



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE
MÉXICO**



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA IMPORTANCIA DEL PROGRAMA “AGENDA
PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL”**

TESIS

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

PRESENTA:

HENRY IVÁN OLIVARES SÁNCHEZ

DIRECTOR:

MTRO. EN A.P. LEOBARDO RUIZ ALANÍS

TOLUCA, MÉXICO, ABRIL 2019

Agradecimientos:

El ver materializado este gran sueño que vislumbraba desde los 4 años ha sido producto del esfuerzo y dedicación de mis padres, pues ellos son y serán siempre el motivo para esforzarme cada día a ser mejor, sin su apoyo, sus consejos y cariño, hoy no sería la persona en la que me he convertido. Créanme, todos los sueños y metas por las que trabajo día a día son únicamente por y para ustedes mamá y papá.

Agradecer a todos mis grandes amigos, maestros o jefes de los trabajos en los que me he desempeñado, los cuales han sido parte importante de mi crecimiento profesional, laboral y personal, siempre les estaré eternamente agradecido por todas sus enseñanzas y consejos, pues he tenido la fortuna de aprender de los mejores.

¡Este título es para Ustedes, aquellos que siguen creyendo y motivándome a ser mejor!

Índice

Introducción.....	5
Capítulo 1: La Administración Municipal.	8
1.1 Teoría de la Organización.	8
1.2 Teoría de la Organización Pública.	9
1.3 Max Weber; la Burocracia.	12
1.4 La nueva Gestión Pública.	14
1.4.1 Evaluacion del Desempeño	17
1.5 Marco legal de los Municipios	19
1.6 El Municipio	24
1.7 El Ayuntamiento y su integración.	25
1.8 Funciones y Atribuciones del Ayuntamiento	28
1.9 Organización administrativa	30
1.10 La Gestión Municipal y Visión de Empresa Multiservicios.	34
Capítulo 2: La Agenda para el Desarrollo Municipal	40
2.1 La necesidad de la Agenda para el Desarrollo Municipal en las Administraciones Municipales.	43
2.2 Beneficios de la Agenda para el Desarrollo Municipal	48
2.3 Método de Implantación de la Agenda.	49
2.4 Indicadores de Evaluación para los Municipios.	55
2.4.1 ¿Cómo se evalúa a los municipios?	56
2.5 La realidad de los municipios en México	58
2.6 La Agenda para el Desarrollo Municipal en el Estado de México	62
2.6.1 Evaluación de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2015.	62
2.6.2 Evaluación de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2016	63
2.6.3 Evaluación de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2017	63
Capítulo 3. La Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM) en la práctica.....	65
3.1 La implementación de la Agenda.	65
3.2 El corto periodo de duración de las administraciones municipales y su influencia directa en el resultado de la ADM.	69

3.3 Los obstáculos dentro de la administración municipal para implementar la agenda.	72
3.4 Los indicadores más complicados de acreditar para los municipios... 77	77
3.5 Los problemas que denotan la Agenda en la aplicación.....	80
3.6 La metodología de la agenda y la disparidad de municipios en México.	88
3.7 El periodo de evaluación de la ADM hacia los municipios.	93
3.8 Casos de éxito en los municipios mexiquenses	94
3.9 Los resultados de la Agenda en relación con la percepción ciudadana de los servicios públicos.	95
3.10 La ADM ¿Aporta a la mejora del municipio?	96
3.11 Lo que se requiere para mejorar la ADM.	99
Conclusiones.....	102
Bibliografía.	107
Anexo.	109

Introducción

Las administraciones municipales actualmente juegan un papel importante en la vida de los ciudadanos, de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) el ámbito municipal es el más complejo por diferentes circunstancias que obstaculizan el pleno desarrollo y autonomía del municipio. Se entiende que el gobierno municipal es el orden de gobierno con mayor proximidad a la ciudadanía, pues es el encargado de la dotación de los servicios públicos básicos, que son sin duda elementos centrales para elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

A pesar de los cambios en el marco legal del municipio y la mayor disponibilidad de recursos en beneficio de los ayuntamientos, estos no han sido suficientes para lograr gobiernos municipales eficaces, con capacidad para satisfacer las necesidades de la población.

El Estado de México posee un gran número de municipios que adolecen de limitantes administrativas, las cuales se ven reflejadas con procesos burocráticos innecesarios, escases de innovación en los procesos administrativos, personal no apto para ocupar puestos dentro de la administración pública, estructuras organizacionales de mayor tamaño al pertinente y con mayor número de personal innecesario; una dispersión de actividades, haciendas debilitadas, un crecimiento de la deuda pública, así como personal no capacitado.

Pero por otra parte, en el Estado prevalecen también municipios que han sido casos de éxitos en la gestión pública municipal, siendo modelos exitosos dentro de la administración municipal, apostándole a los proyectos y acciones de innovación, con el objetivo de brindar un mejor servicio a los ciudadanos.

Muestra de ello, es el reconocimiento a través del Premio a la Gestión Municipal que realiza el Instituto de Administración Pública del Estado de México, el cual se establece como el reconocimiento anual a las políticas de gobierno, programas y acciones gubernamentales innovadoras, diseñadas e implementadas por los ayuntamientos mexiquenses. En la última edición de este premio (2018) fueron galardonados municipios como: Tlanepantla, Cuautitlán Izcalli, San Mateo Atenco,

Aculco, entre otros, siendo muestra de administraciones municipales que han apostado por la innovación y mejoramiento de sus funciones y atribuciones.

Hoy en día el actuar de los ayuntamientos se puede distinguir bajo dos enfoques de la administración pública: uno es el enfoque de cumplimiento, el cual se basa en el desempeño de las atribuciones señaladas en el artículo 115 constitucional, es decir realizar las tareas que le corresponde a la administración municipal.

Y el segundo enfoque, es el que se refiere no solo al cumplimiento de sus atribuciones, sino también al poder brindar mejores resultados de gobierno. Para esto es necesario recurrir a la evaluación y cumplimiento de indicadores, partiendo de la premisa *“lo que puede ser medido o evaluado, puede ser mejorado”*.

Un municipio exitoso es aquel que “mueve indicadores”, es decir aquél que logra que existan más tomas de agua con mayor eficiencia, que se brinden servicios sociales los cuales brinden resultados evidentes, que se logre tener eficiencia en las rutas de recolección de basura, etc.

Todo lo anterior son mejoras que aporta el programa federal “Agenda para el Desarrollo Municipal”. Con sus más de 250 indicadores o parámetros de evaluación permite a los municipios verificar que todas las áreas de la administración municipal estén funcionando y realizando lo que les corresponde.

La Agenda para el Desarrollo Municipal desde el punto de vista formal administrativo es una programa por parte del INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal) establecido para el fortalecimiento y desarrollo municipal con el fin de evaluar la gestión y el desempeño de las administraciones municipales y al mismo tiempo lograr que estas cuenten con los elementos necesarios para mejorar su desempeño, por ejemplo: un autodiagnóstico que sirva para localizar los problemas de la administración pública y con base en éste poder construir un programa de mejora que permitirá brindar soluciones a los problemas hallados, con el objetivo de mejorar las actividades a desempeñar por parte del municipio.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos señala en el artículo 115 las atribuciones y funciones de los municipios desafortunadamente hoy en día los municipios no realizan de la mejor manera aquellas tareas que les corresponden por ley. Además de enfrentarse con problemas muy comunes dentro de las administraciones públicas (problemas presupuestarios, falta de personal, exceso de trámites burocráticos, falta de profesionalización, etc.), nos encontramos con realidades que se viven en los municipios, como el seguir gobernando por usos y costumbres que son diques para el cumplimiento de las atribuciones como municipio.

Lo que plantea la agenda, es evaluar el cumplimiento de las atribuciones que nos señala el artículo 115 constitucional de manera ordenada y eficaz. La agenda a través de sus indicadores garantiza que la administración municipal y las áreas que la componen estén realizando sus tareas asignadas, siendo una herramienta necesaria hoy en día para las administraciones municipales.

Capítulo 1: La Administración Municipal.

1.1 Teoría de la Organización.

Hoy en día, nuestra sociedad está constituida de organizaciones para el correcto funcionamiento de esta. En nuestra vida diaria, nos vemos en constante convivencia con las organizaciones: nacemos en ellas, recibimos educación por parte de ellas, laboramos y nos desarrollamos profesionalmente en ellas. “Los cambios en la naturaleza de la sociedad han hecho que el medio social acepte de mejor gana las organizaciones” (Etzioni, 1979).¹

Toda organización responde a ciertos fines, cuyos esfuerzos y acciones van enfocados al cumplimiento de estos, dentro de los cuales van implicados tanto recursos humanos, financieros, materiales y hasta tecnológicos, con la firme convicción de cumplir los objetivos que la propia organización se plantea.

En primera instancia es necesario partir de la definición de organización:

- Para Etzioni “las organizaciones son unidades (o agrupaciones humanas) deliberadamente construidas o reconstruidas para alcanzar fines específicos” (Etzioni, 1979).²
- Por otro lado Hall nos señala en su libro que “una organización es una colectividad con los límites relativamente identificadas, en orden normativo, rangos de autoridad, sistemas de comunicación y sistemas de pertenencia coordinados; esta colectividad existe de manera relativamente continua en un medio y se embarca en actividades que están relacionadas, por lo general, con un conjunto de objetivos” (Hall, 1996).³
- Barnard nos dice que una organización “es un sistema conscientemente coordinado de actividades o fuerzas de dos o más personas...es decir

¹ Etzioni. A. (1979). *Organizaciones modernas*. México: LIMUSA. pag. 16

² Etzioni. A. (1979). *Organizaciones modernas*. México: LIMUSA. pag. 23

³ Hall. R. (1996). *Organizaciones: estructuras, procesos y resultados*. México: Dossatv. S.A. pag. 27

actividades logradas por medio de la coordinación consciente, deliberada y con propósito” (Hall,1996).⁴

Las organizaciones tienen características básicas y Etzioni las enumera:

1. La decisión del trabajo y del poder, así como de las responsabilidades de la comunicación, plateadas para la realización de fines específicos;
2. La presencia de uno o más centro de poder que controlan los esfuerzos concentrados de la organización y que los dirigen hacia sus fines; y,
3. Las personas que satisfacen los objetivos pueden ser despedidas de sus tareas asignadas para cederlas a otras.

La Teoría de la Organización se define como una serie de conceptos y principios que describen y explican el fenómeno de las organizaciones. Nos ayuda a describir (conocer el fenómeno), comprender (entender cómo funciona la organización), predecir (advertir el comportamiento futuro de la organización, y las reacciones a seguir) y controlar (regular los procesos que se den en la organización).

1.2 Teoría de la Organización Pública.

Las Administraciones Públicas son organizaciones cuyo objetivo primordial es satisfacer los intereses generales o buscar el bien común de la población. Cuando hablamos de organización al referirnos a la administración pública, no debemos de perder de vista las entidades que forman parte de esta, sean formalmente independientes (organismos autónomos o empresas públicas) o no (departamentos centrales).

En este sentido, una organización (en nuestro caso una organización pública) agrupa las siguientes dimensiones fundamentales:

- Entorno;
- Objetivos;

⁴ Hall. R. (1996). *Organizaciones: estructuras, procesos y resultados*. México: Dossatv. S.A. pag. 28

- Estructura administrativa;
- Recursos humanos;
- Recursos tecnológicos, financieros y materiales; y,
- Procesos administrativos.

Las organizaciones son también entidades sociales que poseen sus propias dinámicas y sus propios mitos, valores e ideología, es decir, realidades que tienen sus propios parámetros culturales que nos obligan a centrar la atención en el ámbito “político-cultural” de las organizaciones públicas.

Para entender mejor esto, podemos señalar que una organización pública se articula en tres grandes ámbitos, tal como lo señala Carles:

- Ámbito sociotécnico: agrupa todos los elementos clásicos que posee cualquier organización. El entorno, los objetivos, las estructuras, los recursos financieros y materiales, así como los procesos administrativos.
- Ámbito político-cultural: representa una forma novedosa de analizar las organizaciones públicas como realidades políticas donde diversos actores tienen sus propios objetivos que intentan alcanzar mediante estrategias que diseñan en función de su capacidad de control de los recursos y de su influencia en los procesos de toma de decisiones. Actores intraorganizativos (unidades, grupos e individuos) que tienen objetivos muy diversos y que luchan por dominar espacios compartidos generándose lógicas de conflicto.
- Ámbito de control y mejora: las organizaciones controlan sus elementos, sus procesos y actuaciones, revisan si las dinámicas atienden a todo lo que previamente se ha decidido y programado. Para ello se diseñan sistemas de información y control que facilitan el diagnóstico continuo de los elementos organizativos y, en caso necesario, se impulsan lógicas de cambio y de mejora organizativa. Las organizaciones públicas están inmersas en una constante transformación en su intento de adecuar sus

realidades internas a las nuevas exigencias de sus entornos (Carles, 1993).⁵

Harmon y Mayer indican que los administradores públicos trabajan en un contexto organizacional o complejo orgánico, en el que se toman decisiones que afectan o benefician la vida de los particulares, y para las que se emplean recursos públicos. Sus decisiones se realizan con base en las leyes y normas públicas, y se justifican en la necesidad de que resuelvan los problemas que pueden surgir en la sociedad, además señalan que la actividad gubernativa se ocupa casi exclusivamente en la mediación entre una parte de la sociedad y otra.⁶

La teoría Weberiana, tiene como supuestos principales el problema de la Administración eficiente y sienta las bases de funcionamiento de la organización burocrática. Para Weber, la burocracia constituía un mecanismo de racionalización debido a su superioridad técnica, ya que optimiza rapidez, claridad, conocimiento de archivos, continuidad, discreción, unidad, estricta subordinación, reducción de fricciones y de costos materiales, así como personales.⁷

La administración burocrática weberiana, implica la transferencia del poder del líder al experto, esto es lo que la hace racional. Como organización constituye un medio eficaz para desempeñar las funciones que tenga asignadas, a través de la separación de la vida pública y de la privada, la creación de documentos, la fundamentación del trabajo en un conjunto de funciones establecidas mediante normas legales racionales, escritas y exhaustivas.

En ella, el poder de cada individuo dentro de la organización es impersonal y proviene de la norma que crea el cargo. Los cargos se organizan jerárquicamente y su desempeño se basa en la especialización de quien lo detenta. Los miembros de la organización no poseen la propiedad de los medios de producción, sino que

⁵Carles R. (1993). *Teoría de la organización y administración pública*. Recuperado de: <https://tecnoadministracionpub.files.wordpress.com/2012/08/u1-carles-ramio-teoria-de-la-organizacion.pdf>. Pag. 3

⁶ Harmon M. y Mayer R. (1999). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica.

⁷ Harmon M. y Mayer R. (1999). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica.

son profesionales, especialistas y asalariados. El trabajo se divide sistemáticamente, hay especialización y departamentalización.

Aun con lo anterior necesitamos identificar las fortalezas y las debilidades de las organizaciones con el objetivo de identificar una intención final muy evidente; introducir dinámicas de cambio que permitan mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones, mediante estrategias que favorezcan superar los puntos débiles y maximizar los puntos fuertes.

Las administraciones públicas (en especial las municipales) requieren herramientas que les ayuden a alcanzar resultados óptimos en la ejecución de sus atribuciones.

1.3 Max Weber; la Burocracia.

El concepto de organización es; la asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines. Por ende, la burocracia comprende una organización, ya que depende de cada uno de sus elementos para brindar el óptimo rendimiento en cada uno de sus componentes. En otras palabras, la burocracia funge como una unión de todos sus elementos y de las funciones de estos con base en los objetivos que pretenden alcanzarse.

Max Weber Sociólogo Alemán, definió el concepto de burocracia como una forma de organización humana, basada en las normas impersonales y la racionalidad, que garantiza la máxima eficiencia posible en el logro de sus objetivos.

La burocracia para Max Weber es la organización eficiente por excelencia, la organización llamada a resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad. La organización burocrática está diseñada para funcionar con exactitud, precisamente para lograr los fines para los cuales fue creada.

Weber nos menciona que la burocracia tiene ciertas características que resaltan en toda organización burocrática como por ejemplo:

1. Máxima división del trabajo: toda organización para lograr sus objetivos debe descomponer el trabajo total en operaciones, es decir distribuir el trabajo dando autoridades formales.
2. Jerarquía de autoridad: las organizaciones deben estructurarse bajo una jerarquía de autoridad. Con base en la jerarquía se construyen los escalones y la pirámide burocrática. La jerarquía es en orden y en subordinación, se define con reglas limitadas y específicas. La autoridad y el poder son inherentes al cargo y al nivel, no a la persona
3. Es un esquema operativo formal donde cada puesto de la organización está ocupado por funcionarios que se denominan agentes. Los puestos o cargos deberán estar perfectamente definidos, cada uno con su nombre, categoría, funciones generales y específicas, autoridad y responsabilidad, todos ellos adheridos a un manual de organización o de procedimientos con las rutinas claramente especificadas.
4. La autoridad de los funcionarios está dada por la legalidad de sus cargos específicos.
5. Determinación de reglas: destinan la responsabilidad y la labor, la cual debe estar regida por reglas. El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza por normas generales. La organización burocrática esta cohesionada por normas y reglamentos consignados por escrito y que constituyen su propia legislación. La reglamentación organizacional lo prevé todo y procura minimizar las "lagunas". Las normas son racionales pues están adecuadas a los fines de la organización, además de ser legales porque confieren a las personas investidas de autoridad. El objetivo de la reglamentación es la estandarización de las funciones de la organización.
6. Seguridad en el trabajo y calificación técnica: el empleo en las organizaciones debe ser una carrera para que los miembros se desarrollen y asciendan por méritos y antigüedad en el puesto y no por recomendaciones.

7. Existen dos líneas de autoridad; la ascendente y la descendente, lo que permite un mejor control social.
8. En la burocracia un funcionario puede desaparecer y ser reemplazado por otro sin que sus funciones dejen de cumplirse. De esta manera se desprende la expresión burocrática; "Las personas van y vienen, las instituciones permanecen".
9. Las decisiones, reglas y acciones administrativas se formulan y registran por escrito para poder comprobar, documentar y asegurar la correcta y unívoca interpretación de los actos legales.
10. La selección de las personas en un modelo burocrático, se basa en el mérito y en la competencia técnica, jamás en preferencias personales. Los procesos de admisión, promoción y transferencia del personal son iguales para toda la organización y se basan en criterios generales y racionales, siempre tomando en cuenta el mérito y la capacidad del funcionario.
11. En el modelo Weberiano permite el surgimiento del administrador como profesional especializado en dirigir la organización. Ninguna burocracia puede funcionar, si no cuenta con administradores profesionales.⁸

Algunas de las ventajas y desventajas de la burocracia son:

- **Ventajas:** adecuado desempeño en el cargo, rapidez en las decisiones y selección por capacidad y competencia.
- **Desventajas:** exagerado apego a los reglamentos, además de que la toma de decisiones las hace el jerarca.

1.4 La nueva Gestión Pública.

La Nueva Gobernanza o Nueva Gestión Pública es uno de los nuevos paradigmas en el escenario internacional. Las características de esta forma de gobierno son la

⁸ Recuperado de: <https://www.gestiopolis.com/burocracia-max-weber/> (2009)

descentralización, la participación social y la gestión eficaz, a partir de una forma de gobierno diferente a la administración centralizada, vertical y jerárquica.⁹

El municipio es el eje central de las actividades generadoras de desarrollo económico y social en el ámbito local. Hoy en día los municipios enfrentan problemas que involucran espacios más amplios que su propio territorio, sus recursos económicos son limitados, carecen de recursos humanos capacitados y su arquitectura institucional y jurídica es insuficiente. Por tanto, existe la necesidad de una nueva cultura de trabajo caracterizada por la responsabilidad de asumir los resultados de las acciones realizadas hacia la sociedad y al interior de la organización.

La planificación estratégica ha sido un instrumento eficaz en la transición de los municipios como administradores públicos a actores territoriales, promotores y facilitadores del desarrollo local y regional.

A continuación, se señalan los elementos que considera José Martínez Vilchis son centrales en la Nueva Gestión Pública y que los establece en su libro “La nueva gerencia pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país”:

1. Visión del ciudadano como cliente: está encaminado a la transformación de los ciudadanos en clientes, y los servidores públicos en gerentes públicos. En este sentido, la mayoría de los gobiernos estatales y municipales han establecido sistemas de quejas, denuncias y sugerencias (algunos por vía electrónica) con la finalidad de recibir opiniones y demandas de los ciudadanos para mejorar la prestación de los bienes y servicios que se les brindan.

2. Mayor uso de las TIC's: se vincula con el desempeño gubernamental, es otra cualidad en el establecimiento de la NGP, que se ha convertido en una herramienta indispensable para la administración pública estatal. La evidencia más notable es el desarrollo de sistemas electrónicos para la automatización,

⁹ Lizama F. y Piñar M. (2016) *Institucionalización de la 'Agenda Para El Desarrollo Municipal': Instrumento para el Desarrollo Regional Sustentable de México*. Yucatán: México, AMECIDER.

prestación y atención de los servicios públicos, beneficiando al aparato gubernamental en la reducción de costos de trabajo y en la mejora de servicios proporcionados.

3. Descentralización: implica una mayor colaboración administrativa entre las diversas esferas de gobierno, donde se busca transferir las responsabilidades de la planificación, los recursos y la gestión de ciertas funciones del gobierno central. Las acciones de los gobiernos estatales en este rubro están encaminadas a la modernización administrativa regional, la descentralización de trámites y servicios, así como a una mayor participación ciudadana.

4. Rendición de cuentas: consiste en la evaluación del desempeño administrativo respecto a la utilización de los recursos públicos en función de las metas y objetivos planteados, así como de los indicadores de desempeño creados para tal efecto. Los mecanismos de rendición de cuentas que considera apropiados la NGP son aquellos que enfatizan en el desempeño y resultados obtenidos, y no tanto en los procedimientos empleados.

