



Doctorado en Ciencias Sociales
División de Ciencias Sociales y Humanidades
Universidad de Guanajuato Campus León

El análisis de la Gestión para Resultados (GpR) a partir de las capacidades institucionales: los casos de León, Valle de Santiago y Xichú.

Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales

Presenta: Mtro. Diego Paul Alvarez Montes

Director de tesis: Dr. Alex Ricardo Caldera Ortega

Cuerpo académico de lectores:

Dra. María del Carmen Pardo

Dra. Angélica Rosas Huerta

Dr. Mauricio I. Dussauge Laguna

Dr. Carlos R. Cordourier Real

Tabla de Contenido

Introducción	13
Capítulo 1. El Nuevo Institucionalismo Como Perspectiva Teórica Para Comprender El Funcionamiento De La Gestión Para Resultados (GpR)	22
1.1 El Nuevo Institucionalismo: El Sentido de Explicación de Patrones Organizacionales en los Instrumentos De Gestión.....	22
1.2 El Nuevo Institucionalismo y su Relación con las Organizaciones Públicas.....	24
1.3 Los Enfoques del Institucionalismo Sociológico y Normativo Como Rutas Metodológicas Para Analizar Rutinas Organizacionales en los Instrumentos de Gestión.	26
1.4 La Gestión para Resultados (GpR): Instrumento de Gestión Generadora de Reglas Formales e Informales.....	30
1.5 El Funcionamiento de la GpR En Ambientes Técnicos y Políticos.....	38
Capítulo 2: Comprendiendo La GpR a Partir de Capacidades Institucionales: La Propuesta Analítica Para los Estudios de Caso.....	42
2.1 Las Capacidades Institucionales: Los Conceptos Teóricos y Las Formas de Abordarlas	42
2.2 La Medición del Cumplimiento de la GpR a Partir de un Modelo Referencial de Capacidades Institucionales: Una Propuesta de Operacionalización de los Conceptos.	46
<i>2.2.1 Validación Del Modelo Referencial a Partir De Los Factores Institucionales y Sus Atributos.....</i>	52
Capítulo 3. El Arribo de la GpR En México: Aproximaciones Conceptuales e Históricas del Instrumento de Gestión: El Caso de Guanajuato.	60
3.1 Retos de la Gestación e Institucionalización de la GpR en América Latina.....	61
3.2 El Surgimiento de la GpR en México.....	63
3.3 Los Obstáculos en la Implementación de la GpR a Nivel Federal.....	67
3.4 El Surgimiento de la GpR en Guanajuato: Transformaciones Organizacionales y Políticas para la Adopción del Instrumento de Gestión.	68
<i>3.4.1 El Marco Normativo de la GpR para el Estado de Guanajuato.</i>	74
<i>3.4.2 Los Fines de los “Lineamientos Generales de Gestión para Resultados para la Administración Pública del Estado de Guanajuato”.....</i>	76
<i>3.4.3 La “Fotografía” de la GpR en Guanajuato: Evidencia Normativa de su Implementación.</i>	84
<i>3.4.4 Las Secretarías y Entidades Que Impulsan la GpR en Guanajuato.</i>	86
<i>3.4.5. El Desempeño de Guanajuato Adoptando el PbR y el SED: Criterios Técnicos y Políticos Analizados por la SHCP.....</i>	88
<i>3.4.6 Los Desempeños de León y Valle de Santiago a Partir del Informe SED-PbR 2020 ...</i>	99

3.4.7 <i>Reflexiones Técnicas y Metodológicas a Partir del Diagnóstico PbR-SED a Partir del Desempeño de los Municipios de Guanajuato</i>	103
3.4.8 <i>La Apreciación de la Gestación e Implementación de la GpR en Guanajuato Desde la Perspectiva Organizacional: Memorias Técnicas de Gestión</i>	104
3.5 Experiencias de la Consolidación de los Componentes de la GpR en Guanajuato:	
Narrativas Recolectadas a Partir de Reflexiones de Funcionarios Públicos.	107
3.5.1 <i>El Desempeño del PbR</i>	107
3.5.2 <i>La Implementación del SED</i>	113
3.5.3 <i>La Institucionalización de la Planeación</i>	120
3.5.4 <i>El Ejercicio de la Transparencia y la Rendición de Cuentas</i>	127
3.6 Las Apreciaciones de los Organismos Rectores de la GpR de Guanajuato Sobre el Desempeño de los Gobiernos Municipales.	131
3.6.1 <i>La Adopción del PbR</i>	132
3.6.2 <i>Las Dificultades en la Institucionalización del SED</i>	134
3.6.3 <i>Los Procesos de Planeación</i>	135
3.6.4 <i>El Sentido de la Transparencia y Rendición de Cuentas</i>	138
3.7 Apreciaciones Generales en Torno al Desempeño de los Componentes de la GpR a Nivel Estatal en Guanajuato	140
Capítulo 4. Los Desempeños de los Municipios de León, Valle de Santiago y Xichú Adoptando la GpR: Retos y Dificultades	142
4.1 Capacidades Institucionales: Criterios Técnicos-Administrativos y Políticos Para la Capacidad de Respuesta de los Gobiernos	143
4.2 Los Municipios de León, Valle de Santiago y Xichú: los Estudios de Caso	146
4.2.1 <i>El Contexto Social, Demográfico, Económico y Político del Municipio de León, Guanajuato.</i>	146
4.2.2 <i>El Contexto Social, Demográfico, Económico y Político de Valle de Santiago, Guanajuato.</i>	149
4.2.3 <i>El Contexto Social, Demográfico, Económico y Político de Xichú, Guanajuato</i>	150
4.2.4 <i>Percepciones de las Realidades Sociales, Políticas y Económicas de los Casos</i>	151
4.3 El desempeño del municipio de Xichú adoptando la GpR	154
3.3.2 Impulso Institucional	155
4.3.3 <i>La Coordinación Entre Áreas y Dependencias</i>	155
4.3.4 <i>El Acompañamiento Estatal Hacia el Municipio</i>	156
4.3.5 <i>La Consideración de los Incentivos</i>	157
4.3.6 <i>Recomendaciones Para la Mejora Técnica y Política.</i>	158

4.3.7 <i>Análisis de las Capacidades Institucionales para la Adopción de la GpR.</i>	159
4.4 El desempeño del municipio de Valle de Santiago adoptando la GpR.....	162
4.4.1 <i>El significado de la GpR en el Municipio.</i>	162
4.4.2 <i>Impulso Institucional.</i>	163
4.4.3 <i>La Coordinación entre Áreas y Dependencias para Adoptar la GpR</i>	164
4.4.4 <i>El Acompañamiento Estatal hacia el Municipio</i>	165
4.4.5 <i>Consideración de los Incentivos</i>	166
4.4.6 <i>Recomendaciones para Mejorar Técnica y Política</i>	167
4.4.7 <i>Recomendaciones de Capacidades Institucionales Para la Adopción Efectiva de la GpR.</i>	167
4.5 El Desempeño del Municipio de León Adoptando la GpR.....	169
4.5.1 <i>El Significado de la GpR en el Municipio</i>	169
4.5.2 <i>Impulso Institucional.</i>	170
4.5.3 <i>La Coordinación entre Áreas y Dependencias.</i>	172
4.5.4 <i>El Acompañamiento Estatal Hacia el Municipio</i>	173
4.5.5 <i>Consideración de los Incentivos</i>	174
4.5.6 <i>Recomendaciones para la Mejora Técnica y Política.</i>	175
4.5.7 <i>Recomendaciones de Capacidades Institucionales para la adopción de la GpR</i>	175
4.5.8 <i>Consideraciones Finales en Torno al Funcionamiento de la GpR en los Estudios de Caso.</i>	177
Capítulo 5. Las Capacidades Institucionales de los Municipios de León, Valle de Santiago y Xichú para la Adopción de la GpR: Un Análisis Comparativo a Partir de sus Factores Institucionales	179
5.1 Factor Institucional de Nivel Micro	179
5.1.1 <i>Recursos humanos</i>	179
5.2 Factores Institucionales a Nivel Meso	186
5.2.1 <i>Planeación Estratégica</i>	186
5.2.2 <i>Evaluación del Desempeño</i>	192
5.2.3 <i>Fortalecimiento Organizativo.</i>	198
5.2.4 <i>Presupuesto basado en Resultados (PbR)</i>	199
5.3 Factores Institucionales a Nivel Macro	202
5.3.1 Participación Ciudadana	202
5.3.2 <i>Reconocimiento Político</i>	205
5.4 Apreciaciones Generales en el Análisis de los Estudios de Caso.	207

5.5 Consideraciones Finales Sobre las Capacidades Institucionales que Condicionan la GpR: Análisis de Fortalezas, Amenazas, Debilidades y Oportunidades (FODA).....	211
Conclusiones	223
Referencias.....	228
Apéndices.....	238
Apéndice A. Estrategia Metodológica.....	238
Apéndice B. Las Capacidades Institucionales de los Servidores Públicos Guanajuatenses: Una Perspectiva de la SFIA a Nivel Micro y Meso.....	254
Apéndice C. Desempeño del Estado de Guanajuato y el Municipio de León de Acuerdo con el “Informe PbR-SED 2022”.....	263

Acrónimos

ASEG – Auditoría Superior del Estado de Guanajuato

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

GpR- Gestión para Resultados

IMPLAN- Instituto Municipal de Planeación

IPLANEG- Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato

MML- Metodología de Marco Lógico

MIR- Matriz de Indicadores para Resultados

NGP- Nueva Gestión Pública

ONU- Organización de las Naciones Unidas

PAC-GpR- Programa Anual de Capacitación

PbR- Presupuesto Basado en Resultados

SED- Sistema de Evaluación del Desempeño

SFIA- Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración

SHCP- Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SEDESHU- Secretaría de Desarrollo Social y Humano

SIS-PbR- Sistema de Presupuesto basado en Resultados

STRC- Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas

Figuras

Figura 1: Enfoques teóricos del nuevo institucionalismo adoptadas para comprender el GpR

Figura 2: Esquema de componentes que interactúan dentro del instrumento de GpR en las administraciones públicas municipales

Figura 3: Formula analítica para comprender los elementos que interactúan en la etapa de la implementación dentro del instrumento de GpR.

Figura 4: Interpretación de la Formula analítica para comprender los elementos que interactúan en la etapa de la implementación dentro del instrumento de GpR.

Figura 5: Requerimientos elementales en las organizaciones públicas para interactuar bajo el enfoque de gobernanza. Fuente elaboración propia.

Figura 6: Los niveles de análisis de capacidades institucionales propuestos por Forss y Venson (2002). Elaboración propia.

Figura 7: Capacidades institucionales requeridas en las organizaciones públicas para interactuar bajo el enfoque de GpR.

Figura 8: El marco normativo estatal de la GpR en Guanajuato.

Figura 9: Etapas del ciclo presupuestario en torno a la GpR. Elaboración propia con base a la información de los “Lineamientos Generales de Gestión para Resultados para la Administración Pública del Estado de Guanajuato 2021”

Figura 10: Secretarías y entidades que impulsan la GpR en Guanajuato

Figura 11: El sentido del desarrollo de los componentes de la GpR en las rutinas organizacionales.

Figura 12: La subordinación de los documentos administrativos a partir del papel de los gerentes públicos

Figura 13: El desempeño del servidor público a partir de la GpR.

Figura 14: El sentido del SED en el entorno organizacional de la GpR

Figura 15: Duplicidad de esfuerzos para generar información con respecto al cumplimiento del SED

Figura 16: Peligros latentes en las rutinas organizaciones adecuando el SED en las organizaciones

Figura 17: Los niveles de comunicación de los organismos y dependencias públicas en la interacción con los organismos de planeación.

Figura 18: Dificultades que afrontan los enlaces gubernamentales. Fuente: Elaboración Propia.

Figura 19: La interacción de los organismos y dependencias públicas con los organismos de planeación

Figura 20: La interacción estatal en la política de planeación municipal de Guanajuato.

Figura 21: Zonas Metropolitanas de Guanajuato. Fuente: Mapa obtenido de la SMAOT 2020 Guanajuato.

Figura 22: Ciclo de retroalimentación de las perspectivas en el desempeño de la GpR. Fuente: Elaboración propia.

Figura 23: Estrategias de recolección de información de acuerdo con los niveles de capacidades institucionales.

Tablas

Tabla 1: Gobernadores en la entidad federativa de Guanajuato (1991-) y sus aportes para la instauración de una visión de resultados.

Tabla 2. Criterios para la elaboración y ejecución del Diagnóstico PbR-SED por parte de la SHCP de 2010 a 2018

Tabla 3: Secciones y criterios para la ejecución del Diagnóstico PbR-SED de la SHCP en el año 2020.

Tabla 4: Cuadro comparativo de criterios de la GpR entre el diagnóstico PbR-SED y los Lineamientos de GpR en Guanajuato.

Tabla 5: Valoración del desempeño gubernamental municipal de Valle de Santiago con respecto al Informe PbR-SED 2020

Tabla 6: Valoración del desempeño gubernamental municipal de León con respecto al Informe PbR-SED

Tabla 7: Valoración final del Informe PbR-SED con respecto a los desempeños de los gobiernos municipales de León y Valle de Santiago

Tabla 8: Ideas centrales del levantamiento de entrevistas con respecto el funcionamiento de la GpR a partir de la perspectiva del PbR

Tabla 9: Ideas centrales del levantamiento de entrevistas con respecto el funcionamiento de la GpR a partir de la perspectiva del SED.

Tabla 10: Ideas centrales del levantamiento de entrevistas con respecto al funcionamiento de la GpR a partir de una perspectiva de planeación

Tabla 11: Ideas centrales del levantamiento de entrevistas con respecto al funcionamiento de la GpR a partir de la perspectiva de transparencia y rendición de cuentas

Tabla 12: Ideas centrales del levantamiento de entrevistas con respecto al fortalecimiento de la GpR desde la dinámica municipal

Tabla 13: Síntesis de Ideas centrales en el levantamiento de entrevistas con respecto al funcionamiento de la GpR a partir de la perspectiva municipal de Xichú.

Tabla 14: Síntesis de Ideas centrales en el levantamiento de entrevistas con respecto al funcionamiento de la GpR a partir de la perspectiva municipal de Valle de Santiago.

Tabla 15: Síntesis de ideas centrales en el levantamiento de entrevistas con respecto al funcionamiento de la GpR a partir de la perspectiva municipal de León.

Tabla 16: Tipo de cursos y capacitaciones efectuadas en la administración pública de León relacionadas con la GpR

Tabla 17: Síntesis de resultados de las capacidades institucionales del factor de Recursos Humanos en los estudios de caso. Fuente: Elaboración Propia.

Tabla 18: Síntesis de resultados de las capacidades institucionales del factor de Planeación Estratégica en los estudios de caso

Tabla 19: Síntesis de resultados de las capacidades institucionales del factor de Evaluación del Desempeño en los estudios de caso.

Tabla 20: Síntesis de resultados de las capacidades institucionales del factor de Fortalecimiento Organizativo en los estudios de caso.

Tabla 21: Síntesis de resultados de las capacidades institucionales del factor de Presupuesto basado en Resultados en los estudios de caso

Tabla 22: Síntesis de resultados de las capacidades institucionales del factor de Participación ciudadana en los estudios de caso

Tabla 23: Síntesis de resultados de las capacidades institucionales del factor de Reconocimiento Político en los estudios de caso.

Tabla 24: Análisis FODA de las capacidades institucionales para la implementación de la GpR en los estudios de caso. Fuente: Elaboración propia.

Tabla 25: Estrategias de recolección de información de acuerdo con los niveles de capacidades institucionales

Tabla 26: Guía de entrevista para el ámbito municipal sobre la percepción de la GpR.

Tabla 27: Capacidades institucionales instruidas para los servidores públicos guanajuatenses.

Tabla 28: Desempeño del estado de Guanajuato implementando la GpR (2022).

Tabla 29: Desempeño del municipio de León implementando la GpR (2022).

Tabla 30: Ranking nacional de desempeño de Guanajuato (estado) y el municipio de León implementando la GpR, de acuerdo al “Informe PbR-SED 2022”

Introducción

La Gestión para Resultados (GpR) es un instrumento de gestión que adoptan los gobiernos para adentrarse a una lógica de resultados, es decir: dar soluciones a los problemas públicos a partir de la generación de valor público. Este instrumento de gestión se suscita a partir de los cuestionamientos en la que actúan en ocasiones las administraciones públicas, destacando la rigidez de sus procesos administrativos, los cuales repercuten en la calidad de vida de las personas. Además, la GpR surge como transformación evolutiva del modelo de gestión denominado Nueva Gestión Pública (NGP) (González,2013), la cual no terminó de identificar que la actuación última de las intervenciones gubernamentales está dirigida hacia la ciudadanía y no hacia clientes, es decir, que las intervenciones son encaminadas hacia el escrutinio de lo público.

Dadas las circunstancias en las que se presenta, el desarrollo del instrumento de gestión se cuestiona cómo lograr gobiernos eficientes sin perder de vista la transformación positiva en la calidad de vida de las personas. La GpR crea un planteamiento para el fortalecimiento de los cuerpos burocráticos, pero sin perder de vista que los objetivos y metas que vinculan a la ciudadanía, son trazadas en el escenario de lo político. De esta manera, surge un paradigma en el sentido de afianzar una actuación gubernamental a través de herramientas que fueron desarrolladas en la iniciativa privada, pero que, utilizadas de manera precisa, se convierten funcionales en el escenario de lo público.

De acuerdo a Álvarez (2014), es importante destacar tres criterios relevantes para comprender la adopción de la GpR en la dinámica de lo público: la evolución de los modelos de gestión para el desarrollo, las reformas del sector público y la preocupación por la efectividad del desarrollo. El primero de ellos corresponde en señalar que el concepto en sí, es gestado dentro de la dinámica de lo privado, mencionando a Drucker como el pionero del concepto (CLAD, 2007, Dussauge, 2016, Taborda, 2017), a partir de su propuesta de planeación, programación y control de costos para crear una perspectiva de “gestión por objetivos” en el ámbito privado. La segunda de ellas en el sentido de identificarla como reforma a los enfoques de la NGP ya que su objetivo se encamina hacia la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (CLAD, 2007). Por último, el tercero

de los criterios implica el involucramiento de los organismos internacionales al adoptar el instrumento de gestión como una esperanza organizacional para generar eficacia y eficiencia en los gobiernos a nivel global¹.

Al replantearse el fortalecimiento y la mejora del desempeño burocrático hacia la lógica de resultados, los retos a los que se enfrentan los gobiernos de todo el mundo se manifiestan en cómo implementar e interiorizar los beneficios de la adopción de la GpR en sus respectivos territorios, tomando en cuenta las peculiaridades técnicas, organizacionales y políticas en las que se desenvuelven. El problema se encuentra con la serie de cambios institucionales, los cuales deben iniciar las administraciones públicas para la adopción de un instrumento de gestión. Esto implica cambios normativos, estructurales, organizacionales, presupuestarios, entre otros, los cuales, las instituciones han dado sentido a la forma de actuar de los aparatos burocráticos. Como bien señala la “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo” (2002), el desarrollo debe adaptarse y aplicarse a las distintas situaciones de los países, asegurándose principios de armonización, alineación y gestión orientada a los resultados que están adaptados a entornos de gobiernos y capacidades débiles. Dado lo señalado en el párrafo anterior, México ha sido partícipe en la consolidación de la visión de desarrollo desde su etapa de gestación a través de la intervención en estas convenciones (OCDE, 2005). La peculiaridad que surge en el país, a partir de su primera participación en estas convenciones internacionales (2002), es que el Estado vivía un nuevo capítulo en el sistema político mexicano, ya que en el año 2000 se constituyó la primera alternancia política en el cargo ejecutivo a nivel federal. Esta alternancia implicó un replanteamiento de las instituciones que habían constreñido a las administraciones públicas de orden federal, estatal y municipal. Es decir, se generarían una serie de reformas normativas

1 A partir del año 2002, se generaron foros internacionales para plantear ajustes en las decisiones administrativas con el fin último de describir obstáculos técnicos, organizacionales y políticos en las intervenciones gubernamentales, surgiendo así eventos como el “Consenso de Monterrey” (2002), la “primera mesa redonda sobre resultados de desarrollo en Washington” (2002), la “declaración de Roma” (2003), la “segunda mesa redonda sobre resultados de desarrollo” en Marrakech (2004), la “declaración de París sobre la eficacia de la ayuda” (2005), la “tercera mesa redonda sobre la gestión para resultados de desarrollo” (2007), el “Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda” (2008), la “Conferencia de Cooperación efectiva para el Desarrollo en Busan, Corea” (2011) entre otros eventos¹. Estos eventos consolidaron espacios de interacción entre los gobiernos nacionales, con el fin conjuntar propuestas metodológicas en la búsqueda de fortalecimiento de los aparatos burocráticos para atender problemas públicos. Al suscitarse la GpR, la idea central radica en implementar un instrumento de gestión, en la que realmente lo que importe sean los resultados de desarrollo y permita implementar mejoras en la vida de la gente (PNUD, 2007).

y administrativas hacia un nuevo modelo de gobernar, no únicamente en el sentido de atender las recomendaciones internacionales, sino también en atención a la coyuntura política, la cual generaría altas expectativas de construir un cambio positivo en el funcionamiento de las instituciones de una democracia representativa (Bolívar, 2013)².

Ante esto, uno de los principales retos institucionales que afrontaría el país está en la complejidad de expandir este nuevo instrumento de gestión a las dinámicas administrativas y políticas locales. Los cambios institucionales se generarían a partir de una heterogeneidad de circunstancias en las que actúan las administraciones públicas de las entidades federativas y municipales, destacando entre estas los marcos normativos, los aspectos presupuestales, las coyunturas políticas, así como la gestación y equipamiento de sus capacidades institucionales. Estas transformaciones locales necesitarían, desde luego, una voluntad política por transitar hacia una “nueva forma de gobernar”, la cual estaría impulsada por autoridades federales y estatales que implementan e impulsan la adopción del instrumento de gestión, pero que desconocen la complejidad de la dinámica municipal a partir de sus distintas realidades técnicas, administrativas y políticas.

Por ejemplo: los obstáculos que se gestan en las relaciones intergubernamentales. Los discursos de los gobiernos federal y estatales, asumen que los municipios tienen los suficientes elementos técnicos, capacidades e infraestructura para articular de manera adecuada las políticas públicas a escalas nacional, estatal y municipal. Este problema de asumir las circunstancias de los municipios, ha implicado acompañamientos aislados y diferenciados tanto en lo técnico y en lo político, pero también ha orillado a que los gobiernos municipales actúen bajo sus posibilidades en la adopción del instrumento de gestión, comprendiendo la dificultad de dar resultados inmediatos, en una temporalidad corta de gestión.

Por otra parte, el problema también radica en que el instrumento de gestión se considera, por parte de las autoridades federales y estatales, como un elemento

² Estos cambios institucionales, materializados en reformas normativas y administrativas se suscitaron a partir de una voluntad política que significaba según Cortés (2010) una “democratización de la gestión pública”, la cual propone Bolívar (2013) a través de varias rutas: un gobierno eficiente haciendo “más con menos”, un gobierno de calidad total buscando la calidad de los servicios públicos, un gobierno profesional, un gobierno digital, un gobierno que cuenta con una mejora regulatoria y un gobierno honesto y transparente. Estas rutas implicarían una articulación con los principios de la GpR y al mismo tiempo un enorme reto de coordinar “esta nueva forma de gobernar” con los gobiernos de las entidades federativas y a su vez con los municipales.

“recomendable” para las administraciones públicas municipales. Dada la autonomía legítima en la que actúan las administraciones públicas municipales, los gobiernos deben adoptar este instrumento de gestión de manera obligada en lugar de recomendable, esto debido a la centralización de las decisiones de los organismos estatales y federal. Es decir, tanto los organismos de auditoría, planeación y evaluación, a nivel federal y estatal, consideran los elementos técnicos de la GpR para la vigilancia del cumplimiento de las políticas públicas. No puede considerarse como un elemento recomendable ya que se generan sanciones y observaciones en caso de su incumplimiento.

Por último, el acompañamiento político por parte de autoridades federales y estatales hacia los municipios, puede estar condicionada a la calidad de sus programas públicos, hacia los resultados que generan y a las aspiraciones políticas que ofrezcan. De manera que, aquellos municipios que no logren adoptar de manera eficiente el instrumento de gestión, no podrán ofrecer dichos atractivos políticos y con ello se disminuyen los incentivos de colaboración y acompañamiento con por parte de los gobiernos estatales y federal. Este problema puede desencadenar una desigualdad en el desarrollo de la gestión pública de los municipios debido a intereses políticos. Es decir, existen municipios a lo largo del país, que la implementación de la GpR sigue inconclusa debido a su insuficiente equipamiento institucional para llevarla a cabo.

A pesar de la problemática presentada, la GpR es una herramienta útil en la dinámica municipal, ya que dentro de sus objetivos está el estandarizar los procesos, actividades y rutinas hacia el enfoque de resultados, pero que, cada municipio, siendo distintos entre sí, no puede asumirse de manera determinada que cada uno de sus gobiernos municipales tendrá los elementos suficientes para adoptar la GpR.

En ese sentido, es importante destacar las realidades técnicas y administrativas en las que se desempeñan las administraciones públicas locales, ya que muchas veces están limitadas en términos de capacidades institucionales. La capacidad institucional, de acuerdo a Valdés (2016) se comprende en la forma de actuar en tanto a atribuciones como recursos (humanos, presupuestales, políticos, entre otros) disponibles frente a la dimensión del Estado. Esto se analiza en el sentido de que las posibilidades de actuar bajo modelos de gobierno, preocupados por fortalecer aspectos políticos, administrativos, legales y financieros en la dinámica de lo municipal (Valdés,2016), están (in)posibilitados por instituciones que

condicionan la gestación e interiorización de la GpR. Las administraciones públicas son quienes llevan a cabo rutinas organizacionales que, sumadas a otras rutinas, constituyen las actividades gubernamentales. Además, se parte del supuesto de que las administraciones públicas, constituidas de servidores públicos, están constreñidos e influenciados por instituciones y ambientes políticos, los cuales se desarrollan bajo enfoques racionales e irracionales que ralentizan, posiblemente, la posibilidad de fortalecer las capacidades institucionales para adoptar la GpR. Así, las capacidades institucionales influyen en las organizacionales públicas, pero también repercuten de manera (in)directa, en la calidad de vida y generación de valor público, ya que se demuestra en la calidad de los servicios y bienes públicos, el buen diseño de los programas públicos así como del conocimiento íntegro de los problemas públicos. Por ello, esta investigación tiene como pregunta principal de investigación: ¿Cómo las capacidades institucionales de las administraciones públicas municipales condicionan la adopción de la GpR? Este trabajo parte de la idea de que las administraciones públicas se ven imposibilitadas para actuar conforme a los instrumentos que los modelos de gestión recomiendan —propiamente hacia el enfoque de resultados—, esto debido a que sus limitadas capacidades institucionales no cuentan con lo necesario para operarlos provocando fragilidad organizacional. Por lo cual, se parte de la hipótesis en la que a mayor creación y fortalecimiento de las capacidades institucionales se tengan en las administraciones públicas municipales, mayor será la posibilidad de adoptar la GpR.

Esta investigación encuentra en el estado de Guanajuato una oportunidad para estudiar la GpR a partir del desempeño de sus municipios, ya que el contexto político y administrativo de la entidad federativa reconoce que actúa bajo los preceptos de la GpR a partir de lineamientos normativos³; es decir, habilita y estimula a las organizaciones públicas del estado para que optimicen el valor público. A su vez, Guanajuato se encuentra dentro de las primeras diez entidades federativas con mejor calificación de desempeño, de acuerdo al Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño elaborado

³ Para más información se invita a visitar la página:
https://finanzas.guanajuato.gob.mx/c_disposiciones_administrativas_2021/lin_gestionresultados.php

en el 2020⁴. Estos elementos constituyen justificadas razones por las cuales en Guanajuato se trabaja por consolidar el instrumento de gestión y a su vez, el grado de impregnación en los gobiernos municipales. Dar continuidad al Presupuesto basado en Resultados (PbR) y al Sistema de Evaluación de Desempeño (SED); amplían las posibilidades de institucionalizar los fines de la GpR. Existen diversos estudios sobre el impulso de la GpR en el ámbito local (González, 2013, Rea, 2013, Ramos, 2016), los cuales concluyen, a partir del análisis de sus componentes tanto técnicos y organizacionales, sobre la necesidad de fortalecer competencias institucionales en materia de GpR y con ello incidir en los procesos de gestión en el ámbito estatal, esto con el fin de interiorizar una visión de cambio estratégico, la atención al cambio cultural en términos de una eficaz transparencia, rendición de cuentas así como en el cuidado de una implementación eficiente y con un enfoque transversal, basado en los elementos de gestión.

Con el fin de conocer los fenómenos organizacionales que posicionan a Guanajuato como una entidad federativa que impulsa la GpR, este trabajo propone generar un análisis comparativo de tres administraciones públicas municipales de la entidad, los cuales, posibilitando y transformando su entorno político, administrativo y normativo, buscan consolidar la adopción de la GpR. La extracción de información se encamina en conocer el impulso de la gestación y cumplimiento de la GpR en las administraciones públicas municipales, generando estrategias de enfoque “*bottom-up*”, las cuales recolectan experiencias del ámbito municipal, en el complicado camino de adoptar este lenguaje técnico y de cultura organizacional a partir de sus capacidades institucionales. Así, la hipótesis se extiende mencionando que, entre mejor consolidadas estén las capacidades institucionales de los gobiernos municipales, mayor será el grado de cumplimiento de los preceptos de la GpR. El enfoque del instrumento de gestión, busca estandarizar procesos y procedimientos hacia los gobiernos municipales, pero a su vez, da por hecho comportamientos administrativos, capacidades técnicas y políticas, de las cuales, pasa por alto las limitaciones en las que actúan, impidiendo una respuesta adecuada a estos instrumentos de gestión. Por ello, el objetivo de esta investigación está en conocer cómo asumen el reto de consolidar la GpR las

4 Para más información, se invita visitar la página:
<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/may/20200508-parrafo3-Informe.pdf>

administraciones públicas municipales a partir de identificar que las constriñen, qué las condicionan, qué las presionan y qué las moldean.

Para lograr estos objetivos la investigación determina realizar las siguientes acciones:

- 1) Obtener, a partir de los estudios del nuevo institucionalismo, una perspectiva teórica que oriente el análisis del comportamiento de tres administraciones públicas municipales de Guanajuato adoptando la GpR.
- 2) Generar una radiografía normativa y organizacional, la cual remarque los esfuerzos del estado de Guanajuato institucionalizando e implementando la GpR a partir de áreas de planeación, presupuestación y evaluación.
- 3) Construir un modelo de referencia de capacidades institucionales requeridas en el ámbito municipal para gestar e implementar la GpR.
- 4) Analizar, a partir del modelo de referencia, las capacidades institucionales de tres municipios para adoptar el instrumento de la GpR
- 5) Generar una serie de propuestas para la adopción efectiva de la GpR en las administraciones públicas municipales, a partir de las experiencias recolectadas.

A partir de estos objetivos, la investigación está dividida en cinco capítulos. El primero de ellos, establece una discusión a partir de cómo la perspectiva teórica del nuevo institucionalismo es útil para analizar e interpretar fenómenos organizacionales. Se adopta los enfoques del nuevo institucionalismo sociológico y el nuevo institucionalismo normativo, al observar que, en el primero, posibilita analizar a las administraciones públicas municipales heterogéneas entre sí, derivado de su respectiva capacidad organizativa, presupuestal y normativa, la cual influye en diversas ocasiones en la posibilidad de generar sinergias con otras administraciones públicas municipales, incluso con autoridades estatales y federal. En el segundo, a partir de que las administraciones públicas municipales se constriñen organizacionalmente de acuerdo a los incentivos y sanciones a los cuales son sujetos, con ello se detona factores por las cuales puedan dificultar, de distintas maneras, la adopción del instrumento de gestión. Presentándose así el marco teórico referente que la da sentido al estudio de casos. Además, se expone el modelo referencial para el análisis de las capacidades institucionales en los estudios de caso, los cuales se postulan como factores institucionales a

partir de las discusiones que se presentan en el capítulo sobre los objetivos que persigue la GpR.

En el segundo capítulo se expone la propuesta analítica para los estudios de caso. Se propone el análisis de las capacidades institucionales a partir de niveles, los cuales agrupan aquellos factores y atributos que, en la búsqueda de la bibliografía especializada, refieren como elementos importantes para que la gestación e implementación de la GpR. Cada atributo y factor explica el sentido de su contribución, de manera que se convierte en el instrumento guía para el análisis de las capacidades institucionales de las administraciones públicas municipales seleccionadas para este trabajo.

En el tercer capítulo, se expone una radiografía en torno a la adopción de la GpR en el estado de Guanajuato. Se parte de una descripción, a nivel nacional, sobre los aspectos normativos, políticos y organizacionales de las cuales se impulsa la GpR en el país. Además, se expone el desempeño de Guanajuato a nivel nacional en la adopción del instrumento de gestión, esto a partir de metodologías creadas en el ámbito federal sobre el monitoreo de la implementación de la GpR a nivel local y se narra el camino político y organizacional de la adopción del instrumento de gestión en el estado. Además, se describe brevemente la peculiaridad de su sistema político a nivel local y se destacan elementos de arquitectura institucional, al visibilizar los principales organismos públicos estatales que impulsan el instrumento de gestión. Por último, se detallan, en términos del nuevo institucionalismo, las reglas formales e informales que obstaculizan la adopción del instrumento de gestión, recalcando los factores institucionales que remarcan el actuar de los organismos públicos estatales, a partir de experiencias recolectadas por funcionarios públicos.

Una vez enunciado el contexto político y organizacional en el que se desempeña el estado de Guanajuato y con ello sus esfuerzos por consolidar la GpR en la dinámica local, el cuarto capítulo describe los desempeños de las administraciones públicas municipales de León, Xichú y Valle de Santiago adoptando la GpR, a partir de las experiencias de los funcionarios públicos municipales entrevistados. Este capítulo remarca los principales retos y dificultades identificadas, desde la perspectiva municipal, implementando la GpR. Se muestra lo complejo que es acatar decisiones deterministas estatales y federales sin comprender las dinámicas particulares de cada municipio, generando dentro de las organizaciones públicas municipales reglas formales e informales que le dan sentido a la

forma de comprensión de la GpR en cada caso. Además, se remarca por parte de los entrevistados, propuestas para el abordaje de capacidades institucionales que pudieran ser útiles para la implementación del instrumento de gestión.

En el quinto capítulo se utiliza el modelo analítico referido en el capítulo dos con el objetivo de analizar las capacidades institucionales que condicionan la adopción óptima de la GpR, observando los factores internos y externos que moldean su respectivo comportamiento derivado de instrucciones políticas u organizacionales las cuales condicionan su desempeño. De manera que, aun cuando sean los mismos factores y atributos que se analizan en cada municipio, cada uno de ellos tiene un impacto diferenciado en el comportamiento organizacional, ya sea desde su adaptabilidad hasta la incapacidad para poder sustentar alguna capacidad institucional.

Por último, se resaltan las conclusiones de la investigación, con el objetivo de generar una serie de propuestas para la adopción efectiva de la GpR en las administraciones públicas municipales. La finalidad está en visibilizar los principales obstáculos técnicos y políticos por los cuales se enfrentan las administraciones públicas municipales, demostrando que la GpR no termina de implementarse de manera homologada, evidenciando que la realidad municipal debe tomarse en cuenta para perfeccionar el instrumento de gestión. Se subraya la necesidad de interiorizar los fines de la GpR, a partir de normativas de alcance municipal, considerando sus capacidades y limitaciones administrativas y políticas, y de esta manera, coordinarse con los estándares marcados por los gobiernos estatal y federal.

En términos organizacionales, esta investigación especializada, tiene el objetivo de convertirse en un documento referente a nivel local, que posibilite, a partir de su modelo de referencia de capacidades institucionales, la creación o perfeccionamiento de metodologías que monitorean el desempeño de los organismos públicos adoptando la GpR. El sentido está en que la visión de creación de valor público y la generación de calidad de vida debe reflexionar, detenidamente, que está condicionada a su fortalecimiento institucional a partir de acciones generadas por servidores públicos, organizaciones y tomadores de decisiones.

Capítulo 1. El Nuevo Institucionalismo Como Perspectiva Teórica Para Comprender El Funcionamiento De La Gestión Para Resultados (GpR)

El capítulo tiene el interés de presentar una propuesta teórica analítica para comprender los comportamientos de las administraciones públicas municipales –que adoptan instrumentos de gestión–, a través de las teorías que remarca los estudios del nuevo institucionalismo. Para ello, el capítulo está conformado por una breve discusión sobre las aportaciones del nuevo institucionalismo, para determinar la selección de los enfoques de nuevo institucionalismo sociológico y nuevo institucionalismo normativo para comprender comportamientos organizacionales. Posteriormente se resalta una explicación conceptual sobre la GpR, partiendo de la idea de que los instrumentos de gestión crean una serie de reglas y patrones de comportamiento que articulan esfuerzos y recursos (humanos, presupuestales, materiales, entre otros) hacia la búsqueda de la eficacia, eficiencia y la generación de valor público, sin consideran la heterogeneidad de las dinámicas organizacionales ni los factores institucionales que constriñen el rendimiento de los aparatos burocráticos, con ello se resalta los componentes que comprenden el instrumento de gestión y que están inmersos en la bibliografía especializada. Comprendiendo que, para esta investigación, la GpR se basa del mejoramiento de la gestión institucional, los documentos de planeación, el Presupuestado pasado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Dado que el instrumento de gestión: impulsa recomendaciones técnicas y políticas, dinamizadas por acciones colectivas e individuales, estas se interiorizan a través de rutinas organizacionales hacia la lógica de resultados. El resultado final de este capítulo comprende que las rutinas organizacionales, son engranajes organizacionales relevantes que se interiorizan de manera formalizada para la creación de algunas capacidades institucionales, las cuales se concentran en diversas dimensiones de la organizaciones públicas.

1.1 El Nuevo Institucionalismo: El Sentido de Explicación de Patrones Organizacionales en los Instrumentos De Gestión.

En los últimos años, los instrumentos de gestión se han convertido en temas relevantes de análisis y discusión debido a su importancia para el funcionamiento de las administraciones públicas, reconociéndose como aquellos esquemas que establecen las bases para el adecuado

funcionamiento del aparato gubernamental (Ruiz, 2018). Ante este fundamento, la preocupación se encamina hacia la operatividad del instrumento, ya que conlleva a crear una serie de transformaciones normativas, presupuestales y organizacionales para su funcionalidad, así como de cambios institucionales para lograr una flexibilidad y control necesarios para alcanzar resultados en un tiempo determinado (Arias, 2013). Este impulso hacia una adecuación de los instrumentos de gestión, también son reconocidos como parte de las intenciones de modernización administrativa (Delhumeau, Spears, Lacavex, 2013), las cuales las administraciones públicas deben impulsar para llevar a cabo gobiernos eficientes.

Ante esto, las administraciones públicas afrontan dos grandes situaciones de acuerdo al escenario normativo, político y organizacional en la que se desenvuelven: 1) los instrumentos de gestión, generadoras de cambios institucionales, manifiestan una tendencia a la estabilidad (Contreras, 2008) y rechazo al cambio de quienes la operan, cuando ya han constreñido e interiorizado sus reglas para lograr una rutina estandarizada de trabajo, y 2) al decidir adoptar un nuevo instrumento de gestión, los cambios institucionales conllevan una lenta evolución a partir de las tradiciones y valores institucionales predominantes (Powell & Di Maggio, 1999). Estos dos elementos son importantes, ya que los instrumentos de gestión no son adoptados con facilidad. Su adopción y adaptabilidad depende del grado de interiorización de valores e instituciones que anteriormente había generado rutinas y hábitos dentro de la organización, pero también, a lo que March y Olsen (1997) señalan, con la consideración de las características del medio ambiente, que constriñe el funcionamiento de las organizaciones.

Estos retos configuran elementos causales del tipo organizacional, administrativo y político para acudir a los aportes del estudio del nuevo institucionalismo, esto como resultado de su relación y utilidad para el análisis de reglas formales e informales que determinan los procesos de la reforma institucional para la adopción de instrumentos de gestión. Como menciona De la Rosa (2019), las teorías institucionalistas contribuyen a comprender las formas distintivas, procesos, estrategias, perspectivas y competencias, los cuales emergen de patrones de interacción y adaptación organizacional, los cuales son entendidos como patrones que son respuestas a ambientes internos y externos (Selznick, 1996). Esto significa que, durante los procesos de institucionalización, se observará qué tanto sobrevive la implementación de una nueva forma de llevar a cabo rutinas organizacionales, relaciones

intergubernamentales, desempeños burocráticos, entre otros, tomando en cuenta que forman parte de un esquema de gestión propio de los instrumentos.

En ese sentido, la utilidad de los estudios del nuevo institucionalismo, está en ofrecer una perspectiva teórica para comprender que las reglas interiorizadas en las organizaciones, que para esta investigación estarán instauradas en las administraciones públicas municipales, condicionan la adopción de los instrumentos de gestión, esto debido al grado en que los valores, hábitos y rutinas organizacionales asumen como aspectos positivos dichos elementos de cambio a la organización. Por ello, para implementarlas, la administración pública juega un papel fundamental como brazo operante del aparato gubernamental, pues lucha, negocia y extiende arreglos institucionales, los cuales, se manifiestan al llevar a cabo reformas institucionales para adoptar nuevas transformaciones en la búsqueda de resultados óptimos en el uso de los aparatos estatales.

1.2 El Nuevo Institucionalismo y su Relación con las Organizaciones Públicas.

Cómo parte primicia de que los enfoques teóricos del nuevo institucionalismo son útiles para interpretar comportamientos en la adopción de instrumentos de gestión, a continuación, se da una breve explicación de su relevancia en la ciencia política y su vinculación y versatilidad para explicar fenómenos organizacionales.

El nuevo institucionalismo había sido reconocido como la renovación del objeto de estudio de la ciencia política, después de superar la segunda guerra mundial ya que retoma el fuerte interés por el rol que desempeñan las instituciones formales e informales en el sector público (Peters,1999). Actualmente, la ciencia política ha utilizado los enfoques del nuevo institucionalismo para analizar cómo las instituciones influyen sobre el comportamiento político y dan forma a procesos que van desde la toma de decisión hasta en los movimientos sociales (Hall y Taylor 1996); esto sin antes olvidar que la ciencia política anglosajona se encontraba dominada por el paradigma racional, teniendo como objeto de estudios a los individuos pero también a las organizaciones que condicionan y moldean los comportamientos de las personas u otras organizaciones: ¿Qué toman en cuenta para decidir?, ¿Qué no toman en cuenta para decidir? ¿Qué los instruye a actuar de determinada manera?, ¿Qué los instruye a no actuar de determinada manera? Estos cuestionamientos han generado

una serie de enfoques teóricos, pertenecientes al nuevo institucionalismo, para concentrarse en interpretar situaciones específicas en torno a la generación de reglas formales e informales.

Los aportes del nuevo institucionalismo contribuyen a la comprensión de los valores que adoptan los individuos para responder hacia las instrucciones formales e informales instruidas en las organizaciones públicas. Su funcionalidad se acrecienta, por ejemplo, para comprender otros objetos estudio en los que interesa saber la adopción de reglas en determinados ambientes y que los resultados observables, parten de una interacción entre individuos acatadores de reglas e individuos y colectivos capaces de formular sanciones o recompensas. Con ello, la propuesta teórica del nuevo institucionalismo está basada en la idea de que las instituciones son pautas o normas de conducta en una sociedad y son un elemento fundamental dentro de la misma, ya que ejercen un efecto directo e indirecto en el comportamiento de los individuos presentes en el sistema sociopolítico (Moyado, 2011), organización o cualquier ambiente en donde se intercambien intereses.

Ante estas inquietudes, la investigación se recarga en las aportaciones de Peters (1999), en su obra “El nuevo institucionalismo, teoría institucional en ciencia política” y su relevante remarcación de las alternativas para abordar el institucionalismo: histórico, sociológico, normativo, internacional. Esta clasificación de enfoques abona en la utilización de un marco analítico para el análisis de fenómenos organizacionales que se inscriben en los instrumentos de gestión, para identificar el grado de cumplimiento e interiorización de sus preceptos, tanto en individuos como en organizaciones públicas; ya que establece que los factores externos, también juegan un papel importante en la interpretación de los desempeños organizacionales, considerando la formalidad normativa o la informalidad a partir de roles políticos y embestiduras de autoridad a cargo de las organizaciones públicas.

Además, se adoptan como guías teóricas los trabajos de March y Olsen (1997) para interpretar los fenómenos organizacionales actuando en esquemas normativos, pues ofrecen elementos para entender las dinámicas empíricas de las organizaciones públicas, cuando adoptan un instrumento de gestión, detallando el carácter conductual hacia lógicas administrativas y políticas. Se destaca que las reglas establecen las bases para el adecuado funcionamiento del aparato gubernamental y son independientes de los actores individuales

que las ejecutan, logrando sobrevivir a una considerable rotación de los individuos (March & Olsen, 1997).

Los aportes de March y Olsen son importantes para explicar la relación de los estudios del nuevo institucionalismo y las organizaciones públicas ya que focalizan como unidad de análisis las acciones intencionadas dentro de un ambiente remarcado por instituciones, adoptando también lo que ellos establecen como rutinas. La forma en que estos autores definen las rutinas —como parte de las reglas—, ofrece una plataforma teórica adecuada, para explicar fenómenos organizacionales que tienen lugar en las administraciones públicas en términos conductuales, además, la especificidad del concepto ratifica comprender los objetos de estudio a nivel de organización política —incluidas también las organizaciones administrativas—, ofreciendo un catálogo teórico concreto del desempeño administrativo y político adoptando instrumentos de gestión.

Aunado a lo anterior, el nuevo institucionalismo se ha encargado de estudiar fenómenos suscitados entre la historia y la teoría de las organizaciones (Rhodes, 1995). Su metodología, inscrita bajo un enfoque institucional-descriptiva, apoyada en las propuestas de la ciencia política comparada, logra encontrar fundamentos y elementos para analizar el desempeño entre administraciones públicas. De esta manera, la articulación entre enfoques del nuevo institucionalismo, ayudará a fortalecer un marco analítico, útil y a la medida para comprender la interiorización del instrumento de gestión en las administraciones públicas que las adoptan.

1.3 Los Enfoques del Institucionalismo Sociológico y Normativo Como Rutas Metodológicas Para Analizar Rutinas Organizacionales en los Instrumentos de Gestión.

En párrafos anteriores, se había señalado, a través de Peters, la existencia de enfoques del nuevo institucionalismo para comprender fenómenos del interés para la ciencia política. Peters señala algunos enfoques, como el histórico, el sociológico, el normativo, el económico, entre otros. Para efectos de encaminar los objetivos de este trabajo, solo se adoptarán los enfoques normativo y sociológico, que son aquellos que permiten un análisis minucioso, considerando su amplio abanico de estrategias analíticas para el estudio de los fenómenos organizacionales de esta investigación.

Por un lado, el institucionalismo normativo es útil para comprender cómo la integración de los servidores públicos, dentro de las organizaciones públicas, reflejan vigorosamente los valores de las instituciones a las que están vinculados y en ellos responden a las reglas formales e informales que se generan en el instrumento de gestión. Considerando los aportes De la Rosa (2018), el institucionalismo normativo es funcional cuando se pregunta qué es lo que regula el comportamiento de los individuos cuando interactúan en un mismo espacio organizacional a partir de las reglas, comprendidas como rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías, funcionan en las instituciones políticas (March y Olsen, 1997).

Las reglas tienen valor, cuando los individuos le dan un sentido positivo con su adopción, por lo cual, esta construcción de significado, permitirá comprender qué representa adoptar el instrumento de gestión en beneficio (o no) de las administraciones públicas y como es asumido de acuerdo a las peculiaridades y características de cada ente público. Así, tomando estas consideraciones de March y Olsen, las administraciones públicas interconectan las rutinas organizacionales con las reglas que se inscriben, para darle un significado a la selección de las actividades y funciones acorde a las situaciones endógenas y exógenas que se presentan. Por lo que, de acuerdo a Scott (1995), los sistemas normativos guían la acción a través de valores y normas para que los actores se constituyan a partir de sus roles e identidades y no así por una fácil acción en la persecución de sus intereses personales. De esta manera, el nuevo institucionalismo normativo aporta elementos para la explicación del funcionamiento de las administraciones públicas a través del comportamiento del individuo que se desenvuelve en ambientes políticos.

Por otro parte, los aportes del nuevo institucionalismo sociológico, son útiles para identificar los aspectos internos y externos, de los cuales, logran presionar a las administraciones públicas, a través de incentivos políticos, presupuestales y/o organizacionales, con la adopción de instrumentos de gestión. La directriz de la investigación está en que los individuos y organizaciones constriñen los comportamientos de los individuos que la implementan, con la premisa de que se llevará una mejor colaboración en la interacción política entre representantes de las administraciones públicas y con ello fortalecer relaciones intergubernamentales en posiciones políticas diferenciadas.

El nuevo institucionalismo sociológico ha tenido una enorme influencia en el trabajo de March y Olsen, (Peters, 1999), ya que además es útil para identificar por qué algunas administraciones públicas encuentran un mejor apoyo en ambientes estatales y federales comprendiendo recursos intercambiables para la creación de nuevas reglas. El institucionalismo sociológico propone el enfoque de los modelos de organización basados en la ecología de la población, lo cual significa que las instituciones dependen de su entorno y están incluidas dentro de la sociedad y la economía, además pueden tener una competencia mutua explícita e implícita por los recursos y hasta por la supervivencia [...] en la asignación de partidas presupuestarias gubernamentales (Peters,1999). Lo que bien se sintetiza, el institucionalismo sociológico explica los cambios en las organizaciones, principalmente como un proceso de legitimidad social, más que por sus resultados eficientes (Moyado, 2011).

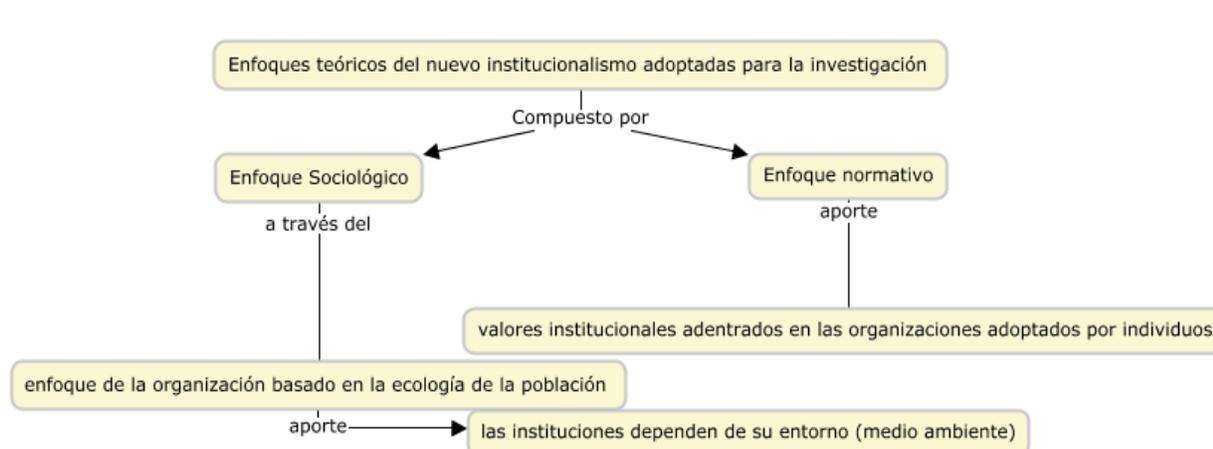
En términos de administración pública, este enfoque teórico, será provechoso para identificar si la afinidad partidaria influye para obtener mayor apoyo político, así como del favoritismo en la interacción gubernamental cuando se reciben remuneraciones políticas y presupuestales dentro de los escenarios políticos. Las situaciones se tornan complejas cuando hay una inexistencia de recursos económicos y políticos que interconectar e intercambiar con otros gobiernos municipales, por lo que cierto número de administraciones públicas en búsqueda del desarrollo de su territorio no prosperarán.

El enfoque del institucionalismo sociológico, ofrece la posibilidad de estudiar al ambiente organizacional en sí mismo (De la Rosa, 2018), toda vez que el cambio institucional es considerado como una consecuencia tanto de las presiones del entorno de la organización, como de las acciones e interpretaciones de los actores organizativos (Seo y Creed, 2002), es por eso que, de acuerdo con Pfeffer y Salacik (1978), las presiones isomórficas se producen por la dependencia de las organizaciones de su entorno, debido a los recursos que necesitan de él para sobrevivir, en este caso las condiciones que se toman en cuenta para adoptar el instrumento de gestión. Por ello, tendrán mejores posibilidades de sobrevivir cuando negocian con su entorno la adquisición de recursos (Dacin, 1997) y/o las organizaciones imitan a otras organizaciones con gran grado de similitud percibidas como exitosas (Carpenter y Feroz, 2001).

Ante estos apuntalamientos, las presiones políticas y organizacionales, generadas en los ambientes que interactúan las administraciones públicas, pueden ser factores determinantes en la adopción de los instrumentos de gestión, ya que pueden estar acompañados de incentivos de sanciones o retribuciones distintivos, que moldean su comportamiento y presionados por los fines que persiguen los gobiernos “supraseducidos” Por lo cual, estos aspectos deben precisarse, para no dejar a un lado la interesante información que se genere al utilizar el enfoque sociológico del nuevo institucionalismo, como parte del marco analítico para esta investigación.

Figura 1.

Enfoques teóricos del nuevo institucionalismo adoptados para comprender el GpR Fuente: Elaboración propia con información de Peters, G. (1999) en “El nuevo Institucionalismo, teoría institucional en ciencia política”



De esta manera, se establece el marco analítico a partir de las propuestas de nuevo institucionalismo normativo y el nuevo institucionalismo sociológico para los fines que persigue esta investigación. Se concluye que los estudios del nuevo institucionalismo, han venido a renovar el estudio de las instituciones ofreciendo elementos teóricos que explican comportamientos, ya sean individuales o colectivos, en un entorno institucional, siendo de utilidad para comprender el desempeño de las administraciones públicas adoptando los modelos e instrumentos de gestión a partir de un entorno de capacidades institucionales, que se accionan en rutinas organizacionales. Los enfoque teóricos del nuevo institucionalismo que se adoptan para esta investigación, están justificadas a partir de las propuestas teóricas

que contribuyan a ahondar explicaciones de los comportamientos de las administraciones públicas a partir de sus acciones deliberadas, como lo son: el sentido de sus rutinas organizacionales, la adopción de los instrumentos normativos que facultan sus desempeños, las formalidades comunicativas entre autoridades del mismo entramado burocrático, entre otros.

Dado que las acciones de las administraciones públicas son el resultado de potencializar sus diversas facultades, a través de los arreglos institucionales que se generan en la arena política, el nuevo institucionalismo se adapta de gran forma para explicar el resultado de las interacciones organizacionales, en marcos característicos de incentivos y sanciones, para llevar a cabo la gestión pública.

1.4 La Gestión para Resultados (GpR): Instrumento de Gestión Generadora de Reglas Formales e Informales

Hasta este momento se justifica la utilidad de dos enfoques de la teoría del nuevo institucionalismo para comprender las dinámicas organizacionales inscritas en las administraciones públicas adoptando instrumentos de gestión, pero poco se ha mencionado sobre el instrumento de gestión que analiza esta investigación: la GpR. El sentido de estudiar la GpR en las administraciones públicas está en que se ha instaurado como instrumento de gestión en los ambientes municipales, además de los estatales y federal, generando una diversidad de fenómenos organizacionales ocasionados por sus limitaciones tanto técnicos y políticos para llevar a cabo la actividad gubernamental. La GpR busca instaurar una cultura organizacional en la que destaque una priorización de los resultados sobre los procesos (Herrera, 2007).

A continuación, se entabla una conversación, a partir de varios autores, con el fin de identificar sus componentes tanto técnicos y políticos, que serán la guía teórica, para operacionalizar, a través del estudio de capacidades institucionales, el grado de adopción del instrumento de gestión en las administraciones públicas por analizar.

La GpR, tiene múltiples definiciones a partir de perspectivas técnicas, administrativas y políticas derivado del impulso de los organismos internacionales. Su influencia está identificada en los ámbitos organizacionales (Cobo y Maitax, 2009), el mejoramiento de la

eficacia y eficiencia de las políticas públicas (García, 2014), así como parte de las reformas administrativas hacia enfoques presupuestales (Schedler, 2000). Su importancia se suscita a partir de que se instruye bajo principios normativos que crean, posteriormente, esquema de reglas organizacionales para una adopción efectiva en las administraciones públicas.

Con la llegada del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), como modelo de gestión⁵, se propuso una autonomía gerencial en los gobiernos para remarcar mayor relevancia a los productos —bienes y servicios—, en lugar de los procedimientos que obstaculizaban la búsqueda de la eficiencia (Arellano Gault, 2004). Ante estas aspiraciones, surgirían interrogantes sobre el funcionamiento de sus propuestas en el ámbito público: un modelo que inicialmente desconoce la dinámica de lo público y conocía la dinámica de lo privado, de donde tuvo su origen⁶, pues una de sus responsabilidades con y para la sociedad estaría en generar valor público, de las cuales se ha mencionado con anterioridad, lidia con ambientes externos cargados de presiones e influencias políticas.

Es así que se generan preocupaciones en cuanto a su formulación, ya que el desempeño organizacional debiera dirigirse hacia el ámbito público, en un sistema político democrático y que la especificidad de la gestión pública se concretara al definir la voluntad de producir cambios en la realidad social, económica, política y territorial (Serra, 2008) de los ciudadanos. Como bien menciona Dussauge (2016) se necesitaba de un instrumento que más allá de atender los aciertos de las esferas administrativa-gerenciales y de operación cotidiana, fuera detallista al involucrar el funcionamiento con discusiones políticas más

⁵ Este nuevo modelo de gestión, de manera general, distinguía la hechura de las políticas de las habilidades gerenciales; del énfasis en los procesos al énfasis en los productos; de las jerarquías ordenadas a un esquema de mayor competencia en la provisión de servicios públicos; de sistemas homogéneos de pago a sistemas con variación, y de un servicio público uniforme e incluyente a una estructura diversa con más énfasis en contratos de prestación de servicios (Hood, 1995).

⁶ Carles Ramió (2001) puntualiza varios aspectos por los cuales la nueva gestión pública fue cuestionada: 1) Problemas en el suministro de servicios públicos derivado por organizaciones privadas provocando efectos asimétricos sobre los ciudadanos, 2) Existencia de confusión de medios con fines, al considerarse indicadores y actuaciones modernizadoras como fines en sí mismo (cambio en los organigramas, en los procedimientos, utilización de tecnologías de información, entre otros), 3) Formulación de objetivos en contextos públicos sin compromisos concretos que son de difícil verificación por parte de los ciudadanos, 5) Reducción del trato del ciudadano a cliente. 6) incremento de los requisitos y complejidades para la utilización de los servicios públicos que ha provocado exclusiones de numerosos colectivos de ciudadanos, 7) La fragmentación y mimetización hacia tendencias privadas en el sector público que provocan actos de corrupción derivado de la defensa de intereses particulares y, 8) disminución de las responsabilidades públicas.

amplias, particularmente aquellas relacionadas con la importancia de construir gobiernos democráticos responsables, que rinden cuentas claras de su desempeño y de los resultados sociales que (no) logran alcanzar (Aguilar, 2013; Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015). En este sentido, las organizaciones públicas, en un balance propio de las teorías de las organizaciones, han demostrado que la gestión de carácter operativo y basada en las normas y los procedimientos es subsidiaria de la gestión de carácter estratégico y holístico (Castillo & Vargas, 2009).

Ante esta configuración de las organizaciones con la actividad gubernamental y los propios cuestionamientos a la Nueva Gestión Pública, surge el reto de crear un instrumento de gestión que adopte los elementos de eficacia y eficiencia, pero visibilizando los objetivos de incentivar el control público, la generación de valor público, el impulso a la transparencia y rendición de cuentas, dando como resultado la creación del instrumento de la GpR.

En la búsqueda de definirlo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD) (2007), mencionan previamente una serie de elementos inherentes al instrumento de gestión que para esta investigación serán importantes. En primer lugar y en un sentido político, el instrumento debe situarse en un régimen democrático, ya que la ciudadanía juega un papel importante en la vigilancia de la acción del gobierno. Por ello, incentivar un ambiente de participación ciudadana es fundamental para comprender su compromiso con los valores democráticos. En segundo lugar, la importancia de hablar de un entorno institucional estable. Este aspecto va de la mano con la calidad de la democracia debido a la necesidad de generar un entramado institucional que consolide los valores de la democracia, es decir, una certeza jurídica y de ordenamiento territorial, en la esfera de lo económico y administrativo: de esta manera se alienta el funcionamiento formal de la gestión pública. En tercer lugar, generar condiciones para un control social de la gestión pública, es decir, las organizaciones públicas deben asumir que el instrumento de gestión permea a límites donde el ciudadano coparticipe en la visión de los resultados, de tal manera que le dé sentido a la generación del valor público. Como cuarto y último elemento, lo relacionado a la generación de una cultura de valor público, ya que, además del papel del ciudadano, es necesario remarcar la relevancia del servidor público, pues es importante que perciba el alcance de su rutina organizacional dentro

del aparato burocrático hacia la generación del valor público, y con ello incentivar a la creación de un marco institucional que promueva reglas formales de actuación.

Ante estos preceptos se reflexionan varios puntos: en términos organizacionales, los organismos internacionales ven necesario el reconocimiento de la funcionalidad de la GpR, entendiendo la necesidad de que los organismos públicos se adapten de manera pronta a la dinámica de lo público, con el fin de responder a las demandas ciudadanas bajo la lógica de dar resultados pero sin comprender y atender previamente sus limitantes técnicas y organizacionales, pues se parte de la idea de que, entre mayor interiorización y compromiso se obtenga con las dinámicas y rutinas organizacionales que impulsa la GpR, habrá un mejor uso y funcionamiento de los recursos públicos para generar valor público. Por otra parte, estos cambios están influenciados por los factores políticos, los cuales puedan condicionar la manera de llevar a cabo la actividad gubernamental y con ello, crear formas heterogéneas de comprender el instrumento de gestión de acuerdo a sus circunstancias.

Con esta situación, es importante destacar que se reconoce la creación de un esquema de valores institucionales para la instrumentación de la GpR, ya que como refiere el CLAD (2007), el fin es asegurar el desempeño de las funciones hacia un sentido de la formalidad, tal como se mencionaba anteriormente con la perspectiva del nuevo institucionalismo normativo. Es a través de un código de normas y deberes como se lograría encaminar hacia la generación de valor público. Esto último refiere a la creación de un marco de sanciones e incentivos que garantice la transición del uso de este instrumento de gestión, dando sentido a lo que establecía March y Olsen (1993) en que la acción organizacional incentiva una cadena de desempeños en diversos niveles de la organización para asegurar cambios institucionales, en este caso, nuevas formas de operar la actividad gubernamental hacia la lógica de resultados.

Estas recomendaciones internacionales son las que inician con el sentido determinista del instrumento de gestión. Si bien actúan justamente como recomendaciones, muchas administraciones públicas que las adoptan, en especial las municipales, pasan por temporalidades asincrónicas en la implementación y en una limitación de uso de recursos tanto materiales, humanos, económicos, entre otros. Incluso, varias de ellas están en procesos de gestación, es decir, aún se encuentran creando las condiciones normativas y organizacionales hacia estas recomendaciones, cuando en su interacción con otras

administraciones públicas, de orden estatal o federal, por ejemplo, asumen la posibilidad de replicarlas en dinámicas municipales; de esta manera, se complejiza la forma de analizar, comprender y definir el desempeño de la actividad gubernamental derivado de la existencia de factores externos que no son contemplados por la GpR.

Continuando con la forma de comprender la GpR bajo ambientes complejos de influencia política y organizacional, se mencionaba previamente como la instauración de una cultura organizacional⁷ (Mayne, 2007) pero también es abordada como una actividad de la gestión pública llevada a la práctica (Serra 2007; Milanesi;2018), sin embargo, ambas ideas coinciden en que se pone énfasis en la medición de los resultados de la gestión, en términos de logro de objetivos y metas (Chica Velez, 2011). Ante estas aproximaciones, una de las definiciones de la GpR sobre las que se apoyará esta investigación, será la referida al cambio organizacional como la propone Milanesi (2018), quien la conceptualiza como la orientación a resultados de las acciones más que en los procedimientos, mediante la incorporación y uso de información que fija objetivos y metas claras para monitorear el desempeño. Este autor menciona que el instrumento de gestión incorpora una serie de herramientas que permiten desarrollar esas organizaciones orientadas a resultados, pues los objetivos y metas deben estar asociadas a una planificación, una presupuestación y una estrategia de monitoreo y evaluación que ponga el foco en los resultados esperados de las políticas (Milanesi, 2018).

