



## INCEPTUM

Revista de Investigación en Ciencias de la Administración

Vol. XIX No. 37 Julio – Diciembre 2024

### **Servicios públicos ineficaces en Los Reyes de Salgado, Michoacán 2018-2021. Resultados de la evaluación de diseño**

*Ineffective public services in Los Reyes de Salgado, Michoacán 2018-2021. Results of  
the design evaluation*

**DOI: <https://doi.org/10.33110/inceptum.v19i2.455>**

(Recibido: 04/07/2024; Aceptado: 20/10/2024)

**Ma. Del Rosario Torres Núñez<sup>1</sup>**

**Casimiro Leco Tomás<sup>2</sup>**

#### **Resumen**

En esta investigación se presentan los resultados de la evaluación de diseño al programa de servicios públicos municipales de Los Reyes de Salgado, Mich., y que se emprendió por los bajos niveles en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). La evaluación del programa de servicios públicos es fundamental, porque su otorgamiento incide directamente en la calidad de vida de las personas. Para realizar la evaluación se utilizaron los Términos de Referencia de CONEVAL, y de manera simultánea se evaluaron tres variables propuestas dentro de la hipótesis como posibles causantes del bajo cumplimiento en los objetivos del programa. Entre los hallazgos se encontró que la Matriz de Indicadores para Resultados no contempla las actividades ni los indicadores, se obtuvo un 1.249 de un máximo de 4.0, al tiempo que se evidenció que la participación ciudadana y la fiscalización inciden de manera favorable en el cumplimiento de objetivos del programa evaluado.

**Palabras Clave:** evaluación, municipio, servicios públicos municipales.

---

<sup>1</sup> Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0387-6588>. Correo electrónico: 9608248a@umich.mx

<sup>2</sup> Profesor investigador adscrito al Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5811-8771> Correo electrónico: casimiro.leco@umich.mx



## Abstract

This research presents the results of the design evaluation of the municipal public services program of Los Reyes de Salgado, Mich., and which was undertaken due to the low levels in the Performance Evaluation System (SED). The evaluation of the public services program is fundamental, because its granting directly affects the quality of life of people. To carry out the evaluation, the CONEVAL Terms of Reference were used, and simultaneously three variables proposed within the hypothesis were evaluated as possible causes of low compliance with the program's objectives. Among the findings, it was found that the Matrix of Indicators for Results does not include activities or indicators, a 1,249 out of a maximum of 4 was obtained, while it was evidenced that citizen participation and auditing favorably affect the fulfillment of the objectives of the evaluated program.

**Keywords:** evaluation, municipality, municipal public services.

## 1. Introducción

A partir de la reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán en el año 2016, se impuso la obligación a los municipios de evaluar sus programas públicos y de adoptar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). También dentro de estos cambios se precisó la creación de manera general en todos los municipios del Estado, de un organismo descentralizado y consultivo de la administración pública municipal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), mismo que se debe integrar con personas de los sectores público, privado y social y cuyas facultades se encuentran en el capítulo XXXVI de la mencionada ley. Este órgano autónomo esencialmente tiene encomendada la planeación, diseño, instrumentación, identificación, gestión, preparación, establecimiento y evaluación de planes, programas, proyectos, políticas, estrategias, acciones, normas y principios que promuevan el desarrollo integral del municipio.

A su vez los programas, actividades y acciones que se pretenden implementar y ejecutar en el municipio se agrupan en el Plan Municipal de Desarrollo (PMD), que es el documento que los Ayuntamientos en conjunto con el IMPLAN deben elaborar, presentar y publicar dentro de los primeros 4 meses del periodo constitucional de gobierno.

De acuerdo a la Guía metodológica para elaboración del PMD 2018-2021 (Instituto de Planeación del Estado de Michoacán, 2018), dichas actividades se clasifican en 7 ejes, 1. Prevención social de la violencia y la seguridad pública, 2. Desarrollo territorial y medio ambiente, 3. Desarrollo social, 4. Desarrollo económico, 5. Finanzas sanas, transparencia y rendición de cuentas, 6. Servicios públicos municipales y 7. Planeación municipal y desarrollo institucional. De estos 7 ejes, el relativo a los servicios públicos municipales y su adecuado otorgamiento incide directamente en el nivel de desarrollo de las ciudades y en la calidad de vida de las personas.

De los 113 municipios del Estado de Michoacán, sólo 43 cuentan con un decreto de creación del mencionado IMPLAN y de esos 43 sólo se encuentran funcionando los de Morelia, Lázaro Cárdenas y Uruapan (Instituto de Planeación del Estado de Michoacán, 2019), lo que significa el 2.8% de los municipios del Estado y el 97.2% de los municipios está realizando las actividades encomendadas en la normatividad al mencionado Instituto sin una parte medular: la participación ciudadana.

En el municipio de Los Reyes de Salgado, Mich., se identifica la problemática de

bajos niveles de cumplimiento del eje de servicios públicos en el SED municipal. Además de lo anterior se encuentra entre aquellos que no cuentan con el IMPLAN decretado y funcionando y no existe evidencia de que se hayan realizado evaluaciones a los programas locales. El municipio es parte de la denominada región Tepalcatepec, se ubica a 220 km de la capital del Estado donde habitan aproximadamente 80,000 habitantes y durante el periodo 2018-2021 obtuvo un presupuesto de S \$674,447,371 (H. Ayuntamiento Constitucional de Los Reyes, Michoacán, 2019b, 2020). De esa cantidad aproximadamente un 25% se destinó al eje de servicios públicos municipales.

Por lo anterior se decidió evaluar el diseño del programa de servicios públicos del municipio de Los Reyes de Salgado, Mich., durante el periodo 2018-2021. La evaluación se llevó a cabo a través de análisis documental, trabajo de gabinete, y bajo un enfoque jurídico administrativo. Respecto a las teorías se basa en los postulados de la Nueva Gerencia Pública (NGP), cuyos objetivos son el mejoramiento de la capacidad de gobierno para lograr un incremento en la gobernabilidad y contar con condiciones de mejora continua en los procesos administrativos, con la finalidad de resolver los problemas de una sociedad en específico.

El programa de servicios públicos no puede sacarse de la agenda pública con independencia de si cumple sus objetivos o no. Los servicios públicos son una obligación para los gobiernos locales concedida en la Constitución federal. Los recursos asignados al municipio provienen de recursos públicos otorgados en su gran mayoría por la federación por lo que deben ser evaluados, lo cual no ha acontecido en el municipio y además surgen cuestionamientos respecto a ¿qué sucede con los recursos asignados al programa si no se cumple con los objetivos?, ¿son reasignados, son devueltos a la federación?

La evaluación de diseño es clave para determinar la vinculación del programa con la planeación nacional, estatal y sectorial, así como la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, las posibles coincidencias o complementariedades con otros programas (CONEVAL, 2019), así como también aporta elementos respecto a la coherencia de la acción pública, esto significa que ayuda a saber si la situación problemática planteada se está resolviendo con la solución propuesta, es decir con el programa. El resultado de la evaluación permite suministrar información para una toma de decisiones acertada o bien puede contribuir en la reestructura, rediseño o mejora del programa.

Ahora bien, para que lo anterior suceda es necesario que los administradores públicos cuenten con atribuciones propias, por lo anterior se adoptan los postulados de la NGP, que según Barzelay (2002), incluye doctrinas de carácter general como corrientes específicas. Estas corrientes van desde el liderazgo ejecutivo en el gobierno, hasta la gestión gubernamental y la gestión pública en general. El liderazgo ejecutivo tiene que ver con el desempeño de los gestores públicos y su papel en el proceso de las políticas públicas, además de su relación con la burocracia. Moore sitúa las claves del éxito de las organizaciones burocráticas en torno a la creación de valor público (1995), entendido por éste el que genera el Estado cuando otorga servicios públicos de calidad para sus ciudadanos, cuando el producto de su gestión se traduce en bienestar de su población y el proceso de políticas públicas a nivel local busca satisfacer las necesidades de la sociedad.

La actividad que realizan los gestores gubernamentales se refiere propiamente al desarrollo de cadenas de valor a través de las cuales las organizaciones desarrollan los programas fijados para alcanzar sus objetivos y metas. Dichas cadenas abarcan la prestación de servicios, clientes y grupos estratégicos, la gestión financiera, suministros y recursos humanos. Las políticas de gestión pública constituyen un conglomerado de normas que tienen como fin orientar, motivar y evaluar programas públicos para planificación del gasto y



gestión financiera, función pública y relaciones laborales, y evaluación y auditoría. Una nueva teoría de la gerencia pública implica diversas alternativas de gestión derivadas del análisis económico de las instituciones (Barzelay 2002).

