN DEL MODELO														RECURSOS HUMANOS					RECONOCIMIENTO DEL P.P.				AUTORIDAD	COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN		RECURSOS ECONÓMICOS				PARTICIPACIÓN SOCIAL						TOTAL
		I1	I2	I3.1	I3.2	I3.3	I3.4	I4	I5	I6	I7	I8	I9	I10	I11	I12	I13	I14	I15	I16	I17	I18	I19	I20	I21	I22	I23	I24	I25	I26	I27	I28	I29	I30	I31	I32	
DIRECTIVOS*MORELIA	1	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	4	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	2	4	3	3	2	3	159
	2	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	2	3	3	3	2	3	158
	3	5	5	5	5	5	4	4	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	2	3	3	3	4	4	159
	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	4	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	3	3	4	2	2	3	159
	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	4	5	4	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	2	4	4	2	2	3	158
	6	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	3	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	3	3	3	3	2	3	158
	7	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	4	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	3	3	4	3	2	3	159
	8	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	4	5	5	5	5	5	5	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	3	3	2	3	4	161
	9	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3	3	4	2	2	3	159
	10	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	4	4	5	5	5	5	5	5	5	3	3	4	3	3	3	160
	11	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	4	5	4	5	5	5	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	3	3	4	3	2	3	158
	12	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	2	4	3	2	2	3	160
	13	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	4	4	5	5	5	5	5	5	5	2	3	4	2	3	3	159
	14	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3	5	5	5	4	4	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	3	3	2	2	2	3	155
	15	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3	4	2	2	3	161
	16	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	3	5	5	5	5	4	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	3	3	4	2	2	5	159
ADMINISTRATIVOS*MORELIA	17	3	4	5	4	5	3	3	5	5	3	3	5	5	4	5	3	4	4	4	4	4	4	5	5	4	4	5	4	4	3	2	2	1	1	2	131
	18	3	3	5	4	4	3	4	5	5	3	3	5	4	3	4	2	5	5	4	4	4	4	5	5	5	4	5	5	4	2	2	2	1	1	2	129
	19	4	4	5	3	4	3	4	5	5	4	3	4	5	4	4	3	5	5	4	4	4	4	5	5	5	4	5	4	5	2	3	3	1	1	3	136
	20	4	4	5	3	4	3	3	5	5	3	3	4	5	3	4	3	4	4	4	4	5	4	5	5	5	4	5	5	4	3	2	2	1	1	2	130
	21	3	5	5	3	4	3	3	5	5	4	3	5	5	4	3	2	4	4	4	4	4	4	5	5	4	4	5	5	3	2	3	3	1	1	3	130
	22	4	4	5	3	4	3	4	5	5	4	3	5	4	3	3	3	5	5	4	4	4	5	5	5	5	4	5	4	4	3	3	3	1	1	3	136
	23	4	3	5	3	4	3	3	5	5	3	3	5	4	3	4	2	5	5	5	4	5	4	5	5	5	3	5	5	4	3	5	5	1	1	5	139
	24	3	3	5	3	5	3	4	5	5	3	4	5	5	4	3	3	4	4	5	4	4	4	5	5	5	4	5	4	4	2	3	3	1	1	3	133
	25	4	3	5	3	4	3	3	5	5	3	3	5	5	4	5	3	5	5	5	4	5	4	5	5	5	4	5	4	3	2	3	3	1	1	3	135
	26	3	3	5	3	5	3	4	5	5	3	3	4	5	4	4	3	5	5	4	4	3	4	5	5	4	4	5	4	3	2	3	3	1	1	3	130
	27	3	3	5	4	5	4	3	5	5	3	3	5	4	4	5	3	5	5	5	4	3	5	5	5	5	4	5	4	4	3	2	2	1	1	2	134
	28	4	4	5	4	4	4	4	5	5	3	4	5	4	3	4	4	5	5	4	3	3	5	5	5	5	4	5	4	4	2	2	2	1	1	2	133
	29	3	4	5	3	4	3	3	5	5	3	3	5	5	3	4	4	4	4	5	4	4	4	5	5	4	3	5	4	4	3	3	3	1	1	3	131
	30	4	4	5	3	5	4	3	5	5	4	4	4	5	4	4	3	4	4	4	3	4	5	5	5	5	3	5	4	4	3	5	5	1	1	5	141
	31	4	4	5	4	5	4	4	5	5	3	3	4	5	3	4	4	5	5	5	4	3	5	5	5	5	4	5	4	4	5	3	3	1	1	3	141
	32	4	5	5	4	5	4	4	5	5	4	4	5	5	3	5	4	4	4	4	5	4	4	5	5	5	4	5	4	4	3	3	3	1	1	3	142
	33	5	5	5	4	5	3	4	5	5	3	4	5	5	3	5	3	5	5	5	3	3	4	5	5	5	4	5	4	4	3	2	2	1	1	2	137
	34	5	3	5	3	5	3	4	5	5	4	3	5	4	4	5	4	5	5	5	4	3	4	5	5	4	4	5	4	4	3	2	2	1	1	2	135
	35	4	4	5	3	4	4	3	5	5	4	3	5	5	4	4	3	5	5	4	3	3	4	5	5	4	3	5	5	4	2	3	3	1	1	3	133
	36	5	4	5	4	5	4	3	5	5	3	3	5	5	3	4	3	4	5	5	3	4	4	5	5	5	4	5	5	4	2	2	2	1	1	2	134
	37	4	3	5	4	4	4	4	5	5	3	3	4	5	4	4	4	5	5	5	4	3	5	5	5	5	4	5	5	4	3	3	3	1	1	3	139
	38	4	3	5	4	5	3	3	5	5	3	3	5	4	3	5	3	5	5	4	3	3	5	5	5	5	4	5	5	4	5	3	3	1	1	3	137
	39	4	3	5	3	4	3	3	5	5	4	4	5	4	3	4	4	5	5	4	4	4	4	5	5	5	3	5	5	4	3	2	2	1	1	2	132
OPERATIVOS*MORELIA	40	4	5	5	3	4	4	3	5	5	3	3	5	5	3	4	3	3	3	5	3	3	4	5	5	4	3	5	5	4	3	2	2	1	1	2	127
	41	4	5	5	4	4	4	4	5	5	3	4	4	5	3	3	4	3	3	4	4	4	5	5	5	4	5	4	4	3	2	2	2	1	1	2	130
	42	3	3	5	4	5	4	4	5	5	3	4	4	5	4	3	3	4	4	4	3	4	4	5	5	4	4	5	4	3	2	3	3	1	1	3	130
	43	3	3	5	4	5	4	3	5	5	3	4	5	5	4	3	4	4	4	4	3	4	4	5	5	5	4	5	4	3	3	2	2	1	1	2	130
	44	3	4	5	4	4	3	4	5	5	4	3	5	5	4	3	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	3	5	5	4	2	3	3	1	1	3	134
	45	3	4	5	3	5	4	3	5	5	3	3	5	4	3	3	4	3	3	4	3	4	4	5	5	5	4	5	5	4	3	3	2	1	1	2	128
	46	3	3	5	3	5	4	3	5	5	4	3	5	4	4	3	4	3	3	4	4	3	4	5	5	5	4	5	4	4	3	5	3	1	1	3	132
	47	3	4	5	4	5	3	3	5	5	3	4	5	5	4	4	3	3	3	5	3	3	4	5	5	4	4	5	5	3	2	3	3	1	1	3	130
	48	4	4	5	4	5	4	3	5	5	4	3	4	5	3	3	3	3	3	5	4	4	4	5	5	5	4	5	4	4	2	3	2	1	1	2	130
	49	4	5	5	4	4	4	4	5	5	3	3	5	5	4	4	4	4	4	5	4	4	5	5	5	4	3	5	4	4	2	3	2	1	1	2	135
	50	3	4	5	3	4	3	4	5	5	3	4	5	5	3	3	4	3	3	5	3	4	4	5	5	5	3	5	4	4	3	2	2	1	1	2	127
	51	4	3	5	3	4	3	4	5	5	3	4	5	5	3	4	3	4	4	4	4	4	5	5	5	4	3	5	5	4	2	2	3	1	1	3	131
	52	4	3	5	4	4	3	3	5	5	3	3	4	4	3	3	3	3	3	4	4	3	5	5	5	5	3	5	5	3	3	3	2	1	1	2	124
	53	4	3	5	3	4	4	4	5	5	4	3	4	5	3	3	3	4	4	4	4	3	5	5	5	5	4	5	5	3	3	5	2	1	1	2	132
	54	3	3	5	4	4	4	4	5	5	3	4	5	5	4	3	3	3	3	4	4	4	4	5	5	5	4	5	5	4	5	3	3	1	1	3	135

DIRECTIVOS*URUAPAN	55	3	3	5	4	4	4	3	5	5	4	3	5	5	3	5	4	5	5	5	5	3	5	5	5	5	5	5	5	3	3	3	2	2	3	144
	56	3	4	5	3	4	3	4	5	5	4	3	5	4	4	5	4	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	3	2	4	3	3	4	148
	57	4	4	5	4	5	4	3	5	5	4	3	5	4	4	4	4	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	3	2	4	3	3	4	150
	58	4	4	5	4	5	3	3	5	5	3	3	5	5	4	4	4	5	5	5	5	3	5	5	5	5	5	5	5	2	3	4	3	3	4	148
	59	3	4	5	3	4	3	3	5	5	3	4	4	5	3	5	3	5	5	5	5	3	5	5	5	5	5	5	5	3	2	2	3	2	2	3	137
	60	4	5	5	3	4	4	3	5	5	4	3	5	5	3	4	3	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	3	3	4	3	3	4	149
	61	4	5	5	3	4	4	4	5	5	3	4	5	5	4	5	3	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	3	4	3	3	4	154
	62	3	3	5	4	4	3	3	5	5	3	4	5	4	3	5	4	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	3	2	2	3	3	2	142
	63	4	4	5	4	5	3	4	5	5	3	4	4	4	4	4	3	5	5	5	5	3	5	5	5	5	5	5	5	3	2	3	3	3	3	145
	64	3	4	5	4	5	3	4	5	5	3	4	4	5	4	4	3	5	5	5	5	3	5	5	5	5	5	5	5	2	2	3	3	3	3	144
	65	3	3	5	3	5	4	4	5	5	3	4	5	5	4	4	3	5	5	5	5	3	5	5	5	5	5	5	5	2	3	3	3	3	3	145
	66	4	3	5	4	5	3	3	5	5	4	4	5	5	3	4	4	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	3	2	3	3	3	3	147
	67	3	3	5	3	4	4	3	5	5	3	3	5	5	3	4	4	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	2	3	4	3	3	4	145
	68	4	5	5	3	4	4	4	5	5	4	3	5	5	3	3	4	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	3	3	3	4	4	3	150
	69	4	5	5	4	4	4	3	5	5	3	4	5	4	4	3	4	5	5	5	5	3	5	5	5	5	5	5	5	3	5	3	3	3	3	149
	70	4	3	5	4	4	3	4	5	5	4	3	4	5	3	5	3	5	5	5	5	3	5	5	5	5	5	5	5	2	3	3	3	3	3	144
	71	5	3	5	4	5	3	4	5	5	4	3	5	5	4	5	3	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	2	3	3	3	3	3	149
ADMINISTRATIVOS*URUAPAN	72	5	4	5	4	5	3	4	5	5	4	3	5	5	3	5	2	4	4	4	4	4	4	5	5	5	4	5	4	5	2	3	3	1	1	3	137
	73	4	4	5	3	4	4	3	5	5	4	3	5	4	4	5	3	5	5	5	3	4	4	4	5	5	5	4	3	5	4	5	2	3	1	1	3	134
	74	5	3	5	3	4	3	3	5	5	4	3	4	4	3	3	3	5	5	5	4	4	4	5	5	5	4	3	5	4	5	2	2	2	1	1	2	128
	75	4	4	5	4	4	4	3	5	5	4	3	4	5	4	4	3	5	5	4	4	3	4	5	5	5	4	5	4	4	3	3	2	1	1	2	134
	76	4	4	5	4	5	3	4	5	5	4	4	5	5	3	4	2	4	4	4	4	4	4	5	5	4	4	5	4	4	3	5	2	1	1	2	135
	77	4	5	5	4	5	4	3	5	5	3	4	5	5	4	4	2	4	4	3	4	4	4	5	5	5	4	5	4	5	5	3	3	1	1	3	139
	78	4	4	5	3	5	4	4	5	5	3	3	5	5	3	4	3	4	4	3	4	3	4	5	5	4	4	5	4	4	3	3	2	1	1	2	130
	79	4	3	5	3	5	3	3	5	5	3	4	5	4	4	3	3	4	4	3	4	3	4	5	5	4	4	5	4	4	3	2	2	1	1	2	126
	80	3	3	5	4	5	3	4	5	5	4	3	5	4	4	3	2	4	4	4	4	3	5	5	5	5	3	5	5	4	3	2	3	1	1	3	131
	81	3	3	5	3	5	3	3	5	5	3	3	4	5	4	4	3	4	4	4	4	4	4	5	5	5	3	5	5	4	2	3	2	1	1	2	128
	82	3	3	5	4	4	3	4	5	5	4	4	5	5	3	3	3	4	4	4	4	4	5	5	5	4	3	5	4	4	2	2	3	1	1	3	130
	83	3	3	5	4	4	3	3	5	5	3	3	5	5	3	3	3	5	5	3	3	3	5	5	5	4	4	5	5	5	3	3	3	1	1	3	131
	84	3	4	5	3	5	3	4	5	5	4	4	5	5	4	4	3	5	5	4	4	4	4	5	5	5	4	5	5	4	5	3	5	1	1	5	145
	85	3	4	5	4	4	4	3	5	5	3	3	4	5	3	4	3	5	5	3	3	3	4	5	5	5	4	5	4	4	3	3	3	1	1	3	131
	86	4	4	5	4	5	4	4	5	5	4	4	4	4	3	3	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	4	5	4	4	3	3	3	1	1	3	136
	87	4	4	5	3	5	3	4	5	5	3	3	5	5	3	4	4	4	4	4	5	4	4	5	5	4	4	5	4	5	2	3	3	1	1	3	135
	88	3	5	5	3	4	4	4	5	5	4	4	5	5	4	3	2	5	5	3	3	4	4	5	5	5	3	5	5	5	2	2	2	1	1	2	132
	89	4	5	5	3	5	3	3	5	5	4	3	5	5	4	4	4	4	4	3	4	3	5	5	5	5	4	5	5	4	3	2	2	1	1	2	134
	90	4	3	5	4	5	3	3	5	5	3	4	5	5	3	4	2	5	5	4	3	3	5	5	5	5	3	5	5	5	2	3	3	1	1	3	133
	91	4	4	5	4	5	3	4	5	5	3	4	5	4	4	3	3	4	4	3	3	4	4	5	5	4	4	5	4	3	3	3	5	1	1	5	135
	92	3	4	5	4	5	4	3	5	5	3	3	4	5	3	4	2	4	4	3	4	3	4	5	5	4	4	5	5	3	3	2	3	1	1	3	128
	93	3	3	5	3	5	4	3	5	5	4	3	5	5	4	4	3	5	5	4	3	3	4	5	5	5	3	5	5	3	2	2	3	1	1	3	131
	94	3	4	5	4	5	4	3	5	5	4	3	5	5	3	3	3	5	5	3	4	4	4	5	5	5	4	5	5	4	2	2	2	1	1	2	132
	95	4	3	5	3	4	3	4	5	5	3	4	5	5	4	3	2	5	5	4	3	3	5	5	5	4	4	5	5	3	2	2	2	1	1	2	128
	96	4	5	5	3	5	3	4	5	5	4	3	4	4	3	4	3	5	5	4	4	3	4	5	5	4	3	5	4	3	3	3	3	1	1	3	132
	97	3	5	5	3	5	4	3	5	5	3	4	4	4	4	3	2	4	4	3	3	3	5	5	5	4	3	5	4	4	2	3	2	1	1	2	125
	98	4	3	5	4	5	4	4	5	5	3	4	5	5	4	4	3	5	5	3	3	3	5	5	5	5	3	5	4	3	3	3	3	1	1	3	135
OPERATIVOS*URUAPAN	99	4	3	5	4	5	4	3	5	5	4	3	5	5	3	3	3	4	4	4	4	4	5	5	5	5	4	5	4	3	3	2	3	1	1	3	133
	100	3	4	5	4	5	4	4	5	5	4	3	5	5	3	4	3	3	3	3	3	4	5	5	5	5	3	5	4	4	5	3	2	1	1	2	132
	101	4	3	5	3	4	4	3	5	5	4	3	5	5	4	3	3	3	3	4	4	4	5	5	5	4	3	5	4	4	3	3	2	1	1	2	128
	102	3	3	5	3	5	3	4	5	5	3	4	5	5	3	3	2	3	3	3	3	4	4	5	5	5	4	5	4	4	3	3	2	1	1	2	125
	103	3	3	5	4	5	4	3	5	5	3	3	4	4	4	3	2	3	3	4	4	4	4	5	5	5	4	5	4	3	3	3	3	1	1	3	127
	104	4	4	5	4	5	4	4	5	5	4	3	5	5	3	3	2	4	4	3	4	3	5	5	5	5	4	5	4	4	2	3	2	1	1	2	131
	105	3	4	5	4	4	4	4	5	5	3	4	5	5	3	4	3	3	3	4	3	3	5	5	5	5	4	5	4	4	2	2	2	1	1	2	128
	106	4	3	5	4	5	4	3	5	5	3	3	5	5	4	3	2	4	4	3	4	4	4	5	5	4	3	5	5	3	3	3	3	1	1	3	130
	107	4	4	5	4	5	3	3	5	5	4	3	4	4	3	4	2	3	3	4	4	4	4	5	5	5	4	5	5	3	5	2	2	1	1	2	129
	108	4	4	5	3	5	3	4	5	5	3	4	4	4	3	4	3	4	4	3	4	4	4	5	5	5	3	5	4	3	3	2	3	1	1	3	129
	109	5	5	5	4	3	3	3	5	5	4	3	5	5	4	4	3	4	4	4	4	3	4	5	5	5	4	5	4	3	3	3	3	1	1	3	134
	110	5	4	5	4	3	3	4	5	5	4	4	5	5	3	4	3	4	4	4	3	3	4	5	5	4	4	5	5	4	2	3	5	1	1	5	137
	111	4	3	5	4	3	3	3	5	5	4	4	5	5	4	4	3	3	3	3	3	4	4	5	5	5	3	5	4	3	2	3	3	1	1	3	127
	112	5	4	5	4	3	3	3	5	5	4	3	5	5	4	3	3	3	3	3	3	4	3	5	5	5	4	5	4	3	2	3	3	1	1	3	127
	113	4	3	5	3	3	3	4	5	5	3	3	5	4	3	4	3	4	4	4	4	4	4	5	5	4	4	5	4	4	2	2	3	1	1	3	127
	114	4	4	5	3	3	3	3	5	5	3	3	4	4	3	3	3	4	4	3	4	3	4	5	5	5	3	5	5	4	3	2	2	1	1	2	123
	115	4	3	5	3	4	4	3	5	5	3	4	5	5	4	4	4	3	3	3	4	3	4	5	5	5	4	5	4	3	3	2	2	1	1	2	127
	116	4	4	5	3	4	4	4	5	5	4	4	5	5	3	4	4	3	3	3	4	4	3	5	5	4	4	5	5	4	3	2	3	1	1	3	132
	117	4	4	5	3	4	3	3	5	5	3	3	5	5	4	5	3	4	4	3	3	4	3	5	5	4	4	5	4	4	3	2	5	1	1	5	133
	118	4	4	5	3	4	3	4	5	5	3	3	4	5	3	4	4	4	4	3	3	3	3	5	5	4	4	5	4	3	3	3	3	1	1	3	127
	ESTADÍSTICOS																																					
VARIANZA		0	0	0	0	0	0.2	0.2	0	0	0	0.1	0.2	0	0.7	0	0.1	0	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0	0	0	0	0	0	0	0.9	0.2	0.4	0.3	0.4	0.3	

4.3 Análisis multivariado de los datos

Se aplicaron técnicas de análisis estadístico multivariado para tener una mejor comprensión de los ítems y los participantes en el estudio. Éstas permitieron distinguir grupos claros de participantes e ítems, así como un conjunto de factores comunes (que resumieron la información de la mayor parte de los ítems), además de distinguir aquellos ítems que no fueron factibles de considerarse dentro de la explicación de los factores.

