



De las buenas intenciones a las cuentas claras

Planeación, desempeño y rendición
de cuentas en seis municipios
de Sonora

13

Nicolás Pineda Pablos
Eliseo Rodríguez Camou



EL COLEGIO
DE SONORA

De las buenas intenciones a las cuentas claras

Planeación, desempeño
y rendición de cuentas
en seis municipios de Sonora

Cuarto creciente. Cuadernos de investigación

13

De las buenas intenciones a las cuentas claras

Planeación, desempeño
y rendición de cuentas
en seis municipios de Sonora

Nicolás Pineda Pablos
Eliseo Rodríguez Camou



EL COLEGIO
DE SONORA

320.85097217

P649p Pineda Pablos, Nicolás

De las buenas intenciones a las cuentas claras : Planeación, desempeño y rendición de cuentas en seis municipios urbanos de Sonora / Nicolás Pineda Pablos, Eliseo Rodríguez Camou .--
Hermosillo, Sonora, México : El Colegio de Sonora, 2007.

246 p. : il., mapas, cuadros ; 22 cm.-- (Cuarto creciente. Serie Cuadernos de investigación ; 13)

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 968-6755-58-6

1. Gobierno local – Evaluación - México – Sonora (Estado)
2. Planificación regional - México – Sonora (Estado)
3. Gobernantes y gobernados – México – Sonora (Estado)
4. Transparencia administrativa – México – Sonora (Estado)
5. Gobiernos municipales – Evaluación - México – Sonora (Estado)
6. Derecho a la información – México – Sonora (Estado)
7. Derecho administrativo – México – Sonora (Estado)
8. Participación social – México – Sonora (Estado)

Fuente de catalogación: Procesos Técnicos, Biblioteca de El Colegio de Sonora.

El Colegio de Sonora

Rectora: Catalina A. Denman

Edición:

Inés Martínez de Castro

Diseño de portada:

Rubén Araiza W.

Formación:

Fernanda Aguilar Almada

D.R. © 2007, El Colegio de Sonora

Obregón 54, Centro

Hermosillo, Sonora

C. P. 83000

ISBN 968-6755-58-6

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*

ÍNDICE

Introducción	11
I. Planes municipales de desarrollo	21
Ideas básicas de la planeación	23
Siete indicadores de la planeación	26
Insumos, productos e impactos	27
Marco legal de la planeación municipal.	29
Planes municipales publicados	33
Elementos que contienen los Planes Municipales de Desarrollo	35
Análisis de la misión de los gobiernos municipales.	38
Apertura programática y ejes rectores	40
Metas y líneas de acción.	44
Reflexiones acerca de la planeación	47
II. Desempeño del gobierno.	51
Estudio del desempeño	51
Desempeño en las organizaciones públicas	54
Estudio de la planeación y administración ..	59
Estudio de los servicios públicos	64
III. Desempeño municipal en San Luis Río Colorado	69
Planeación estratégica	70
Presupuesto y finanzas	75
Administración de personal	78

Participación ciudadana	80
Seguridad pública	81
Recolección de basura y limpia	85
Agua potable y drenaje	87
IV. Desempeño municipal en Nogales	91
Seguridad pública	92
Recolección de basura y limpia	95
Agua potable y drenaje	97
V. Desempeño municipal en Hermosillo	101
Planeación estratégica	102
Presupuesto y finanzas	105
Administración de personal	109
Participación ciudadana	111
Seguridad pública	113
Recolección de basura y limpia	119
Agua potable y drenaje	122
VI. Desempeño municipal en Guaymas	129
Planeación estratégica	130
Presupuesto y finanzas	134
Administración de personal	138
Participación ciudadana	139
Seguridad pública	140
Recolección de basura y limpia	143
Agua potable y drenaje	146
VII. Desempeño municipal en Cajeme	151
Planeación estratégica	152
Presupuesto y finanzas	155

Administración de personal	158
Participación ciudadana	159
Seguridad pública	160
Recolección de basura y limpia	165
Agua potable y drenaje	168
VIII. Desempeño municipal en Navojoa	173
Planeación estratégica	174
Presupuesto y finanzas	178
Administración de personal	182
Participación ciudadana	183
Seguridad pública	185
Recolección de basura y limpia	187
Agua potable y drenaje	190
IX. Rendición municipal de cuentas	195
Una perspectiva teórica de la rendición de cuentas	195
Concepto y atributos deseables de la cuenta pública	202
Marco legal de las cuentas públicas municipales	207
Los documentos de la cuenta pública	213
Las conclusiones del dictamen	218
La calificación y las responsabilidades	224
Comentarios sobre las cuentas públicas	227
X. Reflexiones finales	233
Bibliografía.	241

Introducción

Este trabajo surge de una preocupación por nuestra vida local. No es un secreto que nuestros gobiernos locales son ineficientes y tienen aún mucho por hacer en materia de obtención de resultados y uso eficiente de los recursos. Generalmente se trabaja al día y por mera intuición en tareas que deben realizarse de inmediato, sin detenerse a pensar en las metas estratégicas y las actividades prioritarias. El ritmo de trabajo es tan demandante y el periodo tan breve, que realmente no hay tiempo para planear ni para tomar distancia de la actividad diaria y poder hacer alguna evaluación. Además, el gasto se maneja con base en inercias, generalmente con exceso de gasto corriente y un reducido margen de gasto de inversión. Con frecuencia, los recursos humanos se seleccionan más con una visión electoral o asistencialista, que con miras a la capacidad técnica y profesional. Pero, por otra parte, los gobiernos locales representan la esperanza de un mejor nivel de vida, de círculos virtuosos que generan riqueza local, de juegos en los que todos ganan, y de la generación de confianza y solidaridad comunitaria para beneficio general. Relegados durante mucho tiempo, los gobiernos locales resurgen actualmente como actores clave del desarrollo. Se les pueden atribuir muchas deficiencias, pero también muchas de las soluciones a nuestros problemas se depositan en ellos.

Por todo esto, adquiere cada vez más fuerza la idea de que existen múltiples cambios, reformas y ajustes que hacer en la operación de los gobiernos municipales. Entre ellos está mejorar los obsoletos sistemas de planeación, hacer más efectiva la distribución del gasto corriente y de inversión, así como incrementar la continuidad

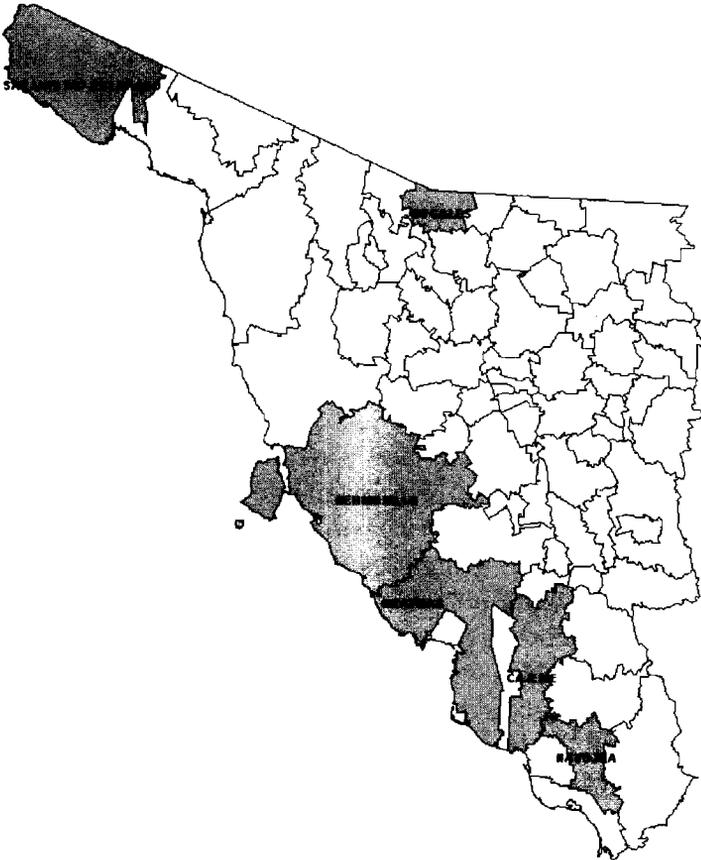
en los programas y tratar de superar los vicios, inercias y antiguos esquemas de gobierno que les impide prestar sus servicios a toda la población, tanto de la ciudad como del campo, brindar mejores servicios y, en suma, generar confianza y gobernabilidad.

Ciertamente, parte de estos problemas puede atribuirse a causas estructurales de la institución municipal. Una de estas es la brevedad de los gobiernos derivada de administraciones restringidas a tres años sin opción a reelección. Otra es la reducida población de la mayoría de los municipios que en nómina y servicios generales utiliza recursos escasos que estarían mejor empleados en administrar una población mayor y un territorio más extenso. Actualmente, debido al sistema de participaciones fiscales, esta situación se presenta en la mayoría de las poblaciones rurales donde convertirse en municipio es sinónimo de obtención de recursos de los otros niveles de gobierno más que un instrumento de desarrollo. Estos son aspectos que demandan urgentemente una reforma municipal a fondo.

Los trabajos que aquí se presentan son resultado del proyecto Estudios del desempeño municipal en Sonora, que se desarrolló en El Colegio de Sonora en el año 2004 y la primera mitad de 2005. Este proyecto tuvo la finalidad de hacer estudios exploratorios sobre el desempeño y la eficiencia de los gobiernos municipales en Sonora. Básicamente se quería verificar la variación existente respecto a indicadores básicos de desempeño y corroborar, de manera empírica, cómo se planea en los municipios, qué esquemas de trabajo siguen y cómo rinden cuentas. De manera mediata, a través de este estudio, se pretende impulsar el desarrollo institucional de los municipios y generar un incentivo para mejorar la planeación, elevar los niveles de desempeño e impulsar una sana competencia entre ellos.

Los temas abordados fueron la planeación estratégica, la administración presupuestal, la administración de personal, la participación ciudadana, los servicios de seguridad pública, recolección de basura y limpia, y agua potable y drenaje, así como la rendición de cuentas a través de la cuenta pública municipal.

Mapa 1
División municipal y ubicación de principales
municipios urbanos del estado de Sonora



En la primera parte de este estudio, concretamente en el tema de la planeación municipal, se revisa información sobre los 72 municipios del estado de Sonora, pero en los temas del desempeño y de la revisión de las cuentas públicas, dada la estructura demográfica concentrada en las ciudades y a fin de ganar en profundidad, el estudio se concentró en los seis municipios urbanos con más población. Estos son, ordenados geográficamente de norte a sur, San Luis Río Colorado, Nogales, Hermosillo, Guaymas, Cajeme (cuya cabecera es Ciudad Obregón) y Navojoa. Estos municipios concentran un total de 1.5 millones de habitantes, de los 2.2 millones estimados en el censo de población del año 2000. En términos proporcionales, concentran al 70 por ciento de la población del estado.

Debido a la característica predominantemente urbana de esta muestra, no se trata, por lo tanto, de un estudio representativo de los gobiernos municipales sino que estudia más bien a los municipios más desarrollados y con más economías de escala del estado de Sonora.

El desarrollo de este estudio comprendió tres etapas que corresponden, en términos generales, a tres diferentes métodos de investigación. La primera se orientó a la recopilación, organización y estudio de la información pública disponible, principalmente las estadísticas demográficas, de ingreso y gasto público, así como del personal municipal, y algunos indicadores de los servicios de policía, agua potable y recolección de basura. Entre los documentos recopilados se encuentran las Proyecciones de Población del Consejo Nacional de Población y su homólogo estatal el Consejo Estatal de Población, el Censo de Población del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, así como los Presupuestos de Ingreso y Gasto publicados, los Planes de Desarrollo y los dictámenes de las cuentas públicas publicados ya

sea en el *Boletín Oficial del Estado de Sonora* o consultados directamente en la biblioteca del Congreso del Estado u otros archivos públicos. Además se buscó, aunque a veces sin éxito, información desagregada por municipio sobre el personal de los gobiernos locales, el número de policías, los delitos cometidos, el agua producida, medida y cobrada, y sobre la basura recolectada y confinada en cada uno de los municipios estudiados. En estos últimos temas, con frecuencia encontramos que no existe información y la que hay no es confiable o no está disponible. Con base en esta información se hicieron diversos estudios, como el de planeación y las cuentas públicas, así como algunas publicaciones preliminares de indicadores municipales que estuvieron disponibles en la página de Internet de El Colegio de Sonora en el año 2005.

La segunda etapa consistió en el levantamiento de una encuesta domiciliaria de opinión sobre temas municipales a una muestra de la población de los seis municipios estudiados. El cuestionario que se utilizó como instrumento para la encuesta fue generado, discutido y sometido a pruebas piloto por el equipo de investigadores, y contenía 42 preguntas sobre los temas de conocimiento y prioridades del gobierno municipal, atención ciudadana, recolección de basura y limpia, agua potable y drenaje, seguridad pública y participación ciudadana.

Por un requerimiento del equipo de encuestadores, el tamaño de la muestra fue igual para las seis ciudades, y se encuestaron 384 domicilios en cada una a pesar de que son de diferente tamaño de población. Consideramos, sin embargo, que como rebasa los mínimos requeridos, en todos los casos es representativa y significativa.

El método de muestreo fue aleatorio, estratificado por sector y nivel socioeconómico; lo que significa que en cada localidad se procuró incluir viviendas de dife-

rentes sectores urbanos y de tres niveles socioeconómicos. Las proporciones de estos niveles se tomaron de acuerdo con el censo INEGI de población y vivienda 2000. Por cada estrato se eligió al azar un número de colonias y manzanas, y en cada manzana se escogieron cuatro viviendas. La población objetivo fueron ciudadanos en domicilios particulares de las ciudades de San Luis Río Colorado, Nogales, Hermosillo, Guaymas, Obregón y Navojoa, y los informantes fueron personas de 18 años o más, de ambos sexos, preferentemente jefes de familia. La encuesta se levantó del 18 de noviembre al 6 de diciembre del 2004. La supervisión y logística de la misma estuvo a cargo de Vicente Gallardo, quien capacitó a los encuestadores y supervisó de manera personal todas las encuestas. El levantamiento se organizó en grupos de trabajo integrados por cuatro encuestadores y un supervisor. Para validar la información, se diseñó un cuestionario especial con cinco preguntas clave seleccionadas del cuestionario original. El nivel de confianza y error para el tamaño de la muestra fue de 95 por ciento, y el margen de error de más o menos 5 por ciento. Esta etapa comprendió, además, un sondeo de opinión sobre la seguridad pública en la ciudad de Hermosillo.

La tercera etapa comprendió lo que denominamos trabajo de campo y consistió principalmente en una o más visitas a los municipios estudiados a fin de entrevistar al presidente municipal y a funcionarios de primer nivel y mandos medios, así como para realizar observaciones de campo. Las entrevistas fueron de dos tipos: individuales y grupales, y en ambos casos bajo un formato semiestructurado. El número varió según la disponibilidad en cada administración municipal. El cuadro 1 muestra las entrevistas realizadas en cada municipio y los funcionarios entrevistados.

Las visitas a los municipios sirvieron también para hacer observación directa de diversos aspectos de la administración municipal y de los servicios públicos como, por ejemplo, el lugar donde se realiza el confinamiento de la basura. Esta etapa fue la más compleja y requirió de mayores habilidades de investigación.

Cuadro 1
Entrevistas realizadas en los municipios visitados

Municipio	Entrevistas individuales	Entrevista grupal
San Luis Río Colorado	Presidente Municipal Secretario del Ayuntamiento Tesorero Director de Servicios Públicos Director de Seguridad Pública Director del Organismo Operador de Agua	Área de Ingresos Subdirección Administrativa de Dirección de Obras Públicas Subjefe de Policía y Tránsito Comandante de la unidad de tránsito Dirección de Servicios Administrativos y Recursos Humanos Comité ciudadano
Hermosillo	Presidenta Municipal Secretaria del Ayuntamiento Tesorero Director de Recolección y Administración de Residuos Sólidos Director de Seguridad Pública Director General del Organismo Operador de Agua	Director de Programación y Presupuesto de Tesorería Municipal Directora de Egresos Director de Ingresos Director operativo de Seguridad Pública Dirección de Recursos Humanos Jefe de adquisiciones de Oficialía mayor Director de Recolección de Basura
Guaymas	Presidente Municipal Secretario del Ayuntamiento Tesorero Director de Servicios Públicos Director de Seguridad Pública (respondió por escrito)	Ingresos y Contabilidad Egresos y Contabilidad Adquisiciones Nómina Recursos Humanos
Cajeme	Presidente Municipal Secretario del Ayuntamiento Tesorero Secretario de Imagen Urbana y Servicios Públicos Municipales Director de Servicios Públicos Secretario de Seguridad Pública Municipal Director de Organismo Operador de Agua (respondió por escrito)	Subdirectora Administrativa de Seguridad Pública Subdirector Operativo de Seguridad Pública Subdirectora de Egresos Subdirección de Desarrollo Organizacional (Oficialía mayor) Auxiliar de Atención Ciudadana Subdirectora de Compras Dirección de Programación y Presupuesto
Navojos	Presidente Municipal Secretario del Ayuntamiento Tesorero Director de Servicios Públicos Director de Seguridad Pública Director de Agua Potable	Dirección de Obra Pública Jefe de operaciones de Servicios Públicos Director de Servicios Públicos Director de Desarrollo Urbano Directora de Atención Ciudadana Directora de Recursos Humanos Director de Programación y Presupuesto Directora de Bienes y Servicios

Nota: No se incluye Nogales, ya que en este municipio no se cedieron las entrevistas.

Esta publicación aborda tres temas relativamente independientes entre sí. El primer tema es la planeación municipal, presentado en el primer capítulo, que revisa la teoría, el marco legal y los documentos mismos en que se plasma la planeación municipal de Sonora del periodo 2003-2006.

En seguida, se aborda el tema del desempeño municipal, que ocupa la mayor parte del trabajo y comprende el capítulo dos, donde se exponen algunas ideas generales sobre el estudio del desempeño, y los seis capítulos siguientes (del tres al ocho) que corresponden respectivamente a estudios particulares de los municipios de San Luis Río Colorado, Nogales, Hermosillo, Guaymas, Cajeme y Navojoa, ordenados por su ubicación geográfica de norte a sur. El estudio de cada municipio presenta información obtenida en trabajo de campo sobre la planeación, la administración presupuestal, la administración de personal, participación ciudadana, seguridad pública, agua potable y drenaje, y recolección de basura y limpia. Una limitación de esta parte del trabajo es que, en vista de las deficiencias de la información y la necesidad de contextualizar y profundizar más en muchos de los avances o rezagos, optamos por no otorgar calificaciones numéricas ni hacer un análisis cruzado de la información municipal a fin de no comparar situaciones que, con frecuencia, resultan injustas o circunstanciales o bien demandan mayor profundización sobre las causas y condiciones que subyacen en torno a los logros o rezagos de cada municipio. Por ello, en los estudios específicos de los municipios urbanos presentamos solamente la descripción general de la información recabada de cada municipio.

La rendición de cuentas es el tercer tema, o más específicamente, la revisión de las cuentas públicas municipales del año 2003, que se aborda en el capítulo nueve.

En este caso, también se presentan algunos elementos teóricos y se hace un repaso del marco legal de las cuentas públicas, además de revisar los dictámenes de cuenta pública de los seis municipios seleccionados.

Esta publicación no es resultado de un trabajo individual sino colectivo. El equipo de trabajo estuvo integrado por Eliseo Rodríguez Camou y Gabriela García Figueroa como coordinadores operativos, Juan Carlos Enríquez Gaytán, Nancy Cañez Navarrete y Rafael Valenzuela Mendoza como responsables de áreas temáticas y trabajo de campo. Como asistentes de investigación colaboraron Alma Fabiola Parra Plaza, Omar Meza Arenas y Omar Molina Ulloa. Muy importante fue también la participación de César Rodríguez Rubio como asesor técnico en varios temas del proyecto. El coordinador general fue Nicolás Pineda Pablos. Muy valioso y definitivo fue además el apoyo de diversas áreas de El Colegio de Sonora entre los que cabe mencionar, sin ser exhaustivos, el centro de cómputo, biblioteca, coordinación administrativa, coordinación de difusión y, por supuesto, rectoría, que siempre estuvieron atentos y dispuestos a cooperar y facilitar los trabajos requeridos. Asimismo, se contó con la colaboración de diversas dependencias municipales, estatales y del gobierno federal. Este equipo operó un año y medio mediante reuniones semanales en las que se asignaban tareas, se presentaban, analizaban y discutían los trabajos y los resultados obtenidos.

Por último, los autores esperamos que este trabajo contribuya a vencer resistencias para alcanzar mayor transparencia en los gobiernos locales. Las temáticas de planeación, desempeño y rendición de cuentas de los gobiernos locales apenas fueron esbozadas y es deseable que se continúe con este tipo de estudios a fin de promover, a través de mejores gobiernos, un mejor nivel de vida y bienestar para los mexicanos.

I. Planes municipales de desarrollo

Hace falta un replanteamiento del papel de la planeación municipal en México. Por un lado, el entusiasmo de los esfuerzos de los comités de planeación de los años setenta ha decaído y ahora la planeación se hace por mera rutina para satisfacer un requisito legal. Por otra parte, la aparición de elecciones competidas y la pluralidad de partidos parecen sustituir la planeación con agendas partidistas y electorales parciales y facciosas que no satisfacen a una sociedad civil más amplia, organizada e informada. Existe una creciente demanda de mayores niveles de efectividad, eficiencia y participación que, con mucha frecuencia, no encuentra suficiente respuesta en los gobiernos locales cuyas autoridades actúan por mera intuición, y en respuesta a objetivos meramente electorales han dejado de representar la solución de los problemas para convertirse en el problema (Caiden 1991, 425).

En México, la planeación municipal está, además, severamente restringida por el tiempo; la brevedad de las administraciones municipales de gobierno y la imposibilidad de reelección y continuidad hacen que los gobiernos locales actúen de manera precipitada sabiendo que sus plazos son sumamente cortos y no tienen tiempo para actuar, menos para planear. Otro problema es la reducida dimensión de muchos municipios rurales que, ante la dependencia de recursos y la magnitud de las fuerzas económicas que los rigen, dejan de percibir a la planeación como un instrumento que les ayude a revertir su debilidad y detener su decadencia económica. De este modo, en vez de que la planeación alimente las decisiones y acciones de gobierno, se elaboran planes que luego

se archivan y se olvidan. La planeación se vuelve entonces simulación que sólo busca satisfacer una disposición legal. Al mismo tiempo, crece la presión por un desarrollo “desde abajo” que responda a las aspiraciones participativas y democráticas y resuelva los problemas cotidianos de la gente común (Esman 1991, 9). Se trata de dilucidar qué ocurre con la planeación municipal y cómo planean actualmente los municipios sonorenses.

Para contestar lo anterior, al menos parcialmente, el propósito de este trabajo es hacer una revisión y análisis del contenido de los planes municipales de desarrollo (PMD) del trienio 2003-2006 en Sonora. A partir del estudio de 67 planes municipales de desarrollo, se revisan los siguientes aspectos:

1. Corroborar si los PMD se apegan a los lineamientos y directrices del marco legal existente y definir si este marco resulta operativo para los municipios.
2. Describir la estructura y los componentes más relevantes de los PMD.
3. Analizar el contenido de la misión de los PMD 2003-2006.
4. Señalar los ejes rectores y sectores de actividad a los que los planes municipales orientan sus esfuerzos.
5. Observar si los PMD contienen líneas de acción y metas susceptibles de ser medidas o cuyo cumplimiento pueda ser verificado.
6. Enunciar algunas observaciones, comentarios y sugerencias para la planeación municipal.

No se trata, por tanto, de un estudio amplio de observación del ciclo de planeación y de sus actores, sino sólo de la revisión de los documentos que este ciclo produce, es decir, los planes municipales de desarrollo y lo que éstos nos dicen por sí mismos.

A fin de contextualizar este análisis, es oportuno señalar que en el año 2006 el estado de Sonora cuenta con 72 municipios de muy diversas dimensiones y tamaño de población. De acuerdo con el censo de población del año 2000, sólo 10 municipios, que podríamos considerar como urbanos, cuentan con una población mayor a 50 mil habitantes. Otros 11 cuentan con una población de entre 10 mil y 50 mil habitantes. Los restantes 51 municipios tienen menos de 10 mil habitantes, e incluso 9 de esos 51 tienen una población menor a mil habitantes. Este marco demográfico sirve de referencia para algunas reflexiones posteriores sobre la situación de la planeación municipal.

Ideas básicas de la planeación

Antes de entrar propiamente en el análisis de los planes concretos conviene reseñar de manera sucinta algunas ideas y conceptos centrales de la planeación gubernamental que nos sirven de herramientas para el análisis.

Partimos de la idea de que la democracia no está reñida con la planeación y que, al contrario, el avance de la razón como capacidad humana para captar la realidad y transformarla (la modernidad) y de la democracia como capacidad de la gente ordinaria para autogobernarse a sí misma demanda la vinculación del conocimiento y la acción (Friedmann 1987, 11). De este modo, en la planeación convergen tanto el desarrollo de conocimiento como la práctica política.

Gobernar, administrar y conducir un municipio es una tarea compleja que requiere de previsión y estudio previo así como de organización comunitaria. Por lo tanto, no debiera ejercerse de manera improvisada. Gobernar implica, de hecho, coordinar esfuerzos de los diversos actores locales y optimizar el manejo de recursos a fin de alcanzar las metas sociales en plazos que generalmente son demasiado cortos. Ante la limitación de recursos y la creciente gama de demandas y obligaciones que enfrentan los ayuntamientos, la planeación no es un lujo sino una necesidad.

