

## CAPÍTULO 7

### EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA MUNICIPIOS SEMI-URBANOS

En este séptimo capítulo se presenta una propuesta metodológica para evaluar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos. Para los efectos de la investigación que se realiza, este capítulo corresponde al diseño de los instrumentos de investigación, cuya operacionalización permite contestar las preguntas planteadas en el capítulo I y aprobar o rechazar las hipótesis formuladas también en este mismo capítulo.

La propuesta metodológica está conformada por tres métodos<sup>88</sup>:

- i. Identificación de los ejes de referencia con sus respectivos indicadores de medición.
- ii. Análisis de los resultados obtenidos con la medición del desempeño municipal.
- iii. Determinación de medidas y acciones para mejorar el desempeño municipal.

Estos tres métodos también organizan la división del capítulo, o sea, en tres partes se divide. La metodología para analizar y medir el desempeño de Montenegro y Porras (2005), la metodología del Auto-diagnóstico Municipal (*La agenda "desde lo local"*) del INAFED (2010, 2004) y la Gerencia Pública Municipal (GPM) de Cabrero (2000) constituyen principalmente el soporte teórico de la propuesta.

#### 7.1. Ejes de referencia e indicadores para medir el desempeño municipal

La medición del desempeño municipal requiere de indicadores que proporcionen datos específicos sobre aspectos claves de cada eje de referencia (variables independientes), así como de la variable desempeño (dependiente). Estos indicadores deben de arrojar datos cualitativos y/o cuantitativos que muestran el estado real de los ejes y de la variable dependiente. Ésta es su función descriptiva. Tienen también una función comparativa, que consiste en contrastar lo obtenido con respecto a:

- Una meta fijada por el propio gobierno local.

88 Por metodología entiéndase al conjunto de métodos, que ordenados bajo un determinado criterio, facilitan la consecución de un objetivo. La metodología se conforma entonces por diversos métodos (que persiguen objetivos específicos) orientados a lograr un objetivo general. El método, por su parte, comprende una serie de operaciones.

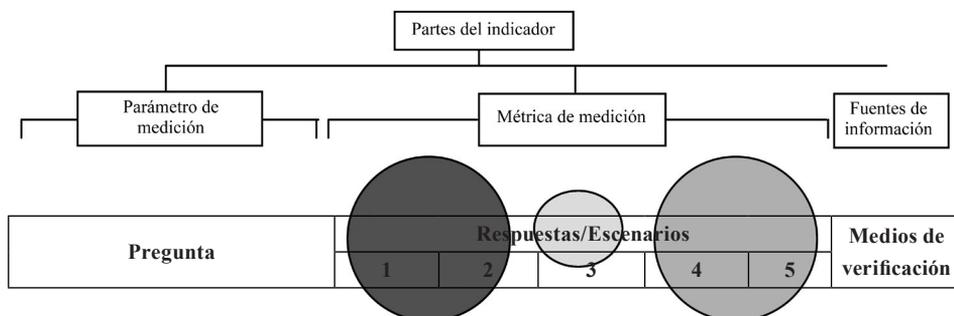
- Un parámetro tomado como aceptable y alcanzado por otro gobierno de la misma categoría municipal (semi-urbana, por ejemplo).
- Una medida establecida por algún organismo especializado en la materia.

El valor que condensa los datos de los diversos indicadores se llama índice. Se trata de una representación agregada (ponderada) de un conjunto de indicadores. El índice es, por tanto, representativo, con la capacidad de demostrar, sobre una amplia cantidad de datos, lo más importante de los ejes de referencia y de la variable desempeño. En esta propuesta metodológica se generan seis índices:

- Capacidad de gestión. Agrupa indicadores sobre las capacidades administrativas, financieras y políticas con que cuenta el gobierno municipal.
- Eficacia. Reúne indicadores sobre la consecución de metas fijadas por el mismo gobierno local en los rubros de adquisición de bienes muebles-inmuebles y de inversión en obra pública.
- Eficiencia. Concentra indicadores sobre la relación insumo/producto en la búsqueda de metas relacionadas con la adquisición de bienes muebles-inmuebles y con la inversión en obra pública.
- Legitimidad. Abarca indicadores sobre los medios que el gobierno local emplea para legitimar su proceso productivo (cumplimiento del marco regulatorio municipal, promoción de la participación ciudadana, atención a las demandas ciudadanas, grado de corrupción) y sobre el nivel de aceptación que la ciudadanía tiene sobre el funcionamiento de su gobierno (interacción gobierno-ciudadanía, servicios públicos, participación ciudadana, rendición de cuentas/transparencia).
- Factores externos. Incluye indicadores sobre los aspectos económicos, sociales y políticos que conforman al contexto municipal.
- Desempeño. Agrupa indicadores relacionados con las competencias y responsabilidades del gobierno municipal: gobierno y reglamentación, planeación del desarrollo, servicios públicos, hacienda pública, participación ciudadana y rendición de cuentas/transparencia.

Los indicadores de los ejes de capacidad de gestión, legitimidad, factores externos y de la variable desempeño están conformados por una pregunta, donde se especifica el aspecto clave que se desea analizar (parámetro de medición), una serie de respuestas/escenarios (métrica de medición) y los medios de verificación (fuentes de información) que permitan colocar el aspecto a medir en un escenario específico (véase figura 8). Para los ejes de eficacia y eficiencia se recurre al cálculo de operaciones aritméticas.

**Figura 8**  
**Partes del indicador de medición**



Fuente: Elaboración propia con base en el INAFED (2010, 2004).

### Parámetro de medición

El parámetro de medición señala el aspecto del gobierno municipal que se desea medir. Se expresa en forma de pregunta. Los aspectos que se consideran en los indicadores son los mínimos que se requieren para operar los procesos productivos elementales en los gobiernos de los municipios con definición semi-urbana. Para los gobiernos de los municipios rurales, urbanos o muy urbanos sería necesario disminuir o aumentar los aspectos, ya que tienen condiciones de operación distintas.

Los valores fijados en las respuestas de las preguntas corresponden a las características de los gobiernos de los municipios semi-urbanos. Esto hace, en conjunto con lo anterior, que la propuesta metodológica sea de aplicación exclusiva para este tipo de gobiernos. Para ajustarla a gobiernos de municipios rurales, urbanos o muy urbanos se requeriría cambiar los valores fijados en las respuestas/escenarios (métrica de medición) de los aspectos que se analizan.

### Métrica de medición

Las respuestas a las preguntas atienden a una métrica de medición dividida en cinco intervalos: las marcadas con el número 1, reflejan resultados muy negativos, representando la peor situación en que se puede encontrar el indicador. Se trata de escenarios altamente inaceptables. Las señaladas con el número 2, indican resultados negativos, indicando situaciones no deseadas. Se trata de escenarios inaceptables. Las especificadas con el número 3, presentan resultados medios o situaciones regulares, caracterizando una situación en la que se están realizando acciones sobre un asunto determinado, pero aún son insuficientes. Se trata de escenarios que están por debajo

de lo aceptable. Las que tienen el número 4, muestran resultados positivos o situaciones deseadas, determinando las condiciones mínimas aceptables con que deben operar los gobiernos de los municipios semi-urbanos. Se trata de escenarios aceptables. Las marcadas con el número 5, apuntan resultados muy positivos, reflejando la mejor situación en que se puede hallar el indicador. Se trata de escenarios altamente aceptables.

Se manejan cinco intervalos debido a que se toma como base la escala de medición Lickert. Se considera también como plataforma la métrica utilizada en el *Auto-diagnóstico Municipal "Desde lo Local"* del INAFED (2010, 2004).<sup>89</sup> La métrica de medición diseñada en la presente propuesta metodológica resulta entonces de la combinación de ambas fuentes. En la métrica que emplea el INAFED se manejan tres situaciones particulares: verde, amarillo y rojo, que incorporan a los cinco intervalos sugeridos: el número 1 y 2 abarcan al color rojo, el número 3 corresponde al amarillo, y el número 4 y 5 al verde (véase figura 8).<sup>90</sup> La métrica de medición se traza con cinco intervalos de respuestas/escenarios, además de lo anterior, porque:

1. Permite clasificar con mayor precisión la situación del indicador. Utilizar sólo tres intervalos puede crear un sesgo en su llenado: una tendencia a que los resultados que arrojen los medios de verificación caigan en grados intermedios, regulares o medios. Manejar tres intervalos, hasta cierto punto, reflejaría falta de precisión, pues la colocación se hace de manera general.
2. No dificulta el llenado de los instrumentos de investigación. Se pretende que los cuestionarios sean llenados anualmente de manera voluntaria por las autoridades locales, como un ejercicio interno de evaluación del desempeño obtenido en el año inmediato anterior. Entre menos dificultoso sea su llenado, mayor probabilidad habrá de contestarlo.
3. Los cinco intervalos de respuestas/escenarios están relacionados directamente con la implementación de acciones correctivas (tercer método de la propuesta de evaluación). En caso de presentar indicadores situados en el número 1 o 2 (rojo), el gobierno municipal deberá diseñar y ejecutar acciones que logren colocar al indicador en el número 4 o 5 (verde) (preferentemente en el número 5). De la misma manera, si la respuesta está en el número 3, se deberán implementar medidas que permitan pasarla al número 4 o 5.

89 El Autodiagnóstico Municipal "Desde lo local" se basa en la Agenda 21 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

90 La métrica sugerida funciona como un semáforo. El color rojo en cualquier semáforo de México tiene una duración mayor que el color amarillo (llamado también color ámbar) y una duración similar al color verde. En la métrica de la propuesta metodológica se maneja igual: el rojo se compone de dos respuestas, el amarillo de una y el verde de dos.

El 46% de los indicadores utilizados en los cuestionarios es de corte cuantitativo, ubicado en los ejes de capacidad de gestión, legitimidad, factores externos (variables independientes) y desempeño (variable dependiente). El 84% de los indicadores de los cuestionarios (cualitativos y cuantitativos) de estos ejes requiere de un medio de verificación para su contestación, el 15% se basa en la percepción del ciudadano y el 1% en la opinión del funcionario público. El cálculo de los índices de eficacia y eficiencia, por su parte, es 100% cuantitativo. Todo esto disminuye, aún más, la tendencia a elegir un grado intermedio (número tres) en las respuestas/escenarios. Se coloca el aspecto analizado del gobierno municipal en cinco escenarios fijados con base en medios de verificación (fuentes de información). En muy poca proporción (1%), se mide la actitud de las autoridades municipales o de los funcionarios públicos.

### Fuentes de información

Las fuentes de información o medios de verificación son centrales en esta propuesta metodológica (y en cualquier metodología orientada a la evaluación del desempeño de la gestión pública). El alcance efectivo de la evaluación está determinado, además del tiempo asignado a tal actividad y de la actitud propositiva de los funcionarios locales, por la disponibilidad y veracidad de la información (Guzmán, 2007: 31).

En la presente propuesta metodológica se utilizan documentos públicos, siendo necesario conocer cuándo fueron elaborados, quién los hizo, con qué fines, en qué coyuntura, cómo se relaciona el redactor de los documentos con los intereses que se juegan en esa coyuntura, y qué tipo de funcionario es el autor, pues los juegos de poder e influencias, que surgen muy a menudo en los gobiernos locales, pueden poner en tela de juicio la autenticidad de dichos documentos. Muchas veces llegan a sufrir alteraciones o modificaciones. Es importante considerar otras fuentes que, confrontadas con los documentos que se están evaluando, permitan corroborar su veracidad y confiabilidad.

La confianza en los documentos públicos aumenta cuando (Gottschalk, 1945):

1. Su contenido no afecta los intereses de las autoridades municipales.
2. Su contenido no es perjudicial para las autoridades.
3. Los acontecimientos relatados en el documento son de dominio público y el evaluador puede verificarlos.
4. El contenido que interesa al evaluador es complementario y poco importante para las autoridades.
5. Las autoridades hacen declaraciones que no confirman sus propias expectativas y lo dicho es posible.

Las fuentes de información usadas en la medición de las variables independientes (ejes de referencia) y de la variable dependiente (desempeño) provienen de reglamentos municipales, de bases de datos –INEGI, PNUD, Instituto Electoral de Michoacán (IEM)– de documentos financieros (Presupuesto Municipal de Egresos, Estado de Origen y Aplicación de Recursos), de actas de cabildo, de cuestionarios, de registros de áreas específicas del gobierno municipal, de manuales (perfiles de puestos, operación, entre otros), de documentos de escritorio producidos en forma periódica, de boletines informativos, de informes de ejercicios municipales, del Plan Municipal de Desarrollo, de los programas operativos anuales, de evaluaciones pasadas, de convenios de colaboración y de entrevistas informales.

