

RESUMEN

El presente proyecto de investigación, está relacionado con la obtención de un diagnóstico sobre la organización que prevalece en los municipios de los Estados de Zacatecas y Nuevo León, que se encuentran inscritos en el Programa de la Agenda para el Desarrollo Institucional (ADM), emitida por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). La ADM se define como “una herramienta de gran utilidad para ayudar a los municipios a detectar sus prioridades y diseñar las acciones correspondientes que permitan alcanzar resultados concretos y verificables, y sobre todo, que la ciudadanía pueda avalar” (INAFED, Agenda para el Desarrollo Municipal, 2016). De acuerdo al artículo 115 Constitucional, el Municipio “es la célula básica de la división política del país” el cual se forma por tres elementos fundamentales: Población, Territorio y Gobierno. La administración pública municipal abarca entre otros aspectos, la función organizativa de los municipios, que se presume de manera hipotética, no es el adecuado ni cumple con los estándares de gestión y de desempeño establecidos en la ADM. Parafraseando a (Certo, 1992) la organización crea y mantiene relaciones entre todos los recursos organizacionales, indicando cuáles de éstos pueden ser usados en cada una de las actividades, asimismo, cómo y dónde se usarán. Se elaboró y aplicó un cuestionario al personal de mandos medios tanto en los municipios del Estado de Zacatecas como del Estado de Nuevo León a efecto de comparar los resultados obtenidos. Dicho instrumento se diseñó con fundamento en los criterios de verificación de la ADM. Se realizó una investigación exploratoria. Los resultados obtenidos muestran las frecuencias, las relaciones entre las variables calculadas, mostrando aquellas que resultaron significativas, las cuales dan cuenta de una mediana a adecuada organización de la administración municipal en los Estados de Nuevo León y Zacatecas.

PALABRAS CLAVE: *municipios, organización, estándares, agenda.*

ABSTRACT

The present research project, is related to obtaining a diagnosis of the organization prevailing in the municipalities of the states of Zacatecas and Nuevo Leon, which registered are in the Program Agenda Institutional Development (ADM) issued by the National Institute for Federalism and Municipal Development (INAFED). The ADM is defined as “a useful tool if to help municipalities an identify their priorities and design appropriate actions to achieve concrete and verifiable results, and above all, that citizens can endorse” (INAFED, Agenda Municipal Development, 2016). According to Article 115 of the Constitution, the municipality “it is the basic cell of the Political Division of the Country” which is formed by three fundamental elements: population, territory and government. Municipal public administration covers among other things, the organizational role of the municipalities, which will assume hypothetically, there is right and meets the performance standards set out in the management and ADM. Paraphrasing a (Certo, 1992) the Organization maintains and creates relationships between all organizational resources, indicating which of these can be used in each of the activities also how and where they will be used. Of was developed and implemented a questionnaire cabbage personal media controls both municipalities in the state of Zacatecas and the State of Nuevo Leon effect compare the results. This instrument was designed based on the criteria for verifying the ADM. A descriptive study was conducted exploratory type. The results account for a median of a proper organization of the municipal administration in the states of Nuevo Leon and Zacatecas, give pretending to know a corresponding governmental and establish Government-University Link. *Keywords:* municipalities, organization, standards, agenda.

Doctora Reina Margarita Vega-Esparza. Doctora en Metodología de la Enseñanza. Profesor e Investigador de la Unidad Académica de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Domicilio: Calle Comercio y Administración sin número Fraccionamiento Progreso, Colonia Centro, Código Postal 98000. Zacatecas, Zacatecas, México. Correo electrónico: reinavega_62@yahoo.com.mx

Doctora María Teresa Villegas Santillán-Ponce. Doctora en Administración Pública. Directora de la Unidad Académica de Contaduría y Administración en la Universidad Autónoma de Zacatecas. Domicilio: Calle Comercio y Administración sin número Fraccionamiento Progreso, Colonia Centro, Código Postal 98000. Zacatecas, Zacatecas, México. Correo electrónico: cpmtnvs@hotmail.com

Doctora Blanca Isabel Llamas-Félix. Doctora en Administración Pública. Profesor-Investigador de la Unidad Académica de Contaduría y Administración en la Universidad Autónoma de Zacatecas. Domicilio: Calle Comercio y Administración sin número Fraccionamiento Progreso, Colonia Centro, Código Postal 98000. Zacatecas, Zacatecas, México. Correo electrónico: isabelllamas@gmail.com

EL PROGRAMA DE LA AGENDA
PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL:
UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA
ORGANIZACIÓN QUE PREVALECE EN LOS
MUNICIPIOS DE LOS ESTADOS DE ZACATECAS
Y DE NUEVO LEÓN, MÉXICO

*THE AGENDA FOR THE MUNICIPAL DEVELOPMENT
AGENDA: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE
ORGANIZATION PREVAILING IN THE MUNICIPALITIES OF
THE STATES OF ZACATECAS AND NEW LEON, MEXICO*

Fecha de recepción: 30/11/2015 Fecha de aceptación: 20/02/2016

Reina Margarita Vega-Esparza
María Teresa Villegas Santillán-Ponce
Blanca Isabel Llamas-Félix

INTRODUCCIÓN

El Programa 21 o Agenda 21 se acordó en el año de 1992, en la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible organizada por Naciones Unidas en Río de Janeiro (Brasil), en la denominada Cumbre de la Tierra, la cual fue suscrita por 172 países y tuvo como principal objetivo apoyar las iniciativas tendientes a construir un modelo de desarrollo sostenible para el siglo XXI, signando un compromiso a diseñar, observar y aplicar políticas en materia ambiental, social, cultural y económica.

De tal manera, que cada país, región o localidad desarrollaría su propia Agenda Local 21, centrada en los acuerdos antes descritos, hasta llegar a

conjuntar un programa de políticas orientadas a lograr la sostenibilidad de las naciones, y como consecuencia, tendiente a mejorar la calidad de vida de los habitantes, considerando la participación ciudadana, de los poderes políticos de los gobiernos, asociaciones civiles y los propios habitantes.