La idea central es que mediante la planeación se busca modificar la realidad de acuerdo con el rumbo marcado por la ciudadanía. La planeación municipal constituye de este modo un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en las acciones del gobierno municipal. En cualquier municipio los objetivos son muchos y los recursos son pocos.

Esencialmente, la planeación es una técnica que establece procedimientos para la optimización de las relaciones entre medios y objetivos, y proporciona normas y pautas para tomar decisiones coherentes, compatibles e integradas, que conducen a una acción sistemáticamente organizada y coordinadamente ejecutada. Dicho de manera más sencilla, planear es aplicar la inteligencia en la toma de decisiones clave de gobierno para tratar de resolver los problemas más apremiantes de los municipios.

La legislación mexicana y la de Sonora en particular se refieren a la “planeación del desarrollo” como

[la] ordenación racional y sistemática de las acciones que, con base en las leyes de la materia, encauzan las atribuciones de los órdenes de gobierno y la participación de los grupos sociales o particulares, con el propó-

sito de transformar la realidad socioeconómica de la entidad y elevar la calidad de vida de su población (Ley de Planeación del Estado de Sonora, artículo 3º).

Este tipo de planeación coincide con lo que se conoce como “planeación estratégica”, en la que no se trata de planear sólo las actividades internas de una organización, sino que se planea en función de un entorno y un contexto de cambio a veces acelerado y turbulento para posicionar de manera efectiva a la organización en el nuevo contexto. Según esta perspectiva, el problema de las autoridades municipales es por una parte, visualizar –con base en el diagnóstico de las potencialidades y problemas que enfrentan– los estados futuros deseados, y por otra parte, diseñar las intervenciones o acciones requeridas para alcanzar dichos estados futuros. La planeación estratégica busca entonces, a través de la definición de una misión y visión, no sólo adaptarse a los cambios, sino anticipar y conducir el proceso de cambio en beneficio de la localidad. Un municipio que planea estratégicamente buscará posicionarse en los nuevos entornos que se aproximan y sacar el mejor provecho de los cambios y retos que enfrenta (Barenstein 1982, 50).

Por otro lado, desde una perspectiva operativa, la efectividad de la planeación está determinada por la capacidad institucional de los gobiernos locales. Con mucha frecuencia, la mala práctica de la planeación no tiene que ver con ignorancia o negligencia sino con las condiciones en que se realiza (Caiden 1991, 421). Entre las condiciones que restringen la posibilidad de una planeación municipal efectiva en México destacan la reducida dimensión de los municipios, la falta de estímulos para la planeación intermunicipal y regional, la falta de cuadros calificados, la brevedad de los periodos de gobierno y la ausencia de continuidad y estímulos para la planeación a mediano y largo plazo.

Siete indicadores de la planeación

Para la realización de este estudio, la planeación municipal es analizada por medio de siete indicadores básicos (derivados y adaptados de Sachse 1998, 59):

1. El objetivo general. Todas las actividades deben enfocarse al logro de este objetivo.
2. Una pirámide de objetivos. El logro del objetivo más alto sólo puede efectuarse mediante objetivos parciales. A su vez, éstos tienen que ser divididos nuevamente en objetivos menores y así sucesivamente hasta que todas las actividades planeadas estén incluidas en una pirámide de objetivos y acciones.
3. Metas y actividades verificables y cuantificadas. La planeación implica la traducción de los objetivos en metas concretas para periodos definidos de tiempo de todas sus fases. Las metas deben ser medibles y las acciones verificables.
4. Vinculación de objetivos con responsabilidades y facultades. Cada objetivo tiene un responsable de coordinar las actividades para alcanzarlo. El responsable determina sus propios objetivos dentro de su campo de competencia, tomando en cuenta los objetivos y criterios generales. El nivel superior influye en forma orientadora, pero no imperativa.
5. Enunciado de objetivos ambiciosos y alcanzables. Los objetivos tienen que ser exigentes, pero realistas, en condiciones normales, o sea con una planeación congruente. El objetivo señala algo que no se alcanza de manera espontánea y pasiva, sino que requiere del esfuerzo conjunto.

6. Incentivos para los logros y realizaciones. Al logro de objetivos ambiciosos, pero alcanzables, se debe añadir un incentivo. Los logros que se recompensan tienden a repetirse.
7. Retroalimentación y revisiones periódicas. Para comparar lo planeado con los logros reales deben preverse revisiones periódicas. Estas revisiones sirven tanto para control de la ejecución de lo planeado como para su ajuste y adecuación a las circunstancias.

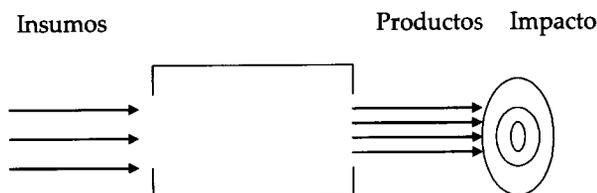
En este trabajo nos concentraremos, primero, en el estudio del objetivo general y las misiones, como la cúspide de la pirámide de objetivos. Segundo, de los programas y apertura de sectores de los planes como muestra de la amplitud de la acción municipal. Tercero, en las metas y acciones programadas como parte de los compromisos concretos que se plantean como base de la pirámide de los elementos de la planeación.

Insumos, productos e impactos

La planeación puede resumirse en la determinación de objetivos, metas y las acciones para alcanzarlos, con las consecuentes tareas de seguimiento, control, evaluación y retroalimentación. Puede decirse que los objetivos y metas son el eje toral de la planeación.

Atendiendo al enfoque de sistemas, que divide las partes de un proceso en insumo, producto e impacto, los objetivos y metas que se plantean pueden orientarse a insumos (*input*), a productos (*output*) y al impacto (*outcome*).

Figura 1
Diagrama de sistema



Los insumos no son otra cosa que los recursos (*input*) con los que cuenta un gobierno para hacer su trabajo. Estos constituyen la materia prima, como el presupuesto, el personal, los edificios y el equipo de oficina necesarios para que un gobierno pueda prestar sus servicios. Los objetivos y metas se orientan a los insumos: por ejemplo, cuando proponen la contratación de policías o la adquisición de equipo de cómputo u otros propósitos similares. La principal característica de este tipo de objetivos es que se refieren a cambios al interior de la administración municipal, pero no a los efectos o consecuencias que estos recursos tendrán en la sociedad gobernada.

Los productos, en cambio, buscan cuantificar el trabajo realizado con los recursos o insumos existentes. Las actividades o productos (*output*) se definen como actividades, productos o servicios que resultan de un programa o proceso que impacta al ciudadano. Algunos productos que pueden determinarse en los objetivos y metas son, por ejemplo, número de contribuyentes atendidos en las oficinas recaudatorias, kilómetros de calles pavimentadas, cursos o pláticas impartidas, toneladas de basura recolectada, permisos otorgados, visitas de inspección realizadas, entre muchas otras. Este tipo de objetivos se refiere entonces a lo que el gobierno hace o "produce".

Por último, el impacto (*outcome*) generalmente implica cambios, aumentos, disminuciones, mejoras o expansiones en aspectos concretos de la vida del ciudadano. Se refiere a los efectos que el uso de los insumos y la realización de las actividades gubernamentales provocan en la ciudadanía o sociedad. Estos impactos se relacionan directamente con los propósitos y fines primordiales de la administración municipal y con el desarrollo del municipio.

A partir de lo anterior, definimos tres tipos de objetivos y metas con los cuales se revisaron los objetivos planteados en los PMD de Sonora:

1. Objetivo orientado a los insumos: es aquel que se concentra principalmente en la obtención y mejora de los insumos de que dispone el gobierno municipal.
2. Objetivo orientado a los productos: es aquel que fija sus fines principalmente en términos de las actividades que realiza.
3. Objetivo orientado al impacto: es el que se centra en los cambios, efectos e impactos que pretende alcanzar en el municipio.

Marco legal de la planeación municipal

La planeación gubernamental no es una actividad opcional para los gobiernos municipales sino que es obligatoria según la ley. La elaboración de los planes municipales tiene su fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El primer párrafo del artículo 26 establece: “El Estado organizará un sistema

de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación". Este artículo da validez jurídica a la planeación en México y establece las bases para que los tres niveles de gobierno planeen sus acciones.

En lo referente específicamente a la planeación municipal, el artículo 115 constitucional señala en la fracción v, inciso c, que los municipios podrán intervenir en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales tienen que estar en concordancia con los planes generales. En el ámbito local, la Constitución Política del Estado de Sonora, en los artículos 25-C y 25-D, estipula la obligación de formular un Plan de Desarrollo, donde se establecerán las directrices generales que guiarán las acciones de los gobiernos municipales en los tres años de gestión.

Por otra parte, la Ley de Planeación del Estado de Sonora (LPES)¹ señala, en el artículo 3º, que planear implica fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades, asignar recursos, responsabilidades, cumplir los objetivos y las metas, periodo de ejecución y forma en que se evaluarán los resultados que se obtendrán. Además, en el artículo 7º se establece que la planeación municipal se lleve a cabo a través de los siguientes instrumentos: el Plan Municipal de Desarrollo, los Programas Operativos Anuales, presupuestos por programas y convenios de coordinación entre los sectores públicos y de concertación con los sectores social y privado.

En lo que se refiere a los Planes Municipales de Desarrollo en particular, la ley de planeación establece en los

¹ Publicada en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora* del 2 de febrero de 1984.

artículos 25 y 26 que estos deben contemplar los siguientes elementos:

- Objetivos
- Estrategias
- Prioridades
- Previsión de recursos que se asignarán a objetivos, estrategias y prioridades
- Instrumentos y responsables de ejecución
- Programas a realizarse y su vigencia

Por otra parte, la Ley de Gobierno y Administración Municipal (LGAM)² establece, en el artículo 119, que cada ayuntamiento debe elaborar, aprobar y publicar su Plan Municipal de Desarrollo en un plazo de cuatro meses contados a partir de la toma de protesta. Esto significa que si los ayuntamientos son instalados el 16 de septiembre, tienen de plazo hasta el 16 de enero siguiente para publicar sus planes.

Reforzando y complementando el contenido de los planes que estipula la ley de planeación, la LGAM señala en los artículos 120 y 121 que los PMD deben indicar los programas a elaborarse en congruencia con el mismo plan, los cuales deberán contemplar: diagnóstico, objetivos, indicadores para medir y evaluar el desempeño y resultados, metas relacionadas con cada indicador, estrategias, líneas de acción y proyectos y, en su caso, las bases para la participación de la comunidad en su ejecución.

A fin de hacer oficial y público el plan, la LGAM señala en los artículos 124 y 125, que los ayuntamientos deben de remitir una copia del PMD al Congreso y publicarlo en

² Publicada en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora* del 15 de octubre de 2001.

el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado*, así como tener una copia a disposición de la ciudadanía para su consulta.

En general, puede decirse que hay congruencia entre los elementos que señala la teoría de la planeación y los componentes que requiere la legislación para los planes municipales de desarrollo. En todo caso, la legislación no requiere, por ejemplo, el enunciado de una misión o visión, pero esto no impide que los municipios que así lo decidan, las incluyan en sus planes.

Sin embargo, algo que no queda enteramente claro en la legislación, y que se presta a diversas interpretaciones, es dónde deben los municipios especificar y desglosar sus programas. Una lectura o interpretación es que la ley de planeación sólo pide que los planes indiquen o enuncien los programas, pero no obliga a detallarlos ni a presentar metas, ni se refiere a la forma de evaluar los resultados que se obtengan. La LPES sólo señala, en el artículo 26: "el Plan indicará los programas que deban realizarse y la vigencia". Es decir, sólo obliga a que se indique qué programas se tomarán en cuenta, mas no a especificar su contenido, ni las metas ni la forma de evaluar los resultados.

Otra interpretación o lectura de la ley sugeriría que los PMD deben contener no sólo la lista y enunciado de los nombres de los programas, sino también su desglose en detalle según se señala en el artículo 121 de la LGAM. El artículo 120 establece que la vigencia de estos programas no podrá ser mayor a la vigencia del gobierno municipal, y el 122, "que servirán de orientación para la integración de los programas operativos anuales y de los anteproyectos de los presupuestos de egresos de los municipios". Lo cual implica que los programas que deben establecerse en los PMD no correspondan y excedan a la anualidad de los programas operativos anuales y de los presupuestos. De modo que si los programas no se especifican en el PMD,

entonces no queda claro dónde se hacen públicos dichos programas municipales. Esta ambigüedad de la ley es lamentable en un tema central y clave de la planeación, sin el cual su ejercicio queda sin estructura.

Queda entonces por aclararse la pregunta: ¿Dónde deben los gobiernos municipales detallar y enunciar sus programas de gobierno que incluyan un diagnóstico, objetivos, indicadores de desempeño, metas relacionadas a cada indicador, estrategias, líneas de acción y proyectos? En los siguientes apartados veremos si la revisión de los planes permite responder este cuestionamiento.

Planes municipales publicados

El 16 de septiembre de 2003 tomaron posesión los ayuntamientos sonorenses correspondientes al trienio 2003-2006. De acuerdo con la LGAM, cada uno de estos ayuntamientos debió de elaborar su PMD en los cuatro meses siguientes y entregar una copia al Congreso y publicarlo en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado* de Sonora antes del 16 de enero.

Para la realización de este estudio se verificó la publicación de los 72 planes en el Boletín Oficial. Sin embargo, hasta donde se pudo observar, no se trata de los planes in extenso o documentos completos, sino de resúmenes. Por otra parte, en el Archivo del Congreso del Estado, sólo estaban disponibles al público 26 PMD, y no está claro dónde se depositaron los restantes 46 o si fueron entregados al Congreso o dónde fueron depositados.

Asimismo, aunque no está estipulado en la ley, otras dependencias del Poder Ejecutivo Estatal, como la Dirección General de Planeación Estratégica de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Sonora y el Centro Estatal de Desarrollo Municipal, cuentan con copias de

la mayoría de los PMD. De hecho, las versiones completas de los planes utilizados para este estudio fueron obtenidas en la primera de estas dependencias.

De este modo, para el presente estudio sólo se pudieron obtener 67 planes de los 72 municipios del estado. Hay, por lo tanto, cinco planes a los que no se tuvo acceso en su versión completa y que corresponden a los municipios de Huásabas, Nacozari, Ónavas, San Felipe de Jesús y Soyopa. Con la excepción de Nacozari, éstos son municipios rurales con poca población.

Al revisar los 67 planes municipales mencionados, se observó lo siguiente:

- Existen varios grupos de planes que son idénticos o muy similares entre sí, lo que significa que fueron hechos bajo un mismo patrón o se copiaron unos a otros. Estos corresponden a los siguientes municipios: Bavispe y Huachinera, La Colorada y San Javier, Granados, Moctezuma y Nácóric Chico, Magdalena y Santa Ana
- Entre los planes mejor ordenados y estructurados están los de Agua Prieta, Banámichi, Cumpas, General Plutarco Elías Calles, Mazatán, Navojoa, Nogales, San Ignacio Río Muerto, San Luis Río Colorado, Puerto Peñasco y Ures.
- Uno de los planes mejor estructurados es el de Nogales, el cual, a pesar de no contener una misión o visión, incluye objetivos generales claros, además de ser el municipio que más se compromete al plantear sus metas, pues señala líneas de acción cuantificadas, susceptibles de medición y verificación, que pueden considerarse, de acuerdo a la teoría enunciada, como metas completas.
- Atendiendo el principio de que deben de comprender elementos de los tres niveles de la pirámide de la

planeación, algunos planes están incompletos porque carecen de algún elemento o bien se limitan a señalar sólo un componente. Entre éstos están Arizpe, Baviácora, Benjamín Hill, Divisaderos, Fronteras, Pitiquito, Rosario, Suaqui Grande, Tepache, Tubutama y Villa Hidalgo

- Entre los planes menos claros o más confusos, a juicio del equipo de investigadores, están los de Bacadéhuachi y Villa Pesqueira, que a pesar de que señalan varios elementos de la pirámide, el orden de la estructura del plan es confuso.

En suma, puede inferirse que todos los municipios sonorenses planean o al menos elaboran y publican sus PMD, así sea en forma resumida, en el Boletín Oficial. No es claro, sin embargo, que el Congreso del Estado mantenga un archivo de los planes municipales actualizado, sistematizado y accesible al público. Más bien parece que esta función, que pudiera pensarse que corresponde al Congreso, no se está cumpliendo cabalmente y el archivo del Poder Legislativo sólo mantiene un número reducido de planes en su acervo.

Elementos que contienen los Planes Municipales de Desarrollo

Un primer análisis de los 67 PMD disponibles consistió en verificar que estos incluyeran los programas con objetivos, metas, estrategias, prioridades, asignación de recursos, responsables de cumplir los objetivos y las metas, periodo de ejecución y forma en que se evaluarán los resultados que señalan la LPES y la LGAM. Los contenidos a verificar de los planes se clasificaron de la siguiente manera:

1. Si incluye un diagnóstico de la situación prevaleciente en el municipio.
2. Si contiene elementos relacionados con el objetivo general, es decir una misión, visión y objetivos generales (la punta de la pirámide de objetivos).
3. Cómo realiza la apertura temática o los sectores de actividad del gobierno, es decir con el cuerpo medio de la pirámide de objetivos.
4. Cómo presenta las metas, proyectos y acciones concretas (la base de la pirámide de objetivos).

Para hacer esta revisión se tomaron en cuenta solamente las partes que aparecen específicamente como encabezados del esquema del plan o títulos y subtítulos que contiene el documento. No se tomaron en cuenta las partes que no aparecen señaladas específicamente en los encabezados aunque no se descarta que pudieran estar implícitas sin un encabezado propio en alguna parte del texto del documento.

Aunque el diagnóstico no es algo que señale la ley para los planes, sino para los programas, la teoría de la planeación estratégica considera clave y relevante esta parte. De los 67 planes estudiados, 56 (84 por ciento) contienen un diagnóstico de la situación del municipio.

Por lo que respecta a los objetivos generales, es decir, los elementos de la cúspide de la pirámide, de los 67 planes revisados, 26 planes (39 por ciento) contienen una misión, 33 (49 por ciento) una visión y 24 (36 por ciento) un objetivo general. Hay que señalar que mientras más población tiene el municipio es más probable que incluya una misión. De este modo, 8 de 10 municipios urbanos con más de 50 mil habitantes contemplan una misión, 5

de 10 municipios con más de 10 mil pero menos de 50 mil habitantes la contiene y, finalmente, sólo 13 de los 47 municipios con menos de 10 mil habitantes incluyen este elemento.

Cuadro 2
Elementos que contienen los Planes Municipales de Desarrollo

Nivel	Elemento	Número de planes	%
Diagnóstico Objetivo general	Diagnóstico	56	84%
	Misión	26	39%
	Visión	33	49%
	Objetivo general	24	36%
Apertura programática	Ejes rectores	56	84%
	Sectores	60	90%
	Objetivos específicos	58	87%
	Estrategias	52	78%
Base	Líneas de acción	55	82%
	Proyectos	25	37%
	Metas	8	12%
Total de planes revisados		67	100%

Fuente: elaboración propia con base en 67 PMD 2003-2006.

Resulta interesante analizar la ausencia de programas de apertura programática o temática que presenten los planes municipales. La gran mayoría no incluye los programas de manera explícita; en lugar de éstos, se recurre a lo que se denomina ejes rectores y sectores, en los que se segmenta la actividad del gobierno municipal. Esto hace evidente que quienes elaboran los planes asumen que legalmente no se requiere señalar los programas. Más aún, en la mayoría de los PMD los programas no

aparecen de manera explícita, ni indicados, ni enunciados. En su lugar encontramos “ejes rectores” y “sectores”.

Por último, en lo que respecta a las metas, proyectos y acciones, que es la parte más operativa, concreta y verificable, la mayoría de los planes (82 por ciento) incluye líneas de acción; un número más reducido (37 por ciento) presenta proyectos; y sólo ocho (12 por ciento) enuncian metas con este nombre. De este modo, la parte más débil de los planes es la base de la pirámide, que cuantifica y operacionaliza los objetivos por medio de metas.

Análisis de la misión de los gobiernos municipales

A fin de revisar la parte general de los PMD, es decir la punta de la pirámide de objetivos (misiones, visiones y objetivos generales) se hizo un análisis de contenido de la misión a fin de clasificarla en tres tipos: 1) La que se orienta a los insumos, 2) La que se orienta a los productos y 3) La que se enfoca al logro de impactos.

Esta clasificación se enfrentó el problema de que algunas misiones son demasiado extensas e incluyen los tres tipos de orientación. De hecho, hay algunas que van mucho más allá de dos o tres frases y se extienden hasta media página o más. Consideramos que esto, además de ser impropio de la idea de lo que es una misión, le resta claridad y contundencia. Para tratar de solventar esta situación, se tomaron en cuenta principalmente las primeras frases o enunciados de las mismas, con lo cual el equipo de investigadores determinó si estaban orientadas a insumos, productos o impactos. Este juicio, sin embargo, es relativo, no está exento de subjetividad y no excluye que otros observadores puedan pensar de manera diferente.

Cuadro 3

Misiones de municipios y su clasificación

Municipio	Misión	Tipo
Cajeme	El gobierno municipal tiene la misión de <i>desarrollar sus funciones</i> con base en los programas previstos en el Plan Municipal de Desarrollo. Realizar lo anterior conlleva ser una administración eficiente que ha sabido atender los problemas y desarrollar alternativas importantes. Por lo que nuestra misión será fortalecer nuestras funciones para ofrecer un servicio eficiente; ofrecerles una ciudad moderna, que contemple una infraestructura urbana, un desarrollo económico, todo ello, para avanzar a un futuro donde las familias disfruten su vida con comodidad y confianza.	Insumo
Guaymas	<i>Garantizar seguridad y desarrollo de actividades</i> económicas y sociales que otorguen paz, tranquilidad, progreso y orden. Lograr un cambio positivo en la actitud y convivencia de los guaymenses.	Impacto
Hermosillo	<i>Ser municipio formado por habitantes satisfechos y orgullosos de las condiciones de seguridad, servicio y desarrollo</i> , generadas por un gobierno humanista, eficiente y eficaz.	Impacto
Navojoa	Promover y concertar esfuerzos para establecer un <i>nuevo estilo de gobierno municipal eficiente</i> , en el que la sociedad contribuya al mejoramiento de su calidad de vida, fomentando el desarrollo social y urbano además del crecimiento económico mediante un ejercicio respetuoso, participativo e incluyente, en el que se gobierne con pleno apego a la voluntad ciudadana.	Insumo
San Luis Río Colorado	Un <i>gobierno sensible y humano</i> , que <i>proyecte confianza a través de la eficiencia</i> , de hechos y resultados constantes que desarrolle al municipio en obra física y sobre o en obra humana.	Insumo

Fuente: elaborado con base en los PMD 2003-2006.

Nota: Se resalta en cursivas el enfoque o la parte de la misión que se consideró para determinar su orientación.

Por otra parte, es importante aclarar que no es negativo establecer misiones orientadas a insumos o a productos. El punto es solamente que la planeación estratégica se orienta más bien al señalamiento de impactos en la realidad externa. De hecho, algunas misiones comienzan refiriéndose a insumos o productos, pero terminan estableciendo un tipo de impacto. Todo es cuestión del criterio que se adopte, y en este estudio el criterio fue tomar en cuenta lo primero que se menciona.

Así tenemos que de los 67 planes disponibles y estudiados, 26 establecen una misión, otros 26 contemplan una visión u objetivo general, pero no mencionan una misión, y los 15 restantes, casi todos con población menor a 10 mil habitantes, no señalan ninguno de estos tres elementos.

Del análisis de los 26 planes que establecen una misión, se juzgó que 13 la orientan hacia los insumos, tres hacia actividades o productos, nueve hacia el impacto, y uno más del cual puede decirse que tiene una orientación mixta o compuesta.

En el cuadro 3, a manera de muestra, se presentan versiones abreviadas de las misiones de cinco de los 10 municipios con más de 10 mil habitantes y el tipo de orientación en que se clasificó cada misión.

Apertura programática y ejes rectores

Como ya se señaló, muchos planes se refieren a ejes rectores más que a programas. En este caso, los ejes rectores de los planes de desarrollo representan la desagregación temática de la actividad del gobierno municipal. Asimismo, constituyen la estructura y andamiaje de los planes municipales y muestran los campos estratégicos de acti-

vidad en que la gestión municipal divide y organiza sus esfuerzos.

En este sentido, la revisión de los 67 PMD arrojó que 23 de ellos utilizan el término “ejes rectores”, 33 se refieren a “capítulos” o “apartados generales” y 11 no presentan ningún tipo de desagregación temática general. Por esta razón, el estudio de la apertura programática de los planes se hizo sólo con base en los 56 planes que establecen ejes rectores, capítulos o apartados.

Los ejes o sectores de actividad más recurrentes en los PMD, de acuerdo al orden más utilizado, son los siguientes:

1. Desarrollo Económico
2. Desarrollo Social
3. Desarrollo Institucional
4. Infraestructura Urbana
5. Seguridad Pública
6. Servicios Públicos
7. Participación Ciudadana
8. Ecología y Medio Ambiente

El eje rector o apertura temática que aparece con más frecuencia es Desarrollo Económico. De los 56 planes que contienen sectores o ejes rectores, 54 (96.4 por ciento) contienen un eje rector de este tipo, lo que indica que la mayoría de las administraciones municipales de Sonora considera este tema en sus agendas de gobierno. Con frecuencia, este eje rector se divide en subsectores o áreas más reducidas o específicas. Así, Desarrollo Económico contiene los subsectores de agricultura, fruticultura y silvicultura, ganadería, agropecuario, industria, turismo, minería, pesca, acuicultura, comercio, servicios y abasto, comunicaciones y transportes, política intermunicipal, promoción económica, impulso a microempresas.