Una primera aproximación a estas comprensiones fue entonces, mediante la técnica de conglomerados que tuvo por finalidad ayudar a precisar un número adecuado de factores además de lograr una primera comprensión del conjunto de datos. Se aplicó en segundo lugar la prueba de factorabilidad con la medición de Kaiser-Meyer-Olkin; y finalmente se realizó un análisis factorial que permitió alcanzar una interpretación de los datos a partir de la comprensión del significado de los factores hallados. Se presentan subsecuentemente éstos.

El análisis de conglomerados, la prueba de factorabilidad y el análisis factorial fueron realizados en Statgraphics Centurión Versión 17.2.07. Los resultados fueron trabajados en Excel de donde se obtuvieron algunos gráficos, tablas y mayores análisis que permitieron alcanzar la descripción que se presenta en esta sección.

Cabe mencionar que para el análisis factorial (y la prueba de factorabilidad) se prescindió de aquellos ítems que tuvieron igual respuesta por parte de todos los individuos dado que para la realización de este análisis no es factible trabajar con variables con varianza nula. Tales ítems suprimidos del análisis factorial son: I3.1, I5, I6, I20, I21 e I24.

4.3.1 Análisis de conglomerados

El análisis de conglomerados es una técnica que permite clasificar múltiples entidades en un número reducido de grupos tomando por base múltiples variables relativas a cada uno de los datos.

El Análisis de Conglomerados combina técnicas o algoritmos matemáticos que tienen por objeto la búsqueda de grupos similares de objetos, ya sean estos objetos muestras o variables.

Cuando se realizan agrupamientos de muestras (filas del archivo) se clasifica a las muestras en grupos lo más homogéneo posible, en base a todas las variables que caracterizan cada muestra. Cuando se agrupan variables (columnas del archivo) se clasifican a las mismas en grupos tal que las variables en un mismo grupo tienen un comportamiento parecido a través de todas las muestras (Balzarini, Bruno, Córdoba & Teich, 2015, p. 90).

El objetivo de este análisis es formar grupos de tal modo que los elementos de un grupo sean más parecidos entre sí que con los elementos de otro grupo. Aun así, se hace constar que esta es una técnica meramente exploratoria.

Nunca debe olvidarse que el análisis de conglomerados es en una técnica descriptiva y exploratoria y los resultados deben reportarse como tal. Distintos agrupamientos pueden ser posibles para el mismo conjunto de datos (Balzarini, Bruno, Córdoba & Teich, 2015, p. 90).

La primera agrupación que se realizó en este estudio fue de observaciones, es decir, se agruparon los participantes mediante la técnica de análisis de conglomerados. Una agrupación alternativa es en las variables, los ítems en nuestro caso. Ésta se realizó y proporcionó grupos tal que los ítems en un mismo grupo tendrán un comportamiento parecido a través de todas las observaciones.

La agrupación de participantes se realizó mediante el método de vecino más lejano y adoptando una distancia euclidiana al cuadrado, sin estandarización. Se obtuvieron los datos para siete grupos. El resumen de la agrupación es:

Conglomerado	***Miembros***	***Porcentaje***
1	16	13.56
2	20	16.95
3	20	16.95
4	36	30.51
5	3	2.54
6	17	14.41
7	6	5.08

Esto es, existen dos grupos (el 5 y el 6) con muy pocas observaciones que muestran ser participantes con muy distintas percepciones respecto a los demás, mientras que hay un grupo (el 4) con casi el doble de miembros respecto a la mayor parte de los otros.

La tabla Z permite observar en qué grupo se encuentra cada participante. Es claro que el agrupamiento coloca de manera homogénea a los directivos de Morelia en un grupo y a los directivos de Uruapan dentro de otro grupo, es decir, parecería ser que dentro de ellos no hay distinciones fuertes en su percepción respecto a cada ítem. En el segundo conglomerado prevalecen administrativos de ambos lugares, aunque con una mayor proporción de los de Uruapan, mientras que en el tercer conglomerado también hay prevalencia de administrativos aunque la proporción mayor es para los de Morelia; en ambos hay unos pocos operativos. El cuarto conglomerado, el más abundante, está formado casi totalmente por operativos de ambos sitios, incluyendo además algunos pocos administrativos de los dos lugares. El séptimo conglomerado sólo tiene cinco operativos de Uruapan y un administrativo de ahí mismo. Finalmente, el conglomerado más peculiar (que no es fácil encontrarle un significado) es el quinto con los administrativos de Morelia 7º y 14º y de Uruapan el 13º, como se puede observar en la tabla 4.1 en la siguiente página.

Acaso de este análisis se puede sugerir que con un solo directivo de Morelia y un solo directivo de Uruapan se tiene la percepción del resto de los miembros de sus grupos respectivos. Los siguientes análisis permitirán comprender si ello es real o no.

La agrupación de ítems se realizó también mediante el método de vecino más lejano y adoptando una distancia euclidiana al cuadrado, sin estandarización.

Se obtuvieron los datos para cinco grupos. El resumen de la agrupación es:

Conglomerado	*Miembros*	*Porcentaje*
1	11	31.43
2	11	31.43
3	7	20.00
4	4	11.43
5	2	5.71

Tabla 4.1. Tabla Z Grupo en el que cada participante en el estudio se ubicó.

Fila	*Etiqueta*	*Conglomerado*
1	DirMor-1	1
2	DirMor-2	1
3	DirMor-3	1
4	DirMor-4	1
5	DirMor-5	1
6	DirMor-6	1
7	DirMor-7	1
8	DirMor-8	1
9	DirMor-9	1
10	DirMor-10	1
11	DirMor-11	1
12	DirMor-12	1
13	DirMor-13	1
14	DirMor-14	1
15	DirMor-15	1
16	DirMor-16	1
17	AdmMor-1	2
18	AdmMor-2	2
19	AdmMor-3	3
20	AdmMor-4	2
21	AdmMor-5	4
22	AdmMor-6	3
23	AdmMor-7	5
24	AdmMor-8	4
25	AdmMor-9	3
26	AdmMor-10	4
27	AdmMor-11	3
28	AdmMor-12	3
29	AdmMor-13	2
30	AdmMor-14	5
31	AdmMor-15	3
32	AdmMor-16	4
33	AdmMor-17	3
34	AdmMor-18	3
35	AdmMor-19	3
36	AdmMor-20	3
37	AdmMor-21	3
38	AdmMor-22	3
39	AdmMor-23	2
40	OpMor-1	4

Fila	*Etiqueta*	*Conglomerado*
41	OpMor-2	4
42	OpMor-3	4
43	OpMor-4	4
44	OpMor-5	4
45	OpMor-6	4
46	OpMor-7	4
47	OpMor-8	4
48	OpMor-9	4
49	OpMor-10	2
50	OpMor-11	4
51	OpMor-12	2
52	OpMor-13	4
53	OpMor-14	4
54	OpMor-15	4
55	DirUru-1	6
56	DirUru-2	6
57	DirUru-3	6
58	DirUru-4	6
59	DirUru-5	6
60	DirUru-6	6
61	DirUru-7	6
62	DirUru-8	6
63	DirUru-9	6
64	DirUru-10	6
65	DirUru-11	6
66	DirUru-12	6
67	DirUru-13	6
68	DirUru-14	6
69	DirUru-15	6
70	DirUru-16	6
71	DirUru-17	6
72	AdmUru-1	2
73	AdmUru-2	3
74	AdmUru-3	2
75	AdmUru-4	3
76	AdmUru-5	2
77	AdmUru-6	4
78	AdmUru-7	4
79	AdmUru-8	4
80	AdmUru-9	4

Fila	*Etiqueta*	*Conglomerado*
81	AdmUru-10	2
82	AdmUru-11	2
83	AdmUru-12	2
84	AdmUru-13	5
85	AdmUru-14	3
86	AdmUru-15	4
87	AdmUru-16	2
88	AdmUru-17	2
89	AdmUru-18	4
90	AdmUru-19	2
91	AdmUru-20	7
92	AdmUru-21	4
93	AdmUru-22	3
94	AdmUru-23	2
95	AdmUru-24	2
96	AdmUru-25	3
97	AdmUru-26	2
98	AdmUru-27	3
99	OpUru-1	4
100	OpUru-2	4
101	OpUru-3	4
102	OpUru-4	4
103	OpUru-5	4
104	OpUru-6	4
105	OpUru-7	4
106	OpUru-8	4
107	OpUru-9	4
108	OpUru-10	3
109	OpUru-11	7
110	OpUru-12	7
111	OpUru-13	7
112	OpUru-14	7
113	OpUru-15	2
114	OpUru-16	4
115	OpUru-17	4
116	OpUru-18	4
117	OpUru-19	7
118	OpUru-20	3

Fuente: Elaboración propia

Esto es, existe un grupo (el 5) con muy pocos ítems que muestran ser ítems muy distintos en sus respuestas respecto a los demás. Los grupos 1 y 2 juntos acumulan el casi 63% de los

ítems, cada uno con 11, cada uno tendría comportamientos semejantes de respuesta de los participantes. Se comprenderá mejor esto con el análisis más detallado.

La tabla Y permite observar en qué grupo se encuentra cada ítem. Los dos primeros conglomerados son amplios y entre ambos tienen todos los ítems de validación del modelo, lo que distingue al primer conglomerado es que tiene los ítems 11, 12 y 13 que son de recursos humanos y el 18 que es de reconocimiento del problema público, mientras que el segundo tiene al ítem 20 (de Autoridad), los 21 y 22 (de Cooperación y Coordinación) y 24 y 25 (dos de los cuatro de recursos económicos).

El tercer conglomerado aglutina a los ítems 14, 15, 16, 17, 19, 23 y 26; mientras que los conglomerados cuarto y quinto comparten a los ítems de participación social, los 30 y 31 son los que conforman el quinto conglomerado.

Tabla 4.2. Conglomerados por ítem

Ítem	*Conglomerado*
I1	1
I2	1
I3.1	2
I3.2	1
I3.3	2
I3.4	1
I4	1
I5	2
I6	2
I7	1
I8	1
I9	2

Ítem	*Conglomerado*
I10	2
I11	1
I12	1
I13	1
I14	3
I15	3
I16	3
I17	3
I18	1
I19	3
I20	2
I21	2

Ítem	*Conglomerado*
I22	2
I23	3
I24	2
I25	2
I26	3
I27	4
I28	4
I29	4
I30	5
I31	5
I32	4

Tabla Y: Grupo en el que cada ítem quedó colocado. Valores obtenidos en Statgraphics

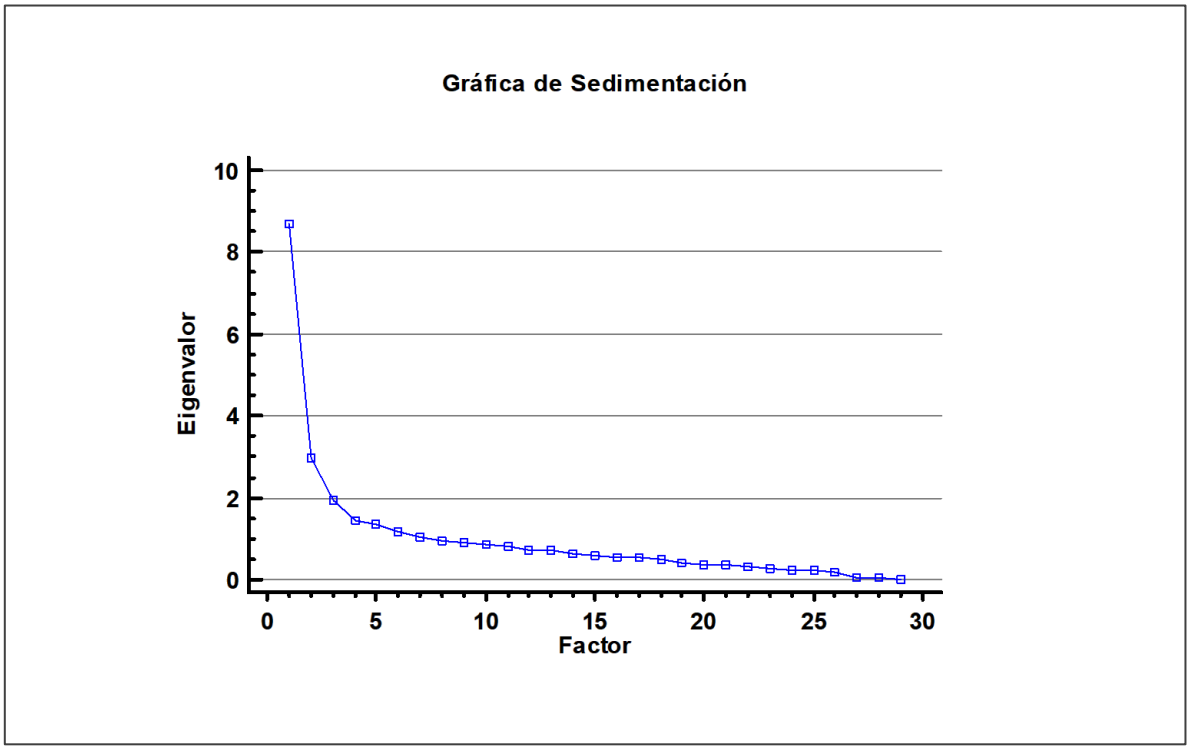
Esta exploración de los ítems sugiere que con dos a cuatro factores será suficiente en el análisis factorial.

4.3.2 Prueba de factorabilidad

Para la Medida de Adecuación Muestral o Muestreo Idóneo de Kaiser se obtuvo un valor conjunto de 0.8406 para su estadístico. Es un estadístico que nos indica qué tanta varianza común se encuentra presente en el conjunto de datos. Para que una factorización tenga utilidad el estadístico debe ser por lo menos de 0.6. El valor obtenido sugiere que las variables analizadas (los ítems) muestran una alta comunalidad que se considera cercana al rango óptimo para la extracción de factores.

Para determinar el número de factores adecuado se observó el gráfico de sedimentación (Gráfica Z) aplicando análisis de componentes principales y se pudo observar que a partir del 4º eigenvector los cambios de aportación son mínimos, de modo que con los primeros tres se halla una descripción de la varianza suficiente. Se optó por tres factores.

Gráfica 4.1: Gráfica de sedimentación.



Elaboración propia obtenido en Statgraphics.

4.3.3 Análisis factorial

El análisis factorial se enfoca primordialmente en determinar nuevas variables o factores que permitan explicar los datos. Este análisis se distingue del análisis de componentes principales en que tiene un particular interés en la explicación de la estructura de covarianzas entre las variables.

Las variables originales (los ítems en el caso del presente estudio) interesa que no estén incorreladas debido a que, si sí lo estuvieran, no habría nada que explicar.

A continuación se realiza el test de esfericidad de Bartlett y la prueba de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO), la prueba de esfericidad de Bartlett se utiliza para probar la hipótesis nula de que las variables no están correlacionadas. Entonces se busca encontrar valores de significación menores a 0.05, para rechazar la hipótesis nula y continuar con el análisis factorial (Montoya 2017). La prueba KMO mide la adecuación de la muestra e indica que tan apropiado es el análisis factorial.

Tabla 4.3 Interpretación de la prueba KMO

0.90 o más	Muy Bueno
0.90 entre 0.80	Bueno
0.80 entre 0.70	Aceptable
0.70 entre 0.60	Mediocre o regular
0.60 entre 0.50	Malo
0.50 o menos	Inaceptable o muy malo

Fuente: Análisis factorial y análisis de componentes principales (Bocardo, Zamora, & Esnaola, 2015).

Cuando se revisan los resultados del proceso del AF se encuentran que el valor de la prueba KMO se define como bueno debido a que se encuentra entre el 0.90 y 0.80, siendo el resultado el 0.794 y la prueba de la esfericidad de Bartlett se encuentra en valores de 0.000 que es por debajo el nivel de significación de 0.01 y 0.005 lo que implica que se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis alternativa, de que las variables están correlacionadas (Véase la tabla 4.4).

Tabla 4.4 Resultados de las pruebas KMO y Bartlett

KMO y prueba de Bartlett		
Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin.		.841
Prueba de esfericidad de Bartlett	2016.157	6036.935
	406	10
	.000	.000

Fuente: Elaboración propia con base en los cálculos realizados con el *software* SPSS.