En ese entonces, se acordó que en la Agenda 21 se debían contemplar tres aspectos: la sostenibilidad medioambiental, la justicia social y el equilibrio económico.

La Agenda 21 (con más de 900 páginas) tiene 40 capítulos, divididos en cuatro áreas temáticas primordiales:

INTRODUCCIÓN

Sección I: Dimensiones Económicas y Sociales

Sección II: Conservación y Gestión de los Recursos para el Desarrollo

Sección III: Fortalecimiento de los Grupos Principales

Sección IV: Medios de Ejecución

El capítulo 28 de la Agenda 21 “Local”, considera dos puntos importantes para su desarrollo por un lado, las bases para la acción y por otro lado los objetivos con fechas concretas que deberán acatarse por parte de los países pertenecientes a las Naciones Unidas y que se citan textualmente:

- a. “Para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre un ‘Programa 21 local’ para la comunidad;
- b. Para 1993, la comunidad internacional debería haber iniciado un proceso de consultas con el objeto de aumentar la cooperación entre las autoridades locales;
- c. Para 1994, los representantes de las asociaciones municipales y otras autoridades locales deberían haber incrementado los niveles de cooperación y coordinación, con miras a aumentar el intercambio de información y experiencias entre las autoridades locales;
- d. Debería alentarse a todas las autoridades locales de cada país a ejecutar y supervisar programas encaminados a lograr que las mujeres y los jóvenes estuvieran representados en los procesos de adopción de decisiones, planificación y ejecución” (ONU, 1992).

En México, a raíz de ello, se elabora el Programa Agenda Desde lo Local, cuyos parámetros se sustentan en la Agenda Local 21 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), contando para ello, con la participación de investiga-

dores, profesores y funcionarios de los gobiernos municipal, estatal y federal, así como de organizaciones no gubernamentales.

Antes de ello, el Poder Ejecutivo Federal creó en el año 2002 a través de la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) antes Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), con el propósito de lograr entre otros, el siguiente objetivo: “Abrir los espacios permanentes de participación para los gobiernos estatales y municipales, legisladores, académicos, organismos sociales y sociedad en general, para la formulación y aplicación conjunta de las tareas necesarias para la construcción de un Auténtico Federalismo (INAFED, Agenda para el Desarrollo Municipal, 2016).

En el año 2004, se aplicó por primera vez el Programa de la Agenda desde lo Local, verificándose 26 municipios de acuerdo al Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED, Agenda 21 desde lo Local, 2004). Posteriormente en el 2011, se verificaron 603 municipios, pertenecientes a 28 estados de la República Mexicana. Ya para ese año, el Consejo Nacional desde lo Local, había revisado y acordado que el Programa incluyera 38 indicadores con 298 parámetros, implementándose de manera oficial en el 2012.

En el año 2014, el mismo instituto a efecto de adaptar, adoptar, mejorar y actualizar algunos de los indicadores, emitió el Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM) el cual tiene como objetivo fundamental el de “fortalecer las capacidades institucionales a partir de un diagnóstico de gestión, así como la evaluación del desempeño de sus funciones constitucionales, con el fin de contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población” (INAFED, Agenda para el Desarrollo Municipal, 2016).

En el año 2015, la ADM fue sometida a algunas modificaciones, denominándose actualmente Nuevo Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, que comparativamente con el anterior, tal como lo retrata el INAFED, se trata de un instrumento renovado que medirá la gestión y el desempeño de los municipios a partir de indicadores con parámetros rigurosos, enfocados primordialmente a medir la cobertura y calidad de los servicios básicos. Una de las cuestiones a resaltar es que se pretende revisar anualmente los parámetros establecidos en dicho programa para adaptarlos a las necesidades de los municipios.

Planteamiento del problema

Los municipios requieren de una organización administrativa que de acuerdo a la normatividad vigente, al Plan de Desarrollo Municipal, a los indicadores de gestión y de desempeño que se establecen en el Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal y en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, coadyu-

ven al fortalecimiento de la capacidad institucional de los municipios, orientada a brindar un mejor servicio a los habitantes.

Los municipios como parte central del aparato gubernamental, deben tener una organización administrativa acorde a sus funciones constitucionales y a la Agenda para el Desarrollo Municipal, por lo tanto, es insoslayable diagnosticar el estado actual que guardan para la toma de decisiones.

Objetivo general

Elaborar un diagnóstico sobre el estado que guarda la organización de la administración pública municipal, en los municipios del estado de Zacatecas y de Nuevo León, considerando los indicadores de gestión y de desempeño, establecidos en el Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal y realizando una comparación de los resultados obtenidos.

FUNDAMENTO TEÓRICO

En el ámbito municipal, se detectan necesidades imperantes de la población, el cual está representado por un espacio geográfico, social, cultural, económico y político donde convergen gobernantes y gobernados.

El artículo 115 constitucional dice que: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada el 29 de enero de 2016).

En su fracción II, establece: “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”. Asimismo, faculta a los municipios a aprobar, entre otras, de acuerdo con las leyes en materia municipal las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que tengan como propósito la organización de la administración pública municipal.

En el mismo tenor, el municipio “es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal. Está regido por un ayunta-

miento y es, con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado” (INAFED, Los municipios en México: Facultad reglamentaria, 2012).

Aludiendo a una perspectiva sobre lo que es la Administración Pública: “es la expresión institucional concreta del gobierno. Su fin es coadyuvar al logro de los objetivos de cada rama del poder público. Los poderes legislativos, las judicaturas y los órganos ejecutivos requieren del proceso” (Guerrero Orozco, 1997).

Parafraseando a Castelazo (2007) es importante señalar que la profesionalización de las administraciones públicas implica emprender y mantener un sistema con múltiples entradas, procesos y salidas, ya que su consolidación implica la modificación de las leyes y/o estatutos orgánicos de aquello vinculado al orden laboral, por la reingeniería permanente de procesos, las especificaciones de la utilización del espacio administrativo, las reglas del gasto corriente en la gestión pública. La corresponsabilidad comienza desde su planeación, aprobación, implementación de políticas públicas y, transcurre hasta su evaluación.