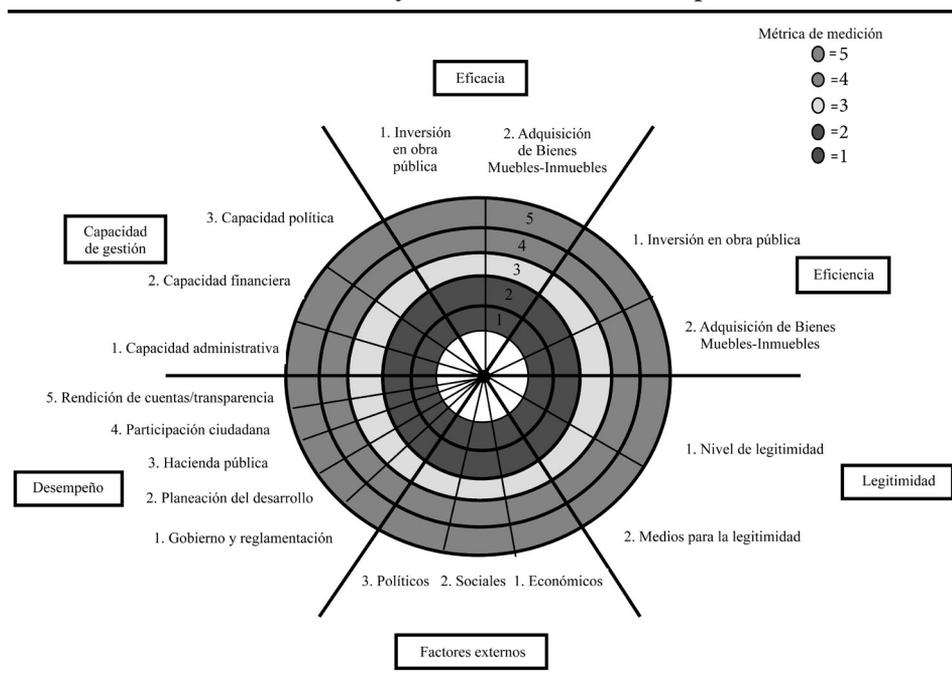
La propuesta metodológica además requiere de datos correspondientes al año inmediato anterior al que se aplica la evaluación. Para calcular los índices de capacidad de gestión, eficacia y eficiencia se necesita del Presupuesto Municipal de Egresos y del Estado de Origen y Aplicación de Recursos acumulado de enero a diciembre. Por consiguiente, la propuesta está diseñada para aplicarse al inicio de los ejercicios municipales anuales (enero, febrero o marzo).

El llenado de los cuestionarios y el cálculo de los índices de los ejes de referencia y de la variable desempeño debe ser encabezado por cuatro responsables provenientes de áreas distintas del gobierno municipal. Todos juntos, con base en los medios de verificación, deben llegar a consensos con respecto a las ubicaciones de los parámetros de medición del indicador. Los servidores públicos más apropiados para tales actividades son:

- Capacidad de gestión: Oficial mayor, secretario del Ayuntamiento, tesorero y responsable del área de recursos humanos.
- Eficacia. Síndico, regidor encargado de la comisión de planeación y programación, responsable del área de obras públicas y tesorero.
- Eficiencia. Síndico, regidor encargado de la comisión de planeación y programación, responsable del área de obras públicas y tesorero.
- Legitimidad. Síndico, secretario del Ayuntamiento, regidor encargado de la comisión de participación social, responsable del área jurídica del gobierno municipal y, por supuesto, la ciudadanía (conocer la percepción que tiene sobre las acciones que realiza la municipalidad).
- Factores externos. Secretario del Ayuntamiento, regidor encargado de la comisión de planeación y programación, responsable del área de desarrollo social, responsable del área de fomento económico.
- Desempeño. Secretario del Ayuntamiento, responsable del área de fomento económico, responsable del área de desarrollo social y tesorero.

En la figura 9 se presenta, a manera de resumen, los ejes de referencia y la variable desempeño con sus respectivas dimensiones de medición así como la métrica utilizada para clasificar estas mismas dimensiones. El eje de capacidad de gestión se divide en 3 dimensiones, el de eficacia en 2, el de eficiencia en 2, el de legitimidad en 2, el de factores externos en 3 y el de desempeño en 5.

**Figura 9**  
**Dimensiones de medición de los ejes de referencia y de la variable desempeño**



Fuente: Elaboración propia.

### 7.1.1. Capacidad de gestión del gobierno municipal (primer eje de referencia)

La gestión pública municipal está conformada por dos momentos, donde uno depende del otro. El primero trata sobre las capacidades (administrativas, financieras y políticas) con que cuenta el gobierno para atender la problemática que aqueja a la sociedad del municipio. El segundo se halla asociado con la aplicación de estas capacidades, dando forma así al proceso productivo del gobierno local. En este segundo momento, se articula la planeación con la ejecución de las acciones.

La gestión del gobierno local está basada –como se puede apreciar– en su capacidad administrativa, financiera y política (primer momento). La importancia de la gestión, siguiendo la propuesta metodológica que se presenta, no sólo radica en determinar estas capacidades, sino en correlacionarlas con los resultados generados en la variable desempeño (variable dependiente). Se pone el acento en el grado de incidencia que tienen las debilidades y fortalezas del gobierno local en los resultados de su funcionamiento.

### Capacidad administrativa

La capacidad administrativa señala la disposición de recursos humanos y organizacionales que dan soporte a los procesos productivos (segundo momento de la gestión pública) municipales. Esta capacidad se mide a través de indicadores vinculados con la cantidad de personal ocupado (directivo, técnico y administrativo), con el reclutamiento y selección de personal, con la capacitación, promoción, permanencia, grado académico y experiencia de la planta laboral, y con la sistematización de los procesos administrativos. Los indicadores para medir la capacidad administrativa del gobierno local se expresan en las preguntas y respuestas/escenarios presentadas en el cuadro 33, así como sus respectivos medios de verificación.<sup>91</sup>

91 Para las preguntas 1, 2, 3 y 4, que giran sobre el personal ocupado en la administración pública municipal, no se consideran los cuerpos de seguridad pública (no se consideran los policías ni los comandantes, en específico). En el indicador 7 de la variable dependiente (desempeño) se analiza la cantidad de policías por cada 1000 habitantes en el municipio.

**Cuadro 33**  
**Indicadores para determinar la capacidad administrativa**

Preguntas	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
1. Cantidad de personal total ocupado en la administración pública municipal (directivo, técnico y administrativo).	Menos de 43 o más de 142	Entre 43 y 56	Entre 57 y 70	Entre 71 y 84	Entre 85 y 100	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plantilla de personal.</li> <li>- Tabulador de sueldos y salarios.</li> <li>- Bando de gobierno.</li> <li>- Organigrama.</li> </ul>
		Entre 129 y 142	Entre 115 y 128	Entre 101 y 114		
2. Proporción de personal directivo ocupado en la administración pública municipal con respecto a la cantidad de personal total ocupado.	Menos de .05 o más de 0.20	Entre 0.05 y 0.065	Entre 0.066 y 0.082	Entre 0.083 y 0.099	Entre 0.10 y 0.15	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plantilla de personal.</li> <li>- Tabulador de sueldos y salarios.</li> <li>- Bando de gobierno.</li> <li>- Organigrama.</li> </ul>
		Entre 0.184 y 0.20	Entre 0.167 y 0.183	Entre 0.151 y 0.166		
3. Proporción de personal técnico ocupado en la administración pública municipal con respecto a la cantidad de personal total ocupado.	Menos de 0.18 y más de 0.57	Entre 0.18 y 0.235	Entre 0.236 y 0.292	Entre 0.293 y 0.349	Entre 0.35 y 0.40	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plantilla de personal.</li> <li>- Tabulador de sueldos y salarios.</li> <li>- Bando de gobierno.</li> <li>- Organigrama.</li> </ul>
		Entre 0.514 y 0.57	Entre 0.457 y 0.513	Entre 0.401 y 0.456		
4. Proporción de personal administrativo ocupado en la administración pública municipal con respecto a la cantidad de personal total ocupado.	Menos de 0.23 o más de 0.77	Entre 0.23 y 0.302	Entre 0.303 y 0.375	Entre 0.376 y 0.449	Entre 0.45 y 0.55	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plantilla de personal.</li> <li>- Tabulador de sueldos y salarios.</li> <li>- Bando de gobierno.</li> <li>- Organigrama.</li> </ul>
		Entre 0.697 y 0.77	Entre 0.624 y 0.696	Entre 0.551 y 0.623		
5. ¿Se cuenta con manuales de perfiles de puestos para las áreas de la administración pública municipal (directiva, técnica y administrativa)?	No se cuenta con ningún manual	Se cuenta con pocos manuales	Se cuenta con algunos manuales	Se cuenta con casi todos los manuales	Se cuenta con todos los manuales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organigrama.</li> <li>- Manuales de los perfiles de puestos.</li> </ul>

Preguntas	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
6. ¿Se cuenta con procedimientos de reclutamiento y selección de personal para la contratación de los recursos humanos que ocupan las diferentes áreas de la administración pública municipal (directiva, técnica y administrativa)?	No se cuenta con ningún procedimiento	Se cuenta con procedimientos sólo para pocas áreas	Se cuenta con procedimientos para algunas áreas	Se cuenta con procedimientos para casi todas las áreas	Se cuenta con procedimientos para todas las áreas	- Organigrama. - Documentos de los procedimientos de reclutamiento y selección de personal.
7. ¿Se implementan cursos de inducción para el personal contratado en las diferentes áreas de la administración pública municipal (directiva, técnica y administrativa)?	Para ninguna área	Para pocas áreas	Para algunas áreas	Para casi todas las áreas	Para todas las áreas	- Organigrama. - Documentos del curso de inducción.
8. ¿Se cuenta con programas de capacitación para el personal ocupado en las diferentes áreas de la administración pública municipal (directiva, técnica y administrativa)?	No se cuenta con programas	Se cuenta con programas, pero no operan	Se cuenta con programas, pero sólo operan algunas veces	Se cuenta con programas y casi siempre operan	Se cuenta con programas y siempre operan	- Organigrama. - Documentos de los programas de capacitación.
9. ¿Se cuenta con un sistema de reconocimientos (incentivos, diplomas) para el personal ocupado en las diferentes áreas de la administración pública municipal (directiva, técnica y administrativa)?	No se cuenta con ningún sistema	Se cuenta con un sistema, pero no opera	Se cuenta con un sistema, pero sólo opera algunas veces	Se cuenta con un sistema y casi siempre opera	Se cuenta con un sistema y siempre opera	- Reglamento de promoción y desarrollo de servidores públicos.
10. ¿Se cuenta con un sistema de promoción y desarrollo de servidores públicos en la administración municipal?	No se cuenta con ningún sistema	Se cuenta con un sistema, pero no opera	Se cuenta con un sistema, pero sólo opera algunas veces	Se cuenta con un sistema y casi siempre opera	Se cuenta con un sistema y siempre opera	- Reglamento de promoción y desarrollo de servidores públicos.

Preguntas	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
11. ¿Qué permanencia tiene el personal directivo en su puesto?	Menos del 10% con permanencia mayor a un año	Entre el 10% y 19% con permanencia mayor a un año	Entre el 20% y 29% con permanencia mayor a un año	Entre el 30% y 40% con permanencia mayor a un año	Más del 40% con permanencia mayor a un año	- Documentos del área de recursos humanos.
12. ¿Qué permanencia tiene el personal técnico en su puesto?	Menos del 10% con permanencia mayor a un año	Entre el 10% y 19% con permanencia mayor a un año	Entre el 20% y 29% con permanencia mayor a un año	Entre el 30% y 40% con permanencia mayor a un año	Más del 40% con permanencia mayor a un año	- Documentos del área de recursos humanos.
13. ¿Qué permanencia tiene el personal administrativo en su puesto?	Menos del 10% con permanencia mayor a un año	Entre el 10% y 19% con permanencia mayor a un año	Entre el 20% y 29% con permanencia mayor a un año	Entre el 30% y 40% con permanencia mayor a un año	Más del 40% con permanencia mayor a un año	- Documentos del área de recursos humanos.
14. ¿Cuál es el grado académico de los miembros del Ayuntamiento (propietarios y suplentes)?	Menos del 10% con educación superior	Entre el 10% y 19% con educación superior	Entre el 20% y 29% con educación superior	Entre el 30% y 40% con educación superior	Más del 40% con educación superior	- Documentos del área de recursos humanos.
15. ¿Cuál es el grado académico de la planta directiva?	Menos del 10% con educación superior	Entre el 10% y 19% con educación superior	Entre el 20% y 29% con educación superior	Entre el 30% y 40% con educación superior	Más del 40% con educación superior	- Documentos del área de recursos humanos.
16. ¿Cuál es el grado académico de la planta técnica?	Menos del 10% con educación superior	Entre el 10% y 19% con educación superior	Entre el 20% y 29% con educación superior	Entre el 30% y 40% con educación superior	Más del 40% con educación superior	- Documentos del área de recursos humanos.