Por su parte Guerrero (2003) menciona que el concepto de gerencia pública ha enriquecido a la disciplina de la administración pública y contribuido a ampliar el dominio de su argumentación científica. Barzelay descarta la idea de ver a la neogerencia como una tendencia internacional, un estilo para organizar los servicios públicos, ideas ambulantes o una teoría. Apuesta más en concebirla como una discusión o un diálogo donde se busca la respuesta a la pregunta de cómo estructurar, supervisar y administrar al sector público (2003).

Nuevos enfoques y teorías proponen la modernización de la administración pública, con esa visión se inicia el trayecto hacia el favorecimiento de nuevas técnicas y herramientas dirigidas al logro de objetivos, cumplimiento de metas y la optimización en el uso de recursos públicos, siempre en beneficio del sector social. La modernización de los gobiernos es vista como una respuesta a la crisis de legitimidad por la que atraviesan las ciudades y de la cual habla Cabrero (1997), que se traduce en el mayor deseo de la sociedad en participar activamente en la solución de los problemas que aquejan a sus comunidades y en el involucramiento en el manejo de los recursos públicos.

Como parte de las estrategias para modernizar la gestión gubernamental se han realizado una serie de reformas a la Constitución, leyes generales, federales y de las entidades, de entre las que destacan la adición en el año 2004 de la fracción C al artículo 26 de la Constitución federal donde se estableció la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo social (CONEVAL) mismo que se formalizó a través del decreto presidencial del 24 de Agosto de 2005 (Cámara de diputados 2005). Dicho Consejo tiene como fin la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social. De manera casi paralela, se estableció la normatividad para la evaluación de los programas federales, cuyo fin fue la creación de un sistema coordinado y eficiente de gestión para resultados. Esta normatividad surgió porque hasta ese momento no había forma sistematizada de conocer si los recursos gastados habían tenido resultados concretos y medibles. No se conocían indicadores de resultado o impacto final (CONEVAL, 2007). Por ello se emitieron los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal con el fin de mejorar la presupuestación, la gestión y la rendición de cuentas.

Con posterioridad al establecimiento de la normatividad para la evaluación de los programas federales (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008) se impuso la obligación de evaluar en los Estados y los municipios, se adoptó el SED y se adecuaron las legislaciones estatales, para quedar armonizadas con la legislación federal y con la obligación de evaluar los recursos públicos (Congreso del Estado de Michoacán, 2023).

Para realizar el ejercicio evaluativo, es necesario que previamente se haya elaborado la correspondiente planeación del programa, proyecto o actividad. La planeación municipal cobra especial relevancia por ser la política pública de carácter local, la cual de acuerdo a las teorías de la actualidad debe elaborarse con la correspondiente participación ciudadana por ser un aspecto fundamental para fortalecer la democracia a nivel local. En un contexto donde los ciudadanos juegan un papel activo en la toma de decisiones que afectan sus comunidades, se abre paso a una gestión más transparente, inclusiva y responsable. La participación ciudadana abarca diversas formas de involucramiento, desde la colaboración en la elaboración de políticas públicas hasta la vigilancia del desempeño gubernamental,

herramienta poderosa para promover el desarrollo sostenible, el bienestar social y la construcción de un entorno más justo y equitativo para todos (Díaz, 2017).

La vigilancia del desempeño de los gobiernos implica invariablemente el ejercicio de los recursos públicos, así como la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública (Rivas y Ocampo, 2010). Este concepto se entremezcla con la función fiscalizadora encomendada a la Auditoría Superior de Michoacán, que consiste en revisar que las entidades públicas gasten el dinero como lo marca la ley y cumplan los objetivos y metas de sus programas. Además de lo anterior, los municipios, deben actuar de forma clara y previsible, buscar disminuir la desconfianza en la actuación gubernamental, guiar el desempeño de los servidores públicos y responder las demandas ciudadanas, este concepto se relaciona con la transparencia, vista como aquello que puede hacerse público de los asuntos del gobierno, como una condición de justicia el permitir a los ciudadanos conocer la actuación de quien ostenta el poder y en consecuencia controla ese actuar (Kant, citado por López, 2017). Estos factores se encuentran presentes ya no como una aspiración de los ciudadanos, sino como una obligación de los entes de gobierno que se encuentran sujetos a transparentar las acciones y decisiones gubernamentales, así como también a la actividad fiscalizadora de las auditorías tanto federal como del Estado (Congreso del Estado de Michoacán, 2016 y Auditoría Superior del Estado de Michoacán, 2020).

Por lo que ve a las relaciones que se establecen entre los actores públicos y privados tomadores de decisiones políticas, así como a los involucrados por ser ellos quienes conocen a fondo la problemática local, se han pronunciado Jordana (2007) y Parsons (2007). Este último retoma a su vez algunos aportes de Lindblom, (1991) al señalar que “al estudiar el proceso de las políticas públicas se deben considerar las elecciones, las burocracias, los partidos políticos y los grupos de interés, pero también las “fuerzas más profundas” (las empresas, la inequidad y las limitadas capacidades de análisis) que estructuran y distorsionan el proceso de las políticas públicas (citado por Parsons, 2007).

Ahora bien, el 71.8% del gasto programable de los gobiernos se destina a bienes y servicios públicos (SHCP, 2023). En las últimas décadas los servicios públicos han cobrado gran relevancia por desempeñar un papel fundamental en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, debido a que entre sus fines se encuentran proporcionar acceso a servicios esenciales de manera equitativa a toda la población, con independencia de su nivel de ingresos, promover el desarrollo local garantizando la infraestructura necesaria para el funcionamiento de las empresas, fortalecer la participación ciudadana al permitir que los ciudadanos expresen sus necesidades y participen en la toma de decisiones sobre los servicios que se ofrecen en su comunidad y proteger el medio ambiente al facilitar la gestión de residuos sólidos, promover la conservación del agua y fomentar el uso de energías renovables (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, 2018).

Dichos fines esenciales se ven reflejados en el Manual de servicios públicos municipales 2022, que lleva como subtítulo “la médula del municipio” (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2022) y refiere precisamente a la prestación de los servicios públicos que tienen encomendados los gobiernos locales y que además de ser vistos como la columna vertebral de los municipios, han sido equiparados a derechos fundamentales (Castro y Gómez, 2021), porque su otorgamiento implica elementos mínimos que contribuyen a elevar la calidad de vida de las personas de regiones y comunidades. Los referidos servicios son atribución exclusiva de los gobiernos municipales, que emana



directamente de la Constitución en la fracción III del artículo 115<sup>3</sup>, por lo que su cumplimiento no puede quedar al arbitrio de las autoridades municipales (Cámara de Diputados, 2023), por ello se encuentran sujetos a un régimen jurídico especial de Derecho público.

Por su parte la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2022), que identifica problemas persistentes en las ciudades, directamente relacionados con la prestación de los mencionados servicios, tales como baches en calles y avenidas, alumbrado público insuficiente y fallas y fugas en el suministro de agua, con índices del 81.2%, 61% y 54.8% respectivamente, pone aún más de relieve la importancia de los servicios públicos. Los porcentajes anteriores refieren a la cantidad de personas mayores de 18 años que identifican alguna de esas problemáticas en sus ciudades, por lo que dados los altos índices de insatisfacción es innegable que esta facultad de los gobiernos municipales se está realizando con deficiencias.

Lo mencionado con anterioridad ha dado origen a la investigación y que a continuación se describen brevemente cada uno de los apartados. En la primera parte se presenta una introducción del tema acompañada de antecedentes sobre los datos arrojados por el SED municipal, donde se observa precisamente los bajos niveles en el cumplimiento del programa de servicios públicos, mismos que de la mano de otras variables han propiciado la investigación. El segundo apartado incluye la evaluación de diseño llevada a cabo al programa de servicios públicos del municipio de Los Reyes de Salgado, Mich., que se realizó de conformidad con los Términos de Referencia (TdR) de la Evaluación en materia de diseño de CONEVAL utilizados para evaluar los programas federales, por no existir metodologías establecidas para realizar evaluaciones a programas y políticas públicas implementadas por el Estado o los municipios. La evaluación consta de resumen ejecutivo, antecedentes, metodología, objetivos de la evaluación, criterios técnicos de la evaluación, que se dividen en siete apartados que comprenden 30 preguntas, que proporcionan los elementos para emitir conclusiones de cada apartado, así como un análisis FODA y sus correspondientes recomendaciones.