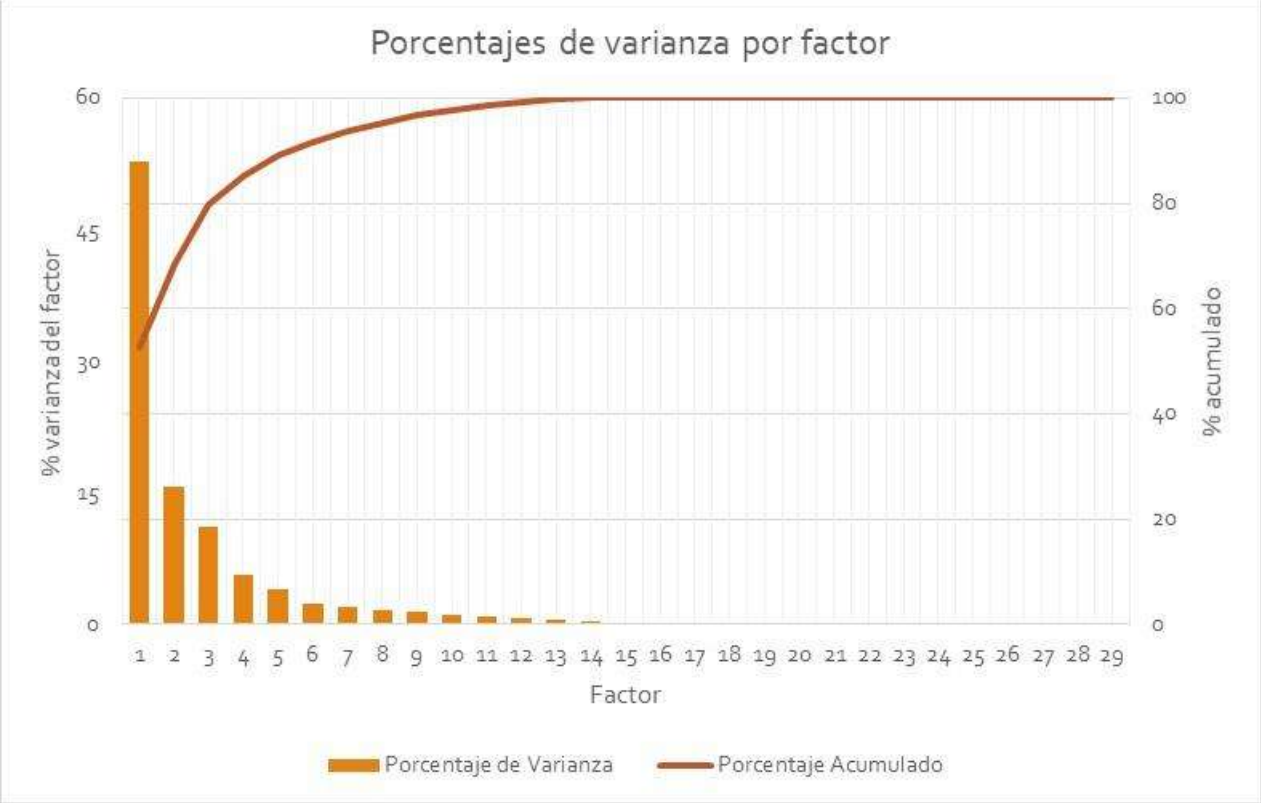
La varianza de cada variable puede ser descompuesta en dos partes, una de ellas será denominada *comunalidad* y la otra *específica*. La denominada comunalidad es la que se refiere a la varianza compartida con las otras variables mediante los factores comunes. La específica contiene la varianza que no es compartida con las otras variables.

Además, en este análisis, sucede que la matriz de pesos no es única, sino que, dado que ésta puede multiplicarse por una matriz ortogonal y mantener la igualdad, es factible obtener una nueva matriz de pesos. A este procedimiento se le denomina *rotación de factores* y permite encontrar una estructura más simple. La rotación más comúnmente usada es la *verimax*, misma que tiene por fin el que los factores asuman unas pocas saturaciones altas y muchas casi nulas en las variables.

4.4.3.1 Explicación de la varianza por los factores

Propiamente en el análisis factorial realizado, la explicación de la varianza por los tres factores obtenidos resultó de 79.6%, tal como se puede observar en el gráfico de sedimentación que se presenta a continuación (Gráfica 4.2). En el análisis realizado, a partir del decimoquinto factor su aportación de explicación de varianza es de 0, a partir del cuarto es menor a 6%. Más en específico, la varianza explicada por los tres primeros factores es de: 52.7%, 15.8% y 11.1%, respectivamente; la acumulación de la varianza explicada por los dos primeros factores es de 68.5% y por los tres primeros factores es el 79.6% ya mencionado. De modo que con los primeros tres factores se explica casi toda la variabilidad que los ítems tienen.

Gráfica 4.2. Representación de los porcentajes de varianza por factor, tanto en lo individual como acumulado.



Elaboración propia a partir de los valores obtenidos en Statgraphics.

4.4.3.2 Varianza explicada por la comunalidad

El análisis factorial tiene por propósito obtener un número chico de factores que expliquen la mayor parte de la variabilidad en las variables (29 en el caso presente, correspondientes a cada ítem tomado para este análisis). Estos factores concentran, entonces, una gran parte de la variabilidad; 79.6%. La comunalidad se construye a partir del cuadrado de las correlaciones múltiples de cada variable con los factores.

Las comunalidades estimadas se pueden interpretar como estimadoras de la proporción de variabilidad en cada variable atribuible a los factores extraídos, es decir, corresponde con la varianza que comparte con las otras variables a través de los factores comunes.

En la tabla X se observan las variables (ítems) en la primera columna, la varianza compartida con las otras variables debida a los factores comunes se presenta en la segunda columna y la varianza específica que corresponde a la variable y que no comparte con los factores comunes en la tercera columna. Con la comunalidad se observa qué variables están mejor representadas por los factores y con la específica se observan aquellas variables que no pudieron ser explicadas suficientemente por los factores.

Tabla 4.5: Varianza estimada por la comunalidad y específica para cada ítem.

Variable	Comunalidad	Específica		Variable	Comunalidad	Específica
I1	0.3695	0.6305		**I16**	0.3567	0.6433
I2	0.3728	0.6272		**I17**	0.5569	0.4431
I3.2	0.5483	0.4517		**I18**	0.3045	0.6955
I3.3	0.1079	0.8921		**I19**	0.2925	0.7075
I3.4	0.5017	0.4983		**I22**	0.1759	0.8241
I4	0.4773	0.5227		**I23**	0.6385	0.3615
I7	0.5908	0.4092		**I25**	0.2783	0.7217
I8	0.5271	0.4729		**I26**	0.5329	0.4671
I9	0.0057	0.9943		**I27**	0.0208	0.9792
I10	0.0985	0.9015		**I28**	0.1114	0.8886
I11	0.1765	0.8235		**I29**	0.9379	0.0621
I12	0.3714	0.6286		**I30**	0.8334	0.1666
I13	0.5242	0.4758		**I31**	0.8011	0.1989
I14	0.5254	0.4746		**I32**	0.8947	0.1053
I15	0.4979	0.5021				

Valores obtenidos mediante Statgraphics

Se observa que los ítems que tienen mayor representatividad por la comunalidad son los siguientes:

I3.2	I13	I23	I30
I7	I14	I26	I31
I8	I17	I29	I32

Se verá que estos doce ítems de alta representatividad tienen incidencia fuerte en lograr la interpretación del significado de cada factor.

Por su parte, aquellos que tienen una muy baja representatividad por la comunalidad, y una varianza específica muy alta son:

I3.3	I18	I25
I9	I19	I27
I10	I22	I28

En general, se puede considerar que estos nueve ítems son poco explicados por los factores. No obstante, se observa que I19 e I25 tienen la peculiaridad de que la poca varianza de la comunalidad que tiene cada uno de ellos está presente en un 90% en el factor 1.

4.4.3.3 Rotación

La matriz de pesos que se obtiene con el análisis factorial no es una solución única. En sí, si se multiplica por una matriz ortogonal se puede obtener una nueva matriz de pesos con las mismas propiedades que la obtenida en un primer momento. Incluso hay que decir que la matriz de covarianzas se conserva inalterada debido a las propiedades de toda matriz ortogonal.

Los procesos para transformar la matriz de pesos obtenida en el momento inicial en una nueva matriz de pesos se denominan *rotación de factores* y tienen la intención de que se halle la estructura más simple posible, misma que lleva a que las variables se encuentren en conjuntos excluyentes entre sí haciendo que unos pocos factores tengan pesos altos y bajos el resto.

La rotación más utilizada es la denominada *verimax*. El objetivo de esta rotación es que en los factores se den unos pocos pesos altos y muchos casi nulos en las variables. La consecuencia de esto es que cada factor tiene correlaciones altas con un pequeño número de variables y nulas con el resto, de manera que la varianza de los factores queda redistribuida.

Tabla 4.6: Pesos de cada factor, tanto antes de rotar como después de rotación Verimax.

	Antes de rotar				*Después de rotación Veerimax*		
Ítem	***Factor 1***	***Factor 2***	***Factor 3***		***Factor 1***	***Factor 2***	***Factor 3***
I1	0.5194	0.3153	0.0161		0.1525	0.5739	0.1299
I2	0.4976	0.3531	-0.0226		0.1202	0.5926	0.0850
I3.2	0.6267	0.3654	-0.1482		0.2312	0.7034	-0.0045
I3.3	0.2724	0.1553	-0.0981		0.1103	0.3076	-0.0343
I3.4	0.5455	0.4209	-0.1643		0.1400	0.6930	-0.0434
I4	0.5888	0.3586	-0.0445		0.1860	0.6597	0.0865
I7	0.6645	0.3863	-0.0032		0.2119	0.7247	0.1441
I8	0.6001	0.4062	-0.0438		0.1619	0.7023	0.0876
I9	0.0293	-0.0057	0.0692		0.0093	0.0060	0.0746
I10	0.1980	0.2424	0.0238		-0.0277	0.3068	0.0601
I11	0.3648	0.1741	0.1145		0.1160	0.3545	0.1935
I12	0.6083	0.0053	0.0358		0.4191	0.4006	0.1877
I13	0.6757	0.2323	-0.1165		0.3482	0.6331	0.0455
I14	0.5989	-0.4062	0.0422		0.6871	0.0892	0.2131
I15	0.5322	-0.4614	0.0423		0.6769	0.0044	0.1993
I16	0.4125	-0.4188	-0.1054		0.5963	-0.0237	0.0241
I17	0.7021	-0.2175	-0.1288		0.6714	0.3195	0.0640
I18	0.4204	0.3447	0.0944		0.0455	0.5200	0.1790
I19	0.3030	-0.3790	-0.2387		0.5216	-0.0489	-0.1343
I22	0.3717	-0.0605	-0.1845		0.3445	0.2249	-0.0814
I23	0.7791	-0.1430	-0.1053		0.6706	0.4223	0.1021
I25	0.4694	-0.2381	-0.0354		0.4998	0.1383	0.0967
I26	0.6994	-0.1840	-0.0996		0.6405	0.3386	0.0898
I27	0.0593	0.1044	0.0800		-0.0457	0.1058	0.0867
I28	0.2284	0.1229	0.2100		0.0327	0.2139	0.2540
I29	0.4852	-0.0562	0.8362		0.1962	0.1684	0.9333
I30	0.8260	-0.3710	-0.1159		0.8592	0.2860	0.1157
I31	0.7962	-0.3972	-0.0966		0.8514	0.2444	0.1283
I32	0.4084	-0.1207	0.8446		0.1833	0.0688	0.9254

Valores obtenidos mediante Statgraphics.

Se observa en la Tabla W, en las columnas 2, 3 y 4, correspondientes a los factores antes de rotar, que el factor 1 tiene varios pesos altos, así como el factor 2 respectivamente. Aunque el factor 3 sólo se distingue por pesos altos en I29 e I32. Por su parte, tras la rotación, en el

factor 1 sobresalen ocho ítems, en el factor 2 sucede lo mismo y el factor tres repite como antes de la rotación:

Tabla 4.7: Tabla que contiene los ítems que sobresalen por su peso en cada factor.

Ítems con mayor peso en cada factor		
Factor 1	**Factor 2**	**Factor 3**
I14	I1	I29
I15	I2	I32
I16	I3.2	
I17	I3.4	
I23	I4	
I26	I7	
I30	I8	
I31	I13	

Elaboración propia.

Los ítems que se muestran en cada columna indican, a su vez, mayor correlación de cada factor con el ítem correspondiente. Antes de la rotación, se entremezclaban los ítems de manera que no resultaba claro distinguir respecto a qué factor tenían mayor peso, tras la rotación, con la Tabla V queda mejor especificado. Esto se corroborará con la esfera de correlaciones.

4.4.3.4 Círculo-esfera de correlaciones

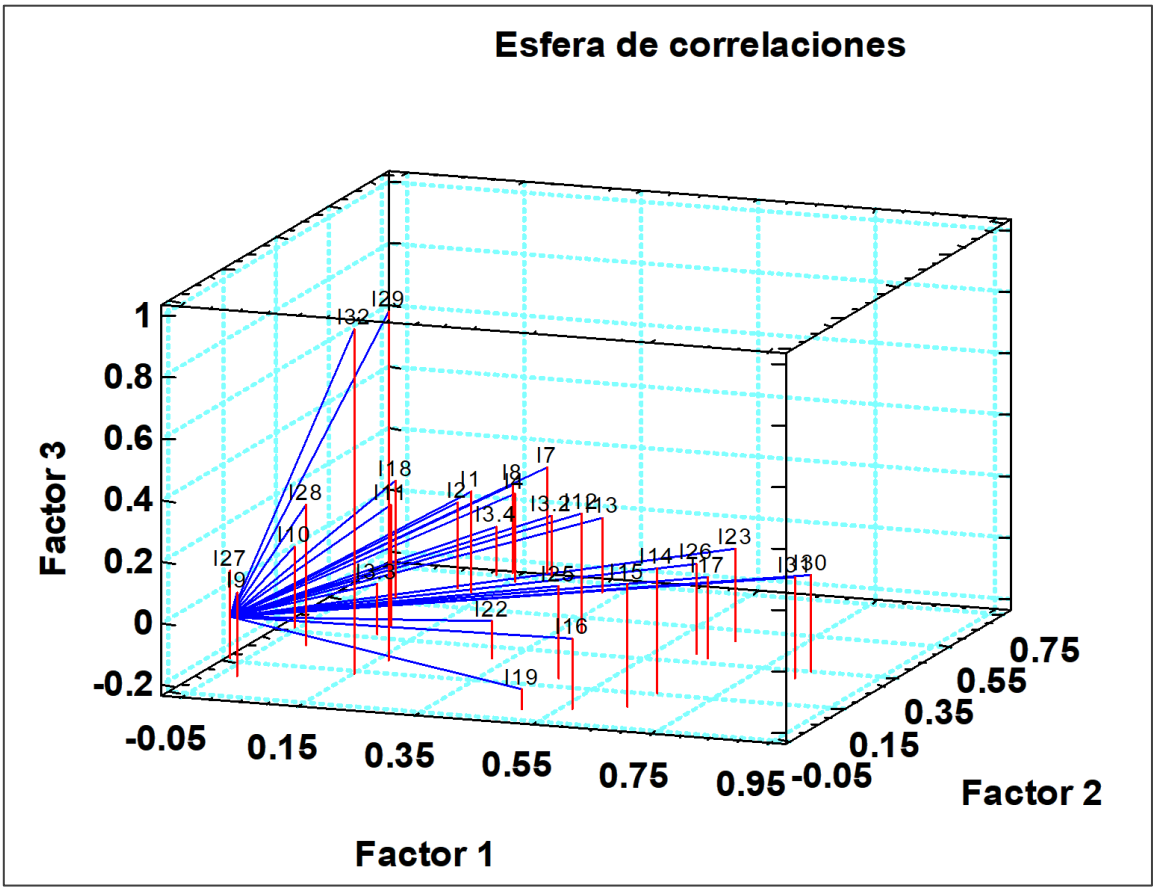
El círculo de correlaciones es un gráfico que permite observar para cada variable (ítem) cuál es su ubicación dentro del espacio generado por los dos primeros factores. Es un círculo de radio unitario por la cualidad de que aquella variable que pueda ser explicada completamente por ambos factores quedará mapeada sobre la circunferencia; y para las variables en general, cuando no toda su varianza resulta explicada por los dos primeros factores, éstas se encuentran siempre dentro del círculo.

Dado que se han elegido tres factores, éstos permiten la generación de una esfera unitaria con propiedades semejantes a lo expuesto sobre el círculo unitario: aquella variable que pueda ser explicada completamente por los tres factores se encontrará sobre la superficie de la esfera (a manera de ejemplo, tal es casi el caso del ítem I29 que tiene una varianza específica de

0.0629, es decir, casi nula; a la vez, correlación casi unitaria con el tercer factor mientras que lo es casi nula con los primeros dos factores lo cual coloca a este ítem casi sobre la esfera unitaria en posición muy cercana al "polo norte").

En la Gráfica X se observa el modo en que cada ítem se representa por una línea que parte del origen y se dirige hasta el punto que le corresponde (las coordenadas dadas por los pesos). La línea corresponde a la proyección en el espacio tridimensional del eje que representa al ítem en el espacio de dimensión 29.

Gráfica 4.3 Esfera de correlaciones



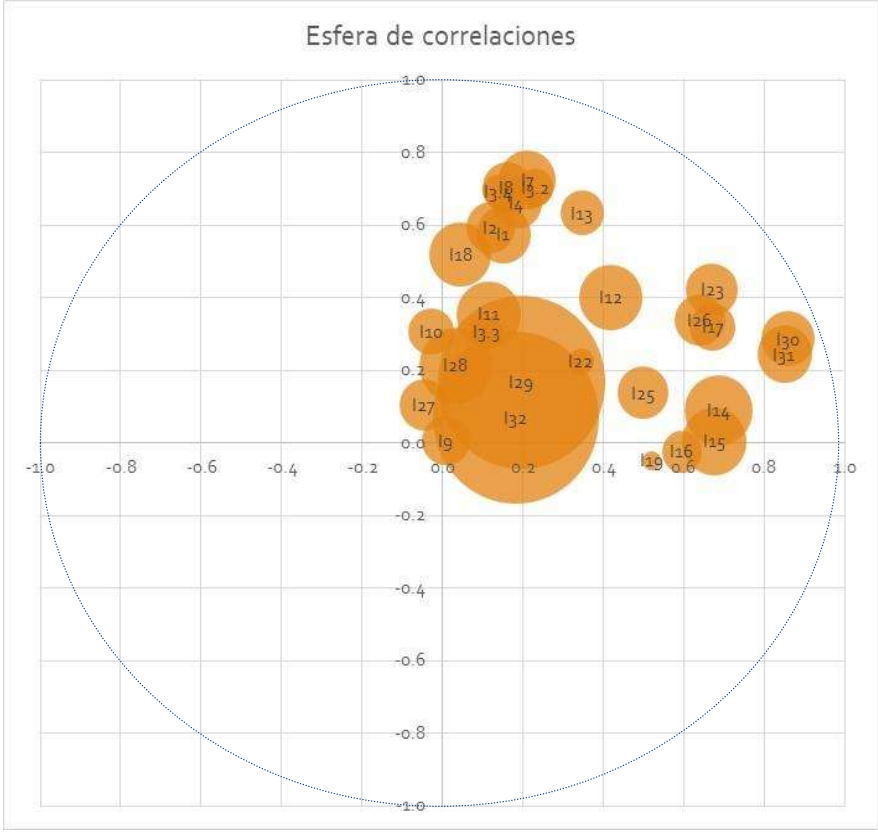
Obtenida mediante el software Statgraphics.