Preguntas	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
17. ¿Cuál es el grado académico de la planta administrativa?	Menos del 10% con educación media superior	Entre el 10% y 19% con educación media superior	Entre el 20% y 29% con educación media superior	Entre el 30% y 40% con educación media superior	Más del 40% con educación media superior	- Documentos del área de recursos humanos.
18. ¿Cuál es la experiencia en el sector público de los miembros del Ayuntamiento (propietarios y suplentes)?	Menos del 10% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 10% y 19% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 20% y 29% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 30% y 40% con experiencia mayor a 3 años	Más del 40% con experiencia mayor a 3 años	- Documentos del área de recursos humanos.
19. ¿Cuál es la experiencia en el sector público del personal directivo?	Menos del 10% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 10% y 19% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 20% y 29% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 30% y 40% con experiencia mayor a 3 años	Más del 40% con experiencia mayor a 3 años	- Documentos del área de recursos humanos.
20. ¿Cuál es la experiencia en el sector público del personal técnico?	Menos del 10% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 10% y 19% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 20% y 29% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 30% y 40% con experiencia mayor a 3 años	Más del 40% con experiencia mayor a 3 años	- Documentos del área de recursos humanos.
21. ¿Cuál es la experiencia en el sector público del personal administrativo?	Menos del 10% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 10% y 19% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 20% y 29% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 30% y 40% con experiencia mayor a 3 años	Más del 40% con experiencia mayor a 3 años	- Documentos del área de recursos humanos.
22. ¿Están ordenados y sistematizados los procesos de operación que realizan las diferentes áreas de la administración pública municipal (directiva, técnica y administrativa)?	Ningún proceso	Pocos procesos	Algunos procesos	Casi todos los procesos	Todos los procesos	- Manuales de operación de los procesos.

Fuente: Elaboración propia con base en el INAFED (2010, 2004).

Para construir el índice de capacidad administrativa se suman los resultados obtenidos en las 22 preguntas, por ejemplo, si todas las respuestas se ubican en el segundo intervalo, cuyo valor es de 2, la sumatoria sería 44. Luego, se saca la proporción correspondiente con respecto al máximo total que se puede lograr (el máximo total sería 110, pues son 22 preguntas y el valor del intervalo más alto es de 5). Siguiendo con el ejemplo, el índice de capacidad administrativa sería de 0.40 (44/110).

### Capacidad financiera

La capacidad financiera se refiere a los recursos económicos con que cuenta el gobierno municipal y cómo los utiliza para hacer tangible su funcionamiento. El Presupuesto Municipal de Egresos y el Estado de Origen y Aplicación de Recursos del año inmediato anterior al que se realiza la evaluación son los documentos que proporcionan los datos para operar los indicadores que determinan esta capacidad. Se destacan 7 indicadores, cuyos resultados se clasifican también en cinco escenarios (véase cuadro 34):

1. Tasa de crecimiento del ingreso y egreso total. Indica el comportamiento que ha tenido tanto el ingreso como el egreso municipal de un año a otro, permitiendo identificar déficits o superávits en la administración.
2. Autonomía financiera. Determina los ingresos que genera el propio municipio por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.
3. Dependencia de recursos. Mide la dependencia que tiene el gobierno local de los recursos provenientes de orden federal. Los gobiernos municipales obtienen estos recursos por dos ramas principalmente: aportaciones federales y participaciones federales. La mayoría de estos recursos, en especial las aportaciones federales (Ramo 33), tienen orientación exclusiva: deben ser invertidos en acciones específicas, previamente establecidas.<sup>92</sup>
4. Presión fiscal. Determina el monto que cada habitante aporta a los ingresos propios del municipio. Varios estudios de finanzas públicas han señalado la necesidad de incrementar los ingresos municipales mediante una mejor gestión de los rubros que componen a los ingresos propios, por tanto, se premia a los municipios cuya presión fiscal sea alta (Sánchez, Tovar y Sánchez, S/f).
5. Apalancamiento financiero. Muestra la capacidad que tiene el gobierno local para respaldar su endeudamiento con base en los ingresos propios y las participaciones federales que recibe.

92 Las aportaciones federales, por lo regular, están destinadas para obras públicas.

6. Capacidad de autofinanciamiento (también conocida como capacidad financiera administrativa). Mide la capacidad del gobierno local para cubrir los gastos de operación de la administración municipal (servicios personales, materiales/suministros y servicios generales) con sus ingresos de libre destinación.
7. Capacidad de inversión. Mide el grado de inversión efectuada en el municipio con relación a los ingresos totales. La inversión se puede hacer en la adquisición de bienes muebles e inmuebles, en obras públicas y/o en la compra de opciones financieras.

**Cuadro 34**  
**Indicadores para determinar la capacidad financiera**

Indicadores	Fórmula	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
		1	2	3	4	5	
1. Tasa de crecimiento del ingreso (TCI) y Tasa de crecimiento del egreso (TCE)	$TCI = (\text{Ingreso total actual} / \text{Ingreso total del año anterior}) - 1$ $TCE = (\text{Egreso total actual} / \text{Egreso total del año anterior}) - 1$	TCI < TCE  Déficit mayor a 10%	TCI < TCE  Déficit entre 1% y 10%	TCI = TCE	TCI > TCE  Superávit entre 1% y 10%	TCI > TCE  Superávit mayor a 10%	- Estado de Origen y Aplicación de Recursos Anual (actual e inmediato anterior). - Presupuesto Municipal de Egresos (actual e inmediato anterior).
2. Autonomía financiera (AF)	$AF = (\text{Ingresos propios} / \text{Ingresos totales}) * 100$	Menos del 50%	Entre 50% y 58.2%	Entre 58.3% y 66.5%	Entre 66.6% y 75%	Más del 75%	- Estado de Origen y Aplicación de Recursos Anual.
3. Dependencia de recursos (DR)	$DR = ((\text{Aportaciones} + \text{participaciones federales}) / \text{Ingresos totales}) * 100$	Más del 75%	Entre 66.7% y 75%	Entre 58.4% y 66.6%	Entre 50% y 58.3%	Menos del 50%	- Estado de Origen y Aplicación de Recursos Anual.
4. Presión fiscal (PF)	$PF = (\text{Ingresos propios} / \text{Población total})$	Menos de \$300.00	Entre 300.00 y 399.00	Entre 400.00 y 499.00	Entre \$500.00 y \$600.00	Más de \$600.00	- Estado de Origen y Aplicación de Recursos Anual. - Censo General de Población y Vivienda.
5. Apalancamiento financiero (AP)	$AP = (\text{Carga financiera} / (\text{Ingresos propios} + \text{participaciones federales})) * 100$ Carga financiera = Cuotas de amortización de la deuda + Intereses	Más de 10%	Entre 8.4% y 10%	Entre 6.8% y 8.3%	Entre 5% y 6.7%	Menos del 5%	- Estado de Origen y Aplicación de Recursos Anual.
6. Capacidad de autofinanciamiento (CA)	$CA = (\text{Gasto corriente} / (\text{Ingresos propios} + \text{participaciones federales})) * 100$	Mayor de 75%	Entre 66.7% y 75%	Entre 58.4% y 66.6%	Entre 50% y 58.3%	Menor del 50%	- Estado de Origen y Aplicación de Recursos Anual.
7. Capacidad de inversión (CI)	$CI = (\text{Inversión total} / \text{Ingresos totales}) * 100$	Menor a 25%	Entre 33.3% y 25%	Entre 41.6% y 33.4%	Entre 50% y 41.7%	Mayor a 50%	- Estado de Origen y Aplicación de Recursos Anual.

Fuente: Elaboración propia con base en el INAFED (2010, 2004) y en Sánchez, García y Sánchez (S/f).

En la construcción del índice de capacidad financiera del gobierno local se suman los valores obtenidos en cada indicador, de la misma manera en que se hizo en el índice de capacidad administrativa. Los resultados que corresponden a los escenarios marcados con el 1, tendrán también este mismo valor (1), asignándose de igual forma los valores a los otros cuatro escenarios. La sumatoria total se divide entre el máximo resultado que se puede obtener, que en este caso es 35, pues son 7 indicadores.

### Capacidad política

En la capacidad política se analiza parte del trabajo de gestión que hacen los miembros del Ayuntamiento. Se analiza además la relación y asociación que logra concertar el gobierno local con otros niveles de gobierno, con organismos privados, con organizaciones no gubernamentales y con partidos políticos. Se trata de las relaciones que facilitan la creación de los entornos políticos propicios para alcanzar las metas preestablecidas (por lo regular, en los programas operativos anuales del Plan Municipal de Desarrollo). En la capacidad política también se identifica el nivel de cohesión y cooperación que existe al interior del Ayuntamiento para llegar a los acuerdos que permiten responder a las demandas ciudadanas.

Las preguntas que precisan los aspectos que comprenden la capacidad política del gobierno local son mostradas en el cuadro 35, así como sus respuestas, las cuales reflejan las diferentes situaciones en que pueden encontrarse los aspectos sobre los que se pregunta, también se enlistan los medios de verificación.

**Cuadro 35**  
**Indicadores para determinar la capacidad política**

Preguntas	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
1. ¿Cómo se considera la relación política entre los miembros del Ayuntamiento?	Muy mala	Mala	Regular	Buena	Muy buena	- Percepción del secretario del Ayuntamiento.
2. ¿Cómo se relaciona el Ayuntamiento y la administración pública municipal en torno a los proyectos de desarrollo municipal?	El Ayuntamiento y la administración pública municipal nunca diseñan, ejecutan y evalúan, mediante ejercicios concertados, los proyectos de desarrollo municipal	El Ayuntamiento y la administración pública municipal casi nunca diseñan, ejecutan y evalúan, mediante ejercicios concertados, los proyectos de desarrollo municipal	El Ayuntamiento y la administración pública municipal a veces diseñan, ejecutan y evalúan, mediante ejercicios concertados, los proyectos de desarrollo municipal	El Ayuntamiento y la administración pública municipal casi siempre diseñan, ejecutan y evalúan, mediante ejercicios concertados, los proyectos de desarrollo municipal	El Ayuntamiento y la administración pública municipal siempre diseñan, ejecutan y evalúan, mediante ejercicios concertados, los proyectos de desarrollo municipal	- Reportes de trabajo. - Actas de cabildo.
3. ¿Cómo se relaciona el gobierno municipal con el gobierno federal?	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, nunca diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos federales	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, casi nunca diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos federales	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, a veces diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos federales	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, casi siempre diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos federales	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, siempre diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos federales	- Convenios de colaboración. - Reportes de actividades.
4. ¿Cómo se relaciona el gobierno municipal con el gobierno estatal?	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, nunca diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos estatales	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, casi nunca diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos estatales	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, a veces diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos estatales	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, casi siempre diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos estatales	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, siempre diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos estatales	- Convenios de colaboración. - Reportes de actividades.

Preguntas	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
5. ¿El gobierno municipal está relacionado con otros gobiernos municipales?	Con ninguno	Sólo con uno o algunos de los gobiernos de los municipios circundantes	Con todos los gobiernos de los municipios circundantes	Con uno o algunos de los gobiernos de los municipios circundantes y con otro u otros gobiernos municipales	Con todos los gobiernos de los municipios circundantes y con otros gobiernos municipales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convenios de colaboración.</li> <li>- Reporte de actividades.</li> </ul>
6. ¿El gobierno municipal tiene vínculos con las organizaciones no gubernamentales del municipio?	Con menos del 25%	Entre 41.7% y 25%	Entre 58.3% y 41.8%	Entre 75% y 58.4%	Con más del 75%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Listado de las organizaciones.</li> <li>- Inventario de proyectos de las organizaciones no gubernamentales.</li> <li>- Convenios de colaboración.</li> <li>- Apoyos a las organizaciones.</li> </ul>
7. ¿El gobierno municipal tiene relación con las empresas (pequeñas, medianas y grandes) ubicadas en el municipio?	Con menos del 15%	Entre 15% y 26.7%	Entre 26.8% y 38.3%	Entre 38.4% y 50%	Con más del 50%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Listado de las empresas del municipio.</li> <li>- Convenios de colaboración.</li> <li>- Apoyos a las empresas del municipio.</li> </ul>
8. ¿El gobierno municipal tiene relación con los partidos políticos que operan en el municipio?	Ni con su propio partido, ni con ningún otro partido	Sólo con su propio partido	Con su propio partido y con algunos otros partidos	Con su propio partido y con casi todos los partidos	Con su propio partido y con todos los partidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percepción del síndico y del secretario del Ayuntamiento.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en el INAFED (2010, 2004).