En segundo sitio se encuentra el eje rector Desarrollo Social, incluido en 48 de 56 planes municipales. Entre los campos o subsectores de este eje, destaca el tema de la educación –ya sea en el eje social o de alguna otra manera– en 53 planes municipales. Otros subsectores que se incluyen en este eje son: asistencia social (DIF), impulso al empleo e ingreso, salud, atención a grupos sociales específicos tales como jóvenes, mujeres, adultos mayores, discapacitados, indígenas y campesinos, cultura, deporte y vivienda.

Por otra parte, 32 planes municipales establecen un eje rector relacionado con Desarrollo Institucional. Hay que aclarar que algunos documentos establecieron más de un eje para esta temática, sin embargo, por ser acciones enfocadas a esta misma finalidad, en este estudio se optó por reunirlos en uno solo. Asimismo, hubo otros que no propusieron un eje rector relacionado con este tema, pero incluyen en otro eje cuestiones relacionados con el desarrollo institucional. El área de mayor interés corresponde a lo que se denomina *modernización de la función pública*, que comprende la modernización de la estructura organizativa, la implementación de sistemas y nuevas tecnologías, control de la gestión, esquemas de evaluación y remodelación física de los ayuntamientos, entre otras. Otros campos o temas que también incluyen son: administración y finanzas, transparencia, profesionalización de servidores públicos, hacienda municipal eficiente y reglamentación interna. Hay que observar que estos campos no siempre son mutuamente excluyentes y de acuerdo con el significado que se dé a los temas, estos pueden incluirse también en la modernización de la función pública.

El eje rector ubicado en la cuarta posición de frecuencia es Infraestructura Urbana, con 31 planes municipales que lo incluyen. Este eje rector contiene las áreas o temas

de imagen urbana, ordenamiento territorial, pavimentación, desarrollo urbano y obras públicas, y remodelación y construcción de edificios públicos.

La Seguridad Pública es abordada como eje rector por 23 planes municipales, que representan 41 por ciento de los documentos estructurados mediante ejes rectores, aunque hay que aclarar que en algunos casos el tema se aborda como componente (área o subsector) de otro eje rector, como Desarrollo Social o Servicios Públicos. En seguridad pública se incluyen los subsectores de prevención del delito, protección civil, modernización de la seguridad pública, difusión de normatividad, reglamentación de tránsito y vialidad, y diversos programas específicos de seguridad pública (como por ejemplo, DARE,³ Policía en tu colonia, Policía y escuela, entre otros).

El tema de Servicios Públicos se presenta como eje rector en 17 planes, lo que representa 30.4 por ciento de los documentos analizados. En el resto, aparece como área o sector dentro de otro eje, o dentro del cuerpo del documento. Entre los subsectores de este eje se encuentran: transporte urbano público, agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, limpieza y recolección de basura, electrificación, parques y jardines, panteones y rastro. El servicio público que aparece con mayor frecuencia –31 planes municipales contienen un apartado de planeación en este rubro– es el agua potable.

En lo que respecta a Participación Ciudadana, 13 documentos (23 por ciento) lo incluyen como uno de sus grandes apartados, y en otros cuatro aparece como área, pero dentro de otro eje rector.

Por último, el PMD de Mazatán, municipio de 2 584 habitantes, fue el único donde aparece un eje rector vinculado con Ecología y Medio Ambiente; otros 31 lo incluyen,

³ Programa de prevención de la drogadicción, DARE (Drug Abuse Resistance Education, por sus siglas en inglés).

pero como área dentro de otro eje rector, y 36 ignoran por completo este tema.

Los PMD que mayor número de ejes rectores contienen fueron los de: Cajeme, Granados, Hermosillo, Moctezuma y Nácori Chico, todos con siete ejes rectores, es decir, todos los aquí mencionados, con excepción de ecología y medio ambiente.

Metas y líneas de acción

La parte más concreta de los planes son las metas y las líneas de acción. La teoría señala que las metas deben ser susceptibles de verificación, estar expresadas en unidades de medida y plantear plazos para su realización. Si en los planes no se definen acciones específicas y metas que puedan ser medidas, se corre el riesgo de que se conviertan en catálogo de buenas intenciones y deseos que no pueden ser evaluados ni se les puede dar seguimiento. Por ello, el grado de cuantificación de las metas es indicador del nivel de compromiso que adquieren las autoridades municipales con sus ciudadanos.

En este apartado, a juicio del equipo de investigadores, se revisa si los PMD contienen líneas de acción y metas susceptibles de ser medidas o cuyo cumplimiento pueda ser verificado. Se revisa asimismo si dichas metas están orientadas hacia el logro de insumos, de productos o de impacto.

En una muestra de los seis principales municipios del estado se observa que de un total de 1 312 líneas de acción o metas planteadas, sólo 67, es decir el 5 por ciento, aparecen cuantificadas. Nogales es el municipio con mayor porcentaje de cuantificación de sus líneas de acción con 11 por ciento. De este análisis se desprende que los municipios tienden a plantear una gran cantidad de lí-

neas de acción o metas, pero generalmente son expresiones más o menos vagas o genéricas de intenciones de lo que se quiere hacer, pero no manifiestan unidad de medida, ni se cuantifican ni establecen plazos.

En cuanto a la orientación de las líneas de acción y metas en general, de los 10 municipios con más de 50 mil habitantes, 64 por ciento las orienta a productos o actividades, 25 por ciento a insumos y 11 por ciento al impacto.

Cuadro 4

Líneas de acción y metas cuantificadas de municipios urbanos

Municipio	Planteadas	Cuantificadas	%
1. Nogales	296	33	11%
2. Hermosillo	181	9	5%
3. Guaymas	87	4	5%
4. Cajeme	422	14	3%
5. San Luis Río Colorado	181	4	2%
6. Navojoa	145	3	2%
Total	1312	67	5%

Fuente: elaborado con base en PMD 2003-2006.

Respecto al contenido, en contra de la regla de que los objetivos y metas deben de ser ambiciosos y alcanzables, fue frecuente encontrar planes que establecen como metas acciones que presumiblemente son obligación normal de un ayuntamiento, como aplicar leyes y reglamentos. Un ejemplo es San Luis Río Colorado, que

establece como meta, en el eje rector Infraestructura Urbana y Ecología, en el apartado de desarrollo urbano, "Aplicar la ley general de asentamientos humanos. Verificar el uso del suelo autorizado antes de otorgar licencias de funcionamiento. Aplicar de manera eficaz y responsable el reglamento de construcción". Por otra parte, se fijan metas o líneas de acción demasiado ambiciosas o amplias como es el caso del PMD de Nogales, donde en el apartado sobre la mujer se propone: "Impulsar su participación en los procesos de toma de decisiones en todos los ámbitos y todos los niveles, tanto en los espacios gubernamentales como empresariales, políticos y sindicales"; por otra parte, también establece: "Combatir la pobreza que aqueja de manera muy especial a la mujer".

Otro caso es el de los gobiernos municipales que en sus planes quieren abarcar sectores, actividades o rubros que no son de su competencia directa y alcance, como educación, salud, medio ambiente, entre otros. Por ejemplo, el municipio rural de Granados, dentro del eje rector Desarrollo Social, sector educación, establece:

Coadyuvar en el impulso de un nuevo proyecto educativo, a partir de la educación básica integral; impulsar una educación básica integral, que refuerce la autoestima de nuestros hijos, la lectura y el lenguaje matemático, civismo e historia, así como la enseñanza de los valores para la convivencia y el desarrollo social.

En resumen, de las 6 659 líneas de acción que plantean los 67 PMD estudiados, sólo 537 (10 por ciento) aparecen cuantificadas, y de éstas, en promedio, 126 (29 por ciento) están enfocadas a insumos; 362 (63 por ciento) se orientan a productos, y sólo 47 (7 por ciento) buscan lograr impactos.

Reflexiones acerca de la planeación

Después de haber revisado los documentos de los planes municipales de desarrollo, destacamos varias problemáticas.

Primero, la planeación no se considera seriamente ni recibe el valor que merece. Que el Congreso local no reúna estos documentos para su archivo y que estos no sean fácilmente asequibles o sólo puedan obtenerse versiones resumidas de los mismos puede interpretarse como que se elaboran para ser guardados y olvidados. Esta situación parece ser correlativa a la población del municipio: mientras menos habitantes tiene el municipio, menor importancia y validez parece tener el documento. Así, los planes que no pudieron localizarse fueron los de los municipios con menos población. La planeación parece adquirir mayor relevancia mientras más poblado es el municipio. Las ciudades no sólo elaboran con mayor conciencia los planes, sino incluso los imprimen y los difunden.

Se aprecia, por lo tanto, que a medida que se reduce la población de los municipios, la planeación se vuelve un mero requisito legal que hay que cumplir y olvidar, pero que en lo fundamental no sirve ni nutre la toma de decisiones ni la acción de los gobiernos. A lo sumo, es un documento retórico y conceptuoso que sirve de inspiración para algunos discursos o informes pero que al olvidarse y extraviarse no alimenta las acciones concretas del gobierno local.

En segundo lugar está el haber descubierto planes idénticos. En varios casos, tanto de municipios pequeños como medianos, hubo parejas o tríos de documentos que resultaron ser prácticamente copias entre sí. Una interpretación de esto es que los documentos son maquilados por agentes externos que no guardan una relación estre-

cha con la situación particular del municipio ni con sus actores, sino que tienen la finalidad –se reitera el dato– de cumplir un mero requisito legal, así sea por medio de la simulación.

Tercero, se percibe cierta distancia entre los conceptos vertidos en los textos legales y la terminología empleada en los planes mismos. Mientras que la legislación requiere que los planes contengan “programas” con objetivos, metas, plazos y responsables, en los documentos se acude a términos como “eje rector” o “líneas de acción” en vez de los comprometedores conceptos de programa y meta. Existe, al mismo tiempo, una “conveniente” ambigüedad de la ubicación que debe tener la lista de los programas municipales. Mientras que la ley parece establecer que los programas deben de enunciarse en los planes, muchos municipios prefieren interpretar que éstos son documentos que no requieren ser divulgados ni estar accesibles al público. ¿Cuestión de interpretación o mera reticencia al compromiso?

Es necesario replantear y rescatar la función de los programas y proyectos en la planeación municipal. Al presente no está claro dónde debe incluirse la presentación completa de los programas trienales de cada municipio. Así, la planeación pierde un elemento integrador y clave de la vinculación de los planes con los presupuestos y las acciones de gobierno municipal. Por ello, los programas deberían ser parte de los planes, o bien, definirse como otro documento que conforma la planeación.

Cuarto, se aprecia también que la mayoría de los planes se resisten a bajar al nivel de las metas cuantificadas y prefieren permanecer en el más cómodo nivel del enunciado de buenas intenciones y propósitos generales sin establecer montos ni plazos. De esa manera, siempre se podrá argumentar que algo se hizo al respecto y evitar reclamos y recriminaciones. Al mismo tiempo, el hecho

apunta a la falta de desarrollo institucional y democrático. No hay la voluntad de los gobiernos para comprometerse ni la capacidad de la ciudadanía para demandar, al menos en los planes, compromisos más concretos y específicos.

Por último, pero tal vez lo más importante, se observa la falta de condiciones para la planeación efectiva. No podemos cerrar los ojos a las limitantes con que ésta se realiza. A nuestro juicio, las deficiencias de la planeación municipal no son resultado de la ignorancia o la negligencia sino de condiciones muy concretas que la limitan y restringen. Entre éstas están la brevedad de los periodos de gobierno que reduce de hecho la planeación a sólo tres años, la falta de continuidad –que resulta del principio de la no reelección e inhibe la planeación a más largo plazo– y la reducida dimensión y falta de capacidad institucional de la mayoría de los municipios rurales que carecen de estímulos para emprender esquemas intermunicipales de planeación regional que impliquen mayor relación y vinculación con los municipios vecinos.

Para mejorar la planeación municipal hace falta cambiar las condiciones que propician sus deficiencias. Se requiere de plazos más largos, mayor continuidad de los gobiernos municipales, pero al mismo tiempo, mayor participación y compromiso comunitario. Si los planes no fueran hechos sólo por y para la burocracia gubernamental, sino por y para la comunidad (gobierno local y grupos sociales estratégicos), podrían superarse las limitaciones de la brevedad y falta de continuidad de los gobiernos. Por otra parte, hace falta romper el aislamiento de los pequeños municipios rurales para vincularlos e integrarlos a sus regiones ya sea a través de planes regionales intermunicipales que le den un nuevo sentido a la planeación municipal rural. La cuestión es saber qué condiciones requieren el gobierno y la comunidad para emprender una planeación más efectiva y operativa. En este sentido, hay una reforma municipal pendiente.

II. Desempeño del gobierno

Este capítulo presenta algunas ideas generales sobre el desempeño de los gobiernos municipales, como base para el estudio exploratorio de seis municipios urbanos que se desarrolla en los siguientes capítulos. Primeramente se hace un breve repaso sobre el desempeño, luego se revisa la problemática del concepto de desempeño público y sus indicadores, posteriormente se presenta el enfoque que sirvió para estudiar la planeación y la administración de los municipios, y finalmente se expone el esquema para estudiar los servicios públicos municipales.

Estudio del desempeño

Los estudios y evaluación del desempeño tienen su origen en la administración industrial y buscan básicamente medir el trabajo de cada puesto u obrero de manera que sirva como criterio para decidir promociones, transferencias, entrenamientos y estímulos salariales. De este modo, la evaluación del desempeño es un método que adopta la gerencia, de manera más o menos informal, para definir el futuro de un obrero en particular. Con la modernización y desarrollo industrial, la metodología de evaluación del desempeño ha evolucionado para convertirse en un conjunto de procedimientos regulares y sistemáticos de los jefes o supervisores para evaluar el desempeño de sus subordinados durante un determinado periodo y bajo ciertos patrones de trabajo. Las prácticas más recientes incluyen una autoevaluación inicial del

empleado, que se complementa con una entrevista con el administrador durante la cual se adoptan objetivos y metas de desempeño ya sea individuales o del área de trabajo para determinado periodo. Generalmente, se espera que el proceso de evaluación del desempeño ayude a reducir el campo discrecional (y arbitrario) del supervisor y a establecer metas conjuntas y compartidas dentro de una mejor relación de trabajo (Kempner 1980, 299).

En el enfoque industrial, la medición del desempeño consiste en comparar el monto de trabajo realizado con la idea de lo que debe ser tal trabajo, es decir, con un patrón o estándar. En este caso, el estándar se define como la cantidad promedio de trabajo que un obrero calificado realiza en un puesto en condiciones normales, en el supuesto de que conoce y se apeg a un determinado método y que está suficientemente motivado para realizar bien su trabajo. De esta manera, la tasa de desempeño se determina con la siguiente fórmula:

$$\text{Tasa de desempeño} = \frac{\text{Monto de trabajo x unidad de tiempo}}{\text{Monto estándar de trabajo}}$$

Por ejemplo, si se considera que el monto estándar de trabajo de producción de un obrero es de 10 unidades por hora y el trabajador produce solamente siete por hora, entonces la productividad de ese trabajador será de 7/10 (siete décimas) o de 70 por ciento.

En la práctica se ha visto que el monto estándar de trabajo se establece en función de la situación, es decir, de las condiciones de trabajo y las políticas de la empresa, entre otras circunstancias. Se han diseñado métodos diversos para medir el monto estándar de trabajo que van desde los procedimientos enteramente subjetivos hasta

enfoques cuantitativos en los cuales se asignan valores numéricos a las diferentes condiciones que afectan al trabajador, tales como el esfuerzo mental o físico que implica. Sin embargo, los estudios han mostrado que es imposible garantizar la absoluta uniformidad del trabajo realizado no sólo entre diversas empresas sino incluso dentro de una misma empresa (Kempner 1980, 301).

Las organizaciones públicas han tratado de adoptar los estudios del sector industrial utilizando el enfoque de sistemas. En este caso, los estudios del desempeño parten de la definición de la organización como un sistema con insumos y resultados. El modelo sistémico de insumo/ producto (*input/output*) constituye la base para el análisis del desempeño de cualquier organización pública o privada. Hay que tener en cuenta que este modelo es una simplificación de la realidad que ayuda a facilitar el análisis, pero que no la sustituye y puede omitir elementos de la misma o disentir de otras visiones más complejas o diferentes.

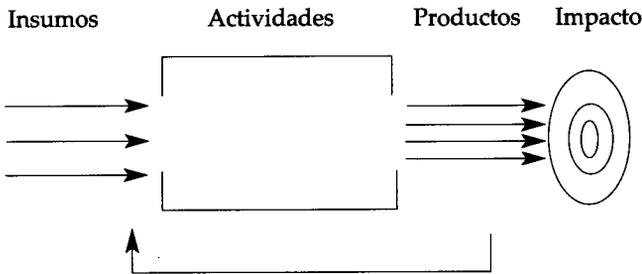
El modelo de insumo/producto es bastante sencillo: del lado izquierdo, yendo hacia la organización, están todos sus *insumos*, es decir, cualquier cosa que la organización utiliza para alcanzar sus propósitos, incluyendo personas, dinero y equipo. Por ejemplo, para una escuela, los insumos son los maestros, las aulas, los pizarrones y los escritorios. La segunda parte del modelo, que se muestra en la mitad del diagrama, son los *procesos* o *actividades*. En el caso de la escuela, sus actividades son la instrucción de los niños en lectura y aritmética.

Al lado derecho, en forma de líneas que salen del sistema, están los resultados o productos. En una fábrica de zapatos, el producto son los zapatos. Sin embargo, para una organización pública el producto puede ser más complicado de definir o identificar. Por ejemplo, en una escuela, el producto puede ser el número de egresados.

O si somos más estrictos, el producto de la escuela pueden ser los conocimientos y habilidades adquiridas por los estudiantes. Ambas maneras de definir el producto son aceptables, sin embargo, la segunda está más cercana de lo que la organización busca producir aunque resulta más complicado de medir (Swiss 1991, 9).

Figura 2

Diagrama de sistema con retroalimentación



Desempeño en las organizaciones públicas

La dificultad de definir los productos complica el estudio de desempeño de las organizaciones públicas. La mayoría de ellas tiene diversidad de productos y no se definen por uno solo, sino por una amplia gama de actividades y resultados. En una clínica los insumos incluyen doctores, enfermeros, jeringas y medicinas. Las actividades incluyen exámenes físicos y tratamientos médicos. Los productos verificables y medibles pueden incluir efectos tales como menos días de incapacidad de los pacientes, menor índice de morbilidad o mayor esperanza de vida en la región.

La mayoría de las organizaciones cuentan con más de un producto y frecuentemente éstos se presentan en

cadena, es decir, que un producto se deriva de otro. Por ejemplo, una clínica de salud puede reducir la tasa de morbilidad en una comunidad, lo cual puede aumentar los días de trabajo y la productividad de la población, esto a su vez puede incrementar la recaudación de impuestos y el desarrollo local. Con frecuencia, a estos diferentes tipos o derivaciones de productos mediatos se les conoce como impactos (*outcome*) y sólo se considera como productos a los resultados inmediatos.

El modelo de sistema permite clarificar los conceptos de efectividad y de eficiencia. La efectividad o eficacia se refiere a la producción de los resultados deseados. Así, un departamento de bomberos es efectivo si apaga un incendio. En cambio, la eficiencia es una medida de uso de recursos para producir los resultados. Así, si el departamento de bomberos usó cinco carros y cien elementos para apagar un incendio para el que sólo se requería un carro y diez elementos, el departamento de bomberos fue efectivo pero no eficiente. De este modo, la efectividad enfatiza el resultado final de una actividad, mientras que la eficiencia se centra en el proceso que produce dicho resultado y analiza si se realizó como debía de ser (Swiss 1991, 12).

Se pueden mencionar cuatro enfoques del desempeño de las organizaciones públicas:

1. *Ahorro de recursos.* Se refiere a reducir al mínimo los recursos que emplean los organismos públicos. Es decir, al analizar el desempeño gubernamental se busca eliminar fugas de dinero y gastos innecesarios para reducir los costos. En este caso, el resultado se considera fijo o dado y la atención se centra en los insumos. Los innovaciones de este tipo buscan entonces eliminar y reducir costos.

2. *Mejorar la eficiencia por medio de la administración.* La atención se centra en este caso en la eficiencia, es decir, en realizar un mínimo de actividades con la menor cantidad de financiamiento. De este modo, la principal limitante (factor determinante) no es la realización de la tarea o actividad en sí, sino la disponibilidad de recursos.
3. *Mejorar la efectividad por medio de la planeación.* En este caso, la administración se subordina a la planeación y la política pública. La clave para mejorar la organización pública es, entonces, una mejor planeación y diseño de la política pública. Además, se enfatiza la efectividad frente a la eficiencia. Se espera que las organizaciones públicas produzcan resultados. Ya no se trata sólo de llevar a cabo actividades o rutinas con recursos limitados, sino de encontrar los procedimientos y actividades que mejoren los resultados y eleven el impacto. En este enfoque se enfatizan la planeación, la administración por objetivos y el diseño de políticas efectivas. Se considera que las pérdidas del gobierno se deben a un mal diseño de los programas o de las políticas. No se trata, por lo tanto, de mejorar la administración sino de rediseñar los programas.
4. *Mejorar la efectividad y la eficiencia por medio del análisis de políticas públicas.* Este es el enfoque más amplio e integral aunque reduce la pretensión de abarcar toda la organización para centrarse en asuntos o problemas particulares. Este enfoque busca, a través del análisis de fondo sobre asuntos particulares, mejorar los resultados (efectividad) con menos recursos (eficiencia) mediante un buen diseño institucional (o formulación de la política) y una implementación efectiva a

través de administración y manejo efectivos (Swiss 1991, 16).

La evaluación del desempeño de los organismos públicos requiere de la identificación y seguimiento de los productos o resultados de la organización o entidad gubernamental. Este tipo de evaluación no se centra en el trabajo de puestos o empleados particulares, sino en procedimientos o en la organización en su conjunto. Normalmente, estos resultados o productos no son negociados o establecidos por mutuo acuerdo, sino que se derivan de las leyes y los instrumentos legales que dan origen a las instituciones.

Una característica central de la evaluación del desempeño público es la identificación de los productos esperados y el establecimiento de indicadores y estándares de desempeño. Sin embargo, cualquier organización gubernamental es bastante compleja y produce múltiples resultados. Una decisión clave es seleccionar los resultados o productos a los cuales debe darse seguimiento. Esta selección es importante ya que los productos e indicadores seleccionados no deben ser modificados sino que deberán de mantenerse año tras año, de modo que se pueda registrar el desempeño organizacional de largo alcance (Swiss 1991, 128).

Un indicador de desempeño es una medida numérica de algún resultado de la organización. Por ejemplo, entre los indicadores para medir el desempeño de una escuela están el número de egresados, la tasa de reprobación, el promedio de calificaciones o los premios o becas obtenidas por los egresados.

Entre los lineamientos para establecer indicadores de desempeño están los siguientes:

- Establecer cadenas de resultados de cada procedimiento o actividad comenzando por el más inmediato y continuando hacia etapas que representan resultados más amplios y duraderos. Por ejemplo, una cadena de resultados de un programa de sanidad y limpia incluye: toneladas de basura recolectada, limpieza de las calles, mayor valor de las propiedades, mejor imagen urbana y nivel de vida más alto.
- Deben seleccionarse en función de la toma de decisiones y de cómo afectan el problema o asunto que pretenden resolver. No en función de la información disponible, sino más bien generarla con base en los indicadores seleccionados.
- Deben ser múltiples, es decir, no deben reducirse a un solo resultado. Sin embargo, deben estar balanceados; algunos indicadores deben corresponder al comienzo de la cadena y otros a etapas posteriores.
- Deben incluir información que no provenga del propio sistema u organización, como encuestas de opinión sobre la satisfacción de los usuarios o ciudadanos, aunque las encuestas tienen limitaciones y deben de ser utilizadas en combinación con otros indicadores.
- No deben ser demasiados, sino un número que pueda manejarse fácilmente.

Una vez que se cuenta con indicadores, deberán establecerse los estándares u objetivos para dichos indicadores, es decir, qué tan adecuado o deseable se considera cada indicador. En nuestro caso, por ejemplo, establecer cuál es el número “normal” de delitos por cada mil habitantes, cuánta agua debe suministrarse por habitante por día y cuánta basura se considera normal que recoja el municipio por domicilio. Estos estándares se establecen con base en la historia de los desempeños anteriores,

en una decisión superior o de expertos, o en la negociación entre las partes involucradas.

En última instancia, los estudios del desempeño de las entidades públicas deben proveer información a los directivos, que les permita tomar decisiones sobre los problemas más importantes y motivar a los empleados a trabajar hacia el logro de los objetivos deseados.

Estudio de la planeación y administración

La primera parte del estudio del desempeño se refiere a la calidad y capacidad gerencial del equipo humano que gobierna los municipios e indaga cómo se realiza la planeación estratégica y la administración de recursos financieros, humanos y materiales en la práctica.