La Gráfica W permite observar los mismos valores desde una perspectiva desde "arriba" del plano generado por los factores 1 y 2 (horizontal y vertical respectivamente), y con el tercer factor representado por la magnitud de las esferas con una sensación de profundidad: entre

más grande la esfera, más separada del plano de los factores 1 y 2, entre más chica la esfera más profunda en la perspectiva y alejada del observador.

Con ambos gráficos se puede obtener una interpretación semejante, para el factor 1:
Primero se realizó la observación de aquellos ítems más unidos al eje horizontal (en la Gráfica W). Son los ítems I14, I15, I16 e I19, su significado es que dichos ítems tienen casi plena correlación con el factor 1, y con el resto de los factores ésta es casi nula. Dado que sus valores van desde el 0.52 al 0.68, resulta evidente que su correlación no es perfecta (lo que sería de 1) de modo que tienen una varianza específica media, no explicada por los tres factores. En concreto, son 0.47, 0.50, 0.64 y 0.71, indicando lo que les falta a los factores para explicar a tales ítems.

Gráfica 4.4: Esfera de correlaciones.



Elaboración propia en Excel. El ancho de las esferas representa la altura en el tercer factor.

- Además, se observan aquellos ítems con valores altos en el factor 1, pero que no se hallan tan paralelos al eje horizontal como los mencionados arriba. Tales son: I17, I23, I26, I30 e I31, que aparentan un ramillete en una dirección semejante en el gráfico X. Tienen también correlación alta (va desde 0.49 hasta 0.85) con el primer factor, pero además éstos tienen valores superiores a 0.24 en el segundo factor, ligeramente distintos a un valor nulo.

- Para el factor 2
  - Se observa básicamente sólo al ítem I18 en una posición cercana al eje vertical en la Gráfica W y con un peso de 0.52 en el segundo factor y casi nulos en los otros dos factores.
  - Además, los ítems I1, I2, I3.2, I3.4, I4, I7, I8, I13 en una dirección de alta correlación con el segundo factor y una baja, no nula, correlación con el primer factor y casi nula con el tercer factor. En el gráfico X parecieran un ramillete de líneas en una dirección semejante. Tales ítems estarían midiendo prácticamente lo mismo.

- Para el factor 3
  - Se observa únicamente un par de ítems de muy alto peso en este factor, los ítems I29 e I32. Se interpreta que su correlación con el factor 3 es superior a 0.90 y casi nula con el resto de los factores, de modo que este factor prácticamente sólo se distinguiría por tales ítems.

Tabla 4.8 Hallazgo de correlaciones mayores de los ítems con cada factor a través de la esfera de correlaciones. Se colocan en *cursivas* los ítems que habían sido observados con baja comunalidad.

Mayores correlaciones por factor casi exclusivas		
Factor 1	**Factor 2**	**Factor 3**
I14	*I18*	I29
I15		I32
I16		
I19		
Mayores correlaciones, no exclusivas		
I17	I1	
I23	I2	
I26	I3.2	
I30	I3.4	
I31	I4	
	I7	
	I8	
	I13	

Elaboración propia.

En el factor 1 se agrega, respecto a al ítem I19 y en el factor 2 el ítem I18. En tal tabla no habían sido considerados dado que su representatividad en el espacio generado por los tres factores fue baja (su varianza específica era alta). Con la esfera de correlaciones se encuentra que ambos pueden ser tomados en cuenta dado que, de su varianza explicada por la comunalidad, alrededor del 90% de ella se encuentra asociada al factor correspondiente, razón por la que se encuentran prácticamente sobre el eje horizontal el I19 y vertical el I18.

4.4.3.5 Mapa de individuos en los factores e interpretación del significado de cada factor

El logro final de la interpretación del análisis factorial se obtiene a través de la observación de los individuos en relación con cada factor. Para conseguirlo, primero se analizan las coordenadas de cada individuo en cada uno de los tres factores, seguidas de un gráfico de dispersión en el espacio generado por los tres factores. A continuación, se representa lo menicionado en una matriz de gráficos de dispersión con lo cual se estará en posibilidades de hallar polaridades de individuos para cada factor. Entonces se procederá a interpretar qué significa cada uno de los polos hallados, de modo que con ello se habrá finalmente llegado a la comprensión de lo que distingue a cada factor y su posible significado. La Tabla T muestra la puntuación que cada individuo recibe en cada factor, esto es, es la transformación de sus

respuestas a los 29 ítems en cuestión, a sólo tres factores, lo que reduce de estar en la dimensión 29 a un espacio tridimensional.

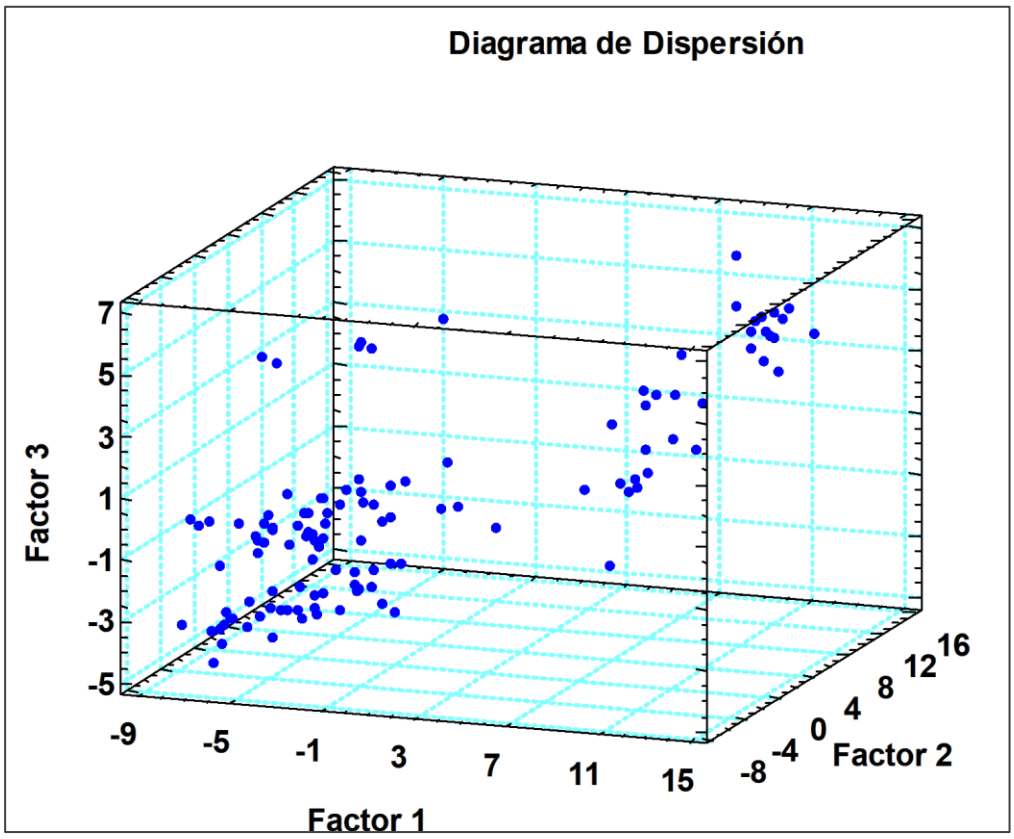
Tabla 4.9: Matriz de puntuaciones de cada individuo sobre cada factor.

		Factor	*Factor*	*Factor*
#	*Etiqueta*	*1*	*2*	*3*
1	DirMor-1	9.95	14.71	3.45
2	DirMor-2	10.65	13.76	2.55
3	DirMor-3	12.70	12.27	4.12
4	DirMor-4	8.31	14.97	4.27
5	DirMor-5	9.71	12.98	3.88
6	DirMor-6	10.27	12.89	3.00
7	DirMor-7	10.47	12.72	3.98
8	DirMor-8	10.71	13.99	4.21
9	DirMor-9	9.23	14.87	3.86
10	DirMor-10	11.06	13.78	4.62
11	DirMor-11	10.22	11.65	3.61
12	DirMor-12	10.02	14.85	3.38
13	DirMor-13	10.27	14.35	4.31
14	DirMor-14	7.45	13.41	1.34
15	DirMor-15	9.75	14.15	4.21
16	DirMor-16	9.10	12.96	6.34
17	AdmMor-1	-4.00	-3.19	-2.46
18	AdmMor-2	-1.47	-5.22	-2.67
19	AdmMor-3	-0.26	-0.92	0.77
20	AdmMor-4	-3.22	-3.45	-2.65
21	AdmMor-5	-4.85	-4.46	0.02
22	AdmMor-6	-0.07	-3.16	0.02
23	AdmMor-7	-0.40	-4.35	5.71
24	AdmMor-8	-2.90	-3.08	-0.37
25	AdmMor-9	-1.24	-3.27	0.82
26	AdmMor-10	-3.30	-5.20	-0.11
27	AdmMor-11	0.42	-3.89	-2.88
28	AdmMor-12	-0.93	-1.78	-3.02
29	AdmMor-13	-4.45	-5.14	-0.33
30	AdmMor-14	-2.54	0.27	4.97
31	AdmMor-15	1.05	-0.20	-0.11
32	AdmMor-16	-0.18	4.11	0.55
33	AdmMor-17	-0.67	-0.08	-2.01
34	AdmMor-18	-0.44	-2.06	-1.64
35	AdmMor-19	-2.87	-3.37	0.49
36	AdmMor-20	-1.47	-1.46	-2.60
37	AdmMor-21	2.01	-0.87	0.14
38	AdmMor-22	-0.11	-4.00	0.01
39	AdmMor-23	-1.52	-3.40	-2.21
40	OpMor-1	-6.63	-4.96	-3.56
41	OpMor-2	-4.93	-0.32	-4.04
42	OpMor-3	-5.77	-2.40	-0.67
43	OpMor-4	-5.42	-2.60	-3.34
44	OpMor-5	-2.89	-1.37	-0.06
45	OpMor-6	-5.89	-4.26	-3.69
46	OpMor-7	-5.13	-3.18	-0.64
47	OpMor-8	-5.61	-3.83	-0.82
48	OpMor-9	-4.72	-1.45	-3.57
49	OpMor-10	-2.56	-0.47	-2.35
50	OpMor-11	-7.00	-4.31	-3.83
51	OpMor-12	-3.15	-4.02	-0.58
52	OpMor-13	-6.30	-6.99	-4.41
53	OpMor-14	-3.06	-2.96	-2.61
54	OpMor-15	-4.36	-0.96	-0.46
55	DirUru-1	7.04	0.47	0.78
56	DirUru-2	9.79	1.48	3.83
57	DirUru-3	9.91	3.35	3.51
58	DirUru-4	9.37	1.34	3.47
59	DirUru-5	4.45	-2.93	-0.03
60	DirUru-6	8.94	2.25	3.80
61	DirUru-7	9.78	4.58	4.62
62	DirUru-8	8.50	-0.41	-1.47
63	DirUru-9	8.95	1.43	0.80
64	DirUru-10	8.73	1.21	0.65
65	DirUru-11	8.51	0.79	0.99
66	DirUru-12	9.05	2.39	1.08
67	DirUru-13	8.58	-0.47	3.15
68	DirUru-14	10.70	3.80	1.70
69	DirUru-15	8.85	2.82	1.78
70	DirUru-16	9.07	0.99	1.14
71	DirUru-17	9.75	3.70	2.01
72	AdmUru-1	-1.38	0.53	0.38
73	AdmUru-2	-2.32	-2.25	0.62
74	AdmUru-3	-2.45	-5.43	-2.86
75	AdmUru-4	-1.45	-1.27	-2.05
76	AdmUru-5	-3.99	-0.33	-1.39
77	AdmUru-6	-2.92	1.00	0.39
78	AdmUru-7	-5.22	-2.97	-2.73
79	AdmUru-8	-5.98	-5.69	-3.19
80	AdmUru-9	-2.82	-4.82	-1.23
81	AdmUru-10	-4.11	-5.14	-2.86
82	AdmUru-11	-4.28	-3.57	-1.01
83	AdmUru-12	-2.30	-5.95	-0.40
84	AdmUru-13	0.90	0.62	5.88
85	AdmUru-14	-3.42	-3.77	-0.54
86	AdmUru-15	-2.32	1.15	-0.44
87	AdmUru-16	-1.82	-1.45	0.14
88	AdmUru-17	-3.00	-1.46	-2.12
89	AdmUru-18	-2.00	-1.53	-2.70
90	AdmUru-19	-0.73	-4.76	-0.50
91	AdmUru-20	-5.46	-1.84	4.45
92	AdmUru-21	-5.22	-4.64	-1.20
93	AdmUru-22	-3.18	-4.64	-0.50
94	AdmUru-23	-1.93	-1.94	-2.70
95	AdmUru-24	-3.49	-5.98	-2.69
96	AdmUru-25	-3.60	-3.61	0.00
97	AdmUru-26	-6.92	-5.63	-3.67
98	AdmUru-27	-3.31	-1.75	-0.29
99	OpUru-1	-3.39	-2.44	-1.26
100	OpUru-2	-6.82	-1.39	-3.44
101	OpUru-3	-6.84	-4.18	-3.26
102	OpUru-4	-8.43	-5.05	-3.67
103	OpUru-5	-6.79	-4.87	-1.66
104	OpUru-6	-3.77	-1.89	-3.36
105	OpUru-7	-5.27	-2.85	-4.22
106	OpUru-8	-6.32	-4.02	-0.41
107	OpUru-9	-5.61	-3.45	-3.44
108	OpUru-10	-5.67	-3.44	-1.02
109	OpUru-11	-3.68	-1.56	0.18
110	OpUru-12	-2.35	-0.64	4.99
111	OpUru-13	-8.35	-3.28	-0.73
112	OpUru-14	-8.88	-2.76	-0.68
113	OpUru-15	-4.52	-5.85	-0.60
114	OpUru-16	-5.78	-7.37	-3.71
115	OpUru-17	-6.98	-3.27	-3.62
116	OpUru-18	-5.74	0.32	-0.15
117	OpUru-19	-5.57	-3.37	4.91
118	OpUru-20	-7.49	-4.34	-0.35

Fuente: Elaboración propia con valores obtenidos en Statgraphics.

Las puntuaciones de cada individuo en los tres factores, como ya se observó, pueden permitir mapearlos en el espacio tridimensional generado por los factores. El gráfico de dispersión en el espacio generado por los tres factores se presenta en la Gráfica V. En ella se observan ciertas nubes de puntos que dan idea de cómo se distribuyen los individuos en el espacio acorde a sus respuestas.

Gráfica 4.6 Gráfica de dispersión de los individuos en los tres factores.



Fuente: elaborado en software Statgraphics

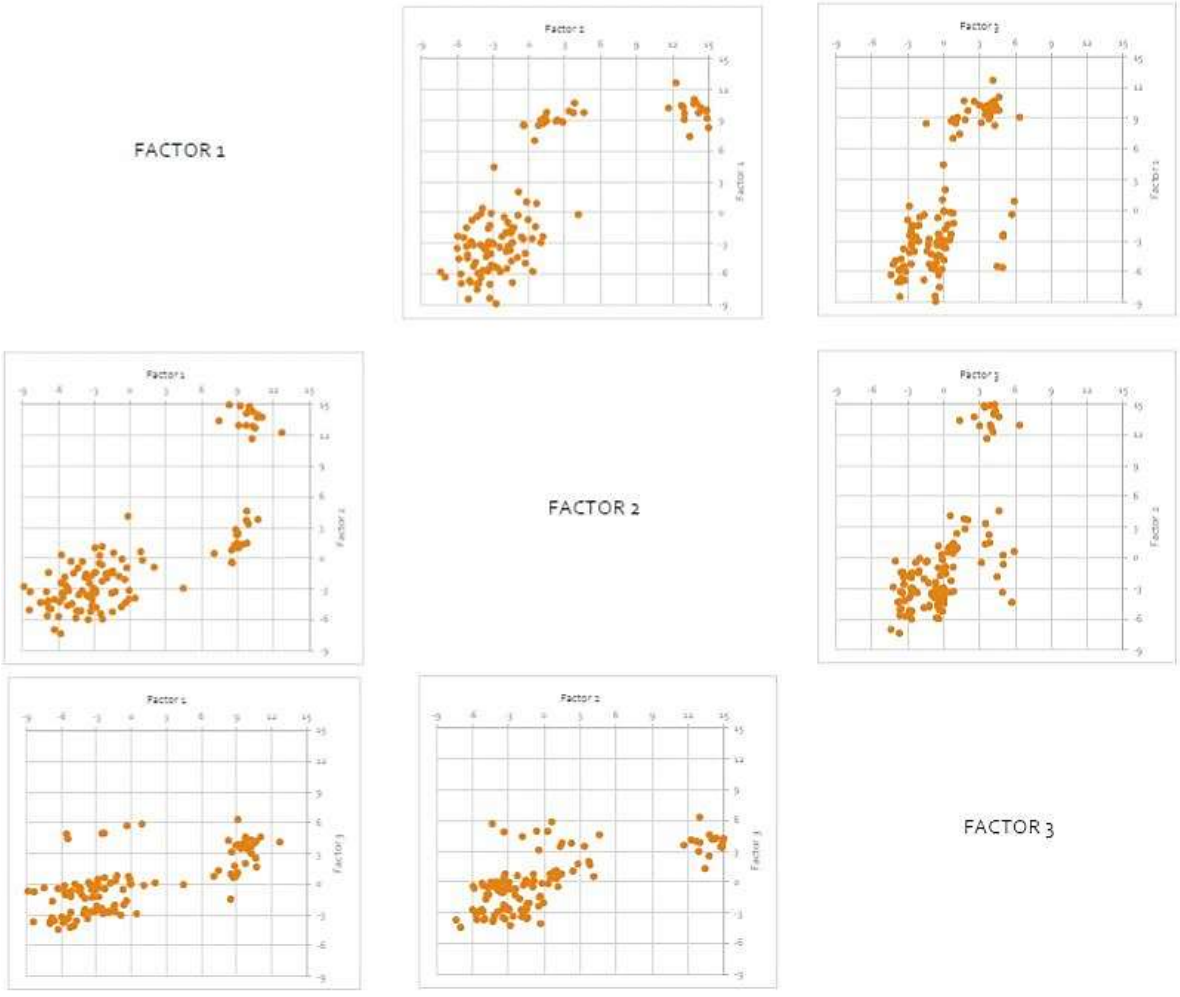
Un análisis preliminar del Gráfico V permite observar ciertas agrupaciones más o menos evidentes:

- Una gran nube, ligeramente conformada por dos subnubes, en los valores negativos de los factores 1 y 3
- Una nube de menos individuos, también conformada por dos subnubes, en los valores positivos del factor 1.