El índice de capacidad política del gobierno municipal se construye siguiendo los mismos pasos que en los índices de capacidad administrativa y financiera. Primero, se suman los valores obtenidos en cada pregunta; después, el total se divide entre el valor máximo que se puede generar, que en este caso es 40. La proporción obtenida equivale al índice.

El índice de capacidad de gestión de los gobiernos de los municipios con definición semi-urbana corresponde al promedio de los tres índices generados (administrativo, financiero y político). Este índice marca la capacidad que tiene el gobierno local para responder a las demandas y exigencias de la sociedad local. Al mismo tiempo, proporciona una base numérica para analizar la influencia que tiene sobre el desempeño municipal. El cálculo del índice se obtiene mediante la siguiente ecuación:

$$\text{Índice de capacidad de gestión} = (\text{índice de capacidad administrativa} + \text{índice de capacidad financiera} + \text{índice de capacidad política}) / 3$$

El índice de capacidad de gestión, por último, debe clasificarse con base en una escala dividida en cinco niveles: de 0.20 a 0.35 indica una capacidad de gestión totalmente inaceptable, donde el gobierno local no cuenta con ninguna de las capacidades de gestión que permiten desarrollar sus procesos productivos de manera suficiente; de 0.36 a 0.51 señala una capacidad de gestión inaceptable, casi no se cuenta con las capacidades de gestión para realizar el quehacer público municipal de forma suficiente; de 0.52 a 0.67 presenta una capacidad debajo de lo aceptable, sólo se cuenta con algunas capacidades, pero son insuficientes todavía para implementar procesos productivos municipales con calidad; de 0.68 a 0.83 apunta una capacidad de gestión aceptable, se cuenta con casi todas las capacidades de gestión para desarrollar operaciones en términos suficientes; y de 0.84 a 1.00 refleja una capacidad de gestión totalmente aceptable, se cuenta con todas las capacidades de gestión para implementar procesos productivos municipales de manera suficiente (véase cuadro 36).

Se utilizan cinco niveles de clasificación porque en los indicadores manejados en el eje de referencia se contemplan cinco respuestas/escenarios. Esta escala permite conocer el estado en que se encuentra el eje. Si es totalmente inaceptable, inaceptable, por debajo de lo aceptable o, incluso, aceptable es necesario diseñar acciones o medidas que puedan pasarlo al nivel de totalmente aceptable.<sup>93</sup>

93 Esta escala se retoma en el tercer método de la propuesta metodológica de evaluación.

**Cuadro 36**  
**Escala de clasificación del índice de capacidad de gestión**

Capacidad de gestión totalmente inaceptable	Capacidad de gestión inaceptable	Capacidad de gestión debajo de lo aceptable	Capacidad de gestión aceptable	Capacidad de gestión totalmente aceptable
El gobierno del municipio semi-urbano no cuenta con ninguna de las capacidades de gestión que se requieren para desarrollar los procesos productivos municipales.	El gobierno del municipio semi-urbano casi no cuenta con las capacidades de gestión que se requieren para desarrollar los procesos productivos municipales.	El gobierno del municipio semi-urbano cuenta con algunas capacidades de gestión, pero aún son insuficientes para desarrollar los procesos productivos municipales.	El gobierno del municipio semi-urbano cuenta con casi todas las capacidades de gestión (capacidades de gestión mínimas) que se requieren para desarrollar los procesos productivos municipales.	El gobierno del municipio semi-urbano cuenta con todas las capacidades de gestión en términos suficientes para desarrollar los procesos productivos municipales.
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
1.00				

Fuente: Elaboración propia.

### 7.1.2. Eficacia del gobierno municipal (segundo eje de referencia)

La eficacia indica el grado de cumplimiento de las metas, sin tomar en consideración los insumos y los recursos empleados para lograrlas. La eficacia constituye una de las medidas más importantes para determinar el éxito o fracaso de las acciones de los gobiernos locales, pues se centra en información concreta sobre los avances de sus gestiones.

Las metas<sup>94</sup> pueden ser de dos tipos: de resultado y de producto, ambas están conectadas entre sí. Las primeras se refieren a la forma en que se contribuirá a disminuir un problema o aprovechar un potencial detectado en el territorio municipal (objetivo). Las segundas marcan el cómo se alcanzará parte de una meta resultado. A manera de ejemplo:

- Objetivo: disminuir la pobreza en las zonas populares del municipio.
- Meta resultado: generar 2500 empleos en las zonas populares del municipio durante el periodo 2009-2011 invirtiendo \$5,000,000.00.
- Meta producto: poner en funcionamiento 200 microempresas en las zonas populares del municipio durante el ejercicio 2009 invirtiendo \$2,500,000.00.

94 Entiéndase por meta la cuantificación de los objetivos, atendiendo también tiempo y recursos.

La metodología del marco lógico ayuda a identificar la coherencia entre objetivos y metas (resultado y producto). El objetivo señala el fin superior que se persigue, comúnmente abarca varias metas resultado, cada una de éstas, a su vez, comprende una serie de metas producto. La metodología del marco lógico permite visualizar el ordenamiento jerárquico de objetivos y metas.<sup>95</sup>

Las metas resultado y producto representan la referencia sobre las cuales se comparan los resultados obtenidos con la puesta en marcha de los procesos productivos municipales. Así, la eficacia expresada en razón o porcentaje mide parte del avance de la gestión del gobierno local. Entre más claras y concretas sean las metas (ya sean de resultado o de producto) más fácil y consistente será su medición. En contraste, si son ambiguas, imprecisas y confusas obstaculizan o paralizan su medición, impidiendo conocer la eficacia con que trabaja el gobierno local. Este escenario también refleja que los Planes Municipales de Desarrollo y sus programas operativos están mal elaborados.

En esta propuesta metodológica se considera sólo el avance o cumplimiento de las metas producto correspondientes a un ejercicio anual, debido a que en las metas resultado, la mayoría de las veces, se requiere de más tiempo para medir su consecución, incluso, se llega a necesitar del trienio completo para conocer los resultados generados con las acciones del gobierno municipal. Las metas resultado, por lo general, son de mediano o largo plazo.

Utilizando las metas producto se puede construir un índice de eficacia municipal, siguiendo tres pasos. Primero, se asigna una importancia estratégica a cada una de las metas producto trazadas en los rubros de bienes muebles-inmuebles y de obras públicas del Presupuesto Municipal de Egresos del año en análisis.<sup>96</sup> La ponderación se hace con base en los recursos destinados a la ejecución de cada meta, tomando como total los recursos asignados en estos dos rubros (bienes muebles-inmuebles y obras públicas).<sup>97</sup> Entre más recursos se destinen a la meta, mayor será su ponderación.

95 Para mayores referencias sobre la metodología del marco lógico véase BID (1997); DIPRES (2005); Guzmán (2007); Ortegón; Pacheco y Prieto (2005), e ILPES (2004). En esta investigación consúltese el apartado 8 del subtema II del capítulo VI.

96 Con los recursos manejados en el rubro de subsidios del Presupuesto Municipal de Egresos se financian algunos programas públicos y se solventan acciones de fortalecimiento municipal, pero son recursos que no están regulados, siendo difícil –en casi todos los casos– determinar cuál es su destino verdadero, por esta razón, los subsidios no se consideran en la construcción del índice de eficacia municipal.

97 Otros criterios empleados para determinar la ponderación de la meta son el impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida, los programas prioritarios para el Ayuntamiento, el efecto en la redistribución del ingreso, el aporte a la sostenibilidad económica del municipio y la contribución a la preservación de los recursos naturales.

$$(1) \text{ Ponderación meta producto} = \frac{\text{Recursos destinados a meta producto}}{\text{Total de recursos (suma de recursos colocados en bienes muebles-inmuebles y obras públicas)}}$$

Segundo, se relaciona el cociente de eficacia de cada meta producto con su respectiva ponderación. El resultado mostrará el índice para cada meta.

$$(2a) \text{ Eficacia meta producto} = \frac{\text{Producto obtenido}}{\text{Producto esperado}}$$
$$(2b) \text{ Índice de eficacia de cada meta producto} = \text{Eficacia meta producto} * \text{Ponderación meta producto}$$

Tercero, se suman los índices de eficacia de las metas producto. El valor resultante indicará el índice de eficacia para metas producto, que para efectos de este trabajo, corresponderá al índice de eficacia de los gobiernos de los municipios con definición semi-urbana.

$$(3) \text{ Índice de eficacia para metas producto} = \Sigma \text{ de los índices de eficacia de las metas producto.}$$

En la figura 10 se presentan, en forma sistematizada, los tres pasos que permiten la construcción del índice de eficacia. Este índice, como se puede percibir, mide lo conseguido, valora el alcance obtenido con respecto a lo fijado en las metas. La estimación del índice de eficacia no se hace sobre lo deseable, sino sobre lo logrado.

**Figura 10**  
**Pasos para construir el índice de eficacia para metas producto**

1. Ponderación por meta producto = Recursos destinados a meta producto / Recursos totales (suma de los recursos colocados en bienes inmuebles-muebles y obras públicas).
2a. Eficacia meta producto = Producto obtenido / Producto esperado en meta.
2b. Índice de eficacia de cada meta producto = Eficacia meta producto * Ponderación meta producto.
3. Índice de eficacia para metas producto = $\Sigma$ de los índices de eficacia de las metas producto.

Fuente: Elaboración propia.

El índice de eficacia debe clasificarse también atendiendo a una escala dividida en cinco niveles: menor de 0.20 indica una eficacia totalmente inaceptable, aquí el gobierno local no cumple con ninguna de sus metas, queda muy lejos de lo establecido (muy ineficaz); de 0.20 a 0.39 señala una eficacia inaceptable, donde casi ninguna meta es lograda (ineficaz); de 0.40 a 0.59 muestra una eficacia debajo de lo aceptable: hay avances en la consecución de las metas, pero todavía resulta insuficiente conforme a lo fijado (ineficaz); de 0.60 a 0.79 apunta una eficacia aceptable, se alcanzan la mayoría de las metas; de 0.80 a 1.00 precisa una eficacia totalmente aceptable. En este nivel, el gobierno municipal alcanza lo estipulado en todas las metas (véase cuadro 37).

**Cuadro 37**  
**Escala de clasificación del índice de eficacia para metas producto**

<b>Eficacia totalmente inaceptable</b>	<b>Eficacia inaceptable</b>	<b>Eficacia debajo de lo aceptable</b>	<b>Eficacia aceptable</b>	<b>Eficacia totalmente aceptable</b>	
El gobierno del municipio semi-urbano no cumple con ninguna de las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública.	El gobierno del municipio semi-urbano no cumple con casi ninguna de las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública.	El gobierno del municipio semi-urbano cumple con algunas de las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública.	El gobierno del municipio semi-urbano cumple con casi todas las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública.	El gobierno del municipio semi-urbano cumple con todas las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública.	
0.00	0.20	0.40	0.60	0.80	1.00

Fuente: Elaboración propia.

Los gobiernos locales de los municipios semi-urbanos pueden conseguir igual nivel de cumplimiento en sus metas producto empleando cantidades distintas de recursos económicos. Esto marca una gran diferencia en sus operaciones. Los recursos económicos que superan el tope establecido para el logro de las metas podrían orientarse hacia otros sentidos, por ejemplo, en satisfacer otras demandas ciudadanas. Pudiera producirse también una cantidad mayor de los productos señalados en las mismas metas usando otros insumos (más baratos). El costo de oportunidad es, por consiguiente, significativo en la evaluación del desempeño municipal por los escasos recursos económicos que maneja el gobierno local (Montenegro y Porras, 2005: 19-20).

### 7.1.3. *Eficiencia del gobierno municipal (tercer eje de referencia)*

La eficiencia describe la relación entre los productos obtenidos y los recursos utilizados para generarlos.<sup>98</sup> Mide la capacidad que tiene el gobierno municipal para maximizar el nivel de sus productos con los recursos disponibles, o bien, para mantener el mismo nivel de productos pero con menos recursos.