Esta parte del estudio fue adaptada del Federal Performance Project (FPP) diseñado por académicos de la Universidad George Washington y por analistas de la revista *Government Executive* en 1998. Esta metodología fue utilizada para evaluar 27 agencias del gobierno federal de los Estados Unidos durante los años 2000 y 2001. Entre las agencias evaluadas estuvieron el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS), el Servicio de Administración Tributaria (IRS), la Agencia de Protección al Medio Ambiente (EPA), la Administración Federal de Aviación (FAA), la Administración de Seguridad Social y el Centro de Servicios Médicos (CMS).

La metodología original comprende un estudio más amplio e integral que incluye evaluación del cumplimiento de metas, contabilidad y finanzas, infraestructura e inventarios, recursos humanos. La evaluación se realiza por un equipo de expertos quienes, con base en la información recabada, otorgan una calificación a cada componente. Estas calificaciones son ponderadas y

promediadas para concluir con un resultado o calificación general.

Para el estudio que aquí se presenta, la metodología fue adaptada y administrada por César Rodríguez Rubio, quien se familiarizó con este enfoque durante sus estudios de maestría en la Universidad George Washington, en Washington D. C., y colaboró directamente con los diseñadores de un modelo de evaluación para la administración pública estadounidense.

En nuestro caso, la metodología estadounidense fue simplificada y adaptada a la situación y terminología de los municipios mexicanos. El resultado fue un esquema de temas y asuntos investigados y documentados a través de revisiones documentales, entrevistas a servidores públicos, entrevistas grupales (grupos de enfoque) y encuestas aplicadas a la ciudadanía.

El temario aplicado en este estudio comprende, de manera resumida, los siguientes puntos y preguntas:

1. Planeación y cumplimiento de metas. Existencia y conocimiento de la misión y objetivos del gobierno municipal.
 - A. Misión y prioridades: conocimiento del cumplimiento de metas y de las necesidades de la organización para cumplir dichas metas.
 - a) ¿Tiene el gobierno municipal una misión clara? ¿Los integrantes del gabinete conocen y entienden claramente esta misión? ¿Saben los integrantes del gabinete de qué manera sus actividades contribuyen al logro de la misión general del gobierno municipal?

b) ¿Tiene el gobierno municipal bien definidas sus prioridades? ¿Saben los integrantes del gabinete cuáles son estas prioridades? ¿Este entendimiento concuerda con el del presidente municipal y demás integrantes del gabinete?

B. Planeación estratégica. Uso efectivo de recursos limitados a través de la planeación integral.

a) ¿Cuenta el gobierno municipal con un plan estratégico a mediano (un año) y largo plazo (tres años)? ¿Participaron en la preparación de este plan todos los niveles de la organización y la ciudadanía en general?

b) ¿Las metas del gobierno municipal se enfocan, al menos parcialmente, en resultados o son sólo una descripción de las actividades a realizar?

c) ¿Da seguimiento el gobierno municipal al avance en el cumplimiento de sus metas y evalúa el impacto de sus programas en la población? ¿Se considera buen desempeño el cumplir con las actividades señaladas en el plan programático-presupuestal, o existen indicadores alternativos que se miden por el impacto en la comunidad?

2. Presupuesto y finanzas. Conocimiento de la situación financiera y contable de la organización; reconocimiento de los factores que promueven o limitan una administración eficiente de los recursos públicos.

a) ¿Se reflejan en el presupuesto las prioridades del gobierno municipal? ¿Se han presentado reajustes en el presupuesto para asignar más recursos a las áreas prioritarias?

- b) ¿Qué tanto del presupuesto se destina al gasto administrativo? (servicios personales, servicios generales y materiales y suministros) ¿Cómo se distingue la presente administración de la anterior en este aspecto?
 - c) ¿Cuál es el grado de dependencia de fuentes de ingreso externas? ¿Qué esfuerzos se han hecho para incrementar la recaudación de ingresos propios?
 - d) ¿Cuáles han sido los resultados de la revisión de la cuenta pública municipal?
3. Personal. Existencia de personal adecuado en el lugar adecuado; existencia de un sistema de carrera administrativa al interior de la organización.
- a) ¿Cuenta el gobierno municipal con personal suficiente para cumplir con sus funciones? ¿Cómo saben o miden esto?
 - b) ¿Cuenta el personal del gobierno municipal con las capacidades y habilidades adecuadas para cumplir con sus funciones? ¿Cómo saben o miden esto?
 - c) ¿Cuenta el gobierno municipal con un sistema de carrera administrativa sea de hecho o de derecho?
 - d) ¿Utiliza el gobierno municipal la evaluación del desempeño como un instrumento para medir la eficiencia de su personal y tomar decisiones como promociones, ascensos y finalizar las relaciones laborales?

4. Participación ciudadana: De qué forma se involucra a la ciudadanía en las decisiones del gobierno municipal y en la evaluación de los resultados de la gestión.

a) ¿Qué mecanismos de participación ciudadana se tienen?

b) ¿Qué resultados arrojan estos mecanismos?

c) ¿Cómo influyen los acuerdos o recomendaciones de estos mecanismos en las decisiones del gobierno municipal?

En este caso se consideraron tres tipos de participación ciudadana:

1. La *asistencialista* que es aquella en que la participación y movilización de la ciudadanía se da principalmente para solicitar y conseguir beneficios directos e inmediatos;
2. La *propositiva* que es aquella en que la participación se da para fines de consulta sobre asuntos del gobierno municipal y sirve para auscultar la opinión de determinados grupos y sectores sociales sobre determinados temas;
3. La *decisoria* que es aquella en que la participación influye directamente en la toma de decisiones. El caso más ilustrativo de este tipo de participación es la idea del Presupuesto Participativo en el que se convoca a un sector de la ciudadanía a decidir el destino y orientación de determinado fondo presupuestal.

Estudio de los servicios públicos

En lo que se refiere a los servicios públicos municipales, con base en los lineamientos de Ammons (1996) y Hatry (1976), se elaboró un esquema de los indicadores sobre los insumos, los productos y los resultados de los servicios públicos estudiados. Los esquemas que sirvieron de punto de partida para estudiar los servicios de policía preventiva, de recolección de basura y limpia y de agua potable y alcantarillado son los siguientes:

1) *Policía preventiva (seguridad pública).*

a) Insumos:

- i) Presupuesto y gasto público asignado a seguridad pública.
- ii) Equipo, vehículos e infraestructura: número de patrullas, equipo electrónico.
- iii) Número de policías: personal administrativo y operativo, horas de trabajo.

b) Productos:

- i) Horas de patrulla por día.
- ii) Atención a llamadas: número de llamadas recibidas y atendidas.
- iii) Delitos atendidos.
- iv) Número de arrestos.
- v) Otras actividades de prevención del delito.

c) Resultados:

- i) Número de los diferentes tipos de delitos.
- ii) Daños materiales: estimación en pesos.
- iii) Delitos cometidos por mil habitantes.
- iv) Porcentaje de delitos aclarados: delitos consignados/ delitos investigados.

- v) Tiempos de respuesta a llamadas.
- vi) Satisfacción del ciudadano (encuesta).

d) Eficiencias:

- i) Costo por caso asignado: costo por delito o crimen.
- ii) Horas de personal por delito atendido.

2. *Agua potable (suministro de agua entubada).*

a) Insumos:

- i) Infraestructura (número de pozos, presas o fuentes de captación).
- ii) Presupuesto del servicio.
- iii) Número de personal; horas de trabajo.
- iv) Longitud de la red de distribución (tubería de agua potable).
- v) Longitud de la red de drenaje (aguas negras).

b) Productos:

- i) Número de tomas de agua entubada. (domésticas, comerciales e industriales).
- ii) Número de conexiones al drenaje.
- iii) Cobertura del servicio a la población (agua potable y drenaje).
- iv) Agua producida (litros por habitante por día o metros cúbicos por mes por habitante).
- v) Agua residual producida.
- vi) Nivel de la tarifa.

c) Resultados:

- i) Potabilidad del agua (porcentaje de población que toma agua de la llave).
- ii) Presión del agua (número de minutos en que se llena una cubeta de 20 litros).

- iii) Continuidad y confiabilidad del servicio (suspensiones del servicio en los últimos doce meses).
- iv) Satisfacción del usuario (encuesta).

d) Eficiencias:

- i) Porcentaje de tomas con medición (medidores funcionando).
- ii) Eficiencia física, porcentaje de agua contabilizada (agua medida/agua producida).
- iii) Eficiencia comercial, porcentaje de agua cobrada/agua facturada.
- iv) Recaudación por usuario (doméstico, comercial, industrial).
- v) Número de trabajadores por mil tomas.
- vi) Quejas/día.

3. *Recolección de basura (sanidad y limpieza).*

a) Insumos:

- i) Presupuesto.
- ii) Equipo, número de vehículos e infraestructura.
- iii) Número de personal; horas de trabajo.

b) Productos:

- i) Cobertura del servicio a la población.
- ii) Residuos sólidos producidos (kilogramos por habitante por día).
- iii) Número de viajes realizados.
- iv) Aprovechamiento, tratamiento y confinamiento de residuos sólidos municipales (no tóxicos).

c) Resultados:

- i) Limpieza de las calles.
- ii) Limpieza de baldíos (basureros o tiraderos informales).

- iii) Continuidad y confiabilidad del servicio (suspensiones).
 - iv) Quejas por 1000 habitantes.
 - v) Satisfacción del usuario.
- d) Eficiencias:
- i) Porcentaje de calles cuya apariencia es considerada satisfactoria.
 - ii) Porcentaje de domicilios satisfechos con servicio.
 - iii) Volumen de basura tratada/ volumen de basura producida.
 - iv) Número de trabajadores por tonelada de basura.
 - v) Quejas/día.

Hay que señalar que a pesar de que se intentó adaptar estos esquemas al medio local, en algunos casos la información está dispersa o no está desarrollada o no estuvo disponible o no existe. El caso más problemático fue el del servicio de seguridad pública donde, a pesar de ser uno de los principales problemas locales, es difícil conseguir la información pues no está sistematizada o es poco confiable.

En los siguientes capítulos, dedicados a municipios particulares, se presenta la información y los indicadores que fue posible recabar. La mayoría de estos indicadores carecen de estándares y de objetivos definidos. Se trata por lo tanto de un estudio meramente exploratorio que no permite hacer evaluaciones y cuya validez está sujeta a las circunstancias y desarrollo institucional, así como a la apertura informativa de cada municipio.

III. Desempeño municipal en San Luis Río Colorado

El municipio de San Luis Río Colorado se encuentra enclavado en la zona noroeste del estado de Sonora. Al norte colinda con el condado de Yuma, Arizona, Estados Unidos; al sur con el Golfo de California, al este con los municipios General Plutarco Elías Calles y Puerto Peñasco, al oeste con el municipio de Mexicali, Baja California y el tramo final del Río Colorado.

Cuenta con una extensión territorial de 8 412.75 kilómetros cuadrados donde se ubica un total de 355 localidades. Entre las más importantes, además de la cabecera municipal, ciudad del mismo nombre que el municipio, destacan: el poblado Luis B. Sánchez, Golfo de Santa Clara, Nuevo Michoacán y La Islita. La población total del municipio en el año de 1990 fue de 110 530 habitantes, y en el censo de 2000 resultó ser de 145 006 habitantes. La tasa de crecimiento en la década de los noventa fue de 2.7 por ciento anual. El 87.3 por ciento se ubica en el área urbana y 12.7 por ciento en el área rural. Según proyección del Consejo Nacional de Población (CONAPO), para el año 2004 se calculó una población de 170 359 habitantes.⁴

Por su aportación económica a la producción local, el comercio es la actividad más importante para la economía municipal. La industria es la segunda. Además del sector primario, la pesca y la agricultura son también relevantes. Asimismo, el turismo representa una de las actividades económicas con mayor potencial de desarrollo.

⁴ Esta proyección se utilizó para el análisis de los servicios públicos de los seis municipios estudiados.

Su población económicamente activa en el año 2000 fue de 54 425 habitantes, de los cuales, 99 por ciento están ocupados y uno por ciento está desocupado. La PEA ocupada está compuesta de la siguiente manera: 10 473 habitantes se dedican a actividades agropecuarias, 16 816 laboran en actividades industriales y construcción, y 25 280 están empleados en el sector servicios, principalmente el comercio, más 1 856 personas cuya actividad económica no está especificada.⁵

En San Luis Río Colorado, cuando se presentó la solicitud de información y de entrevistas necesarias para desarrollar la presente investigación, la respuesta fue expedita y el presidente municipal nombró a una persona que atendiera dicha petición. Además, los funcionarios entrevistados, individualmente o en grupo, mostraron su entera disposición y apertura a cooperar y responder los requerimientos de información que se les plantearon. Por otro lado, si bien las autoridades municipales de San Luis Río Colorado no condicionaron el acceso a la información que se nos proporcionó, esta estuvo incompleta debido aparentemente más a una mala organización de las personas encargadas de recopilarla que a obstáculos para acceder a ella.

Planeación estratégica

El Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2004-2006 del municipio de San Luis Río Colorado establece como misión lo siguiente:

⁵ La información geográfica, económica y demográfica de los seis municipios estudiados se obtuvo de la página de Internet del Gobierno del Estado de Sonora:
www.sonora.gob.mx/portal/Runscript.asp?p=ASP\pg85.asp

Por un gobierno sensible y humano, que se muestre solidario a las necesidades de la comunidad, que proyecte confianza a través de la eficiencia de hechos y resultados constantes que desarrolle al municipio en obra física y sobre todo en obra humana.

Podemos decir que esta misión de gobierno se orienta al insumo en cuanto que, más que impacto en la sociedad, busca en primer lugar ser un gobierno sensible, humano y eficiente como vía para desarrollar al municipio.

Quien encabeza este ayuntamiento, así como sus principales colaboradores, tanto directores de área como mandos medios, tienen claro conocimiento de esta misión. Entre los funcionarios prevalece la idea de que el propósito fundamental de la actual gestión municipal es ser "un gobierno sensible, humano y eficiente" y a través de ello fortalecer el desarrollo social en el municipio.

El PMD y el Programa Operativo Anual (POA) 2005 de este ayuntamiento se estructuran bajo un mismo esquema a partir de cinco grandes temas: Seguridad pública, Infraestructura urbana y ecología (donde se incluyen servicios públicos y obras públicas), Desarrollo social, Desarrollo económico y Desarrollo institucional. No obstante, estos documentos no establecen en cuál de los cinco asuntos antes mencionados concentrará en mayor medida sus esfuerzos el actual gobierno municipal.

Aun así, del PMD puede inferirse que una prioridad para este ayuntamiento es la seguridad pública, ya que dicho documento menciona lo siguiente:

[...] la seguridad pública en nuestro municipio es un problema que se ha convertido en el reclamo más fuerte que percibimos de los habitantes del área urbana y rural de San Luis (2004-2006, 12).

Por otra parte, el alcalde de esta ciudad declaró que la seguridad pública es un asunto prioritario en su administración, aunque también señaló otros rubros como el empleo y el fortalecimiento de la obra humana (desarrollo social). Incluso, puede decirse que puso más énfasis en este último aspecto que en seguridad pública.

Algunos funcionarios de primer nivel consideraron que el impulso al empleo es una de las principales prioridades de la actual administración y coincidieron con el alcalde en que se debe privilegiar el fortalecimiento de la obra humana y la seguridad pública, asuntos que se tornaron recurrentes en sus declaraciones.

Otros temas donde coincidieron alcalde y funcionarios, y que desde su perspectiva son obligación constitucional, fueron la obra pública y los servicios públicos. Por tanto, todo parece indicar que los asuntos prioritarios para esta administración son: el desarrollo social (obra humana)⁶ la seguridad pública, los servicios y obra pública.

Por otra parte, los resultados de la encuesta aplicada a la población de San Luis Río Colorado revelaron que los habitantes de esta ciudad demandan:

1. Seguridad pública
2. Drenaje
3. Pavimentación
4. Limpieza de la ciudad
5. Alumbrado público

Existe coincidencia entre ciudadanos y funcionarios en lo que se refiere a la principal prioridad, es decir, la

⁶ La obra humana es entendida por los funcionarios municipales como mayor asistencia y desarrollo social. Asimismo, más contacto, mejor trato a la ciudadanía y mayor participación de ésta en los asuntos de gobierno.

seguridad pública, mas no en el desarrollo social, ya que éste no fue mencionado por los ciudadanos.

Si bien los servicios públicos no fueron considerados como una prioridad principal por los funcionarios, para la ciudadanía este asunto es prioritario, principalmente el servicio de drenaje, la limpieza de la ciudad y el alumbrado público. Asimismo, una prioridad para la ciudadanía es el impulso a la obra pública, específicamente la pavimentación.

En resumen, puede concluirse que ciudadanos y funcionarios coinciden sólo en un rubro: seguridad pública. Fuera de ésta, existe discrepancia en lo que mencionan los funcionarios y lo que piensan los ciudadanos.

En el PMD no se plantean metas que puedan ser cuantificadas y medibles. Se mencionan sólo objetivos, estrategias y líneas de acción articuladas bajo los cinco grandes temas antes planteados. De las 181 acciones que son lo más cercano a metas, sólo cuatro son susceptibles de medición y todas están orientadas al insumo.

El POA 2005 contiene la misma estructura que el PMD y de él se pueden rescatar sólo tres objetivos medibles: cubrir al 100 por ciento la mancha urbana en electrificación, cubrir 100 por ciento el servicio de alumbrado público e incrementar en 10 por ciento la pavimentación en el área urbana. Sin embargo, fuera de éstos no se cuantifica ningún otro.

Los titulares de las principales dependencias de este ayuntamiento plantean algunas metas de trabajo susceptibles de medición. Entre éstas destacan: incrementar a 60 por ciento el servicio de drenaje, cubrir al 99 por ciento la electrificación y alcanzar 50 por ciento de recaudación, entre otros. Por otro lado, hay metas no cuantificadas, por ejemplo, reducir las estadísticas en accidentes de tránsito, capacitar al personal, adquirir unidades de recolección de basura, mejorar vialidades y otras en el mismo sentido.

La mayor parte de las metas enunciadas por los funcionarios públicos se enfocan hacia insumos y actividades. Únicamente el presidente municipal habló de metas enfocadas a resultados, entre ellas, ser una de las ciudades más iluminadas al cubrir al 100 por ciento del municipio con este servicio, así como mejorar la calidad de aire al pavimentar un 1 600 000 metros cuadrados de calles, entre otras. Lo anterior muestra que al menos el alcalde distingue entre metas que son enfocadas a actividades y metas encaminadas a resultados e impactos en la comunidad.

Para evaluar el avance y cumplimiento de metas trazadas por las distintas direcciones, este ayuntamiento utiliza métodos tradicionales que van desde reuniones periódicas por dependencias y el levantamiento de reportes internos, hasta la supervisión directa y diaria del alcalde. Los encargados de coordinar estas actividades son la Dirección de Planeación del Desarrollo Municipal y la Comisión de Evaluación y Seguimiento (órgano de control y seguimiento gubernamental) que, mediante reuniones trimestrales, verifican el desempeño de las distintas áreas que conforman el ayuntamiento, el cumplimiento de los objetivos propuestos en el PMD y el POA, y analizan los avances y logros realizados.

Aunado a los mecanismos tradicionales para evaluar el cumplimiento de metas, el Gobierno Municipal de San Luis Río Colorado también evalúa el impacto de la gestión municipal a través de encuestas que cada tres meses aplica una casa encuestadora. Otro mecanismo para pulsar el sentir de la ciudadanía es la recepción de mensajes de opinión por medio de la página de Internet del municipio.

La realización de estas encuestas ha propiciado que los funcionarios públicos perciban el sentir ciudadano sobre su gestión. En las entrevistas realizadas, los funcio-

narios consideraron que los habitantes de San Luis Río Colorado están satisfechos con la realización de obras públicas, mas no con el servicio de drenaje y el de seguridad pública.

Lo anterior coincide con los resultados de la encuesta aplicada por El Colegio de Sonora a ciudadanos de esta localidad, donde 63 por ciento plantea que la administración está trabajando bien en obras publicas, particularmente en la pavimentación de calles. No obstante, aseguran que no es así en seguridad pública y drenaje, cuestiones que los mismos funcionarios calificaron como deficientes.

Presupuesto y finanzas

De las prioridades mencionadas por los funcionarios del gobierno municipal sanluisino destacan el desarrollo social (obra humana) y la seguridad pública. Si bien se mencionaron otros asuntos, estos dos fueron los más recurrentes y donde existió mayor coincidencia por parte de los funcionarios municipales.

Al hacer una revisión al Presupuesto de Egresos⁷ por dependencia para el año 2004, se observa que es a la Dirección de Obras y Servicios Públicos Municipales a la que se destina el mayor monto de recursos, con 45.8 por ciento del presupuesto total. Asimismo, en el presupuesto por programas, el de Obras y prestación de servicios es el que concentra en mayor medida el presupuesto con 45.8 por ciento del monto total presupuestado. A este rubro le sigue seguridad pública que, en el presupuesto

⁷ Presupuesto de Egresos 2004, publicado en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*, no. 14, Edición Especial del 31 de diciembre de 2003.

por dependencia y por programa, concentra 26.9 por ciento del gasto.

Por otro lado, para el impulso del desarrollo social (obra humana) sólo se destina el 2.5 por ciento del presupuesto total, tanto por dependencia como por programa. El monto económico de esta dependencia se ubica por debajo de la Secretaría del Ayuntamiento, como de la Tesorería, que tienen cada una el 4.1 por ciento, y del Cabildo, con el 3.2 por ciento. Asimismo, está por debajo de programas como Política y gobierno; Hacienda municipal, Política de egresos y Acción reglamentaria, este último con 3.2 por ciento del presupuesto.

De este modo, el rubro que concentra mayor presupuesto es el de Obras y servicios públicos; es decir un área que no fue considerada prioritaria por los funcionarios. Asimismo, para las dos prioridades manejadas (seguridad pública y desarrollo social) se presupuestó un total de 29.4 por ciento del gasto. Por lo tanto, la obra humana o desarrollo social, que fue ubicada por los funcionarios como una prioridad, no se refleja como un interés real en la distribución del gasto.

En resumen, puede señalarse que, por lo menos en este año, no existe mucha congruencia entre lo que se plantea en el discurso y lo que realmente se canaliza con recursos a los asuntos mencionados como prioritarios.

La distribución del gasto público⁸ para el año 2004 fue el siguiente: para gasto corriente se destinó 89.7 por ciento; para gasto de inversión, 10.1 por ciento; y para el pago

⁸ En gasto corriente se consideraron los capítulos de: servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, y transferencias de la clasificación por objeto de gasto del presupuesto. En gasto de inversión: bienes muebles e inmuebles, inversión e infraestructura para el desarrollo, e inversiones productivas.

de deuda, 0.2 por ciento. Si comparamos estos porcentajes con los montos de gasto ejercidos en los años anteriores,⁹ se aprecia que en el año 2003 el gasto corriente fue del 73.9 por ciento, por lo que el gobierno incrementó su gasto de operación en 11.9 por ciento para el año 2004. En cuanto al gasto de inversión, se redujo en 10.9 por ciento, ya que del 21.0 por ciento de gasto ejercido en 2003, para el 2004 disminuyó a 10.1 por ciento.

El pago de la deuda presentó una reducción del uno por ciento en el presupuesto 2004 con respecto al gasto efectuado en 2003; del 1.2 por ciento que se destinó para su pago en el año 2003, para el año siguiente sólo se previó el 0.2 por ciento.

Si se toma en cuenta el gasto corriente promedio del periodo 2001 a 2003,¹⁰ se observa que representó 76.6 por ciento. Por otro lado, el gasto promedio de inversión y pago de la deuda en ese periodo fue del 17.6 y 2.2 por ciento respectivamente.

El Presupuesto de Ingresos para 2004 en San Luis Río Colorado presentó la siguiente estructura: 29.4 por ciento de ingresos propios y 70.6 por ciento de ingresos externos (participaciones). Se observa que en el ejercicio de 2004 ¹¹ la recaudación propia reflejó un aumento de 13.3 por ciento con relación a lo presupuestado inicialmente. Es decir, de 58 817 013 pesos que se presupuestaron, se captaron 66 657 454 pesos, lo que representa un incre-

⁹ Archivo del H. Congreso del Estado de Sonora, Dictámenes de Cuenta Pública de los municipios del Estado de Sonora 2001, 2002 y 2003. Disponible en la página de Internet del Congreso del Estado de Sonora: www.congresoson.gob.mx.

¹⁰ Idem.

¹¹ Presupuesto del periodo de enero a diciembre de 2004, proporcionado por la Tesorería del Ayuntamiento de San Luis Río Colorado.

mento real de 7 840 441 pesos al final del año 2004. De este modo, los ingresos propios que efectivamente se captaron, se ubicaron en 31.6 por ciento, mientras que los ingresos de fuentes externas en 67.1 por ciento. Además, se percibieron 1.2 por ciento por concepto de ingresos extraordinarios.

En el 2004 hubo mayor captación de ingresos propios que lo presupuestado. Los mecanismos utilizados para lograr esto se enfocaron en la realización de convenios de pago con deudores de impuesto predial y multas, así como en hacer más eficiente la función recaudatoria.

Al preguntar a los funcionarios si existía alguna política de adquisiciones y compras, la respuesta fue que este gobierno se apega estrictamente a lo establecido en el capítulo sexto sobre adquisiciones, enajenaciones y contratación de servicios de la Ley de Gobierno y Administración Municipal. Asimismo, con respecto a la política para la ejecución de obra, contestaron que se acata lo señalado en la Ley de Obras Públicas. Por lo tanto, en estos rubros no se detectó ningún mecanismo novedoso, fuera de lo que establece la ley en estos asuntos.