En el tercer apartado se presentan por un lado los resultados de la evaluación realizada conforme los TdR de CONEVAL, donde en un primer momento se presenta un concentrado que reúne las respuestas y la puntuación asignada a cada una de ellas. Por otro lado se tiene la valoración final del programa, el nivel alcanzado por apartado de acuerdo a la puntuación asignada a cada pregunta para así llegar al resultado de la evaluación y la justificación del porqué se obtuvo cada nivel. En un segundo momento se presentan los resultados de las tres variables propuestas como influyentes en el cumplimiento del programa evaluado. Posteriormente se presenta la discusión de los resultados y las conclusiones.

## 1.1 Antecedentes

El SED del municipio evaluado comprende en su página web los 7 ejes del desarrollo municipal, así como una pestaña denominada semáforo general, donde se concentra por trimestres los avances de cada eje, asignándose un 25% de avance en cada trimestre, así como los colores amarillo, naranja y verde para los avances y el rojo para las metas no cumplidas. A continuación se presenta un concentrado del eje de servicios públicos durante el periodo a

<sup>3</sup> Los servicios públicos encomendados al municipio son: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público, c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto, e) Panteones, f) Rastro, g) Calles, parques y jardines y su equipamiento, h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

evaluar y que demuestra los niveles de cumplimiento del programa de servicios públicos:

**Cuadro 1. Porcentaje de cumplimiento de objetivos por trimestre en el eje de servicios públicos municipales de Los Reyes de Salgado, Michoacán, en el periodo 2018-2021**

SED	Ejes de Desarrollo	INDICADORES DEL PERIODO				Semáforo General por Eje
		1er. Trimestre	2do. Trimestre	3er. Trimestre	4to. Trimestre	
2018	III. Hábitat, políticas para el desarrollo urbano y servicios públicos	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2019	IV. Servicios Municipales Públicos	25	50	75	100	196.59
2020	IV. Servicios Municipales Públicos	24.55	24.55	24.55	24.55	24.55
2021	IV. Servicios Municipales Públicos	9.69	9.69	9.69	9.69	9.69

Fuente: elaboración propia con datos del SED del municipio de Los Reyes de Salgado, Michoacán 2019. (El 2018 aparece N/A ya que el programa no cuenta con los datos suficientes para realizar el cálculo).

En el mencionado SED del 2018 aparece N/A en todos los trimestres, así como un concepto diferente al señalado en 2019, 2020 y 2021, esto se debe a que el último trimestre del año 2018 se aplica el PMD elaborado por la administración saliente, ya que la fecha de inicio del periodo del gobierno municipal es el día 1º de septiembre del año de su elección. En este caso, la administración municipal 2015-2018 contempló el tema de servicios públicos en el eje III. Hábitat, políticas para el desarrollo urbano y servicios públicos. Sin embargo el cálculo para el referido SED no aparece, ya que dicho sistema se encuentra en un formato que se alimenta de diferente apartados que componen cada eje, y en el caso aparece una leyenda de error porque en dos apartados que se refieren a estética e infraestructura urbana se obtuvo la misma leyenda de error, ya que los referidos rubros carecen de avance, de meta o de ambos, por lo que no se tienen los elementos para que el sistema realice el cálculo.

Por otra parte, los gobiernos locales han adquirido tal trascendencia en su quehacer, que la OCDE prevé que gran cantidad de los objetivos propuestos en la agenda 2030 y que tienen relación con el desarrollo y gestión de los gobiernos de ciudades y localidades no podrán ser alcanzados sin la participación de los gobiernos municipales. Las ciudades y las regiones pueden contribuir a lograr dichos objetivos, debido a que en muchos países las ciudades y los gobiernos locales disponen de competencias centrales en áreas de políticas públicas que resultan básicas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo sostenible (ODS), tales como el agua, la vivienda, el transporte, las infraestructuras, el uso de la tierra o el cambio climático (OCDE, s.f.). Por lo anterior las administraciones públicas municipales tienen cada vez mayores compromisos con sus ciudadanos de entregar servicios públicos de calidad y mostrar capacidad en la solución de los problemas colectivos, así como justificar que las decisiones tomadas son las idóneas para atender la infinidad de problemas de sus ciudades.

Por todo lo mencionado con anterioridad y ante la situación problemática planteada se propone como hipótesis que la ausencia de transparencia, participación ciudadana y fiscalización en el diseño del programa incide de manera directa en el bajo cumplimiento de



objetivos del programa de servicios públicos municipales, de acuerdo con la siguiente tabla:

Tabla 1. Factores de incidencia en el cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos municipales

Variable	Definición
Transparencia $x^1$	Atributo de un ente colectivo, empresa o asociación civil (cuando éste hace pública o disponible información sobre su funcionamiento, procedimientos internos, administración de recursos, criterios de decisión, actividades, desempeño, gasto) (Guerrero, 2008:7)
Participación ciudadana $x^2$	Intervención más o menos directa de la ciudadanía en los asuntos públicos, de tal modo que se le permite involucrarse en la actividad de la Administración Pública y en las decisiones que toma (Benalcázar, s.f.)
Fiscalización $x^3$	Proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. Esta actividad es vital para comprobar si las entidades públicas o privadas que reciben recursos públicos los administran, manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes (Rivas y Ocampo, 2006:35)
Cumplimiento del programa de servicios públicos y	Se refiere a la medida alcanzada de metas y objetivos, sin tomar en consideración los insumos y los recursos empleados para lograrlas (Herrera, 2011). Su aumento o disminución depende de otras variables

Fuente: elaboración propia con base en Guerrero (2008), Benalcázar (s.f.), Rivas y Ocampo (2006), Herrera (2011) y Kerlinger (s.f.).

A continuación la evaluación de diseño conforme los TdR de CONEVAL utilizados para evaluar los programas federales.

## 2. Evaluación de diseño al programa de servicios públicos municipales de Los Reyes de Salgado, Mich. 2018-2021

Para llevar a cabo la evaluación de diseño se optó por utilizar los TdR 2019 emitidos por CONEVAL, que son utilizados para evaluar los programas implementados por la Administración Pública Federal, esto precisamente porque en la actualidad no existe una metodología propia para evaluar programas implementados por el Estado o los municipios. La evaluación consta de resumen ejecutivo, antecedentes, metodología, objetivos de la evaluación, siete apartados que comprenden 30 preguntas, las cuáles se van respondiendo de conformidad con criterios preestablecidos de acuerdo a niveles del 1 al 4 según sea el caso. Las respuestas se obtienen del programa evaluado, sus reglas de operación en caso de existir, los árboles de problemas y objetivos y la MIR, entre otros.

Dichos términos utilizan denominaciones que hacen alusión a programas federales, por lo que se realizaron las correspondientes adecuaciones con el fin de adaptar la terminología de los programas federales al nivel municipal. También se utilizará la técnica de investigación cuantitativa, que permitirá obtener resultados a través del análisis e interpretación de los datos y la técnica de investigación documental, a través de la cual se obtendrá y analizará la información. La evaluación se realizará a través del análisis de los datos existentes en la página oficial y de la proporcionada por personal del municipio.

## 2.1 Resumen ejecutivo del programa

El programa de servicios públicos municipales comprendido en el PDM 2018-2021 de Los Reyes de Salgado, Mich., tiene como antecedente inmediato el programa de servicios públicos del municipio comprendido en el PDM 2014-2018 elaborado en dicho trienio, y de manera mediata los planes de desarrollo municipal que comprenden el citado programa de servicios públicos. El programa se elabora al inicio de la administración y para aplicarse por el periodo de 3 años que dura la administración de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, comenzando el día 1º de septiembre del año de su elección y culminando el 31 de Agosto, una vez cumplidos los tres años. No obstante lo anterior, el programa es presupuestado de manera anual y su ejecución corresponde a la administración pública municipal a través de las diferentes áreas.

El objetivo del programa, de acuerdo con la Matriz de Indicadores para Resultados, es “Servicios públicos municipales”. En el PDM 2018-2021 (H. Ayuntamiento Constitucional de Los Reyes, Michoacán, 2019) el programa de servicios públicos municipales comprende 9 acciones y pretende lograr responder a las diferentes necesidades de la sociedad reyense y favorecer la realización efectiva del desarrollo personal, económico, la igualdad y el bienestar social.