Para la construcción del índice de eficiencia se toman las mismas metas producto consideradas en el índice de eficacia (las metas fijadas en los rubros de bienes muebles-inmuebles y de obras públicas del Presupuesto Municipal de Egresos). La construcción de este índice comienza con el cálculo de una frontera de producción, que consiste en determinar un límite (una demarcación) que indique si el cumplimiento de las metas producto se logró con eficiencia o no. Esta frontera señala la cantidad de producto fijado con respecto al recurso presupuestado.

$$(1) \text{ Frontera de producción} = \frac{\text{Producto esperado en la meta}}{\text{Recursos presupuestados para la meta producto}}$$

Se obtiene, posteriormente, el grado de eficiencia logrado en la consecución de cada meta producto. Los valores que estén por encima de la frontera fijada en el paso anterior reflejan la existencia de eficiencia en las acciones del gobierno local. Entre más se alejen los valores en forma ascendente de la frontera, mayor será la eficiencia obtenida. En contraste, si están por debajo de la frontera, se detecta ineficiencia.

$$(2) \text{ Eficiencia meta producto} = \frac{\text{Producto obtenido}}{\text{Recursos empleados en lo obtenido}}$$

Se calcula luego la proporción que le corresponde al nivel de eficiencia obtenido con respecto a la frontera de producción. Se está determinando qué tan eficiente o ineficiente fue el gobierno local en el logro de sus metas producto, qué tanto superó el límite fijado o qué tanto está por debajo de la demarcación establecida. Si el valor sale positivo indica la existencia de eficiencia (entre más grande sea el valor positivo, mayor será la eficiencia); mientras tanto, si el valor sale negativo refleja ineficiencia en la consecución de la meta (entre más grande sea el valor negativo, mayor será la ineficiencia).

98 Estos recursos pueden ser de distinta naturaleza, dando origen a diversos criterios de eficiencia, por ejemplo: eficiencia con respecto a recursos humanos, al tiempo invertido o a los recursos económicos. En esta propuesta, la eficiencia se basa en los recursos económicos.

$$(3) \text{ Proporción de eficiencia meta producto} = \frac{\text{Eficiencia meta producto}}{\text{Frontera de producción}} - 1$$

Se fija ahora una ponderación a cada meta producto tomando en consideración la cantidad de recursos destinada para su logro y el total de recursos municipales asignados en los rubros de bienes muebles-inmuebles y de obras públicas del Presupuesto Municipal de Egresos (tal como se hizo en el índice de eficacia municipal). Entre mayor sea el presupuesto otorgado a la meta producto mayor será su ponderación. El cálculo se hace de la siguiente manera:

$$(4) \text{ Ponderación meta producto} = \frac{\text{Recursos destinados a meta producto}}{\text{Total de recursos (suma de recursos colocados en bienes muebles-inmuebles y obras públicas)}}$$

El siguiente paso consiste en relacionar la ponderación meta producto con la proporción de eficiencia que tiene esta misma meta (ambos valores obtenidos en los dos pasos anteriores).

$$(5) \text{ Índice de eficiencia de cada meta producto} = \frac{\text{Proporción de eficiencia meta producto}}{\text{*Ponderación meta producto}}$$

El índice de eficiencia para metas producto, por último, es resultado de la suma de los índices de eficiencia de las metas producto.

$$(6) \text{ Índice de eficiencia para metas producto} = \Sigma \text{ de los índices de eficiencia de las metas producto}$$

En la figura 11, se presentan, en forma conjunta, los pasos que permiten la formación del índice de eficiencia para metas producto, llamado también –para efectos de trabajo– índice de eficiencia de los gobiernos locales con operación en municipios semi-urbanos.

### Figura 11

#### Pasos para construir el índice de eficiencia para metas producto

1. Frontera de producción = Producto esperado en meta producto/Recursos presupuestados para meta producto.
2. Eficiencia meta producto = Producto obtenido/Recursos empleados en lo obtenido.
3. Proporción de eficiencia meta producto = (Eficiencia meta producto/Frontera de producción)-1.
4. Ponderación meta producto = Recursos destinados a meta producto/Total de recursos (bienes muebles+inmuebles+obras públicas).
5. Índice de eficiencia meta producto = Proporción de eficiencia meta producto *Ponderación meta producto.
6. Índice de eficiencia para metas producto = $\Sigma$ de los índices de eficiencia de las metas producto.

Fuente: Elaboración propia.

El índice de eficiencia debe clasificarse –así como los otros dos índices (capacidad de gestión y eficacia)– en una escala dividida en cinco niveles: mayor de -0.40 indica una eficiencia totalmente inaceptable, es cuando el gobierno municipal es muy ineficiente: no cumple sus metas y gasta todos los recursos destinados para éstas u obtiene sus metas con gran desperdicio de recursos; de -0.40 a -0.21 señala una eficiencia inaceptable (posición parecida a la anterior, pero con menos grado); de -0.20 a 0.00 precisa una eficiencia debajo de lo aceptable: el gobierno local cumple sus metas con la inversión de la totalidad de los recursos fijados (es eficaz) o logra sus metas con poco más de lo fijado o casi logra el producto esperado con los recursos presupuestados. En estos tres niveles, el gobierno local es ineficiente. De 0.01 a 0.20, la eficiencia del gobierno municipal es aceptable, las metas se cumplen maximizando los productos o disminuyendo los recursos; mayor de 0.20, la eficiencia es totalmente aceptable (nivel similar al anterior, pero con mayor grado de maximización de productos o mayor disminución de recursos) (véase cuadro 38).

**Cuadro 38**  
**Escala de clasificación del índice de eficiencia para metas producto**

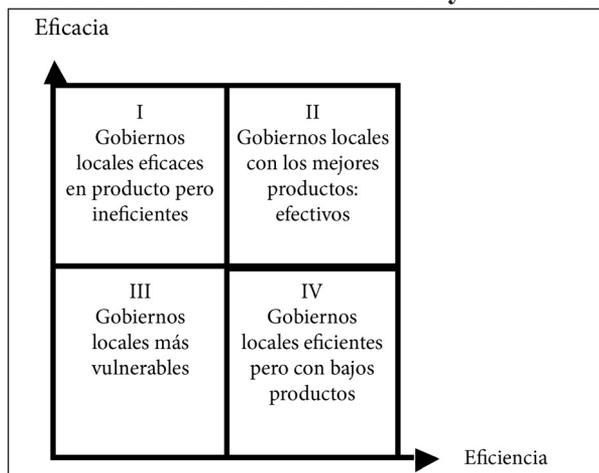
<b>Eficiencia totalmente inaceptable</b>	<b>Eficiencia inaceptable</b>	<b>Eficiencia debajo de lo aceptable</b>	<b>Eficiencia aceptable</b>	<b>Eficiencia totalmente aceptable</b>
El gobierno del municipio semi-urbano cumple las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con mucho más de los recursos presupuestados para la consecución de éstas.	El gobierno del municipio semi-urbano cumple las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con más de los recursos presupuestados para la consecución de éstas.	El gobierno del municipio semi-urbano cumple las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con los recursos presupuestados para la consecución de éstas.	El gobierno del municipio semi-urbano cumple las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con menos de los recursos presupuestados para la consecución de éstas.	El gobierno del municipio semi-urbano cumple las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con mucho menos de los recursos presupuestados para la consecución de éstas.
El gobierno del municipio semi-urbano obtiene mucho menos del producto esperado con las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con los recursos presupuestados para la consecución de éstas.	El gobierno del municipio semi-urbano obtiene menos del producto esperado con las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con los recursos presupuestados para la consecución de éstas.	El gobierno del municipio semi-urbano cumple las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con poco más de los recursos presupuestados para la consecución de éstas.	El gobierno del municipio semi-urbano obtiene más del producto esperado con las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con los recursos presupuestados para la consecución de éstas.	El gobierno del municipio semi-urbano obtiene mucho más del producto esperado con las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con los recursos presupuestados para la consecución de éstas.
		El gobierno del municipio semi-urbano obtiene el producto esperado con las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con los recursos presupuestados para la consecución de éstas.		
		El gobierno del municipio semi-urbano casi obtiene el producto esperado con las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con los recursos presupuestados para la consecución de éstas.		
-0.40	-0.20	0.00	0.20	

Fuente: Elaboración propia.

Los índices de eficacia y eficiencia pueden cruzarse entre sí, el resultado obtenido ayuda a ubicar a los gobiernos municipales en algún escenario. Se detectan cuatro escenarios distintos (Montenegro y Porras, 2005: 50-52) (véase figura 11):

- I. Ubica a los gobiernos eficaces (índice de eficacia a partir de 0.60), pero a su vez, ineficientes (índice de eficiencia con valor negativo o igual a cero). Son gobiernos que están produciendo, en cierto grado, con desperdicio de recursos.
- II. Coloca a los gobiernos más efectivos en productos, por contar con un mejor cumplimiento de metas (índice de eficacia a partir de 0.60) y con eficiencia en la utilización de insumos (índice de eficiencia con valor positivo). En este escenario, se hallan las mejores prácticas de operación municipal.
- III. Escenario para los gobiernos municipales menos efectivos: su índice de eficacia es totalmente inaceptable, inaceptable o por debajo de lo aceptable (índice de eficacia entre 0.00 y 0.59) y su índice de eficiencia es negativo (ineficiencia). Son gobiernos que avanzan poco en el cumplimiento de sus metas aún cuando gastan todos los recursos destinados a la consecución de éstas.
- IV. Coloca a los gobiernos municipales con eficiencia positiva pero con niveles de eficacia totalmente inaceptables, inaceptables o por debajo de lo aceptable (índice de eficacia entre 0.00 y 0.59). Estos gobiernos –por lo regular– tienen una dotación baja de insumos.

**Figura 12**  
**Relación entre índice de eficacia y eficiencia**



Fuente: Montenegro y Porras (2005: 50).

#### 7.1.4. Legitimidad del gobierno municipal (cuarto eje de referencia)

La legitimidad se refiere al grado de aceptación que alcanza el gobierno municipal entre la ciudadanía. En este eje se consideran principalmente aspectos de tipo cualitativo. La legitimidad facilita la interlocución entre los diversos actores que actúan en el espacio municipal, contribuyendo a amortiguar los intereses de éstos y a generar consensos/acuerdos comunes.

El índice de legitimidad se compone de dos partes: medios para la legitimidad y nivel de legitimidad. En la primera, se toma en consideración el funcionamiento del gobierno local en torno al cumplimiento de la normatividad jurídica que lo rige, a la promoción de la participación ciudadana, a la capacidad de atención y solución de las demandas ciudadanas, y al nivel de corrupción dentro de la administración municipal. Las respuestas a las preguntas del cuadro 39 precisan los medios de legitimidad con que opera el gobierno local en el municipio. Esta primera parte se aplica al interior de la municipalidad.

La segunda parte mide la percepción que la ciudadanía local tiene sobre el desempeño del gobierno local. En esta parte se utilizan indicadores que captan el nivel de satisfacción de los pobladores del municipio con respecto a la dotación de servicios públicos, a la interacción gobierno municipal-ciudadanía, a la rendición de cuentas/transparencia y a la promoción de la participación ciudadana (véase cuadro 40). Esta parte se hace al exterior de la municipalidad, se aplican encuestas a la ciudadanía.

Para la aplicación de las encuestas se toma como población objetivo (universo de estudio) a las personas con capacidad de votar en las elecciones municipales: mayores de 18 años y con credencial de elector. Se trata de la población registrada en la lista nominal del municipio. La muestra de estudio se determina por medio de una fórmula estadística (véase cuadro 81 en anexo 4). El número de encuestas a aplicar se distribuye proporcionalmente entre las secciones electorales que conforman al municipio para cubrir todas las localidades que tiene éste (véase cuadro 82, 83, 84 y 85 en anexo 5). Las secciones y el número de personas que las componen están enlistadas en las bases de datos del Instituto Electoral de Michoacán (IEM).