La administración implica en cualquier tipo de organización –por supuesto sin excluir una entidad gubernamental– utilizar y manejar los recursos de manera eficiente en pro de los objetivos establecidos.

De esta manera, la Administración se define como “el proceso de alcanzar metas organizacionales trabajando con y por medio de personas y otros recursos organizacionales” (Certo, 1992).

Asimismo, Chiavenato (2002) la define como “el proceso de planear, organizar, dirigir y controlar el empleo de los recursos organizacionales para alcanzar determinados objetivos de manera eficiente y eficaz”.

Analizando los dos conceptos anteriores, se observa que los dos autores coinciden en que la administración es un proceso en donde se interrelacionan recursos de diversa índole, a fin de lograr los objetivos propuestos por una organización.

Koontz O’Donell (citado en Chiavenato, 2002), establece que la Administración es la “creación de un ambiente eficaz para que las personas trabajan en grupos organizacionales formales”.

Ello refuerza los dos conceptos anteriores, enfatizando la importancia de crear un ambiente adecuado para llevar a cabo las actividades propuestas, mediante una serie de etapas a realizar, como parte del proceso administrativo que son:

1. “La planeación implica la elección de tareas que deben ser ejecutadas para alcanzar las metas organizacionales, esbozando la forma en que dichas tareas deben ser realizadas, e indicando el momento en que se deben ejecutar.

2. La organización puede concebirse como la asignación de tareas desarrolladas durante la planeación a diversos individuos, grupos o ambos dentro de la empresa.
3. La influencia es otra de las funciones básicas dentro del proceso administrativo. Esta función también se conoce como motivación, liderazgo, dirección o desempeño y se relaciona principalmente con las personas dentro de las organizaciones.
4. El control es la función administrativa a través de la cual los administradores: a) reúnen información que mide el desempeño reciente dentro de la organización; b) comparan el desempeño actual con los estándares preestablecidos de desempeño, y c) a partir de esta comparación, determinan si la organización debe ser modificada para satisfacer los estándares preestablecidos” (Certo, 1992).

Cabe señalar que algunos de los autores proponen diferentes etapas, sin embargo, todas conducen al logro del mismo objetivo, además algunos de ellos, resaltan la gran importancia que tiene la planeación dentro del proceso administrativo, siendo todas éstas, necesarias e imprescindibles.

El tema que se está desarrollando en esta investigación relacionado con la organización, como parte fundamental también del proceso administrativo, se pueden señalar algunos conceptos:

La organización “es una estructura dentro de la cual se ejecutan las tareas administrativas y las operativas” (Albers, 1984). Para el autor, la etapa de organización forma parte de la planeación.

Dependiendo del contexto donde se utilice, la organización puede tener diferentes significados:

- Como unidad o entidad social en que las personas interactúan para alcanzar objetivos comunes, la cual se subdivide a su vez en: formal e informal.
- Como función administrativa y parte del proceso administrativo de organizar, estructurar e integrar los recursos y órganos encargados de administrar y establecer relaciones entre ellos (Chiavenato, 2002).

De cualquier manera, las entidades públicas y privadas requieren de organización, lo cual significa agrupar e integrar los recursos con que cuenta, definir la estructura organizacional, estableciendo la división del trabajo y los niveles jerárquicos de responsabilidad y autoridad, todo encaminado al logro de los objetivos.

Un municipio es un espacio geográfico, donde se lleva a cabo una convivencia directa con los habitantes, por lo cual es importante, que los procesos admi-

nistrativos sean eficientes a fin de dar satisfacción a la demanda de estos, resultando necesaria una evaluación permanente sobre los mismos.

Por su parte Penagos (2009), comenta que “la forma más limitada de descentralización y fortalecimiento de la gestión institucional es utilizando la revisión de procesos, que no es otra cosa más que un traslado de autoridad de las unidades centrales a organismos, autoridades reguladoras o consejos de administración”.

Para lograr fortalecer las capacidades institucionales de los municipios, el Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal, emitido por el INAFED tiene una estructura tal que coadyuva en la organización de estos entes, la cual se muestra en las tablas 1 y 2.

Tabla 1. Agenda Básica para el Desarrollo Municipal	
A.1. Planeación del territorio A.1.1 Planeación urbana A.1.2 Ordenamiento ecológico A.1.3 Reservas territoriales A.1.4 Gestión integral de riesgos A.1.5 Tenencia de la tierra	A.2. Servicios Públicos A.2.1 Construcción de calles A.2.2 Mantenimiento de calles A.2.3 Agua potable A.2.4 Drenaje y alcantarillado A.2.5 Aguas residuales A.2.6 Limpia A.2.7 Residuos sólidos A.2.8 Parques y jardines A.2.9 Alumbrado público A.2.10 Mercados y centrales de abasto A.2.11 Panteones A.2.12 Rastro
Sección A	A.4. Desarrollo Institucional A.4.1 Transparencia y acceso a la información pública A.4.2 Ingresos propios A.4.3. participaciones y aportaciones federales A.4.4 Egresos A.4.5 Deuda A.4.6 Organización A.4.7.Planeación A.4.8 Capacitación A.4.9 Tecnologías de la información A.4.10 Gestión de recursos estatales y federales A.4.11 Armonización contable y rendición de cuentas
A.3. Seguridad Pública A.3.1 Seguridad pública A.3.2 Policía preventiva A.3.3 Tránsito	

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED (2014).



Tabla 2. Agenda Ampliada para el Desarrollo Municipal.

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

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED (2014).

La Agenda para el Desarrollo Municipal pretende entre otros aspectos, conocer el estado que guarda la administración pública municipal a través de un autodiagnóstico en materia normativa, administrativa, programática y de vinculación. Específicamente este estudio se enfocará al Eje A.4. Desarrollo Institucional.

Para lograr su objetivo, la ADM consta de 29 temas de la sección A y 14 en la sección B, los cuales se miden mediante indicadores de gestión (cualitativos) y de desempeño (cuantitativos), los cuales a su vez, se dividen en dimensiones.