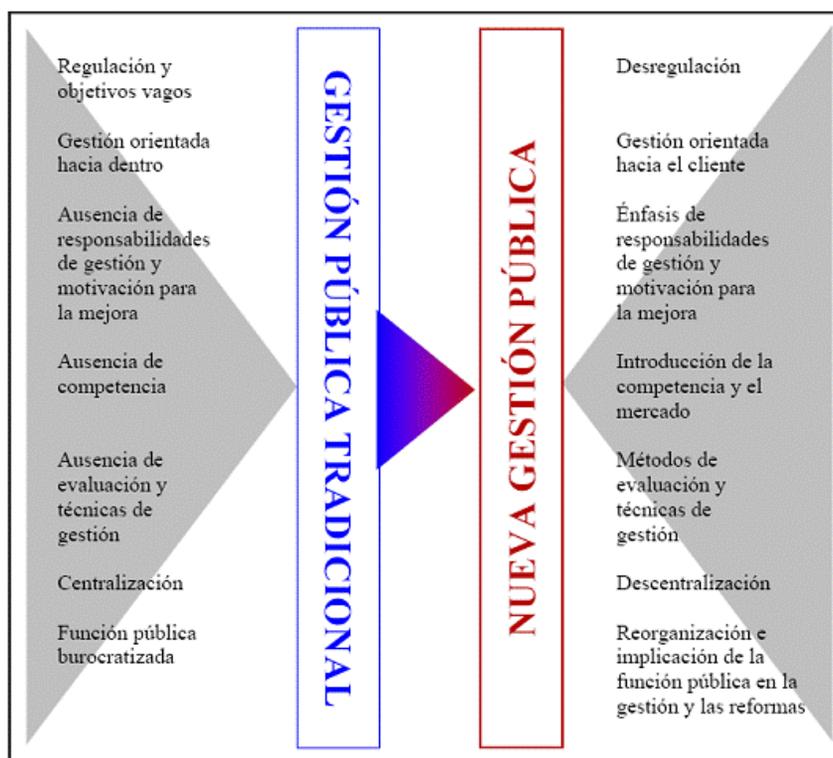
5. Planeación y Gestión Estratégica: se refiere a la forma de administrar una organización guiada por cuatro principios básicos; preocupación por el largo plazo, integración de metas y objetivos, reconocimiento de que no se implementa por sí misma y una actitud de anticipación a los cambios en el medio, en virtud de que obliga a pensar estratégicamente, así como desarrollar mecanismos efectivos para cumplir sus fines.

6. Contratos: consiste en el involucramiento de terceros (empresas privadas), ya sea por medio de la privatización o el *contracting out*, con el fin de que se hagan cargo de prestar algunos servicios dirigidos a la ciudadanía o de apoyo hacia las propias dependencias gubernamentales. Son considerados parte fundamental de la NGP, toda vez que pretenden ser un medio que garantice mejores condiciones en la prestación de los servicios públicos.

7. Transparencia: puede ser entendido como un conjunto de normas, procedimientos y conductas que reconocen como un bien público toda la

información generada o en posesión del gobierno, por aquellas entidades que, aunque privadas, utilicen recursos, ejerzan funciones o sean del interés público.¹⁰

Cuadro No.1
La Nueva Gestión Pública



Fuente: recuperado del ensayo "La Nueva Gestión Pública" escrito por R. Chanduvi, pag. 3

1.4.1 Evaluación del Desempeño

Una característica de la Administración Pública (AP) en los últimos años ha sido el crecimiento del sector público en la diversidad de actividades. Lo anterior, ocurre paralelamente a una creciente importancia de la rendición de cuentas, resaltando tanto la responsabilidad por los resultados de las políticas y sus programas, así como la necesidad de disponer de mecanismos e instrumentos que evalúen el desempeño de las instituciones.

¹⁰ Vilchis J. (2014) *La Nueva Gerencia Pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país*. Toluca, México. Convergencia.

En este sentido, la AP ha intentado evolucionar en procedimientos para mejorar la transparencia, la gestión institucional y los resultados del uso de los recursos.

Parte fundamental del buen rumbo de la administración pública es contar con una gobernanza eficaz, en el sentido de promover una mayor calidad y atención en el servicio público, de esta manera, contribuir al correcto diseño e implementación de políticas públicas que sean el factor primordial para el desarrollo del Estado.

Uno de los elementos principales utilizados para el logro de lo anterior son los mecanismos de evaluación gubernamental. El objetivo principal de la evaluación es conocer la eficacia y eficiencia de la gestión y de los programas, así como de las políticas implantadas. Su finalidad es identificar si cumplen sus propósitos de política y si lo que están efectuando tiene un verdadero sentido. La importancia de la evaluación bajo la perspectiva de la Nueva Gestión Pública es concebida como uno de los pilares para impulsar el cambio y la modernización de la AP.

La evaluación del desempeño es uno de los elementos novedosos que se incorporan a la Nueva Gestión Pública, definiendo a la Evaluación del Desempeño como un proceso sistemático y periódico de evaluación cuantitativa y cualitativa sobre el grado de eficacia de las instituciones, así como de las actividades y responsabilidades de las áreas que conforman a las organizaciones.

La evaluación del desempeño consiste en la revisión periódica y formal de los resultados de trabajo, que se efectúan de manera conjunta entre superiores y mandos operativos. Su valor principal reside en el hecho de que es un instrumento de evaluación respecto de la forma en que se van cumpliendo los objetivos y metas de trabajo previamente acordados para el cumplimiento de los compromisos establecidos.

En México a partir de la reforma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2008, el gobierno fijó como prioridad el replanteamiento del sector público, definiendo las características fundamentales de funcionamiento con las que debería contar desde ese momento. El resultado

de estos esfuerzos se concretó con la instauración formal del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Con la administración del presidente Felipe Calderón, surge un renovado interés por impulsar el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), así como una mayor integración de las iniciativas de evaluación de los componentes de programas y de gestión pública.

El Sistema de Evaluación del Desempeño tiene como objetivo realizar el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades o dependencias de la APF, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan de este.

El SED busca impulsar acciones que incidan en el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas, a fin de que éstas eleven sustancialmente su eficiencia y eficacia; modernicen y mejoren la prestación de los servicios a su cargo; y promuevan la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de su gasto de operación.

A través del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) diseñado en la administración de Enrique Peña Nieto, el Gobierno Federal impulsó la construcción de un gobierno orientado a resultados, eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios. También busca simplificar la normatividad y trámites gubernamentales, optimizar el uso de los recursos públicos y fomentar un ambiente de rendición de cuentas que mantenga informada de manera clara y oportuna a la ciudadanía.¹²

1.5 Marco legal de los Municipios

A continuación, se muestran los principales artículos que inciden en la materia municipal estableciendo facultades específicas para los municipios que deben ejercer de manera concurrente con los Estados y la Federación.

¹² Diplomado de Presupuesto Basado en resultados 2018, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tomando como base el libro “Manual Básico para la Administración Pública Municipal” podemos señalar algunas las atribuciones que se enmarcan en el artículo 115:

Cuadro No.2
Atribuciones que señala el artículo 115.

Fracción	Aspectos que regula
I	<ul style="list-style-type: none"> • Se reconoce al Municipio como ámbito de gobierno, su facultad de gobernar y administrar a través del Ayuntamiento protegiendo al Municipio no sólo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los Ayuntamientos; • Se precisan los principios electorales y la estructura política de los Ayuntamientos. Establece los requerimientos indispensables para la suspensión o declaración de desaparición de los Ayuntamientos, así como la sustitución, suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros del Ayuntamiento.
II	<ul style="list-style-type: none"> • Reafirma la personalidad jurídica de los municipios y confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio en concordancia con la naturaleza de los Ayuntamientos de ser órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales; • Se crea la figura de Leyes Estatales en materia Municipal, delimitadas a un objeto cuyo contenido se enumera en cinco incisos, de lo que se destaca que la ley no va a poder ir más allá del objeto Constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarios de los Ayuntamientos.
III	<ul style="list-style-type: none"> • Señala las funciones y servicios públicos que son por principio competencia exclusiva de los Municipios y no concurrente con el Estado; • Se establece un mecanismo subsidiario mediante el cual los municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los Ayuntamientos; • Se establece la facultad de coordinación y asociación de municipios de dos o más estados para una mayor eficiencia en la prestación de los servicios o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

IV	<ul style="list-style-type: none"> • Consigna, en primer lugar, el concepto originario de la libre administración de la hacienda por los municipios; • Se precisan las fuentes fiscales de los municipios, así como la posibilidad de celebrar convenios con los estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones; • Se garantiza para el Municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolo para proponer a la legislatura los elementos de sus contribuciones fiscales; se garantiza que los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o por quien ellos autoricen.
V	<ul style="list-style-type: none"> • Atiende al desarrollo urbano municipal y faculta a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planeación del desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; • También establece la facultad municipal de otorgar licencias y permisos para la construcción, la creación y administración de zonas de reserva ecológica de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en la legislación de asentamientos humanos y de ordenamiento ecológico y protección al ambiente; • Igualmente lo faculta para intervenir en la formulación de programas de transporte público que afecten su territorio.
VI	<ul style="list-style-type: none"> • Precisa la forma en la que concurrirán los municipios, los estados y la federación en el ámbito de sus competencias, a planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de los centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica; • De esta manera, se reserva la normatividad de las conurbaciones de municipios de un mismo estado a la constitución estatal y a la ley orgánica

	municipal respectiva, por constituir una cuestión inherente al régimen interno de los estados.
VII	<ul style="list-style-type: none"> • Establece que el mando de la policía preventiva municipal corresponde al Presidente Municipal.
VIII	<ul style="list-style-type: none"> • Señala la introducción del principio de representación proporcional y las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores.

Fuente: recuperado del Manual básico para la Administración Pública Municipal, pag. 11

Cuadro No.3 Ámbito Federal

Leyes y Ordenamientos Jurídicos aplicables a los Municipios del Estado de México
<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos • Ley Agraria • Ley de Aguas Nacionales • Ley de Coordinación Fiscal • Ley de Información Estadística y Geográfica • Ley de Ingresos de la Federación • Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas • Ley de Planeación • Ley del Impuesto al Valor Agregado • Ley del Impuesto Sobre la Renta • Ley del Sistema Nacional de Asistencia Social • Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos • Ley Federal del Trabajo • Ley General de Asentamientos Humanos • Ley General de Educación

- **Ley General de Bienes Nacionales**
- **Ley General de Población**
- **Ley General de Protección Ovil**
- **Ley General de Salud**
- **Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública**
- **Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional**
- **Código Fiscal de la Federación**
- **Presupuesto de Egresos de la Federación**

Fuente: recuperado del Manual básico para la Administración Pública Municipal, pag. 13

Cuadro No. 4 Ámbito Estatal

Leyes Estatales aplicables en los Municipios del Estado de México.

- **Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México**
- **Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México**
- **Código Administrativo del Estado de México**
- **Código Financiero del Estado de México y Municipios**
- **Ley del Agua del Estado de México**
- **Ley de Adquisiciones de Bienes Muebles y Servicios del Estado de México**
- **Ley de Asistencia Social del Estado de México**
- **Ley de Bienes del Estado de México y sus Municipios**
- **Ley de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México**
- **Ley de Obras Públicas del Estado de México**
- **Ley de Planeación del Estado de México y sus Municipios**
- **Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal**

correspondiente

- **Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios**
- **Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México**
- **Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México**
- **Ley Orgánica Municipal del Estado de México**
- **Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios**
- **Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal correspondiente**

Fuente: recuperado del Manual básico para la Administración Pública Municipal, pag. 14

Cuadro No.5 Ámbito Municipal

Leyes o Reglamentos Municipales

- **Bando Municipal**
- **Reglamentos Municipales**

Fuente: recuperado del Manual básico para la Administración Pública Municipal, pag. 15

1.6 El Municipio

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.

Se señala en el Artículo 115 constitucional: “Los Estados adoptarán para su régimen interno la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...”

El municipio tiene tres elementos básicos:

- A. Población: Es el conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, con su propia red de relaciones sociales, económicas y culturales;
- B. Territorio: Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del municipio; y,
- C. Gobierno: El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal, el cual emana del pueblo.

Algunas características que denotan al municipio es que goza de plena autonomía dentro de su propio esquema de competencia en el cual no admite ninguna otra autoridad que la de su ayuntamiento.

1.7 El Ayuntamiento y su integración.

La palabra ayuntamiento hace referencia a “reunión” o “congregación” de las personas. A diferencia del municipio, el ayuntamiento es un órgano colegiado en donde todos y cada uno de sus miembros son electos por el pueblo para ejercer sus funciones dentro del municipio. El ayuntamiento es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo, al cual representa y de quien emana el mandato. Los ayuntamientos se integran de la siguiente manera:

El presidente municipal: es el encargado de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal.

Sus principales funciones son:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos municipales y las resoluciones del ayuntamiento;
- Realizar a nombre del ayuntamiento, todos los actos necesarios para el desarrollo de los asuntos políticos y administrativos;

- Informar anualmente a la población de la situación que guarda la administración municipal, detallando las actividades realizadas por las dependencias municipales y el manejo y destino de los fondos públicos;
- Nombrar y remover empleados o funcionarios cuya designación sea exclusiva del ayuntamiento;
- Llevar el control sobre la aplicación y el ejercicio de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos; y,
- Vigilar que la administración y prestación de los servicios públicos se lleve a cabo de la mejor manera y con apego a los reglamentos.

El síndico o síndicos: son los encargados de defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al ayuntamiento. Son los responsables de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal.

Sus principales funciones son:

- Vigilar el buen manejo de las finanzas públicas municipales;
- Mantener al corriente el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio;
- Revisar y firmar los estados de cuenta de la tesorería municipal;
- Vigilar que se presente oportunamente la cuenta pública para su revisión por el congreso local, así como los informes contables y financieros mensuales;
- Procurar el cobro oportuno de los créditos, multas y rezagos a favor del municipio; y,
- Practicar a falta o en auxilio del ministerio público, las primeras averiguaciones sobre los hechos que hayan alterado el orden público.

Los regidores: son los miembros del ayuntamiento que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal.

Sus principales funciones son:

- Asistir y proponer a las sesiones de cabildo las medidas que estimen más convenientes para atender los asuntos municipales;
- Asistir a los actos oficiales y atender las comisiones que por su cargo le sean conferidas;
- Presidir y desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento informando a éste de su resultado;
- Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los diversos ramos de la administración y los servicios públicos municipales; y,
- Vigilar el funcionamiento de las dependencias administrativas y la atención de los asuntos propios del área de su responsabilidad.

Comisiones

Las comisiones tienen por objeto distribuir entre los regidores, la vigilancia del buen funcionamiento de la administración municipal. Las comisiones generalmente son las siguientes:

- Hacienda pública;
- Gobernación y reglamentos;
- Seguridad pública, tránsito y transportes;
- Salud pública y asistencia social;
- Obras públicas;
- Instrucción pública, recreación y espectáculos;
- Comercios, mercados y rastro;
- Bienes municipales y panteones;
- Agua y saneamiento; y,
- Electrificación.

El ayuntamiento en sesión de cabildo asigna estas comisiones a cada uno de los regidores para que atiendan los problemas de la comunidad municipal y propongan e implanten las medidas más convenientes para solucionarlos.

Los regidores comisionados deberán informar al presidente municipal acerca de los problemas encontrados y los asuntos que turnaron a las dependencias municipales para su trámite y solución correspondiente.

El cabildo

Es la reunión de los integrantes del ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades. Para el mejor desempeño de su trabajo, el cabildo funciona a través de sesiones y comisiones.

Las sesiones son juntas que se realizan para discutir y solucionar los diversos asuntos del gobierno municipal, estas pueden ser ordinarias, extraordinarias, públicas o privadas. Se llevan a cabo en el salón de cabildo, cuando no es así el ayuntamiento deberá hacer la declaración previa de recinto oficial.

Para que las sesiones de cabildo tengan validez se requieren que estén presentes puntualmente la mayoría de sus miembros y que la presida el presidente municipal, que tiene voto de calidad en caso de que exista empate. Los funcionarios municipales como el secretario y el tesorero, asisten a las sesiones de cabildo solamente para exponer los asuntos de competencia, sin tener derecho a voto.

1.8 Funciones y Atribuciones del Ayuntamiento

Los gobiernos municipales con observancia en las Leyes Federales, Locales y las que se establezcan en cada municipio, tienen a su cargo la prestación, explotación y conservación de los servicios públicos municipales. De acuerdo con la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios tienen a su cargo los servicios públicos siguientes:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

- Alumbrado público;
- Limpia y disposición de desechos;
- Mercado y centrales de abasto;
- Panteones;
- Rastro;
- Calles, parques, jardines y su equipamiento; y,
- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

La prestación de servicios públicos deberá realizarse por los ayuntamientos, sus unidades administrativas y organismos auxiliares, quienes podrán coordinarse con su entidad federativa o con otros municipios para lograr la eficacia en su prestación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, establece las facultades y obligaciones del ayuntamiento, que son las siguientes:

- Formar normas y reglamentos: tienen facultades para expedir su Bando de Policía y Buen Gobierno, así como reglamentos para regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia asegurando la participación social;
- Enviar la iniciativa de la Ley de Ingresos a la Legislatura de su entidad jurídica a la cual pertenece para su aprobación y autorización;
- Remitir a la Legislatura del Estado los proyectos para contratación de préstamos que afecten los ingresos de las administraciones municipales futuras, para su autorización;
- Realizar el nombramiento del secretario, tesorero y directores;
- Formar los órganos encargados de la planeación, proyecto, construcción, conservación, así como poner en operación y administración la prestación de servicios públicos municipales;

- Impartir justicia a través del Oficial Conciliador Municipal;
- Colaborar en la formulación, aprobación, difusión y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y Urbano;
- Llevar un control del Registro Civil de la población del municipio; y,
- Establecer actividades que satisfagan las necesidades públicas o de interés de la comunidad.¹³

1.9 Organización administrativa

Además de las comisiones, el ayuntamiento requiere de órganos administrativos suficientes para el buen cumplimiento de sus obligaciones. El número de órganos administrativos estará en función del tipo de municipio.

Se considera a la administración pública municipal como un sistema dotado de funciones, que se les puede dividir en áreas de regulación/normativas, áreas de operación/sustantivas y áreas adjetivas/de apoyo, sea este técnico o administrativo.

Las áreas de regulación son aquéllas que norman y dirigen, así como las encargadas de las funciones de autoridad. En el caso de la administración municipal, este grupo comprende al propio Ayuntamiento y la Presidencia Municipal, los apoyos directos a estos órganos ejecutivos son: la secretaría particular, la jefatura o unidad de comunicación social y prensa. Relaciones públicas y algunos órganos de colaboración ciudadana, así como en algunos casos, las unidades de planeación, informática y contraloría interna, entre otras.

Las áreas sustantivas o de operación son todas aquéllas cuyas funciones permiten atender toda la gama de actividades que deben realizarse para cumplir los objetivos institucionales de la administración pública municipal. Este es un campo muy vasto de atribuciones, de acuerdo con el tamaño e importancia del municipio

¹³ Reynoso S. y Villafuerte M. (2009). *Manual básico para la Administración Pública Municipal 2009*. Toluca, México. Instituto de Administración Pública del Estado de México.

de que se trata. La Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería son órganos típicos de cualquier administración, sin importar su tamaño.

El tercer grupo de órganos administrativos lo constituyen las áreas de apoyo, técnico o administrativo que por definición son aquellas cuyas tareas son de dotar a las unidades administrativas de los servicios o recursos necesarios para su adecuado funcionamiento. En este rubro se encuentran por lo menos tres grupos de dependencias: las áreas del personal o recursos humanos, recursos materiales que engloba las funciones de compras o adquisiciones, así como almacenes e inventarios.

El restante grupo, se conoce genéricamente como el de Servicios Generales e Intendencia, aquí se prestan todos los servicios que excluyen al personal, recursos materiales y financieros, como son: talleres, vehículos, mantenimiento, correspondencia y archivo, mantenimiento y refacciones del parque vehicular, que son los camiones de basura, equipo de construcción y mantenimiento de obras públicas; patrullas, transportes al servicio de la administración y otros.

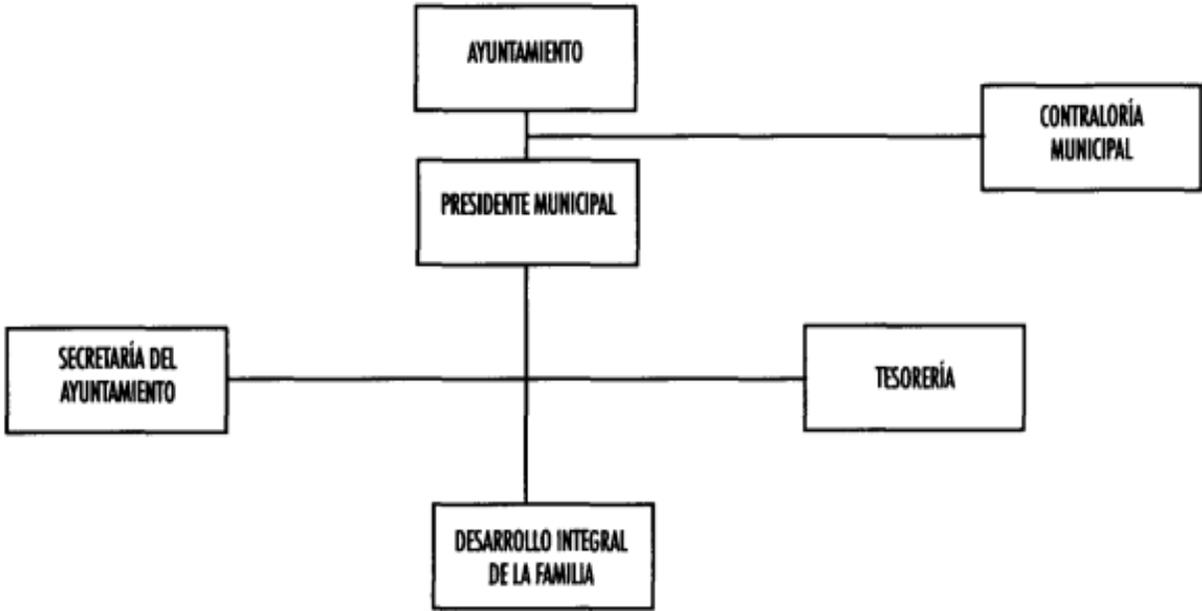
En los reglamentos o acuerdos se establecen las estructuras de organización de las unidades administrativas de los ayuntamientos en función de las características socioeconómicas de los respectivos municipios, de su capacidad económica y de los requerimientos de la comunidad (Art. 89 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México)¹⁴

Para el adecuado funcionamiento de las tareas de gobierno y administración es necesario establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del ayuntamiento y los servidores públicos que conforman el aparato público administrativo, así el presidente municipal dirigirá las tareas referentes a la administración pública municipal, los regidores y síndico(s) efectuarán las tareas de vigilancia.