**Cuadro 39**  
**Indicadores para determinar los medios de legitimidad**

Pregunta	Respuestas					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
1. ¿El gobierno municipal cuenta con mecanismos que aseguren el cumplimiento de las normas jurídicas (normatividad legal) que rigen su funcionamiento?	No cuenta con mecanismos	Cuenta con mecanismos, pero no operan	Cuenta con mecanismos, pero operan insuficientemente	Cuenta con mecanismos y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con mecanismos y siempre operan suficientemente	- Documentos que regulan el funcionamiento del mecanismo. - Reporte de resultados.
2. ¿Se cuenta con reglamento de participación ciudadana en el municipio?	No se cuenta	Se cuenta, pero no opera	Se cuenta, pero opera insuficientemente	Se cuenta y casi siempre opera suficientemente	Se cuenta y siempre opera suficientemente	- Reglamento de participación ciudadana. - Mecanismos de participación ciudadana. - Reporte de resultados.
3. ¿Existen órganos responsables en el gobierno municipal de promover la participación ciudadana en el municipio?	No existen	Existen, pero no operan	Existen, pero operan insuficientemente	Existen y casi siempre operan suficientemente	Existen y siempre operan suficientemente	- Organigrama. - Reporte de actividades. - Plan de trabajo.
4. ¿El gobierno municipal cuenta con mecanismos de consulta para definir políticas y programas públicos locales?	No cuenta con mecanismos	Cuenta con mecanismos, pero no operan	Cuenta con mecanismo, pero operan insuficientemente	Cuenta con mecanismos y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con mecanismos y siempre operan suficientemente	- Documentos que regulan el funcionamiento del mecanismo. - Reporte de resultados.
5. ¿El gobierno municipal cuenta con mecanismos para incorporar a la población en la implementación de políticas y programas públicos locales?	No cuenta con mecanismos	Cuenta con mecanismos, pero no operan	Cuenta con mecanismos, pero operan insuficientemente	Cuenta con mecanismos y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con mecanismos y siempre operan suficientemente	- Documentos que regulan el funcionamiento del mecanismo. - Reporte de resultados.

Pregunta	Respuestas					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
6. ¿El gobierno municipal cuenta con mecanismos para evaluar el avance de las políticas y programas públicos locales?	No cuenta con mecanismos.	Cuenta con mecanismos, pero no operan	Cuenta con mecanismos, pero operan insuficientemente	Cuenta con mecanismos y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con mecanismos y siempre operan suficientemente	- Documentos que regulan el funcionamiento del mecanismo. - Reporte de resultados.
7. ¿El gobierno municipal hace sondeos de opinión ciudadana sobre sus acciones?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre	- Reporte del resultado. - Calendarización de los sondeos. - Mecanismos empleados.
8. ¿Se cuenta en el gobierno municipal con procedimientos de recepción y atención de demandas ciudadanas?	No se cuenta	Se cuenta, pero no operan	Se cuenta, pero operan insuficientemente	Se cuenta y casi siempre operan suficientemente	Se cuenta y siempre operan suficientemente	- Documentos que regulan el funcionamiento del mecanismo. - Proporción de demandas atendidas.
9. ¿Se han detectado casos de corrupción en el gobierno municipal?	Más de dos casos	Dos casos	Un caso	Ningún caso	Ningún caso y hay inspecciones periódicas	- Actas. - Respuesta del secretario del Ayuntamiento. - Respuesta del síndico.
10. ¿Se cuenta con reglamento sobre penalidades administrativas para funcionarios públicos municipales que incurran en acciones deshonestas?	No se cuenta	Se cuenta, pero no opera	Se cuenta, pero opera insuficientemente	Se cuenta y casi siempre opera suficientemente	Se cuenta y siempre opera suficientemente	- Reglamento sobre penalidades administrativas. - Reporte de acciones.

Fuente: Elaboración propia con base en el INAFED (2010, 2004), en Cabrero (2000) y en Ziccardi/Saltalamacchia (2005).

**Cuadro 40**  
**Indicadores para determinar el nivel de legitimidad**

Pregunta	Respuestas/Escenarios				
	1	2	3	4	5
1. ¿Conoce a los integrantes del Ayuntamiento del municipio (presidente municipal, síndico y regidores)?	Ninguno	Casi ninguno	Algunos	Casi todos	A todos
2. ¿Cómo considera el trato que recibe en las dependencias del gobierno municipal?	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno
3. ¿Considera que el gobierno municipal ofrece todos los servicios públicos que la población demanda?	Ninguno	Casi ninguno	Algunos	Casi todos	Todos
4. ¿Cómo considera la seguridad pública en el municipio?	Muy mala	Mala	Regular	Buena	Muy buena
5. ¿Cómo considera el servicio de agua de la red pública?	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno
6. ¿Cómo considera el servicio de drenaje?	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno
7. ¿Cómo considera el servicio de recolección de basura?	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno
8. ¿Cómo considera el servicio de alumbrado público?	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno
9. ¿Cómo considera el servicio de pavimentación, recarpeteo y bacheo?	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno
10. ¿Ha participado en alguna actividad promovida por el gobierno municipal (elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, monitoreo de programas públicos)?	En ninguna	En casi ninguna	En algunas	En casi todas	En todas
11. ¿Conoce los documentos de carácter público (Plan Municipal de Desarrollo, Presupuesto Municipal de Egresos, Informe del Ejercicio Anual Municipal, Cuenta Pública Municipal) que emite el gobierno local?	Ninguno	Casi ninguno	Algunos	Casi todos	Todos
12. ¿Ha sido invitado a los Informes del Ejercicio Anual del gobierno municipal?	Nunca	Casi nunca	Algunas veces	Casi siempre	Siempre
13. ¿Cómo considera el desempeño del gobierno municipal?	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno
14. En una escala de 0 a 10 ¿Qué calificación daría al desempeño del gobierno municipal?	0 – 1.9	2.0 – 3.9	4.0 – 5.9	6.0 – 7.9	8.0 – 10

Fuente: Elaboración propia.

El índice de medios de legitimidad se construye de la misma manera que los índices de capacidad administrativa, financiera y política correspondientes al eje de capacidad de gestión. Se suman primero los valores de las respuestas. Las que están encasilladas en el intervalo 1 tienen el valor de uno, las del 2 tienen una puntuación de dos, las del 3 tienen un valor de tres, las del 4 tienen una ponderación de cuatro y las del 5 una equivalencia de cinco. La sumatoria obtenida se divide entre el máximo valor que se puede lograr, para el caso de los medios de legitimidad es de 50, pues son 10 preguntas.

Para la construcción del índice de nivel de legitimidad se sigue un procedimiento más largo. Se suman los valores que arrojan las preguntas de la encuesta, pregunta por pregunta, una por una. A manera de ejemplo: se suman los valores obtenidos en la pregunta 1 de cada encuesta aplicada. Los valores de las preguntas sólo pueden atender cinco puntuaciones: 1, 2, 3, 4 o 5. El resultado de la suma se divide entre el número de encuestas aplicadas. Se está sacando, en otras palabras, un promedio por pregunta. Se suman después estos promedios y lo que resulte se divide entre el máximo valor que se puede alcanzar, como son 14 preguntas las que conforman la encuesta y el promedio más alto que se puede lograr por pregunta es 5, el máximo valor sería 70.

En la estimación del índice de legitimidad, se multiplica el índice de medios de legitimidad por 1/3 y el índice de nivel de legitimidad por 2/3. Los dos resultados obtenidos se suman y el valor resultante corresponde al índice de legitimidad de los gobiernos de los municipios semi-urbanos.

$$\text{Índice de legitimidad} = (1/3 * \text{Índice de medios de legitimidad}) + (2/3 * \text{Índice de nivel de legitimidad})$$

En la medición de este eje de referencia se otorga una mayor ponderación a la percepción que la población tiene sobre la operación de su gobierno local. El índice de legitimidad, por último, se clasifica atendiendo una escala de clasificación dividida en cinco niveles: de 0.20 a 0.35 apunta una legitimidad totalmente inaceptable: las acciones del gobierno local son desaprobadas por la ciudadanía del municipio; de 0.36 a 0.51 precisa una legitimidad inaceptable (posición parecida a la anterior, pero con menor grado); de 0.52 a 0.67 señala una legitimidad por debajo de lo aceptable, el gobierno municipal, en este nivel, no cuenta con la aprobación ciudadana suficiente en torno a sus acciones; de 0.68 a 0.83 indica una legitimidad aceptable, que representa el respaldo mínimo de la población local a la operación de los procesos productivos municipales; de 0.84 a 1.00 subraya una legitimidad totalmente aceptable. En este nivel, la ciudadanía aprueba con conformidad el quehacer público municipal (véase cuadro 41).

**Cuadro 41**  
**Escala de clasificación del índice de legitimidad**

Legitimidad totalmente inaceptable	Legitimidad inaceptable	Legitimidad debajo de lo aceptable	Legitimidad aceptable	Legitimidad totalmente aceptable
Ninguna de las acciones del gobierno del municipio semi-urbano es aprobada por la ciudadanía local.	Casi ninguna de las acciones del gobierno del municipio semi-urbano es aprobada por la ciudadanía local.	Algunas acciones del gobierno del municipio semi-urbano son aprobadas por la ciudadanía local.	Casi todas las acciones del gobierno del municipio semi-urbano son aprobadas por la ciudadanía local.	Todas las acciones del gobierno del municipio semi-urbano son aprobadas por la ciudadanía local.
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
1.00				

Fuente: Elaboración propia.

### 7.1.5. Factores externos (quinto eje de referencia)

En el eje de factores externos están aquellas variables de carácter exógeno que inciden sustancialmente en el desempeño municipal. La mayoría de estas variables no se encuentra bajo el control del gobierno local. Gran parte de los aciertos y desaciertos de este nivel gubernamental son determinados precisamente por estas variables. Si el éxito de la gestión de una municipalidad dependiera sólo del manejo de variables endógenas, la función de ésta sería menos compleja (Cabrero, 2000: 36). En el eje de factores externos se consideran aspectos económicos, sociales y políticos.<sup>99</sup>

El cálculo del índice de factores externos requiere de una batería de preguntas, cuyas respuestas permitan identificar las particularidades que determinan al contexto municipal (véase cuadro 42). Siguiendo la estructura empleada en la construcción de los índices de los otros ejes, las respuestas también se clasifican en cinco intervalos, donde el primero y segundo hacen referencia a resultados negativos, el tercero a resultados medios y el cuarto y quinto a resultados positivos. Casi todas las respuestas son de corte cuantitativo. Para la contestación de las preguntas 6 y 13, se recurrió a la percepción de funcionarios públicos.

<sup>99</sup> En estos tres aspectos se conglomeran las variables que caracterizan principalmente al contexto municipal. Se consideran los tres elementos que componen al índice de desarrollo humano (educación, salud e ingresos), las particularidades de la población (nivel de migración, habitantes en las localidades, PEA), la cobertura de servicios básicos (seguridad, vivienda y transportes/comunicaciones), y la dependencia que tiene el gobierno local de otros entes en sus decisiones y acciones. Estas variables son de corte económico, social y/o político.

## Cuadro 42

### Indicadores para determinar el contexto municipal

Pregunta	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
1. ¿Cuál es el nivel de ingresos en el municipio?	Muy bajo (menos de 0.6225 en el índice de ingresos)	Bajo (entre 0.6225 y 0.6425 en el índice de ingresos)	Medio (entre 0.6426 y 0.6626 en el índice de ingresos)	Alto (entre 0.6627 y 0.6827 en el índice de ingresos)	Muy alto (más de 0.6827 en el índice de ingresos)	- Índice de ingresos municipal (PNUD).
2. ¿Cuál es el nivel de educación en el municipio?	Muy bajo (menos de 0.7356 en el índice de educación)	Bajo (entre 0.7356 y 0.7574 en el índice de educación)	Medio (entre 0.7576 y 0.7795 en el índice de educación)	Alto (entre 0.7796 y 0.8016 en el índice de educación)	Muy alto (más de 0.8016 en el índice de educación)	- Índice de educación municipal (PNUD).
3. ¿Cuál es el nivel de salud en el municipio?	Bajo (menos de 0.7143 en el índice de salud)	Bajo (entre 0.7143 y 0.7502 en el índice de salud)	Medio (entre 0.7503 y 0.7862 en el índice de salud)	Alto (entre 0.7863 y 0.8223 en el índice de salud)	Muy alto (más de 0.8223 en el índice de salud)	- Índice de salud (PNUD).
4. ¿Cuántas viviendas cuentan con energía eléctrica en el municipio?	Menos del 79.45%	Entre el 79.45% y 82.74%	Entre 82.75% y 86.04%	Entre 86.05% y 89.34%	Más del 89.35%	- Censo General de Población y Vivienda.
5. ¿Cuántas viviendas cuentan con piso de tierra en el municipio?	Más del 39.20%	Entre 32.85 y 39.20%	Entre 26.48% y 32.84%	Entre 20.10% y 26.47%	Menos de 20.10%	- Censo General de Población y Vivienda.
6. ¿Cómo se considera la seguridad pública en el municipio?	Muy mala	Mala	Regular	Buena	Muy buena	- Percepción del secretario del Ayuntamiento. - Percepción del síndico. - Reporte de la policía municipal. - Informe anual de actividades.