Administración de personal

El número de empleados al iniciar la administración en septiembre de 2003 era de 1 015. A fines de 2004, el gobierno municipal contaba ya con 1 082 empleados, es decir, hubo un aumento de 67 empleados en la nómina. Se observa entonces que, de acuerdo a la población estimada en 2004, existe un trabajador municipal por cada 157 habitantes. De estos empleados 280 son sindicalizados y, en promedio, perciben un sueldo mensual de 9 321 pesos.

Aparentemente no existe planeación de los requerimientos de personal, ya que existen dependencias donde éste es insuficiente. Un caso particular es el de seguridad pública donde, debido a la falta de personal, se ampliaron los horarios de trabajo de los elementos policíacos. Asimismo, durante el ejercicio del presupuesto, varias dependencias solicitaron personal sin haber presupuestado su contratación. Estos requerimientos se atendieron con la transferencia y el reacomodo de empleados de una dependencia a otra. Tales situaciones muestran falta de planeación del recurso humano.

En cuanto a las capacidades y habilidades de las personas que laboran en este ayuntamiento, con la excepción de la Dirección de Seguridad Pública –donde para ingresar a la corporación, sobre todo los policías, reciben capacitación previa–, en las otras dependencias, según lo expresado por los funcionarios, no se imparte capacitación formal de inducción al puesto.

El POA 2005, en su eje rector de Buen gobierno, señala que una estrategia es organizar auditorías de personal que muestren “los niveles de preparación, capacitación y educación del personal operativo y administrativo”. En ese sentido, con el fin de dar cumplimiento a los objetivos del programa de capacitación y de nivelación educativa de 2005, se señaló que la Dirección de Recursos Humanos realiza periódicamente cursos de capacitación para el personal de las distintas áreas.

Para los funcionarios de esta administración municipal, la ausencia de quejas ante la Contraloría es un indicador del buen desempeño de su personal. Sin embargo, este indicador es insuficiente ya que sólo refleja la ausencia de quejas sobre deficiencias e irregularidades, pero no necesariamente el buen desempeño del personal. Lo anterior manifiesta que no se cuenta con métodos formales para evaluar el desempeño, las capacidades y habili-

dades de sus empleados. Esto se manifiesta además en que ni en el PMD ni en el POA 2005 se refieren al mejoramiento del desempeño del personal.

En resumen, no existe una política clara de selección de personal, ya que son los mismos directores o el presidente municipal quienes presentan candidatos a la Dirección de Recursos Humanos para ocupar los puestos vacantes.

Por otro lado, no se evalúa formalmente el desempeño de los empleados, cuando éste es un mecanismo esencial para la promoción, ascenso, reconocimiento y sanción de los servidores públicos. Así pues, al no existir instrumentos de evaluación, tampoco existen mecanismos de promoción o ascenso.

Si bien el ayuntamiento desarrolla cursos para capacitar a su personal, esto no es suficiente para el impulso integral de la carrera administrativa.

Participación ciudadana

Según el comentario de los funcionarios entrevistados y de acuerdo a lo plasmado en la presentación del PMD, a mediados del mes de noviembre de 2003 se invitó a la ciudadanía y a grupos organizados de la sociedad (cámaras empresariales, productivas, entre otros) para que participaran en foros abiertos donde podrían aportar sus opiniones en diversas mesas temáticas para decidir el contenido del plan municipal. Por ello, se considera que la integración del PMD de este municipio es resultado del consenso entre el gobierno y la sociedad civil. Además, el gobierno municipal aplicó una encuesta para recabar la opinión de la ciudadanía del área urbana y rural. Esta información se complementó con las solitu-

des y demandas captadas en las visitas domiciliarias que se realizaron en la campaña política.

A partir de toda esta información se elaboraron el PMD y el POA. Desde la perspectiva del presidente municipal y sus principales funcionarios, la acción de gobierno de este ayuntamiento es compartida con los ciudadanos. El enfoque principal de su gobierno radica principalmente en la participación ciudadana y para ello han establecido diversos mecanismos de participación como los comités vecinales denominados COMPAS (Contigo más participación social), así como los Miércoles contigo, Contigo en tu colonia, Contigo en el Valle, así como programas de radio y de televisión.

Los mecanismos antes mencionados tienen una orientación de atención social o de contacto ciudadano más que de participación ciudadana propiamente. Si bien los comités COMPAS son de los mecanismos donde la ciudadanía participa más activamente, esta participación está orientada a impulsar el desarrollo social (obra humana) de sus integrantes, y no tanto a participar activamente en las decisiones trascendentales del ayuntamiento como la designación del presupuesto, definición de obras públicas prioritarias, vigilancia de recursos públicos, auditorías, evaluación de la gestión municipal, entre otras modalidades de participación. De ahí que el 53 por ciento de los ciudadanos de este municipio haya opinado, en la encuesta aplicada como parte de este estudio, que el gobierno actual no los toma en cuenta en las decisiones trascendentales del municipio.

Seguridad pública

En San Luis Río Colorado, la dependencia encargada de la seguridad pública es la Dirección General de Seguri-

dad Pública que depende directamente de la presidencia municipal. De acuerdo al PMD, la autoridad municipal percibe la seguridad pública como el más fuerte reclamo de la ciudadanía de San Luis Río Colorado. Como respuesta, se han propuesto los siguientes objetivos: tener un municipio más seguro y transparente, fortalecer la imagen de la corporación policiaca y fomentar la coparticipación a través de grupos organizados.

El personal de la Dirección General de Seguridad Pública se integra por 359 trabajadores, de los cuales, 311 son personal operativo o policías (86.6 por ciento) y 48 son administrativos (13.4 por ciento). Los 311 trabajadores operativos se distribuyen de la siguiente forma: 13 del grupo operativo táctico, 10 del grupo de atención a robos y 288 agentes de policía.

Para la capacitación y superación profesional del personal policiaco, el gobierno municipal cuenta con el Centro de Capacitación y Adiestramiento Policial (CECAP) de donde cada año egresan varios jóvenes cadetes, cuyos conocimientos y preparación cuentan con el reconocimiento de la Secretaría de Educación y Cultura. Sin embargo, este centro no ha sido capaz de entrenar a todo el personal, ya que sólo 136 de los 311 elementos operativos existentes egresaron de esta academia. Los otros 175 (56.3 por ciento) no han pasado por los cursos del CECAP.

En lo que se refiere al equipo vehicular, el presidente municipal señala que “adquirieron 5 unidades dentro del programa peso por peso del Gobierno del Estado y 10 unidades con recursos propios”; además “se repararon y pusieron en circulación 22 unidades” y se adquirieron nueve equipos de cómputo para la Dirección de Seguridad Pública Municipal.

En lo que respecta a los recursos financieros, el Presupuesto de Egresos 2004 fue de 200 036 639 pesos, de los cuales el ayuntamiento destinó a la Dirección Gene-

ral de Seguridad Pública, 59 931 632 pesos, es decir, 27 por ciento del presupuesto municipal, siendo la segunda dependencia, después de Obras Públicas, a la que destina mayor presupuesto. Para ese año, el costo por habitante al año del servicio de seguridad pública fue de 316 pesos. Asimismo, en este municipio hay 1.8 policías por cada mil habitantes.

En San Luis Río Colorado se cuenta con el servicio telefónico 060 diseñado especialmente para atender llamadas de emergencia que se presentan en este municipio. En este centro se atienden dos tipos de llamadas: aquellas que son consideradas de emergencia, es decir, donde la vida o la propiedad de las personas se encuentran en peligro, y que permite atender situaciones como accidentes con lesionados, intentos de suicidio, personas lesionadas o sangrando, incendios, extraños forzando la entrada de una casa, vehículo o comercio, personas agrediendo físicamente o que molestan a los peatones, asaltos a personas o comercios, secuestros, personas armadas, entre otras; y las llamadas para hacer reportes, a través de los cuales se hacen del conocimiento de la policía situaciones que demandan su intervención y que no implican una emergencia, como reportes por puertas o ventanas quebradas, vehículos abandonados, personas ociosas cerca de casas o escuelas, personas ingiriendo bebidas alcohólicas en la vía pública, ebrios dormidos en la vía pública, delitos en contra de personas o propiedades aun cuando no estén sucediendo en ese momento, o personas que queman o tiran basura en lugares inapropiados. De acuerdo con las características del reporte, se determina la rapidez con la que este debe atenderse, priorizando siempre las llamadas de emergencia.

A través del sistema de emergencias 060 se recibieron, entre septiembre de 2003 y agosto de 2004, 35 327 llamadas; de éstas, 1 335 fueron clasificadas como urgen-

tes, 5 755 rápidas y 28 237 normales. Asimismo, 65 por ciento del total resultaron ser llamadas falsas.

Por otra parte, la policía de San Luis Río Colorado cuenta con el Sistema General de Información y Logística (SIGILO) que da seguimiento a la información sobre delincuencia y faltas administrativas, así como con un laboratorio de criminalística y de atención a robos.

En el *Primer Informe de Gobierno Municipal 2004* se señala que el robo de vehículos se redujo y aumentó la tasa de recuperación de los robados. En el periodo de enero a julio de 2004 se robaron 83 vehículos menos que en el mismo período de 2003, lo cual significa una reducción de 7.3 por ciento. Además, el porcentaje de recuperación aumentó, ya que en 2003 se recuperó el 34 por ciento de vehículos robados, mientras que en el 2004 se recuperó el 50.3 por ciento.

En lo que respecta a la percepción de la ciudadanía, los sanluisinos consideran que la seguridad pública es el principal problema de su municipio. En la encuesta realizada para este estudio, 32 por ciento de los ciudadanos consideró que el principal asunto que debe atender el gobierno municipal es la seguridad pública. Además, con 25 por ciento de menciones en este sentido, el mayor porcentaje de encuestados consideró que no se estaba trabajando bien en este rubro; asimismo, 18 por ciento opinó que debían destinársele más recursos. Esto nos indica que la ciudadanía de San Luis Río Colorado percibe la seguridad pública como el problema principal que debe atender el gobierno municipal.

En este sentido, 14 por ciento de los sanluisinos encuestados señaló haber sido víctima de algún delito en el 2004. Los delitos más frecuentes fueron: robo a casa habitación (66 por ciento) y lesiones (11 por ciento). Por otra parte, 41 por ciento de los encuestados consideró que la seguridad pública brindada por el gobierno mu-

nicipal había mejorado durante el 2004, frente al 8 por ciento que consideró que ha empeorado y al 46 por ciento que señala que sigue igual. En la encuesta levantada, la calificación promedio que se le otorgó al servicio de policía municipal fue 7.5 en escala de 0 a 10.

Recolección de basura y limpia

La dependencia responsable de los servicios de recolección de basura y limpia en el municipio de San Luis Río Colorado es la Dirección General de Obras y Servicios Públicos, la cual depende de la presidencia municipal. Dentro de esta dirección hay una subdirección de servicios públicos que atiende tanto la recolección de basura y limpia, como a panteones y mercados. De modo que el encargado directo del servicio es el Departamento de Recolección de Basura y Limpia que depende de dicha subdirección.

Entre las líneas de acción propuestas en el PMD en materia de recolección de basura y limpia están: llevar a cabo una permanente difusión del reglamento de limpia, implementar un programa de adquisición y renovación de equipo, continuar con el programa de aseo público para lograr una mejor imagen urbana y continuar con el proyecto de relleno sanitario.

En total, 116 personas trabajan en el servicio de recolección de basura, de las cuales, tres son personal de confianza; uno, personal administrativo, y 112, personal operativo.

En cuanto a equipo vehicular para llevar a cabo este servicio, el municipio cuenta actualmente con 12 camiones recolectores de basura, 9 con capacidad de ocho toneladas aproximadamente, todos ellos con prensa, y 3

que son batangas con capacidad de carga de alrededor de tres toneladas.

Para la limpieza de las calles se dispone de tres barredoras mecánicas y también se acude al barrido manual. Asimismo, en cuanto a los baldíos, se envían avisos para limpiar o cercar, y en caso de desacato, se multa al propietario.

En cuanto a los recursos financieros, de acuerdo a la clasificación por dependencias del Presupuesto de Egresos 2004, a la Dirección de Obras y Servicios Públicos se destinó un presupuesto de 91 779 702 pesos, lo cual representa el 45.88 por ciento del presupuesto total, que la ubica como la dependencia municipal con el mayor presupuesto. Sin embargo, no se obtuvo el presupuesto desglosado que nos indicara cuánto se destinó directamente a recolección de basura.

En este municipio, el servicio público de recolección de basura tiene una cobertura de 100 por ciento de la población urbana, es decir, todos los residentes de la ciudad de San Luis Río Colorado cuentan con este servicio. Para brindarlo, la ciudad está dividida en 39 sectores. En los domicilios, la basura se recoge dos veces por semana y diariamente en los comercios de la zona centro. Para ello, hay dos turnos diarios del personal. En promedio se hacen 168 viajes mensuales para sacar la basura de la ciudad y depositarla en el tiradero. Aproximadamente, cada mes se recogen 6 mil toneladas de basura. Esto significa al año un total estimado de 73 mil toneladas.

Estos datos nos permiten señalar que cada habitante de San Luis Río Colorado produce 428.5 kilos anuales de basura, lo que equivale a un promedio de 1.175 kilos diarios por persona.

Hasta fines de 2004, la basura se depositaba en un tiradero a cielo abierto sin ningún tratamiento especial. Sin embargo, la construcción (en proceso) de un relleno sani-

tario permitirá resolver la problemática que genera depositar la basura en un tiradero a cielo abierto. En San Luis Río Colorado no existe un grupo organizado de pepenadores o personas dedicadas a reciclar la basura; aunque de manera independiente algunas personas van con frecuencia al tiradero a buscar materiales de utilidad.

La autoridad municipal informó que en 2004 se recibieron 91 quejas relacionadas con el servicio de recolección de basura. Por otra parte, según la encuesta que se aplicó para este estudio, 4 por ciento consideró que la recolección de basura es el principal asunto que debe atender el gobierno municipal y sólo 5 por ciento dijo que el actual gobierno no estaba trabajando bien en esta materia. En general, el servicio de recolección de basura no se percibe como prioritario por el gobierno municipal.

En cuanto a la limpieza de la ciudad, 18 por ciento considera que en general la ciudad de San Luis Río Colorado se encuentra limpia; 70 por ciento considera que está medianamente limpia; y 11 por ciento, que sucia. En general, tampoco se percibe que la limpieza de la ciudad sea un problema apremiante.

Por último, la calificación promedio que se otorgó al servicio de recolección de basura en la encuesta antes mencionada fue de ocho. Todo lo anterior nos indica que en términos generales la ciudadanía está conforme con el servicio de recolección de basura y la limpieza de la ciudad de San Luis Río Colorado.

Agua potable y drenaje

El servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento en San Luis Río Colorado lo presta el Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (OOMAPAS), creado en diciembre de 1993 como

organismo descentralizado del gobierno municipal cuando el Gobierno del Estado transfirió dicha actividad al municipio. En su organización interna, el OOMAPAS de San Luis Río Colorado está integrado por una dirección general de la cual dependen la dirección administrativa, la dirección comercial y la dirección técnica.

En el 2004 la producción de agua para la ciudad fue de 30 992 559 metros cúbicos, lo que significa una producción de 181.5 metros cúbicos por habitante al año, equivalentes a 512 litros diarios por habitante.

De dicha cantidad, el organismo reporta que en las tomas se midieron 28 632 275 metros cúbicos, lo que representa 92 por ciento de eficiencia física. Por otra parte, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Gobierno del Estado de Sonora (COAPAES) reporta que la eficiencia física en San Luis Río Colorado es de 82 por ciento. Sin embargo, ambos datos resultan dudosos si se toma en cuenta que, de acuerdo a la información obtenida, se reportan 9 360 fugas de agua potable en promedio al mes. Por lo tanto, probablemente exista algún problema de medición o errores de cálculo.

La longitud de la red de tubería de agua potable es de 519.5 kilómetros y tiene un total de 48 400 tomas conectadas a la misma, de las cuales, 32 040 (66 por ciento) cuentan con medidor. Del total de tomas, 45 850 son domésticas, 2 445 son comerciales y 105 industriales. La población atendida según el organismo de agua potable, se estima en 187 985 habitantes, con una cobertura de 98 por ciento de la ciudad de San Luis Río Colorado.

El presupuesto del organismo en el año 2004 fue de 130 867 591 pesos, es decir, 696 pesos por habitante, calculado según la población atendida por el servicio.

En el municipio de San Luis Río Colorado se tienen dos tarifas para el cobro de agua potable: la doméstica y la comercial e industrial. Por concepto de alcantarillado

o drenaje se cobra un cargo adicional de 33 por ciento sobre el consumo doméstico de agua y de 35 por ciento para el comercial e industrial. Además, se cobra una tarifa por saneamiento para los usuarios domésticos de 1.09 pesos por metro cúbico y para los usuarios comerciales e industriales de 2.15 pesos por metro cúbico.

Cuadro 5
Tarifa de agua potable 2005

Uso doméstico		Uso comercial e industrial	
Rango	Tarifa por m ³	Rango	Tarifa por m ³
0-7 m ³	20.00	0-20 m ³	84.90
8 m ³ en adelante	2.53	21-30 m ³	4.50
		31-40 m ³	5.02
		41-50 m ³	5.63
		51- 100 m ³	5.92
		101-250 m ³	6.25
		251-9,999 m ³	6.76

Fuente: Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Río Colorado. *Boletín Oficial del Estado de Sonora*, 31 de diciembre de 2004.

El cobro del agua potable en el municipio, es uno de los más bajos del estado de Sonora; al usuario doméstico le cuestan, en promedio, 2.85 pesos los primeros siete metros cúbicos de agua que consume y 2.53 pesos la unidad de m³ del consumo subsiguiente.

En el año 2004 se facturaron 79 639 717.68 pesos. De éstos, 75 por ciento corresponde al consumo doméstico, 11 por ciento a tomas comerciales y 14 por ciento a tomas industriales. Por su parte, la recaudación de dicho ejercicio fue de 85 291 513.31 pesos; es decir, más de lo facturado debido a la recuperación de rezagos. A esta

recaudación tan exitosa seguramente contribuyeron las 1 136 suspensiones del servicio que, en promedio, se efectuaron mensualmente a los usuarios que no realizaron oportunamente el pago correspondiente.

Por su parte, el servicio de drenaje y alcantarillado cuenta con una red de 183.88 kilómetros que sólo cubre al 43 por ciento de la población. La producción de aguas residuales se estima en 450 litros por segundo y no se cuenta con planta para su tratamiento.

En cuanto a la satisfacción del usuario, en la encuesta realizada para este estudio, el servicio de agua potable obtuvo una calificación de 7.9, y el de drenaje, a pesar de su baja cobertura, fue calificado con 8.8, en una escala de 0 a 10.

IV. Desempeño municipal en Nogales

El municipio de Nogales está enclavado en el norte del estado de Sonora; colinda al norte con Estados Unidos, al sur con Ímuris y Magdalena, al este con Santa Cruz y al oeste con Sáric. Cuenta con un territorio de 1 654.76 kilómetros cuadrados en el que se ubican 90 localidades, y su cabecera es la ciudad del mismo nombre. La población total del municipio en el año 1990 fue de 107,936 habitantes. De acuerdo a los resultados del censo de 2000, el municipio cuenta con una población de 159 789 habitantes. La tasa de crecimiento fue de 3.95 por ciento anual en la década de los noventa. El 98.2 por ciento de la población se ubica en el área urbana, es decir, en la cabecera municipal, y 1.8 por ciento en el área rural. Según proyección del Consejo Nacional de Población (CONAPO), para el año 2004 se calcula una población de 188 113 habitantes.

La actividad económica más importante del municipio de Nogales es la industria maquiladora extranjera de exportación. Además, cuenta con gran variedad de establecimientos comerciales. Por su situación geográfica, Nogales es considerada como la principal puerta de entrada de mercancías y turistas estadounidenses del estado.

Su población económicamente activa (PEA) en el año 2000 fue de 65 133 habitantes de los cuales 99 por ciento están ocupados y uno por ciento desocupados. La PEA ocupada está compuesta de la siguiente manera: 573 se dedican al sector primario, 32 860 se dedican al sector secundario y 28 068, al terciario, más 3 002 personas que no especifican actividad.

En el municipio de Nogales, las autoridades no proporcionaron la información que se les requirió ni dieron facilidades para realizar las entrevistas programadas. A pesar de varias solicitudes, estas fueron negadas bajo el argumento de que estaban muy ocupados; esto, no obstante que el equipo de investigación ofreció adecuarse a la agenda y disponibilidad de tiempo de los funcionarios a entrevistar. Por ello, en el caso de Nogales no se presenta información sobre planeación, presupuesto, administración de personal y participación ciudadana. Sólo se ofrece, con base en información obtenida en fuentes públicas, una descripción de los servicios de seguridad pública, recolección de basura y agua potable y alcantarillado. En el caso de la basura, se consiguió una entrevista en una visita al centro de transferencia. En el caso del agua potable, por ser dependiente del gobierno del estado, fue posible realizar entrevistas.

Hay que aclarar que esta investigación se llevó a cabo antes de que se aprobara la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora y todavía no se contaba con ese instrumento legal para solicitar la información. De este modo, el caso de Nogales muestra que la transparencia gubernamental deja mucho que desear y que existen resistencias importantes a la apertura informativa.

Seguridad pública

No se obtuvo información sobre el número de elementos que trabajan en la policía. Sólo a través del *Primer Informe de Gobierno 2004* se pudo conocer que el personal de Seguridad pública recibió varios cursos de capacitación entre los cuales están: curso, a 50 elementos de policía y tránsito, de detección de vehículos robados; cursos de

adiestramiento físico, defensa personal, manejo de disturbios civiles, manejo de armas y explosivos impartido por la Secretaría de la Defensa Nacional a 150 elementos, y curso de tácticas policíacas impartido por la Policía Federal de Caminos a 50 elementos. Además se mencionan otros –impartidos por corporaciones extranjeras– como un curso de entrevista e interrogatorio por el Buró Federal de Investigaciones (FBI) de Estados Unidos; un curso para la detección de pandillas salvadoreñas a tres elementos, y otro de protección de la escena del crimen a 20 elementos, impartidos por la Policía del Condado de Los Ángeles, California; un curso a 20 elementos de la unidad antipandillas y capacitación de primera respuesta en emergencia a cinco elementos, impartidos por el Condado de Santa Cruz. Además, curso de combate urbano diurno y nocturno a 10 elementos, impartido por instructores de Israel (2004, 34).

Por lo que respecta a los recursos, de acuerdo a la clasificación por dependencia del presupuesto del municipio de Nogales de 2004, la Dirección de Seguridad Pública tuvo una asignación de 59 353 664 pesos, lo que representa el 23.2 por ciento del presupuesto municipal, siendo la dirección que más recursos financieros recibe (*Boletín Oficial*, Presupuesto del Municipio de Nogales, 31 diciembre 2003).

No se obtuvo información sobre el equipo del que se dispone, aunque en el *Primer Informe de Gobierno* se mencionan algunas adquisiciones y mejoras en equipo como 20 chalecos antibala, 20 equipos de gas lacrimógeno, 7 vehículos (3 tipo pick up y 4 sedán, modelo 2004). Además, el ayuntamiento adquirió 6 vehículos más, 3 tipo sedán, modelo 1996, con un costo de 181 500 pesos, y 3 tipo pick-up, modelo 2004, con costo de 486 mil pesos (2004, 33).

Como productos de la actividad preventiva de la policía de la ciudad de Nogales, el *Primer Informe de Gobierno* reporta la implementación de algunos programas para la prevención de delitos, entre estos: el programa "Erudito", consistente en la circulación entre estudiantes de primaria y secundaria de una historieta que ilustra el Código Penal de Sonora para que los estudiantes reconozcan fácilmente los delitos y sanciones. A través de este programa se visitaron 65 escuelas con una cobertura de 12 475 estudiantes (2004, 31-32).

Otro programa fue Por una escuela libre de drogas, dirigido a estudiantes de secundaria y de preparatoria, para evitar el pandillerismo, adicciones, conductas antisociales, violencia intrafamiliar, entre otros. Este programa llegó a 2 100 estudiantes y 370 padres de familia. También se implantó la "operación mochila", consistente en la revisión de las mochilas a fin de evitar la entrada de armas y otros materiales a la escuela, el cual cubrió un total de 7 818 estudiantes. También, en coordinación con el DIF, se llevó a cabo un programa de pláticas sobre abuso infantil, desintegración familiar y violencia intrafamiliar; con este último se visitaron 14 colonias y se logró cubrir un total de 1 700 padres (2004, 32).

De acuerdo con lo señalado por la ciudadanía en la encuesta levantada para este estudio, a la pregunta de cuál es el principal asunto que debe atender el gobierno municipal, el 28 por ciento señaló en primer lugar que la seguridad pública, para ubicarla como el asunto con mayor porcentaje de menciones.

Además de lo anterior, al preguntarse en qué asunto no estaba trabajando bien el gobierno municipal y a cuál destinaría más recursos, el tema de la seguridad pública obtuvo mayor porcentaje de menciones con 24 por ciento y 42 por ciento respectivamente.

Por otro lado, 23 por ciento de los encuestados señaló haber sido víctima de un delito en el último año (2004). Además, 60 por ciento de los encuestados consideró que la seguridad pública que brinda el gobierno municipal sigue igual, es decir, no reporta mejoras ni ha empeorado, mientras que 24 por ciento dijo que ha mejorado y 13 por ciento que ha empeorado. La calificación promedio otorgada al servicio de policía municipal fue de 6.3.