La administración electa para el periodo 2018-2021 decidió realizar cambios al PDM 2015-2018 y realizó un rediseño del programa de servicios públicos del municipio que en este último plan se comprendían dentro del eje número 3 y en el plan 2018-2021 se encuentran incluidos en el eje número 4. El programa a evaluar se considera de nueva creación a razón de que se elabora cada tres años y que además no existen antecedentes de su evaluación en el municipio de estudio.

## 2.2 Antecedentes de la evaluación

La Constitución federal establece en su artículo 134 que los recursos económicos de que disponga la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la ciudad de México se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan respectivamente la federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos anteriormente señalados.

La implementación de los modelos de gestión y Presupuesto basado en Resultados (PbR) son consecuencia de diversas reformas a ordenamientos legales llevadas a cabo a partir del año 2008. Además de los ordenamientos de aplicación federal que establecen la obligatoriedad de que todos los niveles de gobierno cumplan con las leyes federales, la Ley de planeación hacendaria, presupuesto, gasto público y contabilidad gubernamental del Estado de Michoacán establece en sus artículos 1º, 3º, 4º, 5º y demás aplicables la obligación de los ayuntamientos de implementar la metodología del PbR y el SED, de realizar evaluaciones a los programas y dar a conocer los resultados.

Por su parte la Ley General de Desarrollo social en sus artículos 72 al 80 instituye que el objetivo de la evaluación de la política de desarrollo social es revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de esta para



corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente. Así mismo, el numeral vigésimo segundo de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los programas Federales de la Administración Pública Federal, establece que durante el primer año de vigencia de los programas nuevos deberá llevarse a cabo una evaluación en materia de diseño.

En ese sentido, el PMD 2018-2021 y los programas que comprende son considerados de nueva creación en atención a que cada administración entrante elabora su propio plan. Así mismo no existe en el Estado instancia técnica encargada de evaluar los recursos asignados a los municipios con el objeto de conocer si se administran con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

La evaluación en materia de diseño busca identificar hallazgos y recomendaciones a partir del análisis de la congruencia de diseño del programa, que se traduce en analizar si las posibles soluciones al problema planteado contribuyen a mejorar la situación problemática.

## **2.3 Metodología**

La evaluación en materia de diseño, se realiza en cumplimiento a lo establecido en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2019 emitido en conjunto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el CONEVAL, agregando y adecuando elementos considerados relevantes por parte de los autores.

## **2.4 Objetivos de la evaluación**

### **2.4.1 Objetivo general**

Evaluar el diseño del Programa de servicios públicos municipales de Los Reyes de Salgado, Michoacán con la finalidad de obtener información que retroalimente su diseño y funcionamiento desde su operación y con ello contribuir a la mejora del programa, a través de análisis de gabinete que a su vez permita prever de manera razonable el logro de sus metas y objetivos.

### **2.4.2 Objetivos específicos**

1. Analizar y valorar la justificación de la creación y diseño del Programa.
2. Analizar y valorar la contribución del Programa al cumplimiento de las metas del Plan de desarrollo municipal 2019-2021 y de los programas derivados de éste.
3. Analizar y valorar la consistencia entre el diseño del Programa y la normatividad aplicable.
4. Identificar hallazgos y oportunidades de mejora en el diseño del programa.
5. Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros Programas de la Administración pública municipal.
6. Elaborar recomendaciones generales y específicas que el programa pueda llevar a cabo para su diseño, así como la implementación de sus procesos sustantivos.

La evaluación se realiza a través de un análisis de gabinete, con base en la documentación normativa del programa, así como de la información obtenida de la administración en turno, programa operativo anual, presupuesto de Egresos del municipio para el periodo 2018- 2021, PAE 2019, así como por información adicional considerada necesaria para llevar a cabo el análisis a fin de determinar si la intervención cumple con la

exigencia de racionalidad y coherencia. Se entiende por análisis de gabinete al conjunto de actividades que implica el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentos públicos (CONEVAL, 2007).

## 2.5 Criterios técnicos de la evaluación

La evaluación en materia de diseño se divide en siete apartados y 30 preguntas, de las cuales 24 se deben responder mediante un esquema binario (SÍ/NO) que debe contar con evidencia documental y explicitar los principales argumentos empleados para dar respuesta. En los casos de respuestas afirmativas, se debe seleccionar uno de los 4 niveles numerados del 1 al 4, donde 1 es el número que cuenta con la menor cantidad de elementos y 4 cuando la respuesta cuenta con todos las características requeridas, así como justificar de manera explícita las razones del análisis. Seis de las preguntas no tienen respuesta binaria, por lo que se deben contestar con base en evidencia documental y haciendo explícitos los principales argumentos empleados para dar respuesta.

Cada pregunta se responde en máximo una cuartilla y debe incluir la pregunta, la respuesta binaria (SÍ/NO) o abierta. Para las respuestas binarias afirmativas, se responde SÍ más el nivel de respuesta (del 1 al 4) y el análisis explicitando los motivos del sentido y nivel de la respuesta. Para las respuestas binarias negativas, se responde NO cuando el programa no cuente con documentos ni evidencias para dar respuesta, se considera información inexistente.

Se puede responder “No aplica” cuando las especificaciones del programa evaluado no cuenten con elementos para responder la pregunta, explicando las causas del porqué de la respuesta.

Tabla 2. Criterios técnicos de la evaluación

Apartado	Preguntas	Total preguntas por apartado
Justificación de la creación y del diseño del programa	1 a 3	3
Contribución a las metas y objetivos nacionales	4 a 6	3
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	7 a 12	6
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	13 a 15	3
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	16 a 26	11
Presupuesto y rendición de cuentas	27 a 29	3
Complementariedades y coincidencias con otros programas municipales y/o acciones de desarrollo social	30	1
<b>TOTAL</b>		<b>30</b>

Fuente: Términos de Referencia de la evaluación de diseño, 2019 de CONEVAL.

## 2.6 Evaluación general del programa

En este artículo se presentan los resultados de la evaluación, así como las conclusiones de cada uno de los apartados y un resumen del análisis “Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y recomendaciones (FODA).



El Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 publicado en el Periódico Oficial del Estado, es prácticamente una copia de planes anteriores con algunas modificaciones. Cuenta con algunos de los elementos institucionales, sin embargo dentro del mencionado plan no se encontraron los árboles de objetivos y de problemas, que son los que dan origen a la Matriz de Indicadores para Resultados y la información del programa no se encuentra en un solo documento como es lo más indicado. Para realizar la evaluación fue necesario buscar un contacto directo con funcionarios municipales, ya que no se recibió respuesta a la solicitud de información por parte del área de transparencia del municipio.

Respecto a los apartados de la evaluación, a continuación se presentan las conclusiones de cada uno de los criterios técnicos:

1. Justificación de la creación y del diseño del programa. El Programa de servicios públicos municipales se encuentra incluido en el Plan municipal de desarrollo. En dicho programa se comprenden objetivos, estrategias y líneas de acción; sin embargo el programa no cuenta con reglas de operación, los árboles de problemas y objetivos y la Matriz de Indicadores para Resultados no se encuentran en un solo documento.

2. Contribución a las metas y objetivos nacionales. Existe una desarticulación entre el programa a evaluar con las líneas del Plan de desarrollo integral del Estado, así como con el Plan Nacional de desarrollo. No obstante lo anterior, el logro del fin del programa abona al cumplimiento de los objetivos 1 y 6 de los ODS, así como a sus respectivas metas.

3. Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad. En el plan de desarrollo se menciona de manera general a la población del municipio. La población potencial y objetivo no se encuentran definidas en el diagnóstico del problema, incluso ambas poblaciones se reúnen en una misma, ya que dada la naturaleza del programa evaluado todos los habitantes del municipio comprenden la población potencial y objetivo. El programa carece de información sistematizada respecto a la demanda total de apoyos, así como de una estrategia de cobertura documentada para atender a la población objetivo que especifique metas de manera periódica.

4. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención. El padrón de beneficiarios comprende a todos los habitantes del municipio, por ello no se encuentran identificados con clave única de identificación. Tampoco existe evidencia de que el programa realice medición de variables y menos aún de la periodicidad de las mediciones.

5. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Algunos indicadores son insuficientes para medir de manera adecuada el aporte del Programa a lograr responder a las diferentes necesidades de la sociedad reynense; así mismo favorecer la realización efectiva del desarrollo personal, económico, la igualdad y el bienestar social. Ninguno de los indicadores cuenta con la característica de estar redactado en términos económicos, por lo que se desconoce el costo que generará producirlos. La gran mayoría de los componentes se encuentran redactados como programas y las actividades no aparecen en la MIR.

6. Presupuesto y rendición de cuentas. En el municipio se encuentra integrado en teoría el IMPLAN, órgano que debe estar compuesto por personas de los diferentes sectores de la población, sin embargo dicho órgano no se encuentra en funcionamiento por lo que no cumple su papel de fungir como órgano de participación ciudadana; como consecuencia de lo anterior las decisiones respecto a los programas públicos se siguen tomando en el municipio sin considerar la opinión de los involucrados, lo que puede redundar en una toma de decisiones sesgadas al no estar llamando a todas las partes a la arena donde se diseñan los programas públicos municipales.

7. Complementariedades y coincidencias con otros programas municipales y/ o acciones de desarrollo social. Se encontró coincidencia o complementariedad con dos de los denominados programas en la MIR, que pudieran entenderse como acciones de desarrollo social a emprender dentro del propio programa evaluado, y que aparece el primero como 4.1.1.1. Programa de bacheo y repavimentación y el segundo como 4.1.1.3. Programa de construcción de pavimento de concreto hidráulico los cuáles coinciden entre sí en las acciones de pavimentación y repavimentación.

Luego del análisis de toda la documentación se concluye que la lógica interna del Programa contribuye de alguna manera a la solución del problema planteado, aun cuando se sugiere rediseñar el programa.

## 2.7 Análisis FODA

Además de las conclusiones anteriores, los TdR incluyen también el análisis FODA, que permite incluir hasta 5 fortalezas, 5 debilidades y 5 recomendaciones por apartado de la evaluación. Este análisis es una herramienta de planeación estratégica que pretende identificar factores internos (fortalezas y debilidades) y externos (oportunidades y amenazas) que fomentan u obstruyen el logro de los objetivos de un proyecto (Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2020; Dirección general de desarrollo curricular de la SEP, 2018). El análisis e identificación se realizan una vez que se ha dado respuesta a cada una de las preguntas, y se han detectado puntos fuertes, favorables o ventajas, así como puntos en contra, desfavorables o desventajas que presenta el programa y una vez hecho lo anterior, se está en condiciones de emitir las correspondientes recomendaciones.

El análisis fue elaborado por el equipo evaluador pero la validación no fue posible debido a que se han enfrentando diversos inconvenientes, entre ellos que una vez concluido el periodo de la administración municipal 2018-2021 los funcionarios públicos dejaron el cargo y no fue posible localizarlos. Además la página web se cerró, ya que por razones obvias, cada administración abre y administra su propia página. Otra situación fue que al inicio de la investigación la intención era evaluar completo el PMD, deseo que se recibió con agrado, ya que el municipio carece de evaluaciones supuestamente por falta de recursos económicos, por lo que aportaron toda la información y documentos necesarios para llevar a cabo el ejercicio evaluativo, sin embargo al acotar la evaluación al programa de servicios públicos ya no fue tan bien visto porque al municipio le interesaba una evaluación de todo su PMD para cumplir con la obligación de evaluar todos sus programas. Otra razón es que la evaluación se concluyó con una administración diferente quienes no fueron los implementadores del programa evaluado por lo que tampoco están legitimados para validar el presente análisis, porque dicho sea de paso, ello representaría un sesgo que podría restarle validez a los resultados de la investigación, que si bien es limitada en cuanto al alcance por ser de gabinete y no contar con los recursos suficientes como los de un equipo evaluador en su caso, fue realizada con el debido rigor metodológico.

A continuación se presenta una fortaleza, una debilidad y una recomendación por cada uno de los apartados.

1. Justificación de la creación y del diseño del programa. Fortaleza: El programa cuenta con un diagnóstico que busca dar sustento al planteamiento del problema público que pretende atender. Debilidad: no cuenta con reglas de operación. Recomendación: Elaborar las reglas de operación, así como integrar el diagnóstico del problema y los correspondientes árboles de problemas y objetivos en un solo documento.



2. Contribución a las metas y objetivos nacionales. Fortaleza: Existe vinculación del programa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Debilidad: Existe desarticulación con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Integral del Estado. Recomendación: adecuar y vincular el programa a los planes nacional y estatal de desarrollo.
3. Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad. Fortaleza: Se tiene plenamente identificada a la población beneficiaria, al ser comprendida dentro de ella a toda la población del municipio. Debilidad: El programa no cuenta con información sistematizada respecto a la demanda total de apoyos. Los componentes se encuentran redactados con la denominación de programas y no se encuentran las actividades
4. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención. Fortaleza: Los documentos normativos están difundidos públicamente en el Plan de Desarrollo municipal publicado en el Periódico oficial del Gobierno del Estado así como en la página de internet del municipio. Debilidad: No existe evidencia de que los procedimientos para otorgar los servicios a los beneficiarios están estandarizados y sistematizados. Estandarizar y sistematizar los procedimientos para otorgamiento de servicios públicos municipales, además de apegar dichos procedimientos a lo establecido en el programa.
5. Matriz de indicadores para resultados (MIR). Fortaleza: El fin está claramente especificado en su redacción. Es un objetivo superior porque el programa puede contribuir de alguna manera a mejorar las condiciones de la población reyense. Debilidad: Los componentes se encuentran redactados con la denominación de programas y no se encuentran las actividades. Recomendación: Denominar los elementos de la matriz de manera adecuada, además de agregar la actividad o grupo de actividades para cada componente.
6. Presupuesto y rendición de cuentas. Fortaleza: Los resultados principales del programa sí se encuentran actualizados y disponibles en la página de internet del municipio en el apartado de Sistema de evaluación de desempeño (SED). Debilidad: Los ejecutores del programa no propician la participación ciudadana en el diseño del programa de servicios públicos para su correspondiente incorporación en la toma de decisiones públicas. Recomendación: Integrar los órganos de participación ciudadana para que las voces de los involucrados sean escuchadas y generen las condiciones que permitan que la participación permee en los términos de la normatividad aplicable.

De manera complementaria se hizo una medición de las variables independientes transparencia, participación ciudadana y fiscalización propuestas dentro de la hipótesis para determinar si incidieron en los bajos niveles de cumplimiento del programa evaluado. Para realizar la medición se propuso utilizar la escala de medición de razón, que posee todas las propiedades de las escalas nominal y ordinal y además un punto cero, que significa la ausencia total de la característica y como máximo el valor de 100 cuando el indicador cumpla a cabalidad con la dimensión, tomando como unidad de medida el porcentaje y el valor asignado a cada dimensión es de manera equitativa.

En los casos en que una dimensión comprende dos indicadores, el 100% que corresponde a la dimensión se divide entre ambos indicadores también de manera equitativa (Espinoza, 2019). La medición se realizó con base en el análisis de la información que se encuentra publicada y disponible en la página oficial del municipio en el periodo de estudio. Posteriormente se realizó la suma de los indicadores para calcular un total que se dividió entre el número de dimensiones y así obtener un total por trimestre y finalmente se sumaron los totales de los trimestres y se dividieron entre el número de periodos evaluados para obtener el promedio general de la variable.

La transparencia se midió considerando cuatro dimensiones: 1. Información existente en la página sobre el municipio y que a su vez comprende 1a. Información sobre los bienes del municipio (inventario) y 1b. Información sobre deuda pública, que refiere a la deuda contraída por el municipio; en este caso el municipio no tiene deuda contraída; 2. Las relaciones con los ciudadanos y la sociedad, que mide 2a. La información y atención hacia el ciudadano a través de los diversos canales como la publicación de metas del programa a evaluar a través del Programa Operativo Anual (POA) y la atención que presta a los ciudadanos al momento de solicitar alguno de los servicios públicos.

En este rubro existe un apartado denominado servicios públicos donde aparecen los trámites a realizar cuando se requiere de un servicio brindado por el municipio. Además de los comprendidos dentro del artículo 115 constitucional, el municipio de estudio tiene publicados otros servicios diversos como la repatriación de cuerpos del extranjero, el costo por licencias de construcción, de cambio de uso de suelo, asesoría legal, atención médica y dental entre otros. Así mismo tiene publicados el fundamento legal del cobro en su caso y datos del lugar donde se realiza el trámite.