Ante esto, para que la GpR sea considerada como actividad llevada a cabo en la gestión pública, se propone analizar el concepto a través de componentes operacionalizables, con la finalidad de comprender la administración pública implementando el instrumento de gestión. Para operacionalizar el concepto, Barzelay (2003) propone comprenderla, justamente como acciones de gestión pública, las cuales refiere como los medios autorizados para intentar guiar, constreñir y motivar a la función pública en su conjunto, generándose a través de reglas institucionales generales de gobierno las cuales se encuentra en actividades como: 1) planeación de gastos y gestión financiera, 2) función pública y relaciones laborales, 3) contratación, 4) organización y métodos y 5), Auditorías y evaluación. Por otra parte, Moore (1995) las establece como tareas importantes para la gestión pública refiriéndolas

7 De acuerdo con Milanesi (2018) las motivaciones para el desarrollo de este tipo de modelos de gestión son varios: la eficiencia, la transparencia, la calidad de los servicios, la comunicación de gobierno o la participación pública, entre otros.

como: 1) la promoción emprendedora, 2) la gestión del desarrollo de la política, 3) la negociación, 4) la deliberación pública y el liderazgo y 5) el marketing público. Asimismo, Waissbluth y Larraín (2020), las exponen a través de proposiciones, las cuales logran la generación de valor público, esto es: 1) que exista una adecuada planeación a largo plazo, 2) la alineación de la planeación con el presupuesto, 3) la medición de resultados y 4) la construcción eficiente de indicadores sin caer en la generalidad.

Estas directrices crean un panorama de elementos que fortalezcan de manera administrativa y política a las administraciones públicas para la interiorización efectiva del instrumento de gestión. Cabe precisar que, dichos elementos deben operar para cualquier organismo público que asume la GpR, siendo para el interés de este trabajo, lo relacionado hacia la dinámica de la administración pública municipal. Ante ello, Rea Azpeitia (2014), propone 4 criterios fundamentales, para la utilización de la GpR en las dinámicas municipales⁸: 1) el alineamiento a la planeación del desarrollo, 2) el mejoramiento de la gestión institucional, 3) los programas y presupuestos con base a Resultados (PbR) y 4) el sistema de evaluación del desempeño. Estos criterios son relevantes, ya que se convierten en aspectos importantes para la gestación e implementación de la GpR.

Estos criterios son importantes ya que evidencian los retos que se afrontan en la actividad gubernamental municipal, por ejemplo, para la alineación de la planeación del desarrollo, Hernández y Mejía (1992) proponen abordarla como la forma de conjugar la acción coordinada del gobierno federal, estatal y municipal, para cumplimentar las necesidades del municipio, la cual se debe ordenar las actividades que se desarrollarán para los recursos disponibles. Justamente al adquirir un papel de coparticipación en la búsqueda de respuestas a los problemas públicos, las administraciones públicas incentivan habilidades y ejercicios de planeación en dimensiones municipales, por lo cual, su importancia en la articulación de objetivos trazados en administraciones públicas estatales y federal, será fundamental para alinear esfuerzos en la creación de políticas públicas.

⁸ Estos criterios, son importantes para la investigación, ya que de ahí se comprende la obtención de factores e indicadores en torno a las capacidades institucionales que se medirán en este trabajo y de lo cual se hablará más adelante.

En cuanto al mejoramiento de la gestión institucional, la investigación aborda el concepto a través de la propuesta de Ramos (2012), la cual manifiesta que los gobiernos deben fortalecer sus capacidades institucionales para ampliar la actividad gubernamental para organizar, reorganizar expandir y contraer la estructura de la administración pública municipal: el papel del fortalecimiento profesional del servicio público juega un rol importante. Este punto es importante, ya que las administraciones públicas municipales encuentran un gran reto en la capacitación y fortalecimiento del servicio público en diferentes escalas: desde la capacitación del servidor público para interiorizar la GpR, en fortalecimiento de las direcciones que operan hacia la lógica de los resultados y la interacción de la esfera política con la ciudadanía. Estos rubros articulados posibilitan el mejoramiento de la gestión institucional atendiendo la particularidad de cada territorio municipal.

En tercer lugar, el PbR en el ámbito municipal juega un papel importante, ya que las administraciones públicas municipales deben vincular la planeación del desarrollo municipal con los programas públicos definidos, optimizando el gasto público (Pérez, 2012). Ante ello, se manifiesta fenómenos políticos y organizacionales relevantes, ya que el presupuesto que contienen las administraciones públicas municipales comúnmente se condicionan a los que otorga la federación y lo restante con la capacidad de captación presupuestal de los propios gobiernos municipales (CONEVAL, 2018). Por lo que, se generan escenarios distintos en la priorización, por ejemplo, de creación de programas públicos.

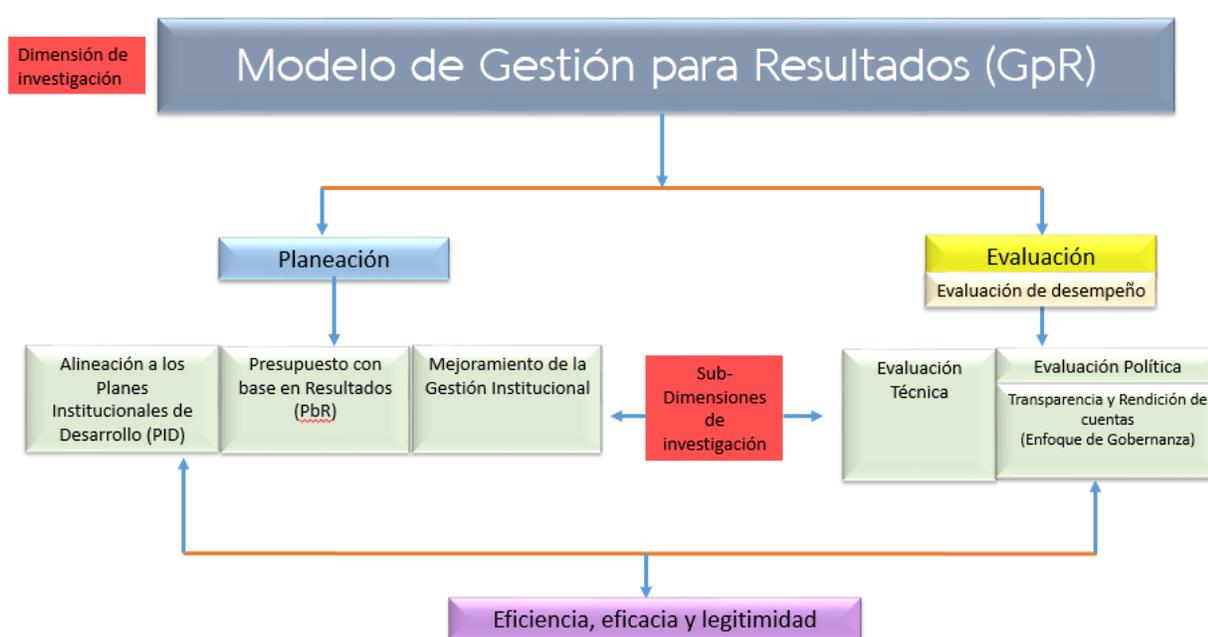
Por último, el SED en el ámbito municipal, comprendida como el impulso de una cultura de análisis de los recursos empleados para lograr resultados e impactos en la comunidad por parte del gobierno local y con ello reflexionar sobre su alineamiento con las metas y objetivos planteadas en los inicios de gestión (Olivera y Cano, 2012). Este componente es relevante para su análisis ya que, como se ha mencionado con anterioridad, las administraciones públicas municipales no cuentan con las mismas posibilidades para afrontar sus respectivos problemas públicos debido a sus limitados recursos, por lo que su utilización instruye a sistematizar la vigilancia de dichos recursos en cuanto al cumplimiento de los objetivos trazados en las etapas de planeación.

Estos cuatro componentes constituyen la forma de abordar la GpR para esta investigación. A partir de los enfoques propuestos por los autores consultados, se crea un marco para

operacionalizar las actividades, las cuales, las administraciones públicas municipales deberán atender para interiorizar el instrumento de la GpR. En ese sentido, se articula lo que desde los organismos internacionales sugieren, pero tomando en cuenta la perspectiva técnica y operativa de los ámbitos municipales. A continuación, se presenta el esquema de trabajo para comprender la GpR.

Figura 2.

Esquema de componentes que interactúan dentro del instrumento de GpR en las administraciones públicas municipales Fuente: Elaboración Propia



Como puede observarse en el diagrama, tanto los componentes de la alineación a los Planes Institucionales de Desarrollo, el PbR y el mejoramiento de la gestión institucional, se encuentra en una dimensión de planeación, ya que como se ha abordado, estos tres elementos interactúan en un sentido de diseño y programación de los planes y programas de las administraciones públicas municipales. En cuanto a la dimensión de evaluación, está la evaluación del desempeño, comprendiendo que las administraciones públicas municipales deben fortalecer habilidades técnicas para llevar a cabo la actividad en el sentido de retribuir a la transparencia y rendición de cuentas: elementos considerados como parte de una dimensión de gobernanza.

Así, tanto la dimensión de planeación como la de la evaluación, contribuyen a crear un marco de eficiencia, eficacia y legitimidad, principios que estimula la GpR, convirtiéndose así en un reto de crear y fortalecer las capacidades institucionales en el ámbito municipal, para interiorizar de mejor manera el instrumento de gestión.

1.5 El Funcionamiento de la GpR En Ambientes Técnicos y Políticos.

Enmarcada la discusión de comprender a la GpR como una actividad de la gestión pública, este trabajo pretende identificar cómo dirige el gobierno federal el instrumento de gestión hacia las entidades federativas y, a su vez, cómo estas prácticas son apropiadas por las administraciones públicas municipales; ya que este impulso hacia la lógica de los resultados, debe considerar la situación de sus elementos técnicos y políticos para garantizar la efectividad de su implementación.

Para comprender dicho impulso, este estudio se apoya con la propuesta de Albert Serra (2008), en razón de las especificidades que deben cumplirse para estructurar la acción pública en términos de gestión:

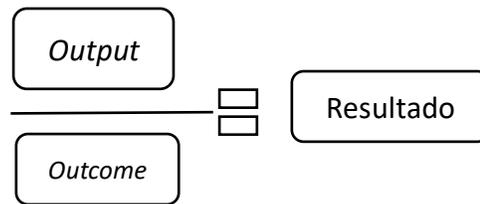
- La orientación al *outcome*⁹, es decir, a la generación de cambio social y de la acción pública.
- La integración de la construcción social y política del programa de gobierno con el proceso de gestión y producción de valor público.

Como primer punto, la valoración final de la actividad gubernamental, no debe reducirse en la producción de bienes y servicios (*outputs*) sino en qué tanto logran modificar variables sociales localizadas en los *outcomes*. Solo así se podría comprender que se están dando resultados. Ante esta propuesta del autor, se expresa una fórmula analítica para comprender estas aproximaciones:

⁹ Serra establece que la orientación del *outcome* para el ámbito público, debe concentrarse en producir cambios en la realidad social, económica, política y territorial; es decir, que la producción de los servicios públicos, valores, incentivos de modelos de comportamiento y por lo tanto, la nueva cultura que se crea (conocidos estos elementos como *outputs* por ser salidas que produce los organismos públicos para dar respuesta a las necesidades), sólo adquiere valor público en la medida en que impacta, provocando cambios significativos y positivos en la realidad social.

Figura 3.

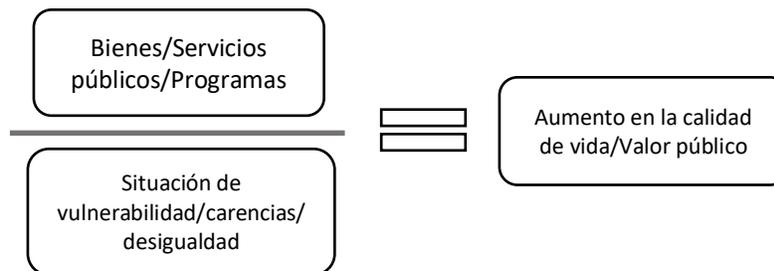
Formula analítica para comprender los elementos que interactúan en la etapa de la implementación dentro del instrumento de GpR Fuente: Elaboración Propia.



Es decir, si el *outcome* es la situación a intervenir o situación inicial, con la creación e implementación de *outputs* —generados por los mismos gobiernos— el resultado se traduciría en un mejoramiento de la condición inicial, es decir, aumentar la calidad de vida o generar valor público.

Figura 4.

Interpretación de la Formula analítica para comprender los elementos que interactúan en la etapa de la implementación dentro del instrumento de GpR. Fuente: Elaboración Propia.



Las administraciones públicas, principalmente las municipales, deben comprender que cada uno de los servicios públicos que diseñan se implementan bajo realidades diversificadas, lo que provoca que su desempeño no pueda ser medido de la misma manera y los resultados sean diferenciados; por ejemplo, los programas de infraestructura, los programas sociales o los programas que otorgan bienes tangibles, todas ellas tienen una distinta naturaleza en el ejercicio que desempeñan, incluso en cómo generan impactos positivos a los ciudadanos quienes reciben el beneficio. La idea anterior es sustentada, a partir de que la GpR está

diseñada para homogeneizar el desempeño funcional: los servicios públicos no pueden ser medidos de la misma manera. La propuesta de Serra ayuda a comprender la función de la GpR en el ámbito público en términos de operativizar cada servicio público.

Por ello, la GpR puede presuponer que, los gobiernos municipales, comprenden e interactúan bajo una misma lógica de resultados. A su vez, que la totalidad de actividades gubernamentales se articulan *per se* en la planeación de los ámbitos estatales y federales, asumiendo que las herencias de la actividad burocrática tradicional, no son impedimento para una coordinación eficiente; y de esta manera, adquirir una cultura organizacional del desempeño acorde a las recomendaciones de este instrumento de gestión. A manera de síntesis, la GpR, por su enfoque hacia la búsqueda de resultados, estimula la eficacia, la eficiencia, la calidad y la economía, sin tomar en cuenta la naturaleza de la intervención gubernamental que abona desde distintas maneras la generación de valor público, asumiendo que las administraciones públicas municipales, tienen instauradas suficientes capacidades institucionales¹⁰ para dar frente a sus recomendaciones.

El instrumento de la GpR debe tomar en cuenta que su exitosa implementación está relacionada con los gastos e ingresos obtenidos en cada ejercicio fiscal en la administración pública que la adopta, su planificación estratégica, las metodologías técnicas y administrativas, la profesionalización del servicio público, la creación de un sistema de incentivos para la adaptación y cambio organizacional, la capacidad de negociación entre actores políticos y *stakeholders*, entre otros aspectos. Por ello que el instrumento de gestión no se implemente es debido a aspectos diferenciadores que difícilmente pueden homogeneizarse los fenómenos de acción y adopción del instrumento de gestión en las administraciones públicas (Milanesi, 2018). Por ello, esta investigación desarrolla una definición de GpR, tomando en cuenta las anteriores discusiones teóricas y además de las experiencias prácticas de las administraciones públicas (municipales), concibiendo una

10 Angélica Rosas Huerta plantea que el concepto de “capacidades institucionales” sufrió una transformación evolutiva. Por ejemplo, anteriormente se le conocía como “fortalecimiento institucional” (década de los ochenta) y se limitaba únicamente al campo del aparato organizacional de aspectos técnicos-administrativos; posteriormente da paso a la definición de “construcción de capacidad institucional” (década de los noventa), pues reconocía ahora los problemas que las organizaciones públicas se enfrentan dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, y con importantes interdependencias entre éstos. Por último, el concepto de “capacidades institucionales” refleja la inclusión de un modelo de gestión enfocado a la gobernanza y a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas (Nelissen,2002).

forma exitosa de implementación del instrumento de gestión, como a continuación se presenta: La GpR, es un instrumento de gestión —utilizado comúnmente en las dinámicas públicas—, que opera a través de componentes técnicos, para el impulso del desarrollo organizacional e institucional de las administraciones públicas, tomando en cuenta una realidad fáctica presupuestaria, que se apoya de ejercicios de evaluación para generar (buenos) resultados, acorde a objetivos trazados en un marco de planeación, que cumplen con fines democráticos como la transparencia y rendición de cuentas. Esta definición creada, permite tener elementos para operacionalizar la definición y dar sentido al estudio de la GpR en Guanajuato. Delimitada la definición que será adoptada en esta investigación, es pertinente hablar sobre el marco técnico y político que se discute en el plano académico y profesional en torno al buen funcionamiento de la GpR dentro de la dinámica de lo público.

De esta manera, se remarca cómo los enfoques del nuevo institucionalismo, posibilitan el entendimiento de los comportamientos organizacionales para interpretar sus dificultades en la adopción en el instrumento de gestión. La segregación de la definición de GpR, a partir de componentes, se convierte en un elemento importante para esta investigación, ya que posteriormente se analizan los esfuerzos de su gestación e implementación a través de las capacidades institucionales inscritas en las administraciones públicas municipales.

Capítulo 2: Comprendiendo La GpR a Partir de Capacidades Institucionales: La Propuesta Analítica Para los Estudios de Caso.

Este capítulo tiene la finalidad de exponer el modelo analítico que se utilizará para el estudio de las capacidades institucionales en las administraciones públicas municipales seleccionadas. La primera sección muestra el relieve conceptual en torno al concepto de las capacidades institucionales y su posibilidad de relacionarse con la implementación de la GpR. A partir de la discusión conceptual de las capacidades institucionales, se obtienen elementos técnicos y políticos para la construcción del modelo analítico, comprendiendo también que, en el capítulo anterior, se obtuvieron elementos útiles en torno a la comprensión de la GpR. Ante esto, se tomará en cuenta los niveles: individuo, organización y contexto institucional dentro de las administraciones públicas municipales, en el sentido de que en estos niveles se generan e implementan capacidades institucionales para la interiorización del instrumento de gestión, además, para categorizarlas, se utilizan las estrategias de factores y atributos para seleccionar aquellas capacidades institucionales que, del análisis de la bibliografía referenciada se recolecta; de manera que, en este capítulo, se explica la construcción del modelo analítico para la obtención de hallazgos en los estudios de caso, los cuales se referirán en el capítulo 5.

2.1 Las Capacidades Institucionales: Los Conceptos Teóricos y Las Formas de Abordarlas

La GpR no ha terminado de resolver el problema de la funcionalidad de las administraciones públicas, antes bien, el instrumento ha originado nuevos obstáculos a partir de las reglas que inscribe en dinámicas burocráticas tradicionales y poco fortalecidas. Como se ha discutido anteriormente, para que la GpR se interiorice de manera eficiente, es necesario el fortalecimiento de las organizaciones públicas a través de sus elementos técnicos, administrativos y políticos, en virtud de una adecuada atención hacia la ciudadanía.

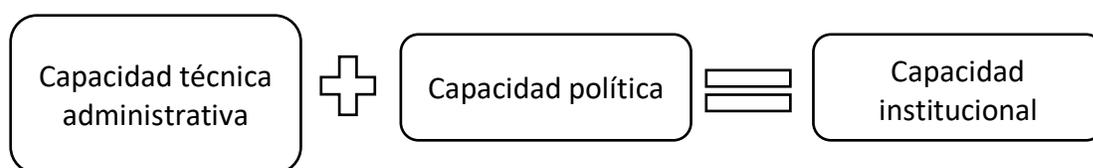
Ante ello, esta investigación encuentra en la noción de capacidades institucionales, un concepto útil, operativo y pragmático para interpretar los funcionamientos de las administraciones públicas tratando de corresponder al instrumento de GpR. Rosas Huerta (2015) explica que las capacidades institucionales se refieren a la habilidad de las instancias

gubernamentales para mejorar el desempeño de sus funciones, resolver problemas y especificar y lograr objetivos, así como movilizar y adecuar las respuestas de sus instituciones a los nuevos problemas públicos (Rosas Huerta, 2015). Esta definición es adoptada para la investigación ya que la autora en su obra “La capacidad institucional de gobiernos locales para hacer frente al cambio climático”, hace una revisión exhaustiva tomando temporalidades, modelos de gestión, así como factores políticos que la habían definido. Además, la concepción que establece es el resultado de un debate profundo en torno a la forma que había sido definida por varios autores desde perspectivas de la ciencia política, así como de la administración pública. De tal forma que cuenta con los elementos suficientes para investigar de manera exhaustiva el desempeño de las administraciones públicas municipales.

La definición de capacidades institucionales contiene elementos para explicar sobre la necesidad de fortalecer aspectos técnicos-administrativos y políticos, a través de la equitación de cuadros burocráticos expertos y motivados —capacidades técnicas administrativas— pero también sin perder de vista su objetivo de generar de valor público hacia los grupos sociales —capacidad política—.

Figura 5.

Requerimientos elementales en las organizaciones públicas para interactuar bajo el enfoque de gobernanza. Fuente elaboración propia.



Cabe destacar que el concepto está en constante dinamismo debido a los elementos que componen. Esto es observable por las temporalidades en las que se ha estudiado al Estado, por su desprendimiento hacia valores inclinados a términos organizacionales y por su reconocimiento de las esferas políticas (Rosas,2015). Además, otra de las razones para su abordaje, tiene que ver en la exposición de los límites del fundamentalismo del mercado, el fracaso de las políticas del “Estado Mínimo” en América Latina y con la aplicación de las reformas de segunda generación del Estado (Rosas, 2019), por ello el concepto surge como

una necesidad de mejorar las habilidades para cumplir las funciones del Estado mediante el fortalecimiento institucional a través de la reingeniería organizacional (Ospina, 2002). En términos organizacionales, el concepto se torna a la construcción de capacidad sostenible en el sector público con base en el desarrollo humano, el fortalecimiento organizacional y la reforma institucional (Grindle, 1997).

Atendiendo a modelos de gestión actuales, Nelisen (2002) define a la capacidad institucional con enfoque de gobernanza como la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. En ese sentido, puede atribuírsele también su voluntad por crear redes de interacción entre organismos públicos, privados y de la sociedad civil.

Así, el concepto se redefine atendiendo a temporalidades, enfoques, modelos de gestión y coyunturas determinadas. La noción de capacidades institucionales, como puede observarse no es lineal, es decir, no solo se observan en áreas exclusivas como las pueden ser las técnicas o gerenciales, sino también dentro de las esferas políticas y sociales, de las cuales el concepto se beneficia para abonar, desde diferentes perspectivas, una voluntad por perfeccionar los desempeños organizacionales en las administraciones públicas.

En ese sentido, las administraciones públicas municipales, que este trabajo analiza, están compuestas por dependencias públicas que integran diferentes áreas organizacionales y que se desempeñan de una manera heterogénea debido a esquemas tradicionales burocráticos, por las dinámicas de la NGP y algunas otras que buscan transitar hacia las formas de la nueva gobernanza: muy peculiares al contexto administrativo y político donde se desarrollan. Estas pueden estar funcionando con capacidades institucionales particulares, moldeadas por modelos de gestión que no son homogeneizadas en la administración pública. Por ejemplo: Una dependencia pública de naturaleza asistencial (que ejecuta programas sociales), se desempeña de mejor manera en un esquema tradicional burocrático debido a que las acciones de sus intervenciones requieren un mejor control de los beneficios otorgados, destacando la necesidad de una comunicación vertical y jerárquica. Una dependencia pública que brinde un servicio público puede desempeñarse con un mejor funcionamiento a través de un lenguaje propiciado por la NGP, al estar condicionado dicho servicio por un pago (como el servicio de tratamiento de agua, por ejemplo), de tal forma que se interactúa con un ciudadano que se convierte en cliente y usuario a la vez. De esta manera, dependiendo de la

naturaleza de sus actividades y de las atribuciones que desempeñe la dependencia pública, condicionará también la elegibilidad de la GpR como la herramienta idónea de acuerdo con sus atribuciones. Por lo cual, puede suponerse que la GpR dificulta la garantía de su éxito si no toma en cuenta la naturaleza de las dependencias públicas.

Ante esto, en apartados anteriores se había explicado qué los instrumentos de gestión posibilitan una mejor articulación de la actividad gubernamental, pero para recatar la diferencia entre instrumento de gestión y modelo de gestión, se parte de la propuesta de Peters en un sentido de que los modelos de gestión pueden clasificarse por enfoques relacionados con una visión de la administración pública tradicional, la NGP y la gobernanza, quienes decidirán qué cultura organizacional adoptar de acuerdo al tipo de naturaleza de la dependencia pública. Peters (2004) hace una referencia a los modelos de gestión nombrándolos como la administración pública tradicional, en aquellas dinámicas con claridad en los asuntos de política pública para el área política, y la burocracia como hacedores y asesores de información, a su vez establece la Nueva Administración Pública (NAP), como aquella que involucra dinámicas de organismos y actores privados y que pudiera ser equiparable a la Nueva Gestión Pública; por último la gobernanza, quien involucra actores sociales y donde la administración pública deja de convertirse en un ente autosuficiente para la actuación del Estado¹¹. En ese sentido, la preocupación se percibe al saberse que los ambientes externos e internos son quienes decidirán o no la utilización de un instrumento de gestión.

La distinción entre instrumento de gestión y modelo de gestión es importante para comprender que un instrumento de gestión puede estar inscrito en varios modelos de gestión a la vez; su utilización depende de las decisiones políticas y administrativas, pues su alcance tiene que ver con la actividad gubernamental. Por otra parte, con la explicación previa de Peters, se puede comprender que los modelos de gestión son apreciaciones analíticas para comprender de la existencia de distintas formas de desempeños gubernamentales, condicionados al presupuesto, a las influencias políticas, a las institucionales y a los enfoques organizacionales. De ahí que se reflexione que utilizar un mismo instrumento de gestión

11 Para mayor información léase “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles” (pp. 69-95), en María del Carmen Pardo (comp.), De la Administración Pública a la Gobernanza, México, El Colegio de México.

pueda arrojar distintos resultados de acuerdo al modelo de gestión que lo implemente. Fungiendo como tal, que las capacidades institucionales, serán un medio adecuado para medir dichos desempeños adoptando el instrumento de gestión.

2.2 La Medición del Cumplimiento de la GpR a Partir de un Modelo Referencial de Capacidades Institucionales: Una Propuesta de Operacionalización de los Conceptos.

Establecida la discusión sobre el entendimiento de las capacidades institucionales y su utilidad para comprender el grado de interiorización de la GpR en las organizaciones públicas. Este apartado explica la propuesta analítica para el estudio de las capacidades institucionales inscritas en las administraciones públicas municipales adoptando este instrumento de gestión.

Para medir y analizar las capacidades institucionales en torno al cumplimiento de la GpR en las administraciones públicas municipales, existen varios trabajos (Forss y Venson, 2002, Willems y Baumert, 2003, Oslak, 2004, Ospina, 2002, Repetto, 2002, Chávez y Rayas, 2006) que son de utilidad para operacionalizar el concepto. Desde comprenderlas como parte de niveles (Grindle, 1997, Forss y Venson, 2002) o partir del entendimiento de componentes que dan paso a los factores (Oslak, 2004, Willems y Baumert, 2003).

Comprenderlas como niveles, significa que se da respuesta a los problemas públicos a partir de los cambios del rol del Estado, entendiendo que estos cambios se generan dentro de las administraciones públicas, con ello se retoman los estudios de Grindle (1997), quien menciona que las capacidades institucionales se analizan desde niveles de recursos humanos, la organización, interacciones entre un conjunto de organizaciones, el contexto institucional y el entorno económico, político y social el cual se desenvuelven. Cabe destacar que, suscitarse el análisis de capacidades institucionales a partir de niveles, se configura un estudio de entornos donde se demarca la acción gubernamental. De tal grado que, en cada nivel corresponden interacciones de rutinas administrativas y políticas distintas y que, en cada una de ellas, se generan reglas formales e informales, los cuales moldean el sentido de los desempeños de los aparatos gubernamentales.

Por otra parte, cuando se analiza a partir de componentes, se señala que las organizaciones públicas están influenciadas a partir de componentes administrativos, en el entendimiento de que, un sistema burocrático, a través de sus rutinas organizacionales,

transforma las acciones técnicas y administrativas, con el fin de cumplir con objetivos planteados. Por otra parte, los componentes políticos, los cuales se comprende que las transformaciones en la esfera de lo público, están motivadas por la interacción de actores políticos que impulsan sus intereses dentro de un marco institucional que dicta reglas de juego. A partir de ello, los componentes de las capacidades institucionales encaminan a la construcción de unidades de análisis conociéndolas como factores. Por ejemplo, el componente administrativo, puede tener como factores a los individuos, quienes a partir de sus decisiones cumplen o no objetivos trazados; por otra parte, el componente político, que comprende, por ejemplo, las negociaciones de actores políticos. Los factores están condicionados a partir de las variables que se quieran investigar por lo cual, se clasifican a partir de sus capacidades administrativas y políticas.

Para los objetivos de este trabajo, la propuesta adoptada para operacionalizar las capacidades institucionales a partir de niveles será el expuesto por Forss y Venson (2002) y Willems y Baumert (2003). Estos autores señalan como importante el nivel micro a partir del análisis de los individuos, el nivel meso, a partir de las dinámicas organizacionales y el nivel macro a partir del contexto institucional. En términos para analizar la GpR en las administraciones públicas municipales, el nivel micro comprenderá al individuo como un sujeto que inicia una acción operativa dentro de un ambiente administrativo y político para la atención de los problemas públicos. El individuo se analiza bajo los marcos de actuación de la GpR, es decir, las motivaciones que dan sentido a su acción, el cumplimiento de sus atribuciones dentro sistema de incentivos y sanciones, los cambios en los cargos públicos y la toma de decisiones; la lealtad política y su relación con la estabilidad laboral, la insuficiencia del personal, el constriñendo su comportamiento organizacional en torno a dar resultados ante situaciones emergentes; la preparación profesional del servidor público, entre otros aspectos.

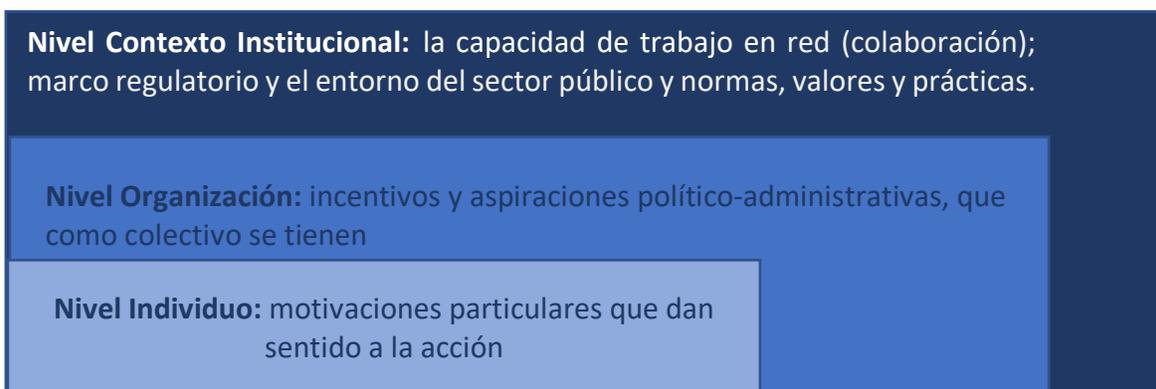
Para el nivel meso, el análisis está dirigido al desempeño de la organización pública. Ayuda a conocer las características de las organizaciones inmersas en las administraciones públicas municipales adoptando el instrumento de GpR: qué incentivos brindan y por qué es elegido. Se parte de la idea de que el desempeño de las organizaciones está condicionado al instrumento de gestión a partir del marco institucional que impulsa a las organizaciones a funcionar. Este nivel es fundamental, dado que la propuesta de esta investigación para el

abordaje de la GpR, se da a partir de los componentes ya referidos en el capítulo anterior: planeación, Sistema de Evaluación del Desempeño, Presupuesto basado en Resultados y mejoramiento de la gestión institucional. Por lo que las organizaciones inscritas en las administraciones públicas, tienen desempeños distintos en cada uno de estos componentes y con ello el sentido de su análisis, dado que estas circunstancias condicionan la gestación e implementación del instrumento de gestión.

Por último, el nivel macro referente al contexto institucional donde se desenvuelven. Cabe destacar que, los autores Forss y Venson (2002), catalogan este nivel en tres subniveles: la capacidad de trabajo en red, el marco regulatorio y el entorno del sector público y, normas, valores y prácticas. El primero será útil para conocer el nivel de cooperación existente entre varias organizaciones (internas y externas). Esto es, la cooperación entre dependencias conscientes de su responsabilidad en términos de gobernanza. El segundo subnivel, el marco regulatorio y el entorno del sector público, que implica varios factores: a) un carácter hacia la gobernanza, en el sentido de comprenderla a través de la economía política que seleccionan o remplazan los gobiernos, y cómo se toman decisiones (factores políticos); b) la capacidad de los ciudadanos para monitorear el desempeño gubernamental y la capacidad de los gobiernos por involucrarlos, c) la calidad de la función pública a través de una independencia de la presión política y los grupos de interés especial; d), la garantía del estado de Derecho, como marco que permita el respeto a las reglas de la sociedad. Por último, en cuanto a las normas, valores y prácticas, las acciones de las administraciones públicas por sí solas no serán suficientes para lograr resultados significativos, por ello deben tomar en cuenta el entorno cultural, económico y social en el cual se desempeñan.

Figura 6.

Los niveles de análisis de capacidades institucionales propuestos por Forss y Venson (2002). Elaboración propia.



A partir de la delimitación de definiciones, a continuación, se exponen los factores que formarán parte del modelo referencial para comprender las capacidades institucionales que las administraciones públicas exhortan crear y/o fortalecer para interiorizar el instrumento de la GpR. Los factores adoptados, surgen a partir de los aportes y estudios que en apartados anteriores se han analizado, aquellos que toman en cuenta componentes funcionales para la adopción del instrumento de gestión, desde las perspectivas de la planeación, presupuestación, evaluación y desarrollo institucional. Además, son considerados aquellos rubros que las administraciones públicas municipales están obligados a responder política y administrativamente como parte de las instituciones normativas y sociológicas que impulsan el instrumento de gestión a nivel estatal y federal. Por último, es necesario resaltar que la selección se da a partir de las posibilidades de tratamiento de información a través de estrategias de trabajo de gabinete y la realización de entrevistas semi estructuradas de manera en línea, ocasionadas por las condiciones de confinamiento que enfrentó la investigación a partir de la pandemia del COVID-19.

Explicado lo anterior, los factores seleccionados, considerados relevantes para comprender una efectiva adopción de la GpR en las administraciones públicas municipales a partir de sus capacidades institucionales son las siguientes:

Nivel micro

- I. Factor: Recursos humanos
 - Atributos:(1. tipos de capacitaciones vinculada a la GpR, 2. normativa de impulso al servicio civil de carrera).

Nivel Meso

- II. Factor: Planeación estratégica
 - Atributos: (1. normativa vinculada a la planeación, 2. normativa para el diseño de programas públicos, 3. existencia de áreas de planeación municipal,).
- III. Factor: Evaluación del desempeño

- Atributos: (1. normativa vinculada a la evaluación del desempeño, 2. normativa relacionada para la selección de programas públicos sujetos a la evaluación, 3. existencia de áreas internas de evaluación).
- IV. Factor: Fortalecimiento organizativo:
 - Atributo: (1. existencia de manuales y/o procedimientos en las direcciones o secretarías).
- V. Factor: Presupuesto basado en Resultados (PbR)
 - Atributos: (1. normativa vinculada al impulso del PbR).

Nivel Macro

- VI. Factor: Participación ciudadana
 - Atributo: (1. áreas y/o plataformas de consulta con enfoque de gobierno abierto, 2. esquemas de participación ciudadana).
- VII. Reconocimiento político:
 - Atributo: (1. Reputación política).

Estos siete factores institucionales, comprendidos dentro de los niveles micro, meso y macro, ayudarán a identificar la interiorización de la GpR en las administraciones públicas municipales. Además, como establece Rea (2004), la GpR se compone bajo componentes articulados desde la planeación hasta la evaluación de la actividad gubernamental, mismos que serán las variables a analizar, bajo las perspectivas del institucionalismo normativo y sociológico. Es evidente que las capacidades institucionales que logren interiorizar la GpR pueden ampliarse con otro tipo de factores –de acuerdo a las dinámicas estatales y federal–, sin embargo, para comprender la dinámica municipal, fueron estas las seleccionadas por su vínculo a las rutinas organizacionales inscritas de manera paulatina.

Figura 7.

Capacidades institucionales requeridas en las organizaciones públicas para interactuar bajo el enfoque de GpR. Fuente elaboración propia.

Nivel de capacidad	Factores	Atributos
Micro	Recursos Humanos	1. tipos de capacitaciones vinculada a la GpR, 2. normativa que impulsa al servicio civil de carrera
Meso	Planeación estratégica	1. normativa vinculada a la planeación, 2. normativa vinculada para el diseño de programas públicos, 3. existencia de áreas de planeación municipal
	Evaluación del desempeño	1. normativa vinculada a la evaluación del desempeño, 2. normativa relacionada para la selección de programas públicos sujetos a la evaluación, 3. existencia de áreas de evaluación
	Fortalecimiento organizativo	1. manuales de procesos y/o procedimientos en las direcciones o secretarías.
	PbR	1. normativa vinculada al impulso del PbR
Macro	Participación ciudadana	1. áreas y/o plataformas de consulta con enfoque de gobierno abierto, 2. esquemas de participación ciudadana
	Reconocimiento político	1. reputación política

2.2.1 Validación Del Modelo Referencial a Partir De Los Factores Institucionales y Sus Atributos.

Los factores institucionales seleccionados pretenden crear un marco analítico para responder a la pregunta principal de esta investigación: ¿Cómo las capacidades institucionales condicionan la adopción efectiva de la GpR? Hasta este momento, poco se ha hablado sobre su relación con el instrumento de gestión, por ello, a continuación, se da una breve caracterización, con el fin de dar una descripción útil que remarque una justificación adecuada en términos administrativos y políticos.

Nivel Micro

Recursos humanos

El primer factor institucional forma parte del componente administrativo del nivel micro. Por recursos humanos se comprenderá la necesidad de servidores públicos altamente preparados para atender el instrumento de la GpR. Dado que los cambios son continuos en la actividad de las organizaciones, los puestos de trabajo no logran considerarse estáticos (Ramírez, 2018). Por ello se configura como parte de los atributos, la necesidad de fortalecer con programas de capacitación a los servidores públicos, en el entendido que su fortalecimiento institucional deberá estar encaminado a los adeptos de la GpR. En suma no solo es importante definir qué se hace y quién lo hace, quién planifica y quien controla, sino asegurar el por qué se hace (Waissbluth y Larraín, 2020). Otro atributo que es de interés por analizar es el impulso del servicio civil de carrera dentro de un ambiente municipal, ya que aquellos que entran por esta modalidad, pueden distinguirse por ser aptos, que cuentan con habilidades, actitudes, las competencias y conocimientos más adecuados para el desempeño eficaz de un combinado de actividades (Dussauge, 2005). Ante ello, se relaciona que, la búsqueda de resultados, por parte de las administraciones públicas municipales, está fundamentada desde su preocupación por reclutar cuadros especializados de servidores públicos vía al mérito.

Nivel Meso

Planeación estratégica

El segundo factor institucional del nivel meso del componente administrativo corresponde a la planeación estratégica. Esta investigación tomará en cuenta la idea de Aguilar Villanueva (2006) en que la planeación estratégica debe ser comprendida como aquella que otorgar al largo plazo un ejercicio que supera los límites tanto de la planeación convencional (operativa) como los de la estrategia convencional (corto plazo). Para la dimensión municipal Gómez-MacFarland (2017), señala que hablar de planeación es importante, ya que rige el actuar del gobierno y busca el desarrollo de una comunidad en distintos ámbitos: el social, el político, el cultural y el económico.

Ante esto, el análisis de la planeación estratégica, se comprende a partir de los atributos de la normativa vinculada a la planeación en el ámbito municipal, la razón está en que, a pesar de que la planificación de los municipios sea importante para su propio desarrollo, no todos tienen una dirección plasmada en un documento formal que los obligue a saber hacia dónde van encaminadas las acciones que realizan, diariamente (Gómez-MacFarland, 2017) tanto en términos políticos así como administrativos y operativos; de tal manera que se analiza el grado de avance en cuanto a un marco normativo para el desempeño de las administraciones públicas en materia de planeación. Por otra parte, el atributo del impulso normativo para el diseño de programas públicos, la razón se encuentra en encontrar las guías metodológicas que las diferentes áreas o direcciones toman en cuenta para diseñar sus programas públicos.

Como menciona Arriagada, Miranda y Pávez (2004), son diversos los obstáculos a la transformación institucional que se requiere para la ejecución de lineamientos de acción conceptuales y metodológicos para programas y proyectos sociales. Por último, el atributo de la existencia de áreas de planeación municipal. El supuesto está en que las administraciones públicas municipales institucionalizarán la política de planeación si existe un área, organismo y dirección que se encargue de su articulación o de su impulso en la dinámica municipal con el fin de que la planeación estratégica no sea comprendido meramente como un ejercicio de conocimiento sino como uno de acción directiva, que tiene

a su cargo hacer que las cosas sucedan y se realicen los objetivos atendiendo al punto débil de la incapacidad para desagregarse en planes o programas y presupuestos. (Aguilar, 2006).

Evaluación del desempeño

El tercer factor institucional atañe a la evaluación del desempeño en dinámicas municipales, correspondiente al componente administrativo del nivel meso. La finalidad de este factor con respecto a la GpR, está en la necesidad de que los objetivos y el impacto de la acción gubernamental sean incorporados como un criterio sustantivo en el éxito de los gobiernos, más allá del acatamiento simple de normas o procesos formales (Arellano, Lepore, Zamudio y Blanco, 2015). Partiendo del supuesto de que la evaluación tiene relevancia tanto aspectos técnicos y organizacionales, pero también en el compromiso del impacto generado a través de la creación de valor público. Por ello, se compondrán los atributos referentes a la normativa vinculada a la evaluación del desempeño, que al igual que sucede con la planeación, la idea está en analizar el marco normativo utilizado, que posibilita la estrategia evaluativa en el análisis del desempeño de los servidores públicos, a través de criterios técnicos que permitan la vigilancia del cumplimiento de sus responsabilidades laborales en la administración pública municipal.

Por otra parte, en cuanto al atributo de la normativa relacionada para la selección de programas públicos sujetos a la evaluación, el sentido está en el grado de institucionalización de la evaluación de políticas públicas municipales, tomando en cuenta que, de acuerdo a CONEVAL (2003), todo recurso público es sujeto de ser auditable, medible y evaluado, además de que la evaluación comprenda de propósitos que surgen a partir del aprendizaje de perfeccionar el fin de la mejora del diseño e implementación de políticas públicas y para la rendición de cuentas al público (Feinstein, 2007), que como se ha señalado en apartados anteriores, son objetivos fundamentales para comprender el fin de la adopción de la GpR. El último de los factores, concierne a la existencia de áreas de evaluación municipal, la cual contribuyan a la creación de una cultura de análisis de los recursos empleados para lograr resultados e impactos en la comunidad por parte de los gobiernos locales y con ello poder reflexionar sobre su alineamiento con las metas y objetivos planteados al inicio de la gestión (Olivera y Cano, 2010). En este sentido, se analiza de manera panorámica el objetivo de la

evaluación en las administraciones públicas municipales, pero tomando en cuenta los ambientes normativos e institucionales que condicionan el grado de adopción de la actividad de gestión.

Fortalecimiento organizativo

El cuarto de los factores institucionales corresponde al fortalecimiento organizativo. Por fortalecimiento organizativo se comprende aquellas acciones que tratan de determinar qué estructura mínima se requiere en una organización, cuáles procesos son los adecuados, qué tipo de tecnología y el movimiento de los recursos humanos para apoyar en lograr los objetivos propuestos, teniendo como camino la estrategia formulada (Delgado, 2001). Para analizar lo anterior, esta investigación toma en cuenta como atributo los manuales de procesos y procedimientos como elementos fundamentales para el fortalecimiento organizacional. Los manuales de procesos y procedimientos generan ventajas a las instituciones o en este caso, a las unidades administrativas para cumplir en mejor tiempo con los objetivos y utilizar los mejores medios para contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales (Vivanco, 2017). En términos de la GpR, se partirá del supuesto de que los manuales de procesos y procedimientos permiten articular las rutinas organizacionales a partir del conocimiento de los recursos materiales y presupuestarios, teniendo como guía la maximización de los recursos y la optimización de estos para dar resultados. De esta manera, en los manuales de procesos y procedimientos, se analizará el diseño e impulso de elementos relacionados con la GpR en el ámbito municipal: a partir de su estructura y objetivos planteados.

PbR

El quinto factor institucional relacionado al componente administrativo es el referente al PbR. La selección de este factor corresponde a que los municipios enfrentan un gran reto en cuanto al equipamiento técnico para llevar a cabo la dinámica presupuestaria: posicionar un instrumento de planificación y un componente importante para la coexistencia entre el presupuesto, las metas y los objetivos definidos a través de la política económica (Juárez,

2018). Por ello, esta investigación toma en cuenta como atributos la normativa vinculada al impulso del PbR, en el sentido de evidenciar el fundamento normativo municipal que articule los ejercicios presupuestarios con el diseño de programas presupuestarios.

Nivel Macro

Participación ciudadana

A partir de ahora se mencionarán los factores institucionales pertenecientes al componente político. Como se ha mencionado, el ámbito político juega un papel importante ya que es un punto donde converge para esta investigación, una participación de la ciudadanía con la lógica de resultados.

Por ello, el primer factor institucional será el llamado participación ciudadana, el cual tiene como atributos la existencia de unidades administrativas y/o plataformas de consulta virtual con enfoque de gobierno abierto. La razón se encuentra a lo expuesto por Oszlak (2013) cuando puntualiza que los gobiernos con iniciativa de *open government* deben avanzar en la transparencia, la participación y la colaboración. En cierto sentido, todas ellas suponen formas de participación, por más que solo una de ellas esté explícitamente mencionada (Oszlak,2013). En ese sentido, se construye una lógica de resultados, a partir de una corresponsabilidad de generar los medios e instrumentos adecuados de consulta para conocer las políticas públicas implementadas por las administraciones públicas municipales. Por otra parte, el segundo de los atributos refiere a los esquemas de participación ciudadana, en ella se hace énfasis en la normativa de alcance municipal con respecto a los desempeños del Consejo de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEM), en ella se observará el grado de similitudes en cuanto al alcance de la participación ciudadana entendida que el ejercicio permite hacer frente a los problemas económicos y sociales con la colaboración y la corresponsabilidad ciudadana (Díaz, 2017). Por lo cual, se tomará en cuenta el crecimiento de los esquemas de participación ciudadana en las administraciones públicas municipales a partir del impulso de la normativa existente.

Reputación política

Por último, la reputación política será el factor institucional que analice este trabajo. Este factor tiene como objetivo vislumbrar cómo las administraciones públicas municipales perciben que la adopción de la GpR, es un elemento para una mejor relación política que condiciona trabajos coordinados entre diferentes esferas de la administración pública. Generando la hipótesis que, si las administraciones públicas son de un mismo partido político, mayor colaboración existirá para cimentar el fortalecimiento técnico e institucional en las órbitas municipales; en caso de no serlo, las administraciones públicas municipales se encuentran relegadas en cuando a un acompañamiento técnico y político en términos de colaboración para interiorizar la GpR.

Como menciona Muñoz (2015), no podemos negar que las administraciones públicas se vinculan con los partidos políticos, por cuanto estos son los que ejercen el poder y para ello los políticos ocupan distintos puestos públicos. En ese sentido, se conduce el análisis del factor institucional, a partir del debate en torno a la influencia de la política con la administración a a partir del análisis de las reglas políticas y administrativas que los servidores públicos están condicionados en un ambiente organizativo. Es importante observar el atributo de la reputación política, considerando el supuesto de que la reputación implica una inclinación favorita para que un gobierno municipal se muestre con mayor apego y comunicación con otras esferas gubernamentales a partir del reconocimiento y adopción de la GpR. La reputación así puede generarse a partir de una mística de resultados, la cual puede condicionar el acompañamiento técnico-político, pero a su vez, con el presupuestal. En ese sentido, como explica Canel (2014) una organización debe actuar bajo unos estándares que se exigen para pertenecer a un sector determinado, y a su vez, diferenciarse de manera positiva con el resto.

De esta manera se establecen los siete factores institucionales pertenecientes a los componentes administrativos y políticos que analizarán las capacidades institucionales de las administraciones públicas municipales. La validación de estos factores institucionales con respecto a encontrar respuestas en torno a cómo las capacidades institucionales condicionan una adopción efectiva de la GpR, se revela a partir de las discusiones teóricas que han manifestado el grado de relación de elementos organizacionales, como los anteriormente

planteados, así como de los políticos. Cada factor institucional se respalda a partir de lo documentado, pero, además, a partir de los hechos administrativos observables, de los cuales las administraciones públicas municipales están responsabilizadas en responder, por ser sujetos obligados al usar recursos públicos provenientes de esferas estatales y federales. Además, los factores institucionales seleccionados, son elementos generales que cualquier administración pública municipal muestra a la ciudadanía y que, incluso, pueden ser proporcionados y/o verificados a través de los mecanismos de acceso a la información que cada municipio está obligado a proporcionar.

Es importante destacar que la propuesta de factores y atributos para el análisis de capacidades institucionales que propone esta investigación, se ha constatado a partir de las discusiones teóricas y conceptuales en torno a la GpR. Al tener una alta gama de posibilidades para estudiar el instrumento de gestión, este trabajo identifica nuevos factores y atributos de capacidades institucionales obtenidas de las entrevistas, las cuales solo serán descritas pero no formarán parte de la propuesta analítica, sino que, invita, a futuros investigadores, a utilizarlas como nuevas rutas de análisis para los estudios de la GpR a partir de capacidades institucionales. En ese sentido, se aprovecharon las entrevistas generadas a servidores y ex servidores públicos municipales y estatales, para preguntar, desde su experiencia, sobre aquellas capacidades institucionales que consideran relevantes para la adopción del instrumento de gestión y como ellas, articuladas de manera estratégica, puedan ser consideradas como factores importantes para adoptar el instrumento de gestión. Así, aun cuando se perciben relevantes para los servidores y ex servidores, no todas forman parte de dimensiones normativas, técnicas y políticas, es decir, desde los marcos formales de las administraciones públicas municipales estudiadas.

De esta manera, la lógica de dar resultados, se convierte en una regla determinante que moldea el comportamiento organizacional y político de los gobiernos municipales. Así como menciona Chica (2011), la GpR es uno de los tantos enfoques de la NGP, que no presenta una sola línea, dado que posee diversos enfoques que continuamente se transforman e interrelacionan. Además de que se percibe en varios elementos que aportan para la reinención del gobierno, como el paradigma postburocrático, el enfoque de gestión por procesos, la creación de valor público, el gobierno abierto, entre otros aspectos (Chica,2015). Se trata de un concepto de uso, interpretación y definición muy amplios. La heterogeneidad

de la expresión y del concepto también se observa en su aplicación operativa, los países implementan la GpR según su propia perspectiva (Herrera,2007), por lo cual utilizar los mismos conceptos pueden ser adoptados para distintos sentidos (Proulx y Machiavelli, 2005). Es así como el concepto de “resultados” varía notablemente entre distintas instituciones públicas (Herrera, 2007). Circunstancias que hacen motivante la obtención de información en esta investigación.

Capítulo 3. El Arribo de la GpR En México: Aproximaciones Conceptuales e Históricas del Instrumento de Gestión: El Caso de Guanajuato.

Anteriormente se ha resaltado la propuesta de la GpR para que los gobiernos direccionen sus recursos hacia la generación de valor público; esto implica que las estrategias sean vistas desde la dinámica organizacional, en un ambiente de lo local. Ramos (2016) establece que, para generar estas transformaciones hacia una visión de gobiernos de resultados, las organizaciones públicas deben efectuar una interiorización de cambio y visión estratégica. Estos cambios, argumenta, no se ha logrado debido a excesivos controles internos, la existencia de una autoridad aun centralizada y jerárquica; y, por otro lado, en lo político, que los cambios llevados en la cultura organizacional sean visibles en términos de transparencia, procesos de evaluación basados en resultados sociales, rendición de cuentas y de controles anticorrupción. Es decir que, las prácticas tanto formales e informales que se replican en las rutinas organizacionales, como lo son el intercambio de favores, prórrogas temporales fuera de la formalidad y la nula voluntad por la vigilancia de la corrupción, generan obstáculos a un instrumento de gestión que promete resultados bajo el escrutinio de lo público.

De acuerdo con estas percepciones, la adopción de un cambio de modelo de gestión, a través de sus propios instrumentos, implicaría cambios institucionales que resultaría apartarse de condiciones de ventaja por parte de actores políticos y técnicos, los cuales generarían una serie de obstáculos en el proceso de cambio. Estos obstáculos dificultan las capacidades de cambio y de transición hacia nuevos modelos de gestión, convirtiéndose en ejercicios híbridos que adoptan lo permisible dentro de los obstáculos burocráticos y las reglas informales que están inmersos en dinámicas políticas y administrativas. Por otro lado, en el ámbito normativo, las dificultades para la modernización administrativa se presentan en la coordinación de los órdenes de gobierno. Esta situación es detectada cuando las administraciones públicas municipales no logran adoptar el instrumento ni comprender los beneficios de su utilización y los incentivos para transitar de un modelo de gestión a otro.

Como parte importante para esta investigación, este capítulo analiza los principales cambios institucionales, así como los organismos y dependencias públicas estatales que impulsan la adopción de la GpR en el estado de Guanajuato. Se expone un panorama descriptivo de América Latina para posteriormente exponer la dinámica nacional, haciendo hincapié sobre los cambios normativos que implicaron las reformas administrativas

relacionadas a la gestación de la GpR en el país y en el estado e identifica factores formales e informales en la dinámica estatal, los cuales impulsaron y dieron forma al instrumento de gestión, así como su adopción en las rutinas organizacionales locales. La finalidad se mantiene en responder cómo las capacidades institucionales condicionan la adopción de la GpR, vista desde la perspectiva estatal, así como los aspectos por fortalecer en términos organizacionales y políticos en la dinámica municipal. Cabe destacar que, para los efectos de este capítulo, las reformas administrativas que se analizan están enfocadas hacia la lógica de eficacia, eficiencia y resultados

Se genera una discusión analítica tomando en cuenta las apreciaciones del instrumento de gestión a partir del discurso de los servidores y funcionarios públicos del gobierno del estado de Guanajuato, partiendo de la idea de que los servidores y funcionarios públicos contienen información valiosa, de acuerdo con su *praxis*, articulando todo un contexto organizacional y normativo para que el instrumento de gestión se realice. Por ello, este capítulo se apoya de acontecimientos históricos, elementos normativos, fenómenos organizacionales y descripciones informativas para identificar la adopción de la GpR en Guanajuato y su relación con las capacidades institucionales que en el estado se fortalecen.

3.1 Retos de la Gestación e Institucionalización de la GpR en América Latina

En el contexto histórico, el instrumento de la GpR surge a través de las voluntades de diversos organismos internacionales y gobiernos desarrollados por visibilizar el problema de la pobreza y desigualdad derivados de una quebrantable capacidad gubernamental para dar respuesta de manera eficiente y eficaz a los problemas públicos. A través de iniciativas como “El foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda” impulsada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Internacional de Desarrollo (BID) (Ramos, 2016), se visibiliza la intención de mejorar el desempeño de los gobiernos nacionales y con ello los estatales a través de encaminar sus esfuerzos de producción de valor público a hacia los ciudadanos.

Para conocer el proceso de instauración de la GpR en América Latina, esta investigación no profundiza los entornos políticos y organizacionales de cada país latinoamericano, sino que solo propone dos momentos que describen criterios que atender para la implementación del instrumento de gestión, siendo las etapas de gestación y de

institucionalización. Por un lado, el proceso de gestación, que traza el objetivo de impulsar el concepto de “desarrollo” en países fuera del bloque considerado de “primer mundo”. Ante esto, se vislumbra retos organizacionales para asumir características instauradas que garanticen el éxito de instrumento, asemejando a lo que la literatura llama, un proceso de imitación, en el que los países latinoamericanos deciden copiar las instituciones y patrones organizacionales en otros entornos políticos-administrativos (Dussauge, 2015). Si bien no se manifestaron cambios holísticos en América Latina, si se generaron transformaciones graduales a partir de criterios particularidades de cada país, como por ejemplo : el sistema político (composición de actores políticos y sociales), el régimen político (autoritario o democrático), la forma de gobierno (presidencial en su casi total mayoría de países) la composición política del territorio (centralista o federal), entre otros elementos. Estos elementos, de alguna manera, determinan la estabilidad y sostenimiento del instrumento de gestión, sujetos a aspectos políticos que influyen en su proceso de instauración.

Por otro lado, en su proceso de institucionalización, el reto está en fomentar, en cada país, los cambios necesarios a nivel organizacional y normativo para que el instrumento de gestión se adopte en las dependencias públicas. Por ejemplo, algunos países como Chile y Argentina han impulsado acciones entorno a ejercicios de evaluación, o como el caso brasileño, que generó transformaciones en la modernización organizacional (Ramos, 2016) y otros en el fortalecimiento del desempeño gubernamental (Martins, Marini y Mota, 2013).

Estos cambios fueron consecuentes ya que los países latinoamericanos van enrolándose a diversas asociaciones y organismos internacionales, a través de los representantes de Estado (*policymakers*). En ese momento se ejecuta un proceso de intercambio de información y experiencias para la consecución de una transferencia de políticas públicas –independiente de la existencia de equipamiento institucional– dando soporte a acciones de modernización administrativa pero, a su vez, con el reto que implica los cambios normativos para que dichas transformaciones organizativas sean posibles. Ya lo establece Ramos (2016), un ejemplo para visibilizar el efecto de institucionalización del enfoque hacia los resultados, es el grado de creación, transformación y actualización del marco normativo por la cual actúan; con ello implica la preocupación de que si las transformaciones y reformas administrativas, son igual de visibles en ámbitos nacionales como locales. La reflexión invitaría a observar si estos cambios han dado paso a una

transformación en una cultura organizacional enfocada hacia los resultados, que promulgue cambios normativos que inciten de manera formal la transformación del comportamiento técnico, organizacional y político de los servidores públicos.

Cada país inscribe sus experiencias. Suponen entender las bondades del instrumento de gestión y como conectarla a las dinámicas políticas y organizativas de sus respectivos territorios; por ello responden de acuerdo con sus posibilidades y conocimiento, entorno a sus problemas públicos en los momentos que consideran pertinentes para realizar no solo cambios en instrumentos organizacionales sino también en sus modelos de gestión.

3.2 El Surgimiento de la GpR en México

El sistema político mexicano ha tenido sus peculiaridades a través de la historia y los modelos de gestión no son la excepción. El Estado, los gobiernos y las respectivas administraciones públicas han enfrentado una constante presión para enfrentar los múltiples problemas públicos que han caracterizado al país, sin contar con las suficientes capacidades institucionales para dar respuesta. El caso del sistema político mexicano es peculiar por la hegemonía partidaria que consolidó los primeros cimientos institucionales del país, bajo un enfoque centralista y sin apertura democrática. Ante esto, en 1967 el presidente López Portillo, daba los primeros síntomas de que la administración pública debería tener transformaciones, esto “para solventar las necesidades de un plan de desarrollo económico y social como el que entonces se formulaba. Esta pauta explicaba una reforma administrativa que abarcara “todas las áreas y niveles de gobierno”¹². Es entonces que, en la década de los setenta, iniciaban las primeras acciones de reforma administrativa, aunque únicamente con discursos recomendatorios. Estas primeras intenciones, si bien visibilizaban aspectos a mejorar, no estaban encaminados hacia la eficacia y eficiencia ni mucho menos con el fin de generar valor público, sino que su visión era únicamente organizacional sin reflexionar sobre el impacto que conllevaría a la ciudadanía estas transformaciones organizacionales. Además, era notorio que las reestructuraciones con objetivos sociales y económicos, se afianzarían a

¹² Estas frases del presidente son tomadas del “Informe sobre las sobre las Reformas que a la Administración Pública deben hacerse” (1967) Tomado del Artículo de Alejandro Carrillo La Reforma Administrativa Mexicana (1979) pág. 75.

partir de cambios normativos y con una transformación en la cultura organizacional a nivel de toda la administración pública para considerarse reformas administrativas.

Al respecto, las reformas administrativas solo pueden ser explicadas como el resultado del constante descontento acerca del desempeño de los gobiernos, lo que básicamente impulsa a las estructuras organizacionales conservadoras a inducir cambios (Dror, 1978). Ante ello, Dror (1978) propone diversos elementos para que un gobierno considere llevar a cabo una reforma administrativa: a) crecientes demandas públicas para un mejor desempeño gubernamental, b) expectativas públicas para una mayor cantidad de actividades gubernamentales, sin una disposición para aumentar los recursos humanos, c) creciente complejidad en algunas actividades gubernamentales, que tiene que ver con temas difusos (valor público, eficacia, eficiencia, temas relevantes para esta investigación), d) nuevos desarrollos ideológicos, que imponen a los gobiernos más restricciones y requerimientos procesales como el acceso a la información, entre otros.

Para el caso mexicano, fue difícil observar cambios sustanciales de reformas administrativas cuando una misma corriente política, con una perspectiva particular de “cómo gobernar”, tenía el poder político y administrativo para crear los cimientos institucionales del país. Dussauge (2013) señala que México construye sus políticas de GpR entre 1990 y 2010. Este es un dato importante porque en el país, durante esta etapa, se suscitaron diferentes escenarios que marcaron la historia política, social y económica del territorio¹³, los cuales Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), con su Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal y Ernesto Zedillo con su Programa de Modernización de la Administración Pública (1994-2000) prevalecían los programas de modernización administrativa que se enfocan en resolver problemas específicos como la descentralización, simplificación y modernización de la administración pública federal (Sánchez, 2008).

¹³ Sin lugar a duda se puede contabilizar varios acontecimientos. Entre ellos destacan: la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) (1991), la devaluación de la moneda (1994-1995), la primera alternancia política en la presidencia del país, con la llegada del Partido Acción Nacional (2000), la creación de la Ley General de Desarrollo Social y con ello el Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2003-2004), entre otros, los cuales marcaron un rumbo institucional hacia un proceso de democratización en el país que se materializaba con la creación de instituciones los cuales fueron el resultados de las primeras acciones de reforma administrativa.

Para la llegada de la alternancia del poder en el poder ejecutivo en el año 2000, se implementa una extensión a la visión de modernización y reforma administrativa; esta vez se conoce como innovación gubernamental, la cual quedó institucionalizada a través de la creación del Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental (MEIG), la cual se manifestaba como una propuesta para aplicar un estilo de conducción gerencial en la Administración Pública Federal y con ello iniciar una transformación de la calidad gubernamental (Muñoz, 2004). Lo que buscaba crear este modelo estratégico era implantar un movimiento cultural y estructural que plantea reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la administración pública federal, re-visualizándolo todo, desde múltiples perspectivas siendo parte de éstas, la mejora de la capacidad de gobernar. A su vez, este periodo de gestión fue reconocido por su esfuerzo por impulsar la profesionalización del sector público a través de personas preparadas y conocedoras de los asuntos públicos, pero también a través de perfiles cooptadas de la iniciativa privada para laborar en la esfera de lo público.

Para el periodo administrativo 2006-2012, precedido por Felipe Calderón, las acciones encaminadas a la reforma administrativa fueron invisibilizadas por las estrategias de seguridad pública. A decir verdad, este sexenio correspondió a ser una extensión de las acciones de innovación gubernamental que se suscitaron en el periodo 2000-2006. Estas acciones, como señala Pardo (2015), tenían que ver con la continuidad del enfoque de PbR, la evaluación del desempeño y la planeación estratégica. Cabe señalar que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de este periodo, visibilizaba la formalidad de los temas de modernización administrativa a través de los apartados de “eficacia y eficiencia gubernamental” así como el de la “transparencia y rendición de cuentas” a través de dependencias responsables que vigilarían este desempeño como lo era la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la SHCP, todo a través de un modelo de actuación basado en la evaluación de resultados (Pardo, 2015). Sin embargo, muchas de estas ambiciosas acciones de reforma administrativa hacia los resultados, no lograron consolidarse por situaciones de profesionalización y recursos (Sánchez, 2018).

En la gestión 2013-2018, surge una iniciativa desde la visión federal. Al igual que en la gestión anterior, desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se remarcan tres estrategias transversales: 1) Democratizar la Productividad, 2) La Perspectiva de Género y

3) Un Gobierno Cercano Moderno, siendo este último una guía para recomendar que los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo (PND), se orienten al logro de resultados, la optimización en el uso de los recursos públicos, así como contar con mecanismos de evaluación, los cuales permitirían mejorar la calidad de los servicios públicos y la mejora continua del desempeño, apostando también por una simplificación normativa.

Este sexenio fue reconocido por sus reformas estructurales en el ámbito del “Pacto por México”, ya que involucraba varias aristas en torno a temas políticos, administrativos y organizacionales (Sánchez, 2018), siendo la función de la regulación como un distintivo para establecer cambios al marco legal para generar reformas estructurales sustanciales y adecuando ya dentro de su lenguaje técnico, al menos al ámbito federal, componentes de evaluación de desempeño, vigilancia, regulación, monitoreo, entre otros. Estas intencionalidades de ser un periodo de gestión reformador fueron relegadas por acontecimientos puntuales que marcaron en materia de seguridad pública, corrupción y de (in)capacidad de respuesta¹⁴.

Cabe destacar que, la identificación de transformaciones administrativas, fueron descritas sin intenciones de adentrarse a particularidades; el fin está en demostrar cómo los gobiernos federales, en sus respectivos periodos administrativos, han reconocido una obsolescencia en diferentes ámbitos de la administración pública, siendo siempre un atractivo político y administrativo para el poder ejecutivo. Además, es necesario resaltar que, las acciones aquí descritas, se detienen hasta el año 2018, ya que se decidió únicamente mostrar lo realizado históricamente en periodos administrativos finalizados. De esta forma, es fácil relacionar y comparar las reformas administrativas que están involucradas hacia una visión con enfoque a resultados a partir de sus experiencias. Por ello, para la actual gestión del gobierno federal (2018-2024), no se describen sus intenciones y acciones con enfoque de resultados, ya que es el periodo en turno y no es posible remarcar las reformas como hechos terminados.