Recolección de basura y limpia

En este municipio, la Dirección General de Servicios Públicos, la cual depende directamente de la presidencia municipal, es la encargada de prestar el servicio de recolección de basura y limpia de calles y avenidas. Además del servicio de recolección de basura, esta dirección general atiende también los servicios de limpia y barrido de calles, alumbrado público, centro de transferencia y vialidades.

Según el PMD de Nogales, en el Departamento de Limpia y Recolección de Basura trabajan 121 empleados, y el servicio dispone de aproximadamente 30 vehículos recolectores, 12 de los cuales disponen de prensa, lo que les permite transportar mayor cantidad de basura, y 18 son carros de volteo, más una unidad transportadora de contenedores móviles.¹² Por otra parte, reafirmando la información anterior, el PMD 2004-2006 señala que se cuenta con:

una flotilla de 34 unidades, de las cuales el 50 por ciento se encuentra en condiciones de trabajo regulares y el resto en condiciones deficientes y obsoletas.

¹² Información recabada en entrevista en el centro de transferencia.

De éstas, 12 unidades son compactadores, 17 camiones de volteo, 4 camiones de carga liviana y un transportador de contenedores (2004-2006, 74).

El ayuntamiento destinó, en 2004, un presupuesto de 56 396 840 pesos para la Dirección General de Servicios Públicos, lo cual representa el 22.09 por ciento del presupuesto de egresos. Del presupuesto de la dependencia se destinan directamente a la operación del servicio de recolección de basura, al mantenimiento del centro de transferencia y al basurón (tiradero a cielo abierto) 22 795 891 pesos, lo cual representa el 40 por ciento del presupuesto asignado a la dependencia municipal.

El municipio de Nogales cuenta con un centro de transferencia que sirve para el acopio previo de la basura antes de llevarla a su confinamiento final. Este centro se encuentra ubicado a 22 kilómetros al surponiente de la ciudad de Nogales y de ahí la basura es transportada al basurón. El costo del servicio de recolección de basura y limpia en 2004 fue 121.2 pesos por habitante al año.

En el PMD 2004-2006 se establece que en Nogales: "la cobertura regular del servicio de limpia, recolección de basura y barrido de calles deja sin atención a casi el 30 por ciento de los hogares". Además, "las deficiencias en el servicio de limpia han propiciado la generación de basureros clandestinos y la dispersión de desechos en toda la ciudad" (2004-2006, 17).

El servicio se presta de lunes a sábado a los domicilios, y el domingo únicamente al primer cuadro de la ciudad. Para la operación de este servicio público, a cada vehículo recolector con prensa se le asignan un chofer y dos auxiliares, y para los vehículos de volteo, un chofer y tres auxiliares, los cuales recogen la basura domiciliaria y comercial. En promedio, se recolectan 250 toneladas diarias de basura, 7500 toneladas al mes y 91 250 toneladas de residuos sólidos al año.

El PMD 2004-2006 señala, además, que el principal problema con este servicio es que la sociedad todavía no cuenta con una cultura sobre el manejo y disposición final de la basura, esto aunado a que las condiciones topográficas y geográficas de la ciudad y los fenómenos climatológicos obstaculizan la prestación del servicio (2004-2006, 74).

En materia de limpieza, se barren diariamente 10 500 metros lineales de calles aproximadamente (Nogales, *Primer Informe de Gobierno 2004*, 72-74). El municipio produce 485.1 kilogramos de basura por habitante al año. Esto significa un promedio de 1.329 kilogramos de basura por habitante al día.

Una vez recolectada, la basura es trasladada al centro de transferencia, que es una especie de escala de los residuos sólidos, donde los pepenadores realizan las labores de rescate y recolección de materiales útiles o reciclables. Una vez realizada esta tarea, la basura se transporta en diversos camiones hacia el relleno sanitario para su disposición final, lugar donde no se permite la entrada a pepenadores.

En cuanto a la opinión de la población sobre este servicio según la encuesta, 63 por ciento de los encuestados consideró que la ciudad se encuentra medianamente limpia, 5 por ciento, que la ciudad en general se encuentra limpia, y 31 por ciento consideró que está sucia. La calificación promedio otorgada al servicio de recolección de basura fue de 8.6.

Agua potable y drenaje

En 2004, el servicio de agua potable y drenaje en la ciudad de Nogales era prestado por la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora (COAPAES),

organismo descentralizado del Gobierno del Estado que, por lo tanto –hasta el momento de este estudio– no dependía de la administración municipal. Sin embargo, el proceso de transferencia al municipio se inició en 2004 para ser administrado por el gobierno municipal en 2005.

En su organización interna, la COAPAES de Nogales está integrada, además del director general, por el jefe de operación, jefe de comercialización, jefe de mantenimiento, jefe de captación y bombeo, un coordinador del programa Nueva cultura del agua, un encargado de calidad del agua y un encargado de los servicios rurales.

De acuerdo con información publicada por COAPAES, el servicio de agua de Nogales ocupa ocho trabajadores por cada mil tomas. Lo cual implica que el organismo emplea 227 personas. El presupuesto destinado al organismo para el año 2004 fue de 137 493 874 pesos, es decir, se gastaron 1 217 pesos por usuario.

El organismo operador de Nogales tiene establecidas cinco tarifas para el servicio de agua potable. Las tarifas son para uso doméstico, comercial, industrial, para uso en empresas de alto consumo y la tarifa social. La cuota para el consumo mínimo de agua potable (0-30 metros cúbicos) para el usuario doméstico es de 113.31 pesos y se aplica hasta un consumo de 30 metros cúbicos. Para el uso comercial e industrial el costo para el rango de consumo mínimo es de 312.32 pesos (0-30 metros cúbicos). La tarifa para uso en empresas de alto consumo se aplica a consumidores de 10 mil metros cúbicos en adelante y se cobran 34.45 pesos por metro cúbico (sólo si se realizan pagos trimestrales por adelantado). La tarifa social se aplica a jubilados o pensionados, a propietarios o poseedores de inmuebles cuyo valor catastral sea inferior a ocho mil pesos y a personas con problemas de tipo económico. Este tipo de tarifa otorga 40 por ciento de descuento sobre las tarifas regulares.

Cuadro 6
Tarifa de agua potable 2005

Rango	Uso doméstico Tarifa por m ³	Uso comercial Tarifa por m ³	Uso industrial Tarifa por m ³
0 - 30 m ³	113.31	312.32	312.32
31 - 50 m ³	4.35	9.92	10.91
51 - 75 m ³	5.67	12.91	12.91
76 - 100 m ³	8.87	15.38	15.38
101 - 200 m ³	13.04	22.43	26.92
201 - 500 m ³	18.57	27.56	32.41
501 m ³ en adelante	25.68	32.57	38.41

Fuente: *Boletín Oficial del Estado de Sonora*, 31 de diciembre de 2004.

Por concepto de drenaje se cobra una cantidad equivalente al 35 por ciento sobre el consumo de agua. Para las empresas de alto consumo se tiene fijada una cuota adicional del 20 por ciento sobre el consumo de agua.

En 2004 se facturaron 71 726 742.60 pesos; de los cuales, 52 420 76.73 pesos (73 por ciento) corresponden al consumo doméstico, 8 564 927.76 pesos (12 por ciento) a tomas comerciales y 10 741 638.11 (15 por ciento) a las tomas industriales. La eficiencia comercial registrada por el organismo es de 49 por ciento; es decir, se recauda un poco menos de la mitad de lo que se factura (COAPAES, <http://www.coapaes.gob.mx/grandes.pdf> consultada en 2005).

De acuerdo con la Comisión Nacional del Agua (CNA), en 2003 el sistema de agua potable de Nogales produjo un caudal de 660 litros de agua por segundo. Esto significa una producción anual de 20 813 760 metros cúbicos de agua al año. Para 2004 se reporta una producción de agua para la ciudad de 21 150 720 metros cúbicos.

El sistema de distribución cuenta con 34 tanques de almacenamiento, con una capacidad total de 38 460 metros cúbicos. La longitud total de la red es de 329 kilómetros. En 2004, cuenta con 28 428 tomas, de las cuales, 27 558 son domésticas, 830 comerciales y 40 industriales. Del total, 12 824 (45 por ciento) cuentan con medición, aunque actualmente sólo funcionan 6 875 (24 por ciento) medidores.

La cantidad de agua que se estima llegó a las tomas en 2003 es de 17 699 400 metros cúbicos. Esto se traduce en una dotación media de 328 litros por habitante por día. La eficiencia física, es decir, el porcentaje de agua producida que llega a las tomas, se estima en 74 por ciento, mientras que el número de habitantes atendidos fue de 143 466 personas, lo cual representa una cobertura del 85 por ciento de la población (CNA, situación del subsector de agua potable 2003).

Por su parte, la red de drenaje alcanza 275 kilómetros y sirve a 138 402 habitantes lo que significa una cobertura de 85 por ciento de la población. Asimismo, cuenta con una planta de tratamiento de aguas residuales ubicada al otro lado de la frontera, en Nogales, Arizona. Esta planta tiene capacidad instalada de 434 litros por segundo y opera a toda su capacidad (CNA, situación del subsector de agua potable 2003).

Si consideramos conjuntamente la eficiencia física de 74 por ciento y la eficiencia comercial, que se estima en 39 por ciento, vemos que hay una eficiencia global de 29 por ciento del servicio de agua y drenaje en Nogales.

Según la encuesta realizada por este proyecto, los ciudadanos de Nogales calificaron al servicio de agua con 7.1 y al servicio de drenaje con 8.6.

V. Desempeño municipal en Hermosillo

El municipio de Hermosillo está ubicado sobre la costa, al oeste del estado; su cabecera es la ciudad del mismo nombre y colinda al noreste con Carbó y San Miguel de Horcasitas; al este con Ures y Mazatán; al sureste con La Colorada y Guaymas; al noroeste con Pitiquito y al suroeste con el Golfo de California.

Posee una superficie de 14 880.2 kilómetros cuadrados que significan 8.02 por ciento del total estatal. El municipio cuenta con 1 104 localidades, entre las más importantes destacan, además de la cabecera municipal, el poblado Miguel Alemán, Bahía de Kino, Kino Nuevo, San Pedro el Saucito, La Victoria y La Manga.

La población total del municipio en el año de 1990 fue de 448 966 habitantes. Para el año 2000, la población fue de 609 829 habitantes, correspondientes al 27.5 por ciento de la población del estado. La tasa de crecimiento en la década de los años noventa fue de 3.08 por ciento. El 89.5 por ciento se ubica en el área urbana y 10.5 por ciento en el área rural. Según proyección del Consejo Nacional de Población (CONAPO), para el año 2004 se calculó una población de 679 286 habitantes.

Las principales actividades económicas son la industria, agricultura, ganadería, pesca y comercio. Su población económicamente activa (PEA) en el año 2000 era de 238 018 habitantes, 98.7 por ciento de los cuales están ocupados y 1.3 por ciento, desocupados. De la PEA ocupada, 7.9 por ciento se ocupa en actividades agropecuarias, el 27.6 por ciento en actividades industriales, 60.5 por ciento está ocupado en el sector de servicios, y 4 por ciento no especifica actividad.

Para realizar el estudio de caso de Hermosillo se contó con la disposición de cinco funcionarios del gabinete que fueron entrevistados, así como de la presidenta municipal que también colaboró con este trabajo. Lo mismo se puede decir de los directivos que fueron entrevistados de manera grupal. Además, las autoridades municipales proporcionaron la información que les fue solicitada e incluso ofrecían documentación adicional.

Por lo anterior, puede decirse que la administración municipal de Hermosillo muestra transparencia en sus programas, presupuestos y actividades del gobierno. Además de tener una actitud positiva y de colaboración a la evaluación externa.

Planeación estratégica

Según el Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006 (PMD) de Hermosillo, la misión del gobierno municipal es:

Ser un municipio formado por habitantes satisfechos y orgullosos de las condiciones de seguridad, servicio y desarrollo, generadas por un gobierno humanista, eficiente y eficaz en su quehacer, que constantemente avanza más.

Lo anterior indica que dicha misión está enfocada a resultados, ya que implica lograr la satisfacción de los ciudadanos en materia de seguridad, servicio y desarrollo a través de un gobierno eficiente.

A pregunta expresa acerca de la misión del PMD, la mayoría de los integrantes del gabinete coincidió, de alguna forma, en lo que ésta señala. No obstante, dos de sus funcionarios se refirieron a temas que no se ajustan a su contenido o la confundieron con una de las líneas de acción para el rubro de desarrollo y asistencia social.

De igual forma, los funcionarios entrevistados están concientes de cómo sus actividades contribuyen al logro de la misión general del gobierno municipal y manifestaron, al igual que los mandos medios, que su trabajo estaba dirigido a procurar servicios de calidad y un clima de paz y satisfacción entre los habitantes de Hermosillo.

En el rubro de las prioridades de gobierno pudo observarse que la mayoría de los funcionarios del ayuntamiento más que ubicar prioridades plantearon como tales algunas de las vertientes u objetivos que presenta el PMD. Así, para los miembros del gabinete, según la frecuencia con que se señalaron, las prioridades fueron:

1. Apoyo al desarrollo social
2. Prestación de servicios públicos (particularmente agua potable)
3. Participación ciudadana
4. Seguridad pública
5. Desarrollo económico

Por otra parte, es importante señalar que la encuesta aplicada a la población de Hermosillo, levantada en noviembre y diciembre de 2004 reveló que los habitantes de la capital del estado demandan:

1. Seguridad pública
2. Pavimentación de calles
3. Agua
4. Limpieza de la ciudad
5. Vialidad

Si contrastamos las prioridades de los ciudadanos con las de los funcionarios, se observa que mientras la ciudadanía demanda en primer término la seguridad pública, sólo dos funcionarios la consideraron una prio-

ridad. En lo que se refiere a los servicios públicos existe coincidencia entre ambas partes. Sin embargo, los hermosillenses no consideran entre sus prioridades nada que se relacione con los temas del desarrollo económico y social (según los rubros que, de acuerdo al PMD, están contenidos en ellos). En resumen, hay una coincidencia parcial entre las prioridades de los ciudadanos y las de los funcionarios.

En el PMD no se señalan explícitamente metas, sin embargo, algunas líneas de acción plantean tareas medibles que si bien pueden considerarse metas, no están enfocadas a resultados. Así, se encontró que de 181 líneas de acción que corresponden a los objetivos del PMD, sólo nueve podrían considerarse metas susceptibles de medición, en tanto señalan cantidades y montos a lograr. Es decir, sólo 5 por ciento podrían considerarse metas medibles. Sin embargo, de éstas, sólo tres están enfocadas a impacto o resultados.

El Programa Operativo Anual (POA) 2004 tampoco plantea metas, sólo objetivos generales (los mismos del PMD), estrategias y líneas de acción. Así, de las 473 líneas de acción que establece, sólo 64 son metas cuantificadas, es decir 13.5 por ciento de ellas.

Por otra parte, la mayoría de los funcionarios y mandos medios del municipio de Hermosillo señaló metas medibles y concretas. No obstante, otros funcionarios no tienen claro el concepto de meta y sólo enunciaron objetivos no medibles.

En resumen, si bien la documentación oficial no establece de manera explícita sus metas, los funcionarios del municipio sí señalan claramente cuáles son las que sus respectivas direcciones requieren alcanzar. Aun así, sólo pocas de ellas están enfocadas a resultados. No obstante, de acuerdo a lo señalado por los funcionarios y mandos medios, no hay mucha claridad respecto a si existe se-

guimiento del avance en el cumplimiento de metas, porque, aparentemente, sólo la Dirección de Recolección y Administración de Residuos Sólidos cuenta con indicadores para evaluar el impacto de sus programas y actividades.

Es decir, todo indica que el gobierno municipal evalúa dicho impacto a través del levantamiento de encuestas con el fin de medir la satisfacción ciudadana respecto de los servicios que presta el ayuntamiento. Así, aun cuando los funcionarios no hablaron de indicadores medibles ni de lo que sucede cuando las opiniones de la población no favorecen al gobierno, se conoce la percepción ciudadana sobre el trabajo del municipio. Sin embargo, no se especificó si los resultados de las encuestas tienen algún impacto en la aplicación o modificación de los programas de la administración municipal.

Presupuesto y finanzas

En el año 2004, el presupuesto del municipio de Hermosillo fue de 1 001 278 606 pesos. Como se mencionó anteriormente, las prioridades del gobierno municipal 2003-2006 son, según sus funcionarios, apoyo al desarrollo social, prestación de servicios públicos (en particular agua potable), participación ciudadana, seguridad pública y desarrollo económico.

Esto se refleja de alguna manera en el Presupuesto de Egresos 2004, donde se señalan expresamente las siguientes prioridades:

- Atraer más y mejores obras para el desarrollo económico y social
- Mantener la calidad en los servicios y buscar la optimización de los recursos

De acuerdo al eje rector Desarrollo Social del PMD, las dependencias encargadas del desarrollo social son: la Dirección General de Desarrollo Social, DIF Hermosillo, Instituto del Deporte y la Juventud y el Instituto de Cultura. Estas cuatro dependencias, según Presupuesto de Egresos 2004, tienen destinado en conjunto el 7.5 por ciento del presupuesto; es decir 2.6 por ciento, 2.6 por ciento, 1.2 por ciento y 1.1 por ciento respectivamente para cada dependencia.

Para atender los servicios, particularmente el agua, no hay en el presupuesto por dependencias una dedicada a esta prioridad, ya que el organismo operador de agua es una entidad paramunicipal con un presupuesto de 445 417 655 pesos, cantidad que no es parte integrante del presupuesto municipal por dependencia, pero que equivale al 44.5 por ciento del mismo.

Para desarrollo económico, en el presupuesto por dependencias, se destina 1.4 por ciento al Fondo General de Desarrollo Económico. Para atender la seguridad pública está la Dirección General de Seguridad Pública, a la cual se le asigna 15.2 por ciento. Para la participación ciudadana, no hay una dependencia exclusiva.

Por otra parte, de acuerdo a la clasificación por programas del presupuesto de egresos, para atender el desarrollo social existen nueve programas a los cuales se destina en total el 20.7 por ciento del presupuesto. Para servicios públicos en general, o el agua en particular, así como la participación ciudadana, no existe un programa que atienda estas prioridades. En el caso de seguridad pública existe un programa al que se destina 14.5 por ciento del presupuesto. Desarrollo económico cuenta con otro programa, sin embargo, a este último se le destina sólo 1.4 por ciento.

De lo anterior puede concluirse que de las cinco prioridades señaladas por el gobierno municipal sólo tres

son consideradas como tales por el monto de sus asignaciones presupuestales: desarrollo social, ya que según el gasto programático hay nueve programas para cuya atención se destina en total el 20.7 por ciento; agua potable, ya que la paramunicipal encargada de atenderla cuenta con un presupuesto que equivale a 44.5 por ciento del presupuesto de egresos total; y por último, a la dependencia encargada de la seguridad pública se le destina 15.2 por ciento, y en la distribución programática, 14.5 por ciento.

Las prioridades no atendidas en el presupuesto son: participación ciudadana y desarrollo económico. En el caso de la participación, no hay dependencias ni programas exclusivos para atenderla y en cuanto a desarrollo económico, existe sólo una dependencia y un programa a los que se destina sólo 1.4 por ciento a cada uno.

La administración actual destina 57.2 por ciento de su presupuesto a gasto corriente, 20.4 por ciento a gasto de inversión y 10.6 por ciento a la deuda pública. En lo que se refiere a la tendencia del gasto, si se comparan estas cifras con las ejercidas por la pasada administración municipal, puede verse que el gasto corriente registró una sensible disminución: de 67.7 por ciento en el 2001 a 59.7 por ciento en el 2002 (-8.1 por ciento). Sin embargo, en el 2003 volvió a incrementarse a 62.1 por ciento (2.4 por ciento), mientras que para el 2004 se continuó con la tendencia a disminuir dicho gasto, ya que se presupuestó en 57.2 por ciento (4.9 por ciento menos que lo ejercido en el último año de la anterior administración).

El gasto de inversión registra una tendencia variable, ya que en el 2001 se destinó el 20.4 por ciento. Para 2002 (toda vez que el gasto corriente había disminuido considerablemente) el gasto de inversión ejercido aumentó a 24.3 por ciento (+3.9 por ciento). En el 2003 disminuyó a 16 por ciento (-8.3 por ciento) y en el 2004 se presupuestó

en 20.4 por ciento (4.4 por ciento más que lo ejercido en el último año de la anterior administración).

En cuanto a la deuda pública, en el 2001 se ejerció el 7 por ciento, en el 2002 disminuyó a 6.4 por ciento y en el 2003 se incrementó a 11.7 por ciento (tal vez porque en este mismo año se redujo lo ejercido para gasto de inversión en 8.3 por ciento). Para el 2004 se presupuestó 10.6 por ciento (1.1 por ciento menos que lo ejercido en el último año de la anterior administración).

De lo anterior puede concluirse que esta administración sigue la tendencia de disminuir el gasto corriente y aumentar el gasto de inversión. Sin embargo, estas políticas repercuten en el pago de la deuda, ya que el presupuesto para el pago de ésta disminuyó en el primer año de gobierno.

De acuerdo al presupuesto de Hermosillo, los ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) del municipio equivalen al 38.4 por ciento, mientras que los externos (participaciones) son el 60.5 por ciento.

Se señaló que, con el fin de incrementar el monto de los recursos propios, se toman medidas para reducir los tiempos de espera de las personas que acuden a las oficinas del municipio a pagar su predial; es decir, se hace más eficiente el proceso de pago y se mejora la atención a la ciudadanía. Además, según se informó, Hermosillo es uno de los pocos ayuntamientos del país en los que se puede pagar el predial por Internet.

Estos esfuerzos por incrementar los ingresos propios han tenido resultados positivos. Del análisis del comparativo de ingresos mensual y acumulado del 1º de Enero al 30 de noviembre de 2004, tenemos que para este periodo los ingresos propios aumentaron: de 315 151 001 pesos que se percibirían por este rubro de acuerdo con lo planeado, se captaron 367 442 855 pesos, lo cual implica

16.6 por ciento más de lo presupuestado para el periodo. Incluso, la percepción de estos once meses representa 2.3 por ciento más de lo presupuestado para todo el año. De lo anterior, puede constatarse que, en efecto, los ingresos propios tienen una clara tendencia a la alza.

Administración de personal

En enero de 2005, la administración municipal de Hermosillo contaba con 3 316 trabajadores frente a los 3 247 que había al recibir la administración en septiembre de 2003; esto es, 2.1 por ciento más trabajadores que al inicio de la gestión. De ellos, 1 345 son sindicalizados y 1 350 de confianza.

Por lo que respecta a la antigüedad, 40 por ciento de los trabajadores tiene entre cero y cinco años trabajando en el municipio; 18 por ciento, entre seis y 10 años; 22 por ciento, entre 11 y 15 años; y el 20 por ciento restante, más de 15 años en la administración municipal.

En cuanto a la escolaridad, del total de empleados, 15 por ciento realizó estudios profesionales; 29 por ciento, la preparatoria; 43.5 por ciento cuenta con estudios de secundaria; 12.4 por ciento sólo cursó la primaria, y únicamente el 0.45 por ciento no asistió a la escuela.

Los funcionarios aseguran que el gobierno municipal cuenta con personal suficiente para cumplir con sus funciones, aunque no señalaron cómo hacen para medir la suficiencia de personal. No obstante, se dijo que en el área de seguridad pública siempre hace falta personal porque la ciudad está creciendo y el presupuesto es limitado. Sin embargo, las contrataciones deben ajustarse al presupuesto disponible. Así, puede verse que aparentemente no hay un plan de fuerza de trabajo ni estudios o análisis formales que muestren la falta de policías.

Según se declaró en las entrevistas, la Dirección de Recursos Humanos, a partir de la selección de candidatos que cuenten con el perfil que las distintas dependencias demandan, verifica que el personal contratado por el municipio cuente con las capacidades y habilidades que cada puesto requiere. Se envía luego una terna o una lista de cinco candidatos al director de cada dependencia para que tome la decisión de contratar al candidato que mejor se adapte a sus necesidades.

Lo anterior induce a pensar que el personal que labora en el gobierno está capacitado para desempeñar sus labores. Aunque no se descarta que existan, no se mencionó que se cuente con programas de capacitación o actualización para los trabajadores del ayuntamiento.

No existen, según los funcionarios de la Dirección de Recursos Humanos, planes de recortes ni de nuevas contrataciones; tampoco se han creado ni eliminado áreas. De acuerdo con los datos anteriores, en Hermosillo hay 48.8 empleados municipales por cada 10 mil habitantes.

Por otra parte, en el presupuesto de egresos existe una partida denominada Erogaciones Imprevistas, consistente en aproximadamente tres millones de pesos para pagar horas extras o dobles turnos al personal que se hace cargo de sacar adelante trabajo urgente, o para contratar personal de manera provisional, con objeto de hacer frente a contingencias como tapar baches, recoger basura excedente u otras actividades imprevistas. Lo anterior no significa que exista un proceso de planeación de la fuerza de trabajo, sino que se busca prever y atender las necesidades imprevisibles.