¹⁴ Reynoso S. y Villafuerte M. (2009). *Manual básico para la Administración Pública Municipal 2009*. Toluca, México. Instituto de Administración Pública del Estado de México.

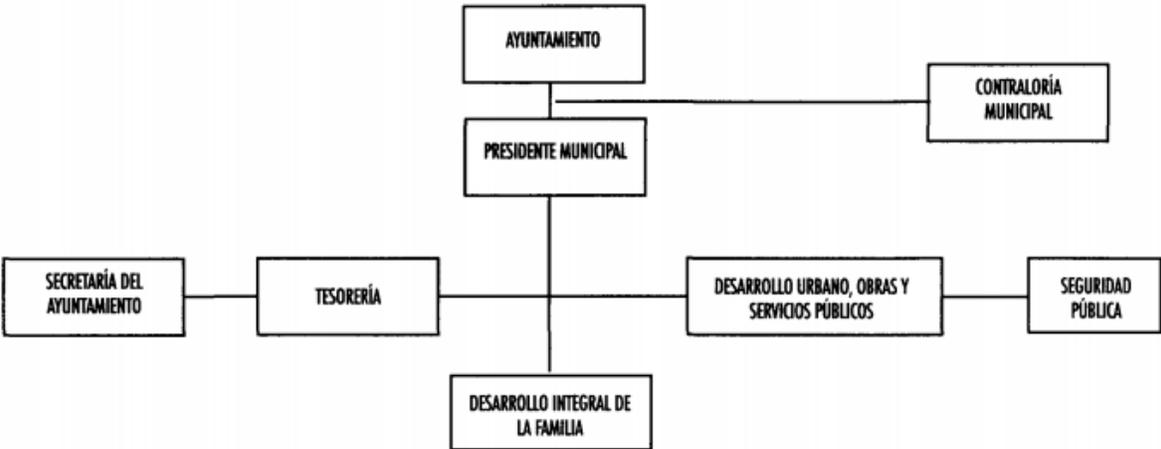
Regularmente la organización de los ayuntamientos varía dependiendo del tipo de municipio al que corresponda (rural, semiurbano, urbano o metropolitano).

Organigrama No.1
Proyecto de organización para municipios rurales.



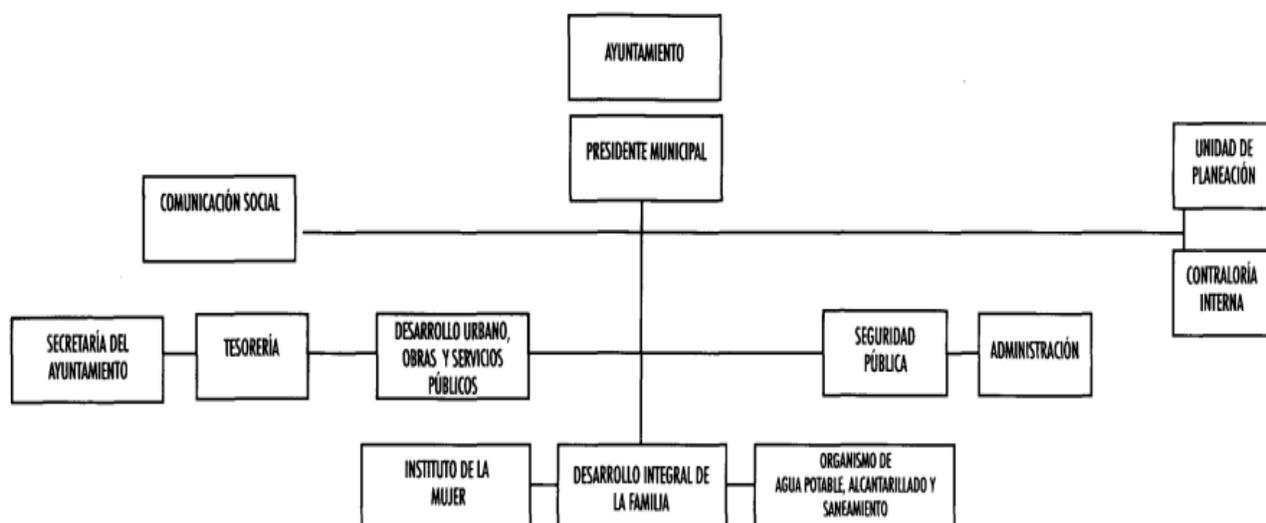
Fuente: recuperado del Manual básico para la Administración Pública Municipal 2009, pag. 47.

Organigrama No.2
Proyecto de organización para municipios semiurbanos.



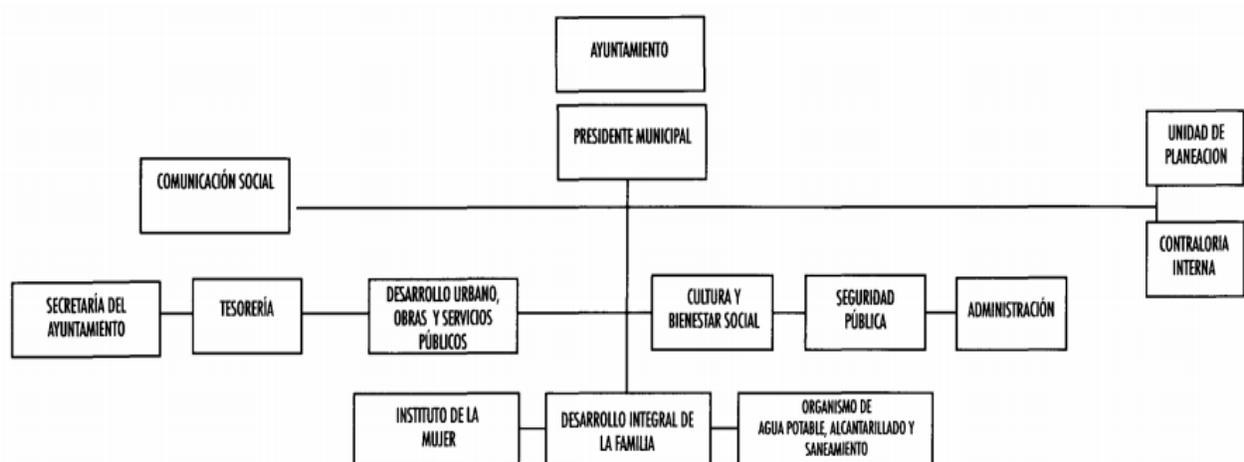
Fuente: recuperado del Manual básico para la Administración Pública Municipal 2009, pag. 48.

Organigrama No.3 Proyecto de organización para municipios urbanos.



Fuente: recuperado del Manual básico para la Administración Pública Municipal 2009, pag. 49

Organigrama No.4 Proyecto de organización para municipios metropolitanos



Fuente: recuperado del Manual básico para la Administración Pública Municipal 2009, pag. 50.

Desafortunadamente hoy en día el servicio al ciudadano presenta numerosos desafíos y ante ello la actuación de las administraciones públicas es fundamental.

Es necesario que los gobiernos locales sean capaces de promover acciones para maximizar la confianza de la ciudadanía (Gobiernos confiables), cubriendo las necesidades mediante el desarrollo de servicios de calidad en los que la transparencia y participación sean la clave, mostrando una organización y administración eficiente y eficaz, capaz de solucionar todos los problemas administrativos que aquejan a un ayuntamiento.

1.10 La Gestión Municipal y Visión de Empresa Multiservicios.

En su sentido estricto, la gestión municipal comprende las acciones que realizan las dependencias y organismos municipales, encaminadas al logro de objetivos y cumplimiento de metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante las interrelaciones e integración de recursos humanos, materiales y financieros.

La gestión es una actividad importante que desarrolla el ayuntamiento para atender y resolver las peticiones o demandas que plantea la ciudadanía; a través de ella se generan y establecen las relaciones del gobierno con la comunidad y con otras instancias administrativas de los gobiernos estatales y federales.

Sin embargo hoy en día el municipio está obligado a realizar tareas que no se señalan en el artículo 115 constitucional. En relación con las competencias exclusivas de los municipios, existe un proceso de redefinición de roles en las estrategias de intervención de los ayuntamientos. Es importante realizar una distinción entre las funciones tradicionales y las nuevas incumbencias, destacando la necesidad de ejecutar las tradicionales con mayor eficacia y eficiencia, asumiendo la realización de las emergentes.

Dentro de las competencias tradicionales del gobierno local se encuentra la gestión administrativa y organizacional, que implica planificar el futuro, organizar el sistema, gestionar el personal, dirigir las actividades y controlar sus resultados; el

desarrollo urbano, incluyendo la planeación urbana, la obra pública (construcción de redes de agua potable, pluviales, pavimento, iluminación vial, puentes, etc.), el catastro y el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles; la prestación de servicios públicos (suministro de agua potable, higiene urbana, recolección de residuos, mantenimiento de calles y caminos rurales, entre otras); y la regulación de la vida comunitaria (abastecimiento urbano, control de la salubridad y seguridad de comercios e industrias, tránsito urbano, etc.).¹⁵

A diferencia de las competencias tradicionales, las modernas destacan el papel del municipio como agente de promoción económica. Ello implica el diseño e implantación de estrategias para el desarrollo local, la puesta en valor de sus sociedades y territorios, la gestión de la imagen tendiente a generar entornos territoriales innovadores capaces de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo. Asimismo, vincular el sistema educativo con el sistema productivo para evitar la emigración de los jóvenes, apoyar la formación de recursos humanos y fortalecer las empresas locales.

Cabe mencionar también el papel del municipal como facilitador de oportunidades, a través de la coordinación empresarial, el agrupamiento de sectores productivos, la incorporación de criterios de calidad en el sector privado, la articulación de relaciones intracomunitarias y con actores extracomunitarios, la provisión de terrenos para actividades productivas.

Otra de las nuevas competencias es procurar el bienestar de la población asumiendo un papel activo en la política del desarrollo social, ello requiere detectar los requerimientos sociales e inscribirlos en la agenda política. El desarrollo social también comprende hacerse cargo de la integración social y comunitaria mediante la atención de grupos sociales (niñez, adolescencia, juventud, etc.) y la organización de actividades deportivas y de recreación.

¹⁵ E. Arraiza. (2016) *“Manual de gestión municipal”*, Argentina: Konrad Adenauer Stiftung.

El cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental se asumen como nuevas incumbencias municipales, íntimamente relacionadas con el interés de posicionar o reposicionar el territorio. El tradicional ejercicio de la autoridad o poder regulatorio en el ámbito local (tránsito, obras civiles, etc.) incorpora nuevas áreas que incluyen la defensa de la competencia y del consumidor, la calidad en los bienes y servicios prestados (particularmente los pagados con recursos públicos).

En la actualidad se exterioriza la incumbencia municipal sobre aspectos hasta hace poco prestados con exclusividad por el ámbito federal o estatal, como la seguridad y la salud. Por ello, toma relevancia la fijación de políticas de salud en el ámbito local considerando todas las dimensiones de la problemática; el reconocimiento y evaluación de las necesidades y demandas de los conjuntos sociales más afectados.¹⁶

Cuadro No.6
Competencias tradicionales y modernas del municipio.

Competencias tradicionales	Competencias modernas
Gestión administrativa.	Agente de promoción económica: diseño e implantación de estrategias de desarrollo local. Facilitador de oportunidades a través de la coordinación e innovación empresarial.
Desarrollo urbano: planeación urbana, obra pública, catastro y el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles.	Vinculación del sistema educativo con el sistema productivo para fortalecer empresas y fomentar la formación de recursos humanos.

¹⁶ E. Arraiza. (2016) *“Manual de gestión municipal”*, Argentina: Konrad Adenauer Stiftung.

Prestación de servicios públicos.	Fijación de políticas de salud en ámbito local.
Regulación de la vida comunitaria: abastecimiento urbano, control de la salubridad y seguridad de comercios e industrias, tránsito urbano, etc.	Política de desarrollo social que implica detectar requerimientos o demandas sociales e inscribirlos en la agenda política.
	Mejoramiento de la calidad ambiental.

Fuente: recuperado del libro Manual de la Gestión Municipal, pag. 58

Es necesario que exista una organización administrativa adecuada para que el gobierno municipal tenga mayores posibilidades de éxito en la realización de su gestión en beneficio de las necesidades más apremiantes de la comunidad municipal.

Para lograr los objetivos de la gestión, el gobierno municipal deberá cumplir con las siguientes acciones:

- Elaboración de programas de trabajo y reglas claras para el funcionamiento de la administración pública municipal;
- Definición de los límites de responsabilidad de las autoridades, funcionarios y empleados municipales en sus cargos o puestos;
- Actualización y adecuación oportuna de los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo; y,
- Seguimiento, evaluación y control de los planes, programas y obras municipales.

Los ayuntamientos son organizaciones complejas que proveen bienes y prestan servicios públicos a los ciudadanos, son administraciones que desarrollan un amplio surtido de actividades.

Los servidores públicos municipales se encuentran frente al orden de gobierno más complejo de los 3 existentes (federal, estatal y municipal). El ayuntamiento es una administración extremadamente compleja, con un debido carácter multiservicio, pues la lista de actividades que realiza contempla: la expedición de certificados de empadronamiento, la sepultura de los fallecidos, el alumbrado de las calles, el sueldo de los conserjes, las licencias para viviendas, el alcantarillado, y la depuración de aguas residuales, los fuegos artificiales de las fiestas patronales, la inspección de alimentos y bebidas, el albergue municipal para transeúntes, la poda de árboles, la atención personalizada a personas mayores de edad, la celebración de la fiesta del libro, el mantenimiento de colegios de primaria, la oficina de información juvenil, la demolición de ruinas, la promoción del reciclaje, el bacheo de pavimentos, entre otras.

En el ámbito privado no es fácil encontrar un consejo de administración, una junta general de accionistas, una comisión de compras, un comité de calidad o cualquier otro órgano de decisión que sea responsable de servicios tan variados como la administración municipal. Es cierto que existen grupos empresariales transnacionales, pero estos no tienen una responsabilidad que alcance o se aproxime a ese variopinto listado de competencias, pues no son entidades públicas con fines de interés general o social.

El político que se aproxima a la gestión municipal ha de ser consciente de la complejidad de su organización, pues el ayuntamiento es una administración extremadamente difícil con un decidido carácter multiservicio, que requiere de gestores políticos capacitados pues la vida local se nutre de múltiples factores cambiantes que repercuten diariamente en la gestión municipal. La amplia gama de servicios municipales y su incidencia en el conjunto de la población requiere adoptar una actitud dinámica, atenta a los cambios y al movimiento continuo de nuestros pueblos y ciudades.

Las acciones públicas inteligentes dirigen sus esfuerzos en última instancia, hacia la creación de valor. Los políticos afrontan la gestión para mejorar la calidad de

vida de los ciudadanos, con sus actuaciones en la prestación de servicios y la inversión de infraestructuras municipales, así como con la resolución de problemas que incrementan el valor de los pueblos y ciudades.

Los gobernantes crean valor e incrementan la calidad de vida de sus ciudades mejorando los indicadores de vivienda, empleo, cultura, ocio, seguridad, justicia, salud, medio ambiente, infraestructura, seguridad vial, educación, esperanza de vida, número de espacios deportivos, centros escolares, hospitales, entre otros.

La capacidad de innovación y el extraordinario deseo de transformar la gestión local es algo preponderante hoy en día en los municipios, pues los ciudadanos no se conforman con el buen estado de las infraestructuras básicas, demandan cultura, deporte, atención social, educación, fomento del turismo, pues el objetivo es llegar a todas las áreas sociales que integran el municipio.

Hoy en día los administradores públicos atraviesan una fase donde el objetivo de la calidad de los servicios públicos, la mejora de la atención ciudadana, una mayor capacidad y rapidez en la respuesta, la flexibilidad y modernización de la administración pública local son los ejes estratégicos del quehacer gubernamental en los municipios.

La presión ciudadana obliga a reinventar los gobiernos locales, las administraciones municipales son conscientes que se necesita cambiar. La administración general de los municipios es compleja, urge adaptar el conocimiento, los procedimientos y las organizaciones públicas a una nueva cultura y aun nuevo entorno, pero para implantar soluciones se requiere voluntad, deseo de cambio, de mejora continua y de progreso.

Capítulo 2: La Agenda para el Desarrollo Municipal

La Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM) es un programa del Gobierno Federal implementada a través de INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal) y en el caso del Estado de México en coordinación con la Subsecretaría de Desarrollo Municipal, cuyo objetivo general es “fortalecer las capacidades institucionales de los municipios a partir de un diagnóstico de la gestión, así como la evaluación del desempeño de sus funciones constitucionales, con el fin de contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población” (INAFED,2018).¹⁷

En México, en el año 2004, se crea la evaluación por resultados que impulso el desarrollo sustentable municipal. La Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (INAFED), desarrolló un instrumento para la gestión efectiva de los gobiernos municipales. Esta herramienta administrativa se denominó “Agenda Desde lo Local” elaborada por académicos, funcionarios y autoridades de las tres esferas gubernamentales.

Este instrumento se basa en el capítulo 28 de la Agenda 21 de la ONU en 1992, que responsabiliza a los gobiernos municipales en promover soluciones concretas a los problemas que afectan el desarrollo sustentable.¹⁸

La Agenda Desde lo Local fue un programa y una metodología desarrollada por la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), que parte de un diagnóstico integral de la situación en la que se encuentran los municipios en materia de desarrollo local y con base en éste, poder focalizar acciones de los tres órdenes de gobierno que mejoren el nivel y la calidad de vida de la población.

¹⁷ INAFED (2018). *Agenda para el Desarrollo Municipal*. Recuperado: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/300322/Introducci_n.pdf

¹⁸ Lizama F. y Piñar M. (2016) *Institucionalización de la ‘Agenda Para El Desarrollo Municipal’: Instrumento para el Desarrollo Regional Sustentable de México*. Yucatán: México, AMECIDER.

En México se implementó dicho programa para certificar buenas prácticas de los gobiernos municipales con la finalidad de coadyuvar al desarrollo local y al fortalecimiento institucional de los ayuntamientos.

En el año 2014 se realiza una reingeniería de procesos a este programa gubernamental, con el objetivo de facilitar su implementación y tener una mayor cobertura de su aplicación en el país, denominándose “Agenda para el Desarrollo Municipal” (ADM). En este programa, el concepto central es la Nueva Gestión Pública o Nueva Gobernanza, la cual enfatiza las ventajas de promover una administración pública orientada a resultados. La instrumentación de la ADM ha permitido que se generen políticas públicas y se transformen leyes, desde las esferas nacional, estatal y municipal. En este sentido, podemos considerar que la ADM es una acción derivada de la Política Pública del Gobierno Federal en materia de evaluación, descentralización, transparencia y desempeño gubernamental.

ADM inició sus operaciones en el año 2014, con la evaluación de los indicadores de gestión considerados en el diseño metodológico del mismo. En el año 2015 la agenda abarcó por primera vez la verificación de los indicadores de desempeño de los municipios participantes.¹⁹

La evolución favorable de la “Agenda desde lo Local” (ADL) o Programa Federal de Fortalecimiento Municipal se le atribuye a la incorporación creciente de municipios mexicanos desde el año 2004 al 2013, y es entonces cuando el INAFED decide realizar una reingeniería a los procesos del programa, a raíz de los diversos estudios elaborados por expertos municipalistas bajo rigurosos criterios de análisis de políticas públicas y presentados en distintos foros internacionales y nacionales, con el objetivo de compartir buenas prácticas y experiencias exitosas municipales.

¹⁹ INAFED (2018). *Agenda para el Desarrollo Municipal*. Recuperado: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/300322/Introducci_n.pdf

La reingeniería se realizó en virtud de que el gobierno municipal era evaluado en rubros que no eran específicamente de su competencia. El año 2014, al transformarse la “Agenda desde lo Local” en “Agenda para el Desarrollo Municipal”, la estructura de esta última quedó conformada en dos secciones: la sección A que es denominada “Agenda Básica” para el desarrollo municipal que es de observancia general para todos aquellos municipios inscritos en forma voluntaria al programa independientemente de su tamaño poblacional, en donde se evalúan los temas fundamentales a cargo de los municipios y señalados en el artículo 115 Constitucional, componiéndose de cuatro ejes: Planeación del Territorio Municipal, Servicios Públicos, Seguridad Pública y Desarrollo Institucional.

Y por otra parte, la Sección B que adquiere el nombre de “Agenda Ampliada” para municipios con una población mayor a 200,000 habitantes, en donde se miden aquellos temas que requieren la participación coordinada de los tres órdenes de gobierno para contribuir al desarrollo integral de sus habitantes. Esta sección se compone de tres ejes: Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Desarrollo Ambiental.

En definitiva, la ADM está conformada por 40 temas y 237 indicadores (divididos en indicadores de gestión e indicadores de resultados) incorporando encuestas para medir la participación social.

Los indicadores de gestión evalúan las dimensiones del Marco Legal: Unidades Responsables, Planeación, Recursos, Programas y acciones. Los indicadores de desempeño evalúan las dimensiones de eficacia, eficiencia y calidad. Se utiliza el sistema de semáforo para la medición de los temas y las etapas del programa se dividen en:

- 1) Diagnóstico;
- 2) Mejora;
- 3) Actualización; y,
- 4) Verificación.

Con este programa México se suma a la lista de aquellos países en los cuales la medición de la gestión y el desempeño en los gobiernos locales es una práctica recurrente que auxilia a los gobernantes a mejorar el proceso de toma de decisiones y a la ciudadanía ejercer su derecho a una rendición de cuentas más efectiva.

2.1 La necesidad de la Agenda para el Desarrollo Municipal en las Administraciones Municipales.

Las administraciones municipales, hoy en día juegan un papel muy importante pues son el orden de gobierno con mayor proximidad a la ciudadanía, encargado de la dotación de los servicios públicos básicos que son sin duda elementos centrales para elevar la calidad de vida de los mexicanos.

En los últimos años las atribuciones y fuentes de financiamiento de los municipios se han ampliado. Sin embargo, lo anterior no ha sido suficiente para lograr gobiernos municipales eficaces, con capacidad para satisfacer las necesidades de la población.

El panorama actual en nuestro país muestra un importante número de municipios con limitantes administrativas que se reflejan en estructuras organizacionales de mayor tamaño al pertinente y con un mayor número de personal innecesario; una dispersión de actividades que ha derivado en que no se les conceda prioridad a sus funciones constitucionales, además de tener haciendas debilitadas, caracterizadas por una escasa recaudación de ingresos propios y un crecimiento de la deuda pública.