También esta dimensión de relaciones con los ciudadanos y la sociedad midió 2b. Las características de la página web entre los que destacan que cumpla con los requerimientos mínimos de información tales como: datos de los servidores públicos, estados financieros, presupuesto de ingresos y egresos, accesibilidad de la información, entre otras. Dentro de la transparencia también se midió 3. La información económica y financiera, que se refiere a los estados financieros del municipio, y en el último apartado información de contrataciones y servicios, que mide obras ejecutadas por administración directa.

La participación ciudadana se midió a través de 5 dimensiones: 1. el establecimiento de órganos de participación de los habitantes como son los órganos, comisiones o comités, tomando como indicador la creación del Instituto Municipal de Planeación; 2. El funcionamiento de órganos de participación ciudadana, cuyo indicador es la celebración de actas de sesiones del Instituto Municipal de Planeación; 3. La Incorporación ciudadana en la definición, implementación y evaluación de programas públicos donde el indicador es el funcionamiento del Instituto Municipal de Planeación; 4. La recepción y atención de demandas ciudadanas, cuyo indicador es las demandas ciudadanas atendidas, y 5. El reglamento de participación ciudadana, que se midió precisamente con la existencia del Reglamento.

Para medir la fiscalización se consideraron 4 dimensiones, que a su vez cada una cuenta con un indicador: 1. Las auditorías internas, que son aquellas realizadas por el personal del municipio de que se trata, y sirven para auto examinarse; 2. Las auditorías externas son aquellas verificadas por personas ajenas al municipio, incluidas la auditoría Superior de la Federación y la del Estado, que tienen por objeto prevenir prácticas irregulares y contribuir al buen gobierno. También se midió 3. El resultado de auditorías a través del informe de auditorías y 4. Las observaciones y recomendaciones atendidas de auditorías anteriores, y para medirlo se tomó como indicador el seguimiento y solventación de observaciones y recomendaciones de auditorías.

### **3. Resultados de la evaluación de diseño de acuerdo con los TdR de CONEVAL**

La valoración final del programa se presenta a continuación en un concentrado conforme al punto 2.5 mencionado en apartados precedentes, denominado criterios técnicos de la evaluación que comprende la suma de cada respuesta contestada con un Sí, además de los puntos que corresponden a cada nivel, es decir del 1 al 4 según se cumplan los

requerimientos de cada pregunta. Las preguntas contestadas con un No, representan un 0. En el apartado Matriz de Indicadores para Resultados se ha contemplado el resultado numérico sólo de 10 preguntas, y se ha dividido en igual número, ya que la pregunta 26 trata precisamente de la valoración final de la MIR y no procede una valoración cuantitativa, por lo que la respuesta es una propuesta de rediseño del programa. Por lo que ve a la pregunta 30 que abarca el apartado de complementariedades y/o coincidencias con otros programas sociales y/o acciones de desarrollo social, tampoco procede valoración cuantitativa y en dicho apartado se detectaron acciones de bacheo y repavimentación así como acciones de pavimentación de concreto hidráulico que pudieran coincidir en los beneficiarios del programa que a su vez, son todos los habitantes del municipio.

Tabla 3. Criterios técnicos de la evaluación

APARTADO	Preguntas	Puntuación por pregunta	∑ de las preguntas	Promedio ∑/número preguntas
Justificación de la creación y del diseño del programa	1 a 3	1. 2 2. 3 3. 4	9	3
Contribución a las metas y objetivos nacionales	4 a 6	4. No 5. No 6. No	0	0
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	7 a 12	7. 2, 8. No 9. No, 10. 1 11. No, 12. No	3	0.5
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	13 a 15	13. No 14. 1 15. No	1	0.333
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	16 a 26	16. No, 17. 4 18. 3, 19. 3 20. 4, 21. 3 22. 2, 23. 4 24. 3, 25. 4 26. Propuesta	30	3
Presupuesto y rendición de cuentas	27 a 29	27. No 28. 2 29. No	2	0.666
Complementariedades y coincidencias con otros programas municipales y/o acciones de desarrollo social	30			NA
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>			<b>1.249</b>

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2019).

A continuación se resume el promedio de cada apartado así como las razones producto del análisis de la información y que dieron origen a la justificación.

Tabla 4. Valoración final del programa

Tema	Nivel	Justificación
Justificación de la creación y del diseño del programa	3	El problema público está identificado en el plan municipal de desarrollo, sin embargo carece de reglas de operación y de información respecto a la fecha para revisión y actualización tanto del programa como del diagnóstico.

Contribución a las metas y objetivos nacionales	0	El logro del fin del programa abona al cumplimiento de los objetivos 1 y 6 de los ODS, sin embargo existe una desarticulación con los objetivos y metas nacionales y estatales.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	0.5	El programa no cuenta con información sistematizada respecto a la demanda total de apoyos, no existe una estrategia de cobertura documentada para atender a la población objetivo y no se tienen procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	0.333	No existen mecanismos para la depuración y actualización del padrón de beneficiarios, tampoco se encontró evidencia de que los procedimientos de entrega de bienes otorgados se apeguen al programa normativo.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	3	La MIR no comprende el nivel de actividades. Algunos indicadores no se consideran adecuados porque las unidades de medida son diversas y no permiten reflejar la dimensión del logro del objetivo. Los medios de verificación de los indicadores no son accesibles a cualquier persona, ya que las fichas técnicas de la MIR se encuentran publicadas sólo a través de medios digitales.
Presupuesto y rendición de cuentas	0.666	El programa no desglosa el costo de los gastos en que incurre para la generación de bienes y servicios. Si bien existe en la página un apartado de acceso a la información donde se reciben las solicitudes, la experiencia de los evaluadores fue negativa en este apartado, al realizar la solicitud de información para la evaluación por los canales formales, misma que no obtuvo respuesta. Tampoco se cuenta con mecanismos de participación ciudadana incorporados a la toma de decisiones.
Complementariedades y coincidencias con otros programas municipales y/o acciones de desarrollo social	NA	Se encontró complementariedad y/o coincidencias de dos acciones de desarrollo social consistentes en 4.1.1.1. Programa de bacheo y repavimentación y el 4.1.1.3. Programa de construcción de pavimento de concreto hidráulico.
Valoración final	1.249	

Fuente: CONEVAL (2019), con datos de la evaluación.

La valoración final del programa se obtiene de sumar cada uno de los apartados y dividirlos en el mismo número de apartados. En este caso aparece un apartado con NA, mismo que no se incluye en el total de apartados para realizar la división.

Por otro lado, luego de evaluar cada una de las variables se elaboró un concentrado y se agregó la variable dependiente, tomando los datos del cumplimiento del programa evaluado del SED de la página del municipio

Cuadro 2. Concentrado de variables

Trimestre	Transparencia $x^1$	Participación ciudadana $x^2$	Fiscalización $x^3$	Cumplimiento del programa de servicios públicos $y$
4to 2018	100	20	25	N/A
1er 2019	100	20	25	196.59
2do 2019	100	20	25	196.59
3er 2019	100	20	25	196.59
4to 2019	100	20	25	196.59
1er 2020	100	20	25	24.55
2do 2020	100	20	25	24.55
3er 2020	100	20	25	24.55
4to 2020	100	20	25	24.55
1er 2021	100	20	25	9.69
2do 2021	100	20	25	9.69
3er 2021	50	20	25	9.69

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la evaluación de variables y del SED. El 4to trimestre del año 2018 no cuenta con la información necesaria en el apartado del cumplimiento del programa.

#### 4. Discusión

El resultado de la evaluación fue de 1.249 de máximo 4.0. Estos resultados indican que el diseño del programa cumple en un 31.225% con los requerimientos establecidos en los TdR de CONEVAL. Entre las inconsistencias detectadas se encuentra que el programa no cuenta con reglas de operación, tampoco incluye los respectivos árboles de problemas y objetivos y la MIR no comprende el conjunto de actividades-indicadores-medios de verificación de ese nivel, los objetivos del PMD que a su vez contiene al programa evaluado no se encuentran alineados con los planes de desarrollo estatal y nacional. Así mismo el IMPLAN no se encuentra en funcionamiento por lo que no cumple su papel de fungir como órgano de participación ciudadana en el municipio. Estos resultados demuestran que el programa evaluado es ineficaz al no cumplir con los objetivos propuestos, lo que implica que contribuye al mejoramiento de la problemática del municipio en un porcentaje bajo.