La Agenda Básica que se refiere a la sección A, es de aplicación general para todos los municipios inscritos, en donde se evalúan temas relacionados con responsabilidades constitucionales, considerando los cuatro ejes fundamentales: Planeación del Territorio, Servicios Públicos, Seguridad Pública y Desarrollo Institucional como se observa en la tabla 1.

La Agenda Ampliada, que se contempla en la sección B según la tabla 2, es de aplicación obligatoria para todas las capitales y municipios, cuya población sea mayor a 200,000 habitantes y voluntaria para el resto, en donde se evalúan temas que aunque no forman parte todavía de las funciones constitucionales, si tienden al desarrollo integral de los ciudadanos en coordinación con otros niveles de gobierno a través de los siguientes rubros: Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Desarrollo Ambiental.

El INAFED, establece criterios de semaforización, los cuales consisten en que si los resultados son aceptables de acuerdo a los parámetros establecidos se selecciona el color verde para indicarlo. El color amarillo, si los resultados obtenidos se consideran por debajo de lo aceptable; y el color rojo, si los resultados son inexistentes o definitivamente no aceptable. El proceso que se sigue es: inscripción de los municipios al Programa (febrero a abril), autodiagnóstico (marzo a mayo), mejora (marzo a julio), actualización del diagnóstico

(julio), verificación (mayo a agosto) y, por último, la revisión, procesamiento y entrega de resultados (septiembre a octubre).

En el caso del estado de Zacatecas y de acuerdo al (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones, 2010), el único municipio que cumple con este parámetro es Fresnillo, pues su población es mayor a 200,000 habitantes, aunque no está inscrito en la ADM. Por lo que respecta a Nuevo León, cinco de los ocho municipios se encuentran dentro de este supuesto.

Los parámetros contemplados tanto en la sección A y B, tienden a medir la cobertura y los servicios básicos, asimismo evaluar y reconocer los resultados del desempeño de las funciones constitucionales de los municipios, a través de indicadores cuantitativos que midan la eficiencia, eficacia y calidad de las acciones realizadas.

La ADM pretende entre otros aspectos, conocer el estado que guarda la administración pública municipal, a través de un autodiagnóstico en materia normativa, administrativa, programática y de vinculación. Específicamente este estudio se enfocará al Eje A.4. Desarrollo Institucional, punto A.4.6 Organización, el cual contempla puntos importantes que se describen en la tabla 3.

Tabla 3. Estructura del punto A.4.6 Organización.			
Indicador	Descripción	Nivel	Dimensión
A.4.6.1	Marco normativo en materia de organización de la Administración Pública Municipal	Gestión	Marco legal
A.4.6.2	Diagnóstico de organización de la Administración Pública Municipal	Gestión	Planeación
A.4.6.3	Programa municipal tendiente a redimensionar la estructura organizacional y tabuladores salariales adecuados a las necesidades de la función pública municipal	Gestión	Programa o acciones
A.4.6.4	Porcentaje de dependencias municipales en función del organigrama óptimo	Desempeño	Eficacia
A.4.6.5	Personal total por cada 1,000 habitantes	Desempeño	Eficacia
A.4.6.6	Relación entre sueldo recibido y sueldo óptimo en función de la población	Desempeño	Eficacia

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED (2014).

Para este estudio, se abarcan los puntos A.4.6.2 al A.4.6.5. Cabe hacer mención que el indicador A.4.6.6, de acuerdo a un sondeo previo, requiere de datos que no proporcionarían los funcionarios, debido a la discrecionalidad de la información.

La administración viene a constituir una función de organización que permite productividad, eficiencia y eficacia en todas las actividades o funciones inherentes al municipio. Específicamente, el objetivo del punto de A.4.6 Organización de la ADM es “redimensionar la estructura organizacional hasta alcanzar niveles óptimos del número de dependencias, personal y tabuladores salariales adecuados a las necesidades de la función pública municipal” (INAFED, Agenda para el Desarrollo Municipal, 2014).

Lo anterior se sustenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 134, que dice: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”, ello denota la gran importancia que reviste el hecho de que los entes públicos deberán tener una capacidad de gestión y de calidad que aseguren esos resultados.

En el mismo artículo, párrafo cinco dice a la letra: “El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo”.

METODOLOGÍA

Se realizó una investigación de tipo exploratoria-descriptiva. Dámaris (2011) señala que hay dos enfoques en el estudio de los municipios: el rural y el urbano, esto, permite dilucidar dos ámbitos distintos en el que también el tipo de atención y de servicio suelen ser diferentes. Para el caso de esta investigación, se abordan los dos, pues se atiende básicamente a dos factores: su población y su fácil acceso geográfico.

Un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades de la administración municipal siempre va a ser necesario, así como la evaluación de las políticas establecidas y la ejecución de las mismas, a efecto de conocer sus amenazas y áreas de oportunidad que deban ser atendidas.

Dentro de todo ese ámbito y a efecto de delimitar el objeto de estudio, es esencial mencionar que de acuerdo al (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones, 2010), México está integrado por 32 entidades federativas que cuenta con un número variable de habitantes en cada una de ellas. El total de municipios es de 2 mil 440 y 16

delegaciones. Cabe destacar el número de municipios que tienen algunos estados tales como Oaxaca que tiene 570, luego Puebla con 217 y Veracruz con 210. En el otro extremo, Baja California y Baja California Sur cuentan sólo con cinco municipios cada uno.

Por lo que se refiere al estado de Zacatecas, tiene 58 municipios, de los cuales se inscribieron diez al Programa de la ADM, los que se muestran a continuación en tabla 4.

Tabla 4. Municipios del Estado de Zacatecas participantes en la ADM.		
Municipio	Sección verificada	Habitantes (año 2010)
Calera de Víctor Rosales	Sección: A y B	39,917
Gral. Francisco R. Murguía	Sección: A y B	21,974
Gral. Pánfilo Natera	Sección: A y B	22,346
Guadalupe	Sección: A y B	159,991
Loreto	Sección: A y B	48,365
Pinos	Sección: A y B	69,844
Río Grande	Sección: A	62,693
Trancoso	Sección: A y B	16,934
Valparaíso	Sección: A y B	33,323
Zacatecas	Sección: A y B	138,176

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de INEGI (2010) e INAFED (2015)

El estado de Nuevo León, tiene 51 municipios, de los cuales solo ocho se inscribieron en el año 2015 en la ADM, como lo podemos observar en la tabla 5.