De los 2 mil 419 municipios que existen en nuestro país, por lo menos en el 60% de ellos requieren intensificar la capacitación de los alcaldes para que estos posean los conocimientos, las habilidades y actitudes para cumplir con sus funciones como servidores públicos ya que el 8% por ciento de los alcaldes del total de municipios en México no concluyó la educación primaria. Estas cifras revelan a groso modo la necesidad de capacitación y asesoría a los municipios pequeños con altos niveles de severa pobreza para que puedan optimizar los

recursos federales a fin de que beneficien al mayor número de habitantes. (Hernández 2013)²⁰

En el ensayo publicado por Misael V. Hernández Gutiérrez, titulado “Hacia un Diagnóstico General de los Problemas Municipales de México” señala que investigadores de diversas corrientes, como, por ejemplo, Martínez Almazán, Arriaga Conchas, Mejía Lira y Acosta Arévalo, han reconocido y puesto de manifiesto la enorme cantidad y diversidad de municipios existentes en nuestro país, los cuales reproducen los desequilibrios económicos, políticos, sociales y culturales. (Hernández 2013)²¹

Para García del Castillo, los problemas que padecen los municipios son:

- 1) Escasez económica;
- 2) Dependencia política y financiera;
- 3) Inercia en el funcionamiento burocrático;
- 4) Subordinación excesiva a diferentes instancias gubernamentales locales y nacionales o excesiva centralización; y,
- 5) Atraso o disparidad social.

Por su parte, Acosta Arévalo en su diagnóstico del municipio en México indica que los problemas son:

- 1) Insuficiencia de recursos financieros;
- 2) Desequilibrio regional que concentra tanto población como actividad económica en poco menos de 10 grandes áreas metropolitanas mientras que existen más de 155 mil comunidades rurales con menos de 5 000 habitantes;

²⁰ Hernández. M (2013). *Hacia un Diagnóstico General de los Problemas Municipales de México*. Recuperado de: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2013/01/diagnostico1999-2000.pdf>

²¹ Hernández. M (2013). *Hacia un Diagnóstico General de los Problemas Municipales de México*. Recuperado de: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2013/01/diagnostico1999-2000.pdf>

- 3) Predominio de una cultura centralista y presidencialista que obstaculiza la autonomía, así como una subordinación política y administrativa a los municipios;
- 4) Las instancias representativas son débiles y carecen de legitimidad;
- 5) No hay continuidad en las políticas ni en los programas;
- 6) Una dependencia casi total de los recursos externos, básicamente de las participaciones federales o estatales;
- 7) Falta de capacidad técnica de los funcionarios municipales;
- 8) Servicios básicos insuficientes;
- 9) Escasos incentivos;
- 10) Crecimiento anárquico de los asentamientos humanos;
- 11) Escasez de vivienda;
- 12) Inseguridad pública;
- 13) Descoordinación intergubernamental;
- 14) Contaminación; y,
- 15) Falta de canales adecuados de interlocución entre la ciudadanía y el gobierno ante un tejido social diverso y complejo.²²

Por su parte Mejía Lira señala que uno de los principales obstáculos al desarrollo de nuestro país es el desequilibrio regional, así como la mala distribución de la inversión pública federal la cual se encuentra altamente diferenciada y concentrada en ciertos estados y regiones.

Las conclusiones de los estudios de Enríquez Salgado y de Acosta Arévalo, con respecto a los problemas de los ayuntamientos son:

²² Hernández. M (2013). *Hacia un Diagnóstico General de los Problemas Municipales de México*. Recuperado de: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2013/01/diagnostico1999-2000.pdf>

- 1) Los municipios rurales sufren un conjunto de limitaciones importantes:
 - a. Dependencia casi total de los recursos externos (participaciones federales);
 - b. Subordinación jurídica, ya que la legislación municipal es aprobada por la legislatura estatal;
 - c. Carencia de capacidad técnica y administrativa, así como una falta de continuidad de las actividades por el cambio de los funcionarios municipales electos cada trienio;
 - d. Insuficiente cobertura de servicios proporcionados por las dependencias federales y estatales, ya que hay pocos incentivos para que los servidores públicos lleguen a las zonas rurales; y,
 - e. Recursos escasos para apoyar la inversión pública prioritaria en servicios básicos.
1. Los municipios urbanos y metropolitanos enfrentan graves y múltiples problemas:
 - a. Crecimiento anárquico de los asentamientos urbanos;
 - b. Creciente inseguridad pública;
 - c. Descoordinación intergubernamental;
 - d. Cobertura insuficiente de servicios públicos;
 - e. Contaminación del suelo, agua y aire de muchos municipios; y,
 - f. Falta de canales adecuados para la comunicación entre los ciudadanos y los diferentes niveles de gobierno en una sociedad heterogénea y de ideología plural.
2. El sistema de coordinación fiscal tiene graves deficiencias derivadas de su naturaleza centralista, como son:

- a. La falta de transparencia;
- b. La insuficiencia de mecanismos de seguimiento y evaluación;
- c. La concentración excesiva de facultades a los municipios;
- d. La escasa asignación de recursos a los municipios;
- e. La existencia de una elevada discrecionalidad en el reparto del gasto público federal;
- f. El retraso de las transferencias de recursos en las entidades y municipios;
- g. La falta de participación democrática de los ayuntamientos; y,
- h. La existencia de criterios arbitrarios e injustos para la asignación de las participaciones;

3. Deficiencias al interior del municipio tales como:

- a. El presidente municipal concentra demasiadas responsabilidades materialmente imposibles de asumir a plenitud, reproduciendo una herencia autoritaria; y,
- b. La existencia de escaso nivel de profesionalización. (Hernández 2013)²³

Como puede advertirse, el municipio mexicano enfrenta una gran problemática la cual requiere una solución integral radical. Por todo lo anteriormente mencionado podemos concluir que las administraciones públicas municipales necesitan de herramientas que les ayuden a alcanzar resultados óptimos en la ejecución de sus atribuciones, abatiendo problemas ya suscitados en los municipios.

Para ello es necesario contar con la voluntad política de sus autoridades en la realización de diagnósticos que permitan tener a las autoridades municipales un

²³ Hernández. M (2013). *Hacia un Diagnóstico General de los Problemas Municipales de México*. Recuperado de: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2013/01/diagnostico1999-2000.pdf>

panorama general sobre el estado que guardan sus estructuras administrativas, y de acuerdo a esto establecer objetivos claros de desarrollo que puedan ser evaluados por instancias externas con el propósito de mejora, como lo brinda la Agenda para el Desarrollo Municipal pues actualmente en nuestro país es necesario implantar la Evaluación del Desempeño Municipal, así como la creación de Sistemas de Evaluación de la Gestión Pública como un componente necesario dentro de las propuestas de reforma del sector público, pues dirigir la gestión pública hacia resultados generara dinámicas positivas que redundan en un mejor desempeño y una apertura hacia la sociedad.

ADM tiene el objetivo de facilitar las herramientas necesarias para que los gobiernos municipales instrumenten una planificación estratégica y una gestión pública inteligente, que propicie transformaciones locales y sustentables de forma más eficiente y transparente de gobernar.

2.2 Beneficios de la Agenda para el Desarrollo Municipal

Los beneficios al usar la Agenda para el Desarrollo Municipal es que permite a los municipios detectar sus prioridades y diseñar las acciones que les permitan alcanzar resultados concretos y verificables, pero sobre todo indicadores que la ciudadanía pueda avalar.

De la misma forma permite contribuir a la modernización administrativa de los municipios, hacerlos más eficaces pues son el orden de gobierno más cercano a la población.

La ADM es un guía que le permite a la administración pública municipal alcanzar mayores niveles de eficiencia, a partir del redimensionamiento de la estructura administrativa y el número de personal, control de deuda, salarios y la disminución del gasto corriente, así como el incremento de los ingresos propios, principalmente mediante el cobro efectivo del impuesto predial y los derechos de agua potable.²⁵

Además de lo anterior ofrece beneficios como:

²⁵ INAFED (2018). *Agenda para el Desarrollo Municipal*. Recuperado: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/300322/Introducci_n.pdf

- Conocer el estado que guarda la administración;
- Contar con un diagnóstico actualizado de todas las áreas o departamentos que constituyen al ayuntamiento;
- Empezar acciones específicas para la atención de sus áreas de oportunidad y rezagos que se presentaron con base en el diagnóstico;
- Priorizar la aplicación de sus recursos de acuerdo con las necesidades detectadas;
- Generar espacios para la participación de diversos actores sociales;
- Medir la gestión del personal de la administración municipal; y,
- Evaluar objetivamente los resultados del gobierno municipal, a través de indicadores cuantitativos que miden la eficiencia, eficacia y calidad de las acciones realizadas por parte del gobierno municipal.

2.3 Método de Implantación de la Agenda.

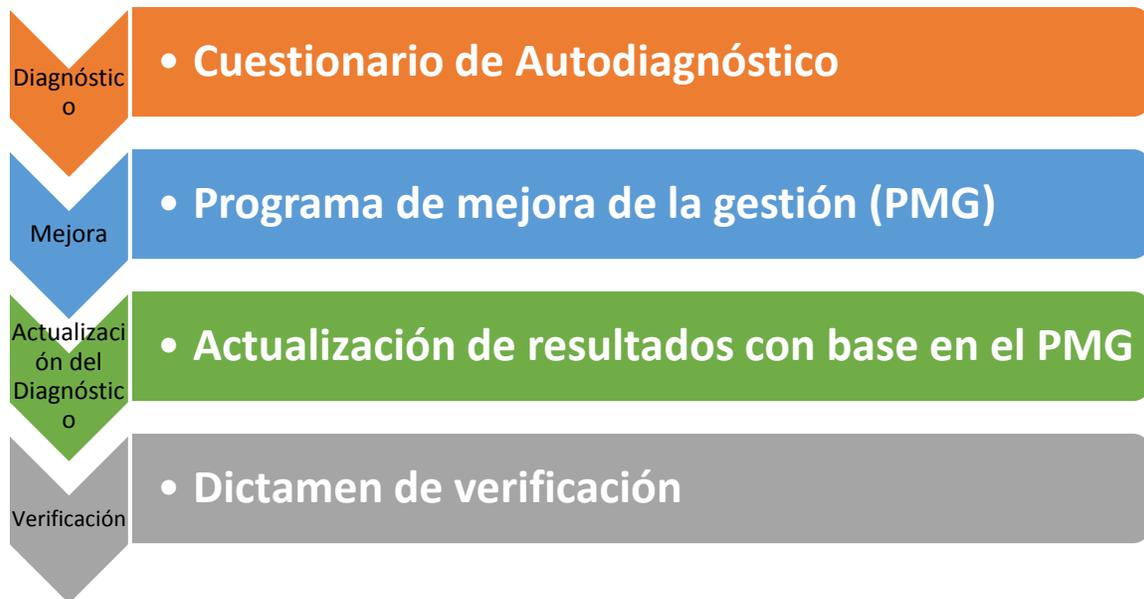
La participación al programa ADM por parte del municipio debe ser una decisión voluntaria impulsada por el presidente municipal quien presentara dicha propuesta al Ayuntamiento.

La aprobación debe expresarse a través de un acuerdo adoptado por éste, que deberá registrarse en el acta de la sesión correspondiente de cabildo. Una vez aprobado el presidente municipal gestionará la inscripción del municipio al programa dirigiendo un oficio al Organismo Estatal de Desarrollo Municipal (OEDM) y anexando una copia del acuerdo de Cabildo.

Para la implementación del programa en el municipio, el presidente deberá designar un enlace municipal, este debe contar con un perfil y atribuciones apropiadas para coordinar los trabajos al interior de la administración municipal. Por ello es recomendable que el enlace sea el Contralor Municipal, el Titular de Planeación o bien un funcionario con un nivel jerárquico o funciones equivalentes.

Esquema No.1

Etapas a seguir para la implementación del programa Agenda para el Desarrollo Municipal.



Fuente: recuperado del documento de Agenda para el Desarrollo Municipal 2018, pag. 36

2.3.1 Diagnóstico.

El propósito de esta etapa es el de contar con un panorama de la gestión municipal y de los resultados de su desempeño.

Esquema de trabajo:

1. Capacitar a funcionarios de cada área de la administración municipal, en materia del programa Agenda para el Desarrollo Municipal;
2. Identificar las áreas municipales responsables de cada uno de los temas de la Agenda para dar respuesta a los indicadores que les correspondan;
3. Organizar una sesión de trabajo con los funcionarios involucrados para contestar el cuestionario;
4. Presentar los resultados obtenidos al final de la sesión; y,

5. Registrar los resultados obtenidos en el SIADEM, de acuerdo con el calendario nacional establecido por el INAFED.

2.3.2 Mejora.

Una vez identificadas las áreas de oportunidad de la administración municipal, el presidente municipal cuenta con los elementos suficientes para establecer un Programa de Mejora de la Gestión (PMG), mediante el cual defina acciones prioritarias responsables, metas y plazos de trabajo para atender dichas áreas.

Esquema de trabajo:

1. Iniciar el diseño e implementación del “Programa de Mejora de la Gestión “(PMG);
2. Elaborar el PMG bajo la coordinación del Enlace Municipal, quien deberá validarlo con los funcionarios de las áreas involucradas;
3. Dar seguimiento a la ejecución del PMG, retroalimentando y evaluando las mejoras alcanzadas; y,
4. Capturar en el SIADEM los resultados alcanzados como resultado de la aplicación del PMG.

Los municipios cuentan con diversos insumos para el diseño y ejecución del PMG:

- Capacitación y profesionalización de servidores públicos;
- Catálogo de programas federales;
- Guía de apoyos federales para las acciones de mejora de la Agenda;
- Guía de servicios públicos;
- La Agenda para el Desarrollo Estatal;
- Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIMDF);
- Programas Estatales; y,
- Catálogo de buenas prácticas municipales.

2.3.3 Actualización del Diagnóstico.

Como resultado de la aplicación de su PMG, las administraciones municipales cuentan con información actualizada de sus logros en materia de gestión y desempeño, la cual es registrada en el Sistema de Información del programa Agenda para el Desarrollo Municipal (SIADEM).

Esquema de trabajo:

1. El SIADEM actualizará de manera automática los resultados de los indicadores de gestión, reportados originalmente en el diagnóstico municipal;
2. El Enlace municipal podrá actualizar o modificar los resultados de sus indicadores de desempeño, con base en las acciones de mejora llevadas a cabo por el municipio y registradas en el PMG;
3. El SIADEM actualizará de manera automática los datos señalados en los puntos anteriores; y,
4. La actualización de los resultados del diagnóstico municipal se realizará de acuerdo con los tiempos dispuestos en el calendario nacional de la Agenda.

2.3.4 Verificación

Con la participación de instituciones de educación superior se comprueban los resultados municipales, aplicando la metodología de la Agenda se revisan las evidencias documentales y se determina la situación de la gestión municipal y los logros de su desempeño.

Esquema de trabajo:

1. La institución de educación superior revisará las evidencias presentadas por el municipio con el fin de determinar la situación de cada uno de los Indicadores establecidos por la Agenda.
 - a) Revisará los documentos de evidencia presentados por el municipio, verificando que éstos sustenten los elementos establecidos en la Agenda;

- b) Realizará visitas aleatorias de inspección física a los sitios e instalaciones utilizados para la prestación de los servicios públicos municipales;
 - c) Replicará la encuesta de calidad de los servicios públicos;
 - d) Elaborará y firmará el dictamen de verificación, incluyendo la minuta y el reporte de verificación con los resultados obtenidos, así como los formatos considerados por la metodología de la Agenda; y,
 - e) Capturará los resultados de la verificación en el SIADEM. Esta actividad es indispensable para que el INAFED procese la información definitiva y acredite los resultados municipales.
2. Por parte del municipio, el Enlace Municipal coordinará las labores en esta etapa, realizando las actividades siguientes:
- a) Concertará con el OEDM (Organismo Estatal de Desarrollo Municipal) la fecha para la verificación;
 - b) Gestionará las acciones necesarias para contar con las instalaciones y las facilidades logísticas para llevar a cabo la revisión documental de los resultados municipales;
 - c) Coordinará la participación de los funcionarios municipales para atender los temas de la Agenda y presentar las evidencias;
 - d) Programará las visitas de inspección física de las IES y del OEDM a los sitios e instalaciones utilizados para la prestación de los servicios públicos municipales;
 - e) Coordinará la aplicación de la encuesta de calidad de los servicios públicos establecida por el INAFED; y,
 - f) Firmará, una vez concluida la verificación, el dictamen de verificación, incluyendo la minuta y el reporte con los resultados obtenidos.

3. En esta etapa, el Organismo Estatal de Desarrollo Municipal juega un papel de coordinación fundamental, para lo cual:
 - a) Asignará una institución de educación superior a cada municipio participante en la Agenda para verificar;
 - b) Concertará con los municipios y a las IES las fechas de verificación;
 - c) Asistirá a todas las verificaciones de los municipios del estado;
 - d) Firmará, una vez concluida la verificación, el dictamen de verificación, incluyendo la minuta y el reporte con los resultados obtenidos;
 - e) Enviará al INAFED los reportes de las verificaciones de sus municipios; y,
 - f) Comunicará los resultados definitivos a los municipios.
4. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal coordinará las acciones generales de esta etapa. Para ello realizará las actividades siguientes:
 - a) Podrá asistir a las verificaciones municipales que considere pertinente;
 - b) Solicitará, para su análisis y valoración, los documentos de evidencia que considere necesarios durante el procesamiento de la información;
 - c) Revisará y validará los resultados municipales dictaminados por las instituciones de educación superior;
 - d) Resolverá en definitiva los recursos de revisión presentados por los municipios participantes en la Agenda;
 - e) Emitirá la lista con los resultados definitivos obtenidos por los municipios y determinará los reconocimientos a los que se hagan acreedores; y,

- f) Definirá los mecanismos procedentes para atender una situación no prevista en los documentos del programa.²⁶

2.4 Indicadores de Evaluación para los Municipios.

El programa Agenda para el Desarrollo Municipal está integrado por dos secciones; A y B.

Cuadro No.7

SECCIÓN A, Agenda Básica para el desarrollo municipal.

<p>A.1. Planeación del Territorio</p> <ul style="list-style-type: none"> A.1.1 Planeación urbana A.1.2 Ordenamiento ecológico A.1.3 Reservas territoriales A.1.4 Gestión integral de riesgos (protección civil) A.1.5 Tenencia de la tierra urbana 	<p>A.2. Servicios Públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> A.2.1 Construcción de calles A.2.2 Mantenimiento de calles A.2.3 Agua potable A.2.4 Drenaje y alcantarillado A.2.5 Aguas residuales A.2.6 Limpia A.2.7 Residuos sólidos (recolección, traslado, tratamiento y disposición final) A.2.8 Parques y jardines A.2.9 Alumbrado público A.2.10 Mercados y centrales de abasto A.2.11 Panteones A.2.12 Rastro
<p>A.3. Seguridad Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> A.3.1 Seguridad pública A.3.2 Policía preventiva A.3.3 Tránsito 	<p>A.4. Desarrollo Institucional</p> <ul style="list-style-type: none"> A.4.1 Transparencia y acceso a la información pública A.4.2 Ingresos propios A.4.3 Participaciones y aportaciones federales A.4.4 Egresos A.4.5 Deuda A.4.6 Organización A.4.7 Planeación y control interno A.4.8 Capacitación y profesionalización A.4.9 Tecnologías de la información A.4.10 Gestión de recursos estatales y federales A.4.11 Armonización contable y rendición de cuentas

Fuente: recuperado del documento Agenda para el desarrollo municipal 2016, pág. 19

En esta sección se evalúan los temas fundamentales a cargo de los municipios, es decir, las funciones establecidas en el artículo 115 Constitucional: Planeación del

²⁶ INAFED (2018). *Agenda para el Desarrollo Municipal*. Recuperado: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/300322/Introducci_n.pdf

Territorio, Servicios Públicos, Seguridad Pública y Desarrollo Institucional. Cada uno separado en sus respectivos temas

Cabe señalar que la Agenda Básica es de observancia general para todos aquellos municipios inscritos voluntariamente en el programa, independientemente de su tamaño poblacional.

Cuadro No.8
SECCIÓN B, Agenda Ampliada para el Desarrollo Municipal.

B.1. Desarrollo Económico	B.2. Desarrollo Social	B.3. Desarrollo Ambiental
B.1.1 Empleo	B.2.1 Pobreza	B.3.1 Medio ambiente
B.1.2 Industria, comercio y servicios	B.2.2 Educación y cultura	
B.1.3 Agricultura, ganadería, forestal y pesca	B.2.3 Salud	
B.1.4 Turismo	B.2.4 Vivienda	
B.1.5 Comunicación terrestre y transporte público	B.2.5 Grupos vulnerables	
B.1.6 Conectividad	B.2.6 Igualdad de género	
	B.2.7 Juventud, deporte y recreación	

Fuente: Recuperado del documento *Agenda para el Desarrollo Municipal 2017*, pág. 19

En la Sección B se miden aquellos temas que no forman parte de las funciones constitucionales de los municipios, éstos participan en coordinación con los otros órdenes de gobierno para contribuir al desarrollo integral de sus habitantes: Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Desarrollo Ambiental. Cada uno desagregado en sus respectivos temas.

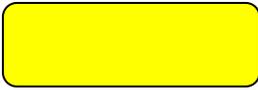
Esta sección aplica adicionalmente para las capitales de los Estados y Municipios con más de 200 mil habitantes. Los municipios de menor población podrán aplicarla de manera optativa.

2.4.1 ¿Cómo se evalúa a los municipios?

Los Temas se miden mediante indicadores, sean de gestión (cualitativos) o de desempeño (cuantitativos). Cada indicador cuenta con parámetros establecidos a partir de criterios óptimos, los cuales se representan con una simbología tipo “semáforo”.



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

Cuadro No.9

Estructura del programa Agenda para el Desarrollo Municipal.