¹⁴ José Juan Sánchez González (2018), establece estos acontecimientos como el de los normalistas desaparecidos de Guerrero, un hecho que evidenció la falacia de un Estado fuerte y unificado, donde los partidos políticos se mostraron ausentes y reflejando las fragilidades de las administraciones públicas municipales sin capacidad de respuesta, esto aunado a los hechos de corrupción manifiestos al escrutinio público sin precisamente tener una capacidad de respuesta coherente hacia las políticas públicas de combate a la corrupción desarrolladas en este periodo de gestión (2013-2018).

3.3 Los Obstáculos en la Implementación de la GpR a Nivel Federal

Los obstáculos para llevar a cabo reformas administrativas, son el resultado de los acontecimientos históricos, políticos, administrativos y organizacionales particulares, que no han permitido afianzar el instrumento de GpR en México. Se propone que estos cambios, en cuanto a la búsqueda de la modernización administrativa, pueden ser analizados como voluntades que buscan desprenderse de los arreglos y reglas informales –arraigadas– los cuales han condicionado la permeabilidad de la visión de resultados, como medio y estrategia para generar valor público (el caso del periodo de gestión 2000-2006) y, por otro lado, el camino complicado que ha conllevado la transición de estas “buenas voluntades”, que cuestionan el *status quo* existente y que incomodan a la esfera política a través de cambios verdaderamente sustanciales (los periodos de gestión de 2006-2012 y 2012-2018). Muchas veces, estos intereses políticos, condicionan la efectividad, renovación y actualización de las dinámicas administrativas y organizacionales.

A nivel organizacional, estas intenciones de reforma administrativa se reflexionan en torno a las formas de gestión y su capacidad de respuesta ante los retos políticos-administrativos. Ya sea con un enfoque clásico tradicional weberiano transitando a la NGP, y del primero hacia un enfoque de gobernanza, la búsqueda de la modernización y reforma administrativa está intencionada hacia la búsqueda de cambios administrativos significativos que redistribuyen los recursos del poder y provocando a su vez un cambio sensible del equilibrio entre los funcionarios electos y las burocracias (Pardo, 2015). En ese sentido, las intenciones de cambio hacia un enfoque de resultados, visibilizan una desarticulación de la visión estratégica en materia de gestión con la visión política de desarrollo en todo el país, de manera que han ralentizado los procesos de modernización administrativa, lo cual genera la necesidad de una mejora en la coordinación y acompañamiento hacia con los gobiernos locales.

En ese sentido, la institucionalización de los procesos para transitar hacia la visión de resultados ha sido lento. Como ya lo señalaba Pardo (1992), la modernización administrativa en México, si bien estableció las bases para definir la estructura burocrática en el periodo de 1940 a 1990, ha tenido dificultades políticas, de gestión y burocráticas para promover una administración más eficaz. Por lo que, los liderazgos gubernamentales no han tenido a bien tener una coordinación vinculante con los gobiernos locales. De tal forma, al tener aún una

percepción centralista de comunicación política con los gobiernos locales — esto es observable por ejemplo en la transferencia de recursos hacia las entidades federativas—, al parecer la materia de reforma administrativa no está al mismo nivel que reformas con un sentido distinguible de educación, energética, económica, entre otros. Los procesos de transformación si bien están distinguidos para impulsar cambios que abonen a la transparencia y rendición de cuentas, no se ha discutido de manera profunda los medios, — considerando los modelos de gestión—, para llevarlos a cabo, tal como lo menciona en su prognosis Gault (2010): si se rompe el equilibrio y se hace más caro y costoso el oportunismo que la transparencia, los actores racionalmente se harán más transparentes. Como señala Covarrubias (2012), la administración es coordinación, por cuanto como organización, proceso o gerencia supone una acción articulada.

Si bien la transparencia y rendición de cuentas garantizan un Estado democrático, es necesario visualizar la corresponsabilidad de acción hacia las entidades federativas. Pareciera distinguirse que estos cambios vistos por los gobiernos federales no pueden ser analizados con la misma perspectiva que los gobiernos locales, no por desviar el análisis por la falta voluntades en los gobiernos locales, sino por su carencia institucional para llevarlo a la realidad. En ese sentido, impulsar el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales implica un trabajo sumamente titánico que conlleva al Estado implementar estrategias coordinadas de acción. Su ausencia como acción impulsora, significaría un distanciamiento a las voluntades de coordinación, generando heterogeneidades de actuación organizacional hacia percepciones particulares y aisladas de desarrollo.

3.4 El Surgimiento de la GpR en Guanajuato: Transformaciones Organizacionales y Políticas para la Adopción del Instrumento de Gestión.

Con el cambio de alternancia política suscitado en el sistema político mexicano en el año 2000, se generaron los primeros cimientos de transformación institucional hacia la perspectiva de eficacia y eficiencia. Ante ello, los municipios identifican nuevas dinámicas en la forma de gobernar, destacando que, anteriormente a este acontecimiento, existían enormes carencias tanto administrativas como financieras que tensaban las relaciones intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno (Bassols y Arzaluz, 1996), generando

las heterogeneidades que, hoy en día, presuponen las barreras organizacionales y políticas para la actividad gubernamental a nivel local.

Esta problemática institucional, *a priori*, significó visibilizar un problema con las capacidades institucionales que detienen la posibilidad de gestar no únicamente nuevos modelos de gestión, sino en responder a los problemas públicos característicos a su territorio. Es decir, el gobierno local se ha visto reclamado, a transformar la direccionalidad de sus actuaciones —de la administración a las políticas—, sus redes —de la verticalidad a la horizontalidad, de la unidireccionalidad a la multiplicidad—, sus instituciones —de menor a mayor autonomía— y sus modalidades de gestión —de la prestación de servicios básicos a usuarios a la articulación de demandas ciudadanas— (Grandinetti, 2014).

Ante estas presiones administrativas y políticas encaminadas a los gobiernos locales, la entidad federativa de Guanajuato comprende la necesidad de generar transformaciones institucionales, asumiendo que, un gobierno local, tiene un papel estratégico para responder a la tensión de los gobiernos más próximos a los ciudadanos (Díaz, 2014). Como parte del contexto histórico gubernamental, la entidad federativa de Guanajuato ha estado influenciado por la iniciativa privada. Los gobernadores —al menos de los años entre 1991 a 1999— han estado relacionados con la iniciativa privada. Este acontecimiento es relevante para comprender el impulso de la NGP en el territorio. La influencia gerencial y la adopción de los modelos de gestión, pudieran comprenderse a partir de una transferencia de políticas, a través de los liderazgos políticos, pues como definen Dolowitz y Marsh (2000) la transferencia de políticas es un proceso en el que los conocimientos acerca de una política, disposiciones administrativas e instituciones, en un momento o lugar determinado, se usan en el desarrollo de una política, disposiciones administrativas, instituciones, situado en otro momento o lugar determinado.

Tabla 1.

Gobernadores en la entidad federativa de Guanajuato (1991-) y sus aportes para la instauración de una visión de resultados¹⁵. Elaboración Propia.

<i>Periodo de administración</i>	<i>Nombre del Gobernador</i>	<i>Principales aportes a la visión de resultados</i>
(1991 - 1995)	Carlos Medina Plascencia	Fundó la Coordinación General de Asesores en Desarrollo Organizacional, encargada de reestructurar los procesos de varias dependencias de gobiernos estatales. Genera el estudio “Guanajuato Siglo XXI” el cual inspiró la creación del “Guanajuato Puerto Interior” significando el inicio del énfasis del desarrollo empresarial en el estado.
(1995 - 1999)	Vicente Fox Quesada	Genera la coordinación de Desarrollo Regional (CODEREG). Instauro las bases organizacionales para articular su “Programa Especial Para un Auténtico Federalismo 2002-2006” cuando llega a la presidencia. Remarca responsabilidades hacia los recursos adquiridos.
(2000 - 2006)	Juan Carlos Romero Hicks:	Remarca la necesidad de documentos de planeación destacando la importancia de la participación ciudadana con la creación del Plan Estatal de Desarrollo, Plan de Gobierno del Estado, Programas Regionales, Programas Sectoriales y fomento a los Planes Municipales de Desarrollo. Se vislumbra un enfoque de gobernanza a partir de la inclusión de los esquemas de participación con el sector empresarial, académicos, universidades públicas, entre otros.
(2006 - 2012)	Juan Manuel Oliva Ramírez.	Se institucionaliza la mejora regulatoria. Se instauro el ejercicio a partir de una dependencia pública fija: la Secretaría de Gestión Pública (posteriormente la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas). Se promueve, a partir de ella, la modernización en la administración pública y eleva la calidad de la gestión pública en beneficio de la población, mediante procesos de modernización y adecuación del orden organizacional relativo a su funcionamiento; propiciar las actividades de impulso y mejoramiento del desarrollo gubernamental, y entre otras más, apoyar en el diagnóstico y propuestas de solución de problemas organizacionales de las dependencias y entidades de la administración pública.
(2012 - 2018)	Miguel Márquez Márquez:	Se gesta los primeros cimientos de la GpR. Se instauro los ejercicios del PbR y evaluación dentro de la administración pública estatal. Se articula el impulso de la GpR a través de una Secretaría que monitorea el desempeño y funcionamiento de las dependencias públicas estatales: la Secretaría de Finanzas Inversión y

¹⁵ No se toman en cuenta los interinatos de Ramón Martín Huerta (2000) y de Héctor López Santillana (2012), ya que no fueron gobernadores elegidos a manera de sufragio. En todo caso, las transformaciones con enfoque de resultados hacia la instauración del GpR, estarán descritas en los gobernadores constitucionales

		Administración. Se realizan los primeros esquemas de capacitación en temas de GpR
(2018-actualmente):	Diego Sinhué Rodríguez Vallejo:	Instauración de los equipos GpR como fórmulas organizacionales que vinculan las diferentes dependencias públicas que articulan el funcionamiento de la GpR (IPLANEG, STyR, SFIA, ASEG). Se mantienen los programas de capacitación para el fortalecimiento de la GpR.

Además, como parte de su acontecer histórico gubernamental, desde 1991 hasta este periodo (2018-2022), los gobiernos estatales de Guanajuato han estado representados por el Partido Acción Nacional (PAN), esto ha permitido que la agenda gubernamental sea continua, generando un ambiente organizacional estable y con objetivos a largo plazo, en el sentido de compartir una misma visión política.

Con más de 30 años en el poder, el PAN en Guanajuato, ha arraigado una dinámica política particular y una cultura institucional propia. Los hechos se manifiestan a partir de la vigencia de actores políticos que sustentan cargos de representación popular, así como cargos estratégicos dentro de la administración pública estatal. Estas situaciones manifiestan, además de una hegemonía partidista en la entidad, que las reglas del juego del partido se permean en la administración pública, constituyendo que, en Guanajuato el grado de institucionalización de la visión política ha mantenido una forma de llevar a cabo la actividad gubernamental.

El sentido de identificar estas peculiaridades, está en detectar que los modelos e instrumentos de gestión adoptados en Guanajuato, se generan a partir de decisiones unívocas: desarrolladoras de reformas administrativas y políticas controladas, con respecto a las dinámicas sociales, políticas, económicas y financieras que se presentan en el estado. La estructura partidista permea en las dinámicas legislativas, posibilitando una colaboración entre dichos poderes, marcando las instituciones que le han dado sentido a la forma de gobernar, el cual, como menciona Aguilar (2010) está compuesto de componentes científico-técnicos y no sólo institucionales sino que incluye prácticas políticas específicas de relación con los ciudadanos (agentes sociales, económicos, políticos), los cuales no deben contradecir la prescripción legal pero que tampoco pueden reducirse a su mera observancia. Es así que el gobierno y sus administraciones se enfrentan entre otros retos, al dilema de dar resultados con base en su eficacia o fuerza en términos de sus capacidades institucionales (Ramos,2016).

Con respecto a la explicación anterior, se puede reflexionar que el instrumento de la GpR en Guanajuato, ha sido identificado y manejado por solo una ideología política, que, si bien no significa un juicio de valor para determinar qué tan bueno o malo ha sido el desempeño, si es claro que se ha mantenido una misma visión política que posiciona el marco institucional de la GpR, pues de acuerdo a Álvarez (2014) es a partir de los Consensos de Washington primera ronda sobre resultados de Desarrollo (2002), Monterrey (2002), la declaración de Roma (2003), Marrakech: segunda mesa de resultados de Desarrollo (2004), la declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y Hanoi: tercera mesa redonda sobre Gestión para Resultado de Desarrollo (2007) donde se institucionaliza y da seguimiento el uso del instrumento de gestión a nivel global: misma temporalidad la cual ha estado vigente el PAN como partido gobernante en Guanajuato. Si bien, el instrumento de gestión ha sido operado por una única visión política partidista estatal, los números en cuanto a la aplicabilidad y funcionamiento en Guanajuato, lo ha mantenido como una entidad federativa que desempeña de buena forma la visión de la GpR. Así lo ha respaldado los informes de desempeño como los de CONEVAL (2021), la SHCP (2020).

Además, con esta configuración política, así como la permeabilidad de la NGP en las diferentes Secretarías y Direcciones de trabajo, se ha logrado consolidar una cultura de emprendimiento en la entidad y de generación de empleos, además resaltar la creación de grandes logros con un alto nivel de valor público, claro ejemplo de ello es el Puerto Interior de Guanajuato, el cual ha logrado colocar empresas de gran envergadura a nivel internacional dentro del territorio estatal. En ese mismo sentido, Guanajuato ha logrado atraer en cuanto a oferta educativa, al Instituto Politécnico Nacional (IPN) así como a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), además de la oferta educativa local como la Universidad Iberoamericana de León y la Universidad de la Salle Bajío.

Sin duda, el crecimiento y desarrollo en materia económica, educativa y social, necesitó un replanteamiento que permitiera pasar hacia criterios de eficacia y eficiencia, para convencer al ciudadano, en el sentido de transitar a la generación de políticas públicas que aumentaran la calidad de vida de los guanajuatenses.

Al complejizarse los asuntos públicos en la entidad, así como el impulso de la gobernanza en Guanajuato, se manifiesta la necesidad de identificar a los actores sociales, empresariales y académicos para la construcción de la visión de desarrollo. Poco a poco se

generaba la necesidad de aterrizar un paquete de herramientas e instrumentos de gestión el cual permitiera la consolidación de una dinámica organizacional homogeneizada que adoptara los principios de calidad, eficacia, eficiencia y economía. Por ello, se consolidaba en Guanajuato, una idea de flexibilizar los aparatos burocráticos e intercambiarlos por estímulos e incentivos de actuación que reorientada los esfuerzos organizacionales. De ahí que empezara a visibilizarse la flexibilización al servicio civil, una burocracia que utiliza y maximiza el presupuesto, el impulso hacia la competencia y sobre todo, una nueva generación de acciones técnicas y políticas que se preocupan por la transparencia y la rendición de cuentas.

El esfuerzo ha sido constante, sobre todo en el sentido de que los gobiernos municipales en Guanajuato viven una mayor alternancia partidista para llevar a cabo la administración pública municipal, y con ello, capacitar a los nuevos servidores públicos entrantes sobre los trabajos realizados con el enfoque de la GpR. Por mencionar algunos datos de acuerdo con la contienda electoral del 2021, Guanajuato comprende de 46 municipios de los cuales 22 son gobernados por el PAN (6 a manera de reelección), el PRI con 3 municipios y de alianza con el partido de la Revolución Democrática (PRD) con 7 municipios. El PRD de manera independiente con 2 municipios, el partido MORENA con 3 municipios, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con 3 municipios, el partido Redes Sociales Progresistas (RSP) con 2 municipios los mismos que el Movimiento Ciudadano, por último, el municipio de Santiago Maravatío con un gobierno independiente. La gestación y continuidad de la GpR como instrumento de gestión también está condicionado a las elecciones o alternancias de los gobiernos municipales, sobre todo por la temporalidad relativamente corta de gestión, pues ello involucra una reconfiguración del aparato orgánico de las administraciones públicas, que no adoptan de manera automática el mismo ritmo organizacional debido a cuestiones presupuestales, organizacionales y políticas las cuales están relacionadas en la reconfiguración del aparato burocrático. Aunado a ello, implica también que las relaciones de trabajo intergubernamental se concentren con un mayor grado de verticalidad en municipios donde los gobiernos municipales sean de distintos partidos políticos, con respecto a aquellos municipios que su trabajo corresponde a un trabajo intergubernamental horizontal que permita mantener una afinidad de comunicación política.

3.4.1 El Marco Normativo de la GpR para el Estado de Guanajuato.

Al asumir un cambio hacia un modelo de gerencia pública, la entidad federativa de Guanajuato ha generado transformaciones en su marco normativo con el fin de actuar bajo un contexto de coordinación y vinculación institucional. Este marco normativo se observa desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134°, al establecer que los recursos económicos que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demás demarcaciones territoriales se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, con el fin de que satisfagan los objetivos a los que estén destinados. Posteriormente en la Constitución Política del Estado de Guanajuato en su artículo 14°, señala la importancia de organizar un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo de la Entidad con el fin de estabilizar las finanzas públicas. Por otro lado, en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato se establecen atribuciones relacionadas con la GpR, especificando en su artículo 24°, a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración (SFIA) como la encargada de la administración financiera y de inversión y proyectos, contemplando acciones como la planeación, programación, presupuestación y evaluación de la actividad financiera de Guanajuato.

A su vez la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los municipios de Guanajuato, en su artículo 1°. Se estipula las bases generales para el ejercicio y control del gasto público, así como homogeneizar, racionalizar y ejercer en las dependencias y entidades, así como aquellos que están facultados para llevar a cabo el gasto. Por otro lado, en su artículo 6°, también con la emisión de instrumentos jurídico-administrativos para el ejercicio del recurso público, así como la programación presupuestación, seguimiento y evaluación.

Como punto importante y vinculando a la descripción del marco normativo de la GpR en la entidad, la SFIA, funge como una organización relevante para la GpR en Guanajuato, pues se encarga de administrar el Sistema de Evaluación del Desempeño. Dentro de sus objetivos está la medición a través de indicadores, la eficacia, eficiencia y economía en la obtención de resultados en la Administración Pública Estatal, así como impulsar medidas que permitan el ejercicio del gasto público, vistas desde una perspectiva de instrumentos organizacionales.

Asimismo, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato marca la pauta en términos de auditoría de desempeño en su artículo 56°, el cual comprende la revisión del cumplimiento de las metas y objetivos de los planes y programas, conforme a los principios de la gestión pública.

Por otra parte, reforzando el marco procedimental, en el 2017, se han emitido los Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas, programas y proyectos del Gobierno del Estado de Guanajuato, las cuales establecen las pautas del proceso de implementación y seguimiento de la evaluación de las políticas públicas, programas y proyectos.

Figura 8.

El marco normativo estatal de la GpR en Guanajuato. Fuente: Elaboración propia.

El marco normativo estatal de la GpR en Guanajuato



Ante el marco normativo y procedimental que captura los elementos que involucran a la GpR desde una perspectiva organizacional y política y, a su vez, tomando en comedimiento las consideraciones de la eficacia, eficiencia y economía en la construcción de políticas públicas, en Guanajuato no se había implementado un marco jurídico integral a la administración pública estatal, en el que se vigile y regule la GpR en la entidad federativa a través de un SED y del PbR. Por lo cual, en el año 2020, se implementan los “Lineamientos Generales de Gestión para Resultados para la Administración Pública del Estado de Guanajuato, para el

ejercicio fiscal 2020”, el cual entre sus objetivos está la búsqueda del fortalecimiento de la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas, con el objeto de administrar los recursos con base en criterios de eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas. En la que a continuación se detalla de manera puntual su aporte como documento que encamina los esfuerzos desde un aspecto organizacional y técnico.

En el sentido normativo, se han realizado adecuaciones para articular la instrumentación de la GpR, de manera que se dé la coordinación normativa esperada. Siendo ejemplo de estos esfuerzos la Ley de Planeación, la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos, la Ley de Presupuesto, así como la Ley de Desarrollo Social y Humano.

3.4.2 Los Fines de los “Lineamientos Generales de Gestión para Resultados para la Administración Pública del Estado de Guanajuato”

En esta encomienda para crear un marco normativo formal en Guanajuato se diseñan los “Lineamientos Generales de Gestión para Resultados para la Administración Pública del Estado de Guanajuato”, los cuales constituyen un aspecto técnico relevante para la administración pública estatal, ya que encauzan los esfuerzos de las dependencias y entidades públicas que componen el gobierno de la entidad para la gestación e implementación de la GpR. La relevancia se encuentra al establecerse de observancia obligatoria, esto significa que las dependencias y entidades estatales, deberán tomar en cuenta estos lineamientos para las etapas de planeación, programación, presupuestación, monitoreo, evaluación, transparencia y rendición de cuentas de sus programas presupuestarios y elementos que lo conforman.

Al mencionar que estos lineamientos tienen que ver con las etapas de planeación, programación, presupuestación, monitoreo, evaluación, transparencia y rendición de cuentas de los programas presupuestarios, se precisa señalar la búsqueda de normar la operación del ciclo presupuestario con un enfoque de PbR y del SED articulándose a las estrategias y metas que se establecen en los respectivos documentos de planeación como el “Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040” y los Programas de Gobierno.

Esto significa que los ciclos presupuestarios en los que actúen las dependencias y las entidades estén articuladas a las líneas de acción, metas y objetivos que se establezcan en cada dimensión de los documentos y políticas de planeación en Guanajuato. Logrando así,

ser vinculantes a los compromisos políticos, independientemente de la temporalidad en las que se gesten.

Por otra parte, los lineamientos buscan impulsar mecanismos generales para el uso de la información de desempeño y los ajustes dentro de cada etapa del ciclo presupuestario con el propósito de optimizar los procesos con un enfoque de mejora continua y abonando a las dimensiones políticas de la democracia. Este aspecto es importante en términos de operatividad y función, pues contribuye a la institucionalización e impulsa una cultura de generación de información para la creación de base datos internos; un tema pendiente, sobre todo a nivel local, por el desfase temporal que se presenta en las gestiones municipales con las estatales, enfrentando retos y problemas de comunicación intergubernamental en las que se genera por una desarticulación en el cumplimiento de objetivos, así como los estándares de medición de desempeño al programarse para un corto plazo en relación a los documentos estatales de planeación que se consagran hacia visiones de largo plazo.

La generación de información de desempeño, para cada etapa de ciclo presupuestario, implicaría tener un avance para la continuidad y generación de programas presupuestarios. Concretando rutinas organizacionales consolidadas en escenarios municipales acorde a sus ambientes particulares de gestión.

Ahora bien, la instrumentación de la GpR que marcan los lineamientos de Guanajuato apuntala a tres aspectos importantes:

- El Presupuesto basado en Resultados (PbR)
- El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)
- El Programa Anual de Capacitación (PAC-GpR)

Cabe recordar que el Marco referencial de la GpR la cual se desprenden los componentes que sigue esta investigación, son aquella que propone Rea Azpeitia (2014):

- El Alineamiento a la Planeación del Desarrollo.
- El Mejoramiento de la Gestión Institucional.
- Los programas y presupuestos en base a Resultados (PbR).
- El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Haciendo una comparativa, la alineación a los documentos de planeación del desarrollo, no son considerados componentes para la instrumentación de la GpR para estos lineamientos, pero si un fin político que se atiende, como consecuencia del fortalecimiento del PbR, SED y PAC-GpR.

El PAC-GpR encaja con el componente del mejoramiento de la gestión institucional, ya que busca fortalecer los elementos operativos y organizacionales hacia la adaptación a un instrumento de gestión íntegro. Tanto el PbR y el SED, son considerados para ambos marcos: componentes fundamentales para la instrumentación de la GpR.

De tal modo que la instrumentación de la GpR, propuesta por los lineamientos en la entidad de Guanajuato, garantiza al menos tres componentes fundamentales de acuerdo a lo que propone esta investigación en la comprensión del instrumento con miras a la eficacia, eficiencia, orden y control de las dinámicas organizacionales públicas.

En torno a estos lineamientos, otro de los aspectos relevantes es la integración de los llamados “Equipos GpR”. Los equipos GpR se configuran a través de los enlaces que cada dependencia o entidad postulan, con el fin de fortalecer la instrumentación de la GpR. La Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración (SFIA), funge como ente coordinador y solicita a las dependencias y entidades, involucradas con los programas presupuestarios, a que definan un enlace por cada una de las siguientes figuras:

1. Líder institucional (funge el SFIA)
2. Enlaces de planeación
3. Enlaces de programación
4. Enlaces de presupuestación
5. Enlaces de ejercicio y control
6. Enlaces de monitoreo y evaluación
7. Enlace de rendición de cuentas

Estos enlaces, junto con el líder institucional, deberán trabajar de manera coordinada con el fin de unificar esfuerzos en torno a institucionalizar la GpR durante sus diversas etapas. De manera que remarca una corresponsabilidad por parte de las dependencias por generar un sentido de *feedback* en torno a las experiencias de gestar e implementar la GpR.

Otro elemento que destacar, es que se visibiliza la necesidad de reformar e impulsar el fortalecimiento institucional en términos de capacidades institucionales. Este fortalecimiento a nivel micro y meso se debe a que existe una necesidad de detonar la GpR en cada dependencia o entidad. No desde un sentido centralista, sino en un sentido articulador de comunicación horizontal, donde la SFIA es quien guía a través de los lineamientos, pero corresponsabiliza a las dependencias y entidades a potencializar la GpR, desde lo interior. Posteriormente, los lineamientos estipulan las estrategias que se seguirá en cada paso del ciclo presupuestario y en el que responsabiliza a cada respectivo enlace potencializar la figura en su dependencia o entidad, por ejemplo:

Para el aspecto de planeación con enfoque de resultados, se visibiliza que la etapa de planeación busca formular y administrar los instrumentos de planeación del desarrollo del Estado, que de acuerdo con la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato (2018) se comprenden por el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa de Gobierno del Estado¹⁶. La encomienda está en que las dependencias y entidades sean responsables de garantizar que los diagnósticos que se elaboren para justificar la creación de los programas presupuestarios sean en sintonía con los instrumentos de planeación.

Para la etapa de programación con enfoque de resultados, se puntualiza la necesidad de detallar las metas, procesos y proyectos de los programas presupuestarios, documentando las alternativas de gasto por unidad de producción y proceso. Señalando como medio de instrumentación en etapa de diseño la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Para ello, la SFIA, resalta su posición coordinadora, a través del impulso de estrategias de asesoría y capacitación en las dependencias y entidades en materia de diseño y actualización de programas presupuestarios, así como en la coordinación de la integración de la estructura programática de la Administración Pública Estatal en el proyecto del presupuesto general de Egresos del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal correspondiente.

¹⁶ Cabe destacar que, para la creación de los diagnósticos que justifican la creación de los programas presupuestarios, se establecen criterios que demarcan y puntualizan los aspectos que hay que tomar en cuenta para ser llevados a cabo. Si es del interés del lector, se invita a leer el artículo 20 de los Lineamientos Generales de Gestión para Resultados para La Administración Pública del Estado de Guanajuato, analizar los 21 criterios que se establecen para los diagnósticos de los programas presupuestarios en Guanajuato.

Se reflexiona que, si bien se alinea a la forma de diseñar los programas presupuestarios, cada dependencia tiene la libertad de diseñar las intervenciones para atender una necesidad o problema social, siempre y cuando esté respaldada por un diagnóstico particular y evidentemente, con su respectiva MIR, comprendida de sus elementos propios. Estas acciones, acompañadas de guías y metodologías, deberán responsabilizarse, a su vez, de la generación de información para medir su desempeño, de ahí la relevancia que estén asociadas con las metas anuales programadas.

Para el caso de la presupuestación con enfoque de resultados, los enlaces encargados, se responsabilizan de costear las actividades y elaborar y recomendar el presupuesto, tomando en cuenta la naturaleza de las acciones acordes a la magnitud del problema público y de esta manera jerarquizarlas para lograr el cumplimiento de metas definidas en el proceso de programación. Como parte de la libertad en materia de gestión, cabe destacar que las dependencias y entidades pueden proponer de manera anual, la asignación de su presupuesto relacionando las metas establecidas.

Otro punto importante en esta etapa de presupuestación es que la SFIA es quien define los criterios para la presupuestación con el fin de integrarlo al proyecto del Presupuesto General de Egresos para el ejercicio fiscal. Ahora bien, para la asignación presupuestaria, los lineamientos remarcan que, los procesos y proyectos que reflejan a nivel de actividades para ofrecer un servicio o bien, son las acciones costeables que se asocian a las metas e indicadores de desempeño, en aplicaciones de construcción de programas presupuestarios.

Por lo que, como insumo fundamental para continuar con un programa presupuestario y tomar en cuenta su presupuestación en próximos ejercicios fiscales, se consideran criterios como lo son los indicadores de desempeño, el nivel de cumplimiento de las metas, el análisis de la ejecución de los recursos de ejercicios anteriores, la forma en cómo se priorizan los objetivos y entregables, así como los recursos disponibles.

Para la etapa de ejercicio y control con enfoque en resultados, señala concretamente la finalidad de ejercer los recursos programados conforme al calendario de programación y vigilar el cumplimiento de las metas establecidas en un ejercicio fiscal. Además, se responsabiliza a los titulares de las dependencias y entidades de la gestión de sus recursos, cuidando que se ejecuten de manera eficiente.

Cabe destacar que se fijan mecanismos para garantizar los ejercicios de control del desempeño de los programas presupuestarios, destacando entre ellos, las reglas de operación, los lineamientos y los padrones de beneficiarios, donde estos últimos, deben cumplimentar una serie de criterios para crear una base de datos sobre las personas a quienes se les apoya con un programa presupuestario.

La siguiente etapa tiene que ver con el seguimiento con enfoque de resultados, en ella se recolecta la información que permita evidenciar el avance de los logros y el uso de los recursos conforme a los resultados esperados. Para ello, las dependencias y entidades tienen libertad de diseñar los instrumentos y herramientas de recolección de información, para conocer los avances de sus respectivos procesos y proyectos de los programas presupuestarios, para que, posteriormente, sea realizado un reporte de avance en el Sistema Web del SED dentro de un plazo establecido. Esto se realiza al cierre de un trimestre. Ante ello, es fundamental la creación de la base de datos internos ya que, al largo plazo, también sirve como evidenciable para respaldar la información de los reportes.

El penúltimo de los casos tiene que ver con el aspecto de la evaluación con enfoque en resultados, la cual tiene como finalidad la valoración objetiva de los resultados en el ejercicio de los recursos públicos, ya que de esto se toman decisiones sobre la continuidad o culminación de los programas presupuestarios.

En el sentido de enfoque de los resultados, las dependencias y entidades están autorizadas para planear y contratar servicios de evaluación, en el caso de que sean externas, o implementar evaluaciones internas. Ya sea por la misma dependencia si tienen suficientes capacidades institucionales para llevarla a cabo o por organismos públicos autónomos. El propósito se encuentra en recolectar información que permita observar en cada etapa del ciclo presupuestario, el cumplimiento de las metas y objetivos trazados, así como el análisis de los resultados e impactos generados.

Por último, en la etapa de medidas de transparencia y rendición de cuentas, los lineamientos señalan la forma de transparentar la información que se genera en cada etapa del ciclo presupuestario. En esta etapa se remarca la intención de interiorizar una cultura de transparencia desde los procesos organizacionales, pues en ellas también pasan procesos de discrecionalidad que afectan a las dimensiones políticas de la GpR.

Figura 9.

Etapas del ciclo presupuestario en torno a la GpR. Elaboración propia con base a la información de los “Lineamientos Generales de Gestión para Resultados para la Administración Pública del Estado de Guanajuato 2021” Fuente: Elaboración propia.

Etapas del ciclo presupuestario en torno a la GpR



Ante el reto institucional y político por articular los esfuerzos organizacionales de las dependencias y entidades en Guanajuato, los lineamientos se convierten en la guía que articula los pasos del ciclo presupuestario aunado a la cultura de la mejora continua con la formación de los equipos GpR.

Con lo anterior, la SFIA tiene una labor importante y detona una acción fundamental para homologar los esfuerzos de las dependencias y entidades de Guanajuato, ya que coordina y autoriza la creación, modificación o cancelación de los programas presupuestarios.

Una vez analizado los lineamientos, se concluye los siguientes aspectos:

- 1) Se articulan marcos normativos y procedimentales de manera estratégica para instrumentar la GpR en Guanajuato
- 2) Cada etapa del ciclo presupuestario es diferente y con ello, la recolección de información es relevante para la mejora de los procesos
- 3) Los lineamientos establecen la necesidad de un ente articulador y coordinador que vigile el desempeño de las dependencias y entidades con la utilización del instrumento de gestión siendo la SFIA la encargada de llevar la directriz de la GpR, no por ello signifique atentar con la autonomía en materia de gestión de sus programas presupuestarios y que conecta con organismos públicos autónomos o descentralizados.
- 4) Los equipos de GpR, se concretan como una interesante propuesta para impulsar el instrumento de gestión en las dependencias o entidades. El reto está, si dividirse los equipos, mediante enlaces que representan cada etapa del ciclo presupuestario, funge como la mejor estrategia.
- 5) Que la SFIA reconoce la incapacidad de las dependencias y entidades por atender de manera homóloga las recomendaciones de la GpR, pues al final ofrece servicios de acompañamiento y asesoría.
- 6) Que los esquemas de incentivos para convertirla en obligatoria aún no están claros. Pues si bien se remarca como obligatoria no se habla de estímulos o incentivos sancionadores para aquellos que incumplan en este aspecto.
- 7) Que dentro del cumplimiento de la GpR pueden suscitarse acciones informales convertidas como parte de las rutinas organizacionales.
- 8) Que la preparación de los recursos humanos en las organizaciones públicas si están responsabilizadas de utilizar un lenguaje técnico.
- 9) Que, en cada etapa del ciclo presupuestario, se presentan acciones y actividades diferenciadas. Por lo tanto, no pueden esperarse cometidos en el mismo nivel de cumplimiento debido a criterios que condicionan su desempeño como la temporalidad, la preparación, los incentivos y las motivaciones.

Estos aspectos condicionan la implementación de la GpR en Guanajuato, sin embargo, al suscitarse en carácter normativo y procedimental, se posibilita la formalización del instrumento en la actividad gubernamental.

3.4.3 La “Fotografía” de la GpR en Guanajuato: Evidencia Normativa de su Implementación.

Para identificar los aspectos más relevantes en torno a la formalización de la GpR, el documento “Presupuesto basado en Resultados 2017” señala el año 2013, con el gobierno de Miguel Márquez Márquez (gestión 2012-2018), como el año de surgimiento de la GpR como instrumento de gestión. En este sexenio estatal, se impulsa la lógica de resultados en aspectos normativos y organizacionales, con la finalidad de dar sentido a la creación de programas presupuestarios (enfoque presupuestal en torno al desempeño de los programas). Además, se diseña y arranca el primer sistema encargado de evaluar el desempeño organizacional, así como de los programas presupuestarios y el SED estatal. Por otro lado, se incentivó el diseño de Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) para la estructuración en el cambio de los programas públicos, para conocerse de manera técnica como programas presupuestarios. Estos cambios también generaron la transformación hacia una visión operativa de las acciones, para incentivar un lenguaje técnico para comprender la dinámica de la GpR.

En el año 2014, continúan las acciones de gestación del instrumento, esta vez realizándose capacitaciones en materia de PbR. La finalidad está en permear el instrumento de gestión a dinámicas tradicionales burocráticas, reconsiderando la comprensión racional rígida y formal de los procesos para transitar hacia la visión de enfoque a resultados. Estos primeros esfuerzos detonaban efectos de inconsistencia en las organizaciones públicas adoptando estas acciones “innovadoras”, por lo cual, se buscaba controlar los cambios efectuados a partir de módulos de seguimiento.

Este punto es importante, ya que las estrategias de capacitación estaban destinadas hacia los organismos estatales, sin tener previstas a las organizaciones públicas municipales. Antes bien, el primer paso era reconfigurar los marcos técnicos organizacionales estatales para crear esquemas técnicos de actuación hacia los objetivos de la GpR. Es evidente que, durante este proceso, pudieran haber emergido los primeros hallazgos de reglas formales e

informales que le daban cierta solidez a las respectivas rutinas organizacionales, generando una interacción hacia incentivos tanto organizacionales como institucionales en la búsqueda de la adecuación del cambio en la cultura organizacional.

Para el año 2015, con el esfuerzo de la capacitación y el impulso y arranque del SED, Guanajuato formaliza la cultura de la evaluación a través de un sistema que condicionaba el presupuesto acorde al desempeño, de esta manera, la entidad federativa obtiene el 3er lugar Nacional en la implementación del PbR, reconocimiento otorgado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Además, se fortalece el Modelo de Aseguramiento de Calidad para Indicadores (MAC-indicadores) teniendo como objetivo la mejora de la calidad de la información que se conforma, incorporando un estándar de revisión integral en todas sus etapas. Además, las estrategias de seguimiento se fortalecen a través de una temporalidad anual de monitoreo.

Para el año 2016, Guanajuato obtiene el segundo lugar Nacional implementando el PbR. En este año se instauran los llamados equipos GpR, los cuales son conocidos por ser los funcionarios responsables de los programas presupuestarios. Estos equipos además se fundan con la finalidad de apropiarse los aspectos de planeación, administración y recursos humanos de las respectivas dependencias y entidades, involucradas en las diferentes etapas del ciclo presupuestario, con el fin de gestionar los recursos con base en criterios de eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas. La finalidad de los equipos GpR es que fortalezcan la implementación de la GpR en el estado como un proceso articulado entre dependencias y entidades.

Esta estrategia es un aspecto diferenciador e innovador, pues se constituyen como equipos de trabajo articulados y en constante comunicación, con el fin de compartir experiencias con respecto a los preceptos de la GpR, vistas en sus respectivas dependencias. Lo cual constituiría un insumo de información relevante para perfeccionar la implementación y mantener avances en la consolidación del instrumento.

Por último, el 2017, se caracteriza por la actualización del Plan Estatal de Desarrollo con visión al 2040, el cual permite que las acciones y objetivos reafirmen un compromiso con la planeación al largo plazo y sea un documento toral para la construcción de políticas públicas.

Esta síntesis remarca los aspectos relevantes en la consolidación de la GpR en Guanajuato, ya que permite detectar que los componentes de la instrumentación parecieran que se efectúan de manera institucionalizada, conociendo formalmente los incentivos para llevarlo a cabo y su lógica con los compromisos políticos. De tal modo que se construye un periodo introductorio, para describir y recolectar información relevante en la gestación e implementación de la GpR en Guanajuato, para posteriormente, identificar la continuidad del instrumento de gestión, en el actual periodo de gestión gubernamental estatal (2018-2024).

3.4.4 Las Secretarías y Entidades Que Impulsan la GpR en Guanajuato.

Guanajuato ha remarcado un compromiso institucional para que las Secretarías y entidades, se adentren a un ambiente técnico de gestión con enfoque de resultados. Si bien, se ha observado un compromiso en el cumplimiento hacia la visión de resultados, existen algunas dependencias estatales, incluso del aparato descentralizado, en las que sus funciones tienen un mayor grado de relevancia por ser impulsoras y vigilantes del instrumento de gestión. A continuación, se destacan las relacionadas directamente con el GpR:

Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración (SFIA): Encargada de iniciar, implementar, monitorear y vigilar la realización y cumplimiento del modelo presupuestario en la entidad federativa. Además, para el año 2021, se detona la creación de los “Lineamientos Generales de Gestión para Resultados para la Administración Pública del Estado de Guanajuato”. La definición que ellos remarcan como GpR es la siguiente (2021): “marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de generación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficiencia, eficacia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”. Por ello, esta Secretaría tiene una gran importancia en el impulso, acompañamiento y orientación de la GpR en las diversas dependencias de la administración pública estatal, además de fungir como un papel importante en la implementación del SED.

Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC): Esta Secretaría se encarga de coordinar los procesos de auditoría, seguimiento y evaluación de los Órganos Internos de Control adscritos a las dependencias y entidades, para el fortalecimiento en el cumplimiento de sus respectivas metas, programas y objetivos.

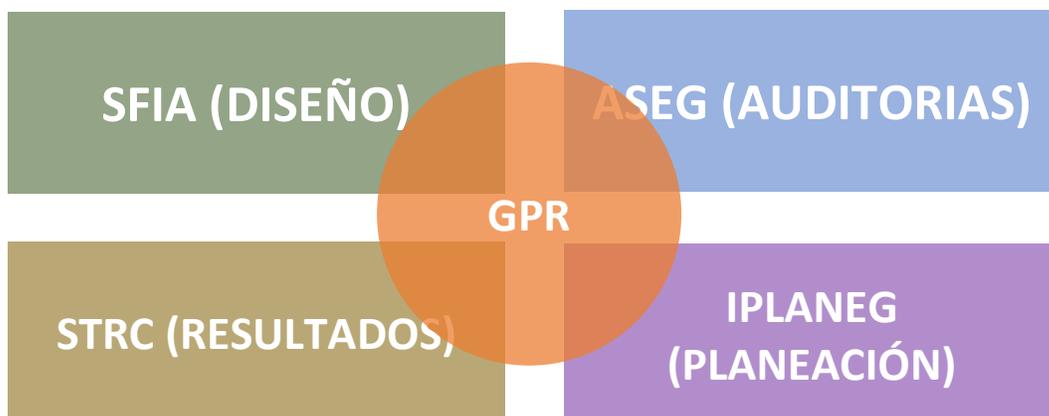
Instituto de Planeación Estadísticas y Geografía del Estado de Guanajuato (IPLANEG): Este Instituto juega un papel importante en términos de la construcción de la visión de la planeación en Guanajuato. Ya que se encarga de suministrar información a partir del Sistema Estatal de Planeación, Sistema Estatal de Información Estadística y el Sistema de Evaluación de Desarrollo del Estado articulando a que los esfuerzos se encaminen a una visión de desarrollo integral de Guanajuato. Además, esta organización se encarga de impulsar a través de programas de capacitación, la orientación a las entidades municipales y estatales para la articulación de sus acciones y políticas públicas hacia una perspectiva institucionalizada de la planeación, incluso hacia una visión a largo plazo.

Auditoría Superior del Estado de Guanajuato: La auditoría cumple con la función de fiscalización en Guanajuato. Además de tener autonomía técnica, de gestión y presupuestación y estar adscrita por el poder legislativo, la ASEG impulsa también el instrumento de la GpR hacia los municipios y las dependencias municipales. Todo ello para monitorear el uso de los recursos estatales a través de los programas públicos. El fortalecimiento institucional es parte de su planeación estratégica además de su constante preocupación por recomendar el fortalecimiento normativo, y el aporte de la transparencia y rendición de cuentas.

Estas cuatro entidades juegan un papel importante en la implementación de la GpR no solo en las dinámicas estatales sino también en las municipales. Además, sus agendas internas de trabajo impulsan y presionan para que el instrumento de gestión forme parte de sus dinámicas organizacionales. El alineamiento a la Planeación del Desarrollo, el Mejoramiento de la Gestión Institucional, los programas, el PbR y el SED son observables como acciones transversales que se complementan entre sí, para generar una directriz hacia la GpR en la administración pública local.

Figura 10.

Secretarías y entidades que impulsan la GpR en Guanajuato. Fuente: Elaboración Propia



El conocimiento sobre las dependencias y entidades que sostienen y vigilan el cumplimiento de la GpR en Guanajuato: SFIA, STRC, ASEG, IPLANEG, es fundamental para este trabajo. Conocer sus rutinas organizacionales al estimular el uso del instrumento de gestión, pero a su vez, la percepción del desempeño de las mismas dependencias y, también, de los gobiernos municipales gestando e implementando la GpR, son aspectos relevantes en términos organizacionales, pues el perfeccionamiento de los instrumentos de gestión está sujeto a la adaptabilidad de los ambientes organizacionales en donde se desempeña.

3.4.5. El Desempeño de Guanajuato Adoptando el PbR y el SED: Criterios Técnicos y Políticos Analizados por la SHCP

El siguiente apartado expone el desempeño de Guanajuato en el PbR y el SED, a partir de los criterios establecidos por la SHCP generadas de manera anual en el Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño 2021. Dichos criterios miden el grado de institucionalización en el desempeño de las entidades federativas y municipios, revisando desde la adecuación de un marco normativo que encauce las acciones de manera coordinada, hasta la consolidación de marcos programáticos que ayuden a homogeneizar un

lenguaje técnico en las administraciones públicas locales. La medición se genera para organizar el presupuesto con la lógica del PbR y a su vez, con los programas presupuestarios en su forma de ser evaluados. El sentido está en que las autoridades de las entidades federativas y municipales tomen en cuenta su desempeño para generar los cambios normativos y organizacionales necesarios para un mejor funcionamiento. Estas acciones son consideradas estructuras básicas de planificación y con ello la relevancia de transitar hacia estas nuevas perspectivas organizacionales. Además, se ha buscado instrumentar el diseño de los programas presupuestarios a través de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), con el fin de que pueda detallarse las acciones a implementar desde aspectos operativos-organizacionales hasta de nivel político. Otro de los aspectos es la consolidación del SED como parte fundamental para la mejora continua del desempeño de los programas presupuestarios. Este sistema permite monitorear el cumplimiento de las acciones atendiendo las metas y objetivos trazados por cada uno de los programas y, a su vez, tener una cultura de mejora continua.

De acuerdo con el informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño realizado en el 2020, se menciona que la SHCP realizó el primer diagnóstico PbR-SED en entidades federativas con información recolectada en los años 2009-2010, la cual fue presentada al Congreso de la Unión en el 2012. El motivo era obtener una valoración nacional sobre el estado de la implementación de la GpR a través de varios componentes. Y esto para que mencionarlo en el cuerpo del trabajo

En el transcurso de los años, los componentes de análisis de este informe han sido modificados, de manera que, para obtener los estudios anuales a nivel nacional, se han redefinido criterios que han generado cambios considerables para analizar el grado de gestación e implementación de la GpR en las entidades federativas. A continuación, se detalla a manera de tabla cuales han sido los criterios tomados en cuenta a lo largo de los años¹⁷:

¹⁷ Los criterios en color naranja representan los criterios originales que no han sufrido transformaciones desde la implementación de esta metodología. Los criterios verdes se reconocen como aquellos nuevos criterios que fueron adheriéndose a la metodología. El criterio morado, se constituye el nuevo criterio creado para el análisis a partir del 2016. Por último, el criterio amarillo, corresponde al criterio que fue removido de la metodología para ser adherido a los criterios verdes. Este cuadro muestra los criterios de la metodología hasta el 2018 debido a que, cuando se realizó la consulta, inició un nuevo periodo presidencial a nivel federal.

Tabla 2.

Criterios para la elaboración y ejecución del Diagnóstico PbR-SED por parte de la SHCP de 2010 a 2018. Fuente: Elaboración propia con base a información del Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño 2021.

2010-2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PbR	PbR	PbR	Transparencia	Transparencia	Transparencia	Transparencia
SED	SED	SED	Marco Jurídico	Marco Jurídico	Marco Jurídico	Marco Jurídico
Transparencia	Transparencia	Transparencia	Planeación	Planeación	Planeación	Planeación
		Marco Jurídico	Programación	Programación	Programación	Programación
		Planeación	Presupuestación	Presupuestación	Presupuestación	Presupuestación
		Programación	Ejercicio y control	Ejercicio y control	Ejercicio y control	Ejercicio y control
		Presupuestación	Seguimiento	Seguimiento	Seguimiento	Seguimiento
		Ejercicio y control	Evaluación	Evaluación	Evaluación	Evaluación
		Seguimiento	Indicadores de Resultados	Indicadores de Resultados	Indicadores de Resultados	Capacitación
		Evaluación	Capacitación	Capacitación	Capacitación	Adquisiciones
		Indicadores de Resultados	Adquisiciones	Adquisiciones	Adquisiciones	Recursos Humanos
		Capacitación	Recursos Humanos	Recursos Humanos	Recursos Humanos	Buenas prácticas
		Adquisiciones		Buenas prácticas	Buenas prácticas	
		Recursos Humanos				

Dentro de los cambios más significativos, los criterios que correspondían “PbR” y “SED” hasta el año 2014 fueron absorbidos en el año 2015 a los demás criterios. Mismo suceso con el componente llamado “indicadores para resultados” que fue adheridos en el 2018 a los demás criterios. Se comprende que los criterios y/o preguntas utilizadas para medir el desempeño de cada componente, sufrían alteraciones en número y formulación, con ello, generaba que el posicionamiento en el podio, sufrieran cambios significativos de acuerdo con

la clasificación de entidades federativas con mejores resultados en la implementación de la GpR.

Otro aspecto para destacar es que, para el año 2013, se dio a conocer la obligatoriedad de que el estudio debía realizarse anualmente. Para el 2014, se decide que, además de las 32 entidades federativas analizadas en los informes anuales, sean considerados también 31 municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (DTCDMX), siendo factor de selección aquellos que contengan una mayor población en cada entidad federativa. Para el 2015 el informe del diagnóstico de implementación del PbR-SED se amplía, y se realiza un análisis comparativo entre municipios y DTCDMX de diferentes densidades poblacionales, por lo que se generó un criterio que tuviera que ver con la población más cercana al promedio poblacional de cada Entidad Federativa, duplicando el número de casos para posicionarse en 96: 62 municipios y 32 entidades federativas.

Para el año 2016, el diagnóstico modifica su cuestionario operativo para obtener la información, generando 60 preguntas más que tuvieran que ver con la generación de datos y que dieran conocimiento sobre las buenas prácticas en cada entidad federativa. Estas nuevas prácticas tenían que ver sobre la evaluación y el uso estratégico de la información de desempeño a lo largo del ciclo presupuestario. Otro de los cambios más significativos fue que se añade la sección de buenas prácticas. La intención está en que los organismos públicos compartan experiencias y conocimientos sobre acciones implementando acciones para gestar e implementar la GpR.

Para el año 2017, se amplía el interés por conocer el avance de los municipios y el DTCDMX con respecto al PbR-SED. El diagnóstico fortalece el compromiso con la transparencia y rendición de cuentas y articula para este año criterios de valoración utilizados en la calificación de respuestas. De esta manera, los gobiernos locales obtienen información para impulsar la GpR a los municipios y conocer sus puntos de mejora.

En el año 2018 se incluyen 18 nuevas preguntas para la entidad federativa y 17 preguntas para los municipios/DTCDMX en las etapas de planeación y evaluación. Posteriormente en el 2019, Los gobiernos de las entidades federativas, encontraron información suficiente para consolidar el sistema PbR-SED en su territorio.

Para el año 2020, se genera un cambio importante. Se rediseña totalmente la metodología del diagnóstico PbR-SED 2020, consolidando ahora 88 reactivos que servirán

para medir el funcionamiento de la GpR tanto para las entidades federativas como para los municipios. Este cambio es drástico ya que para el 2018, el número de reactivos para las entidades federativas eran de 207, mientras que para el diagnóstico de los municipios/DTCDMX contemplaba 202 ¹⁸.

Para este año 2020, se mantuvieron las 32 entidades federativas y los 31 municipios y una DTCDX con mayor población. Los demás 32 entes públicos fueron resultado de una muestra aleatoria entre municipios y DTCDMX con una población de más de 25 mil habitantes, con el propósito, menciona el documento, de diagnosticar el avance de la implementación del PbR-SED en demarcaciones con diferentes características y capacidades institucionales.

En términos de estructuración y composición, además de las siete etapas del ciclo presupuestario y la sección de buenas prácticas que estaban contempladas en años anteriores, se adhiere la sección de consolidación la cual, señala el documento, tiene la finalidad de valorar cuantitativa y cualitativamente el grado en el que tanto el marco jurídico como los instrumentos institucionales con los que cuentan los entes públicos, les han permitido garantizar la continuidad de la experiencia en materia presupuestaria y programática, así como en el resto de las etapas del ciclo presupuestario, y analizar si la información que se genera, sobre todo, en las etapas seguimiento y evaluación.

Por lo que las secciones que comprende el diagnóstico PbR-SED 2020 son las siguientes:

¹⁸ Cabe destacar que el Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño 2021, no señala el número de reactivos para el año 2019, el documento señala textualmente que, para ese año, la integración del Diagnóstico PbR-SED 2019 se realizó a través de análisis cualitativo de las principales acciones que los entes públicos han ejecutado, con el objeto de contribuir a la implementación y operación del PbR-SED en sus ámbitos locales. El Informe muestra una síntesis de las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en torno a la operación y la consolidación del modelo PbR-SED, mismas que fueron identificadas por los representantes de los gobiernos subnacionales.

Tabla 3.

*Secciones y criterios para la ejecución del Diagnóstico PbR-SED de la SHCP en el año 2020.
Fuente: Elaboración Propia con base a información del Informe del avance alcanzado por las
Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de
México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema
de Evaluación del Desempeño 2021.*

Sección	Elementos de Análisis
1. Planeación	<ul style="list-style-type: none">• Plan Estatal/Municipal/Local de Desarrollo• Programas Derivados de la planeación estatal/local• Vinculación con Objetivos de Desarrollo Sostenible
2. Programación	<ul style="list-style-type: none">• Información Programática• Diagnóstico de PP• Padrones de Beneficiarios
3. Presupuestación	<ul style="list-style-type: none">• Estados Financieros• Criterios CONAC• Endeudamiento• Uso de Información de desempeño• Paquete económico• Documentos difundidos en lenguaje ciudadano
4. Ejercicio y control	<ul style="list-style-type: none">• Etapas contables de ingresos y egresos• Regulación de la mecánica operativa de los Programas Presupuestarios• Métodos de contratación
5. Seguimiento	<ul style="list-style-type: none">• Indicadores de Desempeño• Seguimiento de objetivos y metas

6. Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Anual Evaluación (PAE) • Evaluaciones realizadas • Seguimiento a recomendaciones de evaluaciones
7. Rendición de Cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta pública • Auditorias • Control Interno
8. Consolidación	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación y operación del PbR-SED
9. Buenas prácticas	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones innovadoras para implementar el PbR-SED

Cabe señalar que la estructura de secciones del diagnóstico PbR-SED 2020 coincide, al menos, en las etapas del ciclo presupuestario en relación a los lineamientos Generales de Gestión para Resultados para la Administración Pública del Estado de Guanajuato. Al respecto, el informe describe cada una de las secciones con la finalidad de ofrecer una explicación completa, para que los entes públicos conozcan el objetivo de su análisis para cada respectiva sección del diagnóstico PbR-SED 2020.

Para efectos analíticos de esta investigación y al saber que cada etapa del ciclo presupuestario del diagnóstico PbR-SED 2020 coincide con los propuestos por los lineamientos Generales de Gestión para Resultados para la Administración Pública del Estado de Guanajuato, se ofrecerá una comparativa en cuanto a las definiciones en estas siete primeras secciones del diagnóstico. Permitiendo para los dos documentos normativos, un análisis de la definición a nivel objetivo de cada etapa del ciclo presupuestario.

Tabla 4.

Cuadro comparativo de criterios de la GpR entre el diagnóstico PbR-SED y los Lineamientos de GpR en Guanajuato. Fuente: Elaboración propia con base a información del Informe PbR-SED 2020 y los lineamientos generales de gestión para resultados para la administración pública del estado de Guanajuato.

Planeación

Diagnóstico PbR-SED 2020
Permite identificar si los distintos programas y políticas públicas contribuyen al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Estatal o Municipal (Local) de Desarrollo. Tiene como propósito concretar la visión de desarrollo social, económico y político del gobierno local.
Lineamientos Generales de Gestión para Resultados para la Administración Pública del Estado de Guanajuato
El objetivo es la formulación y administración de los instrumentos de planeación del desarrollo del Estado.

Programación

Diagnóstico PbR-SED 2020
Permite identificar si el ente público aplica los mecanismos y catálogos establecidos en la normatividad aplicable. Asimismo, se definen los Pp que tendrán a cargo las dependencias y entidades durante el ejercicio fiscal (Estructura Programática).
Lineamientos Generales de Gestión para Resultados para la Administración Pública del Estado de Guanajuato
El Objetivo es definir los Programas presupuestarios, así como describir de manera detallada las metas de los procesos y proyectos, y documentar las alternativas de gasto por unidad de producción y proceso.

Presupuestación

Diagnóstico PbR-SED 2020

Permite identificar si se cuenta con una adecuada asignación, distribución y destino de los recursos públicos, considerando las etapas de planeación y programación, a través del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de los entes.

**Lineamientos Generales de Gestión para Resultados para la Administración
Pública del Estado de Guanajuato**

El objetivo es elaborar el presupuesto y costeo de actividades, identificando los insumos, considerando las alternativas y jerarquizando las acciones que permitan el cumplimiento de metas definidas en la etapa de programación, y los resultados del desempeño.

Ejercicio y Control

Diagnóstico PbR-SED 2020

Permite identificar los elementos con los que cuentan los entes públicos para verificar el adecuado ejercicio de los recursos que les fueron asignados, conforme a las reglas establecidas en distintas leyes y conforme a un calendario determinado, promoviendo así un ejercicio eficiente de los mismos y con enfoque al logro de resultados.

**Lineamientos Generales de Gestión para Resultados para la Administración
Pública del Estado de Guanajuato**

El objetivo consiste en ejercer eficientemente los recursos programados, conforme al calendario, y cumplir con las metas establecidas para el ejercicio fiscal correspondiente.

Seguimiento

Diagnóstico PbR-SED 2020

Permite identificar si el ente público genera la información necesaria sobre el avance en las metas de los indicadores y sobre el ejercicio de los recursos asignados, además de contribuir a la toma de decisiones con información de calidad para la asignación y reasignación del gasto.

**Lineamientos Generales de Gestión para Resultados para la Administración
Pública del Estado de Guanajuato**

El objetivo consiste en recopilar información relevante y generar evidencia del avance de los logros y ejercicio de los recursos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.

Evaluación

Diagnóstico PbR-SED 2020
Permite identificar si el ente público cuenta con el marco normativo, los mecanismos e instrumentos necesarios para desarrollar la fase de evaluación como un análisis sistemático y objetivo de los programas y políticas públicas para determinar si la asignación de 22 recursos fue pertinente y se lograron los resultados esperados, así como su eficiencia, eficacia, calidad, impacto y sostenibilidad.
Lineamientos Generales de Gestión para Resultados para la Administración Pública del Estado de Guanajuato
El objetivo se encuentra en la valoración objetiva de los resultados del ejercicio de los recursos públicos para identificar medidas a implementar que contribuyan a la mejora continua de los Programas presupuestarios, procesos y proyectos

Rendición de Cuentas

Diagnóstico PbR-SED 2020
Permite identificar los elementos utilizados para dar cuenta de los resultados del ejercicio de los recursos públicos, así como la disponibilidad de información en formatos y lenguajes accesibles para la ciudadanía, de conformidad con la normatividad aplicable y conforme a los criterios de la política de Gobierno Abierto.
Lineamientos Generales de Gestión para Resultados para la Administración Pública del Estado de Guanajuato
El objetivo es publicar la información que se genere en las etapas del ciclo presupuestario, bajo los principios de accesibilidad, integralidad, oportunidad, gratuidad y no discriminación, promoviendo la participación ciudadana en los términos de la normatividad aplicable.

Esta comparativa permite observar los componentes que le dan sentido a cada etapa del ciclo presupuestario a nivel federal como estatal. Además, en cada etapa se vislumbra la necesidad de estimular y fortalecer capacidades institucionales que respondan y atiendan a la GpR, tanto del diagnóstico a nivel federal como de los lineamientos a nivel estatal. Ya los equipos de GpR de Guanajuato previnieron este aspecto.

Es evidente que en ambos documentos la descripción para cumplimentar con la GpR muestre distintas apreciaciones debido al alcance de cada uno de estos. Mientras que el gobierno estatal puntualiza explicaciones en un sentido técnico, las definiciones del diagnóstico desarrollado a nivel federal señalan aspiraciones tanto técnicas como políticas. La interiorización de los conceptos, la capacidad de respuesta y el entendimiento simbólico de sus etapas, condiciona el desempeño y cumplimiento de la GpR a nivel organizacional. Los respectivos retos organizacionales e institucionales que los entes públicos enfrentan al interiorizar estas etapas del ciclo presupuestario condicionan la implementación de la GpR, pues ralentiza el grado de avance tanto en gobierno estatales y municipales, debido al enfrentamiento de rutinas organizacionales y reglas informales particulares, que distancian el enfoque normativo de aplicación de la GpR. Otro aspecto destacable es la temporalidad del criterio. Mientras que las definiciones del diagnóstico se perciben como descripciones guía para conocer qué es lo que se toma en cuenta para calificar el reactivo, en los lineamientos se establecen recomendaciones para fortalecer las áreas involucradas en el cumplimiento de la GpR.

En general, en ambos documentos, si bien no existe una completa similitud en cuanto sus definiciones, en términos de gestión pública, si incentivan el hecho de institucionalizar los componentes que le dan sentido a la GpR desde etapas de atención, gestación e implementación. Es decir, estos ejercicios concientizan y demuestran que formalizar la GpR implica esfuerzos tanto técnicos como políticos, pero apuestan de que esta estrategia de gestión es fundamental para racionalizar la actividad gubernamental a escala federal, estatales y municipales.

En ese sentido, al año 2020, Guanajuato se posiciona en el lugar número 7, considerado como un lugar “medio alto”¹⁹ del ranking de clasificación del nivel de avance de

¹⁹ De acuerdo al Anexo 1 del Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado

las entidades federativas. Teniendo un lugar por encima de la media nacional que es de 68.2% y únicamente superado por Oaxaca, Estado de México, Yucatán, Baja California, Sonora y Puebla.

Con ello se concluye que, interiorizar el instrumento de gestión, implica un gran esfuerzo en los entes públicos, primeramente, al consolidar áreas técnicas que den respuesta a estos compromisos de gestión e implementación de la GpR y, segundo, por lograr transmitir, el componente simbólico de la lógica de resultados, como aspecto que genera valor público.

3.4.6 Los Desempeños de León y Valle de Santiago a Partir del Informe SED-PbR 2020

Desde el año 2015, el diagnóstico PbR-SED ha incluido en su estudio a los municipios considerándolos como sujetos obligados a responder a su compromiso con la GpR, seleccionando para su informe 64 municipios para el análisis. Los criterios de selección se basan por el mayor tamaño de la población, tomando 32 municipios con la mayor población de cada entidad federativa de acuerdo con lo emitido por INEGI. Los 32 municipios restantes fueron seleccionados por un proceso de aleatorización simple de un universo que integra a dicho entes públicos con población mayor a 25 mil habitantes. El diagnóstico manifiesta que esta nueva selección permitirá dar oportunidad a un universo más amplio de municipios y DTCDMX para la observancia del cumplimiento del PbR-SED.

Para el caso de Guanajuato, los municipios seleccionados fueron León y Valle de Santiago. Atendiendo a los anteriores criterios, León, al ser el municipio con mayor población en la entidad federativa con un total de 1,721,215 habitantes (INEGI,2020) y Valle de Santiago elegido de manera aleatoria, que, para precisar la información, este municipio cuenta con un total de 150,054 habitantes, pero su población está por arriba de la media (INEGI, 2020).

Para efectos de esta investigación se precisa el desempeño de estos dos municipios cumplimentando los criterios del informe para posteriormente comprender una ruta de

en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño, el nivel de avance se considera ALTO cuando obtienen una valoración global de entre 81% y 100%; se considera MEDIO-ALTO cuando la valoración global obtenida va de 66% a 80%; se considera MEDIO cuando se obtiene una valoración de entre 51% y 65%; y finalmente, se considera BAJO cuando la valoración global no supera el valor de 50%.

análisis de las capacidades institucionales necesarias para gestar e implementar la GpR. Cabe aclarar que, el informe no precisa las áreas de oportunidad y fortalezas por municipios en cada uno de sus criterios, pero si lo realiza de manera generalizada, además, para este ejercicio no se localiza el desempeño del municipio de Xichú, dado que no fue seleccionado ni en la categoría de mayor población ni la categoría aleatoria, por lo que la comparación en este apartado se limitará únicamente al municipio de León y de Valle de Santiago, de las cuales se obtiene los siguientes resultados:

- Para el rubro de planeación se cataloga al municipio de León en un nivel bajo en contraste con el municipio de Valle de Santiago quien adquiere un valor alto.
- Para el rubro de programación el promedio fue de 28.5% situando tanto a León como Valle de Santiago por encima de la media, pero en una clasificación de nivel “bajo”.
- En la sección de presupuestación el promedio marcado para los municipios es de 55.2%, situando a León y Valle de Santiago por encima del promedio. Ambos en la clasificación “Medio Alto”.
- Para el rubro de ejercicio y control el promedio local se situó en un 32.5%. Posicionándose Valle de Santiago por debajo de la media en la clasificación “Bajo” mientras que León se sitúa por encima del promedio una la clasificación “Medio”.
- En relación con el seguimiento el promedio se coloca en un 38.9%. Tanto León como Valle de Santiago se sitúan por encima de la media. El primero en el rubro “Medio Alto” y el segundo en el rubro “Medio”.
- En el tema de evaluación el promedio local se coloca en el porcentaje 33.5%. Situando a Valle de Santiago en la clasificación “Bajo”, incluso del promedio y destacando que León se encuentra en el primer lugar de los municipios dentro de la clasificación “Alto”.
- En la sección de rendición de cuentas el promedio se localiza con un 43.8%. Estando Valle de Santiago por encima de la media en la clasificación “Medio Alto” y León por debajo en la clasificación “Bajo”.
- Por último, para la sección consolidación, la media se localiza con un 25%. Colocándose Valle de Santiago por encima de la media y a León por debajo de ella. Ambos en la clasificación “Bajo”.

Tabla 5.

Valoración del desempeño gubernamental municipal de Valle de Santiago con respecto al Informe PbR-SED 2020 Fuente: Elaboración Propia con base a información del Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño 2020.