Tabla 5. Municipios del Estado de Nuevo León inscritos en la ADM		
Municipio	Sección verificada	Habitantes (año 2010)
Apodaca	A y B	523,370
Gral. Escobedo	A y B	357,937
Guadalupe	A y B	678,006
Iturbide	A	3,558
Montemorelos	A	59,113
San Nicolás de los Garza	A y B	443,273
Santa Catarina	A y B	268,955
Santiago	A	40,469
Valparaíso	Sección: A y B	33,323
Zacatecas	Sección: A y B	138,176

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de INEGI (2010) e INAFED (2015)

El instrumento constó de 12 reactivos, de los cuales 10 fueron de opción múltiple y los últimos dos de complemento. Cabe señalar que se insistió en la respuesta de los diez municipios del estado de Zacatecas, sin embargo, el resultado no fue positivo en su totalidad, pues solo respondieron ocho. En el caso del estado de Nuevo León, se obtuvo la respuesta de nueve municipios (uno de ellos no inscrito en la ADM).

RESULTADOS

De la investigación realizada en los municipios del estado de Nuevo León y de Zacatecas, con base en los resultados presentados por el INAFED en el año 2015, se tiene lo siguiente:

1. El estado de Nuevo León cuenta con 51 municipios de los cuales solo ocho están incorporados al Programa, lo cual representa el 15.7%. De los ocho municipios, cinco tiene más de 200,000 habitantes, entre los que se encuentran: Apodaca, General Escobedo, Guadalupe, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina.
2. El estado de Zacatecas cuenta con 58 municipios, encontrándose inscritos a la ADM, diez de ellos, lo que representa el 17.2% del total. De los diez municipios ninguno rebasa los 200,000 habitantes.

Se obtuvieron las frecuencias que indican de manera puntual como se está llevando a cabo el uso de los indicadores de la Agenda para el Desarrollo Municipal. A continuación, Wayne (1988) establece que “las correlaciones bivariadas que indican el grado de relación entre cada par que se puedan formar variables de estudio”, además se agruparon los resultados mediante gráficas de barras, cuyos resultados se presentan a continuación:

Indicador A.4.6.2

El criterio de semaforización en verde consiste en: el municipio debe contar con un diagnóstico de organización en primer lugar, su antigüedad no debe ser mayor a tres años, además debe contener todos los elementos que se muestran en la gráfica 2 y, por último debe estar actualizado, entendiéndose por tal, que los documentos referidos en la misma gráfica deben ser avalados por la administración en turno.

En la gráfica 1, se aprecia lo siguiente:

- En el estado de Zacatecas sólo cinco municipios de los ocho, cuentan con un diagnóstico de organización. Es necesario señalar que el diagnóstico

Gráfica 1. Los municipios que cuentan con un diagnóstico de organización

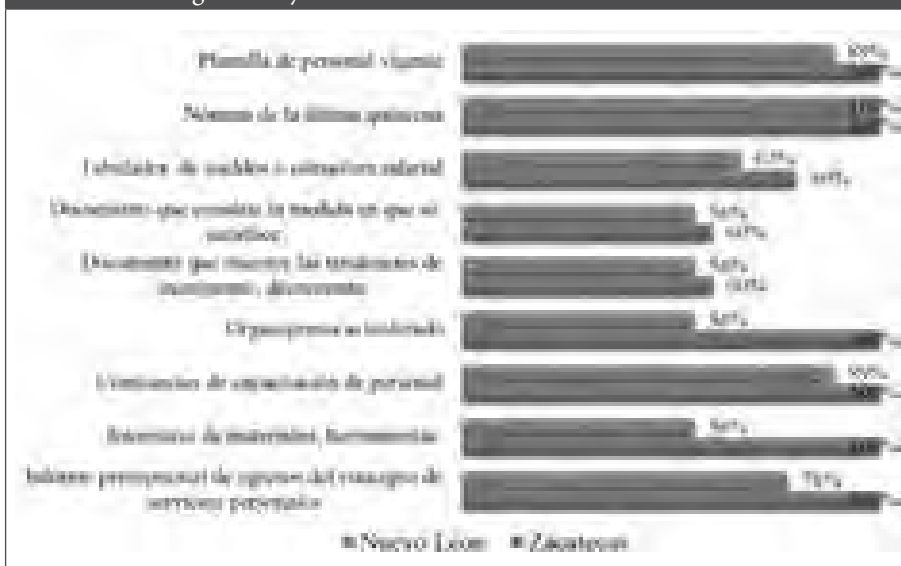


Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida en los cuestionarios.

puede formar parte de otro documento de mayor alcance según lo establece el INAFED.

- Mientras que en el estado de Nuevo León, cuatro de los municipios cuenta con ese documento y cinco no.

Gráfica 2. El diagnóstico y la documentación oficial.



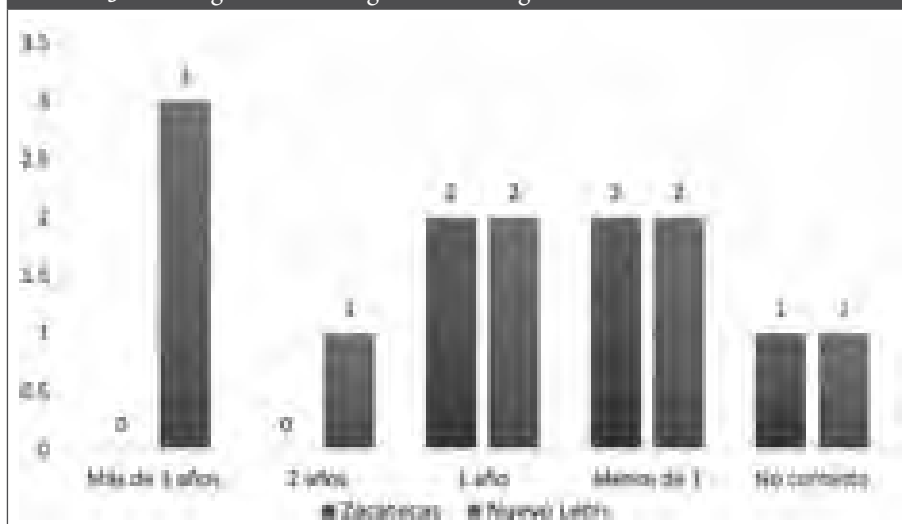
Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida en los cuestionarios.