Sección	Ejes	Temas	Indicadores
A	4 ejes	31 temas	189 indicadores: <ul style="list-style-type: none"> • 131 indicadores de gestión • 58 indicadores de desempeño
B	3 ejes	14 temas	81 indicadores: <ul style="list-style-type: none"> • 69 indicadores de gestión • 12 indicadores de desempeño
Total	7 ejes	45 temas	270 indicadores en total: <ul style="list-style-type: none"> • 200 indicadores de gestión • 70 indicadores de desempeño

2.5 La realidad de los municipios en México

Existen diversas definiciones sobre lo que se entiende como servicio público, en términos generales es un servicio técnico que está a cargo de una organización pública y que tiene por objetivo satisfacer una necesidad de carácter general. (INAFED 2015)²⁷

La prestación de los Servicios Públicos corresponde a una actividad del Gobierno Municipal para satisfacer las necesidades básicas y elevar las condiciones de vida de sus habitantes. Para llevar a cabo esta función de gobierno, el municipio realiza las tareas de organización, administración, funcionamiento y construcción de relaciones con el usuario del servicio.

De acuerdo con la fracción III del artículo 115 constitucional, los municipios tienen a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

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

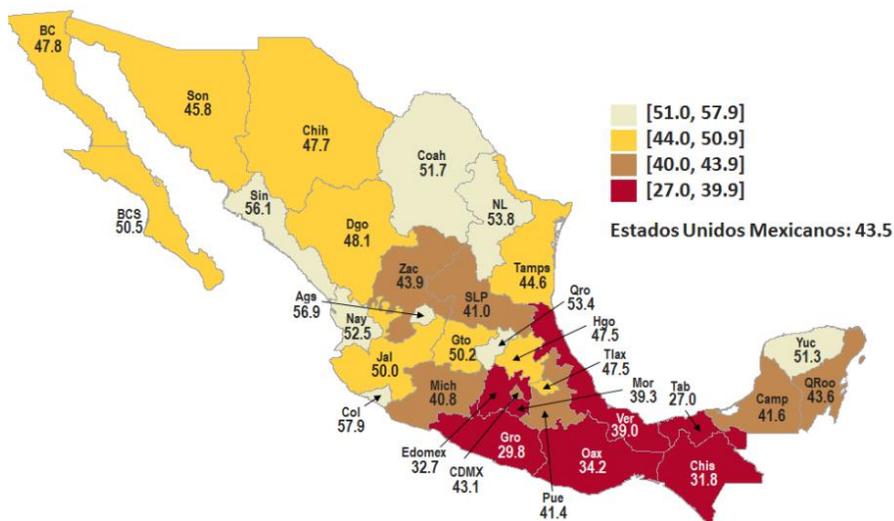
²⁷ INAFED (2015). *Guía de Servicios Públicos Municipales*. Recuperado: http://www.adm.gob.mx/work/models/ADM/Resource/210/1/images/Guia_de_servicios_publicos_municipales_2015.pdf

Pero hoy en día debemos preguntarnos ¿realmente los servicios públicos que se ofrecen por parte de los ayuntamientos contribuyen a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos?, ¿la prestación de servicios públicos es de calidad?, las autoridades municipales ¿muestran una constante mejora en los servicios públicos?

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) tiene como objetivo ofrecer información referente a la satisfacción de servicios públicos básicos (agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, recolección de basura, policía, calles y avenidas, carreteras y caminos sin cuota) y bajo demanda (educación pública obligatoria; educación pública universitaria; servicios de salud del IMSS, ISSSTE, gobiernos estatales y Seguro Popular; energía eléctrica; transporte público masivo automotor; autobús de tránsito rápido; metro o tren ligero y autopistas con casetas de cuota). Dicha encuesta arrojó en 2015 datos interesantes, particularmente en servicios públicos básicos, ya que en el servicio de calles y avenidas, policía y alumbrado público, se obtuvo un nivel de satisfacción de 20.7%, 25.3% y 33%, respectivamente.²⁸

Esto abre un panorama general de la calidad de servicios públicos que se ofrecen en nuestro país. Es preocupante ver resultados de satisfacción por debajo del 35% en cada uno de los servicios públicos. A nivel nacional la ENCIG nos muestra que el promedio de satisfacción ciudadana para el año 2015 fue de 43.5 por ciento. Es decir, no se muestra ni un porcentaje cercano al 50% y es muy alarmante ver cifras tan deplorables y más al recordar que hablamos de un tema que desempeña un papel esencial en el desarrollo económico y social, pues afectan de manera directa la calidad de vida de las personas.

²⁸ INEGI (2015). *Resultados de la Tercera Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015*. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_05_01.pdf



Fuente: recuperado de los resultados de la tercera Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015

El Estado de México se sitúa dentro de unas de las entidades federativas con menor grado de aceptación con respecto a los servicios públicos que se ofrecen. Los 7 estados que presentan un resultado bajo con respecto a los resultados generales son: Morelos, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Estado de México.

Sorprende ver situado al Estado de México en la misma categoría donde se encuentran Estados como Oaxaca, Guerrero o Chiapas, que son Estados que se consideran rurales y poseen una partida presupuestaria más pequeña que la del Estado de México, pues este es uno de los Estados que contribuye de manera más significativa al PIB Nacional.

Las diferencias son notorias y eso es lo que hace más alarmante que el Estado de México y sus municipios otorguen servicios tan deplorables hacia los ciudadanos.

Con todo lo anterior podemos decir que las administraciones públicas municipales de hoy requieren herramientas que les ayuden a alcanzar resultados óptimos en la ejecución de sus atribuciones y eleven la calidad de vida de los ciudadanos. Para lograrlo, es necesario contar con la voluntad política de las autoridades municipales en la realización de diagnósticos serios sobre el estado que guardan sus estructuras administrativas y así establecer objetivos claros de desarrollo que

puedan ser medidos rigurosamente por instancias imparciales, para así brindar mejores servicios públicos.

Los municipios enfrentan grandes retos por vencer y necesitan de herramientas que les ayuden a combatir los problemas dentro de las administraciones, pero además requieren herramientas que mejoren el actuar del municipio en la prestación de los servicios públicos.

Hoy en día es necesario para las administraciones locales contar con herramientas o programas que logren aportar eficacia, eficiencia y calidad a las tareas y servicios brindados, que permitan fortalecer las capacidades institucionales de los municipios, así como la evaluación del desempeño de sus funciones constitucionales con el fin de contribuir a la mejora continua de sus acciones y así mejorar la calidad de vida de la población.

Según los datos presentados en la página oficial del INAFED en el 2015 de 125 municipios que tiene el Estado de México se inscribieron y participaron 59 municipios al programa Agenda para el Desarrollo Municipal, en 2016 participaron 84 y en 2017 fueron 77 municipios. A pesar de que ha ido incrementando la participación de los municipios en dicho programa (sin contar el pequeño decremento de municipios participantes en 2017), son pocos los municipios que han mostrado un desarrollo, así como interés por mantener los trabajos de dicho programa. De igual manera existen excepciones y casos de éxitos en el Estado de México, municipios como Metepec, Tenango del Valle, Lerma y Zinacantepec han mostrado grandes avances no solo dentro de la administración, si no de igual manera en el municipio.

La Agenda para el Desarrollo Municipal busca orientar a las autoridades municipales en la prestación de los servicios públicos que se le otorga a la población, de acuerdo con lo establecido en el artículo 115 Constitucional.

Por ello, el objetivo primordial de ADM es incidir en la perspectiva de los gobiernos municipales, a fin de poder trazar una visión hacia el futuro para poder prever e

invertir en maquinaria, equipo, tecnología y modernos sistemas de gestión para lograr la transformación administrativa y social de cada uno de sus municipios.

Indudablemente que la capacidad que adquieran los gobiernos municipales para implementar acciones innovadoras, para generar una cultura de evaluación de la gestión y el desempeño gubernamental está en la voluntad política, lo que sin duda se traduce en un municipio moderno y, por consecuencia en un mayor bienestar de la población.

La aplicación de un sistema de evaluación como lo es ADM que consta de 12 temas con sus respectivos indicadores de gestión y desempeño, permite contar con un modelo a seguir en la prestación de los servicios públicos de calidad, que ayude a detonar todo un sistema de gestión y de evaluación.

2.6 La Agenda para el Desarrollo Municipal en el Estado de México

2.6.1 Evaluación de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2015.

Durante el año 2015, se inscribieron de forma voluntaria al Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 711 municipios de 30 estados de la República Mexicana de los cuales 591 municipios fueron los que concluyeron el proceso de verificación, de igual forma en el proceso participaron 122 Instituciones de Educación Superior quienes verificaron los resultados alcanzados por los municipios.

En el caso del Estado de México durante el año 2015, se inscribieron de forma voluntaria al Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 59 municipios de los 125. El reconocimiento *“Inicio de la Transformación”* de la Agenda para el Desarrollo Municipal fue otorgado a 55 municipios, los cuales fueron acreedores a ese premio por registrarse y completar el proceso en el Sistema Informático denominado SIADDEM.

El reconocimiento *“Avance de la Transformación”*, fue otorgado solo a 3 municipios que lograron niveles satisfactorios en todos sus indicadores de Gestión de todos los ejes de la sección “A” denominada Agenda Básica para el Desarrollo Municipal: Chalco, Tenango del Valle y Zinacantepec.

En tanto, el municipio de Lerma de Villada fue uno de los 2 municipios en todo el país en hacerse acreedor al reconocimiento *“Garante de la Planeación del Territorio y los Servicios Públicos”*, por registrar indicadores satisfactorios de nivel de Gestión y Desempeño en los ejes de *“Planeación del Territorio”* y *“Servicios Públicos”*

2.6.2 Evaluación de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2016

En 2016, fueron 779 municipios de 28 estados de la República Mexicana los que se inscribieron de forma voluntaria al Programa Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM).

En el caso del Estado de México de los 125 municipios que existentes en dicha entidad, solo participaron 84 municipios. Del total de municipios participantes 83 lograron obtener el premio *“Inicio de la Transformación”* y solo el municipio de Zinacantepec, Estado de México recibió el reconocimiento *“Avance de la Transformación”*, luego de haber alcanzado niveles satisfactorios en todos sus indicadores de gestión de todos los ejes de la sección *“A”* denominada Agenda Básica para el Desarrollo Municipal.

En el proceso participaron 132 Instituciones de Educación Superior y 1,575 verificadores quienes validaron los resultados alcanzados por los municipios.

2.6.3 Evaluación de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2017

Este año se registró un nivel histórico de participación al inscribirse de forma voluntaria al programa 1,164 municipios de 30 estados de la República Mexicana, siendo 863 gobiernos municipales los que concluyeron el proceso.

De igual forma, fueron 153 Instituciones de Educación Superior quienes a través de 1,827 verificadores (docentes, investigadores y estudiantes) validaron los resultados alcanzados.

En el caso del estado de México la situación es diferente pues ya que de los 125 municipios solamente participaron 77 lo cual significa un retroceso en la participación en comparación con el año de 2016.

De estos 77, solo el municipio de Zinacantepec, Estado de México recibió el reconocimiento *“Avance de la Transformación”*, igual que en 2016 y 76 municipios lograron obtener el premio *“Inicio de la Transformación”*.

Capítulo 3. La Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM) en la práctica.

La elaboración del presente capítulo se debe en gran parte a las entrevistas realizadas a los encargados de llevar a cabo la implementación del programa Agenda para el Desarrollo Municipal en los municipios de Metepec y Tenango del Valle, así como al encargado del programa aquí en el Estado de México, quienes decidieron compartir sus experiencias en dicho programa, aportando información de suma importancia para este capítulo

El resultado de este capítulo es información obtenida de dichas entrevistas, siendo información muy valiosa, pues desafortunadamente no se encuentra en libros, artículos o revistas que hablen de dicho tema y por tal motivo no se encontraron muchas fuentes bibliográficas que nos permitirán nutrir el contenido de dicho capítulo.

3.1 La implementación de la Agenda.

La implementación del programa Agenda para el Desarrollo Municipal tiene 3 alternativas; una es seguir puntualmente las indicaciones que establece el documento de la ADM y en este sentido le corresponde al municipio hacer el autodiagnóstico y visualizar la situación en la que se encuentra. Después, con base en el diagnóstico se detectarán desviaciones o faltantes dentro de la gestión y se podrá elaborar un programa de mejora para así corregir los hallazgos encontrados en el autodiagnóstico.

En esta etapa de diagnóstico y elaboración del programa de mejora los municipios podrían optar por un apoyo externo para su elaboración. Hay algunos municipios que están optando por la asesoría y acompañamiento de un despacho especializado para una orientación profesional. Otros municipios han especializado una unidad enfocada en el tema de la ADM y la otra opción es el acompañamiento que realiza la universidad o instancia evaluadora (en el caso del Estado de México es la UAEMex) con la particularidad que al trabajar conjuntamente las etapas de asesoría y de verificación con la universidad, los municipios tienen una mayor probabilidad de lograr éxito en su verificación.

El acompañamiento que hace la universidad se divide en 3 etapas: la primera es un análisis del autodiagnóstico, que da paso al programa de mejora. Lo que se realiza en esta etapa es entrevistar directamente a los responsables de los criterios a evaluar por la agenda y dar recomendaciones del cómo se pueden mejorar los hallazgos encontrados que desde luego irán incluidos en el plan de mejora, la segunda etapa es analizar la aplicación de este proyecto de mejora y realizar autocorrecciones y finalmente la tercera es una preevaluación final del estado que guarda el municipio, para que este tenga tiempo suficiente de corregir o mejorar algunos temas antes de la evaluación final del programa.

Desde luego, es necesario señalar que este acompañamiento es decisión propia del ayuntamiento para el mejoramiento de su evaluación. Cada municipio queda en libertad de contratar o no, una asesoría externa, incluso transformar su estructura interna para la atención de los temas de la agenda.

Algunos ejemplos de municipios que han transformado sus estructuras a través de la creación de una unidad o departamento para desahogar los temas de la agenda son Aculco, Tenango del Valle y Metepec.

Aculco y Tenango del Valle, actualmente no cuentan con una dependencia especializada para el tema de ADM y mucho menos una modernización administrativa, simplemente cuentan con una unidad de planeación. Por lo tanto, estos municipios en dos años consecutivos han contratado un despacho que lleva a cabo todas las actividades a desahogar de la agenda, como si fuera una dependencia propia del ayuntamiento, es decir lleva la coordinación de la integración de la información, la elaboración del autodiagnóstico, la realización y cumplimiento del programa de mejora, así como el cierre de las carpetas de evidencia para pasar a la etapa de verificación.²⁹

La implementación del programa en el caso de Tenango del valle se realizó de manera interna por parte de las dependencias y direcciones de la administración, pero de igual manera como se mencionó anteriormente se recurrió al apoyo de

²⁹ Recuperado de las entrevistas realizadas

una asesoría externa. Años atrás el municipio, específicamente en la administración 2013-2015 creó de manera interna la Secretaria Técnica, en la cual se establecían los criterios a desarrollar de la agenda y de innovación gubernamental, pero aun así se requería una asesoría externa para desahogar los temas que debido a la falta de profesionalización de los servidores públicos no podían realizarse.

La creación de esta secretaria, unidad o dirección responde a la tercera opción para desahogar los temas de la agenda y que corresponden en especializar o crear un área determinada de la administración municipal, estableciendo una dirección, departamento o unidad que no solo sea la encargada de llevar los temas de planeación sino también se responsabilice de la mejora administrativa, siendo esta la que lleve a cabo toda la actividad de preparación del diagnóstico y la elaboración del plan de desarrollo.

El modelo más perfeccionado es el que ha llevado a cabo Metepec, este ha especializado un área de la administración pública (la dirección de Gobierno por Resultados) y es la que establece relación con la Universidad Autónoma del Estado de México para llevar a cabo la asesoría de la ADM.

La implementación de la agenda en el municipio de Metepec es una combinación, pues la agenda es un programa que se desarrolla a través del área de planeación (mejor conocida como área de Gobierno por Resultados), pero ha sido indispensable un proyecto de asesoría externa. Pues tan solo en el tema de reglamentación municipal la ADM pide alrededor de 40 temas por reglamentar y, por lo tanto, si se carece de una asesoría externa, prácticamente se saturaría al área jurídica municipal de trabajo y sería imposible atender los criterios a evaluar por la agenda.

La asesoría externa sirve para realizar aquellos temas que para el municipio es complicado llevar a cabo. Muchas veces al no tener personal especializado dentro de la administración, la asesoría externa permite coadyuvar a la capacitación de todo el personal municipal, para que se logren relacionar con la metodología,

generando una conciencia de trabajar sobre evidencias y sobre todo poder obtener toda la información necesaria para la evaluación.

Por lo tanto, es importante que el municipio tenga un acompañamiento para que los temas a evaluar por parte de la agenda se logren a tiempo. Metepec ha contado con el acompañamiento de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), particularmente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, además de contar con la dirección de Gobierno por Resultados.

Pero dicha dirección de Gobierno por Resultados implementada en el municipio de Metepec no solo es un área que se enfoque únicamente en el tema de la ADM, sino que también realiza otras funciones, por ejemplo: contratos con despachos consultores o con especialistas en diversos temas.

Metepec tuvo la intención de poner en marcha la modalidad de Gobierno por Resultados y lo que se hizo en dicha dirección fue contratar a especialistas o académicos que impartieran cursos de capacitación a los servidores públicos del ayuntamiento, sobre competencias laborales que se aplicarían en Metepec. Por lo tanto, el ayuntamiento ha logrado un éxito relevante, pero lo anterior se debe a la aplicación constante de la agenda en el municipio, además de que se cuenta con un área específica para desahogar no solamente los criterios de la agenda sino demás temas que aportan a la mejora de la administración.

Frecuentemente las unidades de planeación son las responsables de llevar a cabo la implementación del programa en el municipio, y éstas solo realizan las tareas de recabar e integrar la información para la carpeta de evidencias. Cuando estas unidades se transforman en direcciones de mejora administrativa o de Gobierno por Resultados (como es el caso de Metepec), se cuenta con servidores públicos que sirven de enlaces con asesores externos, no forzosamente tiene que ser un despacho, se pueden contratar a varios y fijar exactamente a qué punto se les pretende enfocar, ejemplo: si el municipio tiene un problema de normatividad, esté deberá contar con un despacho especializado en reglamentación.

Lo que esto permite es que exista personal que pueda orientar al municipio a las instancias correctas para resolver los temas de los cuales adolece la administración.

3.2 El corto periodo de duración de las administraciones municipales y su influencia directa en el resultado de la ADM.

La nula apuesta a los proyectos de mediano y largo plazo por parte de las administraciones municipales se debe al corto periodo de gobierno estas, pues es algo que afecta el resultado en la evaluación de la ADM. El hecho de que un municipio sea administrado durante 3 años por un partido político y después por otro diferente, genera que no haya continuidad en los proyectos de mejora a mediano o largo plazo.

El periodo corto de duración de las administraciones municipales afecta directamente al resultado de la evaluación, pues existen ciertos temas del programa ADM que se encuentran vinculados con la información de gestión del año anterior y del año en que se verifica, por lo tanto cuando hay cambio de administración lo que sucede es que la información del año anterior que se requiere no se localiza y el nuevo servidor público encargado de dicho tema encuentra impedimento para conocer el estado de dicha información, cosa que es muy normal sobre todo cuando hay cambio de gestión de un partido político a otro.

Una de las características del éxito que ha tenido el municipio de Metepec en la agenda es que se ha mostrado una continuidad de trabajo, pues en las ultimas 3 administraciones el partido en el poder ha sido el mismo (PRI), el cual ha prevaleciendo con una visión innovadora.

La propia naturaleza de las administraciones locales nos muestra que no existe una continuidad en los trabajos implementados, ya que prevalece una rotación de personal, tal vez no necesariamente la rotación se traduce al despido de funcionarios, sino también a las rotaciones de área. Al existir estas rotaciones de personal, los funcionarios que se encargan de desahogar el tema de la agenda

ahora se encuentran en alguna otra área y no están facultados para continuar el proyecto.

La corta duración en las administraciones municipales afecta de manera directa ya que el nuevo presidente electo se encuentra obligado a elaborar un plan de desarrollo municipal, pero estos no son diseñados para obtener resultados a mediano y largo plazo, por lo tanto, su lógica es “hay que hacer bien lo que no hizo el anterior presidente” o se dejan de hacer las acciones exitosas de la última administración y es ahí donde varía la planeación municipal entre un trienio y otro. Lo que era prioridad para un presidente municipal no lo es para el siguiente y, por lo tanto, si existe una inversión que se venía desarrollando con una orientación por parte de una administración a los pocos meses de entrar una nueva, dicha inversión se encontrará estancada o dejará de generar la productividad que venía realizando.

Los planes de desarrollo municipal son construidos para un periodo de 3 años y son documentos muertos que nadie hace caso dentro de la administración. Tal parece que la planeación municipal se construye para una duración de un año, por ende, se sigue realizando lo mismo año con año, solo agregando algo a lo ya establecido. Además, el actuar de las direcciones municipales está en función a lo que considere el director o la directora, es decir no hay programas a largo plazo, y eso influye a que el desarrollo del municipio se quede estancado.

Un ejemplo de esto es el municipio de Toluca, en la administración 2013-2015 la agenda había mostrado que el municipio tenía problemas con los certificados que otorga SEMARNAT específicamente con los tiraderos de basura, se habían establecido acciones para resolver dicho problema. Correspondía a la administración 2015-2018 darle continuidad en el programa de la agenda y hoy en día se habría resuelto dicho problema, pues es un hallazgo que mostró el diagnóstico de una administración pasada, sin embargo la administración 2015 y

2018 decidido no darle continuidad a los trabajos ya establecidos por la anterior administración ³⁰

Las evaluaciones de la agenda muestran un patrón de comportamiento para los 3 años de gobierno de una administración municipal: el primer año incumplimiento, segundo año cumplimiento y tercer año cumplimiento, y suele presentarse ese mismo patrón de resultados con el nuevo gobierno, es una curva recurrente en los municipios.

El hablar de administrar un municipio por un periodo de 3 años es algo complicado, ya que el primer año de gobierno el municipio cuenta con personal nuevo que si bien es cierto algunos ya conocen la dinámica de la administración, la gran mayoría de servidores públicos no, y es ahí donde el primer año de gobierno representa un año para aprender y familiarizarse con el tema. El segundo año al ya implementarse la ADM en el año anterior se ha logrado conocer el tema y entonces es en ese año donde se obtienen los resultados esperados. Ya para el tercer año, al ya estar a punto de finalizar la administración se pierde el interés por conseguir una buena evaluación.

Por lo tanto, los resultados de la agenda es un tema que va directamente ligado con la temporalidad de las administraciones municipales, pero también es un problema de profesionalización del servicio público municipal. Hay áreas estratégicas de la administración pública que se deben profesionalizar, como lo son: planeación, tesorería, obras, entre otras.