- Una última nube muy ligera (pocos individuos) en los valores positivos del factor 3 y negativos del factor 1.

Para contar con una mejor percepción de este mapeo, es de gran utilidad la matriz de gráficos de dispersión en la cual se observan los individuos en los factores de dos a dos, es decir, se obtienen los gráficos de dispersión para cada par de factores. En la figura Z se presenta tal matriz.

Gráfico 4.7 Matriz de gráficos de dispersión para la observación de los individuos en los planos dados por los factores dos a dos.



Fuente: elaboración propia.

Con esta matriz de gráficos de dispersión se pudo alcanzar a obtener mayor claridad de cómo se distribuyeron los individuos en el espacio generado por los tres factores acorde a sus respuestas. Se detallan a continuación a partir de comprender que la intención principal en este análisis es hallar los individuos antípodas para cada factor, es decir, los que están en un extremo y lo que están en el contrario del factor en cuestión, para poder interpretar mejor qué es lo que está midiendo dicho factor.

Se describen a continuación los hallazgos. Para ello, se revisará la matriz de gráficos de dispersión por cada renglón. Esto llevará a una descripción primero de lo que sucede en relación con el factor 1 (primer renglón de la matriz), a continuación de lo que es propio para el factor 2 (renglón medio), y por último al factor 3 (renglón inferior). Cabe mencionar que ésta es una matriz simétrica, el gráfico presente en la coordenada (i,j) de la matriz aparece la coordinada (j,i) con los ejes invertidos; de tal modo, se podrían obtener las mismas conclusiones si se siguiera la revisión columna por columna, de izquierda a derecha:

- En los dos gráficos superiores, el factor 1 se encuentra en el eje vertical. Es claro que este factor tiene dos polos de individuos, unos con puntuaciones de 6 a 13 en este factor y los otros entre el -9 y el 0.
    - Las puntuaciones mayores corresponden casi íntegramente a los individuos que conforman nivel directivo tanto en Morelia como en Uruapan (el quinto directivo de Uruapan no tiene puntuación mayor a 6, sino 4.45).
    - Las puntuaciones menores de manera complementaria corresponden casi íntegramente al resto de los individuos, es decir, son casi todos los administrativos y operativos de ambas localidades.
    - El gráfico superior de la derecha muestra a los individuos de puntuaciones mayores mezclados (el factor 3 no los distingue de modo particular) mientras que el gráfico superior central permite distinguir esa mezcla, colocando muy a la derecha a un subgrupo: los directivos en Morelia. Esto será puntualizado al analizar el factor 2.
    - En cuanto a los individuos de puntuaciones menores (los de -9 a 0), en el gráfico superior de la derecha se distinguen tres franjas (de éstas se puntualizará al analizar el factor 3).

- En los dos gráficos del renglón medio, el factor 2 es el que se encuentra en el eje vertical. Es claro que este factor tiene también dos polos de individuos, unos con puntuaciones de 11 a 15 en este factor y los otros entre el -9 y el -1.
    - Las puntuaciones mayores corresponden íntegramente a los individuos que conforman nivel directivo de Morelia.
    - Las puntuaciones menores de manera complementaria corresponden casi íntegramente a todos los administrativos y operativos de ambas localidades. Además, se incluye sólo al quinto directivo de Uruapan en este extremo.
    - El gráfico de la derecha en el renglón medio muestra al grupo inferior con tres franjas que ya se habían mencionado arriba y que se puntualizarán al analizar el factor 3.

- En los dos gráficos del renglón inferior, el factor 3 se encuentra en el eje vertical. Permite observar un tipo de "franjas" que puede llevar a interpretar la existencia de tres subgrupos, uno alto, otro medio y otro de valores inferiores. El centro de este análisis está en precisar lo que distingue a los extremos, pero se considerará aun así al grupo intermedio para este factor para procurar una interpretación.
    - Se delimitaron los grupos del modo siguiente acorde a sus valores en el tercer factor:
        - Alto: 2 a 7
        - Medio: -1.5 a 1.30
        - Bajo: -5 a -1.5
    - Entre los individuos con puntuación alta en el factor 3 se encuentran todos los directivos de Morelia salvo el 14, además de dos administrativos de la misma ciudad (el 7 y el 14); y de Uruapan tiene a siete directivos de Uruapan (2, 3, 4, 6, 7, 13, 17), dos administrativos (13 y 20) y dos operativos (12 y 19).
    - La franja intermedia está compuesta por cincuenta individuos:
        - De Morelia
            - 12 administrativos
            - 6 operativos
        - De Uruapan

        - 8 directivos
        - 15 administrativos
        - 9 operativos
    - Y los individuos de menor puntuación se conforma de 37 individuos, ninguno directivo:
        - De Morelia
            - 9 administrativos
            - 9 operativos
        - De Uruapan
            - 10 administrativos
            - 9 operativos
    - Para el tercer factor, entonces, se encuentra que en un extremo se encuentran los directivos de Morelia acompañados por siete de Uruapan y unos muy específicos administrativos y operativos de ambas localidades, y en el otro extremo 37 individuos conformados por administrativos y operativos de ambas localidades casi en igual número.

Hasta este punto ya se ha podido distinguir algunas de las cualidades de cada factor al observar sus grupos antípodas de individuos. Para comprender con mayor precisión lo que distingue a cada factor y poder, así, construir una interpretación de su significado, se procede con esos grupos antípodas de individuos a observar qué tipo de respuestas los caracteriza.

En el Anexo II se presentan las tablas de respuestas de cada uno de los grupos para cada ítem. A continuación, se analiza para cada factor sus distinciones y se presenta la interpretación que pueda tener:

- Factor 1
    - Los individuos en los extremos respecto a este factor se distinguen por haber contestado de manera consistentemente distinta en los ítems 14, 15, 16, 19 y 25; esto es, dentro de un extremo de manera casi homogénea, pero tal extremo tiene respuestas contrarias a las del otro extremo:

- Los individuos de mayor puntuación en el factor, los directivos, dan en estos ítems calificaciones de sólo 5 (en I14 e I25) o 4 y 5 en los otros ítems.
- Mientras que los individuos con puntuación baja en el factor dan en esos mismos ítems valores desde 3 hasta 5.
- El promedio en las respuestas para cada uno de estos ítems para cada grupo de individuos extremos se muestra en la tabla siguiente, asimismo se incluye la diferencia entre tales promedios.

	I14	*I15*	*I16*	*I19*	*I25*
Altos, promedio	5.00	4.91	4.66	4.75	5.00
Bajos, promedio	4.06	4.07	3.85	4.23	4.38
Diferencia	0.94	0.83	0.80	0.52	0.62

- **Interpretación:** El factor 1 parece entonces que permite medir la diferencia de percepciones que consideran que el recurso humano es suficiente en lo administrativo y operativo y que permite atender la política pública de turismo, que además existe un marco normativo que reconoce las competencias de los diversos sectores y gobierno y existe también un programa para la promoción y aprovechamiento de los atractivos turísticos, además que se cuenta con el recurso público para los distintos tipos de turismo. Es un factor que enuncia *una diferencia clara entre lo que asume como adecuado el nivel directivo en suficiencia de recursos humanos, marco normativo que reconoce competencias, un buen programa de promoción y recursos adecuados, y la visión contraria de los administrativos y operativos que lo ven de modo distinto.* Se puede resumir en que *el factor 1 mide el reconocimiento de marco normativo, programa y recursos suficientes*.

- Factor 2
  - Los individuos en los extremos respecto a este factor se distinguen por haber contestado de manera consistentemente distinta en los ítems 3.2, 3.4, 4, 7 y 8:

- Los de mayor puntuación en este factor, los directivos de Morelia, dan en estos ítems calificaciones de sólo 5 (en I3.2 e I7) o casi íntegramente 5 en los otros ítems.
- Los de menor puntuación en el factor consistentemente asignan valores de 3 y 4 en estos ítems, y ningún 5.
- El promedio en las respuestas para cada uno de estos ítems para cada grupo de individuos extremos se muestra en la tabla siguiente, asimismo se incluye la diferencia entre tales promedios.

	I3.2	*I3.4*	*I4*	*I7*	*I8*
Altos, promedio	5.00	4.75	4.81	5.00	4.88
Bajos, promedio	3.46	3.41	3.39	3.39	3.31
Diferencia	1.54	1.34	1.43	1.61	1.56

- **Interpretación:** El factor 2 se distingue en los ítems mencionados, mismos que son relativos a la validación del modelo. De modo que con el factor 2 se está midiendo el reconocimiento de la importancia de que considerar que el turismo tiene varias manifestaciones y que importa que haya acceso sin discriminar, además que exista el marco normativo que claramente reconozca y fomente el turismo, y también considerar que los recursos humanos sean idóneos y que existan acciones públicas de la organización del gobierno destinadas a fomentar el turismo. Este factor permite *ver con claridad la importancia dada a reconocer los distintos tipos de turismo, sin discriminación, con un marco normativo favorable, personal idóneo y acciones bien pensadas, (todo esto por parte exclusiva de los directivos de Morelia) contra la visión contraria por parte de casi todos los administrativos y operativos de ambas localidades.* Se puede resumir en que el *factor 2 mide el reconocimiento de la importancia de comprender de modo adecuado lo que es turismo, de contar con personal idóneo y de realizar acciones adecuadas*.

- Factor 3
  - Los individuos en los extremos respecto a este factor se distinguen por haber contestado de manera consistentemente distinta en los ítems 18, 28, 29 y 32:

- Los de mayor puntuación en el factor, ya descritos antes, dan en estos ítems calificaciones de 3, 4 y 5 en los ítems mencionados.
- Los de menor puntuación en el factor consistentemente asignan valores de 3 y 4 al ítem I18 (y un 5), valores de 2 y 3 en el ítem I28 y casi íntegramente valor 2 para los ítems I29 e I30.
- El promedio en las respuestas para cada uno de estos ítems para cada grupo de individuos extremos se muestra en la tabla siguiente, asimismo se incluye la diferencia entre tales promedios.

	I18	*I28*	*I29*	*I32*
Altos, promedio	4.29	3.14	3.96	3.79
Bajos, promedio	3.57	2.43	2.03	2.03
Diferencia	*0.72*	*0.71*	*1.94*	*1.76*

- **Interpretación:** El factor 3 se distingue en los ítems mencionados. Esto lleva a considerar que el factor 3 está midiendo la existencia de un diagnóstico integral y actualizado del turismo en el municipio, además de actividades relativas a la participación social como es una adecuada difusión de la política de turismo, la consulta a la sociedad para conocer problemas de las comunidades, y la participación pública/privada para generar estrategias que den buenos resultados en el fomento del turismo. Este factor se centra entonces en *la evaluación de qué tanto se relaciona la organización destinada al turismo en el municipio con la realidad dada por los agentes sociales y los diagnósticos*. En resumen, *el factor 3 se puede decir que mide los diagnósticos y la consulta social para la elaboración y ejecución de acciones de fomento del turismo.*

4.4.3.6 Interpretación de lo observado en el análisis factorial

El análisis factorial permite obtener una serie de interpretaciones en relación con los datos bajo estudio. La principal de ellas es la posibilidad de encontrar el significado de cada uno de los factores, y como complemento, la posibilidad de lograr una descripción de la

dispersión/agrupación de los individuos participantes, y la posibilidad de comprender lo correspondiente a las variables (ítems).

Se resume, entonces, lo hallado en el análisis factorial. En primer lugar, se puede decir que los tres factores hallados tienen la siguiente significación:

- El factor 1: correspondiente a la mayor fuente de variabilidad, el 52.7%, se da en el reconocimiento o no de la suficiencia de marco normativo, programa y recursos.
- El factor 2: su explicación de la varianza es del 15.8% y se centra en reconocer la importancia de una comprensión adecuada del turismo, de contar con personal idóneo y de realizar acciones adecuadas de fomento.
- El factor 3: con un 11.1% de explicación de la varianza pone la atención en los aspectos de contacto con "la realidad": diagnóstico adecuado y consulta social para elaboración y ejecución de acciones de fomento del turismo.

En segundo lugar, los "expertos" participantes en el estudio pudieron quedar claramente agrupados, ya sea en el espacio tridimensional (las "nubes" que ya se han comentado) u observados por posiciones extremas en los factores.

Se halló que la distinción principal que se da en los primeros dos factores se encuentra claramente ligada a la jerarquía organizacional:

- El factor 1 agrupa en un extremo a los directivos de ambas localidades, y en el otro extremo al resto, administrativos y operativos.
- El factor 2 agrupa en un extremo a los directivos de sólo Morelia y en el otro extremo a gran parte de los administrativos y operativos.

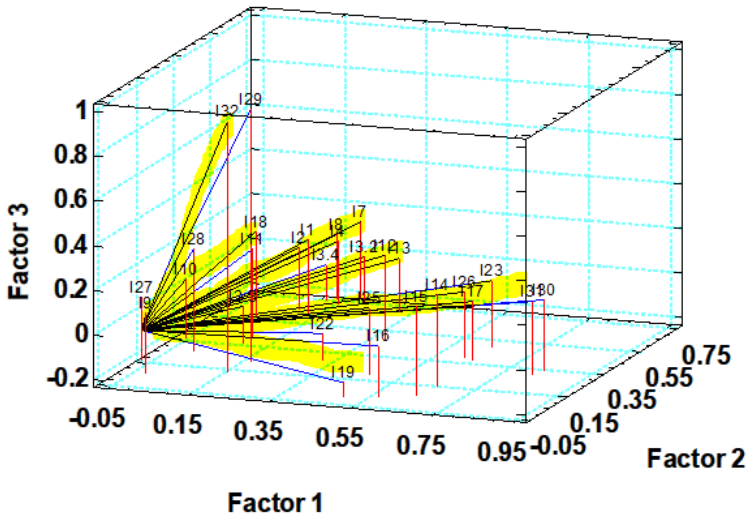
Fue el tercer factor el que pudo proporcionar una distinción más allá de la mera jerarquía, aunque en un extremo se encontraron a casi todos los directivos de Morelia, en otro no se encontraron todo el resto, sino sólo una parte:

- El factor 3 distingue en un extremo a los directivos de Morelia, la mitad de los directivos de Uruapan, dos administrativos de Morelia y dos de Uruapan y dos operativos de Uruapan, y en el otro extremo a una parte de cada una de las otras categorías.

La interpretación que se puede dar de estas distinciones puede estar en dos posibilidades. Una es que el carácter de directivo da acceso a mayor información, de manera que califican mejor los ítems, a diferencia de quienes no son directivos. Más aún, los directivos en la capital podrían también contar con aún mayor información o preparación para distinguir positivamente los ítems que conformaron las cuestiones del estudio.

En tercer y último lugar, lo que corresponde a alguna agrupación de los ítems, lo que a su vez se liga con sus correlaciones mutuas, puede observarse en su relación con cada factor (como ya fue expuesto en la tabla U); no obstante, también puede aventurarse una agrupación de direcciones en el espacio tridimensional. La Gráfica U es una propuesta al respecto, muestra 6 direcciones (líneas amarillas) que podrían conjuntar los ramilletes que en cada una de tales direcciones se observan. Se puede decir que los 29 ítems que se ocuparon en el análisis se podrían reducir a sólo seis direcciones.

Gráfica U: Esfera de correlaciones con la marca de direcciones que pueden agrupar las direcciones de los conjuntos de ítems correlacionados.



Fuente: elaboración propia sobre la esfera de correlaciones presentada en la gráfica.

4.4 Descripción de resultados

En este apartado se dará una descripción de los resultados obtenidos de la aplicación de las 54 encuestas aplicadas a Morelia y las 64 encuestas aplicadas a Uruapan, dando un total de 118 encuestas aplicadas.

4.4.1 Correlaciones

Con respecto a la correlación entre las variables de investigación, la siguiente tabla denota que hay gran fuerza y dirección de una relación lineal y proporcional entre dos variables estadísticas, los cuadros con relleno de color tienen una correlacionalidad superior a .30, y los espacios en blanco quieren decir que todos los encuestados respondiendo con un número 5 (muy de acuerdo).