Municipio de Valle de Santiago				
Criterio	Calificación			
	Bajo	Medio	Medio Alto	Alto
Planeación				X
Programación	X			
Presupuestación			X	
Ejercicio y control	X			
Seguimiento		X		
Evaluación	X			
Rendición de cuentas			X	
Consolidación	X			

Tabla 6.

Valoración del desempeño gubernamental municipal de León con respecto al Informe PbR-SED Fuente: Elaboración Propia con base a información del Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño 2020.

Municipio de León				
Criterio	Calificación			
	Bajo	Medio	Medio Alto	Alto
Planeación	X			
Programación	X			
Presupuestación			X	
Ejercicio y control		X		
Seguimiento			X	

Evaluación				X
Rendición de cuentas	X			
Consolidación	X			

Tabla 7.

Valoración final del Informe PbR-SED con respecto a los desempeños de los gobiernos municipales de León y Valle de Santiago. Fuente: Elaboración Propia con base a información del Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño 2020.

Criterio	Calificación			
	Bajo	Medio	Medio Alto	Alto
Planeación	León			Valle de Santiago
Programación	Valle de Santiago/ León			
Presupuestación			Valle de Santiago/ León	
Ejercicio y control	Valle de Santiago	León		
Seguimiento		Valle de Santiago	León	
Evaluación	Valle de Santiago			León
Rendición de cuentas	León		Valle de Santiago	
Consolidación	Valle de Santiago/ León			

3.4.7 Reflexiones Técnicas y Metodológicas a Partir del Diagnóstico PbR-SED a Partir del Desempeño de los Municipios de Guanajuato

A partir de lo analizado, se destacan varios elementos con respecto al diseño técnico y metodológico del diagnóstico PbR-SED. En primer lugar, el único criterio que toma en cuenta la SHCP para la selección de entidades federativas y municipios pasa por aspectos poblacionales como el número de habitantes. Los criterios que tengan que ver con aspectos técnicos, organizacionales o de capacidades institucionales no son tomados en cuenta.

Aun cuando el otro proceso sea aleatorio, tomar en cuenta criterios organizacionales permitiría tener mayores elementos para una clasificación de casos acorde a las posibilidades del cumplimiento y desarrollo de la GpR, ya que el instrumento de GpR va dirigido hacia las organizaciones públicas, tomar en cuenta el número de habitantes como criterio fundamental no vincula la relación con la gestación, implementación y desempeño de los componentes que hacen posible el instrumento de gestión. Relacionado a lo anterior, los reactivos del diagnóstico son diseñados para las organizaciones públicas de los entes públicos, comprendidas como aquellas que generan programas presupuestarios para generar valor público y aumentar la calidad de vida de las personas.

En el análisis comparado de los gobiernos municipales de León y Valle de Santiago gestando e implementando la GpR a través de los componentes del PbR y SED, se suscitan aspectos peculiares. En primer lugar, que las dimensiones poblacionales no son criterios determinantes para anticipar buenos o malos desempeños de los gobiernos municipales implementando la GpR. Es decir, no por concentrar mayor número de habitantes significa un fortalecimiento institucional proporcional que permita asegurar buenos desempeños en las diversas etapas de los ciclos presupuestarios y demás componentes de la GpR.

En segundo lugar, que la composición orgánica de la administración pública se percibiría inerte si no se presta atención a las capacidades institucionales que le dan sentido a la lógica de resultados. El nivel de las capacidades institucionales que se desempeñan en los gobiernos condiciona la gestación e implementación efectiva de la GpR. Es decir, no por contener un gran número de Secretarías, dependencias, departamentos o áreas signifique un mayor cumplimiento de la GpR. Podrán entenderse como medios que la posibilitan, pero no como fines que le dan sentido a su cumplimiento.

Tercero, la desarticulación en las etapas del ciclo presupuestario para implementar el PbR-SED. No por obtener un buen resultado en alguna de las etapas del ciclo presupuestario, significa esperar, de manera causal, la obtención de buenos resultados en los demás rubros. Por ejemplo, se manifiestan fenómenos organizacionales interesantes que, aun cuando existe un amplio fortalecimiento institucional en la cultura de la evaluación, no signifique que la etapa inicial de planeación se detone de la misma forma. Cada etapa tiene un alto nivel de rigurosidad metodológica que, aun cuando es vinculante, tiene ambientes organizacionales particularizados, los cuales hay que atender a través de capacidades institucionales, para que los diversos engranajes que le dan sentido a la GpR, no impidan o ralenticen rutinas organizacionales formalizadas para seguir perfeccionando la implementación del instrumento de gestión.

Estas tres ideas, manifiestan que los trabajos de diagnóstico PbR-SED, además de dar información sobre los avances de la gestación e implementación de la GpR, incitan a reflexionar sobre el grado de institucionalización para consolidar las rutinas organizacionales que dan sentido a la lógica de resultados. Los componentes organizacionales juegan un papel relevante desde perspectivas a nivel micro y macro de las administraciones públicas municipales, pues como se ha mencionado, las actividades operativas dan el sentido racional de las rutinas organizacionales y con ello crear un ejercicio técnico racional-normativo, la cual controle y vigile comportamientos organizacionales fuera de las intenciones de generar el instrumento de gestión.

Por ello, aun sabiendo de la tarea titánica de recolectar información sobre los resultados de sus desempeños, analizar su composición tanto orgánica como de recursos humanos, serán elementos clave para determinar factores que imposibiliten una exitosa implementación de la GpR.

3.4.8 La Apreciación de la Gestación e Implementación de la GpR en Guanajuato Desde la Perspectiva Organizacional: Memorias Técnicas de Gestión

Dado que el “Informe PbR-SED”, así como los “Lineamientos Generales de Gestión para Resultados para la Administración Pública del Estado de Guanajuato”, dictan componentes técnicos para que las organizaciones públicas atiendan de manera anual y con ello generen un historial de desempeño en la gestación e implementación del instrumento de gestión, este

capítulo culmina con la realización de una serie de entrevistas a los titulares, servidores y servidoras públicas que se desempeñan en las Secretarías y entidades anteriormente señaladas en Guanajuato: SFIA, ASEG, STRC e IPLANEG. Son estas Secretarías y entidades las que, de alguna manera, sostienen la vigilancia en el grado de implementación de la GpR.

Debido a su importancia en Guanajuato, se realiza una interacción con servidores públicos considerados autoridades en el tema, con la finalidad de obtener conocimiento histórico-técnico del instrumento de gestión desempeñándose en estas unidades administrativas y a su vez —conocer desde la perspectiva estatal, los retos y avances de la GpR relacionadas con las prácticas y rutinas organizacionales observadas al cumplimentar con el instrumento de gestión así como el desenvolvimiento de las estrategias de coordinación y comunicación intergubernamental para incentivar el uso de la herramienta.

Del mismo modo, ya que el desempeño de Guanajuato de acuerdo a los criterios del Informe del diagnóstico SED-PbR, ha sido satisfactorio —así lo manifestaron los respectivos resultados tanto de los gobiernos municipales como de la entidad federativa—, es de interés identificar los elementos distintivos de los fenómenos organizacionales de los gobiernos de León, Valle de Santiago y Xichú, pues se detona un campo analítico para comprender los motivos por los cuales se dan estos resultados, qué paquete de incentivos existen en las respectivas organizaciones públicas, cómo es la interiorización de los procesos y qué aspectos se toman en cuenta para transitar hacia modelos de gestión distintas. La percepción de quienes vigilan el cumplimiento de la GpR juega un papel importante para percibir factores y elementos que hacen distintivo la GpR en Guanajuato, de ahí el interés por detonar herramientas cualitativas, pues estas percepciones contribuirán a descubrir el grado de relación de las capacidades institucionales como factores que condicionan una buena implementación de la GpR.

Los elementos considerados para seleccionar a los servidores públicos para la implementación de las entrevistas fueron los siguientes:

- Por la frecuencia con la que interactúa en la vigilancia y cumplimiento de la GpR en el organismo público donde labora.

- Por el tipo de cargo gerencial que le permite ver el desempeño de la organización pública en la que labora, monitoreando el cumplimiento de alguno de los componentes de la GpR.
- Por su involucramiento con los procesos de reforma y de actualización del instrumento de gestión.
- Por su cercanía con servidores públicos a nivel gerencial involucrados en la cumplimentación de la GpR.
- Por su capacidad de influencia para recomendar, persuadir o encaminar a otros organismos públicos y/o administraciones públicas municipales en el cumplimiento de la GpR.
- Por su posición política para generar cambios organizacionales.

Estos criterios son el marco referencial para la selección de servidores públicos estatales, logrando concretar 8 entrevistas a niveles gerenciales —dos por cada componente: planeación, diseño, resultados, auditorías—, y de los cuales se mantendrán en el anonimato, obteniendo la posibilidad de relacionar la información en cada una de las áreas propuestas de esta investigación, para el grado de similitudes y diferencias en las percepciones, independientemente de que los servidores públicos se encuentren laborando en una misma dependencia pública estatal.

Para la formulación de las preguntas, el diseño es particularizado de acuerdo con los componentes de la GpR, tomando en cuenta la dependencia pública de la cual está relacionada, ya que cada una de ellas tiene atribuciones y acciones de naturaleza distinta, sin que esto signifique que no esté relacionada con el instrumento de gestión. Todo esto explicado en el apartado metodológico anterior. La “artesanía” de articular la información para comprender el modelo del instrumento de gestión de Guanajuato es el reto de aterrizar las apreciaciones de cada uno de los servidores para comprender la dinámica organizacional y política que se ha desarrollado para consolidar el instrumento de GpR, al menos a nivel estatal.

3.5 Experiencias de la Consolidación de los Componentes de la GpR en Guanajuato: Narrativas Recolectadas a Partir de Reflexiones de Funcionarios Públicos.

La gestación y construcción de la GpR en Guanajuato ha sido una acción que ha institucionalizado una serie de rutinas organizacionales en las organizaciones públicas estatales. Muestra de ello es la construcción de lineamientos de carácter responsiva para adoptar el instrumento de gestión. A pesar del conocimiento adquirido, que ha ido hilando esta investigación sobre la historia del instrumento de gestión en la entidad federativa, es relevante recuperar las percepciones de los servidores y ex servidores públicos de dinámicas estatales, para articular, a través de la revisión de literatura y los desempeños gubernamentales, para obtener respuestas con respecto a la pregunta central de esta investigación.

Dentro de los objetivos que se plantea esta sección están el conocer desde la perspectiva de la administración pública estatal, a través de su composición orgánica centralizada y descentralizada, los retos y avances de la GpR en Guanajuato; además, está el identificar las estrategias de coordinación y comunicación intergubernamental para incentivar el uso de la herramienta de la GpR en las dependencias y áreas estatales; también en la comparación de prácticas y rutinas organizacionales que se desenvuelven dentro de ambientes formales e informales en las organizaciones públicas en la intención por cumplimentar de mejor manera con los preceptos del instrumento de gestión.

La estrategia que adopta la investigación para la obtención de información de primera fuente es a través de entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios públicos, servidores y exservidores públicos del gobierno estatal de Guanajuato. Debido a las circunstancias en las que lidia este trabajo en cuanto a las políticas de distanciamiento generados por la pandemia generada por el virus COVID-19 a nivel global, dichas entrevistas se efectúan de manera virtual con el fin de mantener la esencia del instrumento de recolección de información. Por cada componente se efectuaron entre siete y ocho preguntas detonantes, que permitieran el análisis y discusión del tema con el fin de enriquecer los temas.

3.5.1 El Desempeño del PbR

Como se ha señalado en este trabajo, la SFIA ha jugado un papel relevante en la consolidación de la GpR a través de la vía normativa. Esta Secretaría, además, dentro de sus

actividades administrativas, monitorea la acción de la presupuestación en la entidad de Guanajuato a través de todo su aparato orgánico administrativo. Por ello tiene un papel fundamental para que el PbR se consolide institucionalmente en las organizaciones públicas estatales.

El primer cuestionamiento tuvo el objetivo de reflexionar sobre lo que para las administraciones públicas guanajuatenses ha significado la implementación del PbR. Los actores estratégicos de la ASEG y de la SFIA coincidieron en destacar la idea en la que se ha tomado conciencia para gastar de mejor manera el presupuesto público, es decir, enfocar el uso de los recursos hacia áreas estratégicas para su mayor optimización. Además, se destaca que la implementación del PbR ha permitido crear un registro para precisar lo que se realiza en el aparato burocrático e identificar para qué se utilizan los recursos, de manera que se asignan estratégicamente los recursos humanos y tecnológicos dependiendo de la actividad en la que se describe como relevante para llevar a cabo una acción presupuestaria.

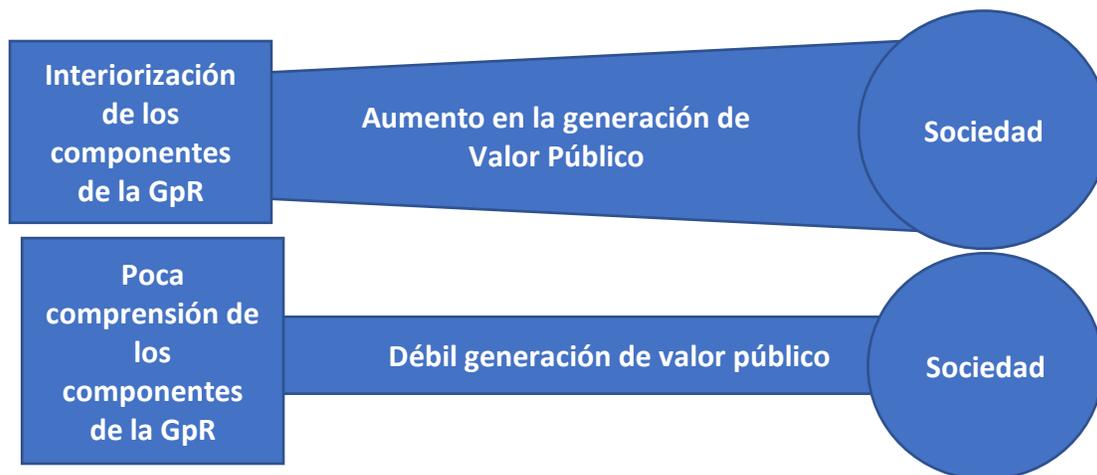
“Se hicieron capacitaciones para encanchar con el tema. Los servidores anteriormente comprendían el PbR como llenar únicamente formatos, rompiéndose el paradigma de cumplir por cumplir. Ahora saben que se vigila y que se genera valor público”

En ese aspecto, la siguiente inquietud está relacionada con conocer la interacción entre dependencias y entidades estatales con la SFIA, pues como se ha mencionado, es en esta área donde se sitúa el rumbo, perfeccionamiento y corrección del ejercicio del PbR. La inquietud se origina para detectar cambios en los patrones de comportamiento de las organizaciones al poner pautas que sistematizaban y formalizaban la actuación del servidor público con respecto al sentido del presupuesto. Al respecto, se mencionó que se identificaron patrones relacionados con la incertidumbre y angustia por los cambios y exigencias que solicitaba el PbR. Para disminuir este cambio abrupto en sus rutinas organizacionales, la SFIA llevó a cabo capacitaciones para vincular los nuevos esquemas de trabajo a las acciones organizativas de cada dependencia o entidad estatal. Se destaca que dentro de lo arraigado como rutina organizacional eran elementos sumamente operativos, los cuales no permitían visibilizar a los servidores públicos de este nivel, la contribución de sus acciones con la generación de valor público. Además, se destaca que los gerentes de las dependencias o

entidades no lograban comunicar el sentido de la acción organizacional con el valor público, lo cual generaba una interacción mecanizada de las rutinas organizacionales.

Figura 11.

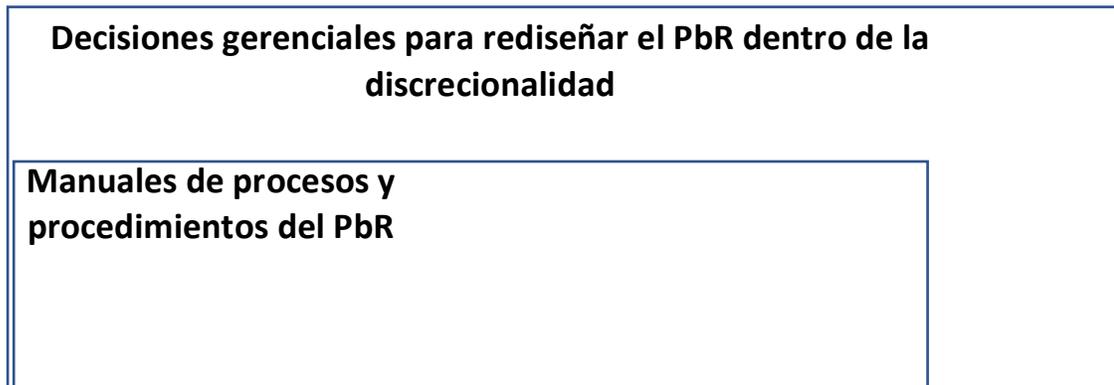
El sentido del desarrollo de los componentes de la GpR en las rutinas organizacionales. Fuente: Elaboración propia



En ese sentido se precisó el tipo de perfil para los enlaces de las dependencias públicas estatales que forman parte de los “Equipos GpR”, se detalla que el modelo “ideal” implica que tenga una cercanía con el titular de la dependencia, conocimiento sobre la esencia del ejercicio, previo conocimiento sobre la estructura de la administración pública, además de elementos como habilidades para obtener información de forma vertical y horizontal en la organización. Por otra parte, el esfuerzo institucional de las organizaciones gubernamentales para impulsar el tema del PbR en su campo, ha implicado mantener un ejercicio del cuidado de las reglas formales, sin embargo, durante su proceso de implementación, se suscitan una serie de actos, los que puedan ralentizar la acción. Por ejemplo, con la llegada de nuevos directores generales o de área, propician cambios apresurados en las rutinas organizacionales, los cuales buscan materializar sus esquemas de trabajo y un “ideal” de eficacia, lo cual, mientras se transita el cambio de manera formal en los manuales de procesos y procedimientos, la informalidad de la actividad se presenta durante este lapso, generando discontinuidad en la eficiencia y confusión en el ejercicio.

Figura 12.

La subordinación de los documentos administrativos a partir del papel de los gerentes públicos



Para la implementación del PbR en las dependencias gubernamentales, se resalta la necesidad de la estandarización de los procesos, como una acción que da continuidad y formalidad para para que el instrumento de gestión funcione. Esta estandarización de procesos, si bien es algo que cualquier manual recomienda, la realidad organizacional resulta de inexistentes registros administrativos que impiden dar continuidad a las acciones, es decir, no logra materializarse el sentido de la estandarización ni de la eficiencia en cuanto a la construcción de base de datos e información sobre el desempeño, siendo aun elementos pendientes para las organizaciones públicas estatales .En cuanto a conocer cuáles son los primeros obstáculos que se enfrenta al instaurar el modelo del PbR a las dependencias públicas, se destacan, en primer lugar, una distinción en los procesos del diseño de los programas presupuestarios y la implementación de estos. Los servidores de la ASEG mencionan que cada proceso conlleva acciones distintivas que condicionan la efectividad de los programas presupuestarios, pero también se aprecia que el éxito está condicionado sobre los perfiles del personal y el impulso para generar incentivos, acordes hacia un sentido de voluntad propia más que restrictivos o sancionables, todo ello en una perspectiva técnica.

“Comúnmente se percibe que el ejercicio del PbR está fraccionado. Se debe incentivar en encadenar los procesos, que no se tornen aislados y lo que juega un papel importante es que entre organismos nos comuniquemos”

En segundo lugar, es que el desempeño de los servidores públicos varía de acuerdo con el grado de visibilidad e interacción con el ciudadano. Se precisa que los incentivos deben encauzar hacia mantener el sentido de comprender el carácter de lo público y la generación de valor público. El reto a afrontar por parte de las organizaciones públicas está en cómo posibilitar incentivos para que los servidores públicos sean redituados en cuanto a una gratitud de su desempeño desde una perspectiva ciudadana

Figura 13.

El desempeño del servidor público a partir de la GpR. Fuente: Elaboración Propia.



La generación de los esquemas de incentivos deberá considerar entonces, que la motivación parte con la interacción ciudadana. De tal manera que, quienes operan los programas, pocas veces puedan homologar su interacción con la gente, debido a la naturaleza de sus atribuciones. Lo cual se reflexiona en la órbita de lo local que, las actividades en el servicio público estarán distinguidas por actos orgánicos y otros mecanizados, sin embargo, es necesario estimular el sentido de sus actividades (rutinarias), hacia la consecución de valor público y construcción de valor público. Lo cual permite cuestionarse, ¿cómo lograr que tanto actividades orgánicas y mecánicas en las organizaciones públicas logren percibir el sentido del valor público y aumento de la calidad de vida de las personas, siendo conceptos abstractos? La adopción del PbR puede percibirse alejada por algunos segmentos de las organizaciones públicas derivado de su actividad mecánica procesal y con mayor cercanía de aquellas en las que sus actividades sean orgánicas y dinámicas. Pues es necesario recordar que el fin último del instrumento de gestión es generar valor público.

Tabla 8.

Ideas centrales del levantamiento de entrevistas con respecto al funcionamiento de la GpR a partir de la perspectiva del PbR. Elaboración propia.

Significado del PbR para Guanajuato	<ul style="list-style-type: none">• Concientización del uso y gasto del presupuesto.• Consolidación de herramientas técnicas y organizacionales para operar el presupuesto.
Interacción entre dependencias públicas con respecto al PbR	<ul style="list-style-type: none">• Percepción de nuevas rutinas organizacionales sin precisar el sentido de su realización (conocimiento disperso).• Responsabilidad organizacional a escala de mandos medios y gerenciales para aterrizar el sentido del PbR en la organización (nivel operativo).• Fortalecimiento del enfoque transversal de las rutinas organizacionales a nivel organizacional.
Esfuerzos institucionales y fortalecimiento organizacional	<ul style="list-style-type: none">• La normatividad como incentivo para encaminar los esfuerzos institucionales hacia el entendimiento del PbR.• Consolidación de lineamientos para afianzar reglas formales que concentren, organicen y recauden rutinas organizacionales.• Creación de equipos de trabajo, como estrategias innovadoras, que vigilan internamente el cumplimiento del PbR.
Percepción de los principales obstáculos de los municipios con el PbR	<ul style="list-style-type: none">• Fragilidad institucional derivado del nulo entendimiento a escala organizacional.• El diseño de los programas presupuestarios solo son esfuerzos a corto plazo; el sentido de las políticas públicas, a largo plazo.• Ausencia de una autoridad municipal articuladora para la vigilancia del cumplimiento del PbR.• Percepción de acciones “sancionadoras” que condicionan la continuidad de los cargos públicos.• Desarticulación a nivel organizacional para comprender la relación del PbR en la generación del valor público.• Insuficiencia presupuestal para crear nuevas áreas, dependencias u organismos públicos que acompañen la institucionalización del PbR.

	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de atribuciones (formales) y encomiendas (informales) para desempeñar actividades espontaneas que respondan al PbR.
Principales recomendaciones para su fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivación del uso eficiente del presupuesto como el primer engranaje que transforma positivamente la calidad de vida de las personas. • Comprensión de que la capacitación en materia de PbR debe ser constante y acorde a resultados obtenidos en cada ejercicio fiscal. • Fortalecimiento de la base de datos municipales encaminado a la vigilancia del uso del recurso para cada actividad en específico. • Articulación de los procesos para la reducción en la duplicidad de actividades y reglas informales.
Percepción de capacidades institucionales para fortalecer el PbR	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis: con el fin de comprender el sentido metodológico del PbR. • Organización: con el propósito de comprender las acciones dentro de un ciclo presupuestario y con ello utilizar la información para institucionalizar las actividades. • Conocimiento del servicio público: implicando la composición y estructura de la administración pública, así como las leyes, las cuales, motivan su actividad.

3.5.2 La Implementación del SED

En cuanto a la evaluación, en párrafos anteriores se ha explicado la labor que ha realizado la ASEG por incentivar el SED en Guanajuato. El ejercicio de la evaluación, que pretende encontrar la racionalidad de las decisiones sobre el gasto público, establece un conjunto de proposiciones que describen y expliquen con precisión las razones de los tomadores de decisiones (Salcedo, 2011). Se conjunta información sobre cómo ha sido el desempeño de las organizaciones públicas estatales en relación con la actividad de la ASEG para incentivar, desde sus atribuciones, el sentido de la evaluación para las propias áreas, pero a su vez, en la importancia y utilidad para el buen funcionamiento estatal.

En ese sentido la planeación tiene un papel importante. La razón está en que se considera uno de los elementos que le da sentido al “por qué evaluar” desde una perspectiva

organizacional, pues se parte de la premisa que hubo una actividad gubernamental, planeada (formal o informalmente), pero que es decidida a partir de un presupuesto que la haga factible. En ese sentido, la planeación vino a reestructurar la forma de llevar a cabo las actividades y la evaluación en vigilarlas. Como parte de estas fortalezas que se perciben en la entidad, se ha detallado en capítulos anteriores que Guanajuato ha estado en los primeros lugares del ranking federal en la implementación del SED. En cuanto a precisar las razones por las cuales Guanajuato se encuentra en una posición, se manifiesta que la interiorización del sentido de la evaluación no ha sido para atender meramente a una normativa nacional, sino implicó crear una plataforma cooperativa organizacional y política que permeara hacia el interés social para responder a los objetivos de eficacia y eficiencia.

De acuerdo a servidores públicos en temas de planeación, para Guanajuato, la implementación del SED ha significado constituir un idioma técnico universal para todas las organizaciones públicas de la entidad y que poco a poco fue permeando a nivel municipal. Ante la primicia de que la planeación vino a replantear la forma de estructurar la actividad gubernamental, se detalla que la evaluación implantó el uso de los métodos para resaltar la relevancia del desempeño de las intervenciones gubernamentales. De alguna manera, Guanajuato interactúa con los ambientes académicos, esferas empresariales con alto nivel de experiencia que contribuyen a la sistematización del esfuerzo para documentar lo que se desarrolla.

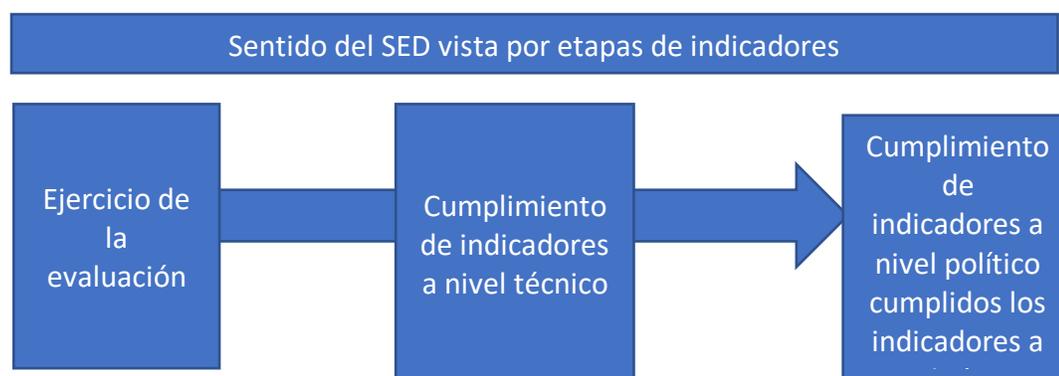
“Se abrió un camino para comenzar un idioma entre todos. La cuestión es que este camino no ha sido dinámico para avanzar más pronto. Si es un término que todo el mundo utiliza, no significa que está consolidado, hay que ver a los municipios, por ejemplo en temas de diagnóstico, planeación o evaluación”. [...] La evaluación vino a meterle método a los resultados,.

Sin embargo, la construcción del SED en Guanajuato, ha superado obstáculos tanto técnicos y políticos los cuales han sido parte del historial en la institucionalización de la evaluación. Como elemento inicial, las organizaciones públicas estatales no identificaban el sentido de la evaluación, pues aún se remarcaba el sentido de imperantes adjetivos para conocer si un desempeño es “bueno” o “malo”. Al no saber, por qué evaluar, se da el surgimiento de reglas

informales, en donde cada servidor público involucrado le dará distintos sentidos y valores en los procesos de evaluación. La compactación del sentido de la evaluación, entonces, pasa hacia el mejoramiento de los desempeños de los programas y políticas, que el presupuesto sea vigilado y afinado para próximos ejercicios fiscales, así como en el perfeccionamiento de la operación técnica y organizativa y, por último, por la voluntad de ser transparente. Estos cuatro elementos se consolidan como aquellos compromisos que le dan formalidad al sentido de la evaluación en Guanajuato y que ha articulado, de alguna manera, en un ejercicio sistematizado para constituir la cultura de la evaluación. Además, precisan las autoridades de estas organizaciones relacionadas con el ejercicio de la evaluación, si estos cuatro componentes, no logran articularse entre sí, la evaluación se entendería como vigilancia de indicadores técnicos, fuera de los componentes políticos que le dan sentido a la democracia.

Figura 14.

El sentido del SED en el entorno organizacional de la GpR. Fuente: Elaboración Propia



Por ello, el reto que ha detectado Guanajuato está en concretar metodologías que persigan un cumplimiento íntegro del sentido de la evaluación para que cada servidor público involucrado se apropie de la evaluación como un elemento fundamental para contribuir en la transparencia y rendición de cuentas.

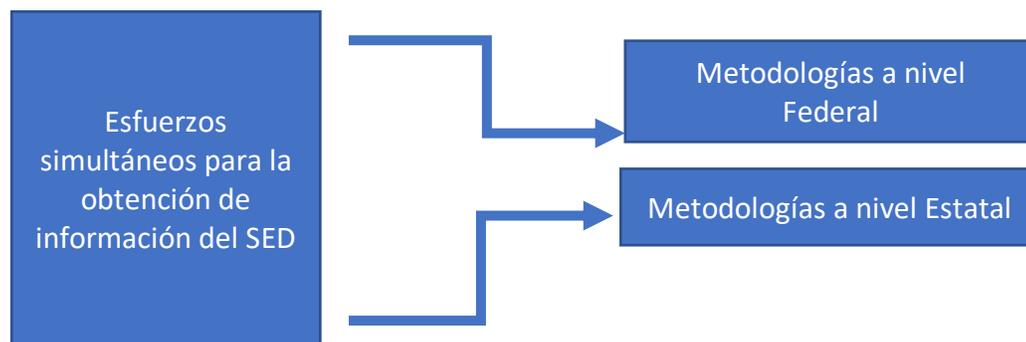
En cuanto a los elementos que se perciben aislados en el esfuerzo de concretar una cultura de la evaluación en Guanajuato, en primer lugar, se remarca que las metodologías implementadas y recomendadas por los organismos federales no logran obtener la información necesitada para crear y perfeccionar programas presupuestarios para los

organismos estatales. Es decir, los organismos estatales perciben que deben partir sus esfuerzos y recursos humanos, por un lado, a responder a lo que las metodologías federales solicitan y que condicionan a las autoridades estatales; pero muchas veces, al llevar a cabo ya un proceso de recolección de información, los propios organismos estatales deben ampliarlos de manera interna para aprovechar que mueven el aparato burocrático, optimizando los recursos para articularlos de acuerdo con su plataforma de acción estatal.

“[...] la Federación adoptó la herramienta de la evaluación pero se percibía en un sentido de castigo. Hay confusión en como se adoptan esas metodologías y por eso se genera la tropicalización: se reproduce el comportamiento organizacional de asumir las metodologías en los municipios”.

Figura 15

Duplicidad de esfuerzos para generar información con respecto al cumplimiento del SED. Fuente: Elaboración Propia.



En términos de capacidades institucionales, se resalta, al igual que en los anteriores componentes, que las personas gestoras de los programas, así como los que se encarguen de los ejercicios de la evaluación en sus áreas internas, dominen los términos, que conozcan el lenguaje técnico con el que se interactúa de manera cotidiana y como punto relevante, conozcan el sentido de las reglas formales, haciendo hincapié de las reglas informales que están comúnmente inscritas en la “atmosfera” de la administración pública. Justamente, en términos de equipamiento y fortalecimiento del sentido de la evaluación, la administración pública estatal ha interactuado con organismos externos para equipar las estructuras evaluativas de sus organismos públicos, es decir, se ha fortalecido a nivel federal y estatal el

sentido de la evaluación a partir del desempeño de actividades “creativas” para potencializar las posibilidades de fortalecer las capacidades institucionales de sus organizaciones públicas. A pesar de ello, se precisa que la evaluación puede distorsionarse en su ejecución debido a cómo es abordada por las organizaciones públicas que la llevan a cabo. Es decir, los objetos que son causales de evaluación, al no considerar las metodologías previas existentes, permiten una fragmentación y una “hiperclasificación” de la evaluación desvirtuando el objetivo en común por la cual fue motivada su acción. Por ejemplo, organismos como el de Educación, Desarrollo Social y Planeación en Guanajuato muestran un gran interés por llevar a cabo la actividad de la evaluación, sin embargo, no se ha precisado un modelo metodológico del tronco común que fortalezca lo que internamente se encuentra como obstáculos técnicos, administrativos y organizacionales dentro de sus respectivas áreas. Es decir, no existe un espacio donde se intercambien experiencias en torno cómo afrontar los errores metodológicos para llevar a cabo una evaluación con el fin de cocrear una metodología inicial para abordar la evaluación en un sentido técnico y organizacional.

Dado que la evaluación en Guanajuato se dimensiona como un esfuerzo en las que varias dependencias han tomado un rol relevante para crear las bases para generar una cultura en la ejecución de la actividad, las apreciaciones de los servidores públicos manifiestan que, al ampliarse los procesos, se pierde el objetivo inicial por la cual se evalúa en la GpR: generar valor público. Es decir, al suscitarse que la evaluación se impregne a un sentido técnico, la información arrojada desvirtúa la razón de la medición en la calidad de vida de las personas, cumpliendo meramente con instrucciones administrativas y distanciándose del valor político de la evaluación.

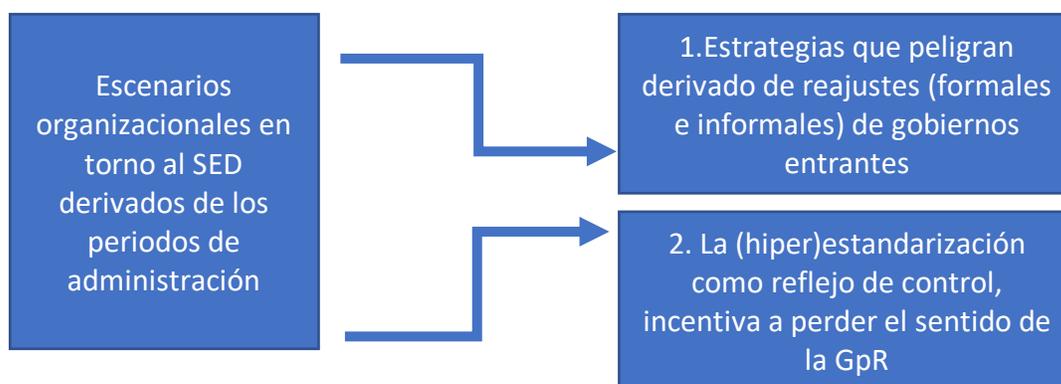
“Se recomendaría mostrar la bondad del instrumento de gestión y con ello de la evaluación, [...] cambiarles el paradigma en que el reconocimiento está en los resultados y solo así la inversión de evaluar no se percibiría en un gasto”

Los servidores públicos de la ASEG y del SFIA manifiestan que el SED de Guanajuato incentiva a la formulación de información a través de plataformas y bases de datos, pero no garantizan que las decisiones políticas adoptadas sean las adecuadas. En términos generales, las plataformas no avalan una efectiva toma de decisiones, sino que las bases de datos son

medios para que los *policy makers* logren tomar decisiones con mayor certeza preocupándose únicamente por el ambiente político que los rodea. Además, mencionan los peligros que implica desagregar la información de manera exorbitante, al no compaginar con las temporalidades de las gestiones administrativas, implica los siguientes escenarios: 1) que la información quede incompleta debido a los reajustes organizacionales (formales e informales) que conlleva la llegada de nueva nuevas estrategias de gobiernos entrantes y 2) que la (hiper)estandarización de información logre perder el sentido de la GpR, es decir, el surgimiento de percepciones de campos, criterios y rubros más relevantes e importantes que otros, mecanizando la obtención de información.

Figura 16.

Peligros latentes en las rutinas organizaciones adecuando el SED en las organizaciones. Fuente: Elaboración Propia.



En ese sentido, la evaluación, al darse por etapas y temporalidades, pierde la razón de que los resultados sean encaminados a medir las soluciones de los problemas públicos a través de intervenciones gubernamentales, generando que el SED sólo se preocupe por llenar campos virtuales solicitados para cumplir con encomiendas organizacionales. El reto que se observa es que la GpR expone fines abstractos los cuales hay que atender bajo dinámicas técnicas y organizacionales, las que no justamente están actualizadas, pues como ejemplo mencionado en esta interacción, se abusa de la creación de indicadores de eficacia las cuales serán medidos hasta al largo plazo²⁰

²⁰ En muchos casos, las políticas públicas se generan a partir de ideas abstractas, difíciles de explicar y persuadir a la ciudadanía sobre la idoneidad de la implementación. Pero, no por ello, signifique que la acción se aleje a decisiones técnicas y organizacionales, pues son estas las que adecuan lo abstracto hacia una lógica programática.

Tabla 9.

Ideas centrales del levantamiento de entrevistas con respecto al funcionamiento de la GpR a partir de la perspectiva del SED. Elaboración propia.

Significado del SED para Guanajuato	<ul style="list-style-type: none"> • Confianza en los procesos de planeación como antecelas para la ejecución de ejercicios de evaluación. • Corresponsabilidad de la transparencia y rendición a partir de niveles organizacionales.
Interacción entre dependencias públicas con respecto al SED	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor apertura del ejercicio de evaluación en las dependencias y organismos públicos estatales. • Los cuadros políticos confunden el sentido de la evaluación (esquemas de incentivos y castigos). • Desarticulación en la finalidad de la evaluación (por qué evaluar, qué evaluar y para qué evaluar) propiciando el surgimiento de reglas informales.
Esfuerzos institucionales y fortalecimiento organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Adopción de metodologías para la apropiación del ejercicio de evaluación. • Incentivos para transitar a diseños institucionales que fortalezcan una perspectiva de la evaluación a escala municipal y no a dimensiones determinadamente estatales.
Percepción de los principales obstáculos de los municipios con el SED	<ul style="list-style-type: none"> • Débil comprensión en la relación planeación-evaluación. • Nula formalización de la evaluación en los procesos organizacionales. • Las metodologías se adoptan bajo principios normativos sin interiorizarse de manera técnica. • Equipamiento organizacional e institucional desarticulado. • Periodos de gestión cortos para vigilancias de largo plazo. • Fragilidad institucional que genera la politización de la evaluación. • Los municipios se encuentran enclaustrados para determinar propósitos y fines de sus programas públicos derivado a una percepción de subordinación en cuanto al proceso de planeación-evaluación.
Principales recomendaciones para su fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Comprensión del ejercicio de la evaluación como proceso de mejora y no como elemento coercitivo. • Instauración de una unidad administrativa con atribuciones de vigilancia y articulación de los

	<p>ejercicios de evaluación en las diversas dependencias y organismos públicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de esquemas de evaluaciones a partir de las atribuciones básicas de los municipios partiendo de lo derivado del art. 115 Constitucional. • Instauración de una dinámica de competencia interna con incentivos favorables para aquellas dependencias u organismos públicos que fortalezcan sus áreas de evaluación.
<p>Percepción de capacidades institucionales para fortalecer el SED</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento del servicio público: las evaluaciones de política pública a escala estatal y municipal requieren de un alto nivel de coordinación. • Transversalidad: con el fin de que los organismos públicos comprendan que los resultados tienen un mayor impacto cuando articulan ejercicios técnicos y políticos.

4.3.3 La Institucionalización de la Planeación

La planeación en Guanajuato se ha constituido como un elemento simbólico para la dinámica estatal. El sentido de la planeación se ha convertido en un compromiso altamente formalizado a través de los esfuerzos de varias gestiones administrativas estatales, convirtiéndose así en uno de los procesos con mayor grado de desarrollo, creando así su propia historia.

Para una breve explicación de lo anterior, el punto de quiebre para la consolidación de la planeación en Guanajuato, se origina a través del documento denominado “Guanajuato siglo XXI”²¹, un documento solicitado en el año de 1993, por el entonces gobernador Juan Carlos Medina Plascencia. Dicho documento ha sido el curso de acción para la construcción de importantes obras en el estado como lo es el Puerto Interior, Fórum Cultural Guanajuato, entre otros. Este documento, impulsado por la iniciativa privada y, a su vez, arropado por el

²¹ El documento “Guanajuato siglo XXI” (1993), detalla que, a mediados de 1991, un grupo de empresarios del Centro Empresarial de León, preocupados por el desarrollo integral de Guanajuato, decidieron efectuar un estudio para analizar la situación económica, política y sociocultural del estado. La finalidad que manifestaban estaba en la promulgación de estrategias que permitieran afrontar competitivamente la nueva situación de apertura internacional que vivía el país, manteniendo un equilibrio entre los recursos naturales y la cultura de la sociedad guanajuatense, para lograr un desarrollo sostenido que satisficiera las necesidades de sus habitantes actuales y futuros.

exgobernador, permitió sensibilizar tanto a los servidores públicos como a las dependencias públicas el sentido de la planeación en sus dinámicas organizacionales, pues se consideraba que, atraer grandes proyectos e inversión, Guanajuato debía mostrar avances en la cultura de planeación al largo plazo.

A partir de esta gestión y las consecuentes, poco a poco la dinámica de la planeación se interiorizaba bajo lógicas de formalidad y de gestión, apropiándose de los espacios organizacionales internos, no únicamente como cometidos por atender, sino que el mismo ejercicio a nivel operativo permitía a los servidores públicos descubrir el sentido de sus acciones para aportar hacia la concreción de políticas públicas. El impacto en cuanto a la cultura de la planeación fue tan amplio que surgía la inquietud de crear una dependencia pública dedicada exclusivamente hacia el cuidado de los compromisos trazados a largo plazo en términos económicos, sociales, territoriales entre otros, por lo que la visión de planeación poco a poco fue ganando espacio como política pública definida y con el enorme reto de actuar de manera transversal con otras dependencias relacionadas con el trazo de las políticas públicas a largo plazo.

Ante los compromisos que, cada vez se acrecentaban para consolidar la planeación, se toma la decisión de pasar la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica (UPIE) hacia la creación del IPLANEG. A medida que se consolidaba, la interacción entre el IPLANEG y otras dependencias públicas estatales ha sido interesante, ya que se desencadenaron reglas formales e informales al constituirse como el nuevo organismo que se encargaría de la planeación en Guanajuato. Con el fortalecimiento de la política de planeación a largo plazo, las dependencias públicas incentivaban esfuerzos para corresponder con la dinámica, de tal manera que se afianzaban procesos de gestión a la par como la programación, presupuestación y evaluación. Como parte de la información compartida, institucionalizar la planeación en las dependencias estatales, implicaba comprender los factores de poder y de autoridad que se manifestaban en el estado, ya que el tema de la planeación era tomado por la esfera política y debía ser adaptada en las respectivas rutinas organizacionales para cumplir con los preceptos gubernamentales. Por lo que, estos procesos de transformación implicaban fuerte confrontaciones con los titulares de las dependencias relacionadas con los procesos internos.

De esta manera, hubo una reconfiguración en las acciones de las dependencias estatales y paraestatales, quedando ordenado que la programación y presupuestación quedara en manos de la SFIA, la planeación con IPLANEG y la evaluación tanto en manos de la ASEG, con un sentido externo al ser un organismo descentralizado, pero a su vez, la planeación implicaba también la visión de la evaluación con una perspectiva de los organismos centralizados. Al tener la programación y presupuestación una presión organizacional y política latente, es decir, con su actividad vigilante de los ejercicios anuales fiscales, por ejemplo, los programas presupuestarios, se manifestaba una postura de desacuerdo para que el IPLANEG formara parte del diseño y formación de dichos procesos, ya que el argumento está en que, justamente este organismo descentralizado, tiene la encomienda del cuidado de la política de planeación a largo plazo, mostrándose una ambigüedad en las responsabilidades de los organismos centralizados, al tener la obligación de dar resultados expeditos y a su vez, al observar una falta de experiencia técnica en el sentido de la programación ya que implicaba, justamente la otorgación de presupuesto.

La confrontación de intereses en cuanto a cómo coordinar los procesos de planeación, programación y presupuestación, era observable, además desde la perspectiva normativa²². Por ejemplo, como se ha mencionado anteriormente, las entrevistas arrojaron que la planeación debe entenderse consecuente de los procesos de programación y evaluación, sin embargo, dentro sus atribuciones en la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato (2020), no se señala, efectivamente, que tenga estas facultades. A pesar de ello, el IPLANEG evalúa y vigila, de acuerdo con lineamientos internos como lo son los “Términos de

²² La Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, en su artículo 15, menciona como atribuciones del IPLANEG: I. Elaborar, actualizar, dar seguimiento y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo; II. Asegurar la participación de representantes de la sociedad organizada, a través del consejo estatal; III. Asegurar la congruencia del Plan Estatal de Desarrollo con la planeación nacional; IV. Participar en los procesos de planeación del desarrollo interestatal; V. Actualizar de manera conjunta con la Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, el programa estatal de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico territorial; VI. Vigilar el cumplimiento de las políticas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico territorial, con visión de largo plazo; VII. Elaborar, actualizar, dar seguimiento y evaluar el Programa de Gobierno del Estado y de los programas derivados del mismo; Para tal efecto, dichos instrumentos deberán señalar su alineación a las líneas, los objetivos y las estrategias contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo; VIII. Promover la celebración de convenios para el logro de los objetivos del desarrollo integral de la entidad; IX. Asesorar a los ayuntamientos en la elaboración de los instrumentos de planeación municipales y en la capacitación técnica de su personal; X. Fungir como órgano de consulta en materia de planeación del desarrollo del Estado ante los gobiernos federal, estatal y municipales; XI. Administrar el sistema de información; XII. Propiciar la vinculación con otras estructuras de planeación para el desarrollo sustentable de las regiones interestatales; y XIII. Las demás que señale el reglamento de esta Ley y otros ordenamientos jurídicos aplicables.

Referencia para la Actualización de los Planes Municipales de Desarrollo”. Si bien tienen por objetivo que las autoridades municipales cuenten con los criterios que les ayude a constituir el rumbo para lograr un desarrollo integral de sus planes, el IPLANEG, se ha “autocreado” facultades para dictaminar los Programas de Gobierno Municipal y los Planes Municipales de Desarrollo, por lo cual, pasa por ellos la aprobación o el rechazo de dichos documentos de planeación municipal sin precisar el marco legal que le faculta para ello. De manera que, si bien se cumple que el IPLANEG debe acompañar y asesorar a los Ayuntamientos en los instrumentos de planeación municipal, no se percibe el alcance de su intervención y si es permitido que sea un ente que forzosamente tenga que rechazar o aprobar los documentos de planeación municipal para que sean publicados en el Diario Oficial del gobierno del Estado.

“Hay una informalidad. Primero atienden los documentos de planeación del estado (primero los programas sectoriales, programas especiales, entre otros) y después los documentos municipales”

De manera que el IPLANEG, ha creado su propio espacio a partir de atribuciones con un nivel de lineamiento, pero no con un carácter de Ley, lo cual constituye un marco relevante la cual propicie la reproducción de reglas informales que, incluso, repercutan en la dinámica de planeación de los gobiernos municipales.

La visión organizacional en torno a la planeación también es perceptible de manera política. Como se ha mencionado anteriormente, los diversos procesos de los programas presupuestarios implican esferas de poder la cual permiten una interacción técnica y organizacional con las diversas dependencias públicas. Pero el hecho de que la política en materia de planeación se observara alejada de la órbita centralizada, se han manifestado diversos esfuerzos por cooptarla desde el aparato orgánico centralizado, desde el cambio de titulares y gerentes de rango alto hasta la composición de equipos de trabajo que persuadan y controlen la estrategia técnica y organizacional de la planeación en Guanajuato.

La lucha constante, en la que estos procesos se constituyen como procesos con significados políticos, implica una búsqueda de implantar un hábito de coordinación. Por ejemplo, se manifiesta que el IPLANEG, ha encontrado también una barrera técnica y organizacional por comprender los alcances de los procesos de evaluación. Por un lado,

porque técnicamente hablando, la ASEG es quien deberá observar el grado de cumplimiento de sus objetivos en relación con el presupuesto que se destina para ello, pero de alguna manera la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESHU), para su política social, ha generado equipamiento técnico y profesional para llevar a cabo la evaluación de sus programas sociales. La adopción de tema de evaluación de los programas sociales ha sido tan amplia que, incluso, SEDESHU ha evidenciado su ambición por apropiarse del proceso de la evaluación, incluso en todos los programas presupuestarios, lo cual genera muchas veces un aislamiento de los procesos de planeación, al reducir a la evaluación como un proceso que no deba permitir evidenciar resultados que puedan poner en tela de juicio el desempeño gubernamental estatal. Lo cual la sintonía del diseño de los programas públicos se perciba confusa y ambigua.

“Se necesita que surja una verdadera reflexión estratégica. No cumple un método solo por cumplir sino que comprendes que el presupuesto está alineado a objetivos”

Por último, en este rastreo de la interiorización de la actividad de la planeación en las dependencias públicas de Guanajuato, se observa que, por lo menos, algún servidor público tiene instrucciones para coordinarse con otras áreas para llevar a cabo el proceso de planeación. Se manifiesta, por ejemplo, que las dependencias pueden estar diferenciadas por el grado de equipamiento y adopción del tema de planeación, constituyéndose a una escala micro con un enlace, independientemente si es perteneciente a un área ajena a la planeación o, en su caso, cuando la dependencia está equipada técnicamente y con un número considerado de personal, se convierte en unidad administrativa con atribuciones exclusivas de planeación y programación de la dependencia, teniendo un mejor entendimiento con aquellas dependencias u organismos descentralizados encargadas de los procesos de los programas presupuestarios.

Figura 17.

Los niveles de comunicación de los organismos y dependencias públicas en la interacción con los organismos de planeación. Fuente: Elaboración Propia.



La razón de por qué la planeación se atiende de mejor manera en algunas dependencias que en otras, se manifiesta con respecto a ciertas características: las dependencias que cuidan del perfil de los servidores públicos para encargarse de los temas de planeación son las que mejor comunicación e interacción tienen con las dependencias u organismos descentralizados responsables de los procesos, ya que se manifiesta que, cuando la interacción es a través de enlaces, el asesoramiento se torna en capacitación y desarrollo de habilidades que, por lo común, sus propias dependencias no tienen el grado de conocimiento para formar y fortalecer el entendimiento de los procesos de la planeación, observando que las respectivas capacidades institucionales vuelven a tornarse diferenciadas y la forma de asumirse la planeación como elemento del GpR se genera de manera diferenciada, comprendiendo que, la forma en cómo se organiza la estructura interna de la dependencia manifiesta el poder político que represente cada dependencia pública.

Tabla 10.

Ideas centrales del levantamiento de entrevistas con respecto al funcionamiento de la GpR a partir de una perspectiva de planeación . Fuente: Elaboración Propia.

Significado de la Planeación para Guanajuato	<ul style="list-style-type: none">• Reconfiguración en la regionalización del estado.• La planeación como acción que se gestiona.• Los institutos de planeación (estatal y municipales) como políticas constituyentes y articuladoras de los programas de la administración pública centralizada y descentralizada.• Sensibilización organizacional a escala operativa, mandos medios y gerencial sobre el sentido de la planeación
Interacción entre dependencias públicas con respecto al tema de planeación	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecimiento de áreas de planeación en las dependencias y organismos públicos a partir de la exportación de servidores públicos del instituto de planeación.• Percepción de que los temas estatales se atienden con mayor prontitud que los municipales.• La planeación comprendida como etapa del ciclo presupuestario y a la vez como instrumento para cumplir metas de política pública.
Esfuerzos institucionales y fortalecimiento organizacional con respecto a la planeación	<ul style="list-style-type: none">• Constitución de equipos de planeación a nivel organizacional en las dependencias y organismos públicos.• La normatividad ha creado un marco formal para la articulación de los esfuerzos organizacionales• Surgimiento de unidades o área de planeación en cada dependencia u organismos públicos estatales.• Consolidación de un instituto articulador del sentido de la planeación dentro de los programas y planes de desarrollo.
Percepción de los principales obstáculos de los municipios con la planeación	<ul style="list-style-type: none">• Vulneración en la autonomía de planeación debido a un amplio constreñimiento normativo estatal.• Lejanía en el acompañamiento y asesoría derivado de los partidos políticos a los que representen los gobiernos.• Debilidad institucional para responder a lo que la normatividad estatal solicita.

	<ul style="list-style-type: none"> • Subordinación en materia de planeación en aquellos municipios que no cuentan con institutos de planeación fortalecidos.
Principales recomendaciones para su fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de la política de planeación bajo principios de gobernanza (interacción con universidades, ciudadanía, sector empresarial, entre otros). • Reconfiguración de la política en materia de planeación construida desde la perspectiva municipal. • Sensibilización de los municipios para conocer sus potestades en la transformación de su territorio.
Opinión sobre las capacidades institucionales para fortalecer la cultura de la planeación	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo: para la vigilancia de la política de planeación con un enfoque a largo plazo. • Organización: para la atención en la mejora administrativa. • Coordinación: con el fin de articular los objetivos trazados a nivel estatal con los municipales sin subordinaciones políticas.

3.5.4 El Ejercicio de la Transparencia y la Rendición de Cuentas

Como se ha mencionado a lo largo del trabajo, los valores políticos que canalizan el sentido de la democracia bajo la perspectiva de la GpR se encuentran en la transparencia y la rendición de cuentas. En ese sentido, el gran reto para las administraciones públicas, en términos de gestión, tiene que ver con la materialización de estrategias que ayuden a percibir a la ciudadanía la funcionalidad de dichos componentes. En Guanajuato, se han fortalecido diversas dependencias y organismos para contribuir en la construcción de una cultura de la transparencia y rendición de cuenta, pero durante este trayecto se han identificado diversos obstáculos organizacionales y políticos. La información obtenida durante las entrevistas, fue a partir de las apreciaciones de organismos públicos como la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, así como el Instituto de Acceso a la Información de Guanajuato considerando la naturaleza de sus actividades hacia el fomento de dichos temas.

“Las dependencias públicas estatales perciben de la Unidad de transparencia que explica, cuando me ayudo, no nada más es la ley que existían lineamientos, yo como enlace no lo conocía, nunca hubo una sensibilización”

Dentro de los resultados, se precisa que las dependencias públicas estatales no logran identificar el sentido de la transparencia y rendición de cuentas en sus rutinas organizacionales, es decir, no se aprecia claramente, cómo vincular que sus actividades abonan, de manera importante, sobre la construcción de la dinámica democrática. Dado que comúnmente a la transparencia y rendición de cuentas, se percibe meramente en los discursos políticos, las organizaciones públicas no logran identificar los beneficios de actuar bajo este enfoque y con ello institucionalizar sus rutinas hacia dichos cometidos. En ese sentido, los trabajos de fomento y capacitación sobre la concientización de estos temas se tornan complicados.

A pesar de ello, la institucionalización de estos valores en Guanajuato cada vez va en ascenso, como resultado está la constitución de los organismos públicos como la STRC y Instituto de Acceso a la Información Pública (IACIP) que fomentan a través de capacitaciones y charlas, las bondades de dichos valores. Además, los organismos responsables del fomento de la transparencia y rendición de cuentas en Guanajuato han manifestado un avance en el fortalecimiento de los esquemas e incentivos para la apropiación de los propósitos de la transparencia y rendición de cuentas, de manera que se interiorice hasta en las dinámicas de trabajo, pero con el reto de articular y reproducir de mejor manera el sentido de estos enfoques a través de los servidores públicos.

Ampliando lo anterior, las estrategias organizacionales para interiorizar el sentido de la transparencia y rendición cuentas dentro de las dependencias y organismos públicos estatales ha sido a través de la constitución de enlaces gubernamentales. Sin embargo, se detectan fenómenos organizacionales que obstaculizan dicha interiorización a partir de dos elementos: 1) Dentro de las decisiones informales que se adoptan dentro de las dependencias y organismos públicos, están que los enlaces para los temas de transparencia y rendición de cuentas, son seleccionados a partir de incentivos del tipo negativo (castigos) para qué, aquellos servidores públicos que no tengan un buen desempeño en sus respectivas áreas, sean los elegidos para atender dichos temas, provocando que los estímulos para concientizar el

sentido de la transparencia y rendición de cuentas sean débiles en las organizaciones al no existir incentivos para replicarlo, 2) algunos de los enlaces están encomendados para responsabilizarse de otras actividades de coordinación, de manera que se prevé que la interiorización de los elementos sea disminuida y con ello se necesite de un mayor esfuerzo por institucionalizar dichos temas.

Ambos fenómenos organizacionales evidencian que la forma que deciden las dependencias y organismos públicos atender los temas de transparencia y rendición de cuentas es a través de enlaces, evidenciando la inexistencia de áreas internas de vigilancia de dichos mecanismos.

Figura 18.

Dificultades que afrontan los enlaces gubernamentales. Fuente: Elaboración Propia.



Además, como se mencionó anteriormente, los organismos y dependencias públicas estatales no terminen de comprender, si dichos organismos impulsores de los temas de transparencia y rendición de cuentas en Guanajuato incentiven la interiorización estos componentes, a través de discursos de recomendación o de obligatoriedad, ya que, las organizaciones públicas tienden a relegar aquellas que sean recomendadas y priorizar las que sean sujetas a obligación. Al existir diversas dependencias que impulsan la transparencia y rendición de cuentas en Guanajuato, existe confusión sobre las fronteras de sus discursos políticos considerándose, además, la inexistencia de una interacción en sus respectivas agendas cayendo la posibilidad de duplicar actividades.

Tabla 11.

Ideas centrales del levantamiento de entrevistas con respecto al funcionamiento de la GpR a partir de la perspectiva de transparencia y rendición de cuentas . Fuente: Elaboración Propia.

Significado de la transparencia y rendición de cuentas para Guanajuato	<ul style="list-style-type: none">• Valores de escala política que contribuyen a la mejora de la calidad de la democracia.
Interacción entre dependencias públicas con respecto a la transparencia y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none">• Las dependencias y/u organismos públicos no identifican la corresponsabilidad con la transparencia y rendición de cuentas en sus rutinas organizacionales.• Comprensión ambigua sobre los objetivos de la transparencia y rendición de cuentas: recomendatorios u obligatorios.• Concientización dispersa sobre los beneficios de actuar bajo este enfoque.• Confusión respecto a la existencia de varias dependencias y organismos públicos estatales que interactúan con los temas de transparencia y rendición de cuentas.
Esfuerzos institucionales y fortalecimiento organizacional	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecimiento en los esquemas de incentivos para la apropiación de los propósitos de la transparencia y rendición de cuentas.• Interiorización de la transparencia y rendición de cuentas hacia escalas organizacionales.• Acompañamiento de dependencias u organismos públicos estatales para fortalecer áreas de vigilancia internas.• Selección de enlaces gubernamentales con perfiles que tomen en cuenta el sentido de la transparencia y rendición de cuentas para la contribución de la democracia.
Percepción de los principales obstáculos de los municipios con la transparencia y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none">• Insuficiencia en términos de recursos humanos y estructura administrativa, para institucionalizar algún ente municipal que vigile el cumplimiento de la transparencia y rendición de cuentas.• Débil interés para la consolidación de la transparencia y rendición de cuentas en las agendas municipales.• Las esferas políticas manifiestan instrucciones informales para atender de manera efectiva los

	temas en cuanto a transparencia y rendición de cuentas.
Principales recomendaciones para su fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalizar áreas archivísticas para la consulta interna y ciudadana. • Generación de directrices para el acompañamiento en la ciudadanía y convencimiento de la transparencia y rendición de cuentas como elementos importantes para la sociedad. • Articulación de objetivos entre dependencias y organismos públicos relacionados con la promoción de la transparencia y rendición de cuentas.
Opinión sobre las capacidades institucionales para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Voluntad política: para otorgar información de manera clara, verifica y oportuna: interés por cooperar. • Colaboración: para comprender que el acompañamiento hacia las dependencias y organismos públicos está relacionado con la sociedad.

3.6 Las Apreciaciones de los Organismos Rectores de la GpR de Guanajuato Sobre el Desempeño de los Gobiernos Municipales.

El siguiente apartado tiene la finalidad de exponer las apreciaciones que los organismos públicos estatales de Guanajuato –encargados de impulsar la GpR en la dinámica estatal y municipal– tienen sobre los desempeños de los gobiernos municipales en la gestación e implementación del instrumento de gestión. La finalidad está en identificar, a través de la interacción entre autoridades estatales y municipales, los principales obstáculos y dificultades que las administraciones públicas enfrentan, a partir de sus realidades organizacionales y políticas, así como conocer las áreas de oportunidad que los gobiernos municipales pueden atender al gestar e implementar la GpR y como éstas, al no atenderse de manera oportuna, pueden constituirse en reglas informarles que reconfiguran el desempeño de las administraciones públicas municipales.

3.6.1 La Adopción del PbR

De acuerdo a las entrevistas, las organizaciones públicas estatales consideran una desarticulación de los gobiernos municipales a partir de una limitada capacidad organizativa y administrativa. Al suscitarse un problema organizativo, se asocia que la situación presupuestal limitada, con la que afrontan los gobiernos municipales los problemas públicos, generan consecuencias en la calidad de las decisiones, ya que no están rodeadas de información que les dé sentido adoptar sus alternativas. El aislamiento técnico que sufren los gobiernos municipales es ocasionado, en ocasiones, por la temporalidad de los periodos administrativos y a su vez, por los arreglos políticos y técnicos que puedan llevarse a cabo para mejorar sus capacidades institucionales. Los acercamientos de los organismos estatales como la SFIA y la ASEG, precisan que los municipios desconocen la existencia de metodologías preexistentes las cuales le han dado sentido al trabajo administrativo de los gobiernos. Si bien, el ASEG, capacita y acompaña a los gobiernos municipales para corresponder a sus obligaciones en cuanto a la utilización y vigilancia de los recursos públicos, este acompañamiento se torna en un sentido de prevenir elementos sancionables, no para contribuir al desempeño de rutinas organizacionales sólidas en el desempeño administrativo municipal. Ya que, por las limitaciones temporales, las administraciones públicas municipales tienen mayor preocupación por responder a sus responsabilidades que no alcanzan a percibir el sentido del valor público.

Esta aseveración desencadena una razón por la cual no termina de consolidarse un ejercicio de coordinación de los desempeños de los gobiernos municipales y el acompañamiento estatal. Cabe destacar que, si bien algunos organismos estatales no tienen como parte de sus atribuciones acompañar a las administraciones públicas municipales, la naturaleza de las actividades implica un mayor grado de iniciativa, a nivel estatal, para articular esfuerzos en el equilibrio del funcionamiento de la GpR en un sentido estatal, pero también al acompañamiento gubernamental municipal, como un indicador para medir la eficacia del territorio estatal.

Para fortalecer el desempeño de los gobiernos municipales, la visión estatal del PbR subraya como elemento importante estructurar perfiles diseñados a las actividades municipales que permitan su libertad de desempeño, sin percibirse a perfiles políticos subordinados que fomentan la generación de reglas informales. “Municipalizar” la actividad

gubernamental implica apropiarse del entorno donde se desenvuelven los problemas públicos. En ese sentido se articularán metodologías propias a las realidades del ambiente público municipal, apoyados de las recomendaciones de aquellas metodologías que invitan a la estandarización de los procesos. El reto está en estimular y convencer a los organismos públicos municipales del beneficio de crear rutinas organizacionales sólidas posicionadas al largo plazo.

En otro sentido, las recomendaciones de los organismos públicos estatales en torno al desempeño del PbR en los municipios, se sitúa en comprometerse al salto tecnológico y prácticas para la modernización administrativa. Difícilmente los organismos estatales pueden ver un esfuerzo articulado por parte de las administraciones públicas municipales, si entre sus mismas áreas internas, encuentran elementos diferenciados de equipamiento, infraestructura y tecnología. De acuerdo con esta perspectiva, la tecnología acompaña en la estandarización de los procesos, para crear bancos de datos sólidos y consolidados para el fortalecimiento de la modernización organizacional, para estructurar documentos y fuentes de información para la toma de decisiones. Los organismos estatales relacionados con la PbR, han manifestado que los gobiernos municipales no se preocupan por dar un paso hacia la modernidad debido a que no han interiorizado y presupuestado el beneficio a largo plazo que implicaría en términos administrativos y políticos. De ello se deriva a que se mantengan rutinas organizaciones tradicionales, que incitan a las acciones mantenerse fuera de una dinámica de cambio, garantizando, por lo menos, a mantener los mismos resultados.

El desencadenamiento de los preceptos del PbR a nivel estatal han dado por hecho que el uso de la tecnología permite tener un mayor control y seguimiento para el desempeño organizacional, propiamente en la implementación de los programas presupuestarios. Incluso, la inexistencia de este recurso genera un desfase para el desempeño estatal. Así, la tecnología, fortalece la toma de decisiones y permite maniobrar el desempeño de los programas públicos ante situaciones de contingencia.

Estos dos elementos que recomiendan los organismos públicos estatales relacionados con la PbR facilitan el reconocer qué capacidades institucionales deben atender las administraciones públicas municipales para captar el ejercicio de la GpR. Por un lado, el fortalecimiento de los perfiles municipales y, por otro lado, el fortalecimiento de las rutinas organizacionales relacionadas a habilidades del uso de la tecnología.

Como conclusión, este apartado recolecta como ha sido el proceso de fortalecimiento del PbR a partir de las perspectivas de los servidores y funcionarios públicos implicados en los organismos que interactúan directamente con el PbR, propiamente siendo integrantes del SFIA.