- En el estado de Zacatecas, de los cinco municipios que cuentan con el diagnóstico de organización, casi todos los funcionarios municipales

responden que contiene todos los elementos, sin embargo, carecen de un documento que muestre las tendencias de incremento, decremento o estabilización en el número de personas que laboran en el municipio en primer lugar, enseguida, en dos municipios el documento no contempla un apartado que constate la medida en que se satisface o se atienden las necesidades colectivas de bienes y servicios con base en el personal existente y por último en una de las alcaldías no incluye el tabulador de sueldos según lo muestra la gráfica 2.

- Por lo que respecta al estado de Nuevo León, coincide en la carencia de los mismos elementos y adicionalmente, el diagnóstico de organización no incluye el inventario de materiales y herramientas maquinaria e infraestructura (año inmediato anterior), así como en algunos casos el informe presupuestal de egresos del concepto de servicios personales.

Gráfica 3. La antigüedad del diagnóstico de organización.



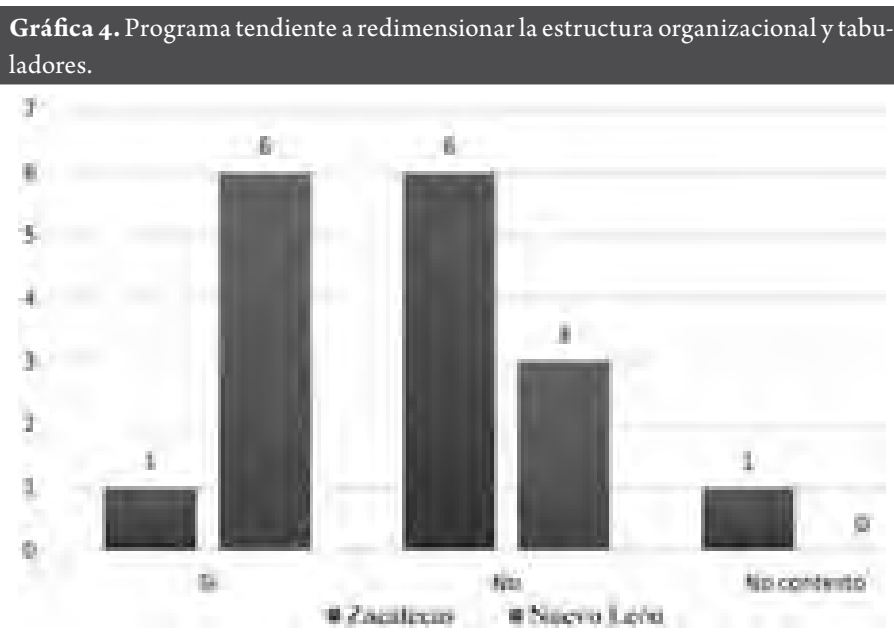
Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida en los cuestionarios.

En la gráfica 3, se muestra que:

- En el estado de Zacatecas, la antigüedad del diagnóstico de organización es menor de tres años en cuatro de los municipios encuestados, mientras que uno de ellos no contestó. Este aspecto si se cubre de acuerdo a los requerimientos por el INAFED.
- En el estado de Nuevo León, el diagnóstico de tres municipios rebasa los tres años de antigüedad, cuatro se encuentran dentro del parámetro establecido y uno de ellos no contestó.

Indicador A.4.6.3

El INAFED a través de sus dependencias estatales, verifica que las administraciones municipales cuenten con un Programa Municipal enfocado a optimizar el uso de los recursos públicos, redimensionar su estructura organizacional y establecer tabuladores salariales adecuados a las necesidades de la función pública. Para lograr el criterio de semaforización en verde, se requiere que los municipios hayan elaborado este documento pero además que cuente con todos los elementos que se marcan en la gráfica 5.



Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida en los cuestionarios.

Con base en la gráfica 4, se tuvieron los siguientes resultados:

- En el estado de Zacatecas, sólo el municipio de Zacatecas cuenta con este Programa, seis municipios no lo tienen y un municipio no contestó. Cabe aclarar que este documento puede formar parte de otro de mayor alcance, tal como lo establece el INAFED.
- En el estado de Nuevo León, seis municipios si cuentan con este documento y tres no.

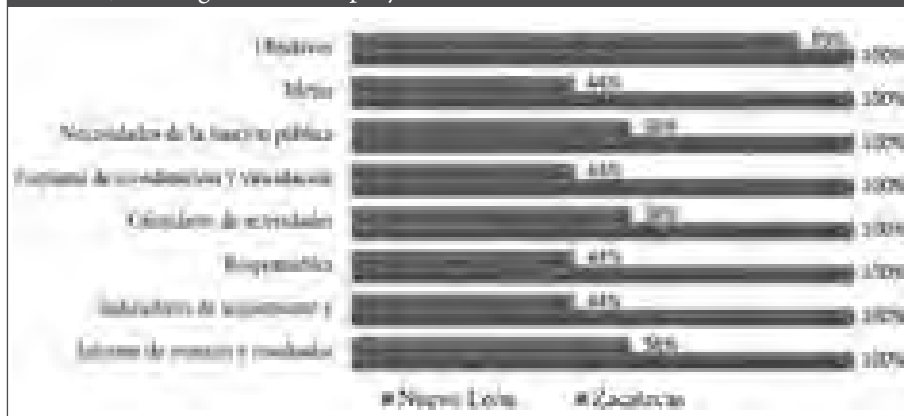
De acuerdo a la gráfica 5, se tiene lo siguiente:

- En relación a los elementos que debe contener el programa tendiente a redimensionar la estructura organizacional y los tabuladores salaria-

les, en el estado de Zacatecas el municipio de Zacatecas afirma que reúne todos los requisitos a excepción del referente a estrategias y líneas de acción.