Con la profesionalización se logra garantizar que el personal encargado de la agenda logre responder y darle continuidad a la tendencia de crecimiento y de desarrollo en el municipio. Es la continuidad y profesionalización el gran problema que no ha permitido generar a nivel municipal planes de desarrollo y programas estratégicos a largo plazo.

³⁰ Recuperado de las entrevistas realizadas.

Es necesario la profesionalización de estas áreas ya que así la UIPE o la dirección de planeación podrá generar programas a largo plazo, porque se cuenta con la certeza que el personal que se encuentra en esa dirección dará seguimiento y continuidad a los proyectos a pesar del cambio de la administración.

Si bien es cierto que esta vía de cambio constante limita a los municipios a pensar en el corto y mediano plazo, también es cierto que existen caminos que de tomarse pueden transformar el actuar municipal hasta plazos más largos, sacando a los ayuntamientos de la dinámica trienal convirtiéndolos en creadores de acciones tangibles a mediano y largo plazo.

3.3 Los obstáculos dentro de la administración municipal para implementar la agenda.

En general los principales obstáculos que se encuentran dentro de la administración municipal es la resistencia a la aplicación del programa, pues en la mayor parte de los servidores públicos (por lo menos en las etapas iniciales, hasta que conocen cual es la finalidad que se persigue) existe una actitud a la defensiva, pues se cree que los resultados servirán para que la autoridad superior (presidente municipal) solicite renuncias, modificaciones o realice juicios de valor sobre los directores de cada una de las áreas u otros fines.

Trabajar con la agenda representa un tema muy complicado en los municipios, pues es realmente difícil poder cambiar paradigmas de trabajo dentro del personal administrativo. Esto resulta muy complicado pues dentro de la administración existen dos perfiles de personal. Por un lado, se encuentran aquellos servidores que han prevalecido muchos años dentro de la administración (sindicalizados) y en los cuales permea la idea de que los mecanismos nuevos a implementar son innecesarios, ya que durante mucho tiempo se ha venido desarrollando una forma de trabajar única.

Y por el otro lado prevalecen aquellos servidores que se van incorporando al servicio público municipal y la mayoría de estos no tienen los conocimientos adecuados para desarrollar actividades dentro de la administración, además de

que la gran mayoría de ellos responden a compromisos políticos de campaña. Quizá estos últimos cuenten con la mejor disposición para trabajar, pero no cuentan con el conocimiento necesario.

El primer año en el que se implementa la agenda es un poco complicado para la obtención de los mejores resultados, pues en el primer año se entra en un proceso de sensibilización y capacitación a todo el personal involucrado en el programa, con el objetivo de que conozcan la metodología, que puedan entender el proceso de estandarizar pero sobre todo que los servidores se acoplen a trabajar con evidencias, pues este es otro de los grandes problemas al implementar la agenda: no se trabaja sobre evidencias en los municipios.

En el actuar de las administraciones locales se generan programas con algún objetivo en específico, después de un tiempo se les deja de dar continuidad, no se archivan ni se generan evidencias y ese es un gran problema para la Agenda, pues su esencia es trabajar sobre evidencias. Cuando se pone en marcha la ADM en los municipios, lo que permite es generar una cultura de documentar los procesos y actividades que se realizan en el municipio.

El segundo obstáculo es la dificultad con la que se hace entender el fin que persigue el programa de ADM. Lo que se pretende con este proyecto es realizar una autoevaluación o autodiagnóstico y no elaborar una auditoría externa que pudiera servir para evaluar al propio municipio. La finalidad del programa es lograr que el municipio cuente con información para mejorar su gestión. Y siendo este la finalidad del programa, el problema que se llega a presentar en algunos municipios (no muy recurrente) es que, en virtud de la obtención de premios de carácter nacional, para algunos municipios el objetivo es obtener los mejores resultados, para hacerse acreedor algún reconocimiento, convirtiendo a la ADM en una herramienta de reconocimiento y no una herramienta de mejora a la gestión.

El tercer problema que se encuentra y que se considera de mucha relevancia es en la aplicación del programa de mejora: la falta de coordinación o de dirección y de autoridad para poner en marcha el programa.

Se llega a suscitar que el presidente municipal deposita la confianza de la coordinación del programa de la agenda en una dirección, y lo que sucede es que esta dirección se encuentra en el mismo nivel jerárquico que los otros directores, por lo tanto, no tiene autoridad de mando ni tampoco tiene influencia para exigir que estos servidores públicos trabajen. Que el presidente deposite esta confianza en algún director traerá como resultado que este llegue a desentenderse y por lo tanto no se consigan los resultados esperados.

Específicamente en el tema de Metepec, los obstáculos que se encontraron dentro de la administración 2015-2018 ha sido el desconocimiento de los parámetros que debe cumplir un buen servicio municipal, pongamos un ejemplo;

El director encargado del tema de alumbrado público suele pensar que, al ser el encargado de brindar este servicio, dicho servicio es apropiado y presenta un correcto funcionamiento, sin tener una evaluación o certificación que lo acredite previamente. La ADM dentro de su metodología ofrece criterios que se deben tomar en cuenta para llevar a cabo un buen servicio de alumbrado público, como lo son: requisitos mínimos, reglamentación, oficina funcional, estudios sobre los impactos de las luminarias, censo de las luminarias, etc. Lo que hace la agenda es ofrecer alternativas para fortalecer el servicio que presta el municipio, pues permite generar proyectos y operatividad en las áreas.

La agenda obliga para la evaluación, que el municipio en sus respectivas áreas cuente con el personal adecuado, obligando al municipio a una profesionalización en cada área. Para ser evaluado en los criterios de la agenda se requiere contar con gente especializada o personal acorde a las funciones a realizar, ya que la ADM solicita en la gran mayoría de los indicadores, que los titulares de cada dirección o unidad deben cumplir con un perfil y formación, por ejemplo: en el tema ordenamiento ecológico solicita que el responsable o el titular del área debe responder a un perfil académico de ingeniero, arquitecto o urbanista y en cuanto a su formación debe de tener cursos, diplomados y capacitaciones sobre temas relacionados al ordenamiento ecológico.

Por lo tanto, si es necesario que el municipio cuente con el personal especializado en cada área, además de que la misma ley obliga a los ayuntamientos a profesionalizar su administración, es decir un médico no puede estar desempeñándose como tesorero ya que la propia ley orgánica señala que el tesorero debe de cumplir con un perfil de contador o a fin de un área administrativa, pues este se encargara de los recursos municipales.

La visión que establece la ADM en las administraciones municipales es el poder tener especialistas en cada unidad o dirección que atiendan un tema específico, pero si la tarea de un funcionario se resume solamente en implementar, coordinar o dar el acompañamiento de la agenda dentro del municipio basta con poseer personal competente y comprometido. Una de las grandes bondades que ofrece la ADM es que la persona encargada de implementar el programa no debe ser especialista en el tema, con el solo hecho en guiarse por los requisitos que te pide la agenda hay un alto grado de probabilidad de que se cumpla con el objetivo, siempre y cuando las demás áreas estén especializadas y realicen lo que les corresponde.

El programa de la ADM puede ser puesto en marcha en el municipio por cualquier servidor público, pero no se obtendrán los resultados esperados si las áreas o direcciones no están especializadas o no cumplen con sus obligaciones.

Contar con personal especializado dentro de la administración municipal para la evaluación del programa es uno de los requerimientos que deben de satisfacerse. Así como hay para el municipio una entidad que se encarga de la coordinación del programa para todas las áreas, estas deberán de tener un responsable, pues la actividad que desempeña el director es la de realizar actividades administrativas.

Por ello es pertinente tener a una persona técnicamente especializada que maneje todos los procesos de su dependencia. Pues se llega a dar el caso que en el momento que se realiza la verificación con el que se dialoga o se interactúa es un jefe de departamento o un auxiliar administrativo, que fue el encargado de integrar la información y tiene el conocimiento general de la dirección. Los municipios que

cuentan con personas técnicamente especializadas suelen ser más exitosos en los resultados de la agenda.

Un director de servicios públicos no necesariamente tiene que ser universitario puede ser un técnico en servicios público o puede tener cualquier formación, pero el ayuntamiento debe de responsabilizarse de que ese servidor público sea competente.

La administración pública puede tener servidores públicos en temas específicos y que sean de diferente formación a la administración pública, pero estos deben de ser competentes.

Desafortunadamente la realidad es que no es suficiente con poseer conocimientos básicos de la administración pública municipal para implementar la ADM porque no solo es un tema de profesionalización sino también de competencia para desahogar un modelo de cumplimiento.

De igual manera las administraciones municipales en un futuro deberán apostar por los especialistas en mejora administrativa, mejora de resultados, en Gobierno por Resultado o en gestión municipal, pues traerá como resultado contar con personal especializado en administración municipal y que será capaz de manejar diversos programas para mejora del municipio y no solamente la ADM, como por ejemplo el Índice de Información Presupuestal, acreditar la Certificación del Sistema de Gestión de la Calidad ISO 9001:2015, incluso ser galardonados con premios enfocados en la mejora administrativa como lo es: el premio I+T Gob, Premio a la Gestión Municipal, Premio al Esfuerzo Hacendario, entre otros.

¿Un egresado de la facultad de Ciencias Políticas y Sociales, sería capaz de implementar la agenda? Si podría, porque posee los conocimientos generales, pero aun así suele costarles mucho trabajo asimilar las cosas y más aún obtener buenos resultados, representa una tarea muy compleja para dicho profesionista.

En el caso del Estado de México para llevar a cabo el programa hay necesidad de contratar egresados, porque deben de ser profesionistas y muchos de ellos son

egresados de la facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Después de que ellos toman un curso de capacitación que les es impartido durante 40 horas para que conozcan la metodología de la agenda, ha dado como resultado que los egresados llegan aprender más al implementar o poner en marcha la agenda en algún municipio que en el periodo de estancia en la facultad.

3.4 Los indicadores más complicados de acreditar para los municipios.

La agenda tiene dos plataformas, la plataforma A que hace referencia a los servicios públicos que debe de prestar el municipio y la plataforma B que se refiere aquellos servicios que realiza el municipio conjuntamente con el gobierno estatal y federal (que son programas de desarrollo socioeconómico). La realidad es que suelen acreditarse con mayor facilidad la plataforma B. Deberíamos entender que el municipio presta servicios públicos que le corresponden, por lo tanto, debería acreditar con mayor facilidad la plataforma A, pero hay servicios públicos que son prestados de manera deficiente y de muy mala calidad.

Sin embargo, los servicios de la plataforma B funcionan bien ya que tienen financiamiento estatal o federal y el uso de este financiamiento tiene reglas de operación. Los municipios están obligados a cumplir esas reglas de operación en los programas federales, por lo tanto, su resultado o es de buena gestión.

En el ámbito de la administración municipal es el propio municipio quien establece un plan de trabajo para las acciones que le corresponden como ayuntamiento y, por lo tanto su desarrollo suele ser negativo ya que estas acciones emprendidas no están bien elaboradas o no se cumplen. Además de considerar otros factores que intervienen directamente el desempeño de los servicios públicos como la deuda o que ciertos servicios no son prestados por el municipio, pues estos se rige aun por usos y costumbres como, por ejemplo: agua potable, drenaje, panteones, etc.

Un caso de éxito es el municipio de Metepec, lo que hizo para lograr regularizar el servicio de panteones que se regía por usos y costumbres, fue dotar de luz y administración a los panteones comunales, así como cobrar esos mismos

servicios. Al estar siendo administrados los panteones por el ayuntamiento, pasa de ser un panteón comunal a uno municipal.

La metodología de la ADM posee dos tipos de indicadores: los de gestión y los de desempeño. Los indicadores de gestión corresponden a la realización cotidiana de la actividad en la prestación de un servicio público y por lo tanto lo que se mide es la factibilidad de que el municipio cuente con los insumos necesarios para dar un buen cumplimiento a la prestación de ese servicio público: si se encuentra regulado normativamente, si se cuenta con un diagnóstico, si existen planes y programas de actuación o si se cuenta con una dependencia específica para la realización de esta actividad.

Por otro lado, los indicadores de desempeño son cuantitativos, los cuales solicitan cifras que ya están consolidadas, por ejemplo: en el tema de deuda no se puede argumentar que no existe deuda pues la instancia verificadora solicita la cuenta pública, en donde existe un apartado que muestra el desglose de la deuda. Por lo tanto, resulta muy complicado acreditar los indicadores de desempeño si no se cuenta con un debido actuar, pues no se pueden modificar las cifras, ya que se requiere que sean cifras consolidadas y que estén respaldadas documentalmente.

Los de gestión tienden a ser de carácter cualitativo mientras que los segundos son cuantitativos. Los cualitativos dependen de la calidad de información del documento que el municipio presente.

Los indicadores de gestión en comparación con los de desempeño son los que se cumplen con mayor facilidad, porque van relacionados con la construcción o diseño de un diagnóstico, programa o marco jurídico, es decir si no se cuenta con lo anterior se puede elaborar.

Los de desempeño son más complejos porque como ya los mencionamos son datos que solicitan al municipio y que están ya establecidos, generalmente son datos de fuentes institucionales como CONEVAL o INEGI, no son datos que se puedan construir. Por eso los indicadores más complicados son los financieros, ya

que no pueden ser alterados o modificados, son resultados que se cotizan en fuentes como la cuenta pública.

Por el otro lado, los indicadores de desempeño son más complicados para acreditar ya que evalúan una medición con base en una comparación del antes y después de una actividad, ejemplo si un municipio cuenta con una planta de trabajadores y este logra reducirla, pero además ese dinero que se logra obtener con dicha reducción se destina a inversión, el municipio pasa a tener una administración catalogada con buen desempeño.

Es necesario resaltar que los indicadores de desempeño van incrementándose año con año, es decir el indicador de incremento de ingresos tiene que aumentar de un año al otro un determinado porcentaje de la recaudación de impuestos, ejemplo; si este año el municipio recauda 10 pesos, el siguiente año tendrá que recaudar 11, el siguiente 12 y así sucesivamente. Por lo tanto, el municipio tiene que implementar estrategias para cumplir con los indicadores y el programa. Si el municipio presenta una continuidad de trabajo es fácil acreditar dichos indicadores de manera veraz y no representar un reto de cumplimiento para los municipios.

Los indicadores que representan un verdadero reto para el municipio, como ya lo mencionamos anteriormente son los financieros, ya que suele ser muy difícil, pues se tiene que estar forzando el presupuesto, pues cada vez el gobierno federal y estatal le asignan más responsabilidades al municipio, pero no le asignan más dinero para el cumplimiento de dichas actividades. Todos los municipios están con serios problemas de finanzas debido a todas las obligaciones que tiene que cumplir.

En general los indicadores que presentan mayor dificultad para acreditar son: ordenamiento ecológico, desarrollo urbano, finanzas, transparencia, mejora regulatoria, armonización contable y seguridad pública.

Hay temas nuevos que se incluyeron en la edición 2017 como lo es prevención del delito siendo un tema nuevo para los municipios. Existe un indicador que habla de un diagnóstico y de estadísticas sobre delitos dentro del municipio, pero los

ayuntamientos no tienen la capacidad para generar un sistema de información, por lo tanto, dependen de un tercero que es el Gobierno del Estado de México.

Los demás temas mencionados son en los que interviene la parte técnica, es decir, se necesita el apoyo de personas especializadas que conozcan del tema, por ejemplo; en el caso de armonización contable, de transparencia y los temas relacionados a los financieros.

3.5 Los problemas que denotan la Agenda en la aplicación.

La Agenda es un programa que requiere de muchas mejoras para perfeccionarse. En su creación como Agenda desde lo Local hasta la fecha, hay indicadores excelentes que han permitido la mejora del municipio pero que desafortunadamente se han descartado. Por otro lado, hay indicadores actuales que no debieron incluirse ya que evalúan criterios de municipios del primer mundo y, por lo tanto, en la mayoría de los casos los criterios de evaluación no corresponden a las características de la gran mayoría de los municipios en México.

Un ejemplo de lo anterior es el indicador de desarrollo, el cual señalaba que el municipio no debería seguir permitiendo crecer la mancha urbana en zonas de alto riesgo, reservas federales, estatales o ambientales. Ahora en 2017 señala que el municipio debe reducir aquellas zonas urbanas ya asentadas en lugares no adecuados para vivir, la pregunta es: ¿Cómo puede la administración municipal retirar a las personas que ya están asentadas y viven en esas zonas?, ¿Qué autoridad municipal aceptara el reto de sacar a las personas de su vivienda?

Lo complejo que implica el retirar a la gente de esas zonas donde ya están establecidas, además del costo político y social que implica esto. A lo anterior hay que sumarle que el municipio no cuenta con la capacidad de reubicarlos y construir viviendas para los desalojados.

Cuadro No.10

Diferencias entre Agenda para el Desarrollo Municipal y Agenda Desde lo Local

Agenda desde lo Local		Agenda para el desarrollo Municipal	
Eje	Tema	Eje	Tema
1 Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Administración con responsabilidad y calidad ◦ Asociado y Vinculado ◦ Sistema profesional de servidores públicos ◦ Municipio participativo ◦ Municipio fiscalmente responsable. ◦ Líder en protección civil y promotor de la cultura de protección civil ◦ Tecnificado y con internet ◦ Jurídicamente ordenado ◦ Con vigencia del Estado de Derecho ◦ Transparente ◦ Finanzas sanas ◦ Promotor de la seguridad pública ◦ Responsabilidad y calidad ◦ Asociado y vinculado ◦ Sistema profesional de servidores públicos ◦ Municipio participativo ◦ Municipio fiscalmente responsable 	1 Desarrollo Territorial.	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Planeación urbana ◦ Ordenamiento ecológico ◦ Protección civil
2 Desarrollo Económico Sostenible	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Innovador de Alternativas Económicas. ◦ Promotor de las Vocaciones Productivas. ◦ Responsable del Abasto de Artículos Básicos. ◦ Promotor de la Capacidad para el Empleo Local. 	2 Servicios Públicos.	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Calles ◦ Agua potable ◦ Drenaje y alcantarillado ◦ Aguas residuales ◦ Limpia ◦ Residuos solidos ◦ Parques y jardines ◦ Alumbrado público

	<ul style="list-style-type: none"> ° Promotor del Turismo. ° Comunicación Interna y Externa. ° Promotor del Sector Agropecuario. ° Promotor de la Industria Comercio y Servicios. 		<ul style="list-style-type: none"> ° Mercados públicos ° Panteones ° Rastro
3 Desarrollo Social Incluyente.	<ul style="list-style-type: none"> ° Prestación de Servicios Públicos. ° Deporte y Recreación. ° Étnica y Socialmente Incluyente. ° Promotor de la Equidad de Género. ° Responsable de la Población Socialmente en Riesgo. ° Municipio Saludable. ° Calidad Educativa a Nivel Básico. ° Vivienda Digna ° Formador de Ciudadanía. ° Promotor de la Cultura y del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Paleontológico. ° Responsable del Combate a la Pobreza. 	3 Seguridad Pública.	<ul style="list-style-type: none"> ° Prevención social de la violencia y la delincuencia. ° Policía preventiva ° Seguridad Publica ° Transito
4 Desarrollo Ambiental Sustentable.	<ul style="list-style-type: none"> ° Cuidadoso del Aire. ° Responsable de su basura y otros desechos. ° Cuidadoso de su Imagen. ° Protector Recursos Naturales. ° Territorialmente Ordenado. ° Responsable del Agua. ° Cuidadoso y Responsable del Suelo. ° Promotor de la Educación Ambiental. 	4 Desarrollo Institucional.	<ul style="list-style-type: none"> ° Organización ° Planeación y control interno ° Capacitación ° Tecnologías de la información ° Transparencia y acceso a la información pública ° Armonización contable ° Ingresos ° Egresos ° Deuda

Fuente: recuperado de la Metodología de Agenda desde lo Local 2009 y Agenda para el Desarrollo Municipal 2018

Los indicadores que se deben de cambiar son aquellos que no responden a una realidad municipal adecuada. Un ejemplo de ello es el indicador que evalúa la reducción de población asentada en zonas de riesgo. Si históricamente se ha

dejado crecer la mancha poblacional en una zona de alto riesgo en algunos municipios como Ecatepec, lo que le corresponde al municipio es reconocer dicha zona como ya habitable, en vez de buscar reducir la población ya asentada en dicho lugar, el municipio no debe permitir seguir creciendo el número de habitantes en zonas de riesgo.

La dificultad mencionada sobre los indicadores financieros un ejemplo es cuando la instancia verificadora solicita al municipio urbano el incremento de la recaudación del impuesto predial en un 10% de un año al otro. Lo anterior no presentara ningún problema para el municipio cumplir este indicador si se tiene continuidad en el mejoramiento de la recaudación. Pero por el contrario si se le solicita lo mismo a un municipio rural, esto representara ser muy complicado de lograr.

Un ejemplo de lo anterior es el municipio de Temoaya el cual por usos y costumbres desde hace muchos años no cobra impuestos (predial, agua, etc.) y esto representan un gran reto para las nuevas administraciones, pues el desafío es saber cómo combatir esa ideología que ha permanecido en los habitantes de este municipio.³¹

Otra de las problemáticas es la operación de la agenda, que se ha convertido en un tema muy complejo. Hasta la fecha siempre ha existido una verificación por parte de una institución de educación superior (instancia evaluadora), pero a partir de dos años anteriores a la fecha se ha establecido un protocolo de revisión, el cual consiste en que una vez terminada la verificación por parte de la instancia de educación a algún municipio se deben presentar y registrar los resultados obtenidos al sistema y a partir de esto el INAFED deberá hacer un proceso de re-auditoria al municipio previamente evaluado (se visualiza innecesario, pues previamente ya existió una auditoria por parte de las instancias evaluadoras). Lo anterior se deriva de la falta de confianza hacia las instancias evaluadoras sobre los resultados, por parte del INAFED.

³¹ Recuperado de las entrevistas realizadas.

En el caso del Estado de México falta profesionalizar y sensibilizar a los evaluadores, pero además falta incluir a personas conocedoras de la administración pública, pues no es lo mismo la teoría que la práctica. La universidad a través de la instancia verificadora debiera establecer una estrategia para el reclutamiento de sus verificadores. Debe ser personal que cumpla con un determinado perfil y lo más importante, tenga experiencia en la administración pública, es decir que hayan trabajado dentro de la administración municipal, pues eso abre el panorama de lo que realmente sucede dentro de la administración municipal.