		VALIDACIÓN DEL MODELO												RECURSOS HUMANOS					RECONOCIMIENTO DEL P.P.				AUTORIDAD	COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN		RECURSOS ECONÓMICOS				PARTICIPACIÓN SOCIAL					
		I1	I2	I3.1	I3.2	I3.3	I3.4	I4	I5	I6	I7	I8	I9	I10	I11	I12	I13	I14	I15	I16	I17	I18	I19	I20	I21	I22	I23	I24	I25	I26	I27	I28	I29	I30	I31	I32
VALIDACIÓN DEL MODELO	I1	1.00																																	
	I2	0.45	1.00																																
	I3.1			1.00																															
	I3.2	0.48	0.38		1.00																														
	I3.3	0.06	0.13		0.35	1.00																													
	I3.4	0.33	0.46		0.55	0.31	1.00																												
	I4	0.44	0.41		0.50	0.25	0.41	1.00																											
	I5								1.00																											
	I6									1.00																										
	I7	0.58	0.48		0.55	0.20	0.52	0.53			1.00																								
	I8	0.39	0.42		0.57	0.29	0.47	0.62			0.47	1.00																							
	I9	-0.01	-0.04		-0.03	-0.06	-0.03	-0.01			0.03	0.04	1.00																						
	I10	0.11	0.23		0.20	0.02	0.27	0.23			0.20	0.19	0.07	1.00																					
RECURSOS HUMANOS	I11	0.19	0.21		0.30	0.22	0.34	0.19			0.32	0.36	0.01	0.14	1.00																				
	I12	0.45	0.32		0.40	0.19	0.26	0.36			0.38	0.34	0.06	0.17	0.22	1.00																			
	I13	0.44	0.42		0.48	0.14	0.52	0.50			0.54	0.52	0.02	0.17	0.26	0.45	1.00																		
	I14	0.26	0.15		0.22	0.14	0.16	0.28			0.29	0.20	-0.01	-0.03	0.19	0.49	0.28	1.00																	
	I15	0.22	0.11		0.16	0.12	0.10	0.20			0.21	0.12	0.00	-0.05	0.14	0.45	0.21	0.97	1.00																	
RECONOCIMIENTO DEL P.P.	I16	0.09	0.05		0.11	0.05	0.01	0.11			0.06	0.02	-0.01	0.01	0.01	0.30	0.29	0.34	0.36	1.00															
	I17	0.27	0.26		0.31	0.17	0.27	0.34			0.42	0.28	-0.03	0.05	0.18	0.42	0.47	0.43	0.37	0.42	1.00														
	I18	0.33	0.29		0.33	0.12	0.32	0.37			0.47	0.40	0.11	0.16	0.14	0.25	0.38	0.07	0.00	0.08	0.33	1.00													
	I19	0.00	-0.04		0.17	0.10	0.17	0.07			0.06	0.07	-0.06	-0.07	0.04	0.06	0.09	0.33	0.33	0.38	0.29	-0.14	1.00												
AUTORIDAD	I20																							1.00											
COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN	I21																								1.00										
	I22	0.10	0.11		0.33	0.13	0.25	0.13			0.24	0.21	-0.07	0.01	0.07	0.16	0.24	0.18	0.17	0.25	0.29	0.18	0.26			1.00									
RECURSOS ECONÓMICOS	I23	0.32	0.34		0.49	0.23	0.37	0.40			0.38	0.41	0.01	0.20	0.23	0.48	0.52	0.43	0.39	0.42	0.67	0.23	0.23			0.36	1.00								
	I24																											1.00							
	I25	0.11	0.14		0.25	0.03	0.18	0.14			0.28	0.22	0.06	0.07	0.12	0.23	0.23	0.36	0.34	0.28	0.39	0.13	0.24			0.25	0.39		1.00						
	I26	0.31	0.34		0.33	0.16	0.32	0.36			0.42	0.33	0.16	0.05	0.15	0.44	0.43	0.52	0.48	0.34	0.57	0.30	0.33			0.26	0.53		0.38	1.00					
PARTICIPACIÓN SOCIAL	I27	0.04	0.12		0.08	0.14	0.12	-0.02			0.03	0.04	-0.05	-0.10	0.01	0.10	0.05	-0.07	-0.09	-0.07	0.05	0.04	-0.04			0.17	0.06		0.02	0.02	1.00				
	I28	0.15	0.13		0.15	0.14	0.27	0.17			0.24	0.12	-0.07	0.11	0.15	0.01	0.12	0.06	0.03	0.11	0.12	0.15	0.08			0.10	0.12		0.03	0.13	0.06	1.00			
	I29	0.22	0.19		0.18	0.04	0.12	0.22			0.28	0.23	0.06	0.10	0.32	0.30	0.21	0.32	0.29	0.14	0.24	0.26	0.01			0.04	0.31		0.23	0.25	0.12	0.32	1.00		
	I30	0.27	0.32		0.37	0.14	0.31	0.33			0.38	0.37	0.06	0.10	0.23	0.43	0.48	0.51	0.48	0.50	0.72	0.22	0.43			0.35	0.78		0.52	0.66	-0.03	0.11	0.35	1.00	
	I31	0.24	0.29		0.34	0.13	0.27	0.29			0.35	0.35	0.00	0.09	0.27	0.40	0.47	0.50	0.47	0.51	0.70	0.16	0.41			0.34	0.76		0.51	0.64	-0.01	0.09	0.34	0.95	1.00
	I32	0.16	0.13		0.11	0.00	0.02	0.16			0.20	0.18	0.06	0.07	0.18	0.25	0.16	0.29	0.27	0.15	0.20	0.22	-0.03			0.02	0.27		0.20	0.21	0.13	0.30	0.92	0.30	0.33	1.00

4.5 Inferencias

Posteriormente se realizaron pruebas t para dos muestras suponiendo varianzas iguales sobre la percepción individual de las variables, mismas que se muestran y analizan a continuación:

4.5.1 Prueba entre municipios Morelia y Uruapan

La primer prueba que se realizo fue entre los municipios de Morelia y Uruapan con respecto a la capacidad institucional promedio obtenida de los cuestionarios aplicados a los funcionarios públicos encargados de la política pública de turismo.

Prueba t para dos muestras suponiendo varianzas desiguales

	CI MORELIA	*CI URUAPAN*
Media	4.168415638	4.063845486
Varianza	0.07433738	0.07324674
Observaciones	54	64
Diferencia hipotética de las mec	0	
Grados de libertad	112	
Estadístico t	2.082633429	
P(T<=t) una cola	0.019780788	
Valor crítico de t (una cola)	1.658572629	
P(T<=t) dos colas	0.039561576	
Valor crítico de t (dos colas)	1.981371815	

Los resultados muestrales permiten concluir que el nivel de percepción de la capacidad institucional entre los municipios de Morelia y Uruapan es diferente con un nivel de confianza del 95%, con 112 grados de libertad, y un 5% de significación, con un t estadístico de 2.08 y con un 95% de confianza, por consiguiente podemos concluir que la capacidad institucional en Morelia es mayor que la de Uruapan, es decir, Ho no cae en una zona de confianza, por lo que se rechaza la hipótesis nula.

4.5.2 Pruebas entre municipios y niveles jerárquicos

Las siguientes 3 pruebas realizadas fueron sobre la capacidad institucional entre municipios y niveles jerárquicos, es decir:

- La percepción de la capacidad institucional entre los directivos de Morelia y los directivos de Uruapan.
- La percepción de la capacidad institucional entre los administrativos de Morelia y los administrativos de Uruapan.

- La percepción de la capacidad institucional entre los operativos de Morelia y los operativos de Uruapan.

	CI DIRECTIVOS MORELIA	*CI DIRECTIVOS URUAPAN*
Media	4.546180556	4.475653595
Varianza	0.003159336	0.007408883
Observaciones	16	17
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	28	
Estadístico t	2.802585995	
P(T<=t) una cola	0.004549138	
Valor crítico de t (una cola)	1.701130934	
P(T<=t) dos colas	0.009098276	
Valor crítico de t (dos colas)	2.048407142	

Los resultados muestrales permiten concluir que el nivel de percepción de la capacidad institucional entre los directivos de Morelia y Uruapan es diferente con un nivel de confianza del 95%, con 28 grados de libertad, y un 5% de significación, con un t estadístico de 2.8 y con un 95% de confianza, por consiguiente podemos concluir que la capacidad institucional percibida por los directivos en Morelia es mayor que la percibida por los directivos de Uruapan, es decir, H0 no cae en una zona de confianza, por lo que se rechaza la hipótesis nula.

	CI ADMINISTRATIVOS MORELIA	*CI ADMINISTRATIVOS URUAPAN*
Media	4.073429952	3.953395062
Varianza	0.013599766	0.014587686
Observaciones	23	27
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	47	
Estadístico t	3.568330662	
P(T<=t) una cola	0.000419978	
Valor crítico de t (una cola)	1.677926722	
P(T<=t) dos colas	0.000839956	
Valor crítico de t (dos colas)	2.011740514	

Los resultados muestrales permiten concluir que el nivel de percepción de la capacidad institucional entre los administrativos de Morelia y Uruapan es diferente con un nivel de confianza del 95%, con 28 grados de libertad, y un 5% de significación, con un t estadístico

de 3.5 y con un 95% de confianza, por consiguiente podemos concluir que la capacidad institucional percibida por los directivos en Morelia es mayor que la percibida por los directivos de Uruapan, es decir, Ho no cae en una zona de confianza, por lo que se rechaza la hipótesis nula.

	CI OPERATIVOS MORELIA	*CI OPERATIVOS URUAPAN*
Media	3.911111111	3.862916667
Varianza	0.007814153	0.00510175
Observaciones	15	20
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	26	
Estadístico t	1.730045086	
P(T<=t) una cola	0.047738893	
Valor crítico de t (una cola)	1.70561792	
P(T<=t) dos colas	0.095477786	
Valor crítico de t (dos colas)	2.055529439	

Los resultados muestrales entre la capacidad institucional percibida por los operativos de Morelia y la capacidad institucional percibida por los operativos de Uruapan, permiten concluir que la capacidad institucional entre los operativos de Morelia y Uruapan no son diferentes, con un nivel de confianza del 95%, 28 grados de libertad, y un 5% de significancia con un t estadístico de 1.7 y con un 95% de confianza, por consiguiente podemos concluir que la capacidad institucional en Morelia es igual que la de Uruapan según la percepción de los operativos, es decir Ho cae en una zona de confianza, por lo que no se rechaza la hipótesis nula.

Por otro lado, se realizaron pruebas de t entre directivos y operativos, ya que con base en los resultados obtenidos en los cuestionarios, son los que mayor diferencia de percepción tienen sobre la capacidad institucional en la secretaria de turismo.

Prueba t para dos muestras suponiendo varianzas desiguales

	CI DIRECTIVO MORELIA	*CI OPERATIVO MORELIA*
Media	4.546180556	3.911111111
Varianza	0.003159336	0.007814153
Observaciones	16	15
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	23	
Estadístico t	23.69394765	
P(T<=t) una cola	5.83462E-18	
Valor crítico de t (una cola)	1.713871528	
P(T<=t) dos colas	1.16692E-17	
Valor crítico de t (dos colas)	2.06865761	

Los resultados muestrales permiten concluir que el nivel de percepción de la capacidad institucional entre los directivos de Morelia y los operativos de Morelia es diferente con un nivel de confianza del 95%, con 23 grados de libertad, y un 5% de significación, con un t estadístico de 23.7 y con un 95% de confianza, por consiguiente podemos concluir que la capacidad institucional percibida por los directivos en Morelia es mayor que la percibida por los operativos de Morelia, es decir, Ho no cae en una zona de confianza, por lo que se rechaza la hipótesis nula.

La misma prueba se les realizó a los directivos de Uruapan con los operativos de Uruapan, para determinar si la percepción es igual y diferente. Los resultados se muestran a continuación:

Prueba t para dos muestras suponiendo varianzas desiguales

	CI DIRECTIVO URUAPAN	*CI OPERATIVO URUAPAN*
Media	4.475653595	3.862916667
Varianza	0.007408883	0.00510175
Observaciones	17	20
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	31	
Estadístico t	23.31122835	
P(T<=t) una cola	1.62612E-21	
Valor crítico de t (una cola)	1.695518783	
P(T<=t) dos colas	3.25224E-21	
Valor crítico de t (dos colas)	2.039513446	

Los resultados muestrales permiten concluir que el nivel de percepción de la capacidad institucional entre los directivos de Uruapan y los operativos de Uruapan es diferente con un nivel de confianza del 95%, con 31 grados de libertad, y un 5% de significación, con un t estadístico de 23.3 y con un 95% de confianza, por consiguiente podemos concluir que la capacidad institucional percibida por los directivos en Uruapan es mayor que la percibida por los operativos de Uruapan, es decir, Ho no cae en una zona de confianza, por lo que se rechaza la hipótesis nula.

A continuación, se muestran las pruebas t por variable de investigación y entre los municipios, dando como resultado las siguientes tablas:

Prueba t para dos muestras suponiendo varianzas desiguales

	RECURSOS HUMANOS MORELIA	***RECURSOS HUMANOS URUAPAN***
Media	4.08148148	3.790625
Varianza	0.35549965	0.1808631
Observaciones	54	64
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	94	
Estadístico t	2.9984706	
P(T<=t) una cola	0.00173595	
Valor crítico de t (una cola)	1.66122586	
P(T<=t) dos colas	0.00347189	
Valor crítico de t (dos colas)	1.98552344	

Los resultados muestrales permiten concluir que el nivel de percepción de los recursos humanos entre Morelia y Uruapan es diferente con un nivel de confianza del 95%, con 94 grados de libertad, y un 5% de significación, con un t estadístico de 2.9 y con un 95% de confianza, por consiguiente podemos concluir que la percepción de los recursos humanos por los funcionarios de Morelia es mayor que la percibida por los funcionarios de Uruapan, es decir, Ho no cae en una zona de confianza, por lo que se rechaza la hipótesis nula.

Prueba t para dos muestras suponiendo varianzas desiguales

	RECONOCIMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO MORELIA	*RECONOCIMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO URUAPAN*
Media	4.194444444	3.96484375
Varianza	0.112421384	0.23187934
Observaciones	54	64
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	112	
Estadístico t	3.039804622	
P(T<=t) una cola	0.001473747	
Valor crítico de t (una cola)	1.658572629	
P(T<=t) dos colas	0.002947493	
Valor crítico de t (dos colas)	1.981371815	

Los resultados muestrales permiten concluir que el nivel de percepción de los reconocimiento del problema público entre Morelia y Uruapan es diferente con un nivel de confianza del 95%, con 112 grados de libertad, y un 5% de significación, con un t estadístico de 3.03 y con un 95% de confianza, por consiguiente podemos concluir que la percepción del reconocimiento del problema público por los funcionarios de Morelia es mayor que la percibida por los funcionarios de Uruapan, es decir, Ho no cae en una zona de confianza, por lo que se rechaza la hipótesis nula.

En la variable de autoridad no tienen una normalidad debido a que todos los encuestados eligieron el número 5, que es muy de acuerdo.

Prueba t para dos muestras suponiendo varianzas desiguales		
	AUTORIDAD MORELIA	***AUTORIDAD URUAPAN***
Media	5	5
Varianza	0	0
Observaciones	54	64
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	65535	
Estadístico t	65535	
P(T<=t) una cola	#¡NUM!	
Valor crítico de t (una cola)	#¡NUM!	
P(T<=t) dos colas	#¡NUM!	
Valor crítico de t (dos colas)	#¡NUM!	

Los resultados muestrales entre la cooperación y coordinación percibida por los operativos de Morelia y la cooperación y coordinación percibida por los operativos de Uruapan, permiten concluir que la percepción entre ambas partes no son diferentes, con un nivel de confianza del 95%, 116 grados de libertad, y un 5% de significancia con un t estadístico de 1.35 y con un 95% de confianza, por consiguiente podemos concluir que la cooperación y coordinación en Morelia es igual que la de Uruapan según la percepción de los encuestados, es decir Ho cae en una zona de confianza, por lo que no se rechaza la hipótesis nula.

Prueba t para dos muestras suponiendo varianzas desiguales		
	COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN MORELIA	***COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN URUAPAN***
Media	4.898148148	4.84375
Varianza	0.041317261	0.054563492
Observaciones	54	64
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	116	
Estadístico t	1.352497891	
P(T<=t) una cola	0.089423367	
Valor crítico de t (una cola)	1.658095744	
P(T<=t) dos colas	0.178846734	
Valor crítico de t (dos colas)	1.980626002	

Los resultados muestrales entre la percepción de recursos económicos de los encuestados en Morelia y la percepción de los recursos económicos de los encuestados de Uruapan, permiten concluir que la percepción de los recursos financieros entre Morelia y Uruapan no son diferentes, con un nivel de confianza del 95%, 114 grados de libertad, y un 5% de significancia con un t estadístico de 0.78 y con un 95% de confianza, por consiguiente podemos concluir que los recursos financieros en Morelia es igual que la de Uruapan según la percepción de los encuestados, es decir Ho cae en una zona de confianza, por lo que no se rechaza la hipótesis nula.

Prueba t para dos muestras suponiendo varianzas desiguales		
Prueba t para dos muestras suponiendo varianzas desiguales		
	RECURSOS ECONÓMICOS MORELIA	***RECURSOS ECONÓMICOS URUAPAN***
Media	4.462962963	4.40625
Varianza	0.144828791	0.161706349
Observaciones	54	64
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	114	
Estadístico t	0.78581199	
P(T<=t) una cola	0.216803949	
Valor crítico de t (una cola)	1.658329969	
P(T<=t) dos colas	0.433607899	
Valor crítico de t (dos colas)	1.980992298	

Los resultados muestrales entre la percepción de la participación social de los encuestados en Morelia y la percepción de la participación social de los encuestados de Uruapan, permiten concluir que la percepción de la participación social entre Morelia y Uruapan no son diferentes, con un nivel de confianza del 95%, 112 grados de libertad, y un 5% de significancia con un t estadístico de -0.04 y con un 95% de confianza, por consiguiente podemos concluir que los recursos financieros en Morelia es igual que la de Uruapan según la percepción de los encuestados, es decir Ho cae en una zona de confianza, por lo que no se rechaza la hipótesis nula.

Prueba t para dos muestras suponiendo varianzas desiguales		
	PARTICIPACIÓN SOCIAL MORELIA	***PARTICIPACIÓN SOCIAL URUAPAN***
Media	2.37345679	2.377604167
Varianza	0.261986567	0.255063657
Observaciones	54	64
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	112	
Estadístico t	-0.044118599	
P(T<=t) una cola	0.482444215	
Valor crítico de t (una cola)	1.658572629	
P(T<=t) dos colas	0.96488843	
Valor crítico de t (dos colas)	1.981371815	

Posterior a las pruebas t, se realiza un análisis de la percepción de los encuestados por variable, nivel jerárquico, municipio y porcentaje que aportan a la capacidad institucional del municipio.

PERCEPCIÓN POR NIVEL JERARQUICO DE LA VARIABLE								
VARIABLE		RH	R PP	A	C y C	RE	PS	CI
MORELIA	DIRECTIVOS	4.7875	4.5625	5	5	5	2.92708333	4.54618056
	ADMINISTRATIVOS	4.03478261	4.07608696	5	4.86956522	4.27173913	2.1884058	4.07342995
	OPERATIVOS	3.4	3.98333333	5	4.83333333	4.18333333	2.06666667	3.91111111

PERCEPCIÓN POR NIVEL JERARQUICO DE LA VARIABLE								
VARIABLE		RH	R PP	A	C y C	RE	PS	CI
URUAPAN	DIRECTIVOS	4.27058824	4.63235294	5	5	4.97058824	2.98039216	4.47565359
	ADMINISTRATIVOS	3.78518519	3.75925926	5	4.75925926	4.26851852	2.14814815	3.95339506
	OPERATIVOS	3.39	3.675	5	4.825	4.1125	2.175	3.86291667
PROMEDIO MORELIA Y URUAPAN		3.92372881	4.06991525	5	4.86864407	4.43220339	2.37570621	4.11169962
PORCENTAJE DE APORTE A LA C.I.		16%	16%	20%	20%	18%	10%	

4.6 Porcentajes de aportación por variable

Las variables que más le aportan a la capacidad institucional en los municipios de Morelia y Uruapan es la autoridad, cooperación y coordinación con un 20% cada uno, seguido por el

recurso económico con un 18%, después el recurso humano y el reconocimiento del problema público con un 16%, y por último la participación social con un 10%.