3.6.2 Las Dificultades en la Institucionalización del SED

Ante la pregunta sobre los esfuerzos de las administraciones públicas municipales por homologar las bondades del SED en sus respectivos territorios, se parte de la idea que, en diversas circunstancias y atendiendo a la dimensión política que marca este trabajo, los gobiernos se tornan nulificados y subordinados para llevar a cabo los propósitos y fines de sus programas públicos. Es decir, se cuestiona la pertinencia de la alineación de los programas públicos con documentos de planeación estatal y federal, ya que consideran que, son dinámicas desfavorecidas en donde se resta el carácter autonómico de los gobiernos municipales, además de que se minimiza la importancia del diálogo y negociación en los diferentes órdenes de gobierno derivado a las diferencias ideológicas partidarias que se puedan presentar en cada uno de estos espectros gubernamentales, pues las condicionantes serán las decisiones apremiantes o de castigo en términos presupuestarios en los municipios. Las condiciones distintas en las que se encuentran los municipios también ponen sobre la mesa las carencias tecnológicas que pueda implicar un rezago en el estímulo de la creación de base de datos. En primer lugar, para asumir que, cada instituto de planeación existente, opera bajo circunstancias diferenciadas que condiciona o no, los incentivos requeridos para crear bases de datos con información precisa. Por ello implica que no todos los gobiernos municipales puedan crear nuevos y eficientes programas públicos en su territorio, ya que las carencias presupuestarias, los perfiles de los servidores públicos, y la inexistencia de documentos formales que aterricen las rutinas organizacionales, condicionan la única alternativa de administrar programas públicos impulsados por administraciones públicas estatales, observándose nuevamente que la autonomía en cuanto a las decisiones políticas se tornen subordinadas.

Se recalca además que los gobiernos municipales, además de sus limitantes técnicas y presupuestales, no detectan los incentivos y estímulos internos para llevar a cabo los procesos de evaluación. Los incentivos, como se ha mencionado desde los enfoques del

nuevo institucionalismo normativo, direccionan de mejor forma las razones por las cuales se actúan a través de marcos de sanciones y virtudes. En este caso, la evaluación en la dinámica municipal debe mostrar el incentivo político para materializar el apremio y aprobación de la ciudadanía para mantenerse en el poder y, a su vez, en el mejoramiento de los bienes y servicios públicos en los que cada vez los ciudadanos crean mecanismos de vigilancia.

Por último, los gobiernos municipales deben de ampliar y fortalecer su marco normativo a través de reglamentos claros y definitorios con respecto a una cultura de evaluación unificado en la dimensión municipal. Los gobiernos municipales deben transitar hacia la consolidación de sus propias reglas del juego por ser autoridades las cuales también tienen capacidad normativa para incentivar comportamientos organizacionales dentro de la administración pública municipal. De manera que se articule el compromiso político a la par de incentivos vigorizada.

3.6.3 Los Procesos de Planeación

La planeación en un ámbito municipal tiene sus propios obstáculos. Las percepciones en el acompañamiento de los documentos de planeación a nivel municipal son diferenciadas. En primer lugar, se aprecia una diferenciación en su capacidad operativa ya que, como se ha percibido hasta el momento, no se cuentan con las mismas condiciones para responder a las obligaciones en temas de planeación.

En segundo lugar, razones políticas: derivado de la composición política de los municipios, la atención se percibe con mayor favoritismo cuando la entrega de los documentos de planeación como el programa de gobierno y los planes municipales de desarrollo compaginan con el partido político en turno en el gobierno estatal. Este distanciamiento origina automáticamente una barrera de comunicación intergubernamental ya que la asesoría y acompañamiento que instruye al instituto de planeación no se torna de la misma manera en cada uno de ellos. En esa misma sintonía política, la prioridad es la atención de los instrumentos de planeación de orden estatal (programas sectoriales y especiales) y posteriormente los municipales, esto se ve observado, a partir de un segmento tomado de programas de gobierno y PMEDUOET, los cuales fueron devueltos para observaciones 4 y 5 meses posteriores a su entrega.

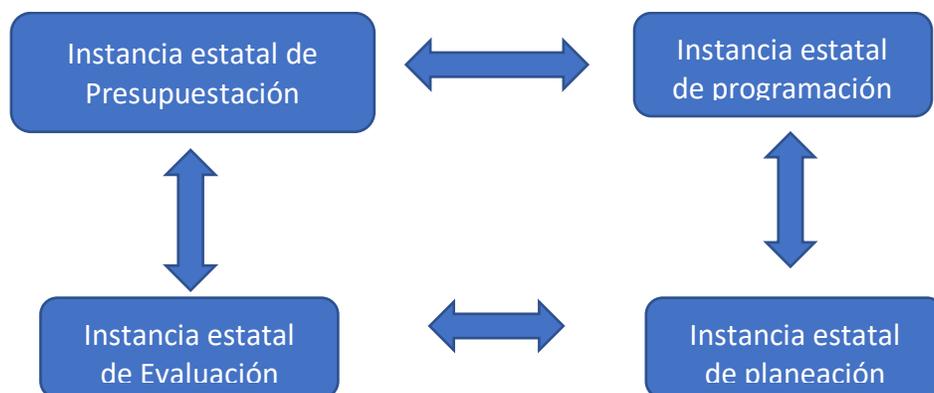
En tercer lugar, el acompañamiento se manifiesta con un gran carácter normativo, es decir, los gobiernos municipales perciben al IPLANEG como instancias evaluadoras, cuando no precisamente tiene esta atribución a nivel municipal, el cual se ha explicado en apartados anteriores. La vinculación entre el IPLANEG y los municipios no debe reducirse a cumplimientos jurídicos, sino que se apropien que la atención y desarrollo de la cultura de la planeación debe estar articulada y acompañada en procesos de asesoramiento e incluso de capacitación.

Este escenario se genera complejo cuando los gobiernos municipales no tienen sus esquemas institucionales fortalecidos y sus capacidades son limitadas para atender a las obligaciones. En ese sentido, el IPLANEG, al ver estas debilidades institucionales de orden municipal, se han apropiado de la atención de los propios esquemas de planeación municipal por lo que se ha institucionalizado la vigilancia y “evaluación” en la formulación de dictámenes para la aprobación de dichos documentos.

Como conclusión, el IPLANEG atiende una acción importante para mantener las directrices de la planeación hacia los fines de la GpR en Guanajuato, sin embargo, aún no quedan definidos los límites y alcances de su intervención para los municipios y con ello se perciba aun una interacción coercitiva a partir de reglas informales. Si bien se ha manifestado que la planeación está relacionada con la programación y presupuestación, bajo la perspectiva estatal existe una dependencia gubernamental u organismo descentralizado que adopta cada respectivo proceso, sin embargo, en la perspectiva municipal, el IPLANEG logra influir en los esquemas de programación y presupuestación de las administraciones públicas municipales o estar condicionadas por la plataforma política del gobierno estatal en turno, generando un sentido informal de subordinación, al ser estas instancia quien dé la “aprobación” de sus documentos de planeación, influyendo en la autonomía de sus decisiones sin precisamente señalarse en la ley.

Figura 19.

La interacción de los organismos y dependencias públicas con los organismos de planeación. Fuente: Elaboración Propia.



Dado que no existen capacidades institucionales suficientes en los municipios, se debilita la capacidad de negociación que garantice el cuidado de la perspectiva municipal sobre la planeación. Los entrevistados recomiendan ciertas capacidades institucionales como el liderazgo, la cooperación de una cultura organizacional y el sentido de la coordinación para la ejecución y vinculación de atribuciones: elementos que justamente consolidan la cultura de la planeación como esquemas vinculantes en la interacción estatal y municipal de Guanajuato.

Figura 20.

La interacción estatal en la política de planeación municipal de Guanajuato. Fuente: Elaboración Propia.



3.6.4 El Sentido de la Transparencia y Rendición de Cuentas

Los hallazgos encontrados en la búsqueda de la institucionalización de la transparencia y rendición de cuentas dentro de las dinámicas organizacionales estatales, evidencia la enorme dificultad de interiorizar dichos componentes para fortalecer el sentido de la GpR. Las rutinas organizacionales, por su lógica estandarizada, perciben de manera alejada, el sentido de sus actividades para la generación del valor público.

Ante ello, en los gobiernos municipales son conscientes de sus respectivas limitaciones técnicas, presupuestales y administrativas para afrontar los elementos de la transparencia y rendición de cuentas. En primer lugar, se destaca que el sentido de la transparencia y rendición de cuentas no está identificado dentro de las prioridades de las agendas municipales, debido a la insuficiencia de recursos económicos y humanos para institucionalizar procesos acordes a dichos enfoques. Al tener estas carencias, se acrecienta la dificultad de crear una estructura administrativa que se encargue de vigilar las diversas áreas o direcciones que logren salvaguardar el sentido de dichos temas, es decir, a diferencia de la órbita estatal guanajuatense, los municipios no logran homologar esfuerzos organizacionales y administrativos, generando sus prioridades de acuerdo a sus respectivas particularidades territoriales, lo cual, como se mencionó anteriormente, no existen incentivos para atender situaciones que no sean controlables técnica y presupuestalmente por los gobiernos municipales.

En ese sentido, al tener una débil infraestructura administrativa y presupuestal al igual que limitadas capacidades institucionales para interiorizar los fines de la transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía, la esfera política comúnmente copta el tema, provocando comúnmente la generación de nuevas reglas informales, al observar la nulidad de documentos normativos que concentran las estrategias para poder implementarlo, tornando un discurso separado a la realidad organizacional.

Ante esto, las recomendaciones recolectadas van en el sentido de generar una misma visión de la transparencia y rendición de cuentas, pero a escala municipal, esto a través de estrategias para institucionalizarlo a nivel organizacional. Por ello, una de las principales acciones está en articular los objetivos de las dependencias públicas municipales para la estimulación de trabajo bajo los enfoques de transparencia, tomando en cuenta las áreas operativas. Para que ello funcione, se busca impulsar las capacidades institucionales que

tengan que ver con una voluntad política para convertir, dichos valores, utilizando las plataformas administrativas que lo hacen posible. La colaboración, entonces, se constituye como una capacidad institucional relevante, pues de ella dependerá comprender que las organizaciones públicas municipales no son homologables. Esto permitirá que las rutinas organizacionales repliquen la voluntad por la transparencia y rendición de cuentas con la sociedad.

Tabla 12.

Ideas centrales del levantamiento de entrevistas con respecto al fortalecimiento de la GpR desde la dinámica municipal . Fuente: Elaboración Propia.

<p>Fortalecimiento de la GpR desde la perspectiva del PbR</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalizar la actividad como responsabilidad municipal para transformador el entorno. • Constituir equipos de trabajo especializados para cada dependencia u organismo público. • Analizar el sentido de las rutinas organizacionales con el fin de la GpR. •
<p>Fortalecimiento de la GpR desde la perspectiva del SED</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mostrar las bondades del instrumento de gestión como medio para obtener reputación institucional. • Los ejercicios de evaluación deben verse como inversión pública y no como un proceso de gasto.
<p>Fortalecimiento de la GpR desde la perspectiva de la planeación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Interiorización del sentido de la planeación a escala organizacional. • Observar que el presupuesto destinado para crear un programa presupuestario cumple una meta y objetivo en específico.
<p>Fortalecimiento de la GpR desde la perspectiva de la transparencia y rendición de cuentas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Ciudadanizar” la información pública. • Acompañamiento gubernamental para el aprovechamiento de la información pública. • Perfeccionar los canales de comunicación con la ciudadanía.

3.7 Apreciaciones Generales en Torno al Desempeño de los Componentes de la GpR a Nivel Estatal en Guanajuato

Los resultados encontrados demarcan una gran cantidad de obstáculos organizacionales encontrados para institucionalizar la GpR en Guanajuato. Estos descubrimientos permitieron observar que las reglas informales, tanto en niveles operativos, mandos medios y gerenciales, son perceptibles desde una perspectiva estatal.

Cada uno de los componentes que le dan sentido a la GpR, manifiestan necesidades de equipamiento institucional de las dependencias y organismos públicos. Tanto el PbR, el SED y la planeación han encontrado dificultades de apropiación de atribuciones e insuficiencia de técnicas y metodologías que no ha permitido agilizar y avanzar en la institucionalización. Visto desde la perspectiva del nuevo institucionalismo sociológico, las esferas políticas, aprovechan los alcances de sus respectivas funciones como bienes intercambiables para su proyección política, de manera que, han generado ambientes de polarización los cuales han ralentizado los ejercicios de consolidación de la GpR de manera homologada, en cada una de las dependencias y organismos públicos de la administración pública estatal.

Los periodos de gestión, además, ha sido uno de los factores que no ha concatenado las agendas de trabajo para institucionalizar la GpR. La reingeniería institucional en el caso de Guanajuato ha manifestado que, la GpR se ha impulsado a través de dependencias públicas, pero también organismos públicos descentralizados, lo cual se observa, que los liderazgos políticos fungen como un actor relevante para coordinar e interactuar mediante sus respectivas atribuciones en la consecución de la GpR.

En los procesos organizacionales, la GpR en Guanajuato, ha ganado un amplio terreno a partir de la construcción de los lineamientos de la GpR, es decir, la formalización de las rutinas organizacionales. Además, del surgimiento de liderazgos políticos y técnicos que crean escenarios de interacción para el fortalecimiento y perfeccionamiento del instrumento de gestión.

En cuanto a la interiorización en las rutinas organizacionales, los componentes para constituir la GpR han denotado peculiaridades en cada una de ellas. Como se ha mencionado, las fragilidades organizacionales detonan actividades informales como la inestabilidad administrativa que se percibe de manera subordinada a las decisiones políticas: una

comunicación intergubernamental inestable que genera obstáculos para transmitir los procesos técnicos a niveles micro, meso y macro, y de esta manera una fragilidad institucional para comunicarse con niveles distintos de organización como enlaces gubernamentales y en otros casos unidades administrativas.

Ante estos hallazgos, se comprende que las capacidades institucionales se manifiestan como elementos que refuerzan la interiorización de la GpR, comprendiendo que los obstáculos organizacionales y políticos se manifiestan desde niveles micros, meso y macro. Entre mayor sea la consolidación de las capacidades institucionales mayor será el control para contrarrestar las reglas informales que irán surgiendo, pues la capacidad de responder se fortalecería con aparatos normativos, de gestión y de intercomunicación.

Capítulo 4. Los Desempeños de los Municipios de León, Valle de Santiago y Xichú Adoptando la GpR: Retos y Dificultades

Hasta este momento, se ha descrito el funcionamiento gubernamental de Guanajuato implementando la GpR. Se ha precisado que, para el diagnóstico del PbR-SED, la entidad federativa ha obtenido satisfactorios resultados en cuanto a la institucionalización de los componentes que le dan sentido al GpR. Todo ello a que el gobierno estatal se ha preocupado por fortalecer y distribuir las actividades propias de la GpR en diversas dependencias y organismos públicos descentralizados. A pesar de estas voluntades técnicas y políticas, el reto por consolidarlo se mantiene vigente. Con la recolección de información de entrevistas, se han evidenciado situaciones de generación de reglas informales, impulsadas por las esferas políticas y que logran ser institucionalizadas en un contexto guanajuatense el cual no ha logrado llevar una transición política a nivel estatal. Se ha detallado que el desempeño de su gestación y, posteriormente, la implementación del instrumento de gestión, se presenta de manera diferenciada tanto en organismos estatales como municipales. A partir de los relatos de los servidores públicos estatales se ha recolectado información para identificar el grado de institucionalización de los componentes de la GpR, pero, a su vez, percibir el desempeño municipal bajo la perspectiva estatal de la GpR. Con ello se ha mostrado reglas informales en áreas de planeación, PbR, desarrollo institucional y evaluación, los cuales han condicionado una eficiente adopción del instrumento de gestión.

A partir del conocimiento de la perspectiva estatal, el siguiente capítulo tiene la finalidad de exponer las perspectivas municipales de León, Valle de Santiago y Xichú adoptando la GpR. La finalidad está en encontrar sus particulares tanto en las reglas formales e informales, las cuales condicionan la adopción del instrumento de gestión, así como su perspectiva del acompañamiento de las dependencias y organismos públicos estatales. Se identificará el funcionamiento de la GpR, a partir de las capacidades institucionales seleccionadas para este trabajo, las cuales fueron explicadas en el primer capítulo de esta investigación. De manera que se obtendrá información de cuáles capacidades institucionales están mayor relacionadas con la adopción con la GpR para cada municipio seleccionado y equilibrar conclusiones desde la perspectiva municipal.

4.1 Capacidades Institucionales: Criterios Técnico-Administrativos y Políticos Para la Capacidad de Respuesta de los Gobiernos

El proceso de recolección de información, a partir de las percepciones de los servidores públicos estatales relacionados con los cuatros componentes que forman parte de la GpR, ha dado interesantes reflexiones en la comprensión de adoptar este instrumento de gestión en Guanajuato. Durante el proceso de gestación e implementación, han existido grandes cambios normativos estatales que han impulsado la formalización del instrumento de gestión, como lo visto con la creación de los Lineamientos en torno al cumplimiento de Gestión para Resultados, así como diversos esfuerzos de reingeniería institucional, adopción de lenguajes técnicos en torno a dar resultados y la aspiración de impulsar mecanismos que rindan atributos democráticos como la transparencia y rendición de cuentas.

En ese sentido, Guanajuato, como entidad federativa, ha transformado su administración pública estatal para fortalecer una capacidad de respuesta gubernamental. Dicha aseveración es respaldada por el posicionamiento que ha tenido en los últimos años de acuerdo con los datos del diagnóstico PbR-SED. Ante estos hallazgos, los gobiernos municipales adquieren un compromiso gubernamental para poseer la capacidad de responder ante situaciones complejas locales tanto económicas, políticas y sociales de la mejor manera. Al inicio de la investigación, se ha establecido que la definición de capacidades institucionales adoptada es la propuesta por Rosas Huerta (2015) pues refiere a la habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar el desempeño de sus funciones, resolver problemas y especificar y lograr objetivos, así como movilizar y adecuar las respuestas de sus instituciones a los nuevos problemas públicos.

Es entonces que la capacidad gubernamental, para responder antes los problemas públicos como menciona Keijzer (2011), implica varios aspectos y elementos: 1) capacidad para actuar y comprometerse, 2) capacidad para cumplir con los objetivos de desarrollo se refiere como la habilidad de las organizaciones para asegurar que se está realizando efectivamente lo oportunamente establecido como meta, 3) la capacidad de adaptación y autorrenovación para aprender internamente y adaptarse a contextos cambiantes, 4) la capacidad para relacionarse con partes interesadas o *stakeholders* y por último, la capacidad de lograr coherencia, que en última instancia sugiere el alineamiento de los objetivos de todos los componentes de la organización con los institucionalmente propuestos. Generando así la

necesidad de una interrelación entre cada uno de estas propuestas, siendo no limitativos durante el proceso.

Establecer un análisis de las capacidades institucionales en la administración pública, implica realizar un diagnóstico organizacional para comprender qué es lo que se contiene y qué es lo que se carece para actuar antes los problemas públicos. En ese sentido, Maradona, Facet, Lara y Serio (2013), establecen algunos criterios referenciales para generar este proceso de autoevaluación para dar cuenta de la capacidad de respuesta. Por una parte, comprender factores operativos ya que las organizaciones reciben insumos tangibles e intangibles para construir productos en la disminución de los problemas públicos; y por otro lado, los factores humanos, aspecto fundamental para el movimiento de los engranajes burocráticos. Los factores humanos refieren a la contribución de los servidores públicos que, de manera conjunta con otros servidores públicos, se da el cumplimiento de objetivos organizacionales. Cabe destacar que, las capacidades institucionales seleccionadas para este trabajo, son aspectos que influyen directamente en el cumplimiento de dichos objetivos; los aspectos legales, que comprende el marco institucional y normativo donde actúan los servidores públicos cumplimentando sus facultades que responden a obligaciones administrativas y políticas; los factores procesales, que implica crear la atmosfera de formalidad para definir procedimientos que eficiente el actuar organizacional y, por último; el aspecto relacional; fijando que sentido de la capacidad de respuesta gubernamental con el contexto político e institucional reflejados en los aspectos democráticos como la gobernabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

Este marco referencial que comprende la capacidad de respuesta de los gobiernos, sujeta bien a lo que las administraciones públicas municipales deben atender de acuerdo lo que establece la GpR. Analizar componentes tanto micro, meso y macro, genera un sentido de correspondencia que los niveles micro condicionan la efectividad de los niveles meso y, a su vez, estos niveles meso influyen los aspectos macros, los cuales contribuyen al fortalecimiento democrático.

Esta investigación ha mostrado interés en analizar las capacidades institucionales de los municipios que han sido evaluados por el gobierno federal en la adopción del instrumento de gestión, es decir a los municipios de León y de Valle de Santiago adicionando también lo concerniente al municipio de Xichú. Al saberse que las capacidades institucionales se

comprenden desde los elementos operativos y de ejecución de las políticas públicas. Es de interés conocer cómo es su esfuerzo para implementar el instrumento de gestión. Es por esta razón que la obtención de información, no se limite en evidenciar los elementos con los que cuentan para responder ante esta instrucción técnica, sino comprender además lo que Oszlak y Orellana (2013) mencionan: las causales relevantes para identificar los déficits de las capacidades institucionales, destacando entre ellas:

- Déficit de leyes, reglas y normas
- Déficit en torno a las relaciones interinstitucionales
- Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones
- Déficit vinculado a carencia de estímulos y políticas de personal
- Déficit relacionado con la capacidad individual de los participantes en las agencias que los involucren en proyectos
- Déficit en términos de infraestructura de las agencias ejecutoras que realizan proyectos.

Por ello, se recuerda las capacidades institucionales adoptadas para esta investigación:

Nivel Micro

- I. Factor: Recursos humanos
 - Atributos:(1. tipos de capacitaciones vinculada a la GpR, 2. normativa que impulsa el Servicio Civil de Carrera).

Nivel Meso

- II. Factor: Planeación estratégica
 - Atributos: (3. normativa vinculada a la planeación, 4. normativa vinculada al diseño de programas públicos, 5. existencia de áreas de planeación municipal.
- III. Factor: Evaluación del desempeño

- Atributos: (6. normativa vinculada a la evaluación del desempeño, 7. normativa relacionada para la selección de programas públicos sujetos a la evaluación, 8. existencia de áreas internas de evaluación).
- IV. Factor: Fortalecimiento organizativo:
 - Atributo: (9. existencia de manuales de procesos y/o procedimientos en las direcciones o secretarías).
- V. Factor: Presupuesto basado en Resultados (PbR)
 - Atributos: (10. normativa vinculada al impulso del PbR).

Nivel Macro

- VI. Factor: Participación ciudadana
 - Atributo: (11. áreas y/o plataformas de consulta con enfoque de gobierno abierto, 12. esquemas de participación ciudadana).
- VII. Reconocimiento político:
 - Atributo: (13. Reputación política).

4.2 Los Municipios de León, Valle de Santiago y Xichú: los Estudios de Caso

En el capítulo anterior, se ha explicado la razón de la selección de los municipios. Antes de abordar de manera puntual sus experiencias en la adopción del instrumento de gestión, a continuación, se hace una breve reseña de cada uno de los municipios en cuanto a características de su contexto social, demográfico, económico y político.

4.2.1 El Contexto Social, Demográfico, Económico y Político del Municipio de León, Guanajuato.

El municipio de León es sin lugar a duda, el municipio con mayor movimiento económico y social de Guanajuato. De acuerdo con la Secretaría del Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial de Guanajuato (SMAOT) (2020), el municipio de León se encuentra localizado en una de las siete zonas metropolitanas de Guanajuato²³, perteneciendo a la Zona

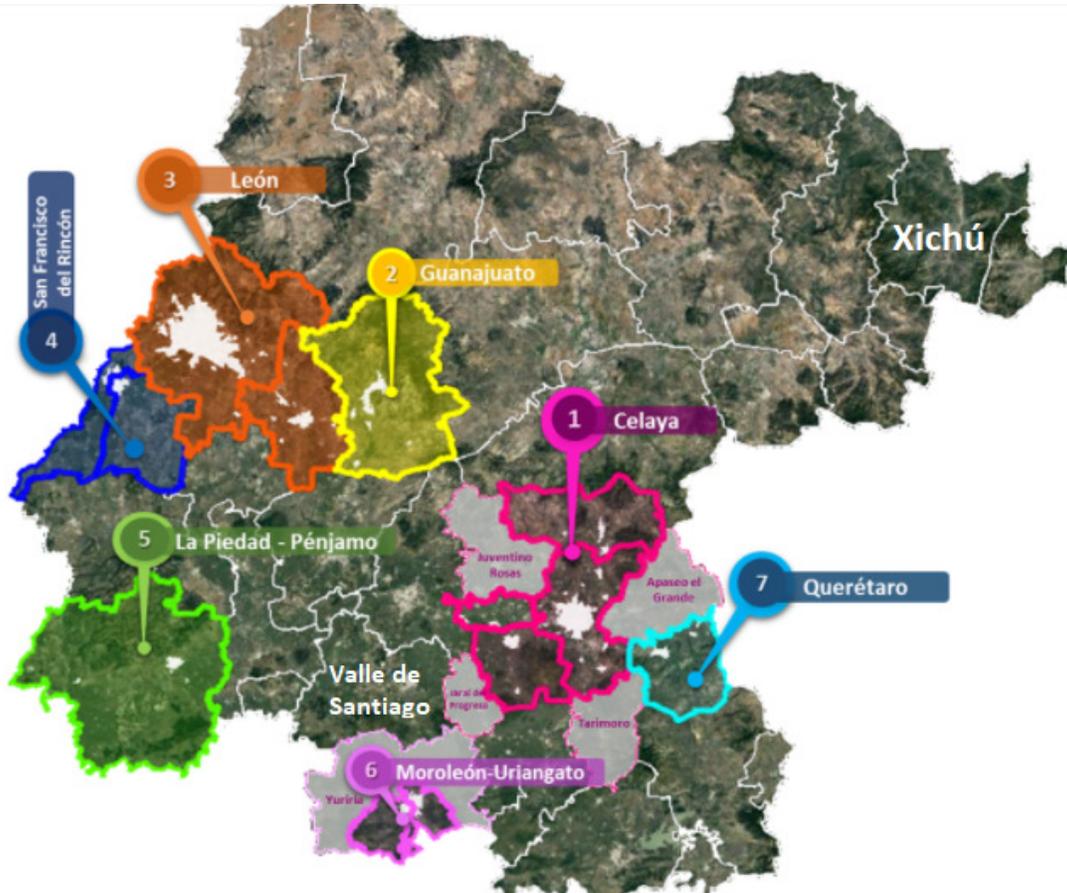
²³ De acuerdo con la Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial de Guanajuato. Las demás zonas metropolitanas que compone Guanajuato son: Zona Metropolitana de Celaya, compuesto por los municipios de Celaya, Comonfort, Cortazar y Villagrán; Zona Metropolitana de Guanajuato, compuesto

Metropolitana que lleva su nombre, la cual la componen los municipios de León y Silao de la Victoria, ésta es considerada como una de las zonas más pobladas de la entidad con cerca de 1.8 millones de habitantes. Este municipio también destaca por su atractivo económico dentro y fuera de Guanajuato, pues se ubica en la zona noroeste, que conecta a la metrópoli con los mercados regionales de Jalisco y Aguascalientes así por albergar el Puerto Interior: un espacio donde aloja aproximadamente 130 empresas nacionales e internacionales, destacando las provenientes de Alemania, Italia, Corea y Japón. Dentro las actividades que desempeñan las empresas están las relacionadas con los parques industriales, servicios educativos, organismos gubernamentales, servicios logísticos, servicios de auxilio y apoyo, servicios aeroespaciales e innovación, así como servicios comunitarios y comerciales.

únicamente por el municipio de Guanajuato; la Zona Metropolitana de San Francisco del Rincón, conformado por los municipios de San Francisco del Rincón y Purísima del Rincón; la Zona Metropolitana de la Piedad-Pénjamo, la cual la componen los municipios de Pénjamo y el Municipio de la Piedad (Michoacán); La Zona Metropolitana de Moroleón-Uriangato, conformado por los municipios de Moroleón y Uriangato y, por último, la Zona Metropolitana de Querétaro, la cual la compone el municipio de Apaseo el Alto por parte de Guanajuato y por parte de Querétaro, los municipios de Corregidora, Huimilpan-El Marqués. Cabe destacar que los municipios de Xichú y Valle de Santiago, son pertenecientes a alguna de estas Zonas Metropolitanas.

Figura 21.

Zonas Metropolitanas de Guanajuato. Fuente: Mapa obtenido de la SMAOT 2020 Guanajuato.



Otro elemento clave por el cual el municipio de León es representativo para Guanajuato es por su densidad poblacional. De acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda 2020 realizado por el INEGI, el municipio de León se encuentra en el tercer lugar de los municipios más poblados del país con una cantidad de 1 millón 721 mil 215 habitantes, solo superado por Tijuana, Baja California e Iztapalapa, CDMX.

En aspectos geográficos, de acuerdo el Plan Municipal de Desarrollo 2040 del municipio de León (2013), el territorio está compuesto de diversas geformas las cuales destacan parte de sierras, mesetas, lomerío, zonas rurales y zonas urbanas, lo que implica que el municipio cuente con grandes exigencias en cuanto a identificación de problemas públicos, ya que su composición geográfica implica también la construcción de políticas públicas estratégicas que se relacionen a las condiciones del municipio.

Dicho documento destaca algunos elementos significativos como el cambio de uso de suelo para agricultura, ganadería y urbanización; insuficientes accesos a oportunidades para el desarrollo local; incremento de fuentes móviles y fijas que elevan la contaminación del aire; deforestación urbana y rural; el uso ineficiente del agua en el sector productivo, así como su escasez; limitada cobertura de los servicios públicos municipales, entre otros.

En cuanto a su actividad económica, el municipio de León es considerado la capital del cuero y calzado, esto gracias a su desarrollo histórico en el trabajo de piel y curtiduría a través de picas y talleres han seguido a través de los años gracias al mantenimiento de las familias en esta actividad y por el alto nivel de comercialización de calzado. Aunado a ello, el municipio de León ha ampliado su actividad económica relacionada a la hotelería y servicios, debido a que alberga grandes eventos de talla nacional e internacional como la Feria Internacional de Globos, el Campeonato Mundial de Rally, entre otros.

Las diversas “realidades” que vive el mismo municipio, implica la necesidad de estrategias de amplia cobertura para dar respuesta a la dinámica social diversa que enfrenta el territorio. Por ello, los gobiernos municipales de León tienen el grande reto de disminuir la brecha de desigualdad social y económica ya que las problemáticas, en ese sentido se tornan complejas y con ello la necesidad de tener una administración pública municipal preparada y fortalecida que aprecie de manera directa la necesidad de generar valor público en su sociedad.

En ese sentido, gobernar el municipio de León es un reto con un alto grado de complejidad política-organizacional. En primer lugar, por el aumento de habitantes en el municipio y con ello, la creación de políticas públicas eficientes que atiendan y comprendan el constante crecimiento del territorio y por otro lado por la proyección que implica al largo plazo como un municipio en el que interactúan diversas dinámicas sociales, económicas distintivas para mantener a León como un municipio detonador de productividad económica.

4.2.2 El Contexto Social, Demográfico, Económico y Político de Valle de Santiago, Guanajuato.

El municipio de Valle de Santiago se encuentra localizado en la zona sur de Guanajuato. Si bien no está dentro de alguna de las zonas metropolitanas anteriormente mencionadas, si colinda con la Zona Metropolitana de Moroleón-Uriangato. Su principal actividad

económica es la agricultura, siendo uno de los principales productores de granos a nivel estatal.

Su población se concentra en una cantidad de 150,054 habitantes según el Censo General de Población y Vivienda 2020 que realizó el INEGI, décima posición a nivel estatal y 163 de 2,469 municipios del país, El IMPLAN de Valle de Santiago (2020) señala, a través de su Plan Municipal de Desarrollo 2040, que entre las principales problemáticas que caracterizan al municipio, son la carencia de alimentos y servicios básicos de vivienda, el rezago educativo y los fenómenos migratorios presentes.

Para atender estos fenómenos, la sociedad civil y el gobierno se han trazado compromisos colaborativos, los cuales han manifestado en el mismo documento de planeación, abarcando temas que atiendan a los grupos de atención prioritaria, la búsqueda del bienestar social, la amplitud en la cobertura educativa, así como en la reducción de la población.

A pesar de identificar las problemáticas del municipio, el estudio realizado por Mendoza, Uribe-Plaza, Bravo-Andrade, Carmona-García y Almanza-Serrano (2017), mide la calidad de vida de los habitantes en el territorio, concluyendo que la muestra de los habitantes analizados, se encuentran satisfechos con su presente, su vida familiar, su nivel de vida, con su salud, sus logros en la vida y tienden a manifestar cumplir sus metas.

4.2.3 El Contexto Social, Demográfico, Económico y Político de Xichú, Guanajuato

El municipio de Xichú cuenta con características distintivas que la hace resaltar de otros municipios en Guanajuato. En primer lugar, está ubicado dentro del Área Natural Protegida (ANP) de la Sierra Gorda de Guanajuato, localizada en una zona altamente montañosa y espacios territoriales considerados accidentados. Al estar dentro de la Sierra Gorda de Guanajuato, el municipio contiene una gran cantidad de caudales naturales de agua y además que son utilizadas por las cerca de 90 comunidades que componen al municipio (SEDESOL,2013).

De acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda 2020 realizado por el INEGI, la población del municipio es de 11,143 habitantes, colocándose como uno de los municipios con menor población de Guanajuato. En cuanto a su actividad económica, el municipio de Xichú no cuenta con una actividad distintiva económica. De acuerdo con su

Plan Municipal de Desarrollo 2040, entre sus principales actividades económicas se encuentra el comercio por menor, servicio de preparación de alimentos y alojamiento temporal, las que menor destacan son las relacionadas con el comercio al por mayor, servicio de apoyo a negocios, manejo de desechos, servicio de remediación, esparcimiento cultural y deportivo.

Dada las condiciones territoriales y ambientales, el municipio de Xichú se ha encontrado eclipsado en su desarrollo económico, pues difícilmente puede expandir su actividad económica por su nombramiento de reserva de la biosfera. Ante ello, el efecto migratorio en el municipio es una constante, pues parte de sus habitantes migran hacia lugares con mayor posibilidad de crecimiento profesional y económico, dirigiéndose hacia el municipio de San Luis de la Paz, municipio vecino, así como a la entidad federativa de Querétaro.

A pesar de ser nombrado reserva de la biosfera, poco ha sido la explotación de la zona como un atractivo turístico y con ello su deficiente estrategia de recaudación económica. Por ello, se considera que, tanto los elementos poblacionales, territoriales y económicos han sido grandes desafíos para sus gobiernos municipales, identificando una nula capacidad de respuesta para potencializar la zona y aumentar el valor público mediante políticas públicas detonantes.

4.2.4 Percepciones de las Realidades Sociales, Políticas y Económicas de los Casos

Es claro que los tres municipios elegidos como casos de estudio, enfrentan realidades distintas. La entidad federativa de Guanajuato comprende de una gran cantidad de elementos naturales, económicos y sociales que implican un gran reto para el diseño e implementación de políticas públicas eficaces a nivel municipal. Conocer dichos elementos, precisa a las administraciones públicas municipales, fortalecer sus capacidades administrativas y políticas con el fin de ampliar su posibilidad de responder ante las problemáticas que se presenten. De cierta manera, los modelos de gestión impulsan dinámicas de trabajo en las administraciones públicas, obteniendo durante su proceso de gestación e implementación diversos aprendizajes.

Este fortalecimiento inicia, a partir de un (re)conocimiento y análisis organizacional por la que las administraciones públicas municipales deben diagnosticar, para poder adoptar

algún modelo e instrumento de gestión que les permitirá crear un mejor control en cuanto a la selección de metodologías y estrategias para tomar decisiones adecuadas; ya que estarían considerando sus respectivas dinámicas burocráticas. Las respuestas hacia los problemas públicos están influenciadas, a su vez, por las particularidades en las que han sido marcadas históricamente en su desarrollo además por el grado de relación interorganizacional con los diferentes órdenes de gobierno para afrontar la de mayores dimensiones.

En los territorios municipales, las esferas políticas, movilizan los aparatos burocráticos gracias a sus facultades de autonomía, teniendo como guías para el diseño de sus políticas públicas las directrices y objetivos del orden estatal y federal, detectando que, además de existir una subordinación al momento de su coordinación, las administraciones públicas tienen el reto cíclico de fortalecer sus elementos organizacionales y de capacidades institucionales. El instrumento de gestión, por lo tanto, es considerado un medio organizacional que ordena los medios y recursos y procesos para la generación de valor público de quien lo utilice, pero que, al tener cada municipio realidades distintas en el espectro de lo público, esta idea de los “buenos resultados” se distancia por sus limitadas capacidades de conducir el instrumento de acuerdo a expectativas políticas señaladas por los distintos órdenes de gobierno.

De tal manera que, cuando se comprende y estudia la GpR desde perspectivas organizacionales municipales, debe considerarse el entorno donde se implementa el instrumento de gestión, así como su atmosfera política y administrativa. Los resultados que se esperan no se obtienen únicamente por utilizar el instrumento de gestión en un sentido de ecuación lineal, pues mucha de la bibliografía especializada que se ha analizado en esta investigación, acostumbra a observar los fenómenos de esta manera. La interiorización de la GpR a nivel municipal, demuestra que, los resultados obtenidos, pueden tornarse alejados a las metas trazadas en etapas de planeación y la misma dinámica de la administración pública municipal ha permitido corregir –de acuerdo a sus respectivas posibilidades– la implementación de sus acciones, por ejemplo, de sus programas presupuestarios, de manera que lo que se finaliza, sea considerado como un resultado que refleja todo un esfuerzo técnico, organizacional y político para generar valor público pero alejado de lo “recomendado” por órdenes de gobierno estatal y federal.

Tales son los ejemplos de los municipios que se analizan. El municipio de Valle de Santiago tiene características totalmente distintas al municipio de León, partiendo que el primero no se concentra en alguna de las zonas metropolitanas de la entidad federativa y por lo cual, de acuerdo con los enfoques del nuevo institucionalismo sociológico que plantea Peters (1999) no existe un bien atractivamente político para detonar su desarrollo, de tal forma que se mantiene como un municipio fuera de las principales esferas territoriales que son atractivas para el gobierno estatal. Caso contrario al municipio de León, al estar situado en el principal corredor industrial de Guanajuato, tiene un bien intercambiable bajo una lógica de relación intergubernamental entre lo municipal y estatal.

Por otro lado, el municipio de Xichú, refleja fragilidades administrativas y técnicas para responder a los problemas públicos. Por lo que, el reto de gobernar, se torna complicado, al no tener la capacidad suficiente para responder ante las necesidades ciudadanas. Por lo que, a continuación, se detallan los hallazgos en dichos municipios, a partir de la percepción de sus respectivos servidores públicos municipales, diagnosticando sus debilidades y fortalezas al interiorizar la GpR. Los elementos considerados para seleccionar a los servidores públicos para la realización de las entrevistas a profundidad fueron los siguientes:

- Por la frecuencia con la que interactúa en la vigilancia y cumplimiento de la GpR en el organismo público donde labora.
- Por el tipo de cargo gerencial que le permite ver el desempeño de la organización pública en la que labora, monitoreando el cumplimiento de alguno de los componentes de la GpR.
- Por su involucramiento con los procesos de reforma y de actualización del instrumento de gestión.
- Por su cercanía con servidores públicos a nivel gerencial involucrados en la cumplimentación de la GpR.
- Por su capacidad de influencia para recomendar, persuadir o encaminar a otros organismos públicos y/o administraciones públicas municipales en el cumplimiento de la GpR.
- Por su posición política para generar cambios organizacionales.

El orden de información que se detalla a continuación se realizará de la siguiente manera: Xichú, Valle de Santiago y León.

4.3 El desempeño del municipio de Xichú adoptando la GpR

4.3.1 El Significado de la GpR en el Municipio

La administración pública municipal de Xichú, percibe que la GpR cumple con un fin necesario en el desempeño gubernamental, al exponer la creación de una cultura de optimización de recursos. Sin embargo, se precisa que la adopción de la GpR, no se interioriza de la misma manera en cada dependencia pública, ya que, las dependencias públicas alejadas de la realización de programas presupuestarios, no lograban identificar el sentido de este instrumento de gestión. Esto ha generado que, en los espacios de capacitación impulsados por el ámbito estatal, no existan incentivos para adentrarse en esta dinámica técnica. Se apuntala que, anteriormente, el desempeño gubernamental de Xichú, no identificaba la estrategia para vincular el presupuesto con las metas trazadas en los documentos de planeación, ni tampoco identifica un mejor desempeño organizacional para la coordinación de esfuerzos entre la misma dependencia pública.

“El enfoque es bueno, porque se optimizan los recursos. Anteriormente se percibía una lejanía de lo que hablaba el gobierno estatal de dar resultados a lo que nosotros podríamos desarrollar de acuerdo a nuestras capacidades y circunstancias”

En ese sentido, los primeros acercamientos a la GpR para el gobierno municipal de Xichú, fueron a partir de acompañamientos a nivel estatal, observando una influencia en cuanto a la forma de cimentar sus componentes de acuerdo a las aspiraciones estatales. Esto remite a reflexionar que, para este municipio, el desempeño a nivel municipal se realiza de manera descoordinada, lejos de fomentar una cultura organizacional a partir de reglas formales.

3.3.2 Impulso Institucional

La administración pública municipal de Xichú precisa que las áreas técnicas son quienes adoptan de mejor manera la interiorización e implementación de la GpR. Aquellas áreas con naturaleza política, en el sentido de un acercamiento a la ciudadanía, no generan un mismo nivel de preocupación y compromiso por comprender el sentido del instrumento de gestión. Al respecto, se detalla que, como parte de las estrategias para apropiarse y replicar la información contenida en las capacitaciones estatales, la administración pública de Xichú, como caso de “buenas prácticas”, lleva a cabo “equipos de trabajo técnicos”, los cuales mantienen los conocimientos y funcionan como áreas operativas las cuales se comunican con los organismos estatales en cuanto a seguimiento de la implementación de la GpR.

“Cuando venían a capacitar de la ASEG, para las dudas que había, se hacían equipos de trabajo para que entre todos se entendiera mejor y ayudáramos a los que menos entendían”

Estos equipos técnicos mantenían la inercia de contener reglas organizacionales, vigilando que la actividad gubernamental no perdiera el sentido de cumplir con metas establecidas y encaminarse hacia la lógica de resultados. Además, se rescata que, en municipio de Xichú, no existe una dependencia u organismo con atribuciones exclusivas para el cuidado y mantenimiento del instrumento de la GpR, pero sí se detalla la existencia, al menos, de una unidad administrativa, encargada de vigilar la actividad de la planeación.

4.3.3 La Coordinación Entre Áreas y Dependencias

En cuanto a la coordinación entre dependencias para interiorizar la GpR, una dependencia con atribuciones únicamente de planeación no logra vigilar íntegramente el cumplimiento de la GpR a través de sus componentes y los esfuerzos de los equipos técnicos para apoyar a las dependencias en concretar la GpR, no son suficientes para replicar un instrumento de gestión. Se detalla, por ejemplo, que la coordinación en cuanto a desempeñar acciones de PbR, solo dos a tres áreas, de posiblemente diez existentes, entregaban un trabajo formal que cumplía al menos con los elementos necesarios para ser evaluados por la ASEG.

“Entre dependencias pública no hay buena comunicación (organizacional). Cada área entiende el PbR a su manera, solo dos o tres cumplen con los estándares que replica la ASEG y son estos documentos los que se envían para ser evaluados, siendo los más importantes para el gobierno municipal”

Además, se menciona que, las autoridades estatales, vigilan el cumplimiento del instrumento de gestión de manera disminuida. Es decir, cada año se percibe mayor informalidad en su seguimiento y con ello las obligaciones de carácter de ley se convierten en recomendaciones, es decir, se posicionan reglas informales sobre las formales.

“El ASEG lo maneja de manera obligatoria (el cumplimiento de la GpR), pero no es así. Los enlaces para ASEG son la Secretaría de Ayuntamiento y Contraloría Municipal. No hay un área, con un programa que permita el monitoreo. Todo se deja al aire y depende del tipo de programa (presupuestario) para dar un mayor seguimiento por parte de las autoridades estatales”.

De manera que se suscitan reglas informales en el monitoreo del cumplimiento de la GpR. Se observa a partir del tipo de programa presupuestario que se presentan a las autoridades estatales. Se identifica que, dependiendo de la magnitud del programa presupuestario se inscribe una mayor vigilancia y seguimiento al desempeño y con ello, mayor formalidad en su seguimiento; de tal manera, los programas que no tienen un gran impacto en cuanto a su presupuesto utilizado, las autoridades estatales flexibilizan los estándares de seguimiento.

4.3.4 El Acompañamiento Estatal Hacia el Municipio

El acompañamiento estatal, por parte de las autoridades que impulsan la GpR hacia el municipio de Xichú generan una serie de reglas y actos informales. En primer lugar, se detalla que existen dependencias públicas municipales que reciben una mejor atención y seguimiento con respecto de otras, esto se debe, como se mencionó anteriormente, por el tipo de programas presupuestarios que desempeñan, siendo una condicionante la cantidad de presupuesto que utiliza y el impacto generado hacia la sociedad. Otro aspecto es observable

en el componente de la planeación: el gobierno de Xichú ha llevado a cabo solicitudes para la capacitación o el acompañamiento en temas de planeación alineado a GpR, así como para la alineación de metas con programas estatales en documentos de planeación. El tipo de respuesta que recibe el municipio de Xichú por parte de IPLANEG, se remite a un aspecto estadístico, en el que resalte únicamente la generación de nuevos datos que describan la situación del municipio, pero no así en el fortalecimiento de capacidades para temas de planeación. En temas anteriores, se había reflexionado en torno a los límites de las atribuciones por parte de esta autoridad para llevar a cabo un acompañamiento municipal en el estricto sentido. Se destaca además que, en Xichú, no existe un organismo descentralizado que capture el tema de la planeación, sino que está inscrito dentro de la administración pública centralizada.

“Hay ciertos organismos públicos estatales que no nos voltean a ver. La distancia ha jugado un papel importante ya que no existe un acompañamiento regional, se trabaja de manera remota y esporádica.”

Además, se precisa que los acompañamientos de los organismos estatales al municipio de Xichú, se va reduciendo conforme pasan el periodo administrativo municipal. Ante ello, las dependencias municipales de Xichú, cuando existe una duda importante, optan por ir a las instalaciones estatales para ser atendidos, motivados por generar una iniciativa de mejor desempeño municipal. Se precisa señalar que dentro del IPLANEG, adquiere un carácter empático y atiende de mejor forma cuando son visitados por parte de los gobiernos municipales. Por lo que se relató en el capítulo anterior, los organismos estatales tienden a transformarse en organismos dictaminadores cuando normativamente no es una facultad.

4.3.5 La Consideración de los Incentivos

Los incentivos se consideran elementos necesarios para conducir a las organizaciones. Se analiza que entre las dependencias públicas municipales existen desempeños diferenciados, los cuales no van acorde al presupuesto que se les otorga. Es decir, existe aún la percepción de favoritismos políticos en dependencias públicas los cuales reciben un mayor presupuesto,

evidenciando que, en este municipio, adoptar el GpR, no es una condicionante para ser premiado con un mejor presupuesto. Se expone dos propuestas surgidas por la administración pública municipal para incentivar la adopción de la GpR: 1) por una parte, capacitar al personal de acuerdo a las áreas de oportunidad surgidas del desempeño gubernamental; 2) robustecer los mecanismos de sanciones, ya que los incentivos que premian los buenos desempeños no son suficientes para identificar el sentido de la GpR.

“Notamos que nos desempeñamos de mejor manera cuando sabemos que hay una sanción directa a quien no cumple. Los incentivos con premios no funcionan de la mejor manera. Si se acude a la Ley, para medir las consecuencias de las decisiones, se condiciona el desempeño municipal”

Formalizar un esquema de sanciones internas, se considera por parte del gobierno municipal de Xichú, un gran avance para optimizar el presupuesto a partir de documentos formales estatales que lo solicitan.

4.3.6 Recomendaciones Para la Mejora Técnica y Política.

A partir de las experiencias compartidas en Xichú, se sugiere recomendaciones precisas por las cuales iniciar con el impulso de la GpR. En primer lugar, fortalecer las áreas técnicas. La razón se deriva en que las dependencias públicas que elaboran programas presupuestarios en Xichú, no identifican algún ente u organismo de orden municipal al cual acudir en caso de reforzar el conocimiento técnico por lo cual deben acudir, forzosamente a un área estatal, sabiendo de las limitaciones comunicacionales que en anteriores párrafos se exponía. A partir de ello, se menciona una necesidad en torno a la agenda política del municipio: la percepción de una reconfiguración de la administración pública municipal para crear áreas y subáreas de planeación, evaluación, seguimiento y control. Se explica que, en municipios con insuficientes capacidades, las encomiendas de la vigilancia de la adopción de la GpR, se otorgaba por criterios de confiabilidad política y no por la técnica, por lo cual, el seguimiento se daba desde perspectivas políticas sin que precisamente se fortaleciera los aspectos

técnicos. Es decir, solo existiría una cultura correctiva política más allá de afianzar un esquema formal de fortalecimiento organizacional

“Se pone a la mesa la necesidad de una reconfiguración de la administración pública municipal, en el sentido de que, al ser un pueblo pequeño (Xichú), es difícil pensar que existan subáreas de planeación y evaluación, así como de seguimiento y control. Para responder las observaciones de las autoridades estatales, se les aventaba las encomiendas a las áreas que ni si quiera les corresponde para desempeñar actividades de esa índole. Esta distribución de trabajo se da desde la presidencia. Las áreas se van extinguiendo o creando de acuerdo a los intereses del alcalde”

Ampliando el sentido de la reconfiguración de la administración pública municipal, se propone llevar a cabo un estudio organizacional y de diagnóstico, que permita identificar la fuga de presupuesto en áreas pequeñas.

“Al ser un municipio pequeño, la idea es homologar áreas con una mejor distribución de actividades. Actualmente no había manuales de procedimientos, para ser eficientes”

Por último, se identifica que, en Xichú, los puestos públicos se otorgan por compromisos políticos y de ello se derive una comunicación desarticulada en áreas técnicas y políticas.

4.3.7 Análisis de las Capacidades Institucionales para la Adopción de la GpR.

Por último, el gobierno municipal de Xichú comparte, a partir de sus vivencias y aprendizajes técnicos y políticos, algunas capacidades institucionales funcionales para la adopción de la GpR. En primer lugar, se destaca la necesidad de una profesionalización por competencia. Es importante que cada servidor público actúe en los cargos públicos a partir de las habilidades y competencias que le den sentido lógica de la GpR. Por otra parte, la innovación tecnológica, en el sentido de acercar a la ciudadanía en el cumplimiento de sus obligaciones civiles, a través de la utilización de plataformas digitales, por ejemplo, el pago de impuestos, traduciéndose en un compromiso de fortalecimiento de los servicios públicos. El tercero de

los elementos habla sobre el fortalecimiento interno, la cual diagnostica la eficiencia de las áreas municipales y su (re)acomodo en estructuras organizacionales, a partir de lógicas de eficacia y eficiencia y no por una perspectiva u ocurrencia política que incita a la generación de reglas informales. Otro de los aspectos recomendados en la dinámica municipal es la generación de auditorías internas en la administración pública municipal. Esto para incentivar una mejor productividad en el entramado burocrático, sin perder de vista los objetivos de incentivar una mejor calidad de vida y valor público. En ese sentido, se inscribiría una cultura de la evaluación que presuponga una retroalimentación suficiente para la medición del desempeño.

Por último, la última de las capacidades institucionales es el liderazgo, en el sentido que los responsables de las Direcciones inspiren está en generar puentes de colaboración con otros actores y por supuesto, no olvidar que se trabaja para dar resultados.

Tabla 13.

Síntesis de Ideas centrales en el levantamiento de entrevistas con respecto el funcionamiento de la GpR a partir de la perspectiva municipal de Xichú. Fuente: Elaboración Propia.

Significado de la GpR para el municipio de Xichú	<ul style="list-style-type: none"> • Optimización de los recursos.
Esfuerzo institucional para la consolidación de la GpR	<ul style="list-style-type: none"> • Algunas áreas se fortalecen mejor que otras de acuerdo a la exigencia técnica. • La Responsabilidad organizacional se otorga a los mandos medios y gerenciales para aterrizar el sentido del PbR en la organización (nivel operativo).
Análisis de la coordinación organizacional municipal para la operación de la GpR	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de una dependencia coordinadora en el tema de GpR a nivel municipal. • Las responsabilidades técnicas para responder se fragmentan. • La instrucción política para responder los requerimientos estatales con perspectiva de GpR no son fijas y sufren constantes cambios. • Las dependencias municipales no identifican si las instrucciones de las autoridades estatales son obligatorias o recomendatorias

	<ul style="list-style-type: none"> •
Percepción del acompañamiento de las dependencias estatales para la instauración de la GpR a nivel municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Las dependencias municipales que desempeñan de mejor forma acciones técnicas tienden a recibir un mejor acompañamiento por parte de autoridades estatales. • Conforme los periodos administrativos municipales finalizan los acompañamientos estatales disminuyen • El acompañamiento estatal se distorsiona al iniciar con un sentido de fortalecimiento, a un convertirse en un ente dictaminador. • El acompañamiento estatal está condicionado a la distancia entre la ubicación de los organismos estatales con respecto al municipio que solicita el apoyo.
Propuesta de incentivos para mejorar la operatividad de la GpR	<ul style="list-style-type: none"> • Se considera pertinente que, las áreas que mejor articulan su actividad con un enfoque de PbR, tengan mayor capacidad de decisión técnica. • Impulsar autonomía de decisión técnica sin condicionarse con la lealtad política otorga mejores resultados • Generar un esquema de sanciones internos municipales quienes no cumplen en tiempo y forma la adopción de la GpR • Los incentivos de premios no fomentan la interiorización de la GpR.
Percepción sobre los obstáculos municipales para la implementación del GpR (mejoramiento técnico y político)	<ul style="list-style-type: none"> • Los puestos que se otorgan por compromiso político son los que tienden a condicionar la funcionalidad de la GpR. • El temor a ser evidenciados por parte de los servidores públicos municipales, genera que se cuestione la utilidad de la GpR. • El reparto de funciones técnicas por instrucciones políticas disminuye la eficiencia de la actividad gubernamental • La existencia de dependencias públicas sin alto impacto para el mejoramiento de la calidad de vida y valor público sujeta el uso del presupuesto. • La inexistencia de una distribución formal de atribuciones para la vigilancia del cumplimiento de la GpR, distancia el sentido de adoptar el instrumento de gestión

	<ul style="list-style-type: none"> • Crear manuales de operación y procedimientos articula las rutinas organizacionales para cumplir una perspectiva del GpR.
Propuesta de capacidades institucionales municipales para gestar e implementar la GpR	<ul style="list-style-type: none"> • La profesionalización a partir de competencias • Innovación tecnológica • Estructura administrativa • Auditorías internas • Realización de manuales de procedimientos • Reputación política • Liderazgo

La tabla de síntesis de la perspectiva municipal de Xichú con respecto a su desempeño en la gestación e implementación de la GpR, refleja la complejidad técnica y política que ha sido para el gobierno de Xichú instaurar el instrumento de gestión. Se destacan tanto reglas formales e informales que han condicionado su adopción, así como su aprobación en el sentido de ser funcional para las dependencias públicas municipales. Hasta este momento, las entrevistas evidenciaron aun la brecha técnica y organizacional para afianzar la GpR en Xichú. Se percibe un disminuido entramado institucional que garantice la instauración y consolidación de la GpR en la dinámica municipal. La distribución de instrucciones para responder las recomendaciones para adoptar la GpR por parte de las autoridades estatales, son desarticuladas y cambiantes. No se instaura un área que, dé seguimiento especializado, sino que los enlaces para atender las instrucciones de gestión son cambiantes sin precisamente destacar por áreas técnicas. Estos hallazgos generan un compendio de perspectivas técnicas y políticas, así como de capacidades institucionales para observar el grado de condicionamiento para la adopción de la GpR.

4.4 El desempeño del municipio de Valle de Santiago adoptando la GpR.

4.4.1 El significado de la GpR en el Municipio.

Para la administración pública municipal de Valle de Santiago, la GpR se identifica por su carácter técnico. Se percibe como una herramienta que ha logrado introducir metodología en

la acción gubernamental. Sin embargo, no ha logrado consolidarse derivado de una rotación del personal.

”La metodología es útil, sin embargo, por el alto nivel de rotación del personal no se ha podido profesionalizar el sector público. Es una herramienta auxiliar importante que no se le ha sacado provecho [...]”.

La forma que se percibe a la GpR, es a partir de la introducción de la Metodología del Marco Lógico y con ello el reto de configurar el cambio en hábitos y rutinas organizacionales para consolidar la lógica de resultados.

4.4.2 Impulso Institucional

El carácter institucional municipal para adoptar la GpR es otro de los retos que resaltan las autoridades municipales de Valle de Santiago. En primer lugar, se menciona como una de las primeras dificultades el desfase de las temporalidades en cuanto a los procesos administrativos, por ejemplo: la solicitud de una propuesta de recursos al Congreso del estado de Guanajuato para el gasto anual del ejercicio fiscal y el cumplimiento de la entrega del programa de gobierno municipal, no se llevan bajo las mismas circunstancias.

De ahí se comprende un distanciamiento en cuanto a los componentes de la planeación y el PbR, ya que las áreas respectivas de cada componente se encuentran desfazadas en el primer año de gestión administrativa y por ende no se logra un trabajo colaborativo inicial o un plan de trabajo.

“[...]hay un divorcio entre la planeación y el PbR, no se ha podido consolidar un trabajo coordinado porque hay un desfase de acciones originada por las leyes locales, en especial la de Ingresos. El congreso presiona para que los municipios mencionen cuánto dinero van a requerir y cuando apenas entra un nuevo gobierno, todavía no se hace el programa de gobierno [...]”.

Ante ello, se menciona que hay programas presupuestarios que operan aun cuando no se termina el programa de gobierno municipal, mostrándose un cierto favoritismo en cuanto su presupuestación, relacionado al protagonismo que genera en cuanto a imagen política para el gobierno.

“[...]Hay algunos programas que reciben más apoyo porque son más emblemáticos y tienen mayor presupuesto [...]”.

Por otra parte, se percibe que los componentes de la GpR en la administración pública municipal en Valle de Santiago se fortalecen de manera diferenciada. Por ejemplo, en la actividad de la evaluación, no se percibe quien debe ser el facultado para dar seguimiento y evaluación a los programas. Por una parte, la Dirección de Tesorería percibe que el IMPLAN de Valle de Santiago se encargue se la actividad por su vinculación con la planeación; por otra parte, IMPLAN percibe que la Dirección de Tesorería debe ser la encargada de la evaluación al estar cercana con el PbR. Ante esta situación, la actividad de la evaluación no se formaliza y con ello se debilita el ejercicio de la GpR, todo ello como resultado de que los recursos humanos no son suficientes y los componentes se debilitan ante esto.

Por último, los esfuerzos para la institucionalización de la GpR son percibidos con la formalización de los programas presupuestarios. La administración pública de Valle de Santiago destaca una estructura para la coordinación de la implementación de los programas presupuestarios a través de la figura de “cabezas de sector”, las cuales refieren a las direcciones generales que lideran a las áreas y unidades administrativas que desarrollan programas. Las cabezas de sector son seleccionadas a partir de su estructura y grado de formalización, las cuales mantienen comunicación con otras cabezas de sector cuando existen programas presupuestarios coordinados.

4.4.3 La Coordinación entre Áreas y Dependencias para Adoptar la GpR

La administración pública municipal de Valle de Santiago, considera que existe una buena coordinación entre áreas y dependencias para adoptar la GpR. Destacan que se lleva a cabo una buena coordinación que, en el “Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la

implantación y operación del PbR y SED 2020”, el municipio de Valle de Santiago obtuvo el segundo lugar a nivel nacional en la categoría de municipios aleatorios.

A pesar del buen resultado, se pregunta a la administración pública municipal de Valle de Santiago por qué no hubo participación por parte del municipio en el “Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del PbR y SED 2021”, se argumenta que, existió un problema técnico con la información, ya que si fue enviada a la SHCP pero hubo problemas con la plataforma, la cual no adjuntó los documentos y la información enviada y por ende se consideró por la autoridad federal, nula participación del municipio. La administración pública de Valle de Santiago había trazado como meta, llegar al primer lugar en dicha categoría. La coordinación entre dependencias públicas municipales había tenido buen desempeño entre la Dirección de Tesorería y el IMPLAN, preparándose para responder los cuestionamientos de la implementación de la GpR.

Cabe señalar que el municipio de Valle de Santiago no participa en el año 2022, ya que la duración en el seguimiento del desempeño de los municipios de la categoría de aleatorios, se considera en un periodo de tres años, siendo el 2021, el último año del seguimiento de su desempeño. A pesar de esto, se argumenta que, el haber entrado a la prueba, logró reflexionar las formas de trabajo de la administración pública de Valle de Santiago, así como generar responsabilidades administrativas entre dependencias públicas municipales para lograr una coordinación en la consolidación de los componentes del instrumento de gestión, todo ello gracias a lo que como actividad administrativa conocen como “tablero de control” el cual todas las dependencias públicas y paramunicipales arrojan información para observar el desempeño de las unidades administrativas y dar seguimiento a sus programas presupuestarios.

4.4.4 El Acompañamiento Estatal hacia el Municipio

El acompañamiento estatal para impulsar la GpR, se considera en ocasiones excesiva a nivel técnico, tal es el caso del componente de la planeación. De manera que existe una preocupación en cuanto a intervenir en la facultad autonómica para llevar a cabo actividades de este tipo.

Por otro lado, se destaca el sentido de la comunicación intergubernamental para las autoridades estatales y municipales. En algunos casos, se ha manifestado, que un acompañamiento excesivo por parte de las autoridades tanto estatales como municipales, tiende a generar respuestas institucionales de acuerdo a los resultados (positivos o negativos) obtenidos. En los casos que existan resultados negativos, se acuden a relaciones de comunicación informal para obtener respuestas satisfactorias. En los casos de mantener resultados positivos se continua por la comunicación formal.

“[...]para ciertos temas me salto a la gente [las autoridades de área o mandos medio], esto con el fin de obtener respuesta con mayor prontitud [...]”.

Este aspecto es importante en el sentido de observar el grado de debilitamiento o fortalecimiento institucional que se genera a partir de una comunicación intergubernamental. La generación de reglas informales manifestadas por encima de una normativa existente que específica cómo llevar a cabo los pasos de comunicación y de rutinas organizacionales. De tal grado que esta ausencia de intervención se alienta a la creación de liderazgos informales, en donde se fomente la percepción de que una persona esté por encima de la Ley.

4.4.5 Consideración de los Incentivos

La administración pública de Valle de Santiago, considera que los incentivos son útiles para la administración pública municipal. La recomendación, desde la perspectiva de este municipio, es que los incentivos deben generarse hacia los servidores públicos y no hacia las organizaciones. Los servidores públicos son los que reciben las instrucciones a través de las organizaciones. Estos incentivos deben reflejarse a partir de percibir posibilidades de ascensos en las direcciones y mejoramiento en la escala organizacional. De manera que el servidor público verá siempre metas que, con base al cumplimiento de sus funciones y resultados, sea recompensado con una superación laboral.

4.4.6 Recomendaciones para Mejorar Técnica y Política

La administración pública municipal de Valle de Santiago apuntala que la capacitación constante mejora las habilidades técnicas y políticas en la GpR. Se considera que debe fortalecerse los esquemas de capacitación de manera interna y no limitarse únicamente a las capacitaciones de las entidades estatales. Esto sin duda está sujeto al presupuesto que se destina para cada municipio, sin embargo, poco se ha relacionado a que las capacitaciones internas deban estar sujetas a alguno de los componentes de la GpR.

4.4.7 Recomendaciones de Capacidades Institucionales Para la Adopción Efectiva de la GpR.

Por último, el municipio de Valle de Santiago, apuntala a dos capacidades institucionales relevantes para que se concreta la GpR: la normativa o reglamentación y la generación de capacitaciones constantes. El primero de ellos para que se consolide un marco normativo claro, definido y ubicado para la misma administración pública y, por otro lado, un elemento anteriormente considerado, la generación de un programa de capacitaciones internos para fortalecer aspectos técnicos y organizaciones. Estos elementos constituyen la estrategia para consolidar la GpR, al menos de manera inicial, el instrumento de gestión.

Tabla 14.