Con base en la experiencia de los encargados de implementar el programa en algunos municipios del Estado de México, la mayoría de los evaluadores hasta hace dos años no conocían lo que era una cuenta pública o incluso un Presupuesto Basado en Resultados (PBR) que es un instrumento de planeación para los municipios.

Por el contrario, en el estado de Michoacán se ha logrado profesionalizar a los verificadores, además de buscar personas que cuenten con experiencia dentro de la administración.

En el caso del Estado de México los verificadores son egresados de la facultad de Ciencias Políticas y Sociales a los cuales se les imparte un curso muy escueto de la realidad municipal. La variable importante de este tema es la experiencia.

Al no conocer la realidad municipal, son muchos errores los que se comenten pues los verificadores se vuelven muy “cuadrados” al momento de evaluar, apegándose a lo que pide la metodología a pesar de que los municipios tiene realidades muy diferentes a los que establece la ADM. Un ejemplo es el caso del indicador de recursos humanos del tema de ordenamiento ecológico, el cual señala que el titular de la unidad debe ser ingeniero, arquitecto, etc. Recordemos que en los municipios (sobre todo en los semiurbanos y rurales) los directivos responden a cuotas y compromisos políticos, básicamente es gente que no cuentan con un perfil profesional.

Si la agenda solicita contratar a un ingeniero para cumplir con el indicador de recursos humanos, suena realmente complicado hacerlo, pues el titular con el que muchas veces se cuenta dentro de los ayuntamientos obtiene un salario muy pequeño en comparación con el salario que persigue un ingeniero especializado, por lo cual muchas veces no se contrata gente especializada pues implica utilizar recurso que no tienes previsto.

Por lo tanto, la manera de evaluar tan rígida de los verificadores de la agenda es un problema por resolver. Para lograr ser verificador se debe contar con un perfil donde se le proporcione al auditado la posibilidad de generar herramientas de mejora, es decir el auditor se debe volver un asesor en la implantación del programa, proponiendo soluciones a los problemas que se hayan encontrado en la evaluación.

Un tema de orden genérico a la metodología de la agenda es que todavía el programa es una metodología donde no permite mayor intervención del verificador. En las normas o estándares internacionales cuando se establece un requisito de incumplimiento, generalmente el establecimiento de dicho requisito se acompaña con sugerencias para la mejora.

El verificador de la agenda posee aun, un criterio de evaluación muy poco flexible, ejemplo: la metodología solicita la exigencia de una oficina de impuestos, si no existe esta, el resultado es incumplimiento con el requerimiento y por lo tanto el resultado del indicador es negativo, y además no es aceptable alguna otra solución que el ayuntamiento tenga implantada y que le esté dando soluciones para dicho tema. En el futuro la agenda debe de considerar que, si su metodología no se cumple, pero se demuestra al verificador en la auditoria que existen resultados para el bien del municipio, esto no debe de ser objeto de incumplimiento para los ayuntamientos.

Hay muchas mejoras por realizar, pero la más importante es adecuar la agenda a la realidad municipal. Esto un proceso muy complejo porque hay variaciones en las realidades municipales no solo en el Estado de México, sino en todo el país.

Pues mientras en el norte hay municipios sumamente desarrollados (San Nicolás de las Garzas, San Pedro Garza García, Jalisco) en el centro prevalecen municipios medianamente desarrollados y en el sur existen municipios sumamente pobres (principalmente en Oaxaca y Chiapas).

Cuadro No.11

Municipios con mayor y menor porcentaje de población en situación de pobreza en el Estado de México 2010.

Municipio	Pobreza			Pobreza extrema		
	Porcentaje	Personas	Carencias	Porcentaje	Personas	Carencias
Municipios con mayor porcentaje de población en pobreza						
Zumpahuacán	84.1	9,462	3.4	43.8	4,926	4.0
San José del Rincón	83.6	58,331	3.4	47.3	33,014	3.9
Sultepec	83.2	16,285	3.4	48.7	9,528	3.8
Ixtapan del Oro	82.1	4,144	3.0	37.9	1,916	3.6
Luvianos	81.9	15,557	3.2	44.7	8,482	3.7
Municipios con menor porcentaje de población en pobreza						
Coacalco de Berriozábal	22.4	72,784	2.1	2.0	6,350	3.4
Cuautitlán	23.1	37,988	2.4	2.3	3,783	3.7
Cuautitlán Izcalli	25.6	146,640	2.3	2.7	15,371	3.7
Metepc	26.3	67,892	2.2	3.2	8,210	3.6
Atizapán de Zaragoza	30.1	161,604	2.3	3.3	17,599	3.6
Total de municipios en el estado: 125						

Fuente: recuperado del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2010

Siguiendo esta lógica la solución más viable sería tener 3 agendas para cada tipo de municipio, pero esto es sumamente difícil, pues operar 3 metodologías es realmente complejo para el INAFED.

Por lo tanto, se deben buscar los mecanismos para que estos indicadores respondan a la realidad del país, tal vez no se pueda crear una agenda para los diferentes tipos de municipios, pero sí adecuar una que responda a las necesidades generales de todos los municipios.

Hay indicadores que se deben revisar por su atribución, por ejemplo: tenencia de la tierra es un tema el cual señala la agenda que le corresponde al municipio atender, pero la realidad es que los reordenamientos estatales hacen que sea una atribución legal por parte de los estados e incluso de la federación. El municipio

solamente coadyuva, pues la metodología señala que el municipio debe coordinarse para atender el tema de tenencia de la tierra y en el caso de Tenango del Valle quien da la autorización para regularizar la tenencia de la tierra es el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS) y por lo tanto el municipio lo único que hace es el trámite administrativo de traslado de dominio.

El INAFED deberá ser más abierto, más cercano a los municipios para conocer sus inquietudes, sus necesidades, pues hay indicadores económicos que no responden a una realidad, ejemplo: la deuda. Teóricamente la deuda es buena si se sabe administrar, si el municipio adquiere una deuda a 20 años que puede ir pagando, el indicador de la agenda evaluará que la deuda que se adquiriera no sea bastante grande, sin importar el plazo a pagar.

Dicho indicador de desempeño no mide la deuda anual que se paga, si no el total de la deuda adquirida y entonces los municipios como en el caso de Metepec que hace algunos años adquirió una deuda muy grande, pues tenía la capacidad para pagarla año con año, se enfrentó en las últimas evaluaciones con la problemática de no cumplir con ese indicador ya que el comparativo que hace el INAFED es la deuda total, con el ingreso total del municipio y por lo tanto los municipios no acreditan dicho indicador, ejemplo; si el municipio adquiere una deuda de 10 mil pesos, la agenda mide los 10 mil pesos con los que se endeudo el municipio y no la capacidad financiera con lo que se paga, es decir los pagos anuales para liquidar dicha deuda.

Otro tema latente en la agenda es reducir la brecha de profesionalización, hay indicadores que solicitan a los titulares de cada área el tener una profesión específica, pero dada la experiencia y las realidades municipales cualquier profesionista puede poseer mayor conocimiento de otros temas que incluso de su propia profesión, es decir un politólogo puede poseer mayor conocimiento en el tema de ordenamiento ecológico que incluso un profesionista de esta área, pero por el simple hecho de tener una formación en ciencias políticas no es adecuado para la evaluación de la agenda, a pesar de que posee el conocimiento y la

experiencia necesaria para dar resultados en el tema de ordenamiento ecológico. Por lo tanto, la metodología de la agenda deberá evaluar no solo el perfil profesional de los servidores, si no el conocimiento de estos para enfrentar los temas que le demandan las dependencias.

Por otro lado, hay indicadores que son muy cuadrados para los criterios de evaluación en algunos temas, ejemplo: el indicador que evalúa el plan de desarrollo urbano. Generar un plan de desarrollo urbano municipal es muy caro para los ayuntamientos, pues hay municipios que tienen planes de desarrollo desde hace 20 años y no los renuevan porque no tienen la capacidad técnica o al personal adecuado y si contratan a alguien suele ser muy caro. Pero legalmente al municipio le sirve tener un plan de desarrollo urbano no actualizado, pues la ley no le exige un periodo de vigencia para dicho plan, por lo que los municipios poseen planes de 10 años o más sin haber sido actualizados. Pero la evaluación de la agenda exige que estos planes no deben ser mayores a 5 años y por este indicador no acreditan muchos municipios la totalidad de los resultados.

Uno de los problemas que nos encontramos para la mejora del programa es que no existen grupos de trabajo para su mejora, es decir no existe una discusión de expertos que permitan generar el trabajo de mejora del programa. Un ejemplo de lo anterior es la ISO 9001, la cual tiene ya 3 cambios (2000, 2008 y 2015) y ha traído mejoras continuas en la norma, pero sobre todo mayores beneficios para las instancias que se certifican.

3.6 La metodología de la agenda y la disparidad de municipios en México.

En México existen todo tipo de municipios: urbanos, metropolitanos, rurales, semiurbanos, etc. No es lo mismo San Felipe del Progreso que Ecatepec, todos tienen diferentes características. La metodología de la ADM evalúa el cumplimiento básico de un municipio, es decir no evalúa aspectos fuera de lo normal dentro de las atribuciones de las administraciones locales, pero obviamente las realidades municipales son muy diferentes.

La ADM es un programa que año con año varia en su metodología, es decir no varía en su forma de operación pero ciertos temas los va modificando con base en lo que les sugieren los gobiernos estatales y municipales sobre la operatividad y/o inoperatividad de ciertos temas, el problema está en que el municipio no puede hacer una comparativa del año anterior por que los indicadores cambian.

Hay municipios que presentan diferentes problemáticas y obviamente obtienen resultados diferentes. A un municipio rural no se le puede exigir que tenga elaborado un plan de desarrollo urbano con todas las exigencias que se solicita, o no se puede esperar que un municipio rural cumpla con el indicador donde solicita algún número de computadoras que debe poseer el ayuntamiento, cuando es difícil encontrar internet en este tipo de municipios. La mayoría de los temas de la agenda están diseñados para evaluar municipios metropolitanos.

Así como resaltamos la ADM como un programa muy favorable para todos los municipios, su metodología aún presenta algunos problemas, uno de ellos es que esta no es la adecuada para evaluar los diferentes tipos de municipios en México, desde rurales hasta metropolitanos. Hay indicadores que están hechos desde una óptica de municipios que pertenecen a un primer mundo.

Los encargados en diseñar la metodología de la agenda muchas veces desconocen la realidad de los municipios en México. En el caso del estado de México, su desarrollo está muy por encima de estados como Oaxaca, Chiapas y Guerrero, pero dentro del Estado de México existe una representación municipal variada, por ejemplo, en la zona metropolitana del valle de México se encuentran municipios importantes como Huixquilucan; Tlalnepantla, Ecatepec, Naucalpan, etc., pero al Sur tenemos a municipios muy pobres no solo del Estado si no del país

Ejemplificando la anterior idea, de acuerdo con el índice de desarrollo humano en el estado de México confluyen dos de los municipios con mayor índice de desarrollo humano de todo el país que es Metepec y Coacalco, pero también

están los municipios con menor índice de desarrollo humano de todo el país que es San Felipe de Progreso y San José del Rincón.³²

Lo anterior muestra la divergencia que hay dentro de nuestros municipios mexiquenses. Por lo tanto, aplicar una metodología general que evalúa el incremento de recaudación en un 15% más del impuesto predial de un año, representara un gran reto para San José del Rincón. Para este último es algo complicado pues aún se rige por usos y costumbres, además políticamente para un presidente el cobrar impuestos representa el poder perder la elección para su partido al siguiente trienio, y esto se convierte en una medida que prefieren asumir.

La capacidad técnica y de organización entre un municipio y otro se debe a la magnitud de los presupuestos de egresos de cada uno, pues mientras que Metepec tiene alrededor de 900 millones de pesos, Tenango del Valle tiene 326 millones de pesos.³³

Aculco tiene una población de 49 mil habitantes, Tenango del Valle tiene alrededor de 80 mil, una diferencia de 40 mil habitantes y lo sorprendente es que ambos tienen el mismo presupuesto. Incluso Aculco tiene un poco más, pues asumía un presupuesto en 2016 de alrededor de 275 millones de pesos y Tenango para el 2016 tuvo un presupuesto alrededor de 243 millones de pesos.³⁴ Lo anterior muestra esas diferencias abismales que se viven no solo en el Estado de México, sino en todo el país.

La agenda pretende lograr que las actividades en un municipio marchen a la perfección dentro de sus atribuciones que les corresponde, pero por diferentes circunstancias no se llegan a cumplir esas atribuciones de la mejor manera posible. Una de las características en aquellos municipios que han sido caso de éxito en el tema de la agenda es que han tenido continuidad en el programa, pero no muchos municipios tienen ese interés por una continuidad.

³² Recuperado de las entrevistas realizadas.

³³ Metepec, Cuenta Pública (2017), pag. 14

³⁴ Tenango del Valle, Plan de Desarrollo Municipal (2015-2018), pag. 38

Una de las propuestas que se ha manejado en el INAFED es el poder hacer obligatorio el tema de la Agenda para el Desarrollo Municipal, ya que sería muy importante, pues con esto habría una continuidad en los trabajos logrando priorizar el desarrollo dentro de los municipios. Por ejemplo, en los indicadores de finanzas, la agenda menciona que el municipio debe incrementar la recaudación del impuesto predial y al estar ya institucionalizado el programa de ADM, el municipio está obligado a establecer acciones necesarias para mejorar la recaudación año con año de este impuesto, obteniendo resultados, sin verse afectado por el tema de continuidad o profesionalización de los servidores públicos.

Si bien es cierto para municipios pequeños el porcentaje objetivo del impuesto predial no es muy alto, lo anterior tendría solución a través de la institucionalización de la agenda, pues obliga a las autoridades municipales a darle continuidad a la resolución de las necesidades del municipio estableciendo estrategias para mejorar el desempeño de la administración municipal.

Si hacemos un comparativo entre 2015 y 2016 en algunos municipios decayó o se redujo la recaudación del impuesto predial. Esto nos dice que los presidentes en su primer año de gestión recaudaron menos impuesto predial que los presidentes anteriores, por lo tanto, al ser el primer año desconocían que tenían que hacer y como incrementar la recaudación del impuesto predial. Pero al institucionalizar la ADM y profesionalizar al personal, sabiendo que año con año se debe incrementar el porcentaje de recaudación del impuesto predial, se generaran las estrategias correspondientes y eso dará como resultado que los municipios cuenten con recursos que no están etiquetados, para destinarlos a resolver problemas latentes del municipio.

Es decir, a través de la institucionalización del programa se conseguirá una continuidad en los trabajos y llegará el momento en donde Toluca, Metepec y demás municipios grandes lleguen al cumplimiento del 100% en todos los indicadores a consecuencia de los trabajos continuos año con año.

Lo anterior se traducirá en que los municipios habrán comenzado a hacer lo que les corresponde y dar soluciones a los problemas que los aquejan. En un principio la implementación de la agenda seguirá siendo difícil para los municipios rurales, pero después de 3 o 4 años todos podrán alcanzar resultados sobresalientes, si deciden institucionalizar la metodología de la agenda para mejorar del municipio.

La cuestión es que no importa que tan grande o desarrollada es la organización, si no que tan funcional es, pues la responsabilidad del municipio es cumplir con las atribuciones que le corresponden de manera correcta.

La agenda debe seguir implementándose de una manera ya institucionalizada para que todos los municipios crezcan de manera similar. Muchos dicen que los indicadores deben ser diferentes para un municipio rural, urbano o metropolitano, pero operativamente es muy complejo, esto a causa de que no se ha comprendido el tema de fondo, pues recordemos que la agenda solo evalúa aspectos que le competen al municipio.

Hoy en día a las administraciones municipales se le han ampliado sus facultades cada vez más, pero no se ha logrado lo mismo con el presupuesto que se les otorga. Por ejemplo, al municipio le corresponde arreglar los imperfectos de los servicios públicos que son prestados por los entes estatales o federales del gobierno. El municipio está absorbiendo las quejas de la ciudadanía que van desde tapar un bache hasta temas de corrupción o transparencia y que el presupuesto es un limitante para la capacidad de respuesta ante estas demandas.

Recordemos que las finanzas municipales en un 75% dependen de los recursos federales y estatales, esto quiere decir que 25% o menos de los recursos son propios y que la gran mayoría de los recursos proporcionados por alguna otra entidad ya vienen etiquetados, por lo tanto, del 100% de los recursos que se le otorgan a los municipios el 80% se debe gastar en lo ya establecido por los entes de gobierno (recursos etiquetados) y solamente el 20% restante se destina a lo que el municipio decida, siendo muy poco. Por ende el municipio necesita tener sus problemáticas bien identificadas, para así saber en qué ocupar ese 20% del

presupuesto. De ahí la importancia de implementar la metodología de la agenda, el ordenar la información, estandarizarla y conocer el estado de la administración para poder hacer uso del recurso de manera más eficaz.

3.7 El periodo de evaluación de la ADM hacia los municipios.

La temporalidad que evalúa actualmente el programa es anual, ya que una evaluación semestral es complicada, pues para este periodo de evaluación sería difícil obtener cifras consolidadas debido a las características legales del propio sistema municipal, por ejemplo, el tema de la cuenta pública ya que esta debe entregarse de manera anual y para evaluar semestralmente sería algo muy complicado.

Por otro lado, si se evaluara por trienio no existiría un proceso de mejora dentro de la administración. Por lo cual el periodo debe seguir siendo anual, pues así se puede evaluar el desempeño de la administración municipal y eso permite ir mejorando el quehacer administrativo.

Existe una propuesta en donde se establece que la evaluación no debiera ser anual, sino que esta debiera acordarse con el verificador para ir transformando el programa a un sistema de gestión, en lugar de un sistema de cumplimientos, como en el caso de Metepec (esto debido a que el municipio de Metepec ha logrado consolidar un sistema administrativo muy innovador).

De nada sirve que un municipio que ha logrado acreditar sus indicadores de manera deficiente, sea evaluado hasta el siguiente año, por el contrario, debe ser evaluado al mes siguiente para monitorear la mejora del problema. Y al contrario si un municipio obtiene una evaluación excelente, su siguiente auditoria deberá ser a los 6 meses, para no perder continuidad en las acciones exitosas emprendidas por el ayuntamiento.

Lo anterior va referido a que la administración del municipio de Metepec ha logrado implementar dentro de su administración un programa de mejora continua, basado en un sistema de administración municipal por resultados.

Lo ideal debería ser que el programa empezara en el mes de enero para que estuviera siendo evaluado en el mes de marzo y que el diagnóstico se realice en el mes de noviembre para que a fines de año el ayuntamiento tenga información respecto a la situación del municipio y con base en ello poder planear sus actividades anuales.

Lo anterior denota un problema solo de calendarización, tampoco se debe permitir que se evalúen 6 meses de gestión pues esta no arrojaría mucha información, pues el municipio sería evaluado cuando se está a la mitad del periodo del año fiscal y para el mes de junio solo se ha obtenido un 30% del ejercicio del presupuesto, porque la recaudación financiera se da en el primer trimestre.

3.8 Casos de éxito en los municipios mexiquenses

Metepec en los últimos 3 años ha venido obteniendo los máximos resultados en las verificaciones, primero con la Agenda desde lo Local con sus 38 indicadores y posteriormente con la Agenda para el Desarrollo Municipal. Prácticamente se ha acreditado la totalidad de los indicadores y lo anterior no establece a Metepec como un municipio modelo en el tema de la ADM, simplemente la administración está cumpliendo con sus obligaciones; contar con un área de recolección de basura, un área de alumbrado, área de servicio de agua potable, etc. Es decir, un municipio que cuenta con todos los servicios que tiene que prestar.

Los resultados anteriores se deben a la perseverancia y constancia de un proyecto de gobierno, que ha logrado que Metepec sea uno de los municipios más destacados en las evaluaciones de la agenda en todo el país.

En el caso de Tenango del valle, es un municipio que ha venido trabajando con el programa desde sus inicios, cuando este aún era la Agenda desde lo Local. Específicamente en la administración 2013-2015 del presidente municipal, Arq. Víctor Manuel Aguilar Talavera, fue cuando se incorporó el trabajar con la Agenda. En el primer año de trabajo se obtuvo un resultado poco favorable pero aun así el municipio realizó un buen papel, pues Tenango presentaba una continuidad en el tema de la agenda. En el segundo año el municipio recibió reconocimiento y de

igual manera el tercero, siendo galardonado con el premio “Inicio de la transformación” es decir logrando el cumplimiento del 100% en los indicadores de gestión.³⁵

Los resultados obtenidos por Tenango del Valle en el periodo 2013-2015 se acreditan a dos cuestiones de vital importancia:

1. La continuidad del personal encargado de implementar el programa en el municipio; al llegar una nueva administración no se le da continuidad al personal dentro de la administración y ese es un factor realmente importante ya que al llegar nuevos servidores públicos que no conocen el tema es difícil obtener un buen resultado.
2. La disposición y compromiso por parte de la administración por mantener una continuidad al proyecto. Ese es el problema de la administración 2015-2018 de Tenango de Valle, ya que esta decidió no mantener el proyecto y trabajo de la agenda que se venía desarrollando obteniendo resultados negativos.³⁶

Pero más allá de los reconocimientos que otorga el INAFED, los resultados que se obtuvieron en los municipios de Tenango del Valle y Metepec permitieron a las diferentes áreas de la administración tener su información con respecto a sus funciones de manera más ordenada, tener un mayor control de la documentación y generar nuevos paradigmas de trabajo, pues lo que se obtiene con la agenda es poder aspirar a una mejor prestación de los servicios o trámites brindados, conociendo las debilidades de la administración pero sobre todo desarrollando acciones de mejora para corregir esas debilidades.

3.9 Los resultados de la Agenda en relación con la percepción ciudadana de los servicios públicos.

La opinión favorable de la ciudadanía es directamente proporcional a los resultados obtenidos en la evaluación de la agenda. La ADM incorpora un

³⁵ Recuperado de las entrevistas realizadas.

³⁶ Recuperado de las entrevistas realizadas.

indicador que precisamente mide la opinión ciudadana, los municipios como Metepec, Tenango del Valle o Aculco se han dado a la tarea de medir la opinión ciudadana e implementar a partir de la metodología de la agenda una encuesta en todas las comunidades siendo el resultado de estas favorable.

Lo sorprendente en el caso de Tenango es que la prestación de los servicios en promedio rondaba entre el 80% de aceptación. Por lo tanto, los resultados favorables que se obtenían en la evaluación si estaban de la mano con la percepción ciudadana, debido a la campaña de difusión que se implementó por parte del municipio, la cual logró coadyuvar a posicionar el trabajo realizado por el ayuntamiento.