Finalmente se hace el mismo análisis de la percepción por variable y por municipio, adicional de su aporte porcentual a la capacidad institucional para Morelia y Uruapan.

PORCENTAJE QUE APORTA CADA VARIABLE A LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE MORELIA							
RH	R PP	A	C y C	RE	PS	CI	SUMA
4.08148148	4.19444444	5	4.89814815	4.46296296	2.37345679	4.16841564	25.0104938
16%	17%	20%	20%	18%	9%		

Nuevamente las variables que más aportan a la capacidad institucional en Morelia son la autoridad y la cooperación y coordinación con un 20%, seguido del recurso económico con un 18%, después el reconocimiento del problema público y el recurso humano con un 16% y 17% respectivamente, y por último la participación ciudadana con un 9%. Dando una calificación final a Morelia de 4.16841564 de un posible 5, con ello se encuentre en el rango de excelente y por encima de Uruapan.

El mismo análisis fue realizado para Uruapan obteniendo la siguiente tabla como resultado:

PORCENTAJE QUE APORTA CADA VARIABLE A LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE URUAPAN							
RH	R PP	A	C y C	RE	PS	CI	SUMA
3.790625	3.96484375	5	4.84375	4.40625	2.37760417	4.06384549	24.3830729
15%	16%	20%	19%	18%	10%		

En congruencia con el análisis de Morelia, las variables que más aportan a la capacidad institucional de Uruapan son la autoridad y la cooperación y coordinación con un 20% y 19% respectivamente, seguido del recurso económico con un 20%, después el reconocimiento del problema público y el recurso humano con un 16% y 15% respectivamente, y por último la participación ciudadana con un 10%. Dando una calificación final a Uruapan de 4.06384549 de un posible 5, con ello se encuentre en el rango de excelente y, pero por debajo de Morelia.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La prueba de medias para la igualdad de varianzas nos indica si podemos o no suponer varianzas iguales. Sí la probabilidad asociada es >0.05, suponemos percepciones iguales, si es <0.05, suponemos percepciones distintas.

Por lo que en las pruebas de medias se obtuvieron los siguientes resultados:

Percepción de la capacidad institucional entre Morelia y Uruapan, Mich., a través de prueba de medias en SPSS.	
Diferentes	**No diferentes**
Capacidad institucional entre Morelia y Uruapan	Capacidad institucional entre operativos de Morelia y Uruapan
Capacidad institucional entre directivos de Morelia y Uruapan	Variable de cooperación y coordinación entre Morelia y Uruapan
Capacidad institucional entre administrativos de Morelia y Uruapan	Variable de recursos económicos entre Morelia y Uruapan
Capacidad institucional entre directivos de Morelia y Operativos de Morelia	Variable de participación social entre Morelia y Uruapan
Capacidad institucional entre directivos de Uruapan y Operativos de Uruapan	
Variable de recursos humanos en Morelia y Uruapan	
Variable de reconocimiento de problema público en Morelia y Uruapan	

Fuente: elaboración propia con base en las pruebas de medias realizadas en el capítulo cuatro

En las pruebas realizadas en el capítulo cuatro las percepciones fueron distintas, como se muesta en la tabla superior, a excepción de la prueba de la capacidad institucional entre los operativos de Morelia y Uruapan. Los operativos de ambos Ayuntamientos coindicen en que no es suficiente el recurso destinado a las secretarías de Turismo, ya que son los encargados de ejecutar los programas y acciones encaminados a incrementar la afluencia turística.

La segunda prueba de medias que refleja percepciones no diferentes, fue la realizada entre Morelia y Uruapan con la variable de cooperación y coordinación. Ambas Secretarías

denotaron la importancia de trabajar de manera coordinada con los niveles de gobierno Estatal y Federal, con el fin de impulsar mejores programas y acciones en beneficio de los municipios en materia de turismo.

La tercera prueba de medias que salió con percepciones no diferentes, fue la realizada entre Morelia y Uruapan con la variable recursos económicos, debido a que ambas Secretarías consideran que no cuentan con el recurso económico suficiente, y consideran muy importante que se les incremente para poder atender de mejor manera los programas y acciones encaminadas al turismo dentro del municipio

La última prueba de medias que tiene percepciones no diferentes, fue la realizada entre Morelia y Uruapan con la variable participación ciudadana, en la que se refleja la importancia de la participación de la sociedad organizada en las distintas etapas de las política pública de las Secretarias de Turismos de ambos municipios, y también denota la baja participación que existe actualmente entre ambas partes.

Con base en las pruebas de medias expuestas anteriormente y el modelo propuesto en el capítulo cuatro, se concluye y se hacen las siguientes recomendaciones:

El modelo se resume en Y= 1.4503 + 0.1535 RH + 0.1866 RPP + 0.2011 RE + 0.1732 PS

Por lo que la variable de mayor impacto dentro de la capacidad organizacional es el recurso económico con un 0.2011, es decir que por cada unidad que se incremente en el recurso económico la capacidad organizacional incrementará 0.2010, es por ello que se recomienda reforzar los siguientes aspectos:

- Reforzar el programa operativo anual con objetivos e indicadores en materia de turismo claros que permitan a la administración pública en un periodo determinado eficientar el gasto público y que sirva como base para proyectos futuros en Morelia y Uruapan, Michoacán.

- Se sugiere identificar con claridad los tipos de turismo que existen en los municipios y asignarles recurso en función de su importancia y número de afluencia de turistas anuales.
- Mejorar las relaciones entre las secretarías de turismo de los ayuntamientos con los distintos órdenes de gobierno a través de convenios para incrementar los recursos extraordinarios en materia de turismo.

La variable de recurso económico fue evaluada como muy importante para el correcto funcionamiento de las secretarías, ya que de ahí depende que se puedan o no ejecutar los diversos programas y acciones con las que cuentan los ayuntamientos con respecto al turismo.

El reconocimiento del problema público fue la segunda variable más preponderante en el modelo propuesto, con un valor de 0.1866, lo que indica por cada unidad que incremente en la variable incrementará 0.1866 la capacidad institucional de la secretaría sujeta a medición.

Se sugiere seguir trabajando y/o actualizando el marco legal que define y regula el turismo en el municipio, con el fin de propiciar y garantizar la sana convivencia y la placentera estancia del turista. Por otro lado, delimita el campo de acción y le permite enfocar de mejor manera los recursos con que el municipio cuenta.

Es importante que el diagnóstico municipal en materia de turismo se realice/actualice de manera periódica (al menos cada año) para que los planes y programas de acción del ayuntamiento potencialice sus fortalezas, aprovechen sus oportunidades y minimicen el impacto de las debilidades y amenazas dentro del ayuntamiento.

La participación social es la tercer variable que salió mejor ponderada en el modelo propuesto, por lo que se recomienda lo siguiente:

- Establecer dentro del marco normativo mecanismos que reconozcan la participación ciudadana y que permitan y/o propicien la organización y consulta de los distintos sectores interesados en el correcto funcionamiento del turismo en el municipio.

- Incluir a los sectores de la sociedad en las distintas etapas de los programas relacionados al turismo (diseño, implementación y evaluación), con el fin de transparentar el uso de los recursos y comprometer a los involucrados para tener mayor probabilidad de éxito en cuanto al cumplimiento del logro de los objetivos.
- Establecer mecanismos de comunicación de manera institucional que permitan a la sociedad estar informada con respecto al presupuesto, normatividad, programas, planes y proyectos de la secretaría de turismo del municipio.

Por último, la variable de recursos humano se posiciono en el cuarto lugar mejor evaluada del modelo, con un valor de 0.1535, lo que indica que por cada unidad que incremente su valor la variable, la capacidad organizacional incrementará en 0.1535.
Por lo que se recomienda ampliamente que el personal administrativo y operativo sea superior al personal directivo, en otras palabras, no puede existir más personal jefes que trabajadores.

Es importante que el personal de la secretaría de turismo sea de tiempo completo y de manera definitiva, para que todos sus esfuerzos los encamine a las actividades que le sean delegadas y no tenga otras ajenas al turismo que propicien la evasión de responsabilidades o la ineficiencia en su puesto de trabajo.

Por otro lado, es importante que se contrate a personal competente que tenga los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para realizar un buen trabajo dentro de la secretaría, bajo esta premisa es importante que se refuercen procesos medulares en el área de recursos humanos como lo es el reclutamiento, selección, capacitación, adiestramiento, inducción al puesto, inducción a la empresa, valuación del puesto y evaluación del desempeño.

Cabe destacar que esta investigación fue realizada desde el punto de vista de la capacidad organizacional, dejando fuera algunas otras variables que también tienen que definitivamente también tienen un alto nivel de injerencia en el turismo, como lo son la seguridad, la inversión privada nacional y extranjera, infraestructura del municipio, epidemias (SARS-CoV-2), historia y atractivos turísticos, entre otros. Es por ello que como líneas futuras de

investigación se tiene contemplado considerar las variables mencionadas anteriormente para crear un modelo más integral y que refleje con mayor certeza la realidad en materia de turismo en Morelia y Uruapan, Michoacán.

Referencias

A. Hitt, M., Black, J., & Porter, L. (2006). *Administración.* Atlacomulco, Estado de México, México: Pearson.

Aguila Medina, P. (2013). *Factores que inciden en el clima organizaconal de la administración pública. Caso específico: Secretaría de Turismo Municipal de la ciudad de Morelia, Michoacán.* Morelia, Michoacán, México: Tesis de maestría: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Baena del Alcazar, M. (1985). *Curso de Ciencia de la Administración.* Madrid, España: Tecnos.

Balzarini, M., Bruno, C., Córdoba, M., & Teich, I. (2015). *Herramientas en el Análisis Estadístico Multivariado.* Córdoba, Argentina: Escuela Virtual Internacional CAVILA. Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Córdoba.

Banco Mundial. (06 de 2016). *Banco Mundial*. Recuperado el 20 de 03 de 2020, de El buen gobierno y el fortalecimiento institucional: https://ida.worldbank.org/sites/default/files/pdfs/ida-abcs-governance-spanish-july-2016

Bocardo, G., Zamora, R., & Esnaola, J. (2015). *Análisis factorial y análisis de componentes principales.* Santiago: Universidad de Chile.

C. Edwards III, G. (1980). *Implementing public policy .* Washington D.C., Estados Unidos: Congressional Quarterly Press.

Cabrero, E. (2007). *"Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales" .* Distrito Federal, México: México: CIDE-Porrúa .

Camara de Diputados. (s.f.). *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1917-1917 Tomo I.* Recuperado el 03 de 11 de 2016, de www.diputados.gob.mx: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf

Capano, G., & M., G. (1996). *Dizionario di politiche pubbliche.* Roma, Italia: La Nouva Italia Scientifica.

Casas Anguita, J., Repullo Labrador, J., & Donado Campos , J. (24 de 04 de 2002). La encuesta como técnica de investigación. Elaboración de cuestionarios y tratamiento estadístico de los datos. Madrid, España.

Cea D´Ancona , M. (1998). *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social.* Madrid, España.

Chiavenato, I. (2009). *Gestión del talento humano* (Vol. 3). Delegación Álvaro Obregón, D.F., México: Mc Graw Hill.

CONEVAL. (27 de 05 de 2017). *https://www.coneval.org.mx*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Índice-de-Rezago-social-2010.aspx

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (s.f.). *CONACYT*. Recuperado el 15 de 06 de 2016, de Desarrollo Tecnológico e Innovación: http://www.conacyt.mx/index.php/el-conacyt/desarrollo-tecnologico-e-innovacion

Coppedge, M., Gerring, J., & Lindberg, S. I. (11 de 2012). Variedades de democracia (V-Dem): un enfoque histórico, multidimensional y desagregado . *Revista Española de Ciencia Política , 30*, 97-109.

da Silva, R. O. (2012). *Teorías de la administración.* D.F., México: Thomson.

Daft, R., & Marcic, D. (2010). *Introducción a la administración.* México, D.F., México: CENGAGE Learning.

Datatur - Secretaría de Turismo Michoacán. (15 de 05 de 2018). *www.datatur.sectur.gob.mx*.

Delgado Iribarren, F. (2013). *ABC. Tu diario en Español.* Recuperado el 05 de 11 de 2016, de www.abc.es: http://www.abc.es/historia-militar/20130621/abci-noche-triste-hernan-cortes-201306171248.html

Díaz Alonso, A. (2003). *Apuntes para la asignatura Administración básica I.* (Vol. 2). Delegación Coyoacan, D.F., México: Fondo Editoria FCA.

Einstein, A. (2005). *Mi visión del mundo.* Barcelona, España: TusQuets.

Evans, P. (Enero de 1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo económico, 35*, 140.

Fernández Ruiz, J. (06 de 2001). La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115 constitucional. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*(4), 241-277.

Fondo Monetario Internacional. (03 de 2002). *https://www.imf.org*. Recuperado el 04 de 07 de 2016, de https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/esl/031402s.htm#ii

García Ferrando , M., Alvira, F., & Ibañez , J. (1993). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de la investigación.* Madrid, España: Alianza Universidad Textos.

Gobierno de España. (1812). *Constitución Política de la Monarquía Española.* Cadíz, España.

Gobierno del Estado de Michoacán. (2018). Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán. *Diario Oficial del Estado de Michoacán*.

Grindle, M. S. (1997). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries. .* United States of America: Cambridge: Harvard University Press. .

Gutiérrez Sánchez, M. (06 de 2010). Congreso REDIPAL (VIRTUAL III) Red de Investigadores Parlamentarios en Línea. *Evolución jurídica del municipio en México*. México, D.F., México.

Hellriegel, D., E. Jackson, S., & W. Slocum Jr., J. (2005). *Administración. Un enfoque basado en competencias.* México, México: Thomson.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la investigación* (Vol. 4). Álvaro Obregón, D.F., México: Mc Graw Hill.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Métodologia de la Investigación* (Vol. 5). Alvaro Obregón, D.F., México: Mc Graw Hill.

Hernández y Rodríguez, S. (2011). *Introducción a la administración. Teoría general administrativa: origen, evolución y vanguardia* (Vol. 5). Delegación Álvaro Obregón, D.F., México: Mc Graw Hill.

Hernández y Rodríguez, S., & Palafox de Anda, G. (2012). *Administración. Teoría, proceso, áreas funcionales y estrategias para la competitividad* (Vol. 3). D.F., México: Mc Graw Hill.

Hintze, J. (2007). *Guia para la evaluación de la capacidad institucional.* Buenos Aires, Argentina: TOP Herramientas de Gestión.

INAFED. (2016). *Agenda para el Desarrollo Municipal.* D.F.: INAFED.

INAFED. (15 de 01 de 2020). *INAFED*. Obtenido de http://www.gob.mx/inafed

INAFED. (s.f.). *Guía Técnica 1. Historia del Municipio Mexicano.* Recuperado el 10 de 11 de 2016, de www.inafed.gob.mx: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01_historia_del_municipio_mexicano.pdf

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (s.f.). Recuperado el 20 de 06 de 2016, de http://www.adm.gob.mx: http://www.adm.gob.mx/es/ADM/docto_completo

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2010). *Introducción a la administración pública y el gobierno municipal* (Vol. 4). Delegación Cuauhtémoc, D.F., México: Talleres Gráficos de México.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2012). *Glosario de terminos.* Delegación Cuahtémoc, D.F., México: Libro digital.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2016). *Agenda para el desarrollo municipal.* Delegación Cuauhtémoc , D.F., México: Talleres Gráficos de México.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2018). *Agenda para el Desarrollo Municipal.* Delegación Cuahutemoc, México: Talleres Gráficos de México.

Investigación Científica. (s.f.). *https://investigacioncientifica.org*. Recuperado el 25 de 07 de 2018, de https://investigacioncientifica.org/que-es-la-investigacion-documental-definicion-y-objetivos/

Jones, G., & George, J. (2006). *Administración contemporanea* (Vol. 6). Alvaro Obregon, D.F., México: Mc Graw Hill.

Jumenez Castro, W. (1963). *Introducción a la teoría administrativa.* México, D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano. (s.f.). *Orden Jurídico.* Recuperado el 15 de 11 de 2016, de www.ordenjuridico.gob.mx: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH6.pdf

Kerlinger, F., & Lee, H. (2002). *Investigación del comportamiento. Métodos de investigación en ciencias sociales* (Vol. 4). Delegación Cuauhtémoc, D.F., México: Mc. Graw Hill.

Koontz, H., & Wiehrich, H. (2013). *Elementos de Administración. Un enfoque internacional y de innovación.* (Vol. 8). Delegación Álvaro Obregón, D.F., México: Mac Graw Hill.

Lind, D. A., Whaten, S. A., & Marchal, W. G. (2012). *Estadística aplicada a los negocios y la economía* (Vol. 15). Delegación Álvaro Obregón, D.F., México: Mc Graw Hill.

Linstone, H., & Turoff, M. (2002). *The Delphi Method: Techniques and Applications.* Ner Jersey: Newark.

Majone, G. (2014). *Evidencia, argumentación y persuación en la formulación de políticas.* México, D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

Mascareño, C. (2008). Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? (S. Keogh, Ed.) *The University of Maryland College Park, 23*.

Montoya, O. (2007). Aplicación del análisis factorial a la investigación de mercados Casos de Estudio. *Scientia et Technica*, 281-286.

Münch, L. (2010). *Administración. Gestión organizacional, enfoques y proceso administrativo* (Vol. 1). Naucalpan de Juárez, Estado de México., México: Pearson Educación de México, S.A. de C.V.

Münch, L. (2014). *Administración. Gestión organizacional enfoques y procesos administrativos.* (Vol. 2). Naucalpan, Estado de México, México: Pearson.

Münch, L., & Ángeles , E. (2007). *Métodos y técnicas de investigación.* D.F., México: Trillas.

Navarro Chávez, J. C. (2011). *Epistemología y metodología* (Vol. 1). Delegación Azcapotzalco, D.F., México: Grupo Editoria Patria.