*Síntesis de Ideas centrales en el levantamiento de entrevistas con respecto al funcionamiento de la GpR a partir de la perspectiva municipal de Valle de Santiago.
Fuente: Elaboración Propia.*

Significado de la GpR para el municipio de Valle de Santiago	<ul style="list-style-type: none">• La utilización de la Metodología de Marco lógico
Esfuerzo institucional para la consolidación de la GpR	<ul style="list-style-type: none">• Esfuerzos desarticulados entre dependencias públicas municipales: Tesorería Municipal y áreas de Planeación• Fomentar la cultura de la GpR en el servidor público• El presupuesto que contienen las dependencias públicas, así como sus recursos humanos no son

	<p>suficientes para ampliar las actividades que den respuesta a los componentes de la GpR.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adecuaciones para reforzar los diagnósticos sociales de los programas presupuestarios a partir del trabajo de investigación y de recolección de información desde la perspectiva municipal. • Mayor ordenamiento en cuanto a nombrar a unidades responsables para llevar a cabo programas presupuestarios
Análisis de la coordinación organizacional municipal para la operación de la GpR	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento en los esfuerzos en todas las dependencias públicas a partir de la generación de un tablero de control • Ordenamiento en cuanto a las unidades responsables que desempeñan programas presupuestarios
Percepción del acompañamiento de las dependencias estatales para la instauración de la GpR a nivel municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento considerado excesivo que incita la disminución en la capacidad decisoria en los municipios.
Propuesta de incentivos para mejorar la operatividad de la GpR	<ul style="list-style-type: none"> • los incentivos deben generarse hacia los servidores públicos y no hacia las organizaciones
Percepción sobre los obstáculos municipales para la implementación del GpR (mejoramiento técnico y político)	<ul style="list-style-type: none"> • El insuficiente presupuesto para llevar a cabo actividades que fortalezca los componentes de la GpR.
Propuesta de capacidades institucionales municipales para gestar e implementar la GpR	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento normativo • Diseñar Programas Anuales de capacitación a partir de las solicitudes obtenidas

El municipio de Valle de Santiago, tiene un gran avance implementando la GpR y prueba de ello se observan áreas de presupuestación y planeación. Se percibe un mejor acompañamiento interno desde la perspectiva municipal. Con ello Valle de Santiago se sigue familiarizando con los componentes técnico. Cabe destacar que el segundo lugar obtenido en el “Informe PbR-SED 2020” bajo la categoría de municipios aleatorizados, es una prueba de que en el municipio han dado paso al ordenamiento de la actividad gubernamental a través del instrumento. De manera que se descubre que como actividad técnica se desarrolla de acuerdo

a lo percibido por el acompañamiento estatal pero las modificaciones normativas en cuanto a sus reglamentos aun no articulan hacia la la lógica del GpR.

4.5 El Desempeño del Municipio de León Adoptando la GpR

4.5.1 El Significado de la GpR en el Municipio

Para el municipio de León, el significado de la GpR se percibe a partir de un amplio camino recorrido en su adopción y gestación en sentido organizacional, técnico y político. Se percibe, a partir de una perspectiva de retos, avances y debilidades, el significado de una implementación técnica y política. Se analiza el reto de pensar y realizar la actividad gubernamental de manera “diferente”, es decir, anteriormente no se identifica el sentido de trabajar para generar valor público y calidad de vida de personas. Identificadas estas complejidades, el reto para León ha sido transformar el instrumento jurídico, las normas y reglamentos, así como los manuales de procedimientos para articular, a partir de todas las aristas, el instrumento de gestión. A partir de ello, se ha generado un mayor sentido de articular las atribuciones entre las dependencias públicas y su responsabilidad de generar bases de datos e información para medir y observar sus resultados. Aunque aún se percibe una gran área de oportunidad incentivar una cultura del seguimiento y monitoreo del fortalecimiento de la GpR, así como incentivar una cultura de evaluación en los programas presupuestarios.

“La GpR ha instaurado que pensemos las cosas de manera diferente. Que utilicemos metodologías de manera distinta. Esto ha generado cambios en la estructura organizacional y las atribuciones. Los cambios han sido, incluso en los instrumentos jurídicos, normas y reglamentos”

En ese sentido la GpR para León ha sido un cambio en el paradigma organizacional pues se ha esforzado en dar resultados.

4.5.2 Impulso Institucional

El trabajo de la administración pública municipal de León ha destacado el reto que ha sido implementar un lenguaje técnico a partir de la GpR entre las dependencias y organismos públicos municipales. Se destaca, como ejemplo, el componente del PbR. Se menciona que el PbR en León se pensaba en un sentido de programa más que metodología, es decir que solo les involucraría a algunas dependencias ejecutar el sentido presupuestario a partir de sus respuestas técnicas. Conforme el concepto fue adentrándose en el discurso político, el PbR fue identificado como metodología, llevando a cabo una serie de transformaciones en cuanto a operar los programas presupuestarios, siendo necesario cambios técnicos y normativos para el conocimiento burocrático de toda la administración pública.

Se menciona que, la administración pública municipal de León, inicia, como estrategia metodológica presupuestal, la realización de Programas Operativos Anuales (POA), las cuales establecían de manera específica las acciones y compromisos anuales para el cumplimiento de los programas presupuestarios, para posteriormente transitar hacia el enfoque del PbR. El principal cambio notorio es que el PbR necesita de perfiles con el conocimiento técnico para comprender la lógica de resultados y no únicamente una acción de arrojo de información estructurada sin dimensionar el presupuesto por cada programa. A partir de ello, se fomenta su institucionalización y que actualmente se desempeña a partir de un comité que reúne a las principales autoridades municipales que vigilan el cumplimiento del PbR-SED. Las autoridades en ese sentido son el IMPLAN León, la Contraloría Municipal de León, Tesorería Municipal, la Dirección de Políticas Públicas así como la Dirección de Inversión. Estas dependencias deciden crear un comité en el que se nombre algún representante de cada una de ellas para vigilar el cumplimiento y desempeño de las dependencias públicas municipales restantes adoptando la GpR. Destacando que, el siguiente paso para este comité, es impulsar a carácter de reglamento para formalizar la vigilancia del desempeño de la GpR en la administración pública municipal.

Este comité, a su vez, ha incentivado la capacitación y formación de enlaces técnicos en cada dependencia y organismo público municipal, a partir de la generación de “Certificaciones de enlace PbR”, la cual genera que se concientice el sentido de su adopción y la utilidad organizacional y la función para la ciudadanía además de convertirse en un incentivo para adoptarlo.

“Se formó un comité PbR-SED. Está IMPLAN, Contraloría, Tesorería, Inversión y Políticas Públicas. Entre todos nos preguntamos que podíamos hacer, al ser promotores de la GpR. Adoptamos por iniciar una certificación de enlaces, lanzando una convocatoria a todas las dependencias para que tengan este perfil”

La estrategia se observa, en que, cada dependencia u organismo público municipal perteneciente a este comité, proponga los temas de su especialidad para formar a servidores públicos.

“El comité arma el paquete de capacitación. IMPLAN genera la parte de planeación, Contraloría la parte de la evaluación, Tesorería en cómo crear un indicador. Cualquier funcionario puede certificarse, siempre y cuando apruebe un examen de conocimientos”

Por último, se espera que logre convertirse este ejercicio de comité a nivel reglamentario, con el fin de que los representantes de cada área tengan una amplitud decisoria y sean renovadas las autoridades que la representen.

Por otra parte, para el municipio de León, la Dirección de Tecnologías de la Información (T.I.) ha sido importante en el mantenimiento de una lengua de gestión articulado. T.I. se encargó, primeramente, de llevar a cabo un software que permitiera el arrojamiento de información de acuerdo a la Metodologías del Marco Lógico, siendo funcional para la administración pública municipal.

“En T.I. se llevaron a cabo muchas mesas de trabajo. Se transportó del Sistema Operativa Anual (SISPOA) (2013) hacia el sistema SIS-PbR (2016), al cual arrojaba el llenado de información para automatizar la recolección de información de las diversas dependencias públicas. Capturaba el sistema tu árbol de problemas y objetivos, Este último sistema también tenía el resultado de los indicadores de la MIR”

Cada dependencia tiene un usuario y cada una de ellas sube la información a la plataforma de acuerdo a los programas presupuestarios que realiza. La plataforma denominada SIS-PbR, la cual se utilizó alrededor de 5 años en el municipio de León (2016-2021), arrojaba información sobre semaforización del desempeño, árboles de problemas y objetivos, reportes de cuenta pública, el anexo de un diagnóstico, la MIR así como información de indicadores. Actualmente se desempeña una nueva plataforma con una mejor funcionalidad y control por parte de los integrantes del comité. De manera que se trabaja para la constante formalización del seguimiento de la GpR a partir de la creación de programas públicos.

4.5.3 La Coordinación entre Áreas y Dependencias

El municipio de León ha acontecido grandes esfuerzos de coordinación a lo largo de los periodos administrativos, incluso alternando el poder los partidos políticos. Dentro de los retos en la coordinación está en que cada área involucrada en la gestación e implementación de la GpR como cultura organizativa, se había involucrado de manera aislada y asincrónica con las otras dependencias responsables. Este impulso desarticulado generó que las dependencias públicas que impulsaban el tema, poco a poco se apropiaran el instrumento de gestión de manera íntegra, pero sin observar la necesidad de una descentralización mediante componentes.

Primeramente, la dependencia pública con una amplia iniciativa fue la Dirección General de Tesorería Municipal de León y con ello, particularmente, la responsabilidad de adoptar una cultura de adopción del PbR. La Dirección General de Tesorería da un sentido de resultados al responsabilizarse de la forma de administrar el recurso hacia dos perspectivas: 1) dirigir el recurso hacia el cumplimiento del programa de gobierno a través de la Dirección de Inversión y, por otro lado, 2) cumplir con sus atribuciones de monitorear el gasto corriente de la administración pública.

“[...]Si costó trabajo el coordinarse entre dependencias. Se aflojaba especialmente cuando estaban desarticuladas las áreas que le daban sentido a la GpR. No se percibía que se conociera el trabajo entre ellas mismas”

Poco a poco la coordinación entre dependencias públicas que impulsaban la GpR se mejora, al observar que el funcionamiento de las dependencias públicas era débil debido al poco entendimiento para llevar a cabo programas presupuestarios. De esta manera, se identificaba que entre sus principales debilidades estaba la creación de indicadores, ya que, en primer lugar, su diseño era desarticulado y sin sentido a los documentos de la planeación.

“Si no creas un buen indicador, no vas a tener un buen resultado. Las dependencias públicas no se quieren involucrar en indicadores enlazados de manera estratégica. No saben ni han diseñado lo que quieren”

Estas debilidades reflejaban que el entendimiento de la GpR no era del todo claro, pues para pasar por los componentes de la planeación y del PbR, implicaría que existe un acompañamiento por áreas expertas durante el diseño, implementación y evaluación de los programas presupuestarios.

“Cuando se empiezan a involucrar las dependencias públicas con el mismo comité, se ayudan en el sentido de observar la perspectiva de cada una de esta”.

De esta manera, aun se construye la institucionalización del acompañamiento en materia de GpR. A pesar de los esfuerzos por concientizar a cada una de las dependencias públicas municipales, aun se observan diversas reglas informales que distancian el cumplimiento formal del instrumento de gestión.

4.5.4 El Acompañamiento Estatal Hacia el Municipio

La administración pública municipal de León ha tenido la voluntad por adentrarse a la dinámica de la GpR. En los primeros esfuerzos por gestarlo, León se acercó a las dependencias estatales para aprender la dinámica del PbR. Cabe destacar que fue, a partir de una voluntad iniciada por el municipio, no así por una agenda estatal, que observara a su máxima motivación la homologación de un lenguaje técnico hacia los municipios. Si bien, existían capacitaciones virtuales para prender temas del PbR, inician con el fin de una

preocupación de la profesionalización únicamente a nivel estatal. Posteriormente la ASEG, llevo un mejor acompañamiento institucional, con perspectiva municipal.

Se destaca también que las mismas dependencias estatales que impulsan el tema de GpR, tienen consideraciones de dejar el acompañamiento a nivel municipal cuando se percibe que la capacitación ha sido completada. Este tema es importante, ya que inicialmente no se detalla la existencia sobre un periodo en donde formalice el alcance del acompañamiento, en ese sentido, la decisión queda de manera discrecional a partir de las percepciones de desempeño municipal.

“Con ASEG siempre ha existido un buen acompañamiento institucional pero el acompañamiento se va debilitando porque se percibe, por parte de ellos, que ya no es necesario conforme comprendemos más sus elementos”.

4.5.5 Consideración de los Incentivos

Ante el entendimiento de un desempeño desarticulado, se propone como elemento importante, un esquema de sanciones interno; por ejemplo, se menciona que una de las principales opciones para que las dependencias públicas alinearán correctamente su planeación en concordancia al presupuesto, es que, se notificara que ha pasado un proceso de evaluación y se notifique la no viabilidad de dar presupuesto para el próximo ejercicio fiscal. En León se han llevado a cabo un esquema formal de incentivos denominados “Convenios para le cumplimiento de indicadores”, inspirados de los realizados por la ASEG, este documento plasma la responsabilidad y compromiso por fortalecer la GpR a través de sus dependencias públicas. En ella se genera un acuerdo de voluntades para la mejora del desempeño de la actividad gubernamental, sin embargo, se mantiene en un carácter recomendatorio.

Los esquemas de sanciones a través de los “Convenios para el cumplimiento de indicadores”, exponen que la firma de las personas involucradas debe ser directa al área de “Contraloría Municipal”. A partir de este momento, la contraloría adopta el tema de la evaluación, pero se concluye que existe aún una actividad limitada, que solo muestra las razones de débiles funcionamientos pero sin un carácter de sanción.

“Contraloría Municipal de León, se encarga de pedir las explicaciones o razones del por qué no se está cumpliendo con las encomiendas de los programas presupuestarios, pero deben coordinarse con las actividades relacionadas a la evaluación de Tesorería, esto porque son quienes analizan el desempeño con carácter presupuestario”.

Por último, en la parte política, se reflexiona en la creación de incentivo de carácter ético con el fin de que las dependencias públicas se responsabilicen en explicar el sentido de la GpR a los ciudadanos, a través de sus programas presupuestarios.

“Se debe afrontar el reto de que el ciudadano sepa de que le sirve la GpR. Si políticamente no lo sabes definir, entonces no tiene un carácter de generar valor público. Se trata, por ejemplo, de explicar un presupuesto ciudadano que sea entendible para ellos, para que se muestre, posteriormente, en una plataforma de transparencia”.

4.5.6 Recomendaciones para la Mejora Técnica y Política

Para la administración pública municipal de León, observa como primer obstáculo el periodo de gestión del periodo municipal, ya que existe incertidumbre, posteriormente, si las políticas públicas y objetivos fijados, corran peligro por una alternancia en el poder.

4.5.7 Recomendaciones de Capacidades Institucionales para la adopción de la GpR

En cuanto a las capacidades institucionales, la administración pública municipal de León, a través de sus áreas representantes de la GpR, destacan la generación de convenios de colaboración entre dependencias públicas, tanto del ámbito municipal, así como del estatal. Realizar un sistema tecnológico que permita arrojar información tanto para la ciudadanía, pero también de una manera interna, con el fin de resaltar el análisis técnico de los programas presupuestarios y por último la existencia de programas de capacitación que resalten los componentes del PbR y la evaluación.

Tabla 15.

Síntesis de ideas centrales en el levantamiento de entrevistas con respecto al funcionamiento de la GpR a partir de la perspectiva municipal de León. Fuente: Elaboración Propia.

<p>Significado de la GpR</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La GpR ha instaurado una forma de ver las cosas de manera diferente: generando valor público.
<p>Esfuerzo institucional para la consolidación de la GpR</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar un lenguaje técnico a partir de la GpR entre las dependencias y organismos públicos municipales. • Cambios técnicos y normativos municipales para encauzar el sentido de la GpR. • Creación de una plataforma digital propio para arrojar información útil relacionada con el PbR-SED. • Creación de un comité de vigilancia del cumplimiento del PbR-SED compuesto por dependencias públicas de planeación, presupuestación, desarrollo institucional y evaluación.
<p>Análisis de la coordinación organizacional municipal para la operación de la GpR</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La GpR como cultura organizativa, se había involucrado de manera aislada y asincrónica con las otras dependencias responsables. • se articularon las dependencias públicas que impulsaban la GpR al observar que el funcionamiento de las dependencias públicas era débil y de poco entendimiento para llevar a cabo programas presupuestarios. • Se destaca también que las mismas dependencias estatales que impulsan el tema de GpR, tienen consideraciones de dejar el acompañamiento a nivel municipal cuando se percibe que la capacitación ha sido completada.
<p>Percepción del acompañamiento de las dependencias estatales para la instauración de la GpR a nivel municipal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El acompañamiento se da a partir de que es solicitado. • El acompañamiento de algunas autoridades estatales termina de acuerdo a consideraciones subjetivas del cumplimiento del propósito. • Se transformaron capacitaciones originadas para dependencias estatales en capacitaciones para dependencias municipales

Propuesta de incentivos para mejorar la operatividad de la GpR	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de sanciones internas a las dependencias públicas municipales. • Actualizar los esquemas de cumplimiento de mejora de programas presupuestarios lejos de las recomendaciones.
Percepción sobre los obstáculos municipales para la implementación del GpR (mejoramiento técnico y político)	<ul style="list-style-type: none"> • Los periodos administrativos condicionan el desempeño eficiente de los instrumentos de gestión.
Propuesta de capacidades institucionales municipales para gestar e implementar la GpR	<ul style="list-style-type: none"> • Convenios de colaboración entre dependencias públicas y estatales • Sistema tecnológico que sistematice y conjunte información • Coordinación entre autoridades que impulsan componentes del GpR

4.5.8 Consideraciones Finales en Torno al Funcionamiento de la GpR en los Estudios de Caso

Es común que las explicaciones del funcionamiento de la GpR se detalle a partir de las perspectivas de organismos internacionales o nacionales. En éstas se concentran, de acuerdo sus circunstancias, los criterios predeterminados para llevar a cabo el instrumento de gestión. Este capítulo recolecta, lo que en muchas ocasiones en la literatura de la GpR es difícil de encontrar: los discursos municipales en cuanto a los principales retos y obstáculos administrativos y políticos que impiden, en ocasiones, su efectiva gestación e implementación de la GpR.

Es importante destacar la heterogeneidad de circunstancias por las que pasa el instrumento de gestión en los municipios. En primer lugar desde su entendimiento, destacando la percepción de utilizar metodologías y por otro lado en la generación de valor público. Es decir, en algunos municipios se comprende como una responsabilidad técnica administrativa pero para otros municipios detallan los criterios políticos para impulsarlo. Dado estas circunstancias, se identifica que las administraciones públicas municipales se encuentran en constante competencia pero en condiciones de desigualdad técnica, administrativa y política.

Otro elemento que se destaca es que dentro de la composición orgánica de las respectivas administraciones públicas municipales, existen dificultades en el entedimiento y por ende en la coordinación de esfuerzos para su implementación, de manera que, aquellos organismos o direcciones municipales que tienen facultades o instrucciones –incluso dentro de la informalidad– para el monitoreo del instrumento de gestión, se desatiendan del papel del fortalecimiento de las capacidades institucionales a partir de una estrategia que comprenda un impulso igualitario en cada una de las áreas de la administración pública. En ese sentido, se remarca el papel del acompañamiento de las autoridades estatales en el impulso del instrumento de gestión. El acompañamiento, como se mostró, se condiciona debido al posicionamiento geográfico, convirtiéndose en un aspecto importante para la atención y acompañamiento de la implementación del instrumento de gestión.

Por otro lado, en términos del nuevo institucionalismo, los incentivos en cada municipio determinan, de algún modo, el impulso para la adopción de la GpR, mientras que en algunos municipios identifican ventajas políticas para su adopción, hay casos que la adopción del instrumento solo se percibe como requerimiento normativo y con ello inicia un desempeño diferenciado en el estímulo del fortalecimiento organizacional para su mejor adopción en los municipios. A pesar del conocimiento de los criterios técnicos y políticos para la funcionalidad de la GpR, se observan distintos desempeños para su adopción, aunado a lo que anteriormente se ha discutido sobre las circunstancias en las que se desenvuelven las administraciones públicas municipales. Con ello, se refuerza la viabilidad de la creación de un marco analítico, para controlar las variables en términos de capacidades institucionales que condicionan la GpR, pues se ofrece elementos para considerar que dentro de ellas se estimulan, reproducen y crean reglas formales e informales. .

Estos elementos demuestran que la implementación de la gestión no se determina a partir de un discurso normativo, que si bien, es un elemento importante para crear un escenario de formalidad y de ajuste de circunstancias, no se convierten en los únicos elementos que ralentizan los esfuerzos municipales, con lo que los factores externos condicionan la posibilidad de adopción y con ello, la posibilidad de impulsar el instrumento de gestión, es frenado, incluso, por las realidades técnicas administrativas y políticas las cuales rodean el municipio.

Capítulo 5. Las Capacidades Institucionales de los Municipios de León, Valle de Santiago y Xichú para la Adopción de la GpR: Un Análisis Comparativo a Partir de sus Factores Institucionales

El siguiente capítulo tiene la finalidad de realizar un análisis comparativo de las capacidades institucionales de los municipios a partir del funcionamiento de sus factores institucionales. Se repasa cada uno de los factores describiendo los comportamientos organizacionales, normativos, reglas formales e informales que se descubren, con el fin de identificar las heterogeneidades de su desempeño en la adopción de la GpR. Al finalizar, se realiza un esquema de análisis de fortalezas, amenazas, debilidades y oportunidades (FODA) generada desde el desempeño municipal de los estudios de caso, de manera que sirva como ruta estratégica para identificar los elementos que condicionan la adopción e implementación del instrumento de gestión.

5.1 Factor Institucional de Nivel Micro

5.1.1 Recursos humanos

Para el atributo de las capacitaciones vinculadas a la GpR, en el caso de Xichú, se llevó a cabo una solicitud de acceso a la información generada por la Unidad de Transparencia de Xichú, la cual tenía como objetivo segmentar por años (2018,2019,2020,2021) el número de capacitaciones, segregadas por los organismos descentralizados y centralizados, así como los objetivos de cada curso y sus horas impartidas. La información proporcionada no cumplió con lo solicitado, de manera que fueron enviadas los cursos generados a partir de estos lapsos de tiempo, pero sin especificar el número total de año. De manera que se obtiene la siguiente información: los cursos de mayor de 8 horas en adelante son aquellas relacionadas con el impulso de las habilidades blandas, como por ejemplo: inteligencia emocional, visión de servicio, ortografía y redacción entre otros, de estas se tiene el conocimiento de 8 cursos de habilidades blandas; por otro lado, se muestra la existencia de cursos, talleres y exposiciones referenciados como actividades de capacitación, siendo para este lapso, alrededor de 56 capacitaciones. Cabe destacar, que los foros y los círculos de lectura, son considerados para la administración pública municipal de Xichú como criterios que permiten la capacitación del servidor público. Referenciado lo anterior, son aproximadamente 45 cursos de los

evidenciados, con algún elemento que tenga que ver con algún componente de la GpR. La mayoría de las que se mencionan, son realizados por alguna autoridad estatal que acompaña en el fortalecimiento de sus recursos humanos y la organizacional para adoptar el instrumento de gestión de manera eficiente. Para el caso del municipio de Valle de Santiago, se obtuvo información limitada por parte de la Unidad de Transparencia en cuanto a llevar solo cursos de seguridad y salud en el trabajo impartido por la Secretaría de Trabajo y Prevención Social. Por otra parte, se obtuvo información que los organismos descentralizados como el caso de la casa de la cultura y DIF Valle de Santiago, si realizan cursos encaminados a la GpR, los cuales tienen que ver con el PbR, clasificación de información y cuidado de datos personales. Se concluye la existencia de sesgo de información sobre las capacitaciones, ya que no concuerda que los organismos públicos descentralizados obtengan cursos de PbR y no se mencione para áreas del aparato centralizado como Tesorería Municipal o Contraloría Municipal. Concluyen que, Valle de Santiago si cursa talleres y capacitaciones con enfoque de GpR. Por otra parte, en el municipio de León, la administración pública centralizada de León, en temporalidades de un año, realizan aproximadamente 200 capacitaciones en diversos temas técnicos, políticos, presupuestales y organizacionales. Esta información es analizada, a partir de sus respectivos “Planes Anual de capacitaciones”. El documento destaca que una gran cantidad de cursos y talleres impulsan la GpR, a continuación, se detallan en el siguiente cuadro:

Tabla 16.

Tipo de cursos y capacitaciones efectuadas en la administración pública de León relacionadas con la GpR. Fuente: Elaboración Propia.

“Potenciando ser un equipo de alto desempeño”
“Curso de Inducción”
“Creatividad, innovación y mejora”
“Comunicación organizacional”
“Curso auditor interno ISO: 9001:2018”
“Alineación y certificaciones del estándar de competencias”
“Examen y evaluación de control interno
“Eficiencia y calidad de trabajo”

“Ética para mejorar el actuar diario del servidor público”
“Normas complementarias para diseño”
“Diplomado Virtual de Evaluación de Políticas Públicas”

Cabe señalar que la administración pública municipal de León, cuenta con su propia dirección general para el fortalecimiento del servicio público, conocida como Dirección General de Desarrollo Institucional que se encarga del monitoreo de las necesidades de las diversas direcciones para proponer un plan anual de capacitaciones y vigilar el desarrollo y formación de sus servidores públicos, siendo un punto fundamental para mantener la perspectiva de la GpR en cada una de las áreas. Por otro lado, la administración pública descentralizada cuenta también con un Plan Anual de Capacitaciones, destacando que, por año, realizan aproximadamente en promedio 25 cursos. Destaca el caso de la Feria de León, el cual, llega a realizar alrededor de 50 cursos al año. Dentro de estos cursos resaltan el uso de tecnología, detección de ambientes organizacionales sanos e incluso un curso virtual de PbR. Se destaca también que los organismos descentralizados²⁴ no efectúan concurren cursos relacionados a la GpR sino que están encaminados al fortalecimiento de la naturaleza de sus atribuciones.

Por su parte, con respecto a la normativa de impulso al servicio civil de carrera, hasta ahora, tanto en los relatos en la perspectiva estatal como la municipal, han evidenciado la necesidad de que los servidores públicos tenga un conocimiento básico de la estructura, composición, organización del Estado, así como de la dinámica de la administración pública. Adoptar el instrumento de gestión, implica tener nociones de conocimiento técnico en alguno de los componentes de la GpR. A pesar de esto, el municipio de Xichú, manifiesta no tener un reglamento, lineamiento de ejecución o cualquier documento normativo que tenga como objetivo y esencia la regulación, funcionamiento y aplicación del servicio civil de carrera en la administración pública municipal centralizada, descentralizada y desconcentrada. Este tipo de información evidencia que, a pesar del conocimiento de los requerimientos estatales y

²⁴ Los organismos descentralizados de los cuales pudo recolectarse información con respecto a sus respectivos planes anuales de capacitación son: Patronato de Bomberos, Patronato de la Feria, Fideicomiso de Obras por Cooperación (FIDOC), Parque Explora, Parque Metropolitano, Consejo Municipal de Deporte (COMUDE), Instituto Municipal de la Vivienda. Cabe destacar que cada uno de ellos responde de manera a distinta a la solicitud en donde algunos de ellos no lo desglosan por años.

federal para alinearse al sentido de la GpR, las administraciones públicas municipales no priorizan el sentido de potencializar el reclutamiento de recursos humanos con conocimiento técnico de acuerdo a la naturaleza de la dependencia pública que se desempeña, aunado a que la composición de la estructura de la administración pública municipal sigue prevaleciendo a las personas cercanas con las autoridades políticas, las cuales, de acuerdo a los relatos municipales, son quienes ejercen los cargos gerenciales, generando a que las autoridades con capacidad decisoria no tengan incentivos para modificar la normativa para posibilitar los buenos perfiles para fortalecer su capacidad técnica, como establece Ospina (1993), el administrador está inmerso en una organización cuyas dinámicas propias influyen claramente en su desempeño administrativo, lo que implica un avance ralentizado en términos de fortalecimiento del aparato de servidores públicos.

En el caso de Valle de Santiago, se investigó la existencia de algún reglamento, lineamiento de ejecución o cualquier documento normativo que tenga como objetivo y esencia la regulación, funcionamiento y aplicación del servicio civil de carrera en la administración pública municipal centralizada, descentralizada y desconcentrada, manifestando que aún no hay existencia para el municipio de Valle de Santiago. Esta información se verifica a partir de la página de internet de “Normatividad estatal y municipal del estado de Guanajuato” corroborando la inexistencia para este municipio.²⁵

Por su parte, el municipio de León, en el año 2022, dio un paso hacia la profesionalización del servicio público: se publica el “Reglamento del Servicio Civil de Carrera para el Municipio de León”. Dicho reglamento crea un sistema de méritos para la selección, integración, promoción, ascenso y permanencia del personal dentro de la administración pública. Este reglamento se convierte en un parteaguas para el municipio, ya que se establece para todas las personas la posibilidad de entrar a los puestos públicos por su capacidad en conocimientos. Este reglamento crea una propia definición de “Servidores Públicos de Carrera”, en esta se menciona en su artículo 14º, como a las personas que se les encomienda el ejercicio de las actividades de la administración pública municipal y que han cumplido con el servicio cubriendo los procesos de ingreso, capacitación institucional y evaluación al

²⁵ Cabe destacar que, de acuerdo con la página de internet de “Normatividad estatal y municipal del estado de Guanajuato”, solo los municipios de Salvatierra, Cortazar y León, son los municipios con los que cuentan con un reglamento municipal que impulsa el servicio civil de carrera.

desempeño. Este elemento es importante porque la misma administración pública municipal establece reglas formales para comprender el mecanismo del ingreso. Cabe destacar que la vigilancia del funcionamiento del Servicio Civil de Carrera es a partir de un comité compuesto por varias dependencias públicas: La Dirección de Desarrollo Institucional, la Dirección la Dirección de Tesorería Municipal y la Contraloría Municipal.

La primera de ellas se encarga, de acuerdo al artículo 31, sobre la elaboración de los lineamientos y manuales de operación que se requieren para el cumplimiento del servicio, esta dirección, además, a través de la Dirección de Modernización Administrativa, una dirección de área, se encarga de validar las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que se requiere el Servicio para el eficiente ejercicio de sus funciones. Por otra parte, la Tesorería Municipal se encarga en materia de vigilancia con la presupuestación y el ingreso percibido de acuerdo a los tabuladores, así como la Contraloría Municipal para vigilar el cumplimiento del reglamento y que las acciones sean llevadas bajo la lógica de la transparencia.

Por otro lado, como parte de las reglas formales que se gestan, se realizan comités de ingreso, los cuales están compuestos por una persona responsable del área del sujeto obligado, una persona titular del puesto inmediato a la plaza vacante, una persona titular de la dirección de área al que se encuentra adscrita la plaza vacante así como una persona especialista de selección del personal quien se encargará del proceso de selección. Comprendiendo el comité, el proceso de ingreso se realiza en tres fases: reclutamiento, selección e integración. La primera de ellas corresponde en la atracción de solicitantes de empleo a las vacantes existentes así como en el ingreso de datos a una plataforma digital especial para obtener un acceso; posteriormente la etapa de selección, la cual corresponde una vez efectuados los exámenes de ingreso, la cual califica los méritos a través de pruebas, para dar paso a la selección del personal, siendo la selección la que se encarga en la comparación de características, capacidades y conocimientos de los concursantes a efectos de elegir entre alguno de las opciones. Destacando entre las pruebas, evaluaciones técnicas, psicométricas, entrevista, verificación de referencias. Por último, la fase de integración la cual refiere a la integración al proceso gradual para incorporarse al Servicio.

Cabe destacar que los puestos al servicio, establece en el artículo 11° del mismo reglamento, que los puestos que comprenden el servicio son los ubicados en el grado del 1 al 1026 de conformidad con lo señalado en el perfil de puesto correspondiente, siendo para los grados 4 al 7 su proceso de ingreso efectuado mediante convocatoria pública. Se identifica que el Servicio Civil de Carrera, no relaciona a los grados en los que existe una mayor correspondencia política como los puestos de subdirector, director de área, director general o titular de dependencia, identificando que existen aún obstáculos políticos para democratizar los puestos públicos, llevando solo para esta iniciativa de convocatoria pública, aquellos que se encuentren entre las áreas operativas y mandos medios. Por ello, no termina de generarse la cobertura total del Servicio Civil de Carrera. Cabe destacar que, para los grados 8, 9 y 10, la convocatoria no es pública, pero el reglamento sobreentiende que pueden estar considerados por recomendaciones de esferas políticas, observando, que las reglas aun no quedan claras para estos grados, percibiendo aun que el reglamento no clarifica la selección hacia la búsqueda de la profesionalización en grados con mayor responsabilidad en la toma de decisiones.

Por otra último, con la finalidad de adoptar la GpR de manera efectiva, se destacan distintas reglas para las plazas sindicalizadas, ya que se dará preferencia para ingresar a candidatos propuestos por el sindicato, los mismos que realizarán el mismo proceso de selección, pero con la ventaja de no estar abierta la plaza a convocatoria pública. Este apartado demuestra también acciones discrecionales en la selección del personal, teniendo, incluso, un mayor control por parte de los sindicatos para la selección del personal, lo cual pueda contribuir, posteriormente, a la generación de reglas informales que debilitan el sentido de profesionalización del Servicio Civil de Carrera.

²⁶ Los grados de puestos de acuerdo con el tabulador de sueldos del municipio de León, Guanajuato 2022, son los siguientes: grado 1, operativo; grado 2, operativo técnico, grado 3, auxiliar administrativo; grado 4, analista administrativo; grado 5, profesional supervisor; grado 6, profesionista jefe de área; grado 7, profesionista especializado. Cabe destacar que para los grados 8 al 13 corresponde de manera ordenada a: subdirectores, director de área 2, director de área 1, director general, titular de dependencia, siendo el grado 14 el de alcalde.

Tabla 17.

Síntesis de resultados de las capacidades institucionales del factor de Recursos Humanos en los estudios de caso. Fuente: Elaboración Propia.

Nivel: Micro		
Factor institucional: Recursos Humanos		
Municipios	Atributos	
	Capacitación vinculada a la GpR	Normativa que impulsa el Servicio Civil de Carrera
Xichú	<ul style="list-style-type: none"> *Los cursos y talleres mayores de 8 horas son los relacionados con habilidades blandas *Alrededor de 45 cursos restantes con duración máxima de 3 horas, tienen que ver con el impulso de una habilidad técnica. *La mayoría de los cursos y talleres llevados a cabo es por el acompañamiento de alguna de las autoridades estatales (SFIA, IPLANEG, 	<ul style="list-style-type: none"> *Inexistencia de alguna normativa que impulse el Servicio Civil de Carrera en el municipio ni evidencia de que exista al corto plazo.
Valle de Santiago	<ul style="list-style-type: none"> *Se limita a mencionar que las capacitaciones de la administración pública centralizada en seguridad, salud en el trabajo 2 efectuados por parte de la Secretaría de Trabajo y Prevención Social. *Algunos organismos públicos descentralizados llevan a cabo cursos de PbR 	<ul style="list-style-type: none"> *Inexistencia de alguna normativa que impulse el Servicio Civil de Carrera en el municipio ni evidencia de que exista al corto plazo.
León	<ul style="list-style-type: none"> *Contienen un Plan Anual de Capacitaciones *Las capacitaciones son inspirados comúnmente en fortalecer el conocimiento técnico en sus lugares 	<ul style="list-style-type: none"> *Cuentan con el Reglamento del Servicio Civil de Carrera para el Municipio de León” *Si bien constituye reglas formales para su realización, aun se perciben elementos dentro de la discrecionalidad como el acceso a puestos gerenciales.

5.2 Factores Institucionales a Nivel Meso

5.2.1 Planeación Estratégica

En cuanto a la normativa vinculada a la planeación, la perspectiva estatal sobre el funcionamiento de los documentos de planeación a nivel local, ha detallado que los gobiernos municipales continúan comprendiendo el sentido de la programación en relación a una temporalidad y recursos humanos, presupuestarios y organizacionales determinados. Se ha investigado en cuanto a los reglamentos, lineamientos de ejecución o cualquier otro documento normativo que regule, promocióne, incentive los ejercicios de planeación municipal como los planes y/o programas operativos anuales (POA's), programas de gobierno, planes de desarrollo municipal o programas de ordenamiento ecológico territorial los cuales estén marcando una cultura de planeación en el municipio de Xichú. La información recabada, muestra que la plataforma de internet del gobierno municipal de Xichú recolecta los POA's de las dependencias públicas además se detalla sobre la existencia de un Plan de Desarrollo Municipal los cuales están publicados de manera formal.

Es interesante subrayar que la administración pública de Xichú destaca la generación de sus POA's pero sin demostrar la existencia de lineamientos o formatos institucionales para sistematizar y estandarizar la información. Por lo que se muestra en su página de internet, al no existir los lineamientos, las dependencias públicas elaboran sus propios documentos internos de planeación de sus programas que si bien, mantienen una estructura general en el diseño del documento (objetivos, metas, acciones), algunas de ellas destacan otros elementos técnicos y normativos que no son iguales a otros. Esto puede generar una deficiente coordinación de autoridades en cuanto ejercer un seguimiento y control de la información de sus programas, ya que al momento de medir su desempeño, los criterios que utiliza cada dependencia pública municipal evidencia una desarticulación en la implementación del instrumento de gestión a partir del diseño de programas.

Dado que existen documentos de planeación municipal como el Programa Municipal de Gobierno y el Plan Municipal de Desarrollo de Xichú. No existe algún organismo como algún instituto municipal de planeación en Xichú que tenga atribuciones exclusivas en el monitoreo de la política de planeación a nivel municipal, por lo que, el organismo público encargado de llevar a cabo la coordinación en temas de planeación es la Unidad de

Transparencia y Planeación Municipal. Este aspecto se conecta con lo evidenciado en el capítulo anterior por parte de las autoridades estatales, ya que, los organismos que tengan una doble función en sus atribuciones, comúnmente son los que tiene debilitado alguna de sus funciones, por lo que, en Xichú, la misma unidad que se encarga de llevar a cabo procesos de transparencia y rendición de cuentas, es la misma que encarga de llevar funciones de la planeación del municipio. Estas dos actividades de planeación evidencian la necesidad de fortalecer, en términos institucionalistas, la formalidad de sus reglas, con el fin de que generen una mejor coordinación entre sus áreas y dependencias, así como, para una mejor implementación de la GpR, que la planeación se encuentre exclusivamente para una sola dependencia u organismo público.

En el caso de Valle de Santiago, se investiga la existencia de alguna normativa vinculada a los temas de planeación en el municipio de Valle de Santiago, identificando la existencia del “Reglamento del organismo municipal de planeación de Valle de Santiago” (2022), en este reglamento se señala, las atribuciones encaminadas al organismo descentralizado del IMPLAN de Valle de Santiago, mostrando que, a diferencia del municipio de Xichú, si hay existencia de un ente particular que se encarga de proporcionar asesoría técnica en materia de planeación a las dependencias y entidades del gobierno municipal.

En el caso de León, de acuerdo al “Reglamento del Instituto Municipal de Planeación de León, Guanajuato”, en su artículo 11, se establece que el IMPLAN León propone al Ayuntamiento los programas a seguir a corto, mediano y largo plazo, así como las medidas que faciliten la concurrencia y coordinación de las acciones, en materia de planeación; además de ser el organismo que establece los lineamientos para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal así como los planes y programas del Sistema Municipal de Planeación. Actualmente el IMPLAN León está facultado para dar seguimiento a los documentos en los cuales ha participado para velar la política de planeación en el municipio: el Plan Municipal de Desarrollo 2045, El Programa de Gobierno Municipal, así como el PMDUOET. Además, el IMPLAN León tiene facultades para Diseñar la metodología para la elaboración de los planes, programas y demás instrumentos del Sistema Municipal de Planeación, así como de los proyectos de investigación y sistemas de información, que den sustento a los mismos documentos de planeación que realizan.

En el caso de la normativa para el diseño de programas públicos, se solicitó a la administración pública municipal de Xichú la existencia de algún reglamento, lineamiento, o cualquier documento normativo que establezca las disposiciones normativas y administrativas obligatorias que deben cumplir las dependencias, áreas y unidades administrativas para el diseño de políticas públicas, programas presupuestarios o programas públicos. Los hallazgos demuestran la inexistencia de alguna normativa que vincule o establezca la forma de llevar a cabo el diseño de programas públicos. En ese sentido, no se encuentra evidencia de que sea a partir de documentos estatales o términos de referencia de otro tipo de dependencia. Este hallazgo articula las percepciones recolectadas en las entrevistas de que las dependencias públicas en Xichú diseñan sus programas a partir del entendimiento recolectado en los programas de asesoría y acompañamiento de las autoridades estatales. Sin embargo, esta dinámica de trabajo incita a la generación de reglas informales a partir de la confusión de los elementos solicitados y la forma de generar la información de acuerdo a lo recomendado por las dependencias públicas estatales.

En cuanto a este atributo, el municipio de Valle de Santiago manifiesta tener los “Lineamientos Generales para la elaboración de diagnósticos para programas públicos de la administración pública municipal de Valle de Santiago, Gto.”, la finalidad de estos lineamientos está en establecer elementos mínimos que se deberán observar en la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención que justifiquen la necesidad de crear nuevos programas públicos, o en su caso mantener, ampliar o modificar sustantivamente los programas públicos existentes, que estén a cargo de la Administración Pública Municipal a través de las dependencias y entidades que la integran (IMPLAN,2021). Estos lineamientos toman en cuenta un lenguaje acorde a la GpR así como en el diseño de programas públicos recomendadas por instancias como el CONEVAL, pues se mencionan elementos como una programación en cuanto a las normativas más importantes del municipio como el Plan Municipal de Desarrollo, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, Ordenamiento, Ecológico y Territorial, el Plan Municipal de Gobierno así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, la generación de árboles de problemas y objetivos, MML, destacando al menos hasta el nivel de resumen narrativo, una población objetivo con criterios de elegibilidad, criterios de selección, los tipos de apoyo y así como sus montos. Cabe destacar que, dentro de este lineamiento, se perciba como acción que cumpla de acuerdo

a los criterios de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), hasta el nivel narrativo. Esta acción podría generar una desarticulación en cuanto a la formar de operar, observar y evaluar por parte de las instancias estatales que auditan o monitorean el desempeño de los programas presupuestarios, ya que, se esperaría que la MIR estuviera desarrollada con sus otros elementos que la componen, como lo es los indicadores, los medios de operación y los supuestos. Si bien existen lineamientos para generar diagnósticos de programas públicos para formalizar y estandarizar formas de llevar a cabo la actividad, los lineamientos identifican una metodología autónoma que pueda estar desarticulada, al mediano plazo, con lo que las autoridades estatales recomiendan.

En el caso de León, la administración pública del municipio ha realizado el Manual del presupuesto basado en Resultados realizado por la Dirección de Egresos perteneciente la Dirección General de Tesorería Municipal de León. En este manual se establecen las bases generales a las que deberán sujetarse las Dependencias y Entidades del Municipio de León, para la elaboración de sus respectivos Programas Presupuestarios y a su vez, en contribuir con la Tesorería Municipal en la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal que corresponda. Cabe destacar que, dentro de sus objetivos, está en mostrar los pasos en la programación de las acciones de cada una de las unidades responsables de programas presupuestario, con la planeación estratégica y con la creación de indicadores de desempeño para que, durante el ejercicio del gasto, se genere la información sobre el desempeño necesario para que sus resultados e impactos sean evaluados de acuerdo a una metodología acorde al PbR, contemplando la utilización de herramientas técnicas necesarias tanto para la formulación de los programas con base en los objetivos orientados al cumplimiento de la política pública derivada de la planeación del desarrollo, así como para el diseño de indicadores para su evaluación (Manual de PbR, 2020).

Este manual cuida los criterios recomendados por la MML (definición de problemas, análisis del problema, definición del objetivo, selección de alternativas, estructura analítica, MIR, entre otros). Lo cual articula los elementos fundamentales para diseñar programas públicos. Con la creación de este manual, se articulan esfuerzos tanto de Tesorería Municipal y Contraloría Municipal, ya que la primera, realiza un documento para homologar la actividad organizacional para diseñar programas públicos y, por otro lado, que la Contraloría Municipal, conozca desde un principio, que los programas presupuestarios están siendo

diseñados bajo una normativa local que genera la misma administración pública municipal. De esta manera, el manual contempla los elementos clave que en el capítulo anterior se señala que las autoridades estatales impulsaban y vigilaban el buen diseño e implementación de los programas públicos. Lo cual destaca que la administración pública municipal de León, ha generado reglas formales para el diseño de programas públicos, además de que la comunicación entre dependencias públicas involucradas con la consolidación de la GpR, conocen de estos esfuerzos y se mantienen con la comunicación en el fortalecimiento organizacional e institucional del instrumento de gestión.

En cuanto a la fijación de una dependencia pública municipal en planeación, cabe destacar que el municipio de Xichú no cuenta con un organismo con funciones exclusivas vigile la política en materia de planeación a visión de largo plazo. Sin embargo, existe un organismo dentro de la administración pública que se encarga de vigilar el desempeño de la planeación a una escala organizacional y política, la cual, anteriormente se había mencionado: la unidad de transparencia y planeación municipal. Además, esta unidad se apoya junto a dependencias como la Secretaría de Ayuntamiento y Contraloría Municipal, atendiendo, por ejemplo, las recomendaciones y observaciones que generan las autoridades estatales en la vigilancia del instrumento de gestión.

Este diseño institucional de la estructura de la administración pública en Xichú, puede generar una saturación de actividades, implicando que las presiones sociales y políticas se canalicen a lo que O'Donnell (2007) establecía, en una vigilancia a partir de la calidad y capacidad para cumplir con sus funciones y atribuciones. La unidad de planeación en Xichú además de vigilar el cumplimiento y actualización de los documentos de planeación se encarga de incentivar el sentido de la GpR y además en responder las observaciones de las autoridades estatales. En el municipio de Valle de Santiago, el área encargada de la planeación en el municipio es el IMPLAN de Valle de Santiago. Se resalta que sea un organismo descentralizado quien lleve a cabo el ejercicio de la planeación, pues como señala Martín (1988), una mayor descentralización de las decisiones aparece como uno de los caminos para movilizar recursos mediante nuevos procedimientos y superar deficiencias de gestión y, por otra parte, como una esperanza para mejorar las perspectivas de adaptación al cambio y a la innovación.

En el caso del municipio de León, se cuenta con un organismo descentralizado que opera la política en materia de planeación de la administración pública municipal además de encargarse en la articulación con los documentos a largo plazo. Cabe destacar que el IMPLAN León, fue el primer instituto de planeación municipal en implementarse en el país desde 1994, como un organismo público descentralizado que orienta y asesora al municipio en la planeación del desarrollo urbano y la movilidad (SEDATU,2019). De esta manera ha sido referente como acción de buena práctica e influencia para diversos municipios a nivel nacional.

Tabla 18.

Síntesis de resultados de las capacidades institucionales del factor de Planeación Estratégica en los estudios de caso . Fuente: Elaboración Propia.

Nivel: Meso			
Factor institucional: Planeación Estratégica			
Municipios	Atributos		
	Normativa vinculada a la planeación.	Normativa vinculada al diseño de programas públicos.	Existencia de áreas de planeación municipal.
Xichú	*Existencia de una normativa de vinculación que destaca ejercicios de participación ciudadana sin precisar una dependencia u organismo público con funciones específicas de planeación	*Inexistencia de alguna normativa que impulse el diseño de programas públicos desde lo municipal. *El diseño de programas se da a partir de lo recordado en las recomendaciones de las capacitaciones con autoridades estatales.	*No existe un organismo público municipal descentralizado que lleve a cabo con atribuciones exclusivas.
Valle de Santiago	*Existencia del “Reglamento del organismo municipal de planeación de Valle de Santiago”	*Hay existencia de una normativa que vincula el diseño de los programas públicos pero generados desde una perspectiva de recomendación con la elaboración de diagnósticos sociales. *Se destacan elementos para el diseño como árboles de problemas,	*Existencia del organismo descentralizado IMPLAN Valle de Santiago, con atribuciones de vigilancia de planeación.

		árboles de objetivos, MML y MIR.	
León	<p>*Se formaliza el organismo público municipal así como sus atribuciones.</p> <p>*La normativa municipal toma en cuenta la política de la planeación al largo plazo</p>	<p>*Existencia de un Manual de PbR de manera que articula los esfuerzos del diseño de los programas públicos y los elementos que contendrá el SED por parte de Contraloría</p> <p>*Toma en cuenta la MML como su principal metodología para el diseño de programas públicos</p>	<p>*Existencia de un organismo descentralizado conocido como IMPLAN León, con facultades autónomas para la vigilancia y cumplimiento de la política de planeación.</p>

5.2.2 Evaluación del Desempeño

Como parte de este factor, fue solicitada información referente a la normativa vinculada a la evaluación del desempeño, específicamente a documentos normativos que evidencian el monitoreo o seguimiento de su realización o ejecución. Se destaca que no hay información que detalle la acción de la evaluación del desempeño. De acuerdo a los relatos expuestos por las autoridades municipales de evaluación, el área encargada para efectuar actividades de evaluación del desempeño está relacionada con contraloría municipal, sin embargo, no se ha formalizado en algún tipo de documento que, para el cumplimiento de los preceptos del GpR, este tipo de evaluación sea vinculante a una actuación de mayor precisión al fortalecimiento institucional.

En el caso de Valle de Santiago, no hay evidencia de la existencia de algún documento normativo en los cuales se establezca algún plan o programa anual de evaluación de programas públicos de la administración pública municipal de Valle de Santiago. Este hallazgo se relaciona a lo que referenciaban los servidores públicos del municipio, al observar que la acción de la evaluación está desarticulada debido que las facultades para llevar a cabo la actividad no están claras entre las Direcciones de Tesorería Municipal, Contraloría Municipal y el IMPLAN, lo cual demuestra que la cultura de la evaluación no permea a nivel organizacional y con ello el fortalecimiento de los programas de evaluación del desempeño se encuentran debilitados.

Por último, en el municipio de León, la administración pública municipal, ha emitido, a través de la Contraloría Municipal de León, los “Lineamientos para la Evaluación del

Desempeño de los Programas Presupuestarios de la administración pública del municipio de León 2022”, los cuales tienen como finalidad, de acuerdo a su título primero, vigilar la planeación, programación, presupuestación, control, evaluación y seguimiento del PbR y del SED, destacando que todas las dependencias, entidades y órganos autónomos que integran la administración pública municipal de León son entes obligados a corresponderla. La instrucción general que señalan estos lineamientos es que las dependencias y organismos públicos municipales deberán elaborar objetivos estratégicos, alineándolos con el Programa de Gobierno Municipal, orientándolos al logro de la eficacia y eficiencia así como cumplir con el sentido de la transparencia. Además, dichos lineamientos, señalan claramente los contenidos e información necesaria para los objetivos estratégicos, estos son: la vinculación con los objetivos del Programa de Gobierno Municipal; la justificación de cada objetivo estratégico con base a una metodología de identificación de necesidades y problemas a solventar; señalar indicadores de desempeño por cada objetivo estratégico que permitan medir el avance de las dependencias y organismos con respecto al nivel de cumplimiento comprometido; la especificación de bienes y servicios que se generan para corresponder con el objetivo; la identificación del programa el cual entrega los bienes y servicios así como el conocimiento de sus beneficiarios.

Como se observa, la Contraloría Municipal de León, siendo la autoridad que vigila el cumplimiento de estos lineamientos, se encarga de generar un entendimiento general, percibido de la misma manera para todas las dependencias y organismos públicos municipales, de manera que el proceso de homogeneizar la actividad gubernamental bajo los preceptos de la GpR a través del PbR-SED, permita acciones mayor articuladas y de mejor coordinación a través del conocimiento uniforme de toda la administración pública municipal.

Cabe destacar que estos lineamientos contienen un apartado de sanciones, la trigésima octavo, la cual establece que los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento a lo establecido en los presentes Lineamientos, serán sancionados de conformidad con lo previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato y las demás disposiciones aplicables vigentes.

En cuanto la normativa relacionada para la selección de programas públicos sujetos de evaluación, el municipio de Xichú no muestra algún documento oficial que precise las

características ni los términos de referencia para establecer qué condiciones deben concentrar los programas públicos de Xichú para ser evaluados ni tampoco se establece las condiciones para ser elegidos. Por otra parte, no existe evidencia del seguimiento de alguna normativa estatal en la cual se inspire el diseño de sus políticas públicas. Dado que el PbR está ligado a un SED, se percibe, de acuerdo a la entrevista relacionada, que aún no está claro el alcance de la vigilancia del cumplimiento de los componentes de la presupuestación y evaluación y por ende exista un nulo seguimiento y monitoreo del desempeño de los programas públicos.

Por otro lado en el caso de Valle de Santiago, no hay evidencia de que exista un plan anual de evaluaciones para programas públicos realizados por la administración pública centralizada, sin embargo para organismos como el DIF y el Sistema de Agua Potable de Agua Municipal (SAPAM) de Valle de Santiago, manifiestan un marco jurídico en la cual sustentan la “actividad” de la evaluación. Por un lado, el DIF Valle de Santiago, argumenta que se basan en la “Constitución Política”, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Fiscalización Superior del Estado, así como la “Ley de Disciplinas Financieras” y por otro lado, el SAPAM argumenta que no cuenta con “documentos de evaluación. La respuesta por parte del DIF, limita el entendimiento de su marco jurídico para rastrear las responsabilidades en materia de evaluación y además, no menciona los artículos en los que se argumenta la justificación de cada una de estas leyes así como de la CPEUM. Por otro lado, consultando el “Reglamento del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Valle de Santiago, Guanajuato”, solo se menciona que se revisa y evalúa por conducto de sus unidades administrativas, que las políticas, normas y procedimientos se apliquen adecuadamente en la ejecución de operaciones del SAPAM. De manera que no se identifica un documento que estipule los programas que serán sujetos a evaluar ni la dependencia encargada para llevar a cabo el ejercicio, así como los criterios elegidos.

En el municipio de León, la Contraloría Municipal se encarga del diseño de su Plan Anual de Trabajo de acuerdo a lo establecido en el artículo 139 Fracción I de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, el cual señala que son atribuciones del Contralor Municipal “Presentar al Ayuntamiento durante el mes de enero el plan de trabajo y el programa de auditorías y revisiones anuales, así como el presupuesto que habrá de ejercer para el cumplimiento de dicho plan y programa”.

Aunado a lo anterior, la Contraloría Municipal, de acuerdo a lo señalado en el artículo 77 fracción VII del Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León, Guanajuato, tiene la atribución de “Presentar al Ayuntamiento durante el mes de enero de cada año, el plan de trabajo y el programa anual de auditoría y revisiones y en forma bimestral el informe de actividades de la Contraloría Municipal”.

En cuanto a la existencia de documentos para la generación de un “Programa Anual de Evaluación”, los “Lineamientos para la Evaluación del Desempeño de los Programas Presupuestarios de la administración pública del municipio de León” (2022), en su apartado vigésimo, señalan que la Contraloría Municipal, en su ámbito de competencia, establece un “Programa Anual de Evaluación del Desempeño” en el que se determinan las evaluaciones que se llevarán a cabo, así como de la calendarización.

Cabe señalar que se formaliza, las evaluaciones internas y externas en la administración pública municipal, por un lado, las internas son realizadas por la misma Contraloría Municipal y por otro lado, las evaluaciones externas son realizadas por agentes externos siempre y cuando exista capacidad presupuestaria para solicitarlas. La Contraloría Municipal de acuerdo a lo señalado en el artículo 77 fracción VIII del Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León, Guanajuato, tiene la atribución de “Ordenar la ejecución de revisiones, visitas, auditorías y acciones de vigilancia, a las dependencias y entidades, a través de auditores internos o externos”.

Como último atributo de este factor, referente a la existencia de áreas internas de evaluación, la Contraloría Municipal es quien se encarga de encaminar una cultura evaluativa. Se destaca a través del “Reglamento Interno de la Contraloría Municipal de Xichú 2020”, que la contraloría se encargará de atribuciones relacionadas para la evaluación del desempeño como, por ejemplo: elaborar y publicar el programa anual de auditorías, revisiones y evaluaciones al desempeño, pero sin existir precisamente planes anuales de la actividad de la evaluación. Con ello, se ha evidenciado que aún existen un gran camino en el fortalecimiento de las instituciones municipales para exponer el sentido de la GpR para la sociedad.

El municipio de Valle de Santiago no contiene en cada una de sus organismos públicos áreas de evaluación interna, por lo que la Contraloría Municipal es quien se encarga de dar el seguimiento, de acuerdo a su artículo 12 del “Reglamento de la Contraloría

Municipal de Valle de Santiago” (2021) ,en su apartado I, Establecer, coordinar y operar el sistema municipal de control de la Gestión Gubernamental, la evaluación del gasto público, respecto del presupuesto de egresos aprobado, las políticas y programas municipales, así como de los ingresos y el uso de los recursos patrimoniales propiedad del municipio. Retomando los relatos en secciones anteriores, no se visibilizaba una dependencia encargada de llevar a cabo la evaluación de programas, generando inquietud entre Tesorería Municipal y el IMPLAN, llevaran a cabo la actividad, cuando el reglamento de contraloría establece que se tomara en cuenta la vigilancia y evaluación de gasto público; por lo que las demás dependencias actúan bajo una modalidad de enlaces para concentrar información en los temas de evaluación.

En el caso de León, la Contraloría Municipal de León, es quien se encarga de la componente relacionada a la evaluación de la GpR. Esto ha permitido el reconocimiento de la dependencia con las demás dependencias y organismos públicos municipales de León. En tanto que su forma coordinarse con éstas, es a través de la figura de enlaces de las dependencias y organismos públicos. De acuerdo a los “Lineamientos para la Evaluación del Desempeño de los Programas Presupuestarios de la administración pública del municipio de León” (2022), en su apartado trigésimo, menciona que las dependencias y organismos públicos, deben dar seguimiento a los Aspectos susceptibles de mejora (ASM), esto a partir, de lo referenciado en el apartado de las entrevistas, con la firma de “Convenios para la Mejora del Desempeño”, de manera que la Contraloría Municipal, formaliza las observaciones dadas a través de compromisos con los documentos generados. En ese sentido, tanto la instancia evaluada como la Contraloría Municipal, generan estrategias para el seguimiento de las acciones al corto, mediano y largo plazo.

Tabla 19.

Síntesis de resultados de las capacidades institucionales del factor de Evaluación del Desempeño en los estudios de caso . Fuente: Elaboración Propia.

Nivel: Meso			
Factor institucional: Evaluación del Desempeño			
Municipios	Atributos		
	Normativa vinculada a la evaluación del desempeño.	Normativa relacionada para la selección de programas públicos sujetos a la evaluación.	Existencia de áreas de evaluación.
Xichú	*Inexistencia de alguna normativa que impulse la evaluación del desempeño en el municipio.	*Inexistencia de alguna normativa o documento que especifique un plan anual de evaluaciones en el municipio.	*La Contraloría Municipal de Xichú realiza actividades en temas de evaluación aun cuando no se demuestre planes de trabajo que encomienden la actividad de manera sistemática y formal.
Valle de Santiago	*Inexistencia de una normativa vinculada a la evaluación del desempeño.	*Inexistencia de un Plan Anual de Evaluación que uniforme a los organismos públicos. *Descoordinación de esfuerzos para la evaluación de programas públicos	*La Contraloría Municipal de Valle de Santiago es quien se encarga de llevar una política interna de evaluación *A pesar de que en su reglamento les faculta atribuciones para llevarlo a cabo, no existen documentos administrativos que den cuenta de una agenda de actividades
León	*Existencia de Lineamientos para la Evaluación del Desempeño de los Programas Presupuestarios de la administración pública del municipio de León *Identifica la importancia del seguimiento del PbR y SED para	*Se establece en la normativa que la Contraloría Municipal realiza programas y planes de trabajo de auditoría y revisiones anuales de programas públicos.	*La dependencia municipal encargada de llevar a cabo el proceso de evaluación es la Contraloría Municipal de Evaluación *Se percibe, por otras dependencias públicas, que la Tesorería Municipal también debería tener atribuciones en materia de evaluación.

	todos los organismos públicos municipales.		
--	--	--	--

5.2.3 Fortalecimiento Organizativo

El primer atributo de este factor, corresponde al análisis de los manuales de procedimientos en las direcciones o secretarías. La solicitud de información respondida por parte de la Unidad de Transparencia de Xichú, señala el número de manuales de procedimientos vigentes hasta el año 2021, siendo 15 los vigentes hasta ese momento. Cabe destacar qué, los manuales generados, tienen que ver con el desempeño de las dependencias públicas municipales y organismos públicos descentralizados, por lo que, cada uno de ellos, son inspirados por el nombre de la dependencia. Entre los principales manuales que se relacionan con los componentes de GpR son los siguientes: el “Manual de organización de Desarrollo Económico y Rural, Protección civil, Secretaría del Ayuntamiento, entre otras. Se destaca que, el municipio de Xichú, formalice mediante la realización de manuales de procedimientos, las actividades gubernamentales de cada dependencia pública. Este aspecto permite institucionalizar una forma de trabajar para garantizar la eficacia y eficiencia en el país.

Para el caso de Valle de Santiago, se descubre la existencia de manuales de procedimientos, pero no ordenadas por direcciones de áreas ni por dependencias públicas. Se identifica además que los organismos descentralizados clasifican de mejor manera sus procesos y procedimientos, aunque no todos ellos cuenten con dichos manuales. Estos hallazgos, además de resaltar el sesgo de información, informa que muchos de las instrucciones se generan a partir de responder a un reglamento orgánico que se limita a mencionar las atribuciones de las diversas dependencias públicas, pero las decisiones organizacionales se identifican en una lógica de reglas informales donde lo logran identificar documentos que precisen las actividades de las direcciones de áreas.

El municipio de León, en una temporalidad del 2017 al 2021, ha actualizado el total de sus manuales de procedimientos. De acuerdo al oficio mandado para el acceso de información, son aproximadamente 35 manuales de procedimientos que estandarizan la actividad gubernamental. Como aspecto relevante, es que los manuales de procedimientos,

en su mayoría, están diseñados para las Direcciones Generales del municipio, se muestra la evidencia de algunos manuales que están diseñados también para algunas direcciones de área. Con esta información, cabe destacar que, la administración pública de León establece temporalidades para su actualización, de manera que los manuales de procesos y/o procedimientos son un documento relevante para estandarizar y formalizar las actividades de cada dependencia pública y de esta manera concretar una guía de actuación tanto a servidores públicos que desempeñan en la administración pública, pero también para los entrantes.

Tabla 20.

Síntesis de resultados de las capacidades institucionales del factor de Fortalecimiento Organizativo en los estudios de caso . Fuente: Elaboración Propia.

Nivel: Meso	
Factor institucional: Fortalecimiento organizativo	
Municipios	Atributo
	Manuales de procesos y/o procedimientos en las direcciones o secretarías.
Xichú	*Existencia de manuales de procedimientos diseñados por para dependencia pública *Se actúa para cumplir con el compromiso de la institucionalización y abonar a una mejor comprensión entre gobierno y sociedad
Valle de Santiago	*Cuentan con manuales de procesos y/o procedimientos, pero no están clasificados por dependencias públicas centralizadas *Los organismos descentralizados tienen de mejor manera la clasificación de sus manuales de procesos y/o procedimientos
León	*Existencia de 35 manuales de procedimientos (2021) en la administración pública municipal *En su mayoría de los casos los manuales tienen un carácter de formalizar la información de las Direcciones Generales. *Existen también Manuales de PbR para Direcciones de Área sin especificar la necesidad

5.2.4 Presupuesto basado en Resultados (PbR)

En cuanto al atributo de la normativa vinculada al impulso del PbR. El municipio de Xichú ha demostrado que no existe algún reglamento, lineamiento de ejecución o cualquier documento normativo que tenga como objetivo y esencia, la cultura del PbR. Considerando las apreciaciones de las autoridades municipales de Xichú, muchas veces se debe a que la

normativa está inspirada para que se vincule a los preceptos de la perspectiva estatal. El PbR es fundamental para la constitución de programas presupuestarios sin embargo aun es dependiente a lo que el gobierno estatal la instruye y la influencia en cuanto a estructura operativa con el enfoque presupuestario. De manera que se atiende, de acuerdo a recomendaciones estatales, sin mostrar el grado de formalidad para la operación municipal.

Para el caso de Valle de Santiago, en la búsqueda de identificar algún reglamento, lineamientos de ejecución o cualquier documento normativo que tenga como objetivo y esencia la regulación, vigilancia, aplicación y funcionamiento del diseño de programas públicos, políticas públicas, política social o programas presupuestarios a partir del PbR, el municipio no cuenta con evidencia de alguna normativa que respalde el fortalecimiento del componente en la dinámica municipal. A pesar de ello, la administración pública de Valle de Santiago, comprende el sentido del PbR y así lo evidencia el entendimiento entre los organismos de planeación y Tesorería Municipal al articular sus esfuerzos para la implementación y seguimiento de sus programas presupuestarios. En ese mismo sentido, los hallazgos de las entrevistas dan cuenta que las dependencias públicas descentralizadas referencia a Tesorería Municipal que se encarga del cuidado de introducir la perspectiva del PbR en todos los programas presupuestarios.

En el municipio de León, se menciona nuevamente a los “Lineamientos para la Evaluación del Desempeño de los Programas Presupuestarios de la administración pública del municipio de León” (2022), el objetivo se muestra en vigilar la planeación, programación, presupuestación, control, evaluación y seguimiento al PbR y del SED, establecidos en el artículo 61 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; los artículos 73 y 102 de la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato y el Artículo 131 de la Ley Orgánica Municipal.

Es importante señalar que la consideración de referenciar los mismos lineamientos para el PbR y el SED, es porque la administración pública de León, valora la relación a partir de su participación en el desempeño PbR-SED monitoreado y evaluado por la SHCP. Se destaca también, que existe una percepción de dominación del tema de PbR en cuanto a su seguimiento por parte de Contraloría Municipal pero poco se menciona sobre el papel de la Dirección de Tesorería Municipal de León con el PbR. El artículo 131 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato establece que: “La Contraloría Municipal es el

órgano interno de control encargado de la evaluación de la gestión municipal y desarrollo administrativo, así como el control de los ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos; con la finalidad de prevenir y, en su caso, sancionar actos y omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas”. Como se ha señalado antes, existe esa área de oportunidad en la que la Dirección de Tesorería Municipal y la Contraloría establezcan una relación comunicacional en el tema de la evaluación. Ya que, efectivamente, Tesorería Municipal, al estar relacionada con los ingresos y egresos también manifiesta preocupación por llevar a cabo el impulso a la cultura de la evaluación en la administración pública, sobre todo desde una perspectiva fiscal. Con ello, se amplía el argumento de que el PbR en el municipio de León se fortalece a partir de las perspectivas de todas las dependencias y organismos involucrados en su gestación y evaluación.