La Agenda para el Desarrollo Municipal ha logrado medir la percepción ciudadana con respecto a la calidad de servicios públicos que se brindan a través de la encuesta de percepción ciudadana que viene en el documento oficial de la agenda y esto desde luego aporta a la mejora del gobierno pues se ve reflejada la opinión ciudadana. Los buenos resultados que ha arrojado las últimas evaluaciones de Metepec, han sido sinónimos de la favorable opinión de la ciudadanía con respecto a la calidad de servicios públicos que refleja la evaluación de la agenda.

Por lo tanto, la agenda es un programa donde los ciudadanos pueden ver tangible los resultados que se obtienen, así lo ha demostrado la encuesta de percepción ciudadana del INAFED.

3.10 La ADM ¿Aporta a la mejora del municipio?

El programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal es considerado una herramienta para los ayuntamientos que aporta a la mejora del municipio ya que permite estandarizar la información del municipio y tener un orden dentro de la administración municipal que conlleva a identificar necesidades reales, para así poder focalizar los recursos disponibles a estas necesidades trayendo un desarrollo general del municipio.

Por otro lado, la ADM permite cumplir atribuciones legales que le corresponden al municipio y al cumplir con estas se genera una dinámica institucional por parte de los ayuntamientos.

La Agenda para el Desarrollo Municipal permite dotar de herramientas al municipio para la mejora institucional, ejemplo de ello es el autodiagnóstico y el plan de mejora. Estas representan una oportunidad de progreso ya que, en la primera etapa, el ayuntamiento o las autoridades municipales logran apreciar el estado en el que se encuentra la administración, y esto es una de las cosas más innovadoras que aporta la agenda, pues a partir de ahí se logra visualizar la efectividad y estado de la administración.

Permite además, erradicar lo que se conoce en términos de organizaciones como “ceguera de taller”, en donde los mismos servidores públicos no se percatan sobre los problemas que presenta su trabajo a diario, hasta que interviene otra persona y señala los problemas latentes para corregirlos con criterios de evaluación.

De igual manera la ADM aporta a la mejora de los ciudadanos, por ejemplo; en el servicio de rastro, cuando el municipio obtiene un cumplimiento del 100% en los servicios de rastro, se traduce en productos de calidad para los ciudadanos. Hasta hace algunos años el tema de los rastros municipales no era obligatorio para los municipios, a partir del año 2017 no solo es obligatorio, si no una gran responsabilidad por parte del ayuntamiento. El tema de salud de las personas y el de la calidad de la carne para el consumo se vuelve un eje de gran importancia en el municipio. Esto a causa de que anteriormente para el ayuntamiento no era prioridad el tema de rastro y con la obligatoriedad de la agenda aquellos municipios que participan, el tema de rastro se vuelve un tema a desarrollar de carácter obligatorio.

El programa de la ADM tiene la ventaja de tocar esos puntos dentro de las obligaciones del ayuntamiento que son en beneficio de los ciudadanos, esta herramienta permite ir ordenando la vida administrativa del municipio.

El beneficio de implementar la agenda debe corresponder al interés de las autoridades municipales, si se adopta el programa a fines de lograr una mejora, el resultado es inmediato, pues una vez terminada la verificación se tiene que elaborar un programa de mejora, viéndose tangible al momento de poner en marcha las mejoras para la administración municipal.

Implementar la ADM trae consigo un beneficio inmediato, ya que la autoridad municipal al saber que será evaluada en el tema de rastro se ve obligada a trabajar en dicho tema y en todos aquellos que necesiten ser atendidos. Y lo anterior al ser visto como una necesidad por parte de las autoridades municipales por ser un tema de cumplimiento para evaluación, la ciudadanía obtendrá mejoras en los servicios que utiliza diariamente.

La Agenda logra un beneficio a corto plazo para los ayuntamientos, ya que permite obtener resultados en menos de 1 año, un orden de la administración y servicios públicos. De igual manera se contempla un beneficio a largo plazo ya que establece una planeación estratégica, si el municipio identifica a través del diagnóstico cuáles son sus necesidades, logrará presupuestar, programar y planear a mediano y largo plazo.

La agenda evaluará al municipio el grado en el que se está mejorando o aumentando los servicios públicos, y es entonces cuando el municipio deberá generar un objetivo que permita ampliar la infraestructura de los servicios públicos para la mejora en la calidad de vida de la población. Pero ¿Cómo saber dónde y cómo se tiene que ampliarla? Esto se determina a partir del diagnóstico de la agenda, pues se identifica las necesidades existentes y se determina donde hace falta ampliar el servicio de agua potable y en qué comunidad. A partir de lo anterior se generan estrategias y líneas de acción, que servirán para realizar las actividades y que además permitirán evaluar con base en la metodología de la ADM.

La importancia de la agenda es tan relevante para los municipios, a tal grado que vino a darle vida a la Subsecretaría de Desarrollo Municipal en el Gobierno del

Estado de México pues esta no sabía de qué manera evaluar a los municipios y ahora gracias a la metodología de la ADM permite tener una manera adecuada de evaluarlos.³⁷

3.11 Lo que se requiere para mejorar la ADM.

Con el objetivo de seguir mejorando, la Agenda debería convertirse en un sistema de gestión por resultados, con el objetivo de buscar un mayor impacto y obtener resultados más tangibles para la población. Si partimos de un diagnóstico y se logra identificar que alguna comunidad es de las más pobres y marginadas del municipio y que además presupuestalmente no se ha podido invertir en los servicios básicos para la población, será necesario la elaboración de un análisis que permita identificar cuanto se necesita invertir, permitiendo focalizar de manera concreta acciones sobre esas comunidades que están desprotegidas.

Pero si el municipio no cuenta con un diagnóstico y al momento de obtener recursos federales y estatales, este se comenzará a distribuir a las comunidades que se creen pertinentes, sin un previo estudio, nuevamente las comunidades y necesidades latentes del municipio no serán atendidas prolongando el nulo desarrollo del municipio.

Un ejemplo de lo anterior es el caso de Tenango del valle, el cual tiene 10 comunidades, una cabecera y subdelegaciones. De acuerdo con los datos del CONEVAL la comunidad con mayor índice de rezago social dentro del municipio es una subdelegación que se llama el Tepeguisco. Es una comunidad conformada por 20 casas, siendo la más pobre y marginada del municipio. Para llegar a dicho lugar se requiere trasladarse de la cabecera a San Pedro Tlanisco alrededor de 20 minutos sobre carretera en buenas condiciones, pero de San Pedro Tlanisco al Tepeguisco son caminos de terracería de difícil acceso.³⁸

En la administración de Enrique Peña Nieto existía el programa denominado “Comedores Comunitarios” que según las reglas de operación de dicho programa,

³⁷ Recuperado de las entrevistas realizadas.

³⁸ Recuperado de las entrevistas realizadas.

estos deberían destinarse a las comunidades con mayor índice de rezago. Este programa por los menos en los 6 años que duro difícilmente pudo llegar a la comunidad del Tepeguisco en Tenango del Valle, pues para llevar a cabo este programa en dicha comunidad se necesita de infraestructura e insumos necesarios para operar los comedores, pero lo más grave es que se necesita dar abasto cada mes, y habría meses donde no podría ingresar ningún camión para darle el abasto necesario debido a las condiciones deplorables de los caminos que conectan a esta comunidad.

Por ende, dicha comunidad seguirá siendo la más rezagada del municipio, pues hasta ahora no se le ha dado prioridad y el ayuntamiento no cuenta con lo necesario para atender las necesidades de esta.

Por lo tanto, la agenda debe de convertirse en un sistema de gestión, no un sistema de indicadores. Un sistema de indicadores significa que existen dos resultados: se acredita o reprobó los 230 parámetros y hasta ahí, pues es un sistema de requisitos, en donde se aprueba el total de los criterios a evaluar y no hay un proceso de mejora, pues se cumplieron al 100% los criterios de evaluación, por lo tanto, no hay nada por mejorar.

Un sistema de gestión lo que hace es que cada determinado tiempo existan procesos de auditoría, es decir lo que le falta a la agenda es la mejora continua para cumplir lo que hace falta y mejorar lo hecho, con el objetivo de aportar a la innovación.

Lamentablemente estamos en un sistema político, económico y cultural, en donde cada uno incumple en sus obligaciones a menos de que no exista una retribución económica. Lo mismo pasa con los municipios, se conoce que existe el programa de la ADM pero se cuenta con la opción de querer o no participar y como no existe una recompensa más allá de un papel, al municipio no le interesa participar.

Como el programa de la agenda no es obligatorio para los municipios, a éstos no les interesa y sumándole que no existe una retribución económica a cambio. Hace tres años muchos presidentes municipales que recibieron el premio de “Inicio a la

transformación” le hicieron la petición al INAFED que recibieran un apoyo económico, es decir un aumento en los recursos del FIS o del ramo 28, y no solo un reconocimiento en papel, por lo tanto, podríamos decir que los municipios que se mantiene firmes en la continuidad del programa son los que creen en el beneficio del programa. Por lo cual INAFED debiera además contemplar un sistema de recompensas y así volverse un modelo más atractivo de adoptar para los municipios.

Conclusiones.

Actualmente en nuestro país el panorama muestra un importante número de municipios con limitantes administrativas, que se reflejan en estructuras organizacionales de mayor tamaño al pertinente y con mayor número de personal innecesario, una dispersión de actividades, que ha derivado en la desatención o incumplimiento de sus funciones constitucionales como ayuntamientos y en haciendas debilitadas, caracterizadas por una escasa recaudación de ingresos propios y un crecimiento de la deuda pública.

Los ayuntamientos presentan muchos retos por vencer y necesitan de herramientas que les ayuden a combatir los problemas dentro de las administraciones, pero además se requieren herramientas que mejoren el ejercicio de las funciones del municipio en la prestación de servicios públicos y demás atribuciones que le correspondan.

Por lo anterior, es altamente destacable la labor de invertir recursos en la mejora institucional, para que las autoridades municipales decidan apostarle a la voluntad de ser el principio de cambio.

En los últimos 25 años del siglo pasado, las ciencias de la administración han transitado de la administración a la gerencia y de la gerencia a la gobernanza. Los modelos alternativos de gestión pública describen un cambio permanente en el enfoque de la ciencias gerenciales, desde el modelo burocrático de gestión basado en la fragmentación de tareas y la subordinación jerárquica, hasta la nueva gestión pública que introduce nuevos requerimientos como el desarrollo de una cultura de la cooperación y de capacidades específicas orientadas a la administración por resultados.

La Nueva Gestión Pública (NGP) busca satisfacer las necesidades de los ciudadanos a través de una gestión pública eficiente y eficaz. Para este enfoque, es necesario el desarrollo de servicios de mayor calidad, así como administraciones que permitan transparencia en los procesos de elección de planes y resultados, y en los de participación ciudadana. La NGP es el paradigma

donde se inscriben los distintos procesos de cambio en la organización y gestión de las administraciones públicas.

La Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM) desde su creación como la Agenda desde lo Local tuvo el objetivo primordial de formar parte de aquellos programas pertenecientes a la Nueva Gestión Pública o Nueva Gobernanza, la cual enfatiza las ventajas de promover una administración pública orientada a resultados.

Hoy en día ADM es un programa del Gobierno Federal, cuyo objetivo general es fortalecer las capacidades institucionales de los municipios a partir de un diagnóstico así como la evaluación del desempeño, con el fin de contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población en los municipios.

Como herramienta de mejora, el programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal es algo excepcional para los municipios y es necesario porque permite a los ayuntamientos “arrancar el coche” es decir hacer lo que les corresponde como administraciones municipales.

Hay municipios que solo se enfocan en el cumplimiento de las atribuciones que señala el 115 constitucional y lo hacen con deficiencia. Lo que permite la agenda es ser un referente para los municipios, además de que ha permitido mostrar los graves problemas que adolecen los municipios en México.

En nuestro país existen alrededor de 400 municipios que han obtenido una evaluación de la agenda en un 100% de cumplimiento, pero hay 2100 municipios aproximadamente que no funcionan correctamente, pues no están realizando correctamente sus funciones.

La metodología de la ADM en su esencia no aportará nada extraordinario a las administraciones municipales, si la inscripción del municipio a dicho programa es solo para cumplir un compromiso de participación. La agenda no aportará nada, si el municipio parte de la idea de que la finalidad única y exclusiva del programa es pasar la etapa de verificación y obtener un resultado.

La agenda no es útil si los gobiernos municipales no contrastan sus resultados anteriores con los del año en que se evalúa para certificar si existe o no mejora, por lo tanto, es de vital importancia contar con voluntad política para implantar la agenda.

La ADM aportará al municipio si éste tiene la capacidad de analizar los resultados obtenidos y de buscar soluciones de mejora en aquellos rubros donde la calificación no fue lo más aceptable. Por ejemplo, si en el tema de deuda los resultados de los indicadores salen en rojo, se tienen que emprender acciones necesarias para la mejora de la administración del gasto de deuda y es ahí donde la agenda se vuelve útil para los municipios, claro si hay compromiso en mejorar la administración por parte de las autoridades locales y si estas cuentan con el personal preparado y capacitado para dar soluciones a los problemas que presenta la administración.

La Agenda para el Desarrollo Municipal, evalúa el cumplimiento satisfactorio de las atribuciones de las administraciones municipales. La ADM es uno de los muchos programas que deben implementarse para el mejoramiento del municipio, pero debemos recalcar que la implementación de este programa aportara innovación a las administraciones municipales cuando sea el propio municipio quien logre resolver y trabajar sobre los hallazgos obtenidos durante el diagnóstico, para así obtener una mejora tangible dentro y fuera de la administración municipal, todo esto con la voluntad política necesaria y de personal capacitado en los diferentes ámbitos que componen la administración.

Poner en marcha el programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal en cualquier municipio es considerado como una acción innovadora para las administraciones municipales, ya que en términos generales evalúa a los ayuntamientos la realización de las funciones y atribuciones que están señaladas en el artículo 115 constitucional, pero a pesar de que los municipios por ley están obligados a cumplir las obligaciones señaladas ahí, estas no se lleva a cabo en

forma plena y están operando de la manera tradicional; fungiendo como un deficiente prestador de servicios solamente.

La parte innovadora que aporta la ADM es la estandarización de los procesos y el establecimiento del orden dentro de la administración pública, que permite al municipio no solo fungir como un prestador de servicios, sino convertirse en un agente de cambio, que busca lograr un desarrollo integral dentro de su comunidad.

Otro de los elementos que aporta la agenda, es obligar a los servidores públicos a transparentar la actividad gubernamental; como el proceso de recaudación del municipio y el gasto de los recursos financieros. Lo anterior generará confianza en la población al rendir cuentas de lo que se está haciendo.

Por lo tanto, implementar la agenda viene a ser considerado como una acción innovadora pues logrará asentar las bases para aspirar a tener un gobierno ordenado y de calidad, ya que permite conocer las necesidades del municipio y lograr que la administración ya no solo aspire a ser un prestador de servicios, sino hacer un agente de cambio y buscar el desarrollo integral.

Muchas de las acciones exitosas que se han dado a causa de la implementación de la agenda en el municipio es la elaboración del plan de desarrollo municipal con base en la metodología de la agenda, la cual permite ordenar la planeación del municipio.

Para municipios del Estado de México catalogados como municipios éxitos en la implantación de la agenda (Meteppec, Lerma, Zinacantepec, Tenango del Valle, etc.) se han logrado consolidar los objetivos necesarios para el buen funcionamiento de la administración, logrando desarrollar líneas de acción y estrategias que permitieran al municipio ser evaluados con los indicadores de la agenda, lo cual ha hecho que estos pudieran asentar las bases sólidas para ser municipios modelo en la prestación de servicios públicos.

Es cierto que hay muchas mejoras por hacerle al programa de la agenda, como todo programa padece debilidades que hay que corregir, lo más señalado es la necesidad de acoplar la evaluación de la ADM a las diferentes realidades que se viven en los municipios del país, pues recordemos que los resultados a evaluar serán diferentes en los municipios rurales en comparación con los metropolitanos.

Además, existen indicadores de la agenda que no responde a una realidad administrativa en los municipios rurales o semiurbanos, y será necesario en un futuro acoplarlos a las diferentes realidades municipales de nuestro país.

Sin embargo y en términos generales es mayor el beneficio que aporta el programa de ADM a los diferentes municipios, que los aspectos deficientes del programa.

Prácticas enriquecedoras como la adopción y desarrollo de la ADM han permitido a los municipios ampliar la visión de su responsabilidad y protagonismo para el desarrollo sostenible municipal y ha propiciado una gestión integradora para cambiar lentamente la percepción negativa que se tiene de la administración pública municipal.

Adoptar este tipo de instrumentos de política pública ha generado transformaciones en las estructuras administrativas en beneficio del municipio y lo seguirá haciendo mientras las autoridades municipales aspiren a una verdadera transformación administrativa en beneficio de la población.

Bibliografía.

Arraiza E. (2016) *“Manual de gestión municipal”*, Argentina: Konrad Adenauer Stiftung.

Asensio R. (2006) *“El libro de la gestión municipal. Clave de éxito para políticos y directivos locales”*, Madrid, Diaz de Santos.

Brown W. (1983) *“Teoría de la organización y la administración enfoque integral”*, Edit. Limusa, México.

Brusson N. y Olsen P. (2007). *“La reforma de las organizaciones.”*, México: CIDE.

Carles R. (1993). *“Teoría de la organización y administración pública”*. En Lecturas de Teoría de la Organización. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Chiavenato I. (2004) *“Introducción a la Teoría General de la Administración”*, México.

Etzioni A. (1979). *“Organizaciones modernas”*. México: LIMUSA.

Hall R. (1996). *“Organizaciones: estructuras, procesos y resultados”*. México: Dossatv. S.A.

Hernández M. (2013). *“Hacia un Diagnóstico General de los Problemas Municipales de México”*. Recuperado de: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2013/01/diagnostico1999-2000.pdf>

IAPEM. (Mayo-Agosto 2012). *“Municipio y Administración Pública: Avances y Retrocesos”*. Revista IAPEM 39.

INAFED (2015). *“Guía de Servicios Públicos Municipales”*. Recuperado: http://www.adm.gob.mx/work/models/ADM/Resource/210/1/images/Guia_de_servicios_publicos_municipales_2015.pdf

INAFED. (2010). *“Información básica sobre administración y gobierno municipal”*. México DF: INAFED.

INAFED. (2008). *“Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Municipal.”* México: INAFED.

INEGI (2015). *“Resultados de la Tercera Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015”*. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_05_01.pdf

Koontz H. y Weihrich H. (1998) *“Administration. Una Perspectiva Global”*, 11ª edición, Editorial McGraw-Hill, México.

Lizama F. y Piñar M. (2016) *“Institucionalización de la ‘Agenda Para El Desarrollo Municipal’: Instrumento para el Desarrollo Regional Sustentable de México.”* Yucatán: México, AMECIDER.

Reynoso S, Villafuerte M. (2009). *“Manual básico para la administración pública.”* Toluca: IAPEM.

UCEMA. (2014). *“Rasgos característicos de la burocracia.”* Argentina: Tauro

Vilchis J. (2014) *“La nueva gerencia pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país”*. Toluca, México. Convergencia.

Villalobos A. (2010). *“El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los Gobiernos Locales.”* México: INAP.

Wong L. (2012). *“Modelo burocrático de organización de Max Weber”*. 6 de noviembre de 2016, de Gestipolis Sitio web: <http://www.gestipolis.com/modelo-burocratico-organizacion-max-weber-enfoque-decidofobico/>

Anexo.

Cuestionario sobre el programa “Agenda para el Desarrollo Municipal”

El objetivo de este cuestionario es entrevistar a las personas o asesores responsables de llevar a cabo la implementación del programa Agenda para el Desarrollo Municipal en los municipios correspondientes de: Metepec y Tenango del Valle, así como al responsable del programa en el Estado de México.

1. ¿Cuál es el motivo(s) por el que su municipio decidió participar en el Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal?
2. ¿Cuáles han sido los resultados de las últimas 3 evaluaciones de ADM, en donde usted ha sido responsable de sacar adelante el programa?
3. ¿La implementación está a cargo del municipio o se realiza con asesoría externa? ¿Por qué?
4. ¿A qué se deben los últimos 3 resultados de la evaluación obtenidos?
5. ¿Cuáles son los principales obstáculos que se encuentran dentro de la administración municipal para implementar dicho programa?
6. ¿Es necesario que las dependencias de la administración municipal cuenten con personal especializado para realizar lo que les corresponde en la evaluación del programa?
7. ¿Considera que dicho programa debe ser puesto en marcha por personas especialistas en el tema de ADM o puede ser realizado por cualquier servidor público?
8. ¿Para desahogar exitosamente los temas de la agenda, se requiere ser especialistas en ellos? SI/NO ¿Cuáles temas?
9. ¿La Agenda es un programa que realmente aporta a la mejora del municipio? ¿Por qué? Ejemplos
10. En caso de ser un programa que aporta a la administración ¿El beneficio es a corto, mediano o largo plazo?
11. ¿Cree que el cambio de administración en los gobiernos municipales afecte directamente en el resultado de la evaluación que obtienen los municipios en dicho programa? SI/NO ¿Por qué?
12. ¿Qué opina de hacer obligatorio la aplicación de dicho programa en todos los municipios?
13. Opina que la metodología de ADM es la adecuada para evaluar todo tipo de municipios (rurales, urbanos, semi-urbanos, metropolitanos, etc) SI/NO ¿Por qué?
14. ¿Cuáles son los indicadores que presentan mayor dificultad acreditar para los municipios?
15. ¿Qué opina sobre la participación de los municipios mexiquenses en dicho programa? Pues en 2017 de 125 municipio participaron 76, en 2016 participaron 84 y en 2015 fueron 54 municipios
16. ¿Qué mejoras aplicaría usted en la metodología de ADM?
17. ¿Cuáles indicadores se aprueban con mayor éxito? ¿Los de gestión o los de desempeño?
18. Los resultados que se obtienen en los indicadores de gestión ¿Coinciden en su opinión o valoración, con los de desempeño?
19. ¿Considera adecuadas las etapas de autodiagnóstico y del programa de mejora? ¿Realmente modifica los resultados?
20. ¿Cuál es el periodo que debe evaluar el programa?
 - 1 año de gestión anual;
 - 3 años de gestión consecutivos;
 - Semestral.