- Mientras que en el estado de Nuevo León, dicho documento existe, no obstante, carece de elementos importantes como son las metas, el esquema de coordinación y vinculación, calendario de actividades, responsables de las actividades, indicadores de seguimiento e informe de avances y resultados casi en un 50%.

Gráfica 5. El Programa Municipal y sus elementos.



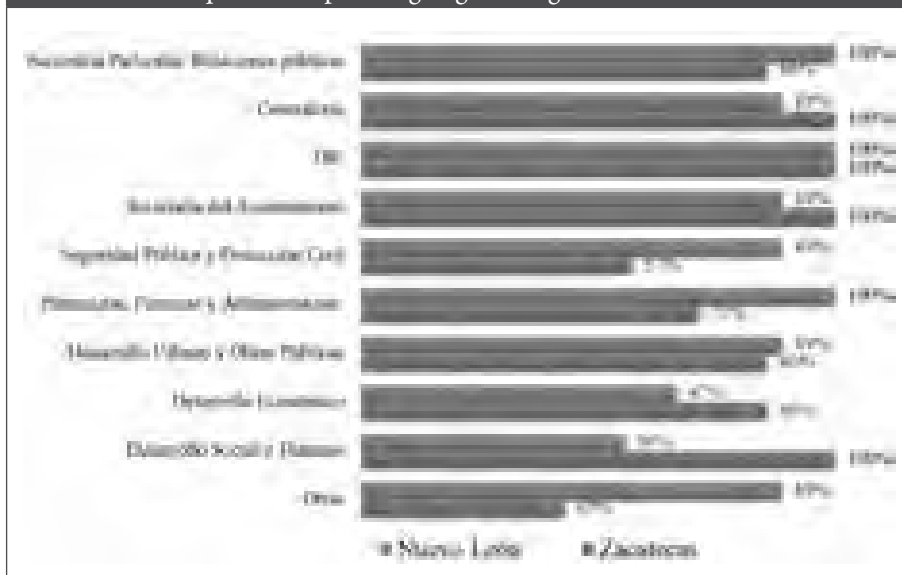
Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida en los cuestionarios.

Indicador A.4.6.4

Respecto al indicador A.4.6.4 Porcentaje de dependencias municipales en función del “organigrama óptimo” la semaforización en verde indica que para municipios de hasta 200,000 habitantes (tal es el caso del Estado de Zacatecas, no siendo así para el estado de Nuevo León) el número máximo de dependencias que integran el organigrama óptimo es igual a 13.

- En la gráfica 6, se observa que en promedio siete de los ocho municipios del estado de Zacatecas cuentan con un organigrama óptimo, aun cuando no hayan elaborado el Programa tendiente a redimensionar la estructura organizacional y los tabuladores salariales. Sin embargo, hay algunas de las áreas en las cuales no coincide su conformación de acuerdo a lo establecido en la ADM. Uno de los municipios no contestó.
- En el estado de Nuevo León, casi todos los municipios también cuentan con un organigrama óptimo, excepto uno de ellos, sobre todo en lo que se refiere a la conformación de las áreas de Desarrollo Económico y Desarrollo Social y Humano.

Gráfica 6. Áreas que contempla el organigrama vigente.



Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida en los cuestionarios.

Gráfica 7. Áreas separadas en más de un departamento.



Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida en los cuestionarios.

Con base en la información de la gráfica 7, se encontró lo siguiente:

- En el estado de Zacatecas algunos municipios como Calera, Pinos, Trancoso y Zacatecas no tienen conformadas las áreas, tal como se tiene propuesto por la ADM, sino bajo otro esquema diferente.
- En el estado de Nuevo León, todas las áreas están integradas por más de un departamento.

Indicador A.4.6.5

- Cabe señalar que en los dos estados, los funcionarios no contestan con exactitud el número de personas que laboran en el mismo.

El resultado final se aprecia en las gráficas 8, 9 y 10, que en forma resumida, expresan lo siguiente:

- En la gráfica 8, se observa que el estado de Zacatecas, tiene cuatro municipios, que equivale a un 50% de bajo nivel de organización, un municipio tiene un nivel medio con el 12.5% y 3 un nivel aceptable con el 37.5%.
- En la gráfica 9, el estado de Nuevo León, tiene 3 municipios con un nivel bajo y tres con un nivel regular, que equivale a un 37.5% en ambos casos, mientras que el 12.5% que corresponde a solo dos municipios tienen un nivel aceptable de organización.
- En la gráfica 10, se muestra de forma comparativa los resultados anteriores, apreciándose que Zacatecas presenta un alto nivel de organización en tres municipios, mientras que en Nuevo León sólo en dos. No obstante, se observa que Nuevo León tiene tres municipios que tienen una regular organización, mientras que Zacatecas, solo uno; además éste último, tiene un bajo nivel de organización en cuatro municipios y en Nuevo León solo tres.

Con lo expuesto anteriormente, se cumple con el propósito de la investigación el cual tiene como propósito fundamental, diagnosticar el estado actual que guardan los municipios en relación a su organización administrativa y que se encuentran inscritos en la ADM.

Gráfica 8. Nivel de organización municipal en el estado de Zacatecas



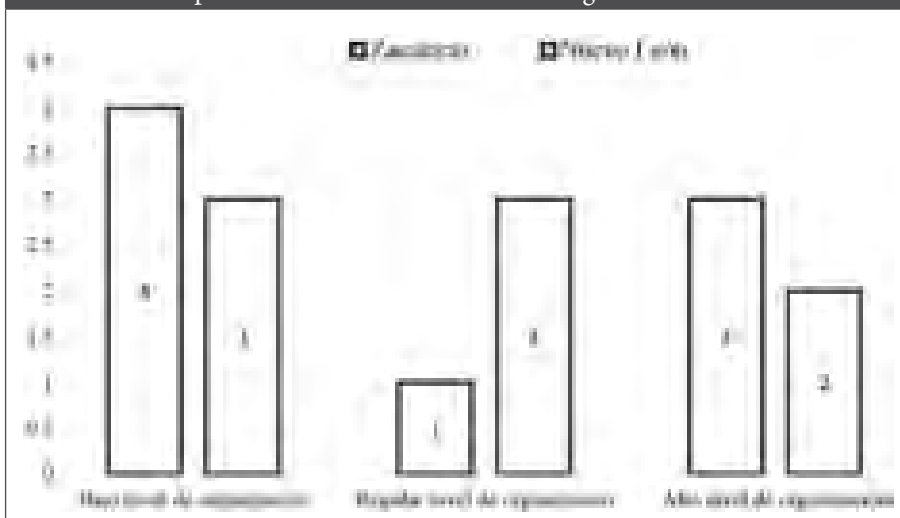
Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida en los cuestionarios.