Pregunta	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
7. ¿Qué porcentaje de localidades tiene el municipio con menos de 2,500 habitantes?	Más del 50%	Entre 41.65% y 50.00%	Entre 33.32% y 41.66	Entre 25.00% y 33.33%	Menos del 25.00%	- Censo General de Población y Vivienda.
8. Porcentaje de Población Económicamente Activa (PEA) en el municipio.	Menos del 20%	Entre el 20% y 29%	Entre el 30% y 39%	Entre el 40% y 50%	Más del 50%	- Censo General de Población y Vivienda.
9. ¿Cuál es el nivel de migración que tiene el municipio?	Muy fuerte	Fuerte	Moderada	Baja	Muy baja	- Censo General de Población y Vivienda.
10. ¿La comunicación terrestre (carreteras y caminos) entre la cabecera municipal y las localidades es suficiente y está en buen estado?	Menos del 30%	Entre 30% y 43.33%	Entre 43.34% y 56.66%	Entre 56.67% y 70%	Más del 70%	- Censo General de Población y Vivienda. - Diagnósticos del área de obras públicas.
11. ¿Cuál es el grado de influencia de la política pública federal en el municipio?	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	- Percepción del secretario del Ayuntamiento.
12. ¿Cuál es el grado de influencia la política pública estatal en el municipio?	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	- Percepción del secretario del Ayuntamiento.
13. ¿Cuál es el grado de intervención de los grupos de interés (políticos y económicos) del municipio en las decisiones del gobierno municipal?	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	- Percepción del secretario del Ayuntamiento.

Fuente: Elaboración propia con base en Cabrero (2000) e INAFED (2004).

En la construcción del índice de factores externos se sigue el procedimiento que se empleó en la elaboración de los otros índices. Se obtiene primero la suma total de los valores que arrojan las respuestas. El resultado obtenido luego se divide entre el máximo valor que se puede alcanzar con la sumatoria, en este caso es de 65, ya que son 13 preguntas.

El índice de factores externos se clasifica, finalmente, con base en una escala dividida en cinco niveles: de 0.20 a 0.35 indica un contexto socio-económico-político totalmente inaceptable, es un contexto que resulta adverso para el desarrollo de la ciudadanía, poniendo en peligro la misma convivencia civil pacífica en el municipio; de 0.36 a 0.51 señala un contexto inaceptable; de 0.52 a 0.67 precisa un contexto por debajo de lo aceptable, resultando insuficiente todavía para el desarrollo de la población local; de 0.68 a 0.83 apunta un contexto aceptable, presentando las condiciones mínimas para el desarrollo ciudadano; de 0.84 a 1.00 señala un contexto propicio para el desarrollo de la población municipal (véase cuadro 43).

**Cuadro 43**  
**Escala de clasificación del índice de factores externos**

Contexto socio-económico-político totalmente inaceptable	Contexto socio-económico-político inaceptable	Contexto socio-económico-político debajo de lo aceptable	Contexto socio-económico-político aceptable	Contexto socio-económico-político totalmente aceptable
Ninguno de los factores externos que inciden en el desempeño del gobierno del municipio semi-urbano presenta condiciones suficientes, formando un contexto municipal que impide el desarrollo de la ciudadanía.	Casi ninguno de los factores externos que inciden en el desempeño del gobierno del municipio semi-urbano presenta condiciones suficientes, formando un contexto municipal no propicio para el desarrollo de la ciudadanía.	Algunos factores externos que inciden en el desempeño del gobierno del municipio semi-urbano presentan condiciones suficientes, formando un contexto municipal limitado para el desarrollo de la ciudadanía.	Casi todos los factores externos que inciden en el desempeño del gobierno del municipio semi-urbano presentan condiciones suficientes, formando un contexto municipal mínimamente propicio para el desarrollo de la ciudadanía.	Todos los factores externos que inciden en el desempeño del gobierno del municipio semi-urbano presentan condiciones suficientes, formando un contexto municipal propicio para el desarrollo de la ciudadanía.
0.20	0.36	0.52	0.68	1.00

Fuente: Elaboración propia.

#### 7.1.6. Desempeño del gobierno municipal (variable dependiente)

El desempeño se refiere a la forma en cómo satisface el gobierno municipal las demandas de la ciudadanía y cómo encara las responsabilidades y competencias que le corresponden, las cuales se agrupan en seis bloques: gobierno y reglamentación, servicios públicos, hacienda municipal, planeación del desarrollo, participación ciudadana y rendición de cuentas/transparencia.<sup>100</sup> Los indicadores para determinar el desempeño municipal se presentan en el cuadro 44.

<sup>100</sup> La definición de desempeño se trata ampliamente en el subtema I del capítulo VI y las responsabilidades y competencias del gobierno local en el subtema V del capítulo III.

**Cuadro 44**  
**Indicadores para determinar el índice de desempeño**

Pregunta	Respuestas					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
1. ¿Cuántas sesiones de cabildo se realizan por mes en el gobierno municipal?	Ninguna sesión y nula comunicación entre los miembros del Ayuntamiento	Ninguna sesión	1 sesión	2 sesiones	Más de 2 sesiones	- Actas de cabildo. - Calendario de sesiones de cabildo.
2. ¿Las Comisiones Colegiadas del Ayuntamiento cuentan con programas de trabajo?	Ninguna	Casi ninguna	Algunas	Casi todas	Todas	- Actas de cabildo. - Programas de trabajo.
3. ¿Cuál es la relación entre los programas de trabajo de las Comisiones Colegiadas del Ayuntamiento con las demandas ciudadanas?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	- Plan Municipal de Desarrollo. - Programas operativos anuales. - Programas de trabajo. - Reporte de resultados de las comisiones.
4. ¿El gobierno municipal para su operación cuenta con reglamentos de tránsito, policía, mercados, panteones, catastro, obras públicas, desarrollo urbano, limpia, rastro, parques y jardines, agua, adquisiciones, protección civil, patrimonio, y administración interna?	Menos del 75%	Entre 75% y 79.9%	Entre 80% y 84.9%	Entre 85% y 90%	Más del 90%	- Reglamentos.

Pregunta	Respuestas					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
5. ¿Los miembros del Ayuntamiento revisan periódicamente los reglamentos municipales?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre	- Reporte de actividades de las comisiones. - Actas de cabildo. - Reglamentos.
6. ¿El gobierno local cuenta con áreas encargadas de la protección civil del municipio?	No cuenta con áreas	Cuenta con áreas, pero no operan	Existen, pero operan insuficientemente	Existen y la mayoría de las veces operan suficientemente	Existen y siempre operan suficientemente	- Organigrama. - Reporte de actividades. - Documentos que regulan el funcionamiento del área.
7. ¿Cuántos policías por cada 1000 habitantes tiene el municipio?	Menos de 5	Entre 5 y 6	Entre 7 y 8	Entre 9 y 10	Más de 10	- Plantilla de personal. - Tabulador de sueldos y salarios. - Censo General de Población y Vivienda.
8. ¿La planeación municipal del desarrollo incluye la dimensión social, económica y política del municipio?	No incluye ninguna dimensión	Sólo incluye alguna o algunas de las dimensiones	Incluye las dimensiones, pero insuficientemente	Incluye las dimensiones suficientemente	Incluye las dimensiones muy suficientemente	- Plan Municipal de Desarrollo.
9. ¿Promueve el gobierno local la inversión económica en el municipio?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre	- Reporte de resultados. - Inventario de programas que crean condiciones para estimular la inversión. - Lista de empresas beneficiadas.

Pregunta	Respuestas					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
10. ¿Incentiva el gobierno local las vocaciones productivas del municipio?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reporte de resultados.</li> <li>- Informes sobre las vocaciones productivas (identificación).</li> <li>- Padrón de empresas participantes o que pueden participar.</li> </ul>
11. ¿El gobierno local cuenta con áreas responsables del sector agropecuario del municipio?	No cuenta con áreas	Cuenta con áreas, pero no operan	Cuenta con áreas, pero operan insuficientemente	Cuenta con áreas y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con áreas y siempre operan suficientemente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organigrama.</li> <li>- Plan de trabajo.</li> <li>- Reporte de resultados.</li> </ul>
12. ¿El gobierno municipal cuenta con programas propios de capacitación orientados hacia el empleo y el autoempleo?	No cuenta con programas	Cuenta con programas, pero no operan	Cuenta con programas, pero operan insuficientemente	Cuenta con programas y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con programas y siempre operan suficientemente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos de funcionamiento del programa.</li> <li>- Número de beneficiarios.</li> <li>- Audiencia objetivo del programa.</li> <li>- Reporte de resultados.</li> </ul>
13. ¿Cuenta el gobierno municipal con programas propios para la atención de grupos socialmente marginados?	No cuenta con programas	Cuenta con programas, pero no operan	Cuenta con programas, pero operan insuficientemente	Cuenta con programas y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con programas y siempre operan suficientemente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos de funcionamiento del programa.</li> <li>- Número de beneficiarios.</li> <li>- Audiencia objetivo del programa.</li> <li>- Reporte de resultados.</li> </ul>

Pregunta	Respuestas					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
14. ¿Existen en el gobierno municipal programas propios dirigidos a la atención integral y desarrollo de la mujer?	No existen programas	Existen programas, pero no operan	Existen programas, pero operan insuficientemente	Existen programas y casi siempre operan suficientemente	Existen programas y siempre operan suficientemente	- Mecanismos de funcionamiento del programa. - Número de beneficiarios. - Audiencia objetivo del programa. - Reporte de resultados.
15. ¿Existen en el gobierno municipal programas propios dirigidos al desarrollo integral de los jóvenes?	No existen programas	Existen programas, pero no operan	Existen programas, pero operan insuficientemente	Existen programas y casi siempre operan suficientemente	Existen programas y siempre operan suficientemente	- Mecanismos de funcionamiento del programa. - Número de beneficiarios. - Audiencia objetivo del programa. - Reporte de resultados.
16. ¿Existen en el gobierno municipal programas propios dirigidos para adultos en plenitud?	No existen programas	Existen programas, pero no operan	Existen programas, pero operan insuficientemente	Existen programas y casi siempre operan suficientemente	Existen programas y siempre operan suficientemente	- Mecanismos de funcionamiento del programa. - Número de beneficiarios. - Audiencia objetivo del programa. - Reporte de resultados.
17. ¿Existen en el gobierno municipal programas propios dirigidos para personas con capacidades distintas?	No existen programas	Existen programas, pero no operan	Existen programas, pero operan insuficientemente	Existen programas y casi siempre operan suficientemente	Existen programas y siempre operan suficientemente	- Mecanismos de funcionamiento del programa. - Número de beneficiarios. - Audiencia objetivo del programa. - Reporte de resultados.

Pregunta	Respuestas					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
18. ¿Cuenta el gobierno municipal con programas propios tendientes al cuidado de la flora y fauna?	No cuenta con programas	Cuenta con programas, pero no operan	Cuenta con programas, pero operan insuficientemente	Cuenta con programas y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con programas y siempre operan suficientemente	- Mecanismos de funcionamiento del programa. - Reporte de resultados.
19. ¿Existen en el gobierno municipal programas propios de fomento y preservación del patrimonio histórico, cultural y artístico?	No existen programas	Existen programas, pero no operan	Existen programas, pero operan insuficientemente	Existen programas y casi siempre operan suficientemente	Existen programas y siempre operan suficientemente	- Mecanismos de funcionamiento del programa. - Reporte de resultados.
20. ¿Cuenta el gobierno municipal con programas propios para la promoción del deporte?	No cuenta con programas	Cuenta con programas, pero no operan	Cuenta con programas, pero operan insuficientemente	Cuenta con programas y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con programas y siempre operan suficientemente	- Mecanismos de funcionamiento del programa. - Reporte de resultados.
21. ¿Cuál es el avance del Plan Municipal de Desarrollo al segundo ejercicio anual de cuatro ejercicios anuales?	Menos del 25%	Entre 25.00% y 33.33%	Entre 33.32% y 41.66	Entre 41.65% y 50.00%	Más del 50%	- Plan Municipal de Desarrollo. - Programas operativos anuales. - Metas logradas.
22. ¿El gobierno municipal oferta los servicios públicos que la ciudadanía demanda?	Ninguno	Casi ninguno	Algunos	Casi todos	Todos	- Listado de servicios ofertados. - Reportes de cobertura.
23. ¿Cuántas viviendas cuentan con agua potable en el municipio?	Menos 59.99%	Entre 59.99% y 72.97%	Entre 66.49% y 72.98%	Entre 72.99% y 79.49%	Más del 79.49%	- Censo General de Población y Vivienda.
24. ¿Cuántas viviendas cuentan con drenaje en el municipio?	Menos 41.37%	Entre 41.37 y 50.64%	Entre 50.65% y 59.92%	Entre 59.93% y 69.61%	Más del 69.61%	- Censo General de Población y Vivienda.