Olías de Lima, B. M. (2001). *La nueva gestión pública.* Madrid, España: Prentice Hall.

Organización de las naciones Unidad. (s.f.). *Departamento de asuntos económicos y sociales*. Recuperado el 01 de 07 de 2016, de división de desarrollo sostenible: http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes [en linea], 2*(4), 99-128.

Oszlak, O., & Orellana, E. (s.f.). *El análsis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Recuperado el 15 de 07 de 2018, de http://www.oscaroszlak.org.ar: http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/OSZLAK%20Oscar%20y%20ORELLANA%20Edgardo%20%20El%20analisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf.

Parsons, W. (2012). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* D.F., México: FLACSO MÉXICO Y MIÑO DÁVILA EDITORES.

Pasquino, G. (2014). *Nuevo curso de ciencia política.* México, D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

Pérez Tamayo, R. (2015). *¿Existe el método científico?* (Vol. 3). D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

PERFITOUR - Michoacán 2018. (03 de 05 de 2018). *http://visitmichoacan.com.mx*. Obtenido de http://visitmichoacan.com.mx/institucional/pdf/perfitur/finAno2018.pdf

Periodico oficial del gobierno constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal de Morelia.* Morelia, Michoacán, México: Gobierno del Estado.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. (12 de 12 de 2017). *http://pnd.gob.mx.* Obtenido de http://pnd.gob.mx

Quero Virla, M. (2010). Confiabilidad y coeficiencia Alpha de Cronbach. *TELOS. Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*.

Ramió , C. (2010). *Teoría de la organización y administración pública.* Madrid, España: Tecnos.

Real académia española. (s.f.). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 01 de 07 de 2016, de http://dle.rae.es/?w=diccionario

Repeto, F. (31 de Octubre de 2003). Capacidad estatal: requisito para una mejor política social en América Latina. . *VIII Congreso Internacional delCLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.

Robbins, S. P. (2009). *Fundamentos de administración. Conceptos esenciales y aplicaciones.* Atlacomulco, Estado de México, México: Pearson.

Rodríguez Valadez, J. M. (09 de 2001). El municipio mexicano y evolución del artículo 115 constitucional. *Vinculo juridico. Revista de la unidad académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, 47*, 05-27.

Rodríguez Valencia, J. (2000). *Introducción a la administración con enfoque de sistemas* (Vol. 3). Delegación Benito Juárez, D.F., México: Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales, S.A. de C.V.

Rojas , A., Fernández , J., & Pérez, C. (1998). *Investigar mediante encuesta. Fundamentos teóricos y aspectos prácticos.* Madrid, España: Síntesis.

Rojas , A., Fernández , J., & Pérez, C. (1998). *Investigar mediante encuestas. Fundamentos teóricos y aspectos prácticos.* Madrid, España: Síntesis.

Rojas Crotte, I. R. (24 de Julio/Diciembre de 2011). Elementos para el diseño de técnicas de investigación: una propuesta de definiciones y procedimientos en la investigación científica. *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*, 279.

Rosales, M. (2012). *Descentralización del Estado y finanzas municipales en América Latina.* Santiago de Chile, Chile: Universidad Bolivariana y FLACMA.

Rosas Huerta, A. (2015). *La capacidad institucional de gobiernos locales para hacer frente al cambio climático.* Coyoacan, México: Itaca.

Rosas, A., & Montes, V. (Diciembre de 2013). La capacidad institucional de gobiernos locales en la atención del cambio climático. Un módelo de análisis. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, II*(2), 113-138.

Ruiz Limón, R. (1999). *Historia de la ciencia y el método científico.* Atlanta, Georgia, USA: Edición electronica gratuita.

Sachse, M. (2007). *Planeación estratégica en empresas públicas.* D.F., México: Trillas.

Secretaría de Defenza Nacional. (s.f.). *Secretaría de Defenza Nacional*. Recuperado el 05 de 11 de 2016, de www.sedena.gob.mx: http://www.sedena.gob.mx/pdf/momentos/fasciculo_2.pdf

Secretaría de Turismo . (2013). *Agendas de Competitividad de los destinos Turisticos de México.* Morelia, Michoacán, México.

Secretaría de Turismo . (18 de 12 de 2017). *https://www.coneval.org.mx*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Índice-de-Rezago-social-2010.aspx

Secretaría de Turismo. (15 de 05 de 2108). *http://www.datatur.sectur.gob.mx*. Obtenido de http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/InventarioTuristico.aspx

Secretaría de Turismo Federal. (2013). *Agendas de competitividad de los destinos turísticos de México.* Distrito federal, México.

SEGOB-INAFED. (2010). *Introducción a la administración pública y el gobierno municipal.* D.F., México: Talleres Gráficos de México.

Sentís, J., Pardell, H., Cobo, E., & Canela, J. (1995). *Manual de bioestadística.* Barcelona, España: Masson S.A.

Sierra Bravo, R. (1994). *Técnicas de invesyigación social .* Madrid, España: Paraninfo.

Sikkink, K. (1993). *Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalistaDesarrollo Económico*. Recuperado el 17 de 03 de 2020, de https://scholar.harvard.edu: https://scholar.harvard.edu/ksikkink/publications/year/1993

Stoner, J., & Freeman , R. (1994). *Administración* (Vol. 5). Estado de México, México: Prentice Hall.

Subirats, J. (1990). La administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta. *Documentación administrativa* , 224-225.

Tobelem, A. (1992). *Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI).* Buenos Aires, Argentina.

Torres Hernández , Z., & Navarro Chávez, J. C. (2007). *Conceptos y principios fundamentales de epistemología y de metodología.* Morelia, Michoacán, México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

UNAM. (01 de 11 de 2009). Las TICS en nuestro ámbito social. *Revista digital universitaria , 10*(11).

Valdez Rodríguez, M. (24 de 11 de 2016). Foro Agenda para el desarrollo Municipal INAFED 2016. *Panel de Análisis*. México, Cd. de México, México.

Victory, C. (10 de 1999). Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica. *Revista CIDOB d´Afers Internationals, 47*, 15.

Weber, M. (1964). *Economía y sociedad* (Segunda edición en español, de la cuarta en aleman ed.). (J. Medina Echavarria, Trad.) D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

Weiss, C. (1972). *Evaluation action Programs: Readings in Social Action and Education.* Boston, Estados Unidos: Prentice Hall.

Willems, S. (2004). *Institucional capacity and climate actions: summary paper.* París, Francia: OECD.

Willems, S., & Baumert, K. (2003). Institutional capacity and climate actions . *Organisation for Economic Co-operation and Development*.

World Tourism Organization. (15 de 02 de 2018). *https://www.e-unwto.org*. Obtenido de https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284419043

Anexo I. Cuestionario de capacidades institucionales para el fomento del turismo aplicado a grupo de expertos en el tema

Fecha: ___/___/2019

Presentación

Buen día, soy Marco Antonio Flores de la Torre, estudiante del doctorado en políticas públicas del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Actualmente me encuentro realizando la investigación: "Fortalecimiento de la capacidad institucional para la política pública de turismo en los municipios de Morelia y Uruapan, Michoacán".
En relación con lo anterior, en una etapa previa a este cuestionario, se ha realizado una investigación documental para identificar **los posibles factores o elementos institucionales con los que necesita contar una institución gubernamental para lograr fortalecer el turismo.**

Así, el objetivo del presente cuestionario es 1) poner a su valoración la identificación de factores institucionales y el nivel de importancia que tiene cada uno de ellos, así como los atributos que lo caracterizan y 2) medir la capacidad institucional y obtener nuevas propuestas o recomendaciones de ajuste de dichos factores y atributos institucionales.

Usted es un actor clave para dichos objetivos, pues es considerado como parte de un grupo de expertos en el tema al que se le aplica este cuestionario; agradezco enormemente su colaboración, tiempo y apoyo.

Es preciso aclarar que toda la información recabada será para uso exclusivamente académico, y posterior a la investigación se le podrán compartir los resultados. Por favor siéntase en la confianza de responder libremente y de emitir comentarios y/o recomendaciones.

Estructura del cuestionario
El presente cuestionario se divide en tres secciones con objetivos claramente definidos como se muestra en el siguiente recuadro.

Sección	Objetivo
Sección A	Datos generales del informante
Sección B	Obtener información sobre la idoneidad del nivel de gobierno que debe atender la política pública de turismo (pregunta abierta) y la valoración y nivel de importancia que tienen los factores institucionales (previamente identificados) en la capacidad institucional para el fomento del turismo.
Sección C	Valoración de los atributos que caracterizan los factores institucionales que determinan la capacidad institucional para el fortalecimiento del turismo.

SECCIÓN A
Objetivo: obtención de datos generales del informante

Datos generales	
Sexo: Hombre ( ) Mujer ( )	Tiempo de experiencia en el ámbito del turismo: _____ años
Usted es: (Puede elegir más de una opción) **Funcionario público** Directivo ( ) Administrativo ( ) Operativo ( ) **Académico ( )** **Consultor ( )** **Otro_____**	

SECCIÓN B
Objetivo: Idoneidad del nivel de gobierno que debe de atender el turismo
Pregunta 1. ¿Qué nivel de gobierno (federal, estatal, municipal/delegacional), consideras que es el más adecuado para fomentar turismo? ¿Por qué?

_____
_____
_____
_____

Objetivo: Valoración de los factores institucionales que inciden en la capacidad institucional para el fomento del turismo y el nivel de importancia que poseen.

Instrucciones: Por favor lea las siguientes afirmaciones y señale con una **X** que nivel de importancia le asigna a cada una de éstas y si considera que incide en la capacidad institucional para el fomento del turismo. Considere que 5 es muy importante y 1 es nada importante. También seleccionar con una X si considera que hay incidencia o no del factor institucional en la investigación.

¿Son determinantes y qué tan importantes considera los elementos institucionales que se enlistan a continuación para que una organización gubernamental fomente el turismo?	Importancia					Incidencia como factor institucional	
Elementos institucionales	Nada importante	Poco importante	Medianamente importante	Importante	Muy importante	**Si**	**No**
	1	**2**	**3**	**4**	**5**		
1. Existe reconocimiento y nivel de importancia por parte del gobierno (federal, estatal y local) de que el fomento del turismo es un asunto público prioritario.							

2. Reconocimiento por parte de las organizaciones responsables de la política de turismo de que el fomento del turismo es un asunto de focalización acorde a las potencialidades del municipio							
3. Adecuada definición y comprensión con la que cuenta la autoridad gubernamental sobre lo que implica el fomento del turismo, es decir el turismo implica: 3.1. El turismo como medio para alcanzar fines de desarrollo social;							
3.2. El reconocimiento de todas aquellas manifestaciones de práctica del turismo, desde el gastronómico, religioso, arquitectónico, ecológico, negocios, salud, cultural, otros_____							
3.3. El reconocimiento de todos los factores que influyen para que se propicie el turismo, como lo es la seguridad, infraestructura, transporte, otros_____							
3.4. Que el gobierno facilite a las personas a que tengan acceso al turismo sin discriminar.							
4. Marco normativo en materia de turismo (conjunto de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas por las que se rige el gobierno y sus organizaciones) que reconozca y permita que se fomente de manera clara el turismo.							
5. Instancia responsable de la política de turismo en el municipio							
6. Recursos financieros destinados a las actividades de fomento del turismo.							
7. Recursos humanos (cantidad, tipo de personal, perfil, capacitación, etc.) con los que cuenta la organización gubernamental responsable de la política de turismo para desempeñar actividades relacionadas con el fomento del turismo.							
8. Acciones públicas (programas, estrategias, recuperación y aprovechamiento de espacios públicos, etc.) que lleva a cabo la organización gubernamental responsable del turismo dirigidas a fomentar el turismo.							
9. Cooperación y coordinación intergubernamental (federal, regional y local) para el fomento del turismo							
10. Participación pública-privada, es decir la vinculación de la organización gubernamental responsable de la política de turismo con actores no gubernamentales para lograr generar acciones que permitan que un mayor número de personas tengan acceso a la práctica del turismo.							

¿A su juicio, existen otros elementos institucionales que no fueron contemplados en la lista anterior y que considera que también inciden en la capacidad institucional de una organización gubernamental para el fomento del turismo? Si es así enúncielos a continuación y, utilizando la misma escala de la pregunta 1, especifique qué tan importante son y, si usted considera necesario, especifique sus características.

Elemento institucional	Importancia					Características
	1 Nada importante	2 Poco importante	3 Medianamente importante	4 Importante	5 Muy importante	

SECCIÓN C
Objetivo: Valoración de los atributos que caracterizan los factores institucionales que determinan la capacidad institucional para el fomento del turismo.

Atributos del factor institucional: Recurso humano idóneo para fortalecer la política pública de turismo.	Importancia					OBSERVACIONES, SUGERENCIAS O RECOMENDACIONES DE AJUSTE DE LOS ATRIBUTOS INSTITUCIONALES.
	Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Medianamente de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	
	1	2	3	4	5	
11. ¿Se cuenta con recursos humanos contratados exclusivamente para realizar actividades para el fomento del turismo?						
12. ¿Existen recursos humanos que tengan un perfil adecuado en relación con las actividades que realizan y dan buenos resultados?						
13. ¿El recurso humano tiene una constante capacitación para realizar de la mejor manera sus						

funciones y se percibe la mejora del desempeño de los trabajadores?						
14. ¿Se cuenta con suficiente recurso humano que sean directivos y operativos de acuerdo con las necesidades de la organización?						
15. ¿Se tiene el recurso humano necesario para atender la política pública de turismo (definitivo o temporal)?						
Otros atributos:						

Atributos del factor institucional: Reconocimiento del gobierno municipal de que el turismo es un asunto público prioritario.	Importancia					**OBSERVACIONES, SUGERENCIAS O RECOMENDACIONES DE AJUSTE DE LOS ATRIBUTOS INSTITUCIONALES.**
	Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Medianamente de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	
16. ¿Se cuenta con un marco normativo en materia de turismo que se aplique, reconozca y permita que se fomente el turismo? • Disposiciones generales • Ámbito de validez • Objeto de la norma • Normas supletorias • Garantía de audiencia (medio de defensa) • Publicada en los términos de la legislación estatal.						
17. ¿El marco normativo reconoce que el turismo es un asunto transversal y que establezca competencias y responsabilidades a diversos sectores y gobierno?						
18. ¿Se tiene un diagnóstico actualizado en materia de turismo y sirve como herramienta para la toma de decisiones con los siguientes elementos? • Relación de atractivos turísticos • Servicios turísticos de que se dispone • Demanda del servicio • Registro de ocupación hotelera del año evaluado y del año previo al evaluado • Padrón de establecimientos de hospedaje del año evaluado y del año previo al evaluado.						
19. ¿Se cuenta con un programa para la promoción y el aprovechamiento sustentable de los atractivos turísticos del municipio y se lleva a cabo, con todos los elementos siguientes? • Objetivos • Metas • Estrategias y líneas de acción • Esquema de coordinación y vinculación						

• Calendario de actividades • Responsables • Presupuesto asignado para la operación del programa • Informe de avances y resultados firmados por la funcionaria o funcionario responsable.						
Otros:						

Atributos del factor institucional: Autoridad municipal en materia de turismo	Importancia					**OBSERVACIONES, SUGERENCIAS O RECOMENDACIONES DE AJUSTE DE LOS ATRIBUTOS INSTITUCIONALES.**
	Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Medianamente de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	
20. ¿Existe una organización gubernamental competente y con autoridad de llevar acabo la política de turismo, reconociendo y fomentando el turismo? • Organigrama actualizado • Manual de organización actualizado del municipio donde se definan funciones de fomento a las actividades turísticas.						
Otros:						

Atributos del factor institucional: Cooperación y coordinación en materia de turismo	Importancia					**OBSERVACIONES, SUGERENCIAS O RECOMENDACIONES DE AJUSTE DE LOS ATRIBUTOS INSTITUCIONALES.**
	Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Medianamente de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	
21. ¿Se tiene algún convenio o acuerdos de colaboración vigentes con otras instancias de gobiernos Federal o Estatal y se aplican para mejorar el turismo en el municipio?						
22. ¿Se cuenta con programas, proyectos o actividades incluyentes de diversos sectores (gobierno estatal y/o federal, academia, sector privado, ONG´s, otros:_____) con un enfoque turístico y se aplican en el municipio?						
Otros atributos:						

Atributos del factor institucional: Recursos económicos en atención a la política pública de turismo	Importancia					OBSERVACIONES, SUGERENCIAS O RECOMENDACIONES DE AJUSTE DE LOS ATRIBUTOS INSTITUCIONALES.
	Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Medianamente de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	
	1	2	3	4	5	
23. ¿Existe un programa operativo congruente con la política pública de turismo?						
24. ¿Se tiene un presupuesto público asignado exclusivamente a la organización responsable de la política de turismo?						
25. ¿La organización encargada de la política de turismo le asigna recurso público a cada uno de los tipos de turismo de manera proporcional conforme a su potencial turístico?						
26. ¿Existen recursos de otras fuentes destinados específicamente a potencializar y fomentar el turismo?						
Otros atributos:						

Atributos del factor: Participación social para el fomento del turismo	Importancia					OBSERVACIONES, SUGERENCIAS O RECOMENDACIONES DE AJUSTE DE LOS ATRIBUTOS INSTITUCIONALES.
	Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Medianamente de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	
	1	2	3	4	5	
27. ¿Se cuenta con un marco normativo que reconozca y establezca mecanismos de participación a nivel de información, consulta, toma de decisión, participación en la implementación y evaluación de actores no gubernamentales para potenciar las acciones de fomento del turismo (participación social, iniciativa privada, organizaciones no gubernamentales, entre otros)?						
28. ¿La organización gubernamental encargada de la política de turismo cuenta con estrategias de difusión de información del presupuesto, normatividad, actividades, programas, planes, proyectos o lo relacionado con el fomento del turismo y se aplica?						

29. ¿La autoridad gubernamental consulta a la sociedad para conocer los problemas e impactos de las comunidades para lograr mejores acciones y estrategias de fomento del turismo?						
30. ¿Se lleva a cabo la participación social para la ejecución de acciones encaminadas al fomento del turismo?						
31. ¿Existe vinculación con actores sociales para la evaluación de las actividades que realiza la autoridad gubernamental en torno al fomento del turismo?						
32. ¿Se cuenta con participación pública/ privada para generar estrategias con el objetivo de potenciar los recursos económicos, de infraestructura y generar nuevas y mejores condiciones dirigidas al fomento del turismo con buenos resultados?						
Otros atributos:						

Gracias por su participación.