Por otro lado, el encargado de Recursos Humanos del municipio manifestó que las contrataciones se realizan según el perfil y las aptitudes del personal, al igual que los ascensos se hacen de acuerdo con la antigüedad y las capacidades, aunque con énfasis en la capacidad. Sin

embargo, no se habló de permanencia de trabajadores cuando cambian las administraciones, por lo que resulta aventurado concluir que existe un sistema de carrera administrativa en el gobierno municipal de Hermosillo.

No se especificó que hubiera mecanismos de evaluación de los trabajadores; sólo se habló del cumplimiento de tareas y de que los supervisores estuvieran al tanto del cumplimiento de las labores de cada trabajador, sobre todo en las áreas operativas como la recolección de residuos sólidos. Tampoco se mencionó que existieran estudios para medir los resultados del personal; es decir, no se realiza una evaluación del desempeño en las distintas dependencias para medir la eficiencia del personal y promover, ascender, o despedir de acuerdo a méritos.

Participación ciudadana

La participación ciudadana en el presupuesto participativo fue una constante en las respuestas de los funcionarios municipales. Esta participación consistió en que el gobierno municipal presentó su propuesta de presupuesto 2005 a 1 200 personas aproximadamente, entre líderes formales e informales de los distintos sectores organizados de la ciudadanía, para que decidieran si estaban de acuerdo o no con dicha propuesta e hicieran modificaciones o propuestas alternativas. De acuerdo con esta dinámica, se elaboró también el POA 2005 y algo similar ocurrió con el diseño del PMD.

En esta idea es que se mueven los funcionarios de la administración 2003-2006 cuando señalan que para que un programa de gobierno se lleve a cabo tiene que tener participación ciudadana. Es el caso de programas como Contigo en tu colonia y Colonia segura, donde intervienen, además de la Dirección de Seguridad Pública, otras direcciones de la administración municipal.

De lo declarado por los funcionarios, puede señalarse que el gobierno municipal consultó a la ciudadanía para la elaboración de sus instrumentos de planeación y presupuestación y que tomó en cuenta la opinión ciudadana en ese proceso.

La estructura básica de participación ciudadana del municipio está constituida por asociaciones de vecinos (AVES). A través de ellas, las dependencias implementan programas de educación, servicios, seguridad pública, entre otros. Aunque no se especificó cómo se ponen en práctica estos programas ni si son demanda de las mismas AVES para que el gobierno desarrolle sus programas asistenciales. No obstante, de acuerdo a lo señalado por los funcionarios, el enfoque de los mecanismos de participación ciudadana en Hermosillo, fluctúa entre el ámbito de lo propositivo y el decisorio (caso particular del presupuesto participativo), y el asistencial (atención de demandas ciudadanas a través de AVES).

Aunque los distintos funcionarios pusieron énfasis en la relevancia que la participación ciudadana tiene para la administración municipal y afirmaron que existen mecanismos para que la población evalúe el trabajo y los programas del gobierno municipal a través de encuestas trimestrales, según la encuesta realizada como parte de este estudio, la opinión de los ciudadanos se divide en cuanto a su participación en las decisiones del gobierno municipal. Casi la mitad de la ciudadanía (49 por ciento) considera que no hay tal apertura ciudadana, 39 por ciento estima que sí se toma en cuenta su opinión, 86 por ciento de los encuestados dijeron desconocer el nombre de algún consejo vecinal o de participación ciudadana, y 13 por ciento dijo que sí conocía alguno. Como puede apreciarse, la participación ciudadana no es una forma de gestión municipal generalizada ni ha permeado hacia todos los sectores de la sociedad.

Seguridad pública

En el municipio de Hermosillo, el órgano encargado de prestar el servicio de seguridad pública preventiva es la Dirección General de Seguridad Pública (DGSP) que depende directamente de la presidencia municipal.

En su organización interna, la DGSP hermosillense está encabezada por el director general de Seguridad Pública y por un subdirector, de los cuales dependen: un director de vialidad, un director operativo, un director administrativo, un director de análisis de estadísticas, un director de la academia de policía, un representante del Consejo Tutelar para Menores (COTUME) y el encargado de medios de apremio.

Asimismo, para prestar el servicio de seguridad pública, se cuenta con 14 centros de operación. Los tres más importantes son las comandancias centro, norte y sur de la ciudad de Hermosillo. Además, hay 11 centros de atención policiaca ubicados tanto en diferentes colonias de la ciudad como en las comisarías del poblado Miguel Alemán, Bahía Kino y San Pedro.

En la DGSP trabajan 995 personas, de las cuales 816 (82 por ciento) son personal operativo y 179 (18 por ciento) son personal administrativo y directivo. Asimismo, en cuanto al tipo de contratación, 87 por ciento es personal de confianza y 13 por ciento personal de base. De acuerdo con la población estimada para 2004, en Hermosillo existe un policía por cada 832 habitantes, es decir, 1.2 policías por cada mil habitantes.

Para el mejoramiento de la calidad profesional y de las habilidades técnicas de los elementos del cuerpo de policía, el municipio de Hermosillo cuenta, desde 2001, con una Academia Municipal de Policía cuyo objetivo es capacitar al personal operativo y formar a los agentes y a los mandos medios. Sus estudios están validados

por la Academia Nacional de Seguridad Pública y entre los temas que se imparten están: liderazgo policial, administración de valores, psicología, así como aspectos técnicos y manejo de información que les permita mejores acciones de prevención del delito. Asimismo, se brinda apoyo psicológico a los agentes de policía a fin de reducir el nivel de estrés en el desarrollo de su trabajo.

La DGSP municipal reporta que en 2004 contaba con 293 vehículos, de los cuales 109 son patrullas (60 sedan y 49 pick up) y los 184 restantes están destinados a operativos específicos. Entre estos últimos se incluyen 22 carros de bomberos, 3 grúas, 29 motos, 50 bicicletas, más otros automóviles para apoyo de actividades administrativas. De este modo, en Hermosillo hay una patrulla por cada 5 mil habitantes.

Además, como parte del equipo de trabajo, el servicio de seguridad pública dispone de 147 computadoras, 216 radios móviles, 108 radios portátiles y un moderno sistema de localización satelital de las unidades, así como de equipo de comunicación telefónica para atención de llamadas de emergencia al número 060, conocido como Centro Alerta.

En lo que respecta a los recursos financieros, de acuerdo con la clasificación por dependencias del Presupuesto de Egresos 2004, se destinó a la Dirección General de Seguridad Pública un presupuesto total de 151 768 376 pesos. Esta cantidad corresponde a 15.2 por ciento del total del presupuesto del gobierno municipal, que la ubica como la tercer dependencia con mayor presupuesto después de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (16.5 por ciento) y de la Tesorería municipal (15.9 por ciento). En el 2004, el costo estimado del servicio de seguridad pública fue de 240.9 pesos por cada habitante.

Para las labores de vigilancia, la ciudad está dividida en tres comandancias y 36 sectores, cada uno vigilado las 24 horas del día por una patrulla monitoreada a través de sistemas electrónicos de localización.

En cuanto a las actividades de prevención, éstas se estructuran en una serie de programas de prevención delictiva entre los que se encuentran: Colonia segura, a través del cual se han beneficiado 9 100 familias; Educación contra el abuso de drogas (DARE), que ha favorecido a más de 50 mil niños; Contigo en tu colonia; un programa de educación vial; un programa para atender órdenes de aprehensión y un programa contra las pandillas, entre otros.

Asimismo, para la atención de la ciudadanía, en 2004 el Centro Alerta de la policía de Hermosillo atendió 341 966 llamadas de emergencia a la línea 060 en los siguientes tiempos: a la policía preventiva, urgentes, en un tiempo promedio de 7.3 minutos; las rápidas en 11.19 minutos; y las normales en 15 minutos. Las llamadas de tránsito urgentes, en un tiempo promedio de 8.25 minutos; las rápidas en 12.21 minutos; y las normales en 17.28 minutos.

Cuadro 7

Detenciones durante 2004

Faltas al Bando de policía y buen gobierno	66%
Conductas previstas en el Código Penal del Estado	23%
Faltas a la Ley General de Población	8%
Conductas previstas en el Código Penal Federal	2%
Conductas previstas en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos	1%
Total de detenciones	31 246

Fuente: elaborado con datos proporcionados por la Dirección de Seguridad Pública del H. Ayuntamiento de Hermosillo.

Durante el 2004 se detuvieron 31 246 personas por cometer diversas faltas. De estas detenciones, 66 por ciento fueron por faltas al Bando de policía y buen gobierno; 23 por ciento por conductas previstas en el Código Penal del Estado, 8 por ciento por faltas a la Ley General de Población, 2 por ciento por conductas previstas en el Código Penal Federal y uno por ciento por violaciones a la Ley Federal de Armas, Fuegos y Explosivos.

A fin de detallar las detenciones, desglosaremos los diferentes tipos de faltas o delitos cometidos en 2004.

Por faltas administrativas de competencia municipal, es decir por violaciones al Bando de policía y buen gobierno, hubo 20 710 personas detenidas que corresponden a 66 por ciento de las detenciones, las principales faltas fueron por:

- Causar escándalos en lugares públicos (21.7%)
- Deambular en estado de embriaguez o drogado (20.2%)
- Conducir bajo la influencia del alcohol o drogas (15.7%)
- Ingerir bebidas a bordo de vehículo o en vía pública (13.1%)
- Provocar o participar en riñas (8.9%)
- Pernoctar en la vía pública (4.4%)
- Inhalar cualquier sustancia que altere la conducta en vía pública (2.7%)
- Defecar u orinar en la vía pública (2.5%)
- Negarse a cumplir una indicación hecha por policía en funciones (2.0%)
- Obstruir el paso peatonal con vehículo (1.4%)
- Expresar frases injuriosas contra las instituciones públicas o servidores públicos (1.1%)
- Ofrecer sexoservicio en la vía pública o sin tarjeta sanitaria (1.0%)

- Entorpecer la función policíaca (0.9%)
- Arrojar sobre una persona algo que le cause molestia (0.7%)
- Otras causas estipuladas en el bando (3.7%)

Por otra parte, por conductas previstas en el Código Penal del Estado de Sonora y que, por lo tanto, constituyen delitos del fuero común, hubo 7 165 detenidos, lo que corresponde al 23 por ciento de las detenciones. Hay que señalar que mientras los otros delitos son de mayor incumbencia federal o estatal, el municipio tiene mayor injerencia en aquellos que se refieren al Código Penal. Si tomamos en cuenta la población total estimada para el 2004 por el CONAPO (679 286), en Hermosillo se cometen 10.5 delitos de este tipo por cada mil habitantes. Los principales delitos de esta clasificación fueron por:

- Conducción punible (18.7%)
- Daños (10.9%)
- Lesiones (8.1%)
- Robo a comercio (7.9%)
- Armas prohibidas (6.6%)
- Robo simple (6.4%)
- Robo con violencia (5.2%)
- Violencia intrafamiliar (5.0%)
- Resistencia y desobediencia (4.7%)
- Daños al municipio o al estado (4.2%)
- Robo en grado de tentativa (2.6%)
- Allanamiento de morada (2.6%)
- Robo a persona (2.5%)
- Lesiones dolosas (2.5%)
- Robo de vehículo (2.2%)
- Encubrimiento (1.8%)
- Diversos delitos (7.8%)

Por faltas administrativas a la Ley General de Población, la policía municipal detuvo un total de 2 405 personas por no acreditar su estancia legal en el país, las cuales representan 8 por ciento del total de personas detenidas durante el 2004.

En cuanto a delitos federales, se detuvieron en total 966 personas, 72 por ciento por posesión de drogas, delito previsto en el Código Penal Federal; y 28 por ciento por portar arma de fuego exclusiva del ejército, lo que implica una violación a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Durante 2004 hubo 372 quejas en contra de agentes de la Policía municipal de las cuales, 31 por ciento fue por abuso de autoridad, 21 por ciento por robo, 10 por ciento por prepotencia, 7.8 por ciento por omisos a su deber, 7 por ciento por exigencias de dádivas, 5.5 por ciento por lesiones, 3 por ciento por inconformidad en el cobro de una multa, 2.7 por ciento por cambio de parte en accidente de tránsito y 12 por ciento por otros motivos. Si se compara el número de quejas (372) con el número del personal operativo (816), se observa que hubo una queja por cada dos elementos del personal operativo.

De acuerdo con lo señalado por la ciudadanía en la encuesta realizada para este estudio, los hermosillenses perciben la seguridad pública como el problema principal que debe atender el gobierno municipal. El 45 por ciento de los encuestados se manifestó en este sentido, siendo el asunto con el mayor porcentaje de menciones. La seguridad pública, con 29 por ciento de menciones, también fue el tema que mayor porcentaje de encuestados consideró como en el que no se trabaja bien y 43 por ciento consideró que debían destinársele más recursos.

Por otro lado, 19 por ciento señaló haber sido víctima de algún delito durante el 2004. Asimismo, 43 por ciento de encuestados consideró que la seguridad pública que

brinda el gobierno municipal ha mejorado; seis por ciento, que ha empeorado; y 47 por ciento, que sigue igual. Por último, el servicio de policía municipal recibió una calificación promedio de 7.4.

Recolección de basura y limpia

En este municipio, la Dirección General de Recolección y Administración de Residuos Sólidos (DGRARS), la cual depende directamente de la Presidencia Municipal, es la autoridad municipal responsable de prestar el servicio de recolección de basura y limpia de calles y avenidas.

En su estructura interna, la DGRARS está integrada por un director general, un director de recolección de basura, un director de barrido mecánico y mantenimiento, un coordinador de ISO y un jefe administrativo.

En total, en esta dependencia trabajan 336 personas, de las cuales 11 son personal de confianza; siete, personal administrativo, y 318 son personal operativo. Estos últimos se distribuyen de la siguiente forma: 270 son empleados en las rutas y 48 laboran en actividades de mantenimiento.

Para llevar a cabo este servicio, en 2004, la autoridad municipal contaba con 50 camiones recolectores de basura, predominantemente con capacidad entre seis y ocho toneladas nominales. Todos los vehículos destinados a este servicio cuentan con prensa, lo cual permite transportar mayor cantidad de basura.

Por lo que respecta a los recursos financieros, de acuerdo con la clasificación por dependencias del Presupuesto de Egresos 2004, se destinaron 80 394 912 pesos para la dependencia responsable de la operación de este servicio, lo cual representa 8.03 por ciento del presupuesto total del gobierno municipal de Hermosillo, siendo la

quinta dependencia municipal con el mayor presupuesto. En 2003 se destinó, para esta misma dependencia, un presupuesto de 64 242 814 pesos, lo que implica un aumento de 25.1 por ciento del año 2003 al 2004.

De este modo, si consideramos el presupuesto que se destina exclusivamente al servicio o departamento de basura en 2004 (58 314 080 pesos) y la población total estimada para ese año, el costo del servicio de recolección de basura y limpia es de 85.9 pesos por habitante al año.

Al inicio de la administración 2003-2006, el gobierno municipal de Hermosillo señaló en su PMD que la cobertura del servicio de recolección de basura era de 98 por ciento en el área urbana y de 90 por ciento en la rural. Por su parte, la Dirección de Residuos Sólidos informó que contaban con una cobertura de 100 por ciento en el área urbana y de 94 por ciento en el área rural. El porcentaje que hace falta cubrir en el área rural, corresponde a comunidades y rancherías con poca población o muy dispersas.

Para llevar a cabo el servicio de recolección de basura, la autoridad municipal diseñó 90 rutas que operan en tres sectores. A cada ruta se asignan un chofer y dos personas que depositan la basura en cada camión recolector. El servicio de recolección de basura doméstica se presta dos veces por semana: en el sector centro, lunes y jueves; en el sector sur, martes y viernes; y en el norte, miércoles y sábado. Para la basura no doméstica, en algunos casos los comercios e industrias contratan alguna empresa que les preste el servicio de recolección y traslado.

Para cumplir con lo anterior, se realizan alrededor de 2 548 viajes mensuales. Cada viaje recoge entre cinco y seis toneladas de basura. En 2004 el promedio mensual de basura recogida fue de 14 046 toneladas. Al año, el volumen total ascendió a 171 512 toneladas.

Para las poblaciones de Miguel Alemán y Bahía de Kino, el servicio municipal cuenta con tres camiones recolectores respectivamente. Para cada camión se diseñó una ruta, de modo que existen tres rutas por cada comisaría. Asimismo, se cuenta con 18 trabajadores para este servicio en la comisaría de Bahía de Kino y 20 trabajadores asignados a la de Miguel Alemán. En esta región del municipio se produjeron 945 toneladas de basura en diciembre de 2004, y en enero y febrero de 2005, se registraron 812 y 782 toneladas, respectivamente.

El ayuntamiento cuenta con un programa que tiene por objeto motivar a la ciudadanía a reducir, reciclar y reusar la basura que generan. Este programa tiene por nombre "Club re-re-re", y consiste en visitar las escuelas primarias para organizar a los estudiantes en diversas actividades que les permitan aprender a separar el plástico, el aluminio y la basura inorgánica.

En lo que respecta al servicio de limpieza, se utiliza el barrido mecánico y el barrido manual. Cada máquina cubre alrededor de 36 kilómetros por turno, es decir, 72 kilómetros diarios por máquina ya que son dos turnos, y se dispone de seis a tres máquinas por turno. Por otra parte, a fin de atender rezagos y mejorar la imagen urbana, en ocasiones se llevan a cabo jornadas especiales de limpieza en algunas colonias. La política de limpieza que lleva a cabo el ayuntamiento es responsabilidad de la Dirección de Atención Ciudadana, a pesar de ser la Dirección de Recolección y Administración de Residuos Sólidos la encargada de la limpieza en general.

Para depósito y disposición final de los residuos sólidos, Hermosillo cuenta con un relleno sanitario ubicado a 20 kilómetros del centro de la ciudad, hacia el norte, en la carretera a la Mina Pilares kilómetro 17.5, predio Lista Blanca. La operación del relleno sanitario está concesionada desde 1996 a la empresa TecMed que cuenta para ello con 22 empleados, 18 de ellos operativos y 4

administrativos; además, siempre está presente un empleado del ayuntamiento que vigila la llegada de los camiones recolectores y el funcionamiento del relleno. La maquinaria y equipo está compuesta de dos bulldozer, un compactador 826G y uno 836, un cargador frontal y un camión; además de equipo de bombeo, plantas eléctricas, Internet, base de radio y telefonía. Durante el pesaje y descarga de los residuos sólidos se otorga cierto tiempo a los pepenadores ubicados en el lugar para que realicen las actividades de rescate de materiales y basura útil.

Además, a partir de noviembre de 2004, el municipio cuenta con un segundo relleno sanitario de menor tamaño ubicado entre el poblado Miguel Alemán y Bahía de Kino para el depósito de la basura de estas localidades.

En general, en Hermosillo, el volumen de basura producido por habitante asciende a 252.5 kilogramos anuales. Esto significa un promedio de 0.691 kilogramos de basura diaria por habitante.

En cuanto a la opinión de la población sobre este servicio, según la encuesta realizada, 65 por ciento de los hermosillenses consideró que la ciudad se encuentra medianamente limpia; 27 por ciento consideró que se encuentra limpia; y 6 por ciento consideró que se encuentra sucia.

La calificación que la ciudadanía le otorgó al servicio de recolección de basura fue de 9.3 en promedio. Esto ubicó a Hermosillo como el mejor evaluado de los seis municipios estudiados.

Agua potable y drenaje

El servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento en Hermosillo es prestado por el organismo Agua de

Hermosillo (AGUAH), creado en el año 2002 como organismo descentralizado del gobierno municipal, cuando el servicio fue transferido al municipio por el Gobierno del Estado. Antes de ese año, el servicio era operado por la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora (COAPAES), dependencia del Gobierno del Estado.

En su organización interna, las autoridades máximas del organismo son la junta de gobierno, el consejo consultivo y un director general. Como órganos dependientes de la dirección general están la dirección jurídica, contraloría interna, una coordinación de unidades foráneas y una coordinación de comunicación social, así como las direcciones de ingeniería, operación, comercial, administración y finanzas, y recursos humanos.

En 2004, el organismo tenía un total de 809 empleados. Este personal se distribuye de la siguiente manera: 6 por ciento en la dirección general, 5 por ciento en ingeniería, 48 por ciento en el área de operación, 24 por ciento en el área comercial, 2 por ciento en recursos humanos y 16 por ciento en administración y finanzas.

En cuanto a los recursos financieros, de enero a octubre de 2004 se facturaron 347 423 456 pesos. De éstos, 235 424 504 pesos corresponden al consumo doméstico (68 por ciento), 88 065 610 pesos (25 por ciento) son de las tomas comerciales y 23 933 341 pesos (7 por ciento) para tomas industriales.

La recaudación de dicho ejercicio fue de 346 704 000 pesos, es decir, la eficiencia comercial alcanzó casi el 100 por ciento gracias a la recuperación de rezagos en la cobranza.

El presupuesto total del organismo para el ejercicio del 2004, que incluye apoyos de programas federales y otros financiamientos, fue de 445 417 655 pesos. Esto significa que, con base en el cálculo de población atendida

que maneja el organismo, el servicio costó 656 pesos por usuario en el año.

En Hermosillo se tienen establecidos cinco tipos de tarifas para el cobro de agua potable: la doméstica, la comercial-industrial, la social, la de grandes consumidores y la tarifa de unidades foráneas.

Cuadro 8
Tarifas de agua potable 2005

	Doméstica	Comercial Industrial	Social	Grandes consumidores
Rango	Tarifa por m ³			
0 - 10 m ³	29.69	169.79	15.11	225.7
11 - 14 m ³	2.50	11.49	1.51	16.91
15 - 35 m ³	3.49	11.60	1.78	16.91
36 - 50 m ³	5.83	11.82	2.96	16.92
51 - 75 m ³	20.02	12.03	10.18	16.91
76 m ³ en adelante	21.60	12.31		20.28

Fuente: *Boletín Oficial del Estado de Sonora*, 31 de diciembre de 2004.

La tarifa dentro del consumo mínimo (0 -10 m³) para el usuario doméstico es de 29.69 pesos; para el uso comercial, industrial y de servicios, de 169.79 pesos.

La tarifa social se aplica a propietarios o poseedores de predios cuyo valor catastral sea inferior a 200 salarios mínimos y sea su único patrimonio inmobiliario; a pensionados y jubilados; a discapacitados; a madres que representan el único sustento familiar; a adultos mayores y a personas con alguna problemática que les impida afrontar los pagos que establece la tarifa ordinaria.

Además, hay una tarifa especial para grandes consumidores que utilicen el agua como uno de sus insumos o elementos principales para la producción de bienes o

servicios, como los lavados de automóviles u otras actividades. Finalmente, se tiene establecida una tarifa más para usuarios de servicios y funciones prestadas por las unidades foráneas de Agua de Hermosillo. El servicio de drenaje se cobra con base en un sobrecargo de 35 por ciento sobre el consumo de agua potable (Ley de Ingresos del Municipio de Hermosillo, *Boletín Oficial del Estado de Sonora*, 31 de diciembre de 2004, p. 15).

En el año 2003, la ciudad extrajo su agua de 101 pozos ubicados principalmente alrededor del vaso de la presa Abelardo L. Rodríguez. De éstos, los ubicados en las zonas de captación de Mesa del Seri y La Victoria son los más importantes.

El número de pozos ha ido variando debido a nuevas exploraciones y extracciones en otros lugares cercanos a la ciudad.

La red de distribución de agua de la ciudad mide en total 1 697.28 kilómetros y cuenta con 28 tanques de almacenamiento, con capacidad total de 70 790 metros cúbicos. Cuenta, asimismo, con 55 equipos de bombeo ubicados en distintos puntos de la ciudad, que se requieren para movilizar hasta un gasto de 4 mil litros por segundo que es la demanda pico.

En 2004, el número total de tomas de agua es de 172 854. De estas, 165 571 (96 por ciento) son tomas domésticas; 6 914 (4 por ciento) comerciales; y 369 industriales. Del total, 132 883 (77 por ciento) cuentan con medidor. La población atendida por el servicio de agua potable se estima en 678 841 habitantes,¹³ lo que representa una cobertura del 95.8 por ciento.

En 2003, la producción de agua para la ciudad fue de 74 582 125 metros cúbicos. En el periodo de enero a octu-

¹³ Información calculada con base en el promedio de población por viviendas según Censo 2000 INEGI.

bre de 2004, se registró una producción de 61 839 000 metros cúbicos.

Cuadro 9

Fuentes de suministro de agua a Hermosillo en 2003

Zona de captación	Número de pozos	Metros cúbicos	%
Mesa del Seri	34	32 964 000	40%
Hacienda de la Flor	4	1 648 200	2%
La Victoria	18	15 657 900	19%
Parque Industrial	8	6 592 800	8%
Pitic	3	824 100	1%
Willard	3	4 944 600	6%
Central	7	4 120 500	5%
Realito	6	3 296 400	4%
Zona Urbana	6	1 648 200	2%
La Saucedá	7	7 416 900	9%
Sur	5	3 296 400	4%
Total	101	82 410 000	100%

Fuente: información proporcionada por Agua de Hermosillo, 2004.

Se tiene un reporte mensual de 3 203 fugas de agua potable al mes, y según el informe estatal de COPAES,¹⁴ el sistema de distribución Hermosillo tiene una eficiencia física de 69 por ciento lo que significa que ese es el porcentaje de agua producida que llega a las tomas.

Por su parte, la red de drenaje alcanza una longitud de 1 149.17 kilómetros que recoge los desechos de 176 027 conexiones de drenaje. El servicio de drenaje tiene una cobertura del 96.8 por ciento de la población urbana.