Pregunta	Respuestas					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
25. ¿Cuál es la cobertura del servicio de recolección de basura en el municipio?	Menos del 50%	Entre el 50% y 58.33%	Entre 58.34% y 66.66%	Entre 66.67% y 75%	Más del 75%	- Reporte de resultados.
26. ¿Cuál es la cobertura del servicio de alumbrado en el municipio?	Menos del 50%	Entre el 50% y 58.33%	Entre 58.34% y 66.66%	Entre 66.67% y 75%	Más del 75%	- Reporte de resultados.
27. ¿Cuál es la cobertura del servicio de pavimentación, recarpeteo y bacheo en el municipio?	Menos del 50%	Entre el 50% y 58.33%	Entre 58.34% y 66.66%	Entre 66.67% y 75%	Más del 75%	- Reporte de resultados.
28. ¿Cómo se considera la relación de los Presupuestos Municipales de Egresos anuales con el Plan Municipal de Desarrollo?	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta	- Plan Municipal de Desarrollo. - Programas operativos anuales. - Presupuestos Municipales de Egresos.
29. ¿Cuál es el cumplimiento del Presupuesto Municipal de Egresos?	Menos del 70%	Entre 70% y 78.33%	Entre 78.34% y 86.66%	Entre 86.67% y 95%	Más del 95%	- Presupuesto Municipal de Egresos. - Estado de Origen y Aplicación de Recursos Anual.
30. ¿El gobierno local promueve el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular en el municipio?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre	- Reglamento de participación ciudadana. - Mecanismos de operación. - Reporte de resultados.
31. ¿Existen órganos responsables de la comunicación social en el gobierno municipal?	No existen	Existen, pero no operan	Existen, pero operan insuficientemente	Existen y casi siempre operan suficientemente	Existen y siempre operan suficientemente	- Organigrama. - Plan de trabajo. - Reporte de resultados.

Pregunta	Respuestas					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
32. ¿El gobierno municipal cuenta con mecanismos para hacer pública la información relevante municipal?	No cuenta con mecanismos	Cuenta con mecanismos, pero no operan	Cuenta con mecanismos, pero operan insuficientemente	Cuenta con mecanismos y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con mecanismos y siempre operan suficientemente	- Documentos que los regulan. - Reporte de resultados.
33. ¿El gobierno municipal hace públicos los siguientes documentos: 1. Cuenta Pública Municipal. 2. Plan Municipal de Desarrollo. 3. Presupuesto Municipal de Egresos. 4. Presupuesto (estimación) de Ingresos Municipales. 5. Ley de Ingresos Municipal. 6. Reglamentos Municipales. 7. Estado de Origen y Aplicación de Recursos Públicos. 8. Informe del Ejercicio Anual Municipal?	Menos de 5 documentos	5 documentos	6 documentos	7 documentos	8 documentos	- Documentos publicados.
34. ¿El gobierno municipal cuenta con información actualizada y confiable sobre su operación?	Ninguna	Casi ninguna	Alguna	Casi toda	Toda	- Percepción de los evaluadores.

Fuente: Elaboración propia con base en el INAFED (2004).

El índice de desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos se saca sumando los valores de cada indicador, el resultado que se obtenga se divide entre la sumatoria máxima alcanzable, que en este caso es de 170, pues son 34 preguntas.

Este índice después se clasifica atendiendo una escala dividida en cinco niveles: de 0.20 a 0.35 marca un desempeño totalmente inaceptable, que refleja la carencia de los elementos mínimos de gestión y la falta de acciones básicas para responder a las demandas ciudadanas; de 0.36 a 0.51 señala un desempeño inaceptable; de 0.52 a 0.67 apunta un desempeño por debajo de lo aceptable, que muestra la insuficiencia de elementos mínimos y acciones básicas para tratar las exigencias de la población municipal. La diferencia entre estos tres niveles de clasificación gira en torno al grado de carencia de elementos y al grado de insuficiencia en la realización de acciones básicas. De 0.68 a 0.83 precisa un desempeño aceptable: el gobierno local cuenta con la mayoría de los elementos mínimos y realiza la mayoría de las acciones elementales para atender los intereses de la ciudadanía; y el nivel de 0.84 a 1.00 determina un desempeño totalmente aceptable (véase cuadro 45).

**Cuadro 45**  
**Escala de clasificación del índice de desempeño**

<b>Desempeño totalmente inaceptable</b>	<b>Desempeño inaceptable</b>	<b>Desempeño debajo de lo aceptable</b>	<b>Desempeño aceptable</b>	<b>Desempeño totalmente aceptable</b>
El gobierno del municipio semi-urbano no cuenta con ninguno de los elementos mínimos y no realiza ninguna de las acciones elementales para responder a las demandas de la ciudadanía.	El gobierno del municipio semi-urbano cuenta con pocos elementos mínimos y realiza pocas acciones elementales para responder a las demandas de la ciudadanía.	El gobierno del municipio semi-urbano cuenta con algunos elementos mínimos y realiza algunas acciones elementales para responder a las demandas de la ciudadanía.	El gobierno del municipio semi-urbano cuenta con casi todos los elementos mínimos y realiza casi todas las acciones elementales para responder a las demandas de la ciudadanía.	El gobierno del municipio semi-urbano cuenta con todos los elementos mínimos y realiza todas las acciones elementales para responder a las demandas de la ciudadanía.
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
				1.00

Fuente: Elaboración propia.

## 7.2. Análisis del desempeño del gobierno municipal

La estimación de los índices de capacidad de gestión, eficacia, eficiencia, legitimidad y factores externos es una parte importante en la evaluación del desempeño municipal, pero no es la única estimación que se requiere. Para complementarla, es necesario hacer otro cálculo: determinar la incidencia que tienen los ejes de referencia en el desempeño, para conocer —con mayor sustento— las áreas dónde deben realizarse las acciones que ayuden a

mejorar el funcionamiento del gobierno local. Es imprescindible entonces detectar, con cierto grado de confiabilidad, los ejes que influyen de manera más directa en el desempeño de la municipalidad. La identificación de estos ejes se hace mediante la determinación del Coeficiente de Correlación de Pearson ( $r$ ) y del Coeficiente de Determinación ( $r^2$ ).

El Coeficiente de Correlación de Pearson ( $r$ ) permite analizar las relaciones (correlaciones) que tienen los índices de los ejes de referencia (variables independientes) con el índice de desempeño (variable dependiente). Calcular esta relación es relativamente fácil con programas de análisis de datos (Statistical Package for the Social Sciences –SPSS–, Microsoft Office Excel).

Este coeficiente puede variar de -1.00 a +1.00, dónde -1.00 indica una correlación perfecta negativa: “a mayor X, menor Y” de manera proporcional, es decir, cada vez que X aumente una unidad, Y disminuye otra. Esto también se aplica para “menor X, mayor Y”. +1.00 corresponde a una correlación perfecta positiva: “a mayor X, mayor Y” o “a menor X, menor Y” de manera proporcional. Cada vez que X aumente una unidad, Y aumenta otra (Navarro y Pedraza, 2007: 212). La clasificación de los valores numéricos del Coeficiente de Correlación de Pearson se muestra en el cuadro 46.

**Cuadro 46**  
**Dirección y valores del Coeficiente de Correlación de Pearson ( $r$ )**

Correlaciones negativas	Sin correlación	Correlaciones positivas
-0.91 a -1.00 = Correlación negativa perfecta.	0.00 = No existe correlación alguna entre las variables.	+0.01 a +0.10 = Correlación positiva débil.
-0.76 a -0.90 = Correlación negativa muy fuerte.		+0.11 a +0.50 = Correlación positiva media.
-0.51 a -0.75 = Correlación negativa considerable.		+0.51 a +0.75 = Correlación positiva considerable.
-0.11 a -0.50 = Correlación negativa media.		+0.76 a +0.90 = Correlación positiva muy fuerte.
-0.01 a -0.10 = Correlación negativa débil.		+0.91 a +1.00 = Correlación positiva perfecta.

Nota: El signo indica la dirección de la correlación y el valor numérico la magnitud de la correlación.

Fuente: Navarro y Pedraza (2007: 212).

Las correlaciones con magnitud media, considerable, muy fuerte y perfecta entre las variables independientes y la variable dependiente, ya sea con direcciones negativas o positivas, indican los ejes de referencia (variables independientes) donde deben implementarse las medidas y acciones que ayuden a mejorar el índice de estos mismos ejes y, por ende, contribuyan a aumentar el nivel de desempeño (variable dependiente).

Cuando el Coeficiente de Correlación de Pearson ( $r$ ) es elevado al cuadrado, se obtiene el Coeficiente de Determinación ( $r^2$ ). El valor generado indica el porcentaje de variación de una variable debido a la variación de otra variable y viceversa. Este coeficiente coadyuva a responder las preguntas de investigación (general y específicas) planteadas en el capítulo I y a rechazar o validar las hipótesis (general y específicas) formuladas también en ese mismo capítulo.

El Coeficiente de Correlación de Pearson ( $r$ ) y el Coeficiente de Determinación ( $r^2$ ) sólo se pueden calcular si se cuenta con dos o más evaluaciones inmediatas anteriores al año en que se está realizando la evaluación del desempeño municipal. Estas evaluaciones pasadas deben manejar los mismos ejes de referencia y los mismos indicadores de medición que se emplean en la evaluación presente. Si no se dispone de las evaluaciones pasadas o no se pueden realizar por la falta de datos, la correlación ( $r$ ) y la determinación ( $r^2$ ) quedan suspendidas.

En este caso, la evaluación del desempeño municipal se centra en las escalas de clasificación de los índices de las variables independientes y del índice de la variable dependiente. Los índices colocados en los niveles totalmente inaceptable, inaceptable, por debajo de lo aceptable o aceptable indican las áreas donde se deben poner en marcha las medidas que ayuden a mejorar el desempeño municipal.

### **7.3. Determinación de medidas y acciones para mejorar el desempeño municipal**

Una vez que se han identificado los ejes de referencia con incidencia en el desempeño del gobierno local mediante el Coeficiente de Correlación de Pearson ( $r$ ) y el Coeficiente de Determinación ( $r^2$ ) y se haya formado además una base de datos sobre la situación de cada eje de referencia, se inicia la especificación de las acciones correctivas, las cuales consisten en medidas que permitan que los indicadores de los ejes con resultados en los intervalos 1, 2, 3 o 4 (situaciones totalmente inaceptables, inaceptables, por debajo de lo aceptable o aceptables) pasen al intervalo 5 (situación to-

talmente aceptable), pretendiendo, de esta manera, que los gobiernos municipales vayan mejorando los valores de sus indicadores de acuerdo a sus propias necesidades y recursos.<sup>101</sup>

Sólo se toman en consideración los ejes de referencia que tengan una correlación de +0.50 a +1.00 o de -0.50 a -1.00 con respecto a la variable dependiente. Para el eje de factores externos no se determinan medidas aun cuando su correlación haya sido media, considerable, muy fuerte o, incluso, perfecta, puesto que este eje se refiere a factores que no son controlables ni manejables por el gobierno local. El cálculo de su índice tiene como objeto aportar elementos para el análisis del desempeño municipal.

Si las correlaciones ( $r$ ) y determinaciones ( $r^2$ ) quedaron suspendidas por la falta de evaluaciones pasadas, las medidas se formulan para todos los ejes, con excepción, claro, del eje de factores externos. Esta manera de fijar las acciones correctivas (pasar los indicadores colocados en el intervalo 1, 2, 3 o 4 al intervalo 5) aplica para los ejes de capacidad de gestión (considerando sus tres campos: administrativa, financiera y política), legitimidad y desempeño. Para los ejes de eficacia y eficiencia, las medidas van sobre la consecución de metas (obtención de los productos fijados) y sobre la utilización de los recursos empleados para alcanzarlas.

101 La posición ideal del indicador se encuentra en el intervalo 5 (totalmente aceptable), es el nivel que se desea alcanzar, el escenario máximo. La posición 4, aun cuando es catalogada como aceptable, todavía presenta algunas deficiencias. Por eso se considera también como área de mejora. Es necesario –sin embargo– priorizar las áreas de acción debido a los recursos limitados con que cuenta el gobierno local: los intervalos 1 (totalmente inaceptable); 2 (inaceptable), y 3 (debajo de lo aceptable) representan las áreas urgentes de operación, en ese mismo orden.