Por lo que ve a cada una de las variables, la transparencia obtuvo un 95.8% en promedio al contar prácticamente con toda la información en la página y tenerla disponible a los ciudadanos, de lo que se deduce que esta variable no incide en el bajo nivel de cumplimiento del programa evaluado. La participación ciudadana obtuvo un 20% de cumplimiento al contar sólo con un documento de creación del IMPLAN y el resto de los indicadores con 0% y la fiscalización apenas alcanzó el 25% ya que en esta dimensión sólo se cuenta con las Auditorías realizadas por terceros.

En el cuadro 6 se concentró el resultado de cada una de las variables independientes y se tomó el cumplimiento del programa de servicios públicos de acuerdo al SED del municipio, donde se observa que en 2019 se obtuvo un cumplimiento de 196.69%, debido a que en 2 apartados relacionados con los residuos sólidos así como el relativo a panteones aparecen con más del 100% de cumplimiento, y el alumbrado público aparece con 1,132.63% de cumplimiento. Al respecto de esto último debe decirse que dicho porcentaje refiere al mantenimiento de la red de alumbrado público del municipio y a que dentro de las metas se señaló que se atenderían 950 servicios y de acuerdo al SED se atendieron 10,760. Lo anterior no significa en sí que el municipio esté cumpliendo con sus metas y objetivos; el haber obtenido un porcentaje tan alto en el programa de servicios públicos se debe a que se atendió un número mayor de servicios que sólo implica primero, la atención a las demandas y necesidades de la población y segundo una mala planeación y programación de las metas. Por otro lado, el que se atienda en algunos rubros un mayor número de servicios a lo programado ello no entraña por sí, que se esté cumpliendo a cabalidad con el resto del programa con independencia que los números reflejen un porcentaje mayor al 100%. En relación con el año 2020 el cumplimiento bajó a 24.55% y los últimos 3 trimestres del periodo evaluado apenas se llegó a 9.69%.

Debe destacarse que en el año 2018 en el apartado del cumplimiento del programa de servicios públicos municipales aparece una leyenda de error, debido a que en los apartados de estética e infraestructura urbana se obtuvo la misma leyenda ya que los referidos rubros carecen de avance, de meta o de ambos y dichos apartados son los que alimentan al SED, por esta razón se utilizó N/A. Los niveles más bajos de cumplimiento se observan en los rubros de infraestructura urbana, parques y jardines y recolección de residuos sólidos.

Las políticas y programas públicos son la manera en que los gobiernos pretenden atender las necesidades de la población. La evaluación de diseño permite analizar la coherencia del programa público es decir, si con la intervención pública se soluciona o se mejora la situación problemática. En ese sentido y luego de los resultados de la evaluación se demuestra que al obtener un 31.225% el programa evaluado no está cumpliendo a cabalidad con el objetivo de “lograr responder a las diferentes necesidades de la sociedad reynense; así mismo favorecer la realización efectiva del desarrollo personal, económico, la igualdad y el bienestar social” (H. Ayuntamiento Constitucional de Los Reyes, Michoacán, 2019) y en consecuencia no está solucionando el problema planteado.

Por otro lado, en el municipio de estudio no existen investigaciones ni evaluaciones del PMD ni de alguno de los programas, ello se puede corroborar en el apartado del PAE en la página oficial del municipio, donde únicamente se encuentra el oficio con los anexos correspondientes pero no existen evaluaciones a programas públicos municipales. Esta práctica se viene repitiendo desde el año 2016 en que se estableció la obligatoriedad de los municipios de evaluar sus programas. Todo lo mencionado con anterioridad llevó a emprender la presente investigación, misma que buscaba determinar si la ausencia de algunos factores en el diseño del programa impactó en el cumplimiento de objetivos **del programa** de servicios públicos municipales. También se aspira incidir en un mayor involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos de la localidad, así como aportar elementos hasta ahora ignorados que coadyuven en el fortalecimiento de la administración municipal.

Por todo lo anterior y al no tener un punto de referencia en el municipio, no fue posible contrastar ni comparar los resultados de la evaluación con resultados anteriores. La investigación en los términos que se plantea aporta elementos para conocer la complejidad del municipio en específico, pudiendo contribuir en un segundo momento a diseñar una



política pública que redireccione al municipio hacia una administración que preste mejores servicios públicos, alejada de las buenas intenciones, que involucre a los interesados y apegada a las necesidades y condiciones que imperan en la municipalidad, cuyos resultados pudieran ser sistematizados e incorporados al conocimiento de la región para sentar un precedente y encausarlo hacia la práctica de la evaluación.

## 5. Conclusiones

El programa muestra que existen inconsistencias en su diseño al cumplir en un 31.225% con sus objetivos, en consecuencia está resolviendo la problemática que dio origen a la intervención pública a ese nivel. No obstante lo anterior, los servicios públicos municipales como atribución de los municipios no pueden desaparecer de las agendas públicas, la obligación de su otorgamiento encuentra sustento en el artículo 115 constitucional por lo que los programas relacionados con servicios públicos deben incluirse forzosamente en los planes de desarrollo de los municipios porque representan la esencia de los gobiernos locales.

De las tres variables independientes propuestas en la hipótesis, la transparencia es la que corresponde en su totalidad al gobierno municipal, debido a que todas las dimensiones e indicadores de se encuentran relacionadas con atribuciones encomendadas a las autoridades locales. La participación ciudadana juega un papel crucial al involucrar a los habitantes en la toma de decisiones y en el monitoreo del desempeño de los servicios públicos, lo que genera un mayor compromiso y sentido de pertenencia a la comunidad, sin embargo, a ninguna sociedad puede obligarse a participar, por el contrario son las sociedades las que se interesan y exigen su derecho de intervenir en la toma de decisiones gubernamentales.

Por lo que ve a la fiscalización es de destacarse que no depende en su totalidad de las atribuciones encomendadas al gobierno local, ya que una de las dimensiones de la variable es la de Auditorías externas, que corresponde realizarlas a los entes fiscalizadores ya sea del Estado o la federación. En la hipótesis de la investigación se propone que la ausencia de las variables evaluadas en el diseño del programa incide en el bajo cumplimiento de objetivos del programa de servicios públicos municipales, misma que se admite de manera parcial, por lo que ve a que se demostró que no se contemplaron en el diseño del programa evaluado la participación ciudadana y la fiscalización, y se demostró que el municipio si bien no contempló la transparencia en el diseño del programa, la administración local si cumple en la página con las dimensiones y los indicadores que se utilizaron para medirla, esto es así ya que obtuvo un 95.8%, por lo que se concluye que no fue omitida y por tanto no incide en el cumplimiento de objetivos del programa evaluado.

La evaluación de diseño al programa de servicios públicos municipales es pertinente, ya que el referido programa se clasifica como de nueva creación en razón de que se elabora cada tres años por la administración pública municipal, y una vez concluido el periodo de duración de la administración en turno se está en condiciones de emitir juicios de valor respecto a su contribución al mejoramiento del problema público, su pertinencia y en cuanto a su racionalidad y coherencia, ya que la metodología empleada utiliza parte de la evaluación cuantitativa en el concentrado de valoración final del programa donde se asigna un número de acuerdo a la calificación que se obtiene en cada una de las 30 preguntas, así como una valoración cualitativa en las conclusiones como en el análisis FODA.

Al no encontrarse integrado y funcionando el IMPLAN, todas las atribuciones a él encomendadas o se están dejando de realizar o se están realizando sin la participación de los ciudadanos, tal como lo establece la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, lo

que implica invariablemente la ausencia de una parte medular en el diseño, implementación y evaluación de los planes y programas de la administración pública municipal, por ser ellos quienes conocen la problemática local. Así mismo, el municipio de estudio no está cumpliendo con las obligaciones que le impone la Ley de Planeación en su artículo 2º de evaluar los resultados de la planeación que debe llevarse a cabo luego de la fijación de metas, objetivos, estrategias y prioridades.

El presupuesto asignado al municipio para el programa de servicios públicos municipales, no obstante que no cumpla con sus objetivos, se considera como un presupuesto devengado. No se reasigna ni se devuelve a la fuente de origen del mencionado presupuesto. Es necesario que la cultura de la evaluación de los programas públicos permee y que los gobiernos locales cumplan con esa obligación que les fue impuesta desde el año 2016.