Gráfica 9. Nivel de organización municipal en el estado de Nuevo León



Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida en los cuestionarios.

Gráfica 10. Comparación de resultados de nivel de organización.



Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida en los cuestionarios.

CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

- A efecto de sistematizar su información, cumplir con algunas de las funciones constitucionales que les han sido encomendadas a los municipios, asimismo, entrar a una dinámica siempre necesaria, de evaluación del desempeño, es trascendental que los municipios se inscriban voluntariamente a la Agenda para el Desarrollo Municipal.

- Tomando como base la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Zacatecas y de Nuevo León, falta una mayor apertura por parte de los funcionarios públicos adscritos a las alcaldías, para que brinden una información completa y sistematizada a todos los niveles y específicamente, aquella relacionada con investigaciones cuyos resultados puedan contribuir al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de sus municipios.
- La falta de respuesta de algunos funcionarios presupone situaciones adversas que inciden en la no observancia de la Ley antes mencionada.
- Se requiere voluntad política por parte de los Presidentes Municipales, a efecto de que inscriban a sus municipios al Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal y un conocimiento pleno sobre los beneficios que trae consigo al interior de sus administraciones.
- Se visualiza una falta de planeación, pues carecen de elementos fundamentales desde el punto de vista organizativo, en donde se manifieste el rumbo que ha de seguir la administración pública municipal.
- Se presume una falta de seguimiento y continuidad en las actividades de las administraciones municipales, debido a los cambios en los H. Ayuntamientos, cada tres años; y para el año de 2016 de dos años. Asimismo, a la modificación permanente de leyes y/o estatutos, cambios en las reglas de operación del gasto corriente y en los procesos administrativos, entre otros aspectos.
- La Administración Pública, carece de un diagnóstico formal que permita establecer institucionalmente un ciclo continuo en las funciones de cada uno de los que conforman los municipios, que les permita conocer las condiciones administrativas sobre la cuales se está trabajando, pero sobre todo, si éstas están orientadas a la satisfacción de las necesidades sociales de sus habitantes.
- Otra investigación que se derivada de la presente, es analizar e indagar aquellos municipios que no se encuentran inscritos en el Programa, a efecto de conocer el nivel de organización que tienen, pero sobre todo las razones por la cuales no les ha interesado ingresar al mismo.

Recomendaciones

- Se propone una mayor vinculación entre las Instituciones de Educación Superior (IES) y los gobiernos municipales para que de manera conjunta se elabore un programa de capacitación por niveles jerárquicos a efecto de fortalecer aquellas áreas en donde existan áreas de oportunidad que puedan cubrirse.

- De igual forma, se sugiere diseñar acciones encaminadas a la concientización de los Presidentes Municipales de la importancia que deriva de aplicar y observar los indicadores establecidos en la ADM.
- Proponer mayores incentivos económicos a los municipios que se inscriban y que posteriormente que observen en su totalidad los parámetros del Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal

BIBLIOGRAFÍA

- Albers, H.H. (1984). *Principio de Organización y Dirección*. México, D.F.: Limusa.
- Castelazo, J.R. (2007). *Administración Pública, una visión de Estado*. México, D.F.: INAP.
- Certo, S.C. (1992). *Administración Moderna*. México, D.F.: Mc Graw Hill.
- Chiavenato, I. (2002). *Administración de los nuevos tiempos*. Bogotá, Colombia: Mc Graw Hill.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (última reforma publicada el 29 de enero de 2016). México, D.F.: Recuperado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1>.
- CPEUM (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación.
- Dámaris, G.M. (2011). El municipio en México. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 19-35.
- Daniel, W.W. (1988). *Estadística con aplicación a las Ciencias Sociales y a la Educación*. México, D.F.: Mc gRA.
- Guerero Orozco, O. (1997). *Principios de la Administración Pública*. Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.
- INAFED (2016). *Agenda para el Desarrollo Municipal*. México, D.F.: Secretaría de Gobernación.
- (2014). *Agenda para el Desarrollo Municipal*. México, D.F.: Secretaría de Gobernación.
- (2012). *Los municipios en México: Facultad reglamentaria*. México, D.F.: Secretaría de Gobernación.
- (2004). *Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, la Agenda 21 desde lo Local*. México, D.F.: Secretaría de Gobernación.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, I. (2010). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones*. México, D.F.: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, I. (2010). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones*. México, D.F.: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, I. (2013). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones*. Aguascalientes, Ags.: INEGI.

Ley orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas (01 de Enero de 2013). *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*.

ONU (1992). *Programa 21 o Agenda 21*. Río de Janeiro, Brasil: Organización de las Naciones Unidas.

Penagos, S. (2009). La reconversion de los procesos gubernamentales en Mexico con un enfoque hacia la mejora, el desempeño y los resultados . *Revista de Administración Publica* .

(s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación.

Reyes-Ponce, A. (2004). *Administración Moderna*. México: Limusa.

Wayne, D.W. (1988). *Estadística aplicada a las Ciencias Sociales y a la Educación*. México, D.F.: Mc Graw Hill/Interamericana México.

Páginas de internet consultadas

ONU, Programa 21 <http://www.cinu.mx/temas/medio-ambiente/programa-21/>
<http://www.ecologiaverde.com/que-es-la-agenda-21/#ixzz44QyuALBm>