Rescatando la idea del párrafo anterior, La Tesorería Municipal de León, a través de los “Lineamientos Generales en Materia de Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestal para el Ejercicio Fiscal 2022”, en sus artículos 8 y 14, se menciona lo siguiente: Las unidades responsables y entidades deberán presentar a la Tesorería, el ante proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal (2022). Lo cual significa la utilización del al MML. Se establece fechas límites para entrega (6 de septiembre de 2022), considerando que la naturaleza de la actividad requiere de un presupuesto anual, cubriendo las necesidades operativas de las dependencias hasta el cierre del ejercicio el cual deberá realizar una correcta planeación, programación y presupuestación para priorizar el gasto.

Tabla 21.

Síntesis de resultados de las capacidades institucionales del factor de Presupuesto basado en Resultados en los estudios de caso . Fuente: Elaboración Propia.

Nivel: Meso	
Factor institucional: Presupuesto basado en Resultados	
Municipios	Atributo
Normativa vinculada al impulso del PbR	
Xichú	*Inexistencia de alguna normativa o documento que especifique el impulso del PbR a la actividad gubernamental *El ejercicio se da de manera informal a partir de lo adquirido en cursos impulsados por las autoridades estatales.
Valle de Santiago	*Inexistencia de alguna normativa o documento que especifique el impulso del PbR a la actividad gubernamental. *Comprensión del PbR bajo una perspectiva organizacional.
León	*Los “Lineamientos para la Evaluación del Desempeño de los Programas Presupuestarios de la administración pública del municipio de León”, fungen como la normativa que vigila también el PbR en el municipio de León

5.3 Factores Institucionales a Nivel Macro

5.3.1 Participación Ciudadana

En cuanto al atributo de áreas y/o plataformas de consulta con enfoque de gobierno abierto, el municipio de Xichú expone que la dependencia de la administración pública municipal centralizada, descentralizada o desconcentrada encargada de impulsar los ejercicios de gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas es la Unidad de Transparencia y Planeación así como la de Contraloría Municipal.

En el municipio de Valle de Santiago existe una Unidad de Acceso a la Información la que se encarga de llevar a cabo la política de Transparencia de Valle de Santiago. La cual fundamenta sus acciones en las “Obligaciones Comunes” del Artículo 26 y “Obligaciones Específicas” del Artículo 28 Ley de Transparencia de Acceso a la Información Pública para el estado de Guanajuato” (LTAIPEG), a pesar de la existencia de la unidad, en su organigrama general del municipio, menciona que operan a través de lo que el manual de procedimientos y procesos establece, complementando en los hallazgos de que el municipio no cuenta tampoco con un reglamento referente al gobierno abierto.

Para el caso de León, de acuerdo a los artículos 23 y 24 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, la Unidad de Transparencia de Municipio de León es un sujeto obligado a transparentar y permitir el acceso a su información, así como proteger los datos personales que obren en su poder, es el encargado de impulsar, de algún modo, los esquemas de gobierno abierto, la transparencia y rendición de cuentas en la administración pública municipal, por lo que a menara de orientación y con fundamento en el artículo 48 de la misma Ley en comento, así como del artículo 194 del Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León, Guanajuato, menciona que la área encargada es la Unidad de Transparencia del Municipio de León, Guanajuato.

Por otra parte, en el atributo de esquemas de participación ciudadana, la administración pública de Xichú poco a poco logra identificar el sentido de la capacidad vinculatoria con la sociedad civil en beneficio de la ciudadanía. Por ello, la administración pública municipal destaca sus ejercicios de planeación a través del COPLADEM, de la cual se formaliza la actuación vinculante entre el gobierno y la sociedad. A pesar de este gran avance, no se muestra evidencia de otra forma de impulsar o desarrollar consejos ciudadanos, por lo que aún se observa una complejidad para formalizar en carácter de lineamiento o normativa la constitución de la participación ciudadana. Además, el municipio de Xichú, cumple con los estándares generales de participación ciudadana con la interacción de consejos consultivos y directivos de los organismos descentralizados.

Para el municipio de Valle de Santiago, se destaca la participación activa del Consejo Consultivo Ciudadano, encabezado por catorce integrantes. El Consejo Consultivo Ciudadano tiene su base legal en el Reglamento del Organismo Municipal de Planeación y se destaca, que su definición concentre elementos de la gobernanza. Estando durante el ejercicio tres años en el cargo. A pesar de este esquema de participación ciudadana no hay evidencia de la existencia de alguno otro que no sea de las que las autoridades estatales obliguen. Además, no se identificó algún reglamento municipal de Valle de Santiago relativo al impulso municipal de participación ciudadana, caso como los de Irapuato, Silao, Cortazar y León, han reglamentado esquemas de participación ciudadana incentivando la lógica de resultados hacia una perspectiva ciudadana

En el caso del municipio de León, además de sus obligaciones de constituir el COPLADEM como organismo vigilante de la actualización de la política en planeación, se

ha desarrollado un consejo ciudadano con la finalidad de evaluar el desempeño de los programas sociales de la administración pública de León, de manera que se impulsan mecanismos para mostrar a la ciudadanía la perspectiva de la lógica de resultado y se convierta en un consejo vigilante, sin facultades de sanción pero si de interrelación con la Contraloría Municipal para observar el desempeño. Además, este consejo contribuye con las dimensiones políticas de la GpR ya que en el “Reglamento del Consejo Ciudadano de Contraloría Social del Municipio de León” (2016), establece la construcción de un marco integral de actuación en apoyo con la participación ciudadana para establecer un sistema anticorrupción y de promoción de la integridad, basado en criterios técnicos, homologado en el conjunto de dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, alineado a los Sistemas Nacionales y Estatales Anticorrupción, con un espectro más amplio de participación ciudadana.

Cabe destacar que, con la lógica de resultados, los mecanismos de vigilancia impulsan el correcto ejercicio de los recursos públicos asignados a programas sociales, obra pública, adquisiciones, servicios públicos. Cabe destacar que el consejo se divide por comisiones las cuales son: El Consejo debe establecer, en forma permanente, al menos las siguientes comisiones: Obra pública; Programas sociales; Adquisiciones gubernamentales; y Mejora de procesos. Evidenciando que el acompañamiento se da tanto en bienes y servicios realizados a través de programas públicos pero a su vez también en propuestas para la eficacia y eficiencia de los procesos y procedimientos, lo cual, los ciudadanos conocen algunas de las rutinas organizacionales instaurados en algunos de los programas, siendo un elemento innovador en el sentido del involucramiento ciudadano.

La forma de elegir a los consejeros es a través de una convocatoria pública a las organizaciones no gubernamentales, organismos, universidades e instituciones de educación superior y a la sociedad en general para que efectúen sus propuestas, en caso de que no sean enviadas propuestas el mismo consejo puede proponer a sus suplentes. Ante esto, se observa una voluntad política para que la ciudadanía adopte su rol como vigilante de los programas públicos y con ello, generar nuevos esquemas de participación ciudadana más allá de los tradicionales los cuales eran impulsados como esquemas de voz pero sin voto, sino que se desarrolla un aspecto innovador donde la ciudadanía es un actor importante para dar

seguimiento a la efectividad de los programas y con ello, contribuir en el cuidado de los resultados que desarrolla.

Tabla 22.

Síntesis de resultados de las capacidades institucionales del factor de Participación ciudadana en los estudios de caso . Fuente: Elaboración Propia.

Nivel: Macro		
Factor institucional: Participación ciudadana		
Municipios	Atributos	
	Áreas y/o plataformas de consulta con enfoque de gobierno abierto.	Esquemas de participación ciudadana.
Xichú	*La Unidad de Transparencia y Planeación municipal es encarga de llevar la vigilancia de la política de gobierno abierto, existiendo una sección de su página de internet con información de su uso y beneficio de la ciudadanía.	*Cumple con elementos mínimos instruidos por normativas estatales como por ejemplo el COPLADEM. *No existe algún otro esquema de participación ciudadana más allá de los consejos directivos y consultivos de los organismos descentralizados.
Valle de Santiago	*Existencia de una unidad de Acceso a la Información la cual opera bajo instrucciones organizacionales sin consolidar un esquema normativo.	*Cumple con elementos instruidos por normativas estatales como por ejemplo el COPLADEM. *No existe algún otro esquema de participación ciudadana más allá de los consejos directivos y consultivos de los organismos descentralizados.
León	*Existencia de una Unidad de Transparencia del Municipio de León	*Cumple con elementos mínimos instruidos por normativas estatales como por ejemplo el COPLADEM. *Establecen una normativa y crean el Consejo de Contraloría Social el cual se encarga de capacitar a ciudadanos para la vigilancia de programas sociales y el mejoramiento de procesos administrativos.

5.3.2 Reconocimiento Político

El último atributo de este análisis refiere al reconocimiento político, la información obtenida de la administración pública de Xichú refiere a no tener incentivos políticos adoptar la GpR.

Como se ha señalado anteriormente, antes de percibir la implementación de la GpR como un mecanismo para relacionarse con las autoridades estatales, las dependencias públicas muestran su preocupación en afianzar, primeramente, las herramientas y metodologías para el desarrollo organizacional. Su objetivo está en enmarcar una cultura organizacional que inscriba la lógica de los resultados, por ello, más que convertirlo como un medio para obtener reputación política, es considerado como un ejercicio que ayudará a desarrollar de mejor manera la actividad gubernamental y sobre todo, percibir que la adopción de la GpR, es un elemento para una mejor relación política que condiciona trabajos coordinados entre diferentes esferas de la administración pública” por lo que presentas no corresponde a esto. En el caso de Valle de Santiago, parte de la reputación política implica conocer cómo gobernar y detonar la constante capacitación en el sentido de fortalecer la GpR. Por ello, la administración pública de Valle de Santiago, tomó la contestación a la invitación del “Informe PbR-SED” a nivel nacional, de una manera que pudiera catapultarse como el municipio dentro de la categoría de “Municipios Aleatorios” con el mejor puntaje. Con ello, pudieron resaltar, como se mencionó en apartados anteriores, que el segundo lugar a nivel nacional correspondió a este municipio. Es decir, este ejercicio en particular, busca generar el tema del reconocimiento, como un elemento que lo posiciona dentro del mapa territorial y el grado de compromiso con las esferas políticas estatales que de alguna manera han mantenido la estabilidad política en su territorio²⁷.

Por último, En cuanto a la reputación política, el municipio de León ha consolidado rutinas organizacionales entre varias dependencias públicas para impulsar la GpR. En primer lugar, adopta el “Informe-PbR-SED” como un referente para conocer el grado de avance de su desempeño consolidando el instrumento de gestión. Esto le ha permitido a León, continuar con el fortalecimiento institucional de la GpR y con ello garantizar la base normativa

²⁷ A pesar de que en el ejercicio del 2022, Valle de Santiago fue suplido por el municipio de Salamanca para estos próximos tres años, se deja un antecedente de lo que, de acuerdo al enfoque del nuevo institucionalismo sociológico, Valle de Santiago identifica que, a través del lenguaje de la GpR, además fortalecerse en términos organizacionales, se convierte en un puente de interacción con las autoridades estatales para identificarse como un municipio apto para la generación de convenios y acuerdos de acompañamiento.

necesaria para sistematizar la estrategia con reglas claras y formales para todas las dependencias públicas.

Por otra parte, la implementación de la GpR y el posicionamiento con respecto a otros municipios de acuerdo a lo establecido en el “informe PbR-SED”, le ha permitido mantenerse mediante un plan de capacitación para impulsar herramientas y técnicas para su desarrollo. Con ello, el municipio de León ha consolidado, de acuerdo a las entrevistas, una mayor aproximación intergubernamental con el gobierno del estado, ya que su fortalecimiento institucional ha permitido que se realice de manera más sencilla las colaboraciones para llevar a cabo programas y políticas públicas transversales en beneficio del municipio. Por lo que la administración pública de León, si tiene identificado como tema relevante la reputación política para abrirse camino con la colaboración con otros gobiernos. La voluntad por mantenerse superando y fortaleciendo los elementos técnicos y organizacionales generarán al largo plazo beneficios administrativos políticos y administrativos para el gobierno del estado de Guanajuato.

Tabla 23.

Síntesis de resultados de las capacidades institucionales del factor de Reconocimiento Político en los estudios de caso . Fuente: Elaboración Propia.

Nivel: Macro	
Factor institucional: Reconocimiento Político	
Municipios	Atributos
	Reputación política
Xichú	*No se percibe algún incentivo por fortalecer la GpR ni el sentido de obtener un fortalecimiento comunicacional con otros entes estatales y federal.
Valle de Santiago	*Percepción de consolidar la GpR posibilite mejores puentes de comunicación con autoridades estatales
León	*Incentivos para implementar la GpR en el municipio como estrategia de aproximación con el gobierno del estado. *Incentivos para generar valor público y calidad de vida a las personas.

5.4 Apreciaciones Generales en el Análisis de los Estudios de Caso

Como se pudo constatar, el municipio de Xichú contiene características territoriales que condicionan su desempeño gubernamental municipal. Por una parte, la administración pública municipal de Xichú resalta que los acompañamientos de los organismos estatales

están condicionada al lugar en donde se solicita el apoyo y/o asesoría. Se evidencia que, las agendas de interacción, se construyen a partir de la iniciativa de las autoridades municipales, decidiendo trasladarse hacia donde se localizan los entes gubernamentales estatales a los cuales se les solicita acompañamiento. Como se ha manifestado en otros capítulos, las autoridades estatales tienen en su agenda trabajos de colaboración en GpR con los municipios, pero este acompañamiento se remite a aspectos introductorios, pero no así de la misma manera al seguimiento, lo cual repercute en el fortalecimiento institucional al no continuar con un proceso de seguimiento.

Por otra parte, el caso de Xichú demuestra la fragilidad normativa y reglamentaria en la que sostiene la intervención gubernamental de acuerdo principios de legalidad. De acuerdo a la página de internet “Normatividad estatal y municipal del estado de Guanajuato 2022”, el municipio de Xichú solo cuenta con 13 reglamentos subidos a la plataforma, en ninguna de estas se observa algún objetivo o fin relacionado a la GpR. Este elemento resalta ya que no se observa, en un alcance normativo, el sentido de operar bajo la idea de la GpR y de alineación a la forma de operar por parte de las autoridades estatales. Al tener una inexistencia o fragilidad normativa, se genera que el sentido de la GpR no alcance a ser identificada por los directores de área y generales, lo cual, genera que se pierda el conocimiento adquirido en los programas de acompañamiento de las autoridades estatales.

Se demuestra también, la necesidad de tener perfiles en la administración pública con conocimientos previos de GpR. Hoy en día, la comprensión de la lógica de resultados ha requerido de perfiles técnicos que muchas veces no están vinculados a los servidores públicos que desempeñan cargos públicos. Debido a estas circunstancias, las autoridades estatales que impulsan el GpR, han generado sus paquetes de capacitaciones iniciales, pues se ha mencionado en las entrevistas, que los servidores públicos en Guanajuato, tienen una esperanza de vida de un año y seis meses en la administración pública. La excesiva rotación del personal ocasiona que el conocimiento adquirido de la GpR se pierda y la interiorización en las organizaciones públicas del instrumento de gestión se debilite. En ese sentido se subraya la necesidad de impulsar el servicio civil de carrera vista como una capacidad institucional, para que se consolide de manera formal los procesos de reclutamiento del personal y con ello mejoren los desempeños de los gobiernos municipales gracias a la

existencia de un proceso inicial como es la aceptación de fortalecer los procesos de selección de personal con perfiles técnicos.

En el caso del municipio de Valle de Santiago, se ha consolidado, en los últimos años, elementos técnicos, normativos y organizacionales para implementar la GpR. Esto se observa en su buen posicionamiento en su etapa a prueba de la implementación del “Informe PbR-SED” en la categoría de municipios aleatorios. Como parte de sus fortalezas es que ha apuntalado en el ordenamiento de sus actividades, así como en las funciones de cada dependencia pública involucrada en el desarrollo de programas presupuestarios. Como aspectos de mejora, se señala la posibilidad de robustecer su marco normativo y reglamentario, con el fin de afianzar reglas formales de los componentes del instrumento de gestión y reducir la discrecionalidad en las decisiones. También, se considera un replanteamiento en cuanto a las atribuciones de las dependencias públicas, esto con el fin de coordinar y articular los esfuerzos de institucionalizar la GpR a partir de sus componentes. Aprendiendo que, ninguna dependencia es apta para adoptar cada una de las atribuciones como propias y el fortalecimiento de la comunicación intergubernamental para agilizar la interacción entre áreas es un tema relevante. Por otra parte, se observa que el limitado número de personas que desempeñan un cargo que impulse el instrumento de la GpR, condiciona la implementación de los componentes de una manera equilibrada. Tal acción es perceptible en la disminuida claridad por llevar a cabo la formalización de la actividad de la evaluación.

Por último, se percibe, aun, el paso en el perfeccionamiento de la GpR, los cambios se mantienen graduales, en términos de crear escenarios formales de interacción gubernamental y con ello se institucionaliza a niveles de servidores públicos y organizacionales. Es por ello, que aún existe una interacción frágil con la ciudadanía y su forma de percibir el instrumento de gestión en un sentido de obtener resultados, aun no se están aquellos esquemas de participación ciudadana, que permita la formalización de la toma de decisiones y convertirlos en actores constantes en la capacidad decisoria.

En el caso del municipio de León, el análisis de las capacidades institucionales que condicionan la implementación de la GpR, se percibe una voluntad política y organizacional por formalizar las responsabilidades técnicas a partir de documentos normativos como los reglamentos y los lineamientos de actuación. Ante la iniciativa de la generación de documentos normativos, las rutinas organizacionales se formalizan de acuerdo a las

obligatoriedades y con ello se fortalece los procesos institucionales de adopción e implementación del instrumento de gestión.

Por otro lado, la administración pública de León ha fortalecido la coordinación y estructura orgánica con el fin de que las diversas dependencias públicas y organismos descentralizados identifiquen el sentido de la ejecución de la GpR, de manera que para el municipio es importante adaptarse a un lenguaje técnico y a rutinas estandarizadas de trabajo, impulsadas por acciones normativas. La administración pública municipal de León, ha mostrado acciones innovadoras para ejercer buenas prácticas de modernización administrativa y de gestión, tal es el caso de los consejos del seguimiento al cumplimiento a la GpR. Con ello se refuerza el trabajo y la coordinación colaborativa entre dependencias públicas, de manera que, entre las dependencias con mayor índice de involucramiento en la GpR, son quienes se encargan, a partir de ejercicios colegiados, la integración y generación de reglas formales para toda la administración pública. Estas acciones, se convierten, sin duda, en buenas prácticas de la administración pública, sobre todo en administraciones públicas con un alto nivel de gestación e implementación de la GpR, ya que pasa hacia un nivel de relaciones intergubernamentales e interorganizacionales.

Ante la constitución de esquemas normativos, el municipio de León avanza hacia la consolidación de perfiles y liderazgos que logren transformar el sentido de la voluntad política de las normativas. Si el indicador de constitución de documentos normativos para generar un contexto formal de acción de las capacidades institucionales, el siguiente reto está que los liderazgos técnicos y políticos se encarguen de disminuir las reglas informales que se generan en la interpretación de rutinas organizacionales poco claras y disfuncionales. Estos liderazgos permitirán el mantenimiento de la formalidad de las rutinas y afianzar el sentido del trabajo a partir de la perspectiva de la GpR. De manera que las capacidades institucionales en el municipio de León logran pasar hacia una etapa de seguimiento e interiorización, pasando anteriormente en la generación de reglamentos que definen la claridad del trabajo administrativo y político.

Por último, la administración pública de León ha avanzado en la integración de la lógica de resultados hacia los ciudadanos. La creación de esquemas de participación ciudadana como el consejo social ciudadano, si bien se encuentra en una etapa de gestación de experiencias operando en poco tiempo (2018), se consolida un esquema formal de

involucramiento ciudadano para vigilar y monitorear programas sociales y de esta manera, adentrarlos a una dinámica de participación mediante la vigilancia del desempeño gubernamental. Este tipo de actividades se relacionan hacia la dinámica política de la GpR, en la que, en los municipios anteriormente analizados, poco se ha podido impulsar y promover el sentido de la participación ciudadana y su relación en la corresponsabilidad de la integración de la GpR.

5.5 Consideraciones Finales Sobre las Capacidades Institucionales que Condicionan la GpR: Análisis de Fortalezas, Amenazas, Debilidades y Oportunidades (FODA).

A lo largo de esta investigación las capacidades institucionales se convierten en unidades analíticas para comprender el desempeño de las administraciones públicas adoptando la GpR. El gran reto técnico para corresponder a dimensiones políticas, ha llevado a una serie de transformaciones administrativas y organizacionales las cuales den cuenta de la voluntad por transitar hacia este instrumento de gestión. Al conocer las realidades de los tres municipios de Guanajuato, se propone reflexionar los hallazgos a través de los atributos analíticos de las capacidades institucionales propuestos por esta investigación; de manera que de cuenta que, los esfuerzos son heterogeneos y se adaptan a las circunstancias institucionales en las que se desenvuelven, sosteniendo la idea que, las capacidades institucionales condicionan la efectividad del instrumento de gestión. Por ello, los hallazgos se identifican a partir de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que a continuación se detallan:

Tipos de capacitación vinculada a la GpR: Evidentemente el número de capacitaciones implementadas en las administraciones públicas están condicionadas al presupuesto con el que se cuente y, a su vez, al monto destinado para su uso. De manera que este atributo demuestra que las capacitaciones para el desarrollo y adquisición de conocimiento no están garantizadas de manera uniforme durante cada año. Además, de que las capacitaciones que se realizan, un reducido número están destinados a temas de fortalecimiento técnico relacionadas a la GpR. Los municipios pequeños como Xichú, tienen un reducido número de capacitaciones y los que se realizan tienen que ver con la generación de habilidades blandas, ya que, como se evidenció, los temas que tengan que ver con el desarrollo de capacidades para comprender la GpR son dependientes de las agendas de trabajo de las autoridades

estatales. Por otro lado, municipios medianos como Valle de Santiago, tienen una mayor posibilidad de llevar capacitaciones a los servidores públicos, incluso se muestra una mejor planeación en su estructura programática de capacitaciones, aunque en sus temas, en una mínima escala están relacionadas con la GpR. Por otro lado, el municipio de León, catalogado como el municipio “grande”, se evidencia una amplia cobertura en sus planes de capacitación anual, evidenciando, por un lado, que el desarrollo de los servidores públicos es constante y actualizado y por otro lado, que se inscriben varios temas de capacitación que se involucran directamente con la generación de capacidades para la adopción del instrumento de gestión. Mostrando también que la administración pública de León tiene claro que, un mejor desempeño gubernamental se da a la par de temas estratégicos en sus programas de capacitación. Mientras que en Xichú y Valle de Santiago se condiciona la adopción efectiva de la GpR a partir de la experiencia existente en sus servidores públicos y las mínimas posibilidades de adoptar un programa de capacitaciones con enfoque hacia la lógica de resultados. De manera que, en este análisis, este atributo se considera una debilidad dentro de las administraciones públicas municipales.

Normativa que impulsa el Servicio Civil de Carrera: En cuanto al atributo del impulso al Servicio Civil de Carrera, queda evidenciado que los municipios aún se encuentran con nulas posibilidades de construir las bases de una administración pública meritocrática y fortalecida técnica y políticamente, mostrando aún que, la actividad gubernamental está efectuada aún por perfiles que garantizan una lealtad política que por una *expertise* en la gestión pública. Tal fue expuesto en las entrevistas las cuales subrayaban los municipios pequeños y medianos, que aún está vinculada una creación de equipos de trabajo a partir de lealtades políticas. Por otra parte, León ha implementado actualmente su reglamento de Servicio Civil de Carrera, lo cual, permitirá, en futuras investigaciones el grado de efectividad del reglamento y su compromiso en el fortalecimiento de la administración pública. Por otra parte, el reglamento en León se percibe aun con cautela, al observar que este ejercicio hacia las oposiciones aún monopoliza los puestos gerenciales y con ello la desvirtualización del sentido del Servicio Civil de Carrera, al no permear en cargos estratégicos..

Para el caso de León, se observará en los próximos años, el impacto de esta decisión hacia la apertura democrática de los puestos técnicos en el servicio público; y, por último, los municipios pequeños y medianos aun apuestan, primeramente, en la creación de equipos de trabajo leales y de confianza, subordinando su capacidad técnica y política para afrontar la posibilidad de adoptar el instrumento de gestión. De manera que, contener mínimos perfiles técnicos, si condicionan el grado de efectividad de la GpR, dado que los gobiernos prefieren mantener las lealtades políticas e invertir en la generación de habilidades a perfiles sin entendimiento sobre el instrumento de gestión. El acierto de su realización, al menos para el caso de León, es que convoca a partir de los mejores perfiles en el municipio para llevar a cabo actividades institucionales. Por lo que, es una desventaja que los servidores públicos entrantes, tengan que ser capacitado debido a que las decisiones políticas de los altos mandos son quienes instruyen el pesamiento reviviendo el sistema vertical de interacción.

Por último, la tendencia en los hallazgos demuestra que, los municipios pequeños, al desempeñar atribuciones generales a las que remite el artículo 115° de la CPEUM y, a su vez, al no tener un registro amplio de los servidores públicos, la experiencia previa en el desempeño de actividades gubernamentales no es una condicionante para disminuir perfiles que garantizan lealtad a los proyectos políticos. Por lo que se concluye, que los municipios pequeños y medianos aun no obtienen los suficientes incentivos para generar un reglamento de Servicio Civil de Carrera debido a factores políticos. Este atributo se coloca dentro del rubro de las oportunidades, dada su posibilidad de solventarse mediante la voluntad política de los Ayuntamientos para generar transformaciones normativas

Normativa vinculada a la planeación: uno de los hallazgos que genera mayor impacto, es la exclusividad del tema de la planeación a organismo descentralizados. Si bien, los tres municipios cumplen con este propósito, las áreas de planeación en municipios pequeños aún son notorio el grado de cercanía en cuanto a decisiones centralizadas en acciones que fueron diseñadas para llevarse a cabo por una autoridad descentralizada. Este aspecto también repertute en el sentido organizacional dado que, cuando se llevan este tipo de estrategias, las decisiones de los presidentes municipales pueden estar muy cercanas, y se corre el riesgo de llevar a cabo proselitismo. Mucha de la influencia de la política pública en materia de

planeación es por la razón de que no hay poder de convocatoria y que el seguimiento de su funcionalidad es derivado. La dinámica política ha dictaminado la pertinencia de la política en planeación bajo la acción descentralizada y con ello se refuerza la formalización de las atribuciones y la coordinación con otras dependencias públicas municipales. A pesar de la desigualdad en el trato de acompañamiento, los municipios estudiados pueden resaltar una cultura de la planeación vista desde etapas normativas, con el fin de generar reglas formales, por lo cual, este atributo se considera una fortaleza a destacar.

Normativa vinculada al diseño de programas públicos: Un elemento clave para comprender la estandarización de la actividad gubernamental es la formalización del diseño de los programas públicos. Los municipios pequeños en Guanajuato, no cuentan con lineamientos para llevar a cabo el diseño de sus programas públicos. Las instrucciones generales para el diseño de programas públicos, si bien hay un entendimiento en cuanto a guías para su elaboración, impulsadas por las autoridades estatales, el caso de Xichú demuestra que las dependencias públicas diseñan, aún, los programas públicos, de manera arbitraria, discrecional y sin estandarización, esto ocasionado, a que no existen normativas que formalicen una forma de llevar a cabo el diseño de los programas públicos. Por otro lado, el caso de Valle de Santiago, propició observar que, son los organismos descentralizados los que impulsan la importancia de la formalización y creación de rutinas organizacionales para la realización de programas públicos. La finalidad está en crear una normativa municipal que asimile los criterios observables por las autoridades estatales, de manera que se genere, desde un inicio, la relevancia de comprender la estructura impulsada por la GpR y de esta manera esté relacionada a las observaciones que genera la GpR. Por otro lado, el caso León, evidenció la existencia de una normativa que estandariza la creación y diseño de los programas públicos bajo una perspectiva de la GpR, de manera que, las autoridades municipales, relacionadas por el impulso del instrumento, son conocedoras de dichos elementos, lo que genera mejores mecanismos de comunicación intergubernamental para comprender el sentido de las solicitudes y, a su vez, construir, desde primeras etapas, una estructura homologada a lo observable, por ejemplo, a lo que evalúa la ASEG. En ese sentido cada municipio demuestra avances asincrónicos que evidencian los progresos diferenciados en la implementación de la GpR, pero, sobre todo, la difícil lucha de transformar reglas

organizacionales y políticas arraigadas, en el sentido de observar la creación o generación de organismos públicos autónomos o descentralizados, como una amenaza hacia la utilidad en la que ellos motivan su trabajo para el bien público. Este atributo se considera una oportunidad, dado que en la mayoría de los municipios se toman elementos para el diseño de programas públicos pero se destaca la generación de criterios no formales para llevarlos a cabo, de manera que se recomienda la instauración de lineamientos para el diseño de programas públicos cuidando la perspectiva de la GpR.

Existencia de áreas de planeación municipal: la construcción de esta capacidad institucional permite observar el grado de exclusividad en la construcción y encomienda de la política de planeación en los municipios. Dado que los hallazgos demuestran que aún hay municipios que cuentan organismos descentralizados que comparten y obedecen algunas otras actividades y con ellos, reducen la precisión de la atención institucional para el desarrollo de la planeación en el municipio, poco a poco se transita hacia el fortalecimiento de los organismos descentralizados y con ello, el entedimiento de sus atribuciones, en el sentido de que los organismos descentralizados son quienes crean el plan para el diseño y monitoreo de los programas de gobierno, así como del impulso de los consejos ciudadanos. Se identifica, de acuerdo a los aprendizajes de esta investigación, que los municipios no cuentan con los suficientes incentivos para el fortalecimiento institucional y con ello, los atributos que garantizan un mejor mecanismo de participación, al impulsar el sentido de la evaluación como ejercicio de aprendizaje. Existe evidencia de en los municipios analizados, la administración pública centralizada aún influye en la política de planeación, conociendo que en el estado se impulsa la generación de organismos descentralizados para la vigilancia del desempeño de estas acciones, considerando, por estas circunstancias como una oportunidad de mejora, dada la posibilidad de incentivar la transición hacia la consolidación de organismos descentralizados.

Normativa vinculada a la evaluación del desempeño: Tanto para el caso de Xichú y Valle de Santiago, no se evidenció la existencia de alguna normativa que fundamente la actividad de la evaluación de desempeño de los programas públicos. Los limitados ejercicios de evaluación son identificados en normativas orgánicas o de la distribución de actividades en

las que se resalta de una manera muy general las atribuciones de evaluación en competencia organizacional pero no así en la evaluación del desempeño de programas públicos. De manera que incita un limitado acto de seguimiento y control en cuanto al desempeño de los programas públicos durante todo el ejercicio fiscal en las que se realizan. Por otro lado, en el caso de León, si cuentan con alguna normativa vinculada a la evaluación del desempeño en la que establece el sentido de la actividad, así como las responsabilidades de las demás dependencias y organismos públicos para adoptar esta cultura de la evaluación y propiciar capacidades institucionales en materia de evaluación en cada una de las áreas. Esta evidencia permite categorizarla en amenaza, ya que, desde la perspectiva normativa, no se ha consolidado la formalización de la actividad y con ello la generación de competencia y actividades para desarrollar la cultura de la evaluación en cada dependencia de la administración pública municipal.

Normativa relacionada para la selección de programas públicos sujetos a la evaluación:

Hoy en día, la creación de una agenda de programas públicos de evaluación, se utiliza para conocer el desempeño de las políticas públicas previamente planeadas y con ello retroalimentar el ejercicio hacia la generación de valor público y mejora de la calidad de vida de las personas. A pesar de ello, muchos municipios no cuentan con las capacidades institucionales suficientes para llevar a cabo esta actividad, desde identificar el sentido del ejercicio hasta el personal suficiente para adoptar funciones de evaluación. En el caso de Xichú se identificó la inexistencia de un plan anual de evaluaciones, generado que, en el municipio, los ejercicios de seguimiento, control y evaluación son débiles debido a la composición orgánica de la administración pública de este municipio. Si bien la contraloría municipal realiza actividades de evaluación a nivel organizacional, no son suficientes para retroalimentar los desempeños de los programas presupuestarios que las dependencias y organismos públicos desempeñan. Por otro lado, el caso de Valle de Santiago, se debe a los insuficientes recursos humanos que vigilan la GpR. El cuerpo de servidores públicos que realizan actividades de planeación, PbR y seguimiento, difícilmente realizan actividades de evaluación debido a su sobrepasada carga de trabajo aunado a lo mostrado en que la actividad de la evaluación se percibe de manera aislada y no es adoptada aún como una atribución específica de alguna dependencia u organismo público de este municipio. En el caso de León,

se observa que, además de la existencia de un plan anual de evaluaciones, se cuenta con los suficientes recursos humanos para llevar a cabo evaluaciones internas trimestrales, semestrales y anuales de los desempeños de los programas públicos generando retroalimentaciones constantes a los titulares de las dependencias y organismos públicos que lo desempeñan. Además, la administración pública municipal de León tiene la posibilidad de lanzar convocatorias para realizar evaluaciones externas, de manera que esta invitación para que universidades, despachos y asociaciones civiles, puedan participar en la realización de una evaluación de los programas públicos seleccionados por el mismo plan anual de evaluación. De manera que se percibe que la cultura de la evaluación se fortalece en todas sus dinámicas. Por lo que se categoriza como amenaza, ya que en este atributo evidenció que en dos de los municipios, los programas públicos no pasan por un proceso de vigilancia, seguimiento y evaluación de manera institucionalizada y por ende no pueden mejorarse en su diseño en posteriores ejercicios fiscales hasta no consolidar en su marco normativo, los límites y alcances de la actividad de la evaluación en las dinámicas municipales.

Existencia de áreas internas de evaluación. En el caso de León, se identifica claramente la dependencia pública que adopta la vigilancia de la evaluación del desempeño: la Contraloría Municipal de León, una dependencia importante en la consolidación de una cultura de la evaluación en el municipio. La Contraloría Municipal de León está adscrita como una dependencia pública perteneciente al aparato centralizado de la administración pública, lo cual representa que, varios de sus servidores públicos, son pertenecientes al partido político que gobierna en turno, restando a la imparcialidad de la actividad. A pesar de que los servidores públicos de Contraloría, corresponden a cumplir con un perfil técnico e imparcial y los cuales han impulsado de manera objetiva el sentido de la evaluación, este elemento descrito implica un impedimento hacia la construcción de un marco de actuación imparcial que abone a la calidad democrática de la ciudadanía. Tal cual lo recomienda la Auditoría Superior de la Federación, al llamar al cuidado de la “Independencia”, significando estar libre de presiones que amenacen la capacidad de realizar las propias responsabilidades de manera neutral y equilibrada [...] vigilando que no tenga intereses que disminuyan su actuación independiente e íntegra ante las entidades a las que audita o con las que mantiene relaciones de cualquier tipo (ASF, 2013). Por su parte, tanto para los municipios de Xichú y Valle de

Santiago, no cuentan con facultades exclusivas para la vigilancia de la evaluación del desempeño hacia los programas públicos, identificando algunas actividades de este sentido en algunas dependencias públicas pero no así para generar una cultura de la evaluación formalizada e identificable para otros organismos dentro de la administración pública municipal. Por lo que se percibe como una amenaza dado que se distorcionan los criterios de imparcialidad, objetividad y mejora, debido a que la cultura de la evaluación no ha terminado de afianzarse e incluso, convencerse las mismas dependencias públicas pertenecientes a los mismos municipios, sobre su importancia y la necesidad de generar capacidades institucionales.

Normativa vinculada al impulso del PbR. En el sentido del fortalecimiento del PbR y adoptar la actividad gubernamental hacia este instrumento de manera normativa. Tanto para los casos de Xichú y Valle de Santiago, no se localizó alguna normativa que especifique la coordinación y articulación de las rutinas organizacionales para cumplir con lineamientos específicos de PbR. En ambos municipios se percibe que el conocimiento e instrucciones con enfoque de PbR se realizan de manera narrativa a partir de los aprendizajes adoptados en los cursos de capacitación generados por las autoridades estatales, percibiéndose, por ejemplo, en el caso de Xichú, que la instancia que se encarga de su vigilancia, deba ser alguna dependencia estatal, con percepciones de ser organismos dictaminadores. Por otra parte, el municipio de León, cuenta con instrucciones de PbR, bajo la constitución de lineamientos que le dan sentido a la construcción de programas públicos, al convertirse en carácter de lineamiento las demás dependencias y organismos públicos cumplen con lo encomendando, de manera que se genera uniformidad de la actividad gubernamental y se interioriza el sentido del PbR en sus respectivas organizaciones. Este criterio se considera como debilidad, dado que en varios de los municipios no se ha logrado escalar el PbR hacia la formalización normativa en niveles municipales y se mantiene una ruta de acción meramente con un enfoque estatal que debilita la posibilidad de potencializar capacidades institucionales y con ello la heterogeneidad de la comprensión sobre PbR.

Áreas y/o plataformas de consulta con enfoque de gobierno abierto. En los tres municipios analizados se identificó la existencia de Unidades de Transparencia que vigilan el

cumplimiento del gobierno abierto a partir de la respuesta a las solicitudes de información que genera la ciudadanía. Si bien existen en cada municipio, se perciben distintas capacidades de respuesta ante las solicitudes, en las cuales, los municipios de Xichú y Valle de Santiago, responden dentro de un rango de días cercano a la fecha de las solicitudes, pero, en algunos apartados solicitantes de información, se remitían a contestar la necesidad de solicitar prórroga para obtener la información. Para efectos de validar la información otorgada por las Unidades de Transparencia, se encontró en algunos casos que, la información otorgada, sobre todo en los aspectos normativos, estaban desactualizados. En el caso de León, la entrega de la información fue proporcionada en una sola entrega y se vigiló la actualización de los datos y documentos otorgados con respecto a las fechas actualizadas de los documentos existentes. Por lo que se encuentra una área de oportunidad que, a pesar de la existencia de estos organismos de vigilancia del gobierno abierto, no son suficientes las capacidades institucionales en materia de capacitación y profesionalización, dado que existen errores en la forma de otorgar la información.

Esquemas de participación ciudadana: Para los casos de Xichú y Valle de Santiago, se identifica los esquemas básicos de participación ciudadana, estos son, los COPLADEM y algunos consejos directivos y consultivos de los organismos públicos descentralizados. A pesar de que el COPLADEM está facultado para formar parte de la política en materia de planeación, no hay evidencia de que algún otro consejo ciudadano que vigile el desempeño gubernamental y con ello corresponder hacia la lógica de resultados del instrumento de gestión. En el caso del municipio de León se ha incentivado la vinculación de la ciudadanía hacia la vigilancia del desempeño gubernamental a través de la evaluación de los programas sociales que se realizan. El ejercicio se considera una buena práctica de la administración pública, dado que la Contraloría Municipal de León acompaña durante las etapas de gestación, implementación y finalización de los consejos, así como su involucramiento en la capacitación constante de sus integrantes ciudadanos, lo cual genera capacidades institucionales para la vigilancia de los programas públicos. Esto ha llevado a que varios municipios han solicitado asesorías y acompañamiento para replicar el ejercicio tales son los casos de San Luis Potosí, San Luis Potosí y Penjamo, Guanajuato. Por lo que se considera un área de oportunidad dada la existencia de esquemas de participación ciudadana, pero aun

las administraciones públicas municipales no han generado las condiciones organizacionales y normativas para estrechar la relación ciudadana con el gobierno en términos de participación. Es claro que estos ejercicios de participación pueden extenderse en actividades de evaluación de los programas públicos, en el fortalecimiento de los servicios públicos y en la colaboración en temas de prevención como parte de la seguridad pública.

Reputación política: Por último, los tres municipios analizados perciben de manera distinta los beneficios del cumplimiento de la GpR en términos políticos. Por una parte, el municipio de Xichú, al comprender que su adaptabilidad al instrumento de gestión es inicial y que el fortalecimiento de sus capacidades institucionales está condicionada al acompañamiento de las autoridades estatales, los cuales no identifican incentivos que permitan crear mejores lazos institucionales para el desarrollo del municipio. Por otro lado, el municipio de Valle de Santiago, ha fortalecido su entramado institucional en cuanto a la composición orgánica de la administración pública municipal y con ello, evidenciar una voluntad por adoptar el instrumento de gestión de manera óptima, a pesar de que en la escala normativa aún se perciba insuficiencias para particularizar, ordenar y precisar lineamientos para su cumplimiento de manera óptima, si identifica un puente de comunicación institucional con el gobierno estatal. Por último, el municipio de León, ha trabajado en su fortalecimiento institucional a partir de varias capacidades institucionales para fortalecer su adopción de la GpR. Prueba de ello, se encuentra en su último posicionamiento de acuerdo al “Informe PbR-SED”, al colocarse en el 3º lugar de los municipios analizados. De manera que, le ha abierto las puertas en diversos trabajos de colaboración con el gobierno del estado en cuanto a proyectos de obra pública, programas sociales, coordinación de trabajos de investigación, desarrollo de programas públicos, entre otros. En ese sentido, el cumplimiento de la GpR, en términos políticos, le ha servido al municipio de León, en materia de desarrollo y reforzamiento de políticas públicas municipales. Por lo que este atributo se considera una oportunidad, dado que los municipios deben comprender su propia realidad política y organizacional y la posibilidad de obtener, de acuerdo a lo que Peters (1999) mencionaba, ese “capital intercambiable” para obtener mejores acompañamientos gubernamentales por parte de las autoridades estatales.

Tabla 24.

Análisis FODA de las capacidades institucionales para la implementación de la GpR en los estudios de caso. Fuente: Elaboración propia.

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • Se resalta una cultura de la planeación en los municipios. • En el estado se impulsa la generación de organismos descentralizados para la vigilancia del desempeño de la planeación, aunque son necesarios organismos descentralizados en diversos componentes de la GpR. 	<ul style="list-style-type: none"> • La administración pública se fortalece profesionalmente con el impulso del Servicio Civil de Carrera pero con el impulso de una voluntad política de crear un reglamento para llevarlo a acabo. • La mayoría de los municipios toman criterios de gestión pública para el diseño de programas públicos pero se recomienda la instauración de lineamientos para el diseño de programas públicos que cuiden la perspectiva de la GpR. • Por lo que se considera un área de oportunidad dada la existencia de esquemas de participación ciudadana, pero aun las administraciones públicas municipales no han generado las condiciones organizacionales y normativas para estrechar la relación ciudadana con el gobierno en términos de participación. • los municipios deben comprender su propia realidad política y organizacional y la posibilidad de obtener “capital intercambiable” para obtener mejores acompañamientos gubernamentales por parte de las autoridades estatales.
Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Las capacitaciones municipales comunmente son disfuncionales a la perspectiva de la GpR • En varios de los municipios no se ha logrado escalar el PbR hacia la formalización normativa y se mantiene una ruta de acción con enfoque estatal que debilita la posibilidad de potencializar capacidades institucionales. • A pesar de la existencia de estos organismos de vigilancia del gobierno abierto, no son suficientes las capacidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Desde la perspectiva normativa, no se ha consolidado la cultura de la evaluación y con ello la formalización de la actividad. Las actividades de la evaluación y su sentido no es visualizado por todas las dependencias públicas municipales. • Los programas públicos dificilmente pasan por un proceso de vigilancia, seguimiento y evaluación de manera institucionalizada y por ende no pueden mejorarse en su diseño en posteriores ejercicios fiscales hasta no consolidar en su marco normativo, los límites y alcances de la actividad de la evaluación en las dinámicas municipales.

<p>institucionales en materia de capacitación y profesionalización, dado que existen errores en la forma de otorgar la información</p>	
--	--

El análisis FODA permite vislumbrar los principales retos y fortalezas identificadas en los estudios de caso, para conocer los aspectos técnicos, organizacionales y políticos en los que se tendría que precisar un esfuerzo institucional para la formalización de acciones en el sentido de implementar la GpR. Este análisis FODA se construye como una guía estratégica para conocer el panorama municipal del estado de Guanajuato, pero que a su vez, sirva como experiencia para comprender los fenómenos organizacionales y políticos desde la perspectiva municipal. Durante la realización de esta investigación se ha evidenciado la heterogeneidad del desempeño de los municipios, derivado a las diferenciadas capacidades institucionales con las cuales realizan la actividad gubernamental. Cada factor institucional se ha respaldado a partir de lo documentado teóricamente, pero, además, a partir de los hechos administrativos observables, de los cuales las administraciones públicas municipales están responsabilizadas a responder por ser sujetos obligados al usar recursos públicos provenientes de esferas estatales y federales. Además, los factores institucionales seleccionados, son elementos generales que cualquier administración pública municipal muestra a la ciudadanía y que, incluso, pueden ser proporcionados y/o verificados a través de los mecanismos de acceso a la información que cada municipio está obligado a proporcionar.

Conclusiones

Esta investigación no tuvo el propósito de convertirse en otro manual más de implementación de la GpR, ni tampoco un documento de identificación de buenas prácticas implementando el instrumento de gestión, sino que, la investigación tuvo la intención de proponer un desahogo de información sobre el desempeño de la GpR en los municipios, en este caso, los municipios de Guanajuato. Son pocos los documentos en el país y en Latinoamérica que muestran el desempeño de las administraciones públicas implementando de la GpR desde la perspectiva municipal y los documentos que existen, se convierten en informes de resultados que arrojan datos cuantitativos pero que no entran a terrenos explicativos sobre la razón de estos datos y sus resultados. Entre los principales cuestionamientos de los documentos que desarrollan temas de la GpR, es su principio máximo de que cualquier organismo público cuenta con las condiciones suficientes para adoptar el instrumento de gestión. Como se ha mencionado, al ser un instrumento de gestión, cualquier administración pública puede adoptarlo de acuerdo a la dinámica institucional donde se desarrolla; la duda surge, si se cuentan con las suficientes capacidades institucionales para potencializar el sentido de su desarrollo y con ello, formalizar rutinas organizacionales.

Esta investigación coloca a los gobiernos municipales como la unidad de análisis principal. Los municipios responden como primera instancia a los problemas públicos, pero poco se analiza las condiciones organizacionales en las que interactúan para llegar a resultados que generen valor público. Como se pudo observar, la GpR no debe considerarse como un elemento opcional, ya que los organismos de auditoría, miden y evalúan el desempeño de las administraciones públicas a través de los componentes de la GpR. Al no adaptarse a la GpR, las administraciones públicas están condicionadas y sujetas a observaciones al no adoptar el instrumento de gestión. Con ello se amplía la discusión sobre el fortalecimiento técnico de los municipios, ya que, cada uno de ellos, implica realidades técnicas, organizacionales, presupuestales y políticas distintas; por lo que, reducir a que cada una de estas puede condicionar su forma organizacional, invisibiliza las dificultades técnicas para responder a la presión de adoptar el instrumento de gestión.

La perspectiva teórica del nuevo institucionalismo, a partir de sus corrientes normativas y sociológicas, generaron enfoques útiles para identificar prácticas y reglas formales e informales que condicionan la adopción de la GpR y, a su vez, en la comunicación política y

técnica entre entidades municipales y estatales. La corriente normativa del nuevo institucionalismo contribuyó a identificar la serie de incentivos que los propios municipios generan para adoptar la GpR y la perspectiva sociológica en identificar el atractivo político y organizacional por parte de las autoridades estatales en el acompañamiento diferenciado entre municipios, de manera que se precisen los hallazgos encontrados en esta investigación.

Se pudo observar que los municipios asumen su poca posibilidad de deshogar sus dificultades a las instancias estatales. Una de las razones está en que, esto pueda generar un desgaste político en cuanto exponer sus pocas posibilidades de afrontar una dinámica institucional en la que su equipamiento organizacional, humano y presupuestal lo torna limitado. Además, el acompañamiento de los organismos estatales se perfila en acciones de subordinación que peligran la autonomía municipal de efectuar la actividad gubernamental. Si bien, un primer paso para la estandarización de la GpR es el acompañamiento en la inducción del instrumento de gestión en los municipios, este acompañamiento no debe convertirse en ejercicios dictaminadores en las que genere un sentido de interdependencia a la actividad estatal y con ello se genere esquemas centralizados donde los municipios se “aclimaten” a lo que las autoridades estatales les propongan. En efecto, el acompañamiento técnico, pasando la etapa de inducción, debe permitir a los municipios identificar sus propias realidades y con ello detectar sus áreas de oportunidad y fortalezas para después ser discutidas en el plano de las capacidades institucionales. En ese sentido, las capacidades institucionales surgen como una variable importante, para mostrarle a los gobiernos estatales que los municipios actúan de manera diferenciada y no deben percibirse como situaciones generalizadoras en las cuales cualquier municipio lleva a cabo su comportamiento organizacional de manera lineal.

Por otra parte, se pudo detectar que, el acompañamiento estatal, está condicionado a su vez, de los factores territoriales en donde se localicen los municipios: a mayor lejanía estén los municipios territorialmente de las autoridades estatales, se reduce el acompañamiento institucional. Este hallazgo precisa que las agendas estatales de colaboración pueden generar reglas informales que desarrollan aspectos de desigualdad en el fortalecimiento de los municipios. Lo cual supone que, los municipios en Guanajuato, han sido impactados de manera desfavorable en el acompañamiento técnico, de acuerdo sus circunstancias territoriales.

En ese sentido, de acuerdo a las percepciones de las administraciones públicas municipales, se generan tratos favorables de acuerdo a la identificación de los proyectos políticos. Se generan mejores acompañamientos técnicos estatales si los gobiernos municipales coinciden en la afinidad política y en caso de ser partidos distintos los acompañamientos se generan ralentizados, esto sobre todo es observable en dependencias estatales que cuidan el acompañamiento de la política de planeación. Por lo que, al manifestarse este fenómeno político-organizacional, es porque las reglas formales no son lo suficientemente claras, lo que pueda originar desde otra perspectiva, acciones de subordinación.

En cuanto al desempeño de las autoridades estatales que vigilan el cuidado de los componentes de la GpR, existen controversias en cuanto a las responsabilidades y límites de sus atribuciones. Se identifica que, funciones de evaluación, son adoptadas, incluso por autoridades encargadas de los temas de planeación. La normativa consultada expuso que no precisamente son funciones de autoridades en materia de planeación, lo que evidencia disfuncionalidades normativas y debilitamientos en la coordinación organizacional del fortalecimiento de la GpR. Por otra parte, se expuso evidencia sobre la fragmentación de los ejercicios de evaluación, ya que son generadas a partir de metodologías distintas lo cual incentiva al aumento de dudas organizacionales y con ello propicie la generación de reglas informales. Se genera un malestar a las diversas dependencias estatales que son evaluadas, así como a los organismos públicos municipales, ya que se duplican actividades evaluativas y con ello el riesgo de crear reglas informales derivado del poco entendimiento de los límites de sus facultades.

Los servidores públicos que se encargan de la vigilancia de alguno de los componentes de la GpR (planeación, PbR, SED, Desarrollo Institucional), tienden a obtener posicionamiento político, este posicionamiento condiciona, de acuerdo al capital político que se obtenga, el acompañamiento técnico hacia los municipios. Los componentes de la GpR, se convierten en elementos de gran peso político ya que generan incentivos de comunicación con otras dependencias estatales así como de gobiernos municipales.

En los hallazgos municipales, existen enormes retos en la consolidación e implementación de la GpR. Como se ha explicado, cada municipio tiene particularidades en la adopción del instrumento. Su adopción está relacionada a las capacidades institucionales y por ello no es posible homologar que el instrumento se adapte a las circunstancias de cada

municipio, sino las mismas circunstancias son las que condicionan su adaptabilidad. Es observable que, algunas dependencias públicas municipales relacionadas con alguno de los componentes del instrumento de gestión, buscan contribuir a la adaptabilidad del instrumento, auxiliando a otras dependencias públicas en su proceso de aprendizaje. Se precisa que, entre mayor fortalecimiento se tengan de las capacidades institucionales, las dependencias con funciones de alguno de los componentes de la GpR encuentran incentivos para perfeccionar el instrumento, la razón se percibe en controlar la generación de reglas formales y se adaptan de la mejor manera a la dinámica organizacional de quien las desarrolla. Por otra parte, entre menores capacidades institucionales se tengan, las dependencias públicas municipales, con funciones de algunos de los componentes, no tienen incentivos para impulsar funciones de otras dependencias para fortalecer la GpR. Este indicador demuestra el desgaste organizacional de centralizar las funciones de los componentes sin el fortalecimiento de sus capacidades institucionales. Esta situación es perceptible en los municipios pequeños, en donde la estructura orgánica municipal es limitada y en la que la consolidación de la GpR, a través de las dependencias públicas, sufren adecuaciones y cambios ocasionados por las capacidades institucionales que la impiden. Estrategias como la descentralización y la instauración de normatividad son las recomendaciones una vez fortalecidas las capacidades institucionales.

Ante estas circunstancias, los municipios han generado sus propias estrategias para el desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades institucionales, de manera que puedan compensar las carencias a partir del descubrimiento y generación de rutinas organizacionales formales relacionadas con el instrumento de gestión. Tales fueron los casos de León, con la creación de comités compuestos por las dependencias públicas que articulan la GpR o la coordinación de agendas internas para capacitarse en el desarrollo de capacidades mediante el acompañamiento de las mismas instancias municipales. Con capacidades institucionales poco fortalecidas, los municipios actúan de manera hiper-empírica, atendiendo de acuerdo a su percepción, el sentido de sus rutinas organizacionales para consolidar la GpR, aun cuando implique poca claridad de sus obligaciones y la escasa coordinación que existe entre dependencias; además, debe comprenderse que su actividad, mientras no esté generada en documentos que formalice la actividad, los liderazgos políticos y técnicos, pueden cambiar las rutinas con mucha mayor facilidad debilitando el avance de lo generado en la gestión

de la GpR. En ese sentido, los municipios no fortalecen, a la par, sus normativas, y con ello no explotan su posibilidad autonómica para fortalecer su desempeño gubernamental.

Esta investigación, encontró evidencia suficiente para considerar que, la implementación exitosa de la GpR en los municipios, está condicionada a las capacidades institucionales. Se propuso una ruta analítica de capacidades institucionales, a partir de lo que la bibliografía especializada introduce con el tema de la GpR, sin embargo, en el trabajo de campo, se encontraron otras capacidades institucionales que están relacionadas a la implementación de la GpR. Estas nuevas capacidades institucionales encontradas, serán útiles para futuras investigaciones en el sentido de ampliar la ruta analítica para observar el grado de implementación del instrumento de gestión en las administraciones públicas.

El caso guanajuatense mostró peculiaridades tanto organizacionales como políticas que determinan las respuestas sobre los desempeños estatal y de los municipios. Como se mostró en esta investigación, la temporalidad en la que llega el instrumento de gestión a Guanajuato, se gesta bajo una misma ideología política estatal, lo cual influye también en la adopción del instrumento. Es claro que los gobiernos estatales han mostrado gran interés de permear una cultura organizacional y un lenguaje técnico relacionado con la GpR, sin embargo, poco se ha analizado desde la perspectiva gubernamental de Guanajuato, qué hay con los obstáculos y desempeños de sus respectivos municipios.

Por último, con la propuesta de análisis de capacidades institucionales, este trabajo invita a generar reflexiones a los gobiernos para analizar su respectivo funcionamiento y fortalecer, de acuerdo a sus circunstancias, las capacidades institucionales con menor desempeño para adoptar las rutinas técnicas del instrumento de gestión. El servidor público, como agente ejecutor de la herramienta, debe percibir, cómo su rutina organizacional tiene relación con la generación de valor público, siendo responsables de que el resultado sea visible, desde una responsabilidad moral y ética. La GpR se ha encargado de demostrar la posibilidad de dar un mayor grado de eficiencia y eficacia en la capacidad de respuesta de las administraciones públicas a través de la voluntad del gobierno.

Referencias

- A. Dahl, R. (1971). *La poliarquía, participación y oposición*. New Haven: Yale U. Press.
- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. CDMX: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. (2013). *Gobernanza pública para resultados: marco conceptual y operacional*. En L. Aguilar Villanueva, *Gobierno y administración pública* (págs. 342-378). México: Fondo de Cultura Económica/CONACULTA.
- Alvarado, Sergio (2006) "Metamorfosis de la concepción del cambio organizacional en el nuevo institucionalismo" en *Contaduría y Administración*, núm. 219, mayo-agosto, 2006, pp. 11-40, UNAM, Distrito Federal, México.
- Álvarez, J. (2014). *El paradigma de la Gestión para Resultados: orígenes y fundamentos*. 1-13.
- Arellano Gault, D. (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. CDMX: CIDE.
- Arellano Gault, D. (2010). *El enfoque organizacional en la política y la gestión pública: Entendiendo las organizaciones gubernamentales*. En M. Merino, & G. M. Cejudo, *Problemas, decisiones y soluciones* (págs. 61-92). CDMX: Fondo de Cultura Económica.
- Árias, María (2013), "La importancia de los instrumentos de gestión institucional" en *La Razón Pedagógica*.
- Bassols Mario y Arzaluz Socorro (1996) "Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas" en *Frontera Norte* vol.8 núm 16. Julio- Diciembre de 1996.
- Barzelay, M. (2003). *La nueva gerencia pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas*. Mé- xico: fce.
- BID (2012) "Buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en latinoamérica y el caribe" Washington. EUA.
- Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia* . México: Fondo de Cultura Económica.
- Bolívar, Rosendo (2013), "Alternancia política y transición a la democracia en México" en *Revista Legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, Vol. 6. No. 12 (Julio-Diciembre), pág. 33-53. México.2013.
- Caldera Ortega, A. R. (2016). *Calidad de gobierno municipal: Propuestas de reforma administrativa en Guanajuato*. En R. I. Reyes, *Gobernabilidad y nuevos desafíos para el desarrollo social* (págs. 57-73). Fontamara.
- Caldera Ortega, A. R., & Reyes Díaz, R. (2014). *Calidad de Gobierno en la región Centro-Bajío de México*. En J. A. Rodríguez Gonzalez, J. M. Vega Zayas, & D. Tagle Zamora, *Actores e Instituciones en el desarrollo* (págs. 39-70). Guanajuato: Miguel Angel Porrúa.
- CANEL, María José. (2014). *Reflexiones sobre la reputación ideal de la administración pública (Thoughts on the ideal reputation for the public administration)*. In Herrero, M., Cruz, A.,

- Lázaro, R. and Martínez, A. (eds). */Escribir en las almas. Estudios en honor de Rafael Alvira/*. Pamplona: Eunsa.
- Cardona Acevedo, M., Montes Gutiérrez, I. C., Vásquez Maya, J. J., Villegas González, M. N., & Brito Mejía, T. (Abril 2007). *Capital Humano: Una mirada desde la educación y la experiencia laboral*. Medellín: Grupo de Estudios Sectoriales y Territoriales -ESyT-.
- Castillo, C., & Vargas, B. (2009). *El proceso de gestión y el desempeño organizacional. Una aproximación a la nueva gestión pública desde el ámbito de los gobiernos locales*. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, vol. 14, núm. 26, pp. 57-80.
- Cejudo, G. (2009). *La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder*". CLAD.
- Cejudo, G. (2012). *Las políticas de gestión pública en México: valorando 12 años de reformas en democracia*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, (pág. 2). Cartagena, Colombia.
- Chica Velez, S. (2011). *Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública*. *Administración & Desarrollo*, 39-53.
- CLAD (2007) "Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público *Revista del CLAD Reforma y Democracia*", núm. 39, octubre, 2007, pp. 149-210
- Cobo, José y Mataix, Carlos (2009), "La Gestión para Resultados en el nuevo marco internacional para el desarrollo". *3rd International Conference on Industrial Engineering and Industrial Management, Barcelona-Terrasa*.
- Contreras, Leticia (2010), *La calidad en la gestión como factor de cambio institucional en las organizaciones gubernamentales del Estado de México*, *Convergencia* num.53 mayo-agosto 2010, pp. 285-310, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Córdova Montúfar, M. (2017). *El neoinstitucionalismo como paradigma científico*. *Mundo Plurales*, 9-46.
- Cortés Arbeláez, A. (2014). *El concepto de accountability: una mirada desde la Ciencia Política*. *Cuadernos de Ciencias Políticas* (6).
- Cortés G. (2010), "La Reforma Administrativa: Análisis de su evolución en la alternancia" Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey" México.
- Covarrubias Moreno, O. (2012). *Diez retos de la administración pública en clave de coordinación*. *Espacios Públicos*, 9-29.
- Covarrubias, Oscar "Diez retos de la administración pública en clave de coordinación" *Espacios Públicos*, vol. 15, núm. 35, septiembre-diciembre, 2012, pp. 9-29 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México.

- Cunill Grau, N. (2009). *Sinergias entre el Estado y la sociedad civil en el marco de una gestión pública para resultados en el desarrollo*. En R. García López, & H. Laguzzi, *Gestión pública para resultados en el desarrollo: Corresponsabilidad del Estado y la sociedad civil* (págs. 33-50). Asunción: BID.
- Del Castillo, C., & Vargas, B. (junio 2009). *El proceso de gestión y el desempeño organizacional. Una aproximación a la nueva gestión pública desde el ámbito de los gobiernos locales*. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, vol. 14, núm. 26, 57-80.
- Delgado Negrini, Silvia (2001) "Pautas para el desarrollo de procesos de fortalecimiento organizacional", San José, C.R.
- Delhumeau, Sheila, Spears Andrea, Lacavex Mónica (2013), *Instrumentos de gestión participativa en la administración pública: propuesta de un sistema de indicadores para la planeación estatal en Baja California* en *Revista Internacional Administración y Finanzas*, Volumen 6, número 2.
- Díaz, C. (2009). *Instituciones, democracia y desigualdad social: aproximaciones al caso mexicano*. *Revista Mexicana de Ciencia Políticas y Sociales* vol. 51 no. 205, 97-116.
- Dror, Y. (1978). *La obsolescencia Gubernamental*. *Revista de Administración Pública*, 21-27.
- Dussauge Laguna, M.I (2005) "¿Servicio civil de Carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual. *Servicio profesional de carrera*, 3. Pp. 52-55.
- Dussauge Laguna, M. (2015). *Los orígenes de la gestión por resultados en Chile y México: ¿Imposición, copia o aprendizaje transaccional?* *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 89-110.
- Dussauge Laguna, M. I. (2016). *Gestión para Resultados*. CDMX: Biblioteca Básica de Administración Pública.
- Dussauge Laguna, M., & Carmen, P. M. (2018). *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*. CDMX: INAP Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
- Eslava Gómez, A., Orozco Guayara, H. D., & Valencia Agudelo, G. D. (2011). *Los Nuestros Institucionalismos como riqueza metodológica para el estudio de la política*. *Revista Opera*, 5-28.
- Espinosa, E. T. (2011). *El Nuevo Institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma?* *Estudios Políticos*, 117-120.
- F. Aguilar, L. (2010). *El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis*. *Frontera Norte*, vol. 22, Núm 43 Enero-Junio, 187-213.
- Forss, K., & Venson, P. (2002). *An Evaluation of the Capacity Building Efforts of United Nations*. UN.

- G. F. (2013-2018). *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno*. CDMX: Diario Oficial de la Federación.
- G. March, J., & Olsen, J. (1997). *El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional*. *Gestión y Política Pública*, 41-73.
- García, Mauricio (2014), "La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe" en Repositorio Institucional de la Universidad Católica Andrés Bello, Banco Interamericano de Desarrollo. Venezuela.
- Gómez-MarcFarland, Carla (2017), "Los planes de Desarrollo municipales en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico" en *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol.50, no 150, CDMX.
- González Arreola, A. (2013). *Enfoque conceptual: el qué, porqué y para qué de la GpRD. Fortaleciendo la gestión para resultados en el desarrollo en México: oportunidades y desafíos*, 11-20.
- González, Alejandro (2013). "Fortaleciendo la gestión para resultados en el desarrollo en México: oportunidades y desafíos" Centro de Investigación y Docencia Económicas, Centro CLEAR para América Latina CDMX.
- González, P. (1976). *La democracia en México*. México: Ediciones Era.
- Grandinetti Rita (2014) "Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica" Universitat Politècnica de Valencia, España.
- Grief, A. (2006). *Institutions and the path to the modern economy: Lessons from medieval trade*. New York: Cambridge University Press .
- Grindle, M. S. (1997). *Getting Good Government. Capacity Building in the public Sector of Developing Countries*. Boston: Harvard Institute for International Development .
- Hall, P. A., & Taylor, R. (1999). "Political Science and the Three New Institutionalism". *Political Studies* XLIV, 936-957.
- Harding, S. (1998). ¿Existe un método feminista? En E. Bartra, *Debates en torno a una metodología feminista* (págs. 9-34). DF: UNAM.
- Hernández, G. (2013). Capítulo 3. *Desafíos de la institucionalización de los sistemas de Monitoreo y Evaluación*. En C. Maldonado, & C. Galíndez Hernández, *Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados: Aprendizaje y Cooperación Sur-Sur para la Innovación, el papel de los actores subnacionales* (pág. 61). México: CIDE-CLEAR.
- Hernández Misael y Mejía José (1992), "Planeación Municipal: propuesta para su mejoramiento" Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE. Primera edición 1992. México.
- Hood, C. (1995). *The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme*. *Accounting, Organizations, and Society* 20, núms. 2-3, 93-109.