Este estudio proporciona a los habitantes del municipio un análisis sustentado de manera científica del resultado de la gestión de la administración local respecto al otorgamiento de los servicios públicos durante el periodo 2018-2021, que justifica de manera plena futuras exigencias de los ciudadanos para conformar los órganos de participación ciudadana y para demandar a las instancias fiscalizadoras el desempeño de sus atribuciones conforme a la normatividad aplicable. También es una herramienta para quienes ostentan y han ostentado el poder político e incluso para quienes aspiran a ocupar algún cargo público en el municipio, para dar muestra de las acciones emprendidas y sus resultados, así como para una toma de decisiones informada que permita a los administradores municipales llevar a los ciudadanos servicios públicos que promuevan el desarrollo económico, reduzcan las desigualdades y fortalezcan la cohesión social.

### Referencias bibliográficas

- Barzelay, M. (2002). La nueva gestión pública. Una invitación al diálogo globalizado. *Estado, gobierno, gestión pública*, Año 1, núm. 2, Chile.
- Cabrero, E. (1997). Del administrador al gerente público. Un análisis de la evolución y cambio de la administración pública y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales. INAP, México.
- Castro, E. y Gómez, R. (2021) El contexto de las políticas públicas en materia de derechos fundamentales. *Cimexus*, volumen XVI, número 1.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019). Términos de Referencia de la evaluación de diseño.
- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. Gestión y política pública, Volumen XXVI, número 2. México, CIDE.
- Guerrero, E. (2008). Para entender la transparencia. México, Nostra ediciones, México, 92 pp.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Los Reyes, Michoacán, (2019a). Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021, Periódico Oficial del Estado de Michoacán. 18 de enero de 2019.
- , (2019b). Presupuesto de Ingresos y Egresos 2019, Periódico Oficial del Estado de Michoacán. 21 de enero de 2019.
- , (2020). Presupuesto de Ingresos y Egresos 2020, Periódico Oficial del Estado de Michoacán. 5 de febrero de 2020.
- Herrera, H., (2011). Evaluación del desempeño municipal, propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán. INAP, México.



- Instituto de Planeación del Estado de Michoacán (2018). Guía metodológica Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021. Gobierno de Michoacán.
- (2019). IMPLAN Instituto Municipal de Planeación proceso de conformación, áreas, funciones y herramientas básicas para su operación. Gobierno de Michoacán.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2022). Manual de servicios públicos municipales. La médula del municipio. México. Secretaría de Gobernación.
- Jordana, J. (2007) El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- Kerlinger, F. (s.f.). Investigación del comportamiento, Chile, Mc. Graw-hill interamericana.
- Lindblom, C. (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas, traduc. Eduardo Zapico Goñi, Ministerio para las administraciones públicas, Madrid, 160 pp.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in government*. Cambridge, MA, Harvard University Business School Press.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, Ed. Flacso.
- Programa Anual de Evaluación (2019)

### Dictiotopografía

- Auditoría Superior del Estado de Michoacán (2020), recuperado 8 de marzo de 2020, en [http://www.asm.gob.mx/?page\\_id=90](http://www.asm.gob.mx/?page_id=90)
- Barzelay, M. (2003). La nueva gerencia pública: Invitación a un diálogo cosmopolita. *Gestión y política pública*, volumen XII, núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México D.F. 241-251 pp., URL [Redalyc.La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita](#) fecha de consulta: 14 de mayo de 2020.
- Benalcázar, J. (s.f) Participación ciudadana y control de la corrupción. URL [PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL DE LA CORRUPCIÓN \(unam.mx\)](#), fecha de consulta: 8 de marzo de 2020.
- Cámara de Diputados (2005). Decreto que reforma el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 24 de agosto de 2005.
- (2022). Ley General de Desarrollo Social. URL <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf> fecha de consulta: 30 de Julio de 2023.
- (2023). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. URL <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> fecha de consulta: 12 de junio de 2023.
- Cepeda, S., (2006). "¿Qué es la gerencia pública?", *Episteme*, número 8 Año 2, Julio-Septiembre. URL <https://www.uvmnet.edu/investigacion/episteme/numero7-06/> fecha de consulta: 14 de agosto de 2019.
- Congreso del Estado de Michoacán, (2016). Ley de Transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales del Estado de Michoacán, URL [1-11295 1661889387 COMPILADO 2022AGO10 DEC 169 LEY TRANSPARENCIA.pdf \(michoacan.gob.mx\)](#) fecha de consulta 15 de septiembre de 2023.

- Congreso del Estado de Michoacán. (2023) Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo. URL [LEY-ORGÁNICA-MUNICIPAL-DEL-ESTADO-REF-8-DE-AGOSTO-DE-2023.pdf \(congresomich.gob.mx\)](https://congresomich.gob.mx/LEY-ORGANICA-MUNICIPAL-DEL-ESTADO-REF-8-DE-AGOSTO-DE-2023.pdf), fecha de consulta 10 de septiembre de 2023.
- Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social (2007) Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. 1ª secc. URL [SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA \(coneval.org.mx\)](https://www.coneval.org.mx/SECRETARIA-DE-LA-FUNCION-PUBLICA) fecha de consulta: 15 de Agosto de 2019.
- Dirección general de desarrollo curricular de la SEP (2018). Análisis FODA. Diagnóstico de las condiciones de la escuela para preparar la entrada en vigor de la autonomía curricular. URL [Análisis FODA \(sep.gob.mx\)](https://www.sep.gob.mx/Analisis-FODA) fecha de consulta 24 de septiembre de 2023.
- Espinoza, E. (2019). Las variables y su operacionalización en la investigación educativa. Segunda parte. *Revista Conrado* 15(69), URL <http://conrado.ucf.edu.cu/index.php/conrado> fecha de consulta: 12 de julio de 2023.
- Guerrero, O. (2003). Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política? *Revista Venezolana de Gerencia*, Volumen 8, núm. 23, URL <https://www.redalyc.org/pdf/290/29002302.pdf> fecha de consulta: 12 de mayo de 2020.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, (2022). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. URL [Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana \(ENSU\) \(inegi.org.mx\)](https://inegi.org.mx/Encuesta-Nacional-de-Seguridad-Publica-Urbana-ENSU) fecha de consulta: 17 de julio de 2023.
- Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto público y Contabilidad gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo (2022). [https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2014/1-8498\\_1684782298\\_COMPILADO%202022DIC21%20DEC%20324%20LEY%20PLANEACION%20HACENDARIA.pdf](https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2014/1-8498_1684782298_COMPILADO%202022DIC21%20DEC%20324%20LEY%20PLANEACION%20HACENDARIA.pdf) fecha de consulta 6 de enero de 2023.
- López, S. (2017). La transparencia gubernamental. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, URL [19.pdf \(unam.mx\)](https://www.unam.mx/19.pdf) fecha de consulta: 18 de mayo de 2020.
- Martínez, J. (2009). La nueva gerencia pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país, *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, Num. 49, URL <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1273> fecha de consulta: 19 de diciembre de 2018.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (2018). Reformas de la política económica: Going for growth. URL [MEX-ESP-Media-Going-for-Growth-2018.pdf \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/MEX-ESP-Media-Going-for-Growth-2018.pdf) fecha de consulta: 20 de julio de 2023.
- (s.f.) Alcanzar los ODS en las ciudades y las regiones, en [Alcanzar los ODS en las ciudades y las regiones - OECD](https://www.oecd.org/Alcanzar-los-ODS-en-las-ciudades-y-las-regiones-OECD) fecha de consulta: 17 de abril de 2020.
- Rivas, L., y Ocampo, B. (2006). Estructuras de organización y competencias de los órganos de fiscalización en países desarrollados y su comparación con el caso de México. *Universidad & Empresa*, 5(11), URL <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/empresa/article/viewFile/941/842> fecha de consulta: 2 de junio de 2020.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008) Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño. Diario Oficial de la Federación, Primera sección, 31 de Marzo de 2008. URL [DGJE-DOF-INECEPTUM](https://www.dgje-dof-inecceptum.gob.mx/DGJE-DOF-INECEPTUM)



[MARZO 31 08 SHCP ACUERDO .PDF \(www.gob.mx\)](#), fecha de consulta: 12 de septiembre de 2023.

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (2020). Análisis FODA Academia de liderazgo URL [Análisis FODA \(uah.edu.mx\)](#), fecha de consulta: 24 de septiembre de 2023.