- Irma Arriagada Francisca Miranda Thaís Pávez (2004), "Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social "Guía conceptual y metodológica" Serie Manuales: 36, División de Desarrollo Social. CEPAL, Santiago de Chile.*
- Instituto Nacional de Administración Pública, A. (2008). La reconversión de los procesos gubernamentales en México con un enfoque hacia la mejora, el desempeño y los resultados. Mejora de la Gestión Pública Volumen XLIII, No 3, 13-30.*
- Kaufmann, J., Sanginés, M., & García Moreno, M. (2015). Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Washington,DC: Banco Interamericano de Desarrollo.*
- Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. (29 de Mayo de 2020). Guanajuato, Guanajuato, México: Congreso del Estado de Guanajuato.*
- Lijphart, A. (2000). Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Barcelona: Ariel S.A.*
- "Lineamientos para la Evaluación del Desempeño de los Programas Presupuestarios de la administración pública del municipio de León" (2022)*
- M. Cejudo, G. (2011). Nueva Gestión Pública. CDMX: Siglo Veintiuno editores.*
- March, J. (1994). A primer on Decision Making-How decisions Happen. New York: The Free Press.*
- March, James G. (1994) "Ambiguity and Interpretation" en March, James G., A primer on Decision Making, The Free Press, New York, pp. 175-219.*
- March, James G. (2000) en Augier, Mie y Kristian Kreiner "An interview with James G. March", Journal of Management Inquiry, Núm. 3, Vol. 9, Septiembre, pp. 284-297*
- March, J., & Olsen, J. (1984). New Institutionalism: organizational factores in political life. American Political Science Review vol. 78, 734-749.*
- March, J., & Olsen, J. (1997). El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política. CDMX: Fondo de Cultura Económica.*
- Martín J. (1988) "Interacción de los sectores públicos y privados y la eficiencia global de la economía", Revista de la CEPAL, núm. 36, Santiago de Chile.*
- Martins , H., & Mota, J. (2013). La aplicación de modelos organizacionales para la gobernanza para resultados: lecciones de su aplicación en Brasil. En A. Ramos, A. Villalobos, & B. A., Gobernanza por Resultados en Brasil y México: Marco conceptual, evidencias y retos (págs. 111-142). Brasil: Brasil: Centro de Alta Dirección Pública, Instituto Publix.*
- Mayne, J. (2007). Challenges and Lessons in Implementing Results-based Management, Evaluation*
- Mendoza García, P., Uribe-Plaza, M. G., Bravo-Andrade, B., Carmona-García, N., & Almanza-Serrano, M. (2017). La calidad de vida en la ciudad de Valle de Santiago, Gto. Revista de Investigaciones Sociales, 21-31.*

- Milanesi, A. (2018). *La Gestión por Resultados: una revisión de la literatura y sus desafíos en América Latina*. Administración&Desarrollo.
- Mondy, R. W., & Noe, R. M. (2005). *Administración de los Recursos Humanos*. DF: Limusa.
- Monsiváis Carrillo, A. (2013). *La democracia como política pública: oportunidades para el fortalecimiento democrático*.
- Monsiváis-Carrillo, A. (2019). *La democracia en México (2012-2018). ¿Erosión de la democracia?*, 31-55.
- Montesquieu. (2007). *Del espíritu de las Leyes*. Estudio preliminar de Daniel Moreno. México: Porrúa.
- Morán, M. L. (1998). *Prólogo*. En G. Pasquino, *La oposición* . Madrid: Alianza.
- Morlino, L. (2005). *Calidad de la democracia*. *Metapolítica*, 37-53.
- Moyado, Socorro (2011), "El nuevo institucionalismo de la contraloría social en las políticas de desarrollo municipal" UNAM, México.
- Municipio Valle de Santiago. (2020). *Versión Síntesis del Plan Municipal de Desarrollo Valle de Santiago Visión 2040*. Valle de Santiago: Gobierno Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato.
- Muñoz Gutierrez, R. (2004). *Innovación Gubernamental*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz, Waleska (2015), "Relaciones entre política y administración en el contexto de los recursos humanos en las administraciones locales en Chile" en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. XIII, núm. 22, 2015, pp. 39-66. Santiago, Chile.
- Nelissen, N. (2002). *The administrative Capacity of New Types of Governance*. *Public Organization Review: a Global Journal* 2, Kluwer Academic.
- Nohlen, D. (2010). *Ciencia Política y Democracia en su contexto* . Quito: Tribunal Contencioso Electoral.
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1998). *Horizontal Accountability in New Democracies* . *Journal of Democracy* 9 (3), 112-126.
- O'Donnell, G. (2007). *Acderca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas*. En *Jefatura de Gabinete de Ministros, Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (págs. 79-100). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Olivera, Daniel y Cano Milagros (2012), "La evaluación del desempeño a nivel municipal" en *Ciencia Administrativa 2012-2 IIESCA*, pág. 117-121. México.

- Díaz, Ana (2017), "Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas" en *Gestión y Política Pública Volumen XXVI Número 2, segundo semestre de 2017 pp. 341-379. CDMX*
- OCDE (2012). "Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo: Libro de consulta. Primera edición.
- Ortiz Leroux, S., & Morales Guzmán, J. C. (2016). *Democracia y desencanto: problemas y desafíos de la reconstrucción democrática del Estado. Entrevista a Luis Salazar Carrión. . Andamios, 135-153.*
- Ospina, Sonia (1993)"Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública", en *Gestión y Política Pública, Vol. II, núm 1, ene-junio 1993.*
- Oszlak, Óscar (2013), "Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública", *Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno tomo 5. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe- Red Gealc.*
- Pardo, M. (2015). *La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderon: entre la austeridad y la reforma. Foro Internacional: El colegio de México, 83-115.*
- Pérez, Antonio (2012) "La alineación de programas municipales como elemento del presupuesto basado en resultados" en *Administración de Egresos y Deuda Municipal, Hacienda Municipal Julio-Septiembre 2012, México.*
- Pérez Fernández del Castillo, G. (2017). *Los desafíos sociales de la democracia en México. Estudios Políticos, 27-53.*
- Peters, G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism". Routledge.*
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en Ciencia Política. Barcelona: Gedisa.*
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). *El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 7-38.*
- PNUD (2007) *Measuring And managing results: lessons for development cooperation. New York.*
- PNUD (2009) *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo. New York.*
- Política Institucional de Integridad en Auditoría Superior de la Federación" (2013) pág.1-13 CDMX*
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. (1981). *The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press.*
- Powell, Walter y Paul J. DiMaggio [comps.] (1999), *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional, México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM.*
- Przeworski, A. (1995). *Democracia y Mercado. Gran Bretaña: Cambridge University Press.*

- Ramió Matas, C. (2001). *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional*. CLAD Reforma y Democracia No. 21 Caracas, Venezuela , 1-28.
- Ramírez, Yureidys (2018) “Estrategia de capacitación ambiental en gestión para la reducción de riesgos de desastres a líderes comunitarios” Cuba.
- Ramos García, J. M. (2016). *Gestión por Resultados en México, 2013-2014. Algunos impactos en Baja California* . *Estudios fronterizos, nueva época*, 17, 64-84.
- Ramos, Heriberto (2012), “Propuesta de un modelo de gestión para mejorar la dirección municipal de La provincia de Otuzco” en *Industrial Data*, vol. 15, núm. 1, enero-junio, 2012 pp.35-44. Peru.
- Ramos, J. M., & Villalobos, A. (2011). *La evaluación del desempeño en México: Experiencias y Retos para el Desarrollo Local*. En *La evaluación de las Políticas Públicas en México*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Ramos J.(2016) “Gestión para resultados en México, 2013-2014: Algunos impactos en Baja California” *Estudios fronterizos*. vol. 17 no. 34 Mexicali jul./dic. 2016.
- Rea Azpeitia, E. A. (2013). *Componentes de la Gestión para Resultados*. México.
- Reglamento del servicio Civil de Carrera para el Municipio de León, Guanajuato (2002) pág. 1-27. México.*
- Rendón Huerta Barrera, T. (2014). *Teoría y Técnica de la Reglamentación Municipal en México*. CDMX: Porrúa.
- Rhodes, R. (1995). *EL institucionalismo*. En D. M. Stoker, *Teoría y métodos de la ciencia política* (págs. 53-67). Alianza Universidad Textos.
- Rivas Leone, J. A. (2015). *Institucionalismo-neoinstitucionalismo y calidad de la democracia*. Provincia núm. 33, 87-127.
- Rivero Casas, J. (2012). *El cambio racional de preferencias en el proceso electoral de 2006 en México: Una aproximación a las Teorías de la Elección Racional en la Ciencia Política*. CDMX: Centro Editorial.
- Rodriguez Burgos, K. (2015). 3. *Democracia y tipos de Democracia*. En X. Arango, & A. Hernández, *Ciencia Política: Perspectiva multidisciplinaria* (págs. 49-66). México: Tirant Lo Blanch.
- Rodríguez Burgos, K. (2016). *Democracia y tipos de democracia*. *Ciencia Política: perspectiva multidisciplinaria*, 49-66.
- Rousseau, J. (2006). *Contrato social o principios de derecho político*. 15 ed. México. . México: Porrúa.
- Ruiz, José de Jesús (2018) “Los instrumentos de gestión en el gobierno municipal”, IMPLAN, Torreón Coahuila, México.
- Salanova Soria, M. (1993). *Un estudio del significado del trabajo en jóvenes de primer empleo*. Valencia: Universitat de Valencia.

- Salcedo Aquino, R. (2011). *Evaluación de Políticas Públicas*. En R. Salcedo Aquino, *Evaluación de Políticas Públicas* (págs. 17-51). CDMX: Siglo XXI.
- Sánchez Gonzalez, J. (2009). *La administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno*. *Espacios Públicos*, 8-31.
- Sánchez González, J. (2018). *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. CDMX: Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudio de Futuro.
- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* CDMX: Instituto Federal Electoral.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations* (2nd edition). Oaks, Ca: Sage.
- Selznick, Philip (1996) "Institutionalism "Old" and "New"", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41, Junio, pp. 270-277.
- Serra, A. (2008). *La Gestión para Resultados en las organizaciones públicas*. En M. I. Dussauge Laguna, *Gestión para Resultados* (págs. 111-148). CDMX: siglo veintiuno editores.
- SFIA. (2017). *Presupuesto basado en Resultados 2017*. Guanajuato : Gobierno del estado.
- SFIA. (2020). *Lineamientos Generales de Gestión para Resultados para la Administración Pública del Estado de Guanajuato*. Guanajuato: Gobierno del estado.
- SFIA. (2020). *Presupuesto basado en Resultados (2020)*. Guanajuato: Gobierno del estado.
- SHCP. (2020). *Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en la implementación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño*. CDMX.
- Sonia B., O. (2002). "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora" ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa: CLAD.
- Steinbo, S. (2001). "The New Institutionalism". En B. C. Foweraker, *The Encyclopedia of Democratic Thought*. Londres.
- Suarez-Iñiguez, E. (2010). *Los increíbles errores de Lijphart*. *Estudios políticos* núm. 20 Novena época, 131-144.
- Taborda Á. (2017) *LA PLANEACION ESTRATEGICA Y LA GESTION POR RESULTADOS, HERRAMIENTAS QUE PROMUEVEN EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL*. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.
- Tellez, C. (2014), *La construcción de la tecnocracia en León y su proyecto inacabado de participación social en Relaciones 138*, primavera 2014 pp. 209-243. México.
- Tendler, J. (1997). *Good government in the tropics*. Baltimore y Londres: The Johns Universidad de Hopkins.

- Thoening, J. (2003). *Institutional Theories and Public Institution*. En G. y. Peters, *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage publications.
- Torres Jaquez, M., & Juárez Armenta, M. (2016). *La Nueva Gestión Pública en el contexto mexicano*. *Vertiente Pública e Internacional Año 1, Volumen 1, Número 2*, 60-69.
- Valdés, Mauricio (2016) “¿Como fortalecer las capacidades institucionales de los Ayuntamientos?” *Foro Agenda para el desarrollo Municipal*. INAFED 2016. CDMX.
- Vargas Hernández, J. (2008). *Perspectiva del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo*. *Ciencia Administrativa*, 47-58.
- Vargas-Machuca Ortega, R. (2007). *La calidad de la democracia: presupuestos e indicios*. En J. R. Carracedo, A. M. Salmerón, & M. Toscano Méndez, *Ética, ciudadanía y democracia* (págs. 163-185). Málaga: Colección Monografía.
- Vázquez , B., & A. Pillo, R. (2014). *La democracia no funciona en América Latina*. *Scientia plena vol. 10 num. 12*.
- Vergara , R. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones*. En J. March, & J. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones* (págs. 9-40). D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Vesga Rodriguez, J. (2011). *Los tipos de contratación laboral y sus implicaciones en el contrato psicológico*. *Pensamiento Psicológico, Volumen 9, No. 16*, 171-182.
- Vivanco Vergara, M. E. (2017). *Los manuales de procedimientos como herramientas de control interno de una organización*. *Revista Científica de la Universidad de Cienfuegos*, 247-252.
- Waissbluth, Mario y Larraín Fernando (2009), “Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado” en *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma*. Chile.
- Weick. (2001). *Making sense of the organization* . Oxford: Blackwell.
- Willems, S., & Baurment, K. (2003). "Institutional Capacity and Climate Actions". En OCDE, *Environmental Directorate International Energy Agency*.
- Ziccardi, A., & Saltalamacchia, H. (1997). *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. Ciudad de México: UNAM.

Apéndices

Apéndice A. Estrategia Metodológica

Comprendiendo que se traza una investigación de ámbito local, este documento se enfoca en las administraciones públicas locales que adoptan el instrumento de la GpR, impulsado por el gobierno federal así como del gobierno estatal, asumiendo que aquellos contienen capacidades institucionales fortalecidas para una adecuada utilización y ejecución.

En ese sentido, se elige a la entidad federativa de Guanajuato como entidad referencial, ya que ha demostrado en los últimos años, un gran avance en la consolidación de aparatos normativos, técnicos, organizacionales y políticos con la adopción de la GpR, así lo demuestran diversos estudios (CONEVAL 2019, SEDESHU 2019, SHCP, 2020) que evidencian un fortalecimiento institucional a través de la instrumentación del monitoreo y evaluación de políticas públicas, el impulso hacia la transparencia y la rendición de cuentas, así como la creación de reglas de operación de sus programas públicos –en este caso los sociales– a través de la implementación de la Metodología de Marco Lógico y la lógica de dar resultados. Tomando en cuenta el desempeño de Guanajuato como entidad federativa, se adoptan tres estudios de caso, considerando a las administraciones públicas municipales de esta entidad, esto con el fin de analizar el grado de fortalecimiento institucional que en el aparato estatal puede existir, pero difícilmente es perceptible en las dinámicas municipales.

En esta investigación, los municipios por analizar serán León, Valle de Santiago y Xichú. La selección de los casos municipales refieren a que han sido analizado anteriormente a través del “Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño 2020” elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2020), el cual será un documento guía para el rastreo de información, ya que cuenta con elementos útiles para identificar las capacidades institucionales, a través de componentes de la planeación, programación, PbR, SED, entre otros. Este documento realiza una comparativa del desempeño de los municipios de León y Valle de Santiago adoptando los componentes de la GpR, evidenciando que ningún de los dos municipios han terminado de fortalecer su capacidades institucionales, incluso, observando que han tomado en estrategias distintas para

su fortalecimiento institucional y el cual se detallará a lo largo del documento. Para el caso de la selección del municipio de Xichú, se debe a que contiene elementos contrastantes para analizar su fortalecimiento institucional. En primer lugar, por caracterizarse como un municipio con alto rezago social como lo son los fenómenos migratorios, alto índice de pobreza y poca densidad poblacional (SEDESHU,2020) por lo cual, es importante conocer, antes estas adversidades, cómo corresponde la capacidad de respuesta de la administración pública municipal para atender las problemáticas sociales y como señala INAFED (2014), conocer a partir de reglamentación municipal, un marco normativo que posibilite la acción de los aparatos burocráticos respondiendo a las necesidades públicas.

Esta investigación reconoce la gran diversidad de enfoques teóricos que pueden utilizarse para analizar los desempeños gubernamentales, también se sabe del amplio abanico de estrategias para analizar capacidades institucionales, sin embargo, esta investigación ha creado su propio marco analítico referencial, sabiéndose conocedora de que los municipios tienen además una amplitud de posibilidades en la interacción entre *policy makers*, *stake holders* y ciudadanía, los cuales generan fenómenos organizacionales heterogéneos. La riqueza en la selección de los casos, corresponde a su diferenciación en desempeños gubernamentales, en el conocimiento de situarse en zonas territoriales separadas y con una diversidad de afinidad partidaria en el poder, así como su clara diferenciación en la cantidad de habitantes que exigen responder ante los problemas públicos exclusivos de sus dinámicas sociales y económicas. Por lo cual, se invita al lector, observar dichos elementos sustanciales en sus respectivos capítulos.

Procedimiento Metodológico

El procedimiento metodológico está diseñado con el fin de generar un equilibrio entre un marco teórico y analítico que permita interpretar los desempeños de las administraciones públicas municipales a través de sus capacidades institucionales. Se toma en cuenta la propuesta utilizada por Rosas (2005) en su investigación de “Análisis de las capacidades institucionales para atender el problema público del cambio climático en la CDMX”. Ella refiere a utilizar cuatro fases: enfoque, análisis, diagnóstico y propuesta. En la etapa de enfoque, toma en cuenta como estrategias: la investigación documental, entrevistas

semiestructuradas, la técnica Delphi para obtener información teórica, referencial y adquirida para aterrizar el cuerpo teórico de su investigación. Posteriormente, la fase de análisis detalla las especificaciones de los atributos y la identificación de los factores institucionales que se analizan en los estudios de caso a través de sus capacidades institucionales para identificar como responde el gobierno de la CDMX ante el problema del cambio climático. Posteriormente, se detalla en la etapa de diagnóstico, la valoración del modelo de análisis de las capacidades institucionales y los hallazgos encontrados en los estudios de caso, para posteriormente pasar a la última fase, la llamada, propuesta, para exponer las medidas y recomendaciones para fortalecer las capacidades institucionales de la CDMX para atender el cambio climático. De esta manera se interviene de manera holística una estrategia para analizar las capacidades institucionales comprendiendo enfoques teóricos para obtener resultados desde aspectos prácticos.

Para los fines de esta investigación, se utilizará la propuesta de fases, diagnóstico y propuesta en el entendido de la autora que cada fase posee un grado de independencia, pero, además, por los múltiples caminos que pueda darse la información así como logre entrelazar y complementar con otras fases. Dicha información es referenciada a lo largo de los capítulos, retomando los métodos y técnicas, así como el marco teórico que sustentan el análisis del problema de esta investigación, los cuales permitirán la interpretación de los comportamientos organizacionales y políticos de los estudios de caso. A continuación, se describe la funcionalidad de cada fase:

Fases de Enfoque

Esta fase se compone de dos etapas: una investigación documental y de entrevistas semiestructuradas. La primera de ellas refiere a la exposición de discusiones teóricas y a la delimitación de conceptos que le den sentido a la aproximación de interpretaciones de fenómenos organizacionales y políticos las cuales refiere el problema de investigación y la segunda para la recolección de información suficiente para entender las áreas de interés. Para este documento, la investigación documental refiere a discusiones en torno al nuevo institucionalismo, GpR y capacidades institucionales. La discusión de conceptos permite acercarse a comprender la relación en torno a fenómenos organizacionales y políticos que

condicionan la adopción del instrumento de gestión. De manera que se fundamenta teóricamente el objeto de estudio.

Con la perspectiva de nuevo institucionalismo, como se había descrito anteriormente, la finalidad se remarca para comprender las reglas formales e informales que condicionan a cada organización pública, en este caso, a las administraciones públicas municipales adoptando un instrumento de gestión. En ese sentido, se toma en cuenta la perspectiva del institucionalismo normativo y del nuevo institucionalismo sociológico. El primero de ellos a la consideración de las características del medio ambiente las cuales constriñen el funcionamiento de las organizaciones (March y Olsen,1997). La segunda perspectiva, parafraseando a Peters (1999) en el sentido que cada organización pública es vista de manera conveniente por considerar la obtención de bienes intercambiables con otros actores y con ella crear lazos de colaboración o que, a su vez, justifique el distanciamiento entre ambos. Comprendiendo estas dos perspectivas como guías teóricas para comprender las dinámicas organizacionales en los estudios de caso, posteriormente se genera una discusión teórica y referencial a partir de la construcción del concepto de GpR.

La discusión en torno al instrumento de gestión, refiere a señalar tanto los elementos técnicos así como conceptuales, derivados de las experiencias que transmiten diversas administraciones públicas en investigaciones de los organismos internacionales. Para la utilidad de esta investigación, se hace un análisis a profundidad sobre la adopción del instrumento de la GpR en Guanajuato, tomando en cuenta los elementos técnicos y políticos que impulsaron su adopción –factores externos al medio ambiente organizacional–, así como los principales cambios normativos generados para su generación. El análisis se genera a partir de las áreas de planeación, PbR, SED y Desarrollo Institucional, considerando a las discusiones que se manifiestan en la investigación, como los componentes relevantes para fortalecer la adopción de la GpR.

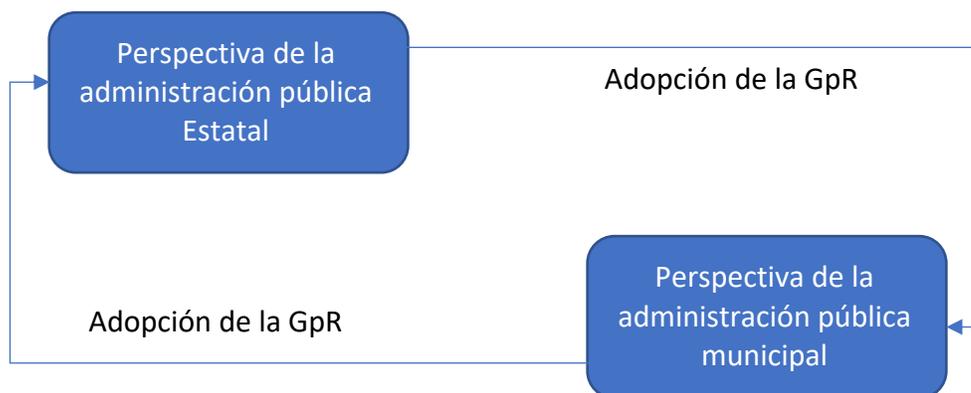
A su vez, para el análisis de la entidad federativa de Guanajuato, se complementa con las técnicas de generación de entrevistas semiestructuradas, con el fin de obtener información relevante a partir de la interacción con servidores públicos y ex servidores públicos del ámbito estatal, relacionados con los componentes de planeación, PbR, SED y Desarrollo Institucional. Sus experiencias adoptando el instrumento de gestión, permitirá confrontar información con respecto a la apreciación que se tiene del desempeño en un ámbito estatal,

así como la apreciación de los desempeños de las administraciones públicas municipales adoptando el instrumento de gestión, de manera que se destaquen los principales obstáculos y fortalezas para adoptar el instrumento de gestión en dinámicas municipales vista desde una perspectiva estatal. Esta confrontación de información se posibilita, ya que se generan entrevistas semiestructuradas también a ex servidores públicos y servidores públicos en el ámbito municipal, los cuales exponen sus perspectivas sobre la adopción del instrumento de gestión, de acuerdo a una realidad vista desde una dinámica municipal. Esta confrontación de información, se genera a partir de un instrumento de entrevista con criterios y preguntas homologadas, resaltando los aspectos de capacidades institucionales y, a su vez, la perspectiva de las presiones políticas y organizacionales a las que son dadas para adoptar la GpR.

El proceso de interacción con los expertos de la GpR tendrá dos sentidos: conocer los logros y retos en una dimensión estatal pero también conocer la percepción del desempeño de los gobiernos municipales atendiendo los componentes de la GpR. La finalidad está en obtener información valiosa que sirva para problematizar en los consecuentes capítulos sobre la implementación de la GpR y su relación con las capacidades institucionales que permiten su cumplimiento.

Figura 22.

Ciclo de retroalimentación de las perspectivas en el desempeño de la GpR. Fuente: Elaboración propia.



En cuanto a las capacidades institucionales, se problematiza el concepto y se genera el marco referencial en torno a las dimensiones, factores y atributos que se analizan en cada una de los estudios de caso. Para la investigación es importante exponer que cada estudio de caso se analiza a partir de niveles, los cuales se conocen como micro, meso y macro, las cuales se detallan, de manera profunda, en el primer capítulo a partir de un desenvolvimiento organizacional y político en cada una de estas dimensiones. Se comprende que la GpR se desarrolla desde la acción del servidor público (nivel micro), en acción de la organización pública (nivel meso) así como en una interacción política con la ciudadanía y otros gobiernos (nivel macro). Esta distinción es necesaria ya que se generan particularidades adoptando la GpR en cada dimensión.

Para los alcances del nivel micro, se realiza trabajos de recolección de tipo gabinete y envíos de solicitudes a los portales de acceso a la información a las respectivas administraciones públicas. La primera estrategia es con el fin de hacer un rastreo preliminar de las capacidades de las administraciones públicas municipales para acercar información pública a los ciudadanos. Se considera que los gobiernos municipales, al ser entes públicos, contienen información general en cuanto a la estructura organizacional por dependencia y un plan operativo de capacitación sustentados por una normativa de impulso al servicio civil de carrera. La segunda estrategia se esgrime en términos de encontrar información complementaria para cumplimentar el alcance de este nivel de investigación. Se efectuarán preguntas estratégicas a los portales de acceso a la información, con el fin de comparar la información otorgada con lo que cualquier ciudadano puede recolectar en los portales de información pública.

Para el nivel meso, la estrategia utilizada es la del tipo gabinete, a través de solicitudes a los portales de acceso a la información y la realización de entrevistas semi estructuradas. Este nivel corresponde al análisis de los objetivos colectivos que persigue la administración pública municipal a través de su desempeño organizacional adoptando la GpR, de tal manera que, obtener información a través de estas dos vías, permite conocer la consolidación de las respectivas rutinas organizacionales, los marcos institucionales de su desenvolvimiento así como el análisis de reglas formales a través de documentos escritos y su posible derivación

de reglas informales en torno al cumplimiento incompleto que ellos desafía. Además, se busca conocer el grado de estandarización de las rutinas organizacionales para identificar la existencia de elementos que logran cumplir con el instrumento de la GpR. Este nivel rastrea, a partir de los factores institucionales del desempeño la planeación estratégica, la evaluación del desempeño, el fortalecimiento organizativo y el PbR, el grado de interiorización en las organizaciones públicas que forman parte de la administración pública municipal. Complementando la estrategia, las entrevistas semiestructuradas logran revelar la percepción de la GpR en dichos niveles organizacionales, los incentivos administrativos y políticos de su adopción, así como el grado de instrumentación que se fortalece para desempeñar el instrumento de gestión, a partir de los cuatro factores institucionales mencionados.

Por último, para el nivel macro, la estrategia utilizada –al igual que en los anteriores niveles– es la del tipo gabinete, con la generación de solicitudes a los portales de acceso a la información y la realización de entrevistas semi estructuradas. Los factores institucionales a analizar en este nivel son el reconocimiento político y la participación ciudadana. Al hablar del reconocimiento político, los perfiles de los directores generales jugarán un papel importante por ser interlocutores de las acciones que se realizan en sus respectivas dependencias y su contribución a la reputación del periodo de administración en la cual se desempeña. Por ello, se analiza la percepción del desempeño de las administraciones públicas municipales con sus homólogas, su comunicación directa con los representantes ejecutivos tanto del nivel municipal y estatal así como la existencia de trabajos colaborativos formalizados como lo son los convenios de colaboración con gobiernos estatales y federal y la asignación de recursos, pues es a partir de estos elementos que se perciben peculiaridades en el acompañamiento político y organizacional de las administraciones públicas municipales en relación a su fortalecimiento de la GpR. En cuanto al factor institucional de la participación ciudadana, el objetivo está en identificar cómo se comunica la funcionalidad de la GpR con el ciudadano. Por ello, se analiza las áreas y/o plataformas de consulta con enfoque de gobierno abierto, así como la existencia de esquemas de participación ciudadana, con el fin de adentrar hacia la lógica de resultados a la sociedad misma.

Es importante destacar que el sentido de crear un modelo analítico relacionado hacia factores institucionales y estos a su vez de atributos, se deriva de las necesidades institucionales por atender el fortalecimiento de las administraciones públicas municipales

para adoptar el instrumento de la GpR. Además de que se genera, a partir de sus facultades y responsabilidades señaladas en la “Ley Orgánica Municipal para el estado de Guanajuato” (2022), tomando en cuenta a sus respectivos factores institucionales y a sus características específicas; por lo que la construcción y/o desarrollo de la capacidad institucional depende del desarrollo mismo de dichos factores (Willems y Baumert, 2003).

Además, se argumenta que los factores y los atributos institucionales están seleccionados a partir de los requerimientos y obligaciones que marcan los criterios de la Auditoría Superior del estado de Guanajuato (ASEG) en el diseño de programas públicos bajo la lógica de resultados, así como de los “Lineamientos Generales de Gestión para Resultados para la Administración Pública Estatal” de la SFIA, siendo estos documentos elementos importantes que detonan los componentes que constituyen la lógica de GpR en Guanajuato. Por ello, la selección de factores se guía a partir de los siguientes criterios:

- 1) Disponibilidad de información.
- 2) La similitud de contextos o situaciones con el estudio de caso
- 3) la recurrencia con que los factores se presentan en los estudios anteriormente referidos,
- 4) Lo que establece Rosas (2005) la intención de utilizar un enfoque interactivo, relacional y, por ende, de sistemas, que permitan analizar la CI desde los múltiples factores institucionales interdependientes que interactúan entre sí,
- 5) El tiempo para efectuar la investigación.
- 6) La obtención de información a partir de una interacción distanciada/ virtual derivado de las políticas de confinamiento del COVID-19 en Guanajuato.
- 7) La concurrencia de los conceptos a partir de la literatura especializada con la GpR

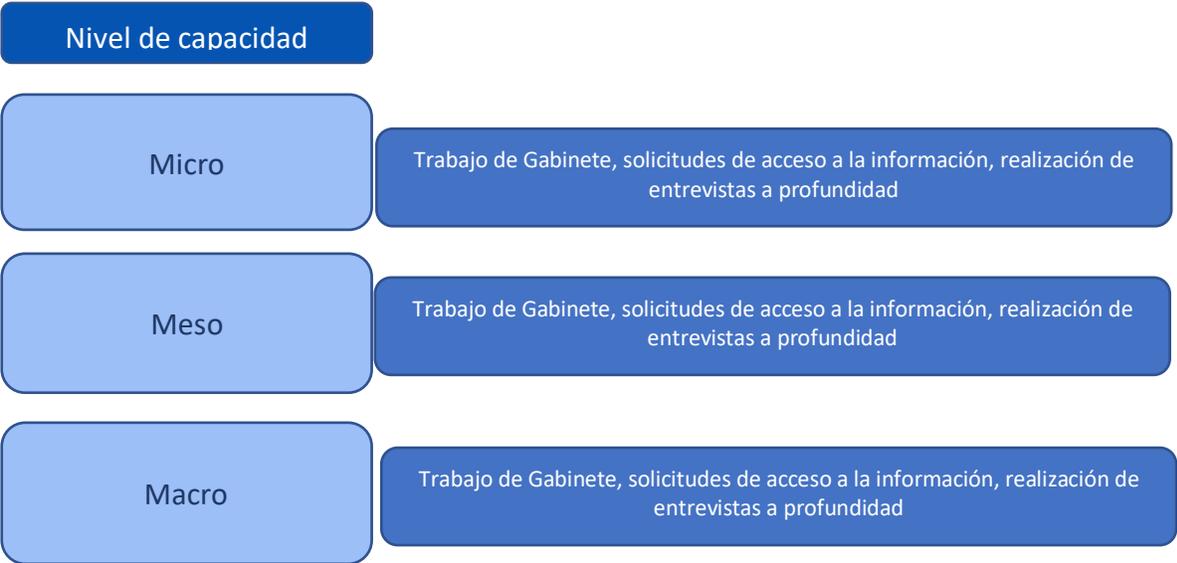
Estos criterios son elementos importantes para la delimitación y obtención de la información, tomando en cuenta que la generación de las entrevistas semiestructuradas, las preguntas se preparan desde experiencias personales tras haber realizado una revisión de la literatura. De manera que las preguntas deben ser abiertas y su número ha de ser mínimo para evitar el flujo de la entrevista (Lázaro, 2021). Además, como menciona Arksey y Knight (1998) la entrevista semiestructurada se utiliza como instrumento de recolección de datos cuando se

enfrentan situaciones en donde la información solicitada no se considera homogénea ya que la idea es recuperar lo que piensa cada uno de los informantes sobre aspectos específicos aunado a que los informantes son personas que están involucradas con la interiorización de la GpR en un gobierno local. Por lo que la información será utilizada a lo largo de cada capítulo.

Por último, son una alternativa importante ya que pueden generarse desde modalidades virtuales, derivado de las restricciones suscitadas a partir de instrucciones de autoridades federales y estatales para no llevar a cabo interacciones cara a cara, ocasionado por la situación de pandemia del COVID-19. Por ello, a partir de dichas restricciones sanitarias no puedan formularse alguna otra estrategia que permita interactuar entre personas expertas.

Figura 23.

Estrategias de recolección de información de acuerdo con los niveles de capacidades institucionales. Fuente: Elaboración propia.



En cuanto a la localización de informantes clave, se identifica a aquellos ex servidores públicos o servidores públicos en las que, por sus funciones, están relacionados con alguno de los cuatro componentes de la GpR: Planeación Estratégica, Sistema de Evaluación del Desempeño, PbR y Desarrollo Institucional, tomando en cuenta tanto las dinámicas estatales

como las municipales. Para las dinámicas estatales se referencian aquellas áreas fijas que dentro de sus funciones está el impulso de la GpR a través de sus atribuciones, considerándose, de acuerdo a la estructura orgánica del estado de Guanajuato (2021), las siguientes:

- Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del estado de Guanajuato
- Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración
- Auditoría Superior del Estado de Guanajuato
- Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas
- Instituto de Acceso a la Información Pública del estado de Guanajuato

Para el ámbito municipal, los gobiernos municipales, al contar con su propia autonomía administrativa, política y como refiere la “Ley Orgánica Municipal del estado de Guanajuato (2021)”, la posibilidad de crear su propia estructura orgánica, los estudios de caso difícilmente concuerdan nominalmente en sus áreas o direcciones públicas en su consulta, más allá de que puedan contener atribuciones similares con algunas otras áreas o direcciones públicas de otras administraciones públicas municipales. Por ello, los organismos públicos municipales consultados se referencian de acuerdo a sus actividades involucradas con la GpR, siendo las siguientes:

- Áreas de planeación
- Áreas de presupuestación
- Áreas de evaluación del desempeño
- Áreas de acceso a la información
- Áreas de transparencia y rendición de cuentas

Cabe señalar que, en los estudios de caso, no todas las administraciones públicas municipales cuentan con dichas áreas de manera independiente, por lo cual, en algunos municipios se doblan actividades tanto administrativas como políticas, para cumplir dichas funciones, generando que diversas áreas o direcciones municipales concentren diversas atribuciones relacionadas con el cumplimiento de la gestión e implementación de la GpR. Además, se

resalta que, diversos servidores públicos y ex servidores públicos, tanto del ámbito estatal como municipal, manifiestan su deseo de mantener en el anonimato su identidad ya que argumentan que por la información que comparten, pudiera considerarse delicada en el organización en la que se desempeñan. Por ello, esta investigación decide mantener en el anonimato a todos los entrevistados, limitándose a mencionar que en el área estatal se entrevistan a ocho personas y para el área municipal otras ocho personas, siendo pertenecientes estos últimos de los municipios seleccionados para los estudios de caso: León, Valle de Santiago, Xichú.

Para efectuar las entrevistas semiestructuradas se construye una guía de preguntas abiertas, organizadas en dos categorías: La percepción de la GpR en el ámbito estatal y la percepción de la GpR en el ámbito municipal en el estado de Guanajuato. Estas categorías se crean en razón de los factores institucionales seleccionados para el modelo, así como de la discusión teórica del concepto de la GpR tomando en cuenta la perspectiva de las áreas en las que se desenvuelven las personas entrevistadas, recordando que se encuentran en áreas relacionadas con la planeación estratégica, la evaluación del desempeño, PbR, desarrollo institucional, transparencia y rendición de cuentas. De manera que la estructura de las preguntas se diseña de la siguiente manera, para el caso de los ex servidores públicos y servidores públicos estatales:

Tabla 25.

Estrategias de recolección de información de acuerdo con los niveles de capacidades institucionales. Fuente. Elaboración propia.

Cuestionario
1. ¿Qué ha significado implementar una cultura de la (planeación, evaluación del desempeño, PbR, Desarrollo Institucional, transparencia y rendición de cuentas) en Guanajuato?
2. ¿Existen diferencias en torno a comprender la (planeación, evaluación del desempeño, PbR, Desarrollo Institucional, transparencia y rendición de cuentas) a niveles políticos (logro de resultados, metas, ¿entre otros) a diferencia de niveles técnicos?

<p>3. ¿Cómo considera, hasta ahora, el esfuerzo institucional de las dependencias o entidades que consolidan áreas de (planeación, evaluación del desempeño, PbR, Desarrollo Institucional, transparencia y rendición de cuentas)? ¿Todas cumplen de la misma manera?, ¿Qué factores considera que no permiten cumplirla cabalmente? ¿Qué incentivos debieran existir para impulsarla?</p>
<p>4. A su percepción, ¿cómo ha sido el reto de impregnar, en la cultura organizacional estatal, las acciones enfocadas a la (planeación, evaluación del desempeño, PbR, Desarrollo Institucional, transparencia y rendición de cuentas)? ¿Qué dificultades observa?</p>
<p>5. En su opinión, ¿qué habría que mejorar para que la GpR se implemente de mejor manera en Guanajuato?</p>
<p>6. ¿Cómo percibe a las administraciones públicas municipales impulsando las acciones de la (planeación, evaluación del desempeño, PbR, Desarrollo Institucional, transparencia y rendición de cuentas)?</p>
<p>7. ¿Qué limitaciones organizacionales y políticas considera existentes en la dinámica municipal para impulsar la (planeación, evaluación del desempeño, PbR, Desarrollo Institucional, transparencia y rendición de cuentas)?</p>
<p>8. A su consideración, a nivel municipal ¿Qué incentivos tendrían que implementar las administraciones públicas municipales para ver un crecimiento exponencial en las capacidades institucionales?</p>

Para el caso de los ex servidores y servidores públicos municipales se concentra el siguiente cuadro:

Tabla 26.

Guía de entrevista para el ámbito municipal sobre la percepción de la GpR. Fuente. Elaboración propia.

Cuestionario
1. <i>¿Qué ha significado implementar una cultura de la (planeación, evaluación del desempeño, PbR, Desarrollo Institucional, transparencia y rendición de cuentas) en Guanajuato?</i>
2. <i>¿Existen diferencias en torno a comprender la (planeación, evaluación del desempeño, PbR, Desarrollo Institucional, transparencia y rendición de cuentas) a niveles políticos (logro de resultados, metas, ¿entre otros) a diferencia de niveles técnicos?</i>
3. <i>¿Cómo considera, hasta ahora, el esfuerzo institucional de las dependencias o entidades que consolidan áreas de (planeación, evaluación del desempeño, PbR, Desarrollo Institucional, transparencia y rendición de cuentas)? ¿Todas cumplen de la misma manera?, ¿Qué factores considera que no permiten cumplirla cabalmente? ¿Qué incentivos debieran existir para impulsarla?</i>
4. <i>A su percepción, ¿cómo ha sido el reto de impregnar, en la cultura organizacional estatal, las acciones enfocadas a la (planeación, evaluación del desempeño, PbR, Desarrollo Institucional, transparencia y rendición de cuentas)? ¿Qué dificultades observa?</i>
5. <i>En su opinión, ¿qué habría que mejorar para que la GpR se implemente de mejor manera en los municipios de Guanajuato?</i>

<p>6. <i>¿Cómo percibe a la administración pública estatal impulsando las acciones de la (planeación, evaluación del desempeño, PbR, Desarrollo Institucional, transparencia y rendición de cuentas) en los municipios?</i></p>
<p>7. <i>¿Qué limitaciones organizacionales y políticas considera existentes en la dinámica estatal para impulsar la (planeación, evaluación del desempeño, PbR, Desarrollo Institucional, transparencia y rendición de cuentas) en los municipios?</i></p>
<p>8. <i>A su consideración, ¿Qué incentivos tendrían que implementar la administración pública estatal para coadyuvar en el crecimiento exponencial en las capacidades institucionales de los municipios?</i></p>

La batería de preguntas está diseñada para ejecutarse tanto en ex servidores públicos y servidores públicos estatales y municipales, el cual se adecua a las percepciones de trabajo que entre ellos manifiesten, de manera que se obtenga un contraste de los factores institucionales que condicionan la adopción de la GpR en sus respectivas administraciones públicas. Por lo cual, este trabajo de entrevistas semiestructuradas, junto a la recolección de información del tipo gabinete, genera hallazgos informativos en la búsqueda de respuesta en torno a si las capacidades institucionales condicionan la adopción efectiva de la GpR.

Fase de Análisis

Una vez generadas las entrevistas semiestructuradas y la obtención de información a partir de la investigación documental del tipo gabinete, se analiza la información a partir de las formas de desenvolverse de las burocracias municipales bajo marcos institucionales que moldean su comportamiento, constriñendo en gran medida sus motivaciones y aspiraciones, en la ejecución de algún determinado modelo de gestión, los cuales emplean instrumentos técnicos asumiendo las suficientes capacidades institucionales instaladas para efectuarlo. Estos elementos ayudan a recolectar de primera fuente de hallazgos que vinculen el

desempeño organizacional en torno a reglas de juego formales e informales de acuerdo a la percepción de los actores por analizar, pero, sobre todo, encontrar hallazgos que permitan relacionar qué tipo de capacidades institucionales condicionan la implementación de la GpR.

Por ello, el análisis se realiza de forma detallada y profunda en cada caso, así como en los diversos niveles, factores institucionales y atributos que la componen. De manera que se realiza un estudio comparativo de información sobre el desempeño de las administraciones públicas municipales. El análisis se lleva, además, tomando las consideraciones entre las personas entrevistadas con el fin de relacionar las aportaciones con los factores institucionales que se investigan para la adecuada interiorización de la GpR. De esta forma se construye las primeras aseveraciones en torno a la relación de las capacidades institucionales con el funcionamiento de la GpR.

Además, se reconsideran las normativas base que instrumentan la GpR, iniciando por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación del estado de Guanajuato, la Ley de Desarrollo Social de Guanajuato, la Ley de coordinación fiscal, los lineamientos para la implementación de la GpR en Guanajuato, la Ley para los Municipios del estado de Guanajuato, entre otros. La razón se deriva porque de ellos se desprende alguno de los componentes que conforma la GpR para esta investigación, así como conducir a las administraciones públicas tanto estatal como municipales en algún elemento de carácter obligatorio en la que los gobiernos deben obtener la suficiente capacidad institucional para atender y dar respuesta en el fortalecimiento de su aparato burocrático para adoptar le instrumento de gestión. Al igual que señala en su investigación Rosas (2008) la que se ha referido con anterioridad y Arksey y Knight (1999) los documentos se revisan para recuperar la información de manera organizada a través de la técnica de indexación de datos, la cual consiste en revisar y organizar los documentos consultados a través de categorías de análisis que puedan ser definidas por el autor y crear la relación adecuada hacia la interpretación de los resultados en torno al análisis de los factores institucionales en cada estudio de caso.

Fase de Diagnóstico

Esta fase se caracteriza por describir los hallazgos de cada caso de estudio. El fin está en detectar las líneas base organizativas en las que operan las administraciones públicas

municipales adoptando la GpR. Se generan las primeras inferencias en torno a la respuesta de la pregunta de investigación, así como la apreciación del equipamiento de las capacidades institucionales municipales. Además, se describe su composición organizacional con el fin de conocer con qué elementos técnicos, organizacionales y políticos adopta cada municipio las recomendaciones del instrumento de gestión, así como los puntos débiles que no permiten desarrollar la GpR a través de los factores institucionales que se analizan.

A lo largo de esta fase, se retoma la viabilidad del modelo de los factores institucionales que se estudian, pues de ella se recolectan las circunstancias dentro del ambiente institucional, así como la relación a partir del proceso de recolección de opiniones de actores clave relacionados con la implementación de la GpR. Las discusiones teóricas en torno a la GpR, capacidades institucionales y el marco analítico de los factores institucionales, son herramientas que se utilizan a lo largo de la investigación generando la guía para lograr el objetivo de la investigación y con ello se comprenden fortalezas y debilidades de las administraciones públicas municipales.

Fase de Propuesta

Una vez recolectada la información en la fase de análisis y la fase de diagnóstico, en esta última fase de propuesta, se construye la respuesta a la pregunta de investigación, a partir de los factores institucionales que destaquen por su ausencia y/o consolidación en las administraciones públicas municipales, manifestando cómo las capacidades institucionales condicionan la implementación de la GpR y cuáles de ellas se consideran de mayor relevancia.

Se describen aquellas capacidades institucionales que, con base en la información recolectada, condicionan la adopción de la GpR. Convirtiéndose en análisis que detalla las propuestas del autor en torno al mejoramiento de la creación y adopción del instrumento de gestión gracias a los métodos cualitativos de obtención de información.

Apéndice B. Las Capacidades Institucionales de los Servidores Públicos Guanajuatenses: Una Perspectiva de la SFIA a Nivel Micro y Meso

Como se destacó anteriormente, la construcción de los equipos de GpR en Guanajuato, ha detonado un parteaguas para que en las dependencias y entidades públicas comprendan el sentido de los componentes del instrumento de gestión en sus respectivas áreas administrativas. Estos equipos significaron dar continuidad al ejercicio de capacitación y vinculación de manera de que se transita de rutinas mecanizadas y sumamente operativas hacia unas acciones organizacionales consciente del fin de su ejercicio.

En planteamientos anteriores, se resaltaba el papel que juegan los mandos medios para la generación del sentido del valor público a los servidores públicos, la SFIA se ha percatado de la inexistencia de ejercicios de monitoreo para mantener los aprendizajes adquiridos en capacitaciones de temas de GpR. Por ejemplo, en dichas capacitaciones se han descubierto que las dependencias y entidades no han logrado constituir tableros de control que les permita identificar el estado de avance de sus respectivas metas y con ello, fallas en las líneas de producción de las actividades y componentes de los programas presupuestarios, por citar un aspecto.

Durante las entrevistas realizadas a los servidores públicos de la SFIA, se detallaba que los equipos de GpR manifestaban un ideal de perfil de los enlaces de las dependencias y entidades y por ende un alto grado de consolidación de sus capacidades institucionales de las áreas postulantes, por ejemplo: tener capacidad de decisión, conexión con el titular de las dependencias o entidades, conocimiento a fines a las áreas técnicas que impulsan la GpR, así como del funcionamiento de su respectiva organización, vinculado a las áreas de planeación de las dependencias.

Aunado a lo anterior, este tipo de perfil para los equipos GpR se relaciona con las capacidades institucionales que mide la SFIA, a través de la Dirección General de Recursos Humanos, ya que esta área realiza un catálogo en torno a las capacidades profesionales generales, de visión de gobierno y las capacidades profesionales técnicas institucionales de los servidores públicos de las dependencias y entidades estatales. En dicho documento se establece una serie de categorías para comprender las capacidades institucionales que son adecuadas de acuerdo a la percepción de la SFIA: capacidades profesionales generales y de

visión de gobierno, capacidades de desarrollo personal, capacidades de interacción, capacidades de aprendizaje, capacidades resolutivas y capacidades de reacción.

Tabla 27.

Capacidades institucionales instruidas para los servidores públicos guanajuatenses.

Fuente: Elaboración Propia.

1. capacidades profesionales generales y de visión de gobierno
2. capacidades de desarrollo personal
3. capacidades de interacción
4. capacidades de aprendizaje
5. capacidades resolutivas
6. capacidades de reacción

Las capacidades profesionales generales y de visión de gobierno se comprenden como las competencias que habilitan la capacidad para comprender de manera integral la visión que rige y guía la labor del servidor público, valorando la importancia y trascendencia de sus responsabilidades en el marco de la Institución y su entorno.

La finalidad para la SFIA está en homologar las capacidades que todo servidor público debe tener independientemente del área o nivel de influencia. Por ello, para medir el nivel de capacidades institucionales en las dependencias o entidades estatales la SFIA establece las siguientes:

1. Visión de Gobierno
2. Visión de Servicio
3. Liderazgo
4. Capacidad organizativa

5. Trabajo en equipo
6. Toma de decisiones
7. Manejo de tecnología

En cuanto a medir la visión de gobierno la SFIA declara que la finalidad está en aplicar y mantener la visión y misión y valores del gobierno con el fin de valorar la importancia y trascendencia de las responsabilidades propias de cada puesto o área de trabajo, con los objetivos institucionales y con las acciones diarias de los servidores públicos, logrando un compromiso con la institución. Esta capacidad se cumple con la alineación de los objetivos institucionales de su dependencia, es decir las acciones diarias de plantilla de servidores públicos con los objetivos generales del gobierno estatal. Al respecto, con la capacidad institucional de la visión de servicio, su finalidad está en vinculación con el ciudadano entendido como un usuario. La SFIA destaca la necesidad de un enfoque principal de las propias acciones, de manera que se articula con la generación de relaciones productivas a través de la identificación y resolución de problemas para llegar a sus posibles soluciones.

El tercero tiene que ver con el liderazgo, la razón está para mantener la visión y valores de la organización al frente de la toma de decisiones para definir la orientación de la acción de sus colaboradores en una dirección determinada y así optimizar la efectividad del equipo y de la organización. La cuarta capacidad institucional está orientada a la capacidad organizativa, la cual es entendida como la forma de manejar el tiempo y los recursos propios de una manera eficiente.

La determinación de las acciones, así como la fijación de los plazos y los recursos conllevaría a una óptima realización de las tareas. La quinta capacidad institucional hace referencia al trabajo en equipo, con el fin de identificar que la colaboración y la cooperación permite lograr metas, detalla la SFIA la lejanía de los intereses personales, con el fin de visibilizar los intereses organizacionales. La sexta capacidad institucional que resalta la toma de decisiones. Esta capacidad hace referencia a que previamente los servidores públicos guanajuatenses deben comparar datos al identificar y comprender problemas tanto públicos como organizacionales, para que puedan ser aterrizadas conclusiones precisas gracias a una exhaustiva interpretación y comprensión de los fenómenos políticos, sociales y organizacionales para tomar una decisión que dé resultados. Por último, en esta sección de capacidades institucionales de los servidores públicos guanajuatenses comprendida como las

capacidades profesionales generales y de visión de gobierno, reseña al manejo de tecnologías, es decir como una habilidad adquirida para el manejo de equipo de cómputo, sistemas y programas específicos, que permiten la eficiente utilización de la tecnología disponible para facilitar las funciones del servidor público.

En cuanto a las capacidades de desarrollo de personal, la SFIA, ha manifestado que son aquellas competencias que habilitan la capacidad para dirigir y motivar a un grupo de personas en torno al logro de una visión común, para orientar el logro de resultados.

Las capacidades institucionales para esta sección son las siguientes:

1. Coaching
2. Desarrollando a otros
3. Facilitando el cambio
4. Alineando el desempeño para el éxito
5. Delegación de Responsabilidad

La finalidad de medir el coaching está en proporcionar orientación y retroalimentación para el fortalecimiento de conocimientos y habilidades para construir caminos apropiados a partir de sugerencias de métodos interiorizados por la persona que encamina. El segundo tiene que ver con el desarrollo de habilidades y capacidades del individuo a partir de la detección de necesidades en la organización a fin de que pueda cumplir cabalmente sus responsabilidades de manera efectiva, en ese sentido su nombre denominado “desarrollando a otros”. La tercera capacidad institucional tiene que ver con la facilitación al cambio, es decir, impulsar aspectos de innovación que permitan motivar y dar paso al compromiso para atacar de mejor manera los problemas a través de la aceptación del cambio en el lugar de trabajo. El cuarto refiriendo a la alineación del desempeño para el éxito, la descripción la utilización de estilos y técnicas para la aceptación de ideas o planes al interior de un equipo de trabajo, pudiendo modificar el comportamiento de los integrantes de la organización con el fin de articular los esfuerzos que aseguren el cumplimiento y éxito de las respectivas actividades organizacionales. El quinto haciendo alusión a la delegación de responsabilidades, es decir, esta habilidad necesaria para autorizar la realización legítima y formal de ciertas tareas que representan a toda una organización que busca buenos resultados.

Por otra parte, con respecto a las capacidades de interacción se entiende como aquellas competencias que permiten la actuación en coordinación con otros servidores públicos para el logro de resultados a través de esfuerzos compartidos. Impulsando que, el respeto a los roles y actividades acordadas, así como el impulso hacia la empatía del esfuerzo de los demás servidores públicos, permitirá un esfuerzo estratégico y optimizado para perseguir una misma idea sobre el cumplimiento de un objetivo.

En esta categoría se encuentran las siguientes capacidades institucionales:

1. Comunicación
2. Negociación
3. Impacto
4. Habilidad para persuadir y vender
5. Manejando el conflicto
6. Creando relaciones estratégicas
7. Creando confianza
8. Reuniones efectivas de trabajo

En cuanto a la comunicación, el sentido está en transmitir de manera clara la información mediante medios y alternativas entendibles, tanto para los servidores públicos, así como a los ciudadanos. Generando una interacción apropiada mediante canales de comunicación adecuados. El segundo corresponde a la negociación, descrita como la exploración para llegar a los mejores acuerdos gracias a la construcción de espacios de interacción para obtener apoyo y aceptación por parte de las partes involucradas. La tercera capacidad institucional tiene que ver con el impacto, entendida como la posibilidad de producir un efecto determinado con el fin de generar un espacio de atención y respeto para demostrar un espacio en constante armonía. La cuarta va encaminada a la habilidad para persuadir y vender, esto con el fin de inducir en la aceptación de un producto o servicio público a través de mecanismos estratégicos de comunicación convincentes. La quinta está relacionada al manejo del conflicto, con el propósito de reducir la tensión o conflicto para la construcción de acuerdos creativos en momentos de planteamiento de posturas polarizadas. La sexta está relacionada con la creación de relaciones estratégicas, la idea fundamental está en crear sinergias de trabajo a nivel organizacional para incentivar la cooperación de los servidores

públicos al momento de cumplir con una meta. La séptima capacidad institucional tiene que ver con la creación de confianza, esta capacidad surge con el fin de establecer relaciones laborales adecuadas que beneficien al cumplimiento de objetivos y; por último, la referente a las reuniones efectivas de trabajo, la cual impulsa con el fin de optimizar los recursos y espacios para el intercambio eficiente de ideas para cumplir con las metas del trabajo de manera productiva.

- Capacidades de aprendizaje

La SFIA las define como aquellas competencias que habilitan la capacidad para registrar, canalizar, investigar e integrar respuestas a los problemas durante el ejercicio de su trabajo, con la finalidad de aplicar metodologías y herramientas que permitan el aprendizaje continuo y fortalecer los procesos de sistema organizacional.

En esta categoría se detallan las siguientes

1. Lógica matemática
2. Interpretación de leyes y reglamentos
3. Aprendizaje continuo

Con respecto a la lógica matemática, la finalidad está en el razonamiento lógico, aplicando un lenguaje simbólico y abstracto, para resolver cálculos matemáticos, solución de problemas y comprensión de relaciones, siendo acertado en los resultados y resolviendo problemas específicos. Para la interpretación de leyes y reglamentos, el sentido está en dominar el conocimiento de la normativa que aplica para sus actividades para asegurar el cumplimiento de un ejercicio regulado. Finalmente, el aprendizaje continuo para llevar a la práctica el conocimiento adquirido y de la misma manera aprender durante su implementación.

- Capacidades Resolutivas

Entendidas como aquellas capacidades que permiten organizar de manera lógica y práctica, actividades, tiempos y recursos para posibilitar la creación de un proyecto; además se señala en su capacidad de dar soluciones a problemas con distintos grados de complejidad para vigilar el cumplimiento de dichos proyectos.

La clasificación de este tipo de capacidades se comprende de la siguiente manera:

1. Análisis
2. Seguimiento
3. Creatividad e Innovación
4. Iniciativa

Para la capacidad de análisis, el sentido está en lograr apreciaciones que permita hacer apreciaciones para lograr un conocimiento significativo que permita identificar la naturaleza y relación entre las partes que se examina. En cuanto al seguimiento, se utiliza el conocimiento y experiencia del individuo para vigilar el desempeño de las acciones, a través de procedimientos continuos que permitan reunir y revisar la información para la verificación de los constantes avances. Como tercer elemento, la creatividad e innovación, tiene la finalidad de encontrar diferentes perspectivas para encontrar soluciones a través de ideas novedosas y originales, que logren encauzar hacia la búsqueda de mejores resultados. Por último, la iniciativa, la cual busca llevar a cabo acciones definitivas efectuando actividades más allá de lo que sea solicitado.

- Capacidades de reacción

Estas capacidades son comprendidas como aquellas que habilitan la capacidad de responder ante situaciones de contingencia y cambios. La capacidad de respuesta se afronta mediante el control de las decisiones mediante una actitud ecuánime.

La forma de clasificarse es de la siguiente manera:

1. Tenacidad
2. Energía
3. Adaptabilidad
4. Tolerancia al Estrés
5. Orientación hacia la calidad

El primero de ellos tiene la finalidad para conservar una postura de persistencia de las acciones realizadas para lograr el objetivo deseado o lo razonablemente alcanzable. En

cuanto a la energía, dando sentido a la productividad de la persona durante largos periodos de tiempo, con el fin de demostrar dinamismo para enfrentar situaciones de constante cambio. La adaptabilidad, comprendida como el ajuste del comportamiento de manera efectiva a nuevos procesos, cambios, estructuras y requerimientos alcanzando determinados objetivos. La cuarta corresponde hacia el manejo del estrés, la cual permita mantener una conducta estable bajo presión, con el fin de mantener un buen desempeño ante situaciones de mucha exigencia. Por último, la orientación hacia la calidad, mostrando excelencia en el trabajo a realizar y su capacidad de convertir las soluciones prácticas y operables para la organización.

Reflexiones en torno al ideal de las capacidades institucionales de los servidores públicos guanajuatenses.

El catálogo de las capacidades institucionales impulsadas para los servidores públicos guanajuatenses es un relevante hallazgo que refleja la relación en torno a llevar a cabo un buen desempeño de la GpR a partir del equipamiento profesional y técnico de sus recursos humanos. Su estructuración en términos administrativos, fundamentada por necesidades organizacionales de escala micro y meso, denota una clasificación sumamente específica la cual, puede traer precedentes para su instauración y vigilancia en las dependencias y organismos públicos.

Por otra parte, cabe destacar que la SFIA, identifica y crea su propio catálogo de capacidades institucionales las cuales consideran relevantes para el desempeño de los servidores públicos, si bien no queda específico que sea hacia la visión de GpR, con ello marca el precedente para comprender dichos elementos como aspectos importantes que detonan el perfeccionamiento de rutinas organizacionales a través del fortalecimiento de las organizaciones como actores que interactúan con otras organizaciones y con la perspectiva de que las organizaciones están operadas por servidores públicos. Con ello se detona el número de capacidades institucionales que presentan como fundamentales en el fortalecimiento institucional y con ello detallar la importancia de la operatividad para concretar acciones, programas y servicios en el cumplimiento del sentido político de los gobiernos.

Como conclusión, los resultados obtenidos, de acuerdo con las percepciones de los servidores públicos, involucra comprender realidades disímiles, de carencias de funcionalidad y de comunicación organizacional ineficiente, que, detectadas desde esta estrategia, logra

comprender por qué existen efectos tanto deseados como no deseados en el instrumento de gestión. De manera que se encuentran mayores elementos para concatenar que, con la perspectiva del fortalecimiento de la administración pública a través del análisis de las capacidades institucionales de diversos niveles, puede generar un mejor funcionamiento del instrumento de gestión. Si bien, a lo largo del capítulo se ha manifestado que Guanajuato ha llevado esfuerzos para implementar la GpR y con ello obtener buenos resultados de acuerdo a las métricas federales, el grado de institucionalización queda aun por fortalecerse, ya que no todas las dependencias y organismos públicos han podido corresponder de manera funcional con las encomiendas del instrumento de gestión, por lo cual, el reto latente está en homogeneizar las estrategias por parte de aquellos organismos con encomiendas para impulsar los componentes de la GpR y hacer operativas las estrategias para comprenderse como acciones al alcance de las capacidades de dichos organismos. El fortalecimiento de las capacidades institucionales entonces, servirán para realizar clasificaciones que logren operacionalizar, de manera estratégica, la visión de fortalecer a las dependencias y organismos públicos guanajuatenses.

Apéndice C. Desempeño del Estado de Guanajuato y el Municipio de León de Acuerdo con el “Informe PbR-SED 2022”

Como información complementaria, este apartado busca mostrar el desempeño de la administración pública municipal de León adoptando la GpR a través del Informe que realiza la SHCP de manera anual, esto debido a que, en el mes de mayo de 2022, se ha expuesto el nuevo ranking de desempeño de las entidades federativas y de los municipios evaluados. Para los intereses de esta investigación, precisa conocer el desempeño a nivel estatal y municipal adoptando los componentes de la GpR.

El informe señala que, a nivel estatal, Guanajuato es la entidad federativa con mejor desempeño de los 32 estados del país. Los resultados del diagnóstico señalan que la valoración obtenida por el estado de Guanajuato, con base en la información proporcionada, representa un avance de 95.4%, conforme al modelo definido por la SHCP, posicionándose en el lugar número uno a nivel nacional. Cabe destacar que, como parte de los resultados, la nueva metodología implementada, toma en cuenta las secciones de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y consolidación. En cada una de estas opciones, el estado de Guanajuato ha logrado sobrepasar más allá de la media nacional, lo cual genera mayores elementos para identificar que en Guanajuato se percibe la adopción del instrumento de gestión, como un instrumento indispensable para lograr más y mejores programas y acciones funcionales, tomando en cuenta el fortalecimiento de su aparato organizacional y político para adoptar e implementar la GpR.

Además, dadas las secciones nombradas, en cada una de ellas se percibe la necesidad de fortalecer y equipar las capacidades institucionales con las que cuenta el estado de Guanajuato, ya que en cada una de ellas tiene valores porcentuales por encima del 85%, lo cual, la capacitación es constante con sus servidores públicos, pero a su vez, se constata que las dependencias y organismos públicos estatales, cada vez adoptan la lógica de resultados y el lenguaje técnico que coordine sus esfuerzos hacia la búsqueda de la eficacia y eficiencia.

Tabla 28.

Desempeño del estado de Guanajuato implementando la GpR (2022).

Fuente: Elaboración Propia Elaboración propia con base en información arrojada en Informe del Avance Alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la Implantación y Operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Sección	Nivel de Avance Guanajuato 2022	Promedio Nacional
Planeación	95.0	84.1
Programación	97.5	77.5
Presupuestación	97.5	84.2
Ejercicio y control	90.0	68.7
Seguimiento	100	88.3
Evaluación	100	85.7
Rendición de cuentas	100	70.2
Consolidación	85.0	53.7

Por otro lado, el municipio de León también escaló lugares en el año 2022, ya que posiciona en el tercer lugar de todos los municipios dentro de las categorías de, mayor población y aleatorio. Solo es superado por los municipios de Benito Juárez y Morelia. El “informe PbR-SED 2022” establece las mismas categorías para medir el desempeño de los municipios destacando que el municipio de León se mantiene en constante capacitación y comprensión técnica y política sobre el instrumento de gestión.

Tabla 29.

Desempeño del municipio de León implementando la GpR (2022).

Fuente: Elaboración Propia Elaboración propia con base en información arrojada en Informe del Avance Alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la Implantación y Operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Sección	Nivel de avance (León)	Promedio de municipios con población mayor	Promedio de municipios con población aleatoria	Promedio local
Planeación	70.0	64.3	36.4	51.3
Programación	87.5	48.3	15.7	33.5
Presupuestación	80.0	66.5	40.5	54.4
Ejercicio y control	75.0	45.5	23.4	35.2
Seguimiento	72.5	61.6	21.1	42.8
Evaluación	90.0	56.6	11.3	35.6
Rendición de cuentas	85.0	58.5	19.9	40.6
Consolidación	97.5	36.2	13.3	25.5

La última precisión que se destaca en el “Informe PbR-SED 2022” es que, para este año, el segundo municipio representante de Guanajuato, es el municipio de Salamanca. Como se explicó en apartados anteriores, corresponde a que los municipios aleatorios solo participan durante tres años en el diagnóstico de implementación del PbR-SED, por lo que Valle de Santiago, cumplió su ciclo a partir del año 2021. El municipio de Salamanca se colocó en el lugar 36 a nivel nacional de los 56 municipios que cumplieron las condiciones para poder participar.

Con ello, se configura que el estado de Guanajuato ha adquirido un gran compromiso con su fortalecimiento institucional, el cual incluye que las diversas administraciones públicas, poco a poco, interioricen el objetivo de este impulso al instrumento de GpR.

Tabla 30.

Ranking nacional de desempeño de Guanajuato (estado) y el municipio de León implementando la GpR, de acuerdo al “Informe PbR-SED 2022” . Fuente: Elaboración Propia.

Desempeño, a nivel Entidad Federativa, implementando PbR-SED en el año 2022
Guanajuato 3° lugar
Desempeño, a nivel Municipios, implementando PbR-SED en el año 2022
León 3° lugar

Salamanca 36° lugar