La ciudad de Hermosillo no cuenta con una planta municipal de tratamiento de aguas residuales; sin em-

¹⁴ <http://www.coapaes.gob.mx/grandes.pdf>

bargo, existen pequeñas plantas de diversas instituciones que tratan el 14 por ciento de las aguas residuales de la ciudad, mientras que el resto de las aguas negras son desechadas sin ningún tipo de tratamiento.

Según la encuesta realizada, la ciudadanía otorgó una calificación promedio de 7.8 para el servicio de agua potable y 9.0 para el servicio de drenaje.

VI. Desempeño municipal en Guaymas

La ciudad y puerto de Guaymas se ubica a 117 kilómetros al sur de Hermosillo y es la cabecera del municipio del mismo nombre. El municipio colinda al norte con La Colorada, al sur con San Ignacio Río Muerto, al este con Suaqui Grande, Cajeme y Bácum, al noroeste con Hermosillo y al suroeste con el Golfo de California y Empalme.

Comprende un territorio de 12 208.18 kilómetros cuadrados, que representan el 6.58 por ciento del total estatal. El municipio está constituido por 415 localidades, las más importantes, además de la cabecera municipal, son: Vicam, Potam, Las Guásimas, Ortiz y Santa Clara.

La población total del municipio en el año de 1990 fue de 129 092 habitantes. De acuerdo con los resultados del censo de 2000, el municipio contaba con una población de 130 329 habitantes. Su tasa de crecimiento fue de 0.095 por ciento, respecto al censo de 1990. El 74.9 por ciento de la población se ubica en el área urbana y 25.1 por ciento en el área rural. Según proyección del Consejo Nacional de Población (CONAPO), para el año 2004 se calcula una población de 138 566 habitantes.

La pesca es la actividad más importante y principal fuente de ingresos, con gran capacidad instalada para captura, transformación y comercialización; sobresale la industria de producción de alimentos de origen pesquero, tanto para consumo humano como animal. Además, Guaymas se destaca como el principal destino turístico en el estado.

Su población económicamente activa (PEA) en el año 2000 fue de 48 045 habitantes de los cuales, 99 por ciento

están ocupados y uno por ciento desocupados. La PEA ocupada se distribuye de la siguiente manera: 8 061 personas se dedican al sector primario, 14 021 al sector secundario, 24 131 al sector terciario y 1 373 no especifican su actividad.

Para este estudio, en el caso de Guaymas se realizaron cinco entrevistas individuales, una con el alcalde y cuatro con funcionarios de primer nivel. Además, se llevó a cabo una entrevista grupal con mandos medios de distintas áreas sin contratiempos, salvo por el director de Seguridad Pública que respondió la entrevista por escrito.

En cuanto a la disponibilidad y acceso a la información solicitada, que a pesar de ser pública y de que en otros municipios (Hermosillo y Cajeme) se encuentra disponible en sus páginas de Internet, la información financiera fue condicionada y se permitió su consulta únicamente en las oficinas de Tesorería sin permitir que se fotocopiara. En cuanto a la información de recursos humanos, esta se proporcionó por medio de entrevista.

Planeación estratégica

La misión del Gobierno Municipal de Guaymas, según se establece en el Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006 (PMD), es la siguiente:

Garantizar la seguridad y el desarrollo de las actividades económicas y sociales que otorguen paz, tranquilidad, progreso y orden en beneficio de los ciudadanos que conforman la sociedad del municipio de Guaymas. Lograr un cambio positivo en la actitud y convivencia de los guaymenses, donde participen todos sin distingo de ninguna clase. Fomentar

el orgullo de los guaymenses por su historia como una forma de preservar nuestro acervo cultural para las nuevas generaciones (2003-2006, 9).

Esta misión no fue identificada por el alcalde ni por los integrantes del gabinete, ya que al preguntar por la misma a los funcionarios, ninguno mencionó los elementos que se contemplan en el PMD. Incluso, más que misión señalaron un objetivo o actividad a realizar.

Aunque no se identificó la misión establecida en el PMD, sí hubo coincidencia entre el alcalde y su gabinete al señalar la eficiencia y calidad de los servicios públicos. Además, cada funcionario identificó la manera en que toda actividad de las áreas que dirigen puede contribuir al logro de la misión general.

A pesar de esta coincidencia, hay que señalar que tal vez ante el desconocimiento de la misión establecida en el PMD, algunos funcionarios optaron por mencionar como misión aquello que lógicamente le corresponde atender a un gobierno municipal, es decir, los servicios públicos. Así, el director de Servicios Públicos mencionó que su prioridad era atender los mismos. El alcalde mencionó los rezagos en drenaje, alcantarillado, agua y recolección de basura; sin embargo, sólo fue puntual en drenaje y alcantarillado, que aunque son servicios públicos, se consideran más parte del rubro de infraestructura básica.

En el PMD se establecen como prioridades la seguridad pública y la legalidad en la tenencia de la tierra (2003-2006, 16 y 31), sin embargo, el alcalde coincidió sólo con la segunda. De las prioridades señaladas por el alcalde, las que pueden considerarse bien definidas son:

1. Rezagos en drenaje y alcantarillado
2. Seguridad en tenencia de la tierra

3. Desarrollo económico (turismo e industria maquiladora) para reducir el desempleo

Cabe mencionar que de estas prioridades sólo la tercera fue mencionada por dos integrantes del gabinete, las demás no fueron señaladas. De lo anterior, podemos decir que no hay uniformidad ni coincidencia entre las prioridades del alcalde y las del gabinete.

Tampoco hubo coincidencia entre las prioridades del gobierno municipal y las de la ciudadanía, ya que según la encuesta levantada como parte de este estudio, al preguntarse sobre el principal asunto que debía atender el gobierno municipal, los tres temas más mencionados fueron: en primer lugar, la pavimentación de calles, mencionado por 35 por ciento de los encuestados; en segundo, el drenaje, señalado por 19 por ciento; y tercero, la seguridad pública, por 17 por ciento. De éstos, el único tema prioritario para el gobierno municipal es el drenaje. La seguridad pública, a pesar de estar contemplada en el PMD, no fue reconocida como prioridad por los funcionarios en las entrevistas.

La pavimentación fue señalada como prioridad por el tesorero y los mandos medios de tesorería, pero no fue considerada por el alcalde. Aunque éste último señaló que en el estudio de opinión que ellos realizaron, la gente demandaba pavimentación, pero que antes que la pavimentación tenía que atenderse el problema de drenaje y alcantarillado.

En relación a las otras prioridades del gobierno municipal, ni el desarrollo económico ni la seguridad en la tenencia de la tierra fueron mencionadas en la encuesta de opinión y sólo uno por ciento de los encuestados señaló el empleo.

En el PMD de Guaymas no se establecen metas; lo más cercano a éstas son las líneas de acción. De las 87 líneas

de acción planteadas, sólo cuatro pueden considerarse como tales; sin embargo, de éstas, ninguna se enfoca a resultados. Donde se establecen metas es en el Programa Operativo Anual (POA), específicamente en el apartado de Proyectos de Inversión. En ellas se señala la unidad de medida y el número de beneficiados; sin embargo, no se especifica el impacto que su realización traerá para la población, por lo cual, si bien se puede evaluar su cumplimiento, estas metas no están enfocadas a resultados.

Por otro lado, los funcionarios señalaron como metas cuestiones enfocadas a atacar problemas internos (insu- mo) de la propia administración, y por consecuencia, ninguno manejó metas destinadas a resultados.

En cuanto a la medición en el avance de las mismas, se señalaron diferentes mecanismos: reuniones periódicas, reporte diario de actividades o revisión de avances cada semana. Además de estos mecanismos, como ya se señaló, en los proyectos de inversión se establecen metas con unidad de medida y beneficiados, lo que permite medir y evaluar su cumplimiento. Sin embargo, lo que no establece, a pesar de señalar el número de beneficiados, es cómo medir el impacto en la comunidad.

No obstante que en las metas del POA no se establecen indicadores para medir el impacto de los proyectos en la comunidad, el alcalde y el personal de tesorería señalaron que se elaboran encuestas periódicas para conocer la percepción de la gente y el impacto de las acciones del gobierno en la población.¹⁵

¹⁵ Sobre la encuesta levantada, el alcalde señaló que los resultados eran a septiembre del 2004. Dichos resultados coincidieron con los de la encuesta levantada como parte de este estudio, donde, al igual que en la del gobierno municipal, lo que más demanda la ciudadanía es pavimentación.

Presupuesto y finanzas

Como se mencionó anteriormente, las prioridades del gobierno municipal de Guaymas son: drenaje y alcantarillado, seguridad en la tenencia de la tierra, desarrollo económico y generación de empleo. De acuerdo al Presupuesto de Egresos 2004,¹⁶ las dependencias a las que se les destina un mayor porcentaje del presupuesto son: Dirección General de Servicios Públicos con 26.6 por ciento; Jefatura de Policía Preventiva y Tránsito Municipal con 17.1 por ciento; Tesorería con 15.4 por ciento; y la Dirección de Infraestructura Urbana y Ecología con 13 por ciento.

Si se atiende a esta clasificación del presupuesto, la única prioridad considerada es drenaje y alcantarillado pues, de estas tres dependencias, las que tienen mayor injerencia en este asunto son la Dirección General de Servicios Públicos y la Dirección de Infraestructura Urbana.

En cuanto a seguridad en la tenencia de la tierra, y desarrollo económico y generación de empleo, no le corresponde atenderlas a una dependencia de forma exclusiva, por lo tanto, es difícil establecer, con base en el presupuesto por dependencias, si estas dos prioridades se reflejan en el citado presupuesto. Lo que sí se puede establecer es que ninguna de las tres direcciones a las que se destina mayor porcentaje de presupuesto se encarga de atender dichas prioridades; si lo hacen, es de forma indirecta y como coadyuvante de otras dependencias del gobierno municipal.

¹⁶ Presupuesto de Egresos 2004, publicado en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*, no. 14. Edición Especial, 31 de diciembre de 2003.

De acuerdo con la clasificación por programas, a los que se destina más presupuesto son: Administración de Servicios Públicos con 26.6 por ciento; Control y Evaluación de la Seguridad Pública con 16.4 por ciento; Planeación de la Política de Egresos con el 10.9 por ciento; y Promoción y Ejecución de Obras Públicas con 10.6 por ciento.

En este caso, drenaje y alcantarillado puede estar contemplado tanto en Promoción y Ejecución de Obras Públicas (10.6 por ciento) como en Administración de los Servicios Públicos (26.6 por ciento). Sin embargo, en estos programas no se incluyen únicamente drenaje y alcantarillado sino también otras obras y servicios públicos, por lo cual, el porcentaje para esta prioridad sería menor.

Con respecto a las otras prioridades, para seguridad en la tenencia de la tierra existe el programa Apoyo a la Administración y Regularización de la Tenencia de la Tierra, al que se destina sólo el uno por ciento del presupuesto, mientras que para desarrollo económico y generación de empleo no existe algún programa municipal que los atienda; es decir, no se contempla ni el turismo ni la industria maquiladora. Tal vez por eso, el alcalde señaló que pretendía convertirse en un gobierno promotor del desarrollo y de la inversión, aunque aparentemente estas prioridades no son de su competencia directa.

De lo anterior puede decirse que las prioridades señaladas por el gobierno municipal no son atendidas como tales, ya que sólo una se refleja en el presupuesto: el drenaje y el alcantarillado.

Según el Presupuesto de Egresos 2004, gran proporción del mismo se destina a gasto corriente; es decir, 79.9 por ciento. El tesorero señaló que el gran tamaño de la nómina es uno de los principales problemas que enfrenta

la actual administración. En lo que respecta a gasto de inversión y pago de la deuda, se presupuestó el 10 por ciento y 9.8 por ciento respectivamente.¹⁷

Si se compara esta distribución del presupuesto con lo ejercido en la anterior administración (2001-2003),¹⁸ puede decirse que el gasto corriente se mantuvo constante, ya que en el año 2001 se ejerció el 83.6 por ciento, en el 2002 el 83.8 por ciento y en el 2003 el 83 por ciento. Sin embargo, en el 2004, la actual administración presupuestó 79.9 por ciento (3.1 por ciento menos que lo ejercido en el último año de la anterior administración).

En cuanto al gasto de inversión, la anterior administración mantuvo una tendencia a la baja, ya que en el año 2001 ejerció 14.4 por ciento, 8.2 por ciento en el 2002 y 7 por ciento en el 2003. Por su parte, en su primer año de gobierno (2004) la actual administración (2003-2006) presupuestó un 10 por ciento, es decir, aumentó 3 por ciento con respecto a lo gastado por la anterior administración en su último año (2003).

Por otro lado, la anterior administración incrementó cada año el porcentaje al pago de la deuda. En el 2001 se ejerció 1.9 por ciento en este rubro, 6.4 por ciento (4.5 por ciento más) en el 2002 y 9.6 por ciento (3.1 por ciento más) en el 2003. No obstante, la siguiente administración no siguió con esta tendencia, ya que en el primer año (2004) presupuestó un 9.8 por ciento al pago de la deuda, sólo 0.2 por ciento más que lo que ejerció la anterior administración en su último año (2003).

¹⁷ En gasto corriente se consideraron: servicios personales, materiales y suministros y servicios generales; y en gasto de inversión: bienes muebles e inmuebles, inversión e infraestructura para el desarrollo, e inversiones productivas.

¹⁸ Dictámenes de Cuenta Pública 2001, 2002 (Archivo del H. Congreso del Estado de Sonora) y 2003, disponibles en página de Internet del H. Congreso del Estado de Sonora.

De lo anterior puede decirse que la actual administración sigue la tendencia de los gobiernos modernos de reducir el gasto corriente y aumentar el gasto de inversión. No obstante, esto repercute en el pago de la deuda, ya que el presupuesto para el pago de ésta no aumentó mucho en el primer año de gobierno.

Del total del Presupuesto de Ingresos 2004,¹⁹ el 67.4 por ciento se percibe de fuentes de ingreso externas (participaciones) y el 32.6 por ciento de ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos).

Toda vez que sólo un 32.6 por ciento del presupuesto se percibe de ingresos propios, se esperaba que hubiera un acuerdo sobre los esfuerzos fiscales para aumentarlos. Sin embargo, el alcalde señaló que tenían estrategias para reducir los impuestos a ciertos sectores, lo cual, si bien iba reducir sus ingresos, apoyaría el aumento en la construcción de viviendas y, en consecuencia, generaría resultados más positivos que negativos al reactivar con ello el desarrollo económico. Contraria a la opinión del alcalde, el tesorero señaló que uno de sus principales retos era aumentar los ingresos propios, lo cual se intentaría a través de programas destinados a lograr este objetivo.

No obstante, se hayan realizado esfuerzos o no para aumentar los ingresos propios, del análisis del Comparativo de Ingresos Mensual y Acumulado 2004 –específicamente del Acumulado del 1º de enero al 30 de septiembre de 2004– se observa que dichos ingresos disminuyeron, pues para este periodo se tenía planeado percibir 54 298 291.14 pesos por este rubro, sin embargo, se captaron sólo 45 730 632.83 pesos; es decir, se captó 15.8 por ciento menos de lo presupuestado.

¹⁹ Presupuesto de Ingresos 2004, publicado en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*, no. 52, sección VI, del 29 de diciembre de 2003.

Administración de personal

En primer lugar, uno de los grandes problemas del Gobierno Municipal de Guaymas es el exceso de personal. Así fue señalado por el tesorero y se corrobora con el 58.6 por ciento del presupuesto de egresos que se destina a servicios personales (nómina). Para resolver este problema, actualmente se sigue una política de adelgazamiento en el sentido de no ocupar las plazas disponibles.

El gobierno municipal cuenta actualmente con 1 139 empleados activos,²⁰ lo cual significa que existe un servidor público por cada 114 habitantes si se toma en cuenta que en Guaymas residen 130 329 habitantes (según *Censo General de Población y Vivienda 2000* de INEGI), o bien, que el número de servidores públicos representa 0.9 por ciento de la población total.

Si se considera que el presupuesto de servicios personales del ayuntamiento de Guaymas en 2004 fue de 117 482 685 pesos, resulta que el salario mensual promedio de cada servidor público municipal es de 7 209 pesos.

En cuanto a la capacidad del personal del municipio, no existe un sistema o procedimiento para medirla. Al señalar el proceso de contratación, si bien se mencionó un trámite de selección y reclutamiento, también se planteó que el criterio para decidir una contratación serían los estudios y la experiencia, sin hacer mención de ningún tipo de evaluación.

La necesidad de capacitación de personal se corrobora también en lo señalado en el PMD, el cual menciona entre sus líneas de acción; "Establecer programas de capacitación y evaluación del desempeño personal, con

²⁰ Dato proporcionado por el director de Recursos Humanos del Gobierno Municipal de Guaymas.

el propósito de mejorar el desarrollo de los servidores públicos” (2003-2006: 41).

De lo señalado acerca del proceso de contratación y del problema de exceso de personal, puede concluirse que el Gobierno Municipal de Guaymas no cuenta con un sistema de planeación de la fuerza de trabajo.

Aunque se señaló que para la permanencia en los puestos de trabajo era necesario dar resultados, ya que en caso de retrasos en el cumplimiento de las metas o programas se recurría a sanciones e incluso al despido, esto no se relacionó con el proceso de contratación.

Se planteó que el proceso de contratación consiste en el reclutamiento y selección de personal, con base en el perfil requerido para el puesto por parte del Departamento de Recursos Humanos. Así, se aseguró que quien toma la decisión de la contratación es el director de Recursos Humanos en conjunto con el director de la dependencia que requiera al personal.

En Guaymas se señalaron diferentes formas de medir el grado de avance de metas, entre éstas están: el reporte diario de actividades, la medición diaria de avance de metas por medio de supervisores de área, y el cumplimiento de las metas trimestrales. Este último mecanismo es utilizado para evaluar el desempeño general, sin embargo, no se señalaron indicadores específicos para medir o evaluar el desempeño.

Participación ciudadana

A pesar de la existencia de un Consejo de Seguridad y otro de Obra Pública, además del programa Puertas Abiertas, en Guaymas no existen mecanismos de participación ciudadana, ya que el enfoque de éstos es más asistencial que de participación. Incluso, quien lleva el

registro de comités o quien coordina lo relacionado con las peticiones ciudadanas es la Dirección de Desarrollo Social. Además, algunos funcionarios consideran a los regidores como el medio para que la ciudadanía participe en las decisiones de gobierno.

Como ya se señaló, los mecanismos referidos, más que de participación, son para atender necesidades y no para incluir a la ciudadanía en las decisiones de gobierno, por ello, podría decirse que su enfoque es asistencial.

El citado enfoque asistencial de los mecanismos de participación se confirma con lo expresado por la gente en la encuesta levantada en esta localidad, ya que 61 por ciento manifestó que el gobierno municipal no toma en cuenta la opinión de la ciudadanía para la toma de decisiones. Además, 90 por ciento dijo que no conocía algún consejo de participación ciudadana.

Es indudable que a pesar de no existir mecanismos de participación ciudadana que permitan intervenir en las decisiones de gobierno, el municipio se preocupa por saber la opinión de la ciudadanía sobre los resultados de su gobierno a través de las encuestas de opinión.

Seguridad pública

En este municipio, el órgano encargado de prestar el servicio de seguridad pública es la Dirección General de Seguridad Pública (DGSP) que depende directamente de la presidencia municipal.

La DGSP cuenta con un total de 442 elementos, de los cuales 398 corresponden al personal operativo y 24 a personal administrativo. Para la capacitación del personal de seguridad pública, el municipio firmó un convenio con el Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Sonora (ICATSON) con el objeto de impartir

cursos de capacitación (Guaymas, *Primer Informe de Gobierno 2004*, 39). Según la DGSP, se cuenta con 33 patrullas y una motocicleta, así como con 49 radios y 209 armas. De modo que, si lo dividimos entre la población estimada para 2004, Guaymas cuenta con 2.9 policías y 0.2 patrullas por cada mil habitantes.

En lo que respecta a los recursos financieros, el presupuesto de egresos total fue de 200 410 870 pesos, de los cuales, la Dirección de Seguridad Pública²¹ recibe 34 195 284 pesos, es decir, 17 por ciento, que la ubica como la segunda dependencia con más recursos financieros. Al dividir el presupuesto de la dependencia entre la población se obtiene que el costo del servicio de seguridad pública en 2004 fue de 246.80 pesos por habitante.

Para la realización de sus funciones, además de la comandancia, se cuenta con cuatro módulos de policía en diversos rumbos de la ciudad. Según la DGSP, se reciben aproximadamente 100 llamadas entre semana y de 140 a 160 los fines de semana; estas son atendidas en un tiempo estimado de 10 a 15 minutos. La Dirección señala también que se realizan acciones preventivas del delito como pláticas en las escuelas, cursos de capacitación y la implementación del programa de prevención contra el abuso de drogas DARE.

Durante el 2004, se detuvo a 7 387 personas, por diversas actividades ilícitas, como se observa en el cuadro 10.

En particular, en lo que respecta a las 953 detenciones por actividades o conductas previstas en el Código Penal del Estado de Sonora, el principal delito fue robo a negocios, con 18 por ciento de las detenciones; le siguen robo a casa habitación, lesiones y portación de arma blanca (véase cuadro 11).

²¹ En el presupuesto se señala como Jefatura de Policía Preventiva y Tránsito Municipal.

Con base en estos datos, se observa que en 2004 en Guaymas se cometieron 14.6 delitos por cada mil habitantes.

Cuadro 10
Detenciones durante 2004

Faltas al Bando de policía y buen gobierno	5 610	76%
Conductas previstas en el Código Penal del Estado	953	13%
Faltas a la Ley General de Población	105	1%
Conductas previstas en el Código Penal Federal	139	2%
Faltas de menores	580	8%
Total detenciones	7 387	100%

Fuente: Dirección de Seguridad Pública del H. Ayuntamiento de Guaymas.

En cuanto a la percepción de la ciudadanía sobre el servicio de seguridad pública, de acuerdo a la encuesta que se levantó para este estudio, la seguridad pública no es considerada como una prioridad por la ciudadanía, ya que, ante la pregunta de cuál es el principal asunto que debe atender el gobierno municipal, este tema quedó en tercer lugar con un porcentaje de menciones del 17 por ciento; el drenaje 19 por ciento; y la pavimentación de calles 35 por ciento. Por otra parte, 15 por ciento de encuestados reportó haber sido víctima de algún delito durante el 2004. La ciudadanía le otorgó al servicio de Policía Municipal un promedio de calificación de 6.5 en la escala de 0 a 10.

Cuadro 11

Detenciones por conductas previstas en el Código Penal durante 2004

Robo a negocios	170	18%
Robo a casa habitación	143	15%
Lesiones	142	15%
Portación de arma blanca	136	14%
Violencia intrafamiliar	98	10%
Robo a transeúntes	53	6%
Robo a vehículos	48	5%
Daños a casa habitación	27	3%
Abusos deshonestos	17	2%
Allanamiento de morada	14	1%
Otros delitos del fuero común	105	11%
Total	953	100%

Fuente: Dirección de Seguridad Pública del H. Ayuntamiento de Guaymas.

Recolección de basura y limpia

En este municipio, la dependencia encargada del servicio de recolección de basura y limpieza de calles y avenidas es la Dirección General de Servicios Públicos, la cual depende directamente de la presidencia municipal. Además de la recolección de basura, esta dirección tiene bajo su cargo las áreas responsables de los servicios de alumbrado público, mercado municipal, panteones, rastro, conservación de calles y parques y jardines.

En la Dirección General de Servicios Públicos trabajan en total 155 personas, de las cuales, 3 son personal de confianza; uno es personal administrativo; y 151 son personal operativo. De estos últimos, 33 son choferes, 106 son auxiliares en el camión recolector y 12 los que recogen la basura manualmente en las calles.

Para llevar a cabo este servicio, en 2004 se contaba con 14 camiones recolectores de basura, de los cuales, 10 cuentan con prensa, lo que permite transportar mayor cantidad de basura. Los 4 vehículos restantes son carros de volteo de doble rodado y caja larga, conocidos localmente como “dompes”.

De acuerdo a la clasificación por dependencias del Presupuesto de Egresos 2004, a la Dirección General de Servicios Públicos se le destinó un presupuesto de 53 292 874 pesos, lo cual representa el 26.6 por ciento del presupuesto total del Gobierno Municipal de Guaymas, para ubicarse como la dependencia con el mayor presupuesto asignado. De esta cantidad, al servicio de basura correspondieron 13 742 000 pesos. De modo que, si dividimos este presupuesto entre la población estimada para 2004, el costo del servicio es de 99.20 pesos por habitante al año.

El servicio de recolección de basura en Guaymas y San Carlos tiene una cobertura de 100 por ciento en el área urbana y de 60 por ciento en el área rural. De las localidades rurales, se atienden principalmente San José de Guaymas, Santa Clara, El Resbalón, La Cuadrita, entre otras que se caracterizan por ser poblaciones cerca del área urbana, mientras que falta por cubrir los lugares lejanos y de poca población.

El servicio se presta dos veces por semana en los domicilios de la ciudad, mientras que en el área rural sólo una vez por semana. En el centro de la ciudad, en cambio, la basura se recoge diariamente. El servicio está organizado en 29 rutas que trabajan dos turnos: uno, de siete de la mañana a dos de la tarde, y el otro, de dos de la tarde a nueve de la noche. Además de la recolección domiciliaria, se cuenta con contenedores de basura fijos, con capacidad de una tonelada cada uno, instalados en las colonias donde se genera mayor cantidad de basura.

Este mismo sistema se emplea para las áreas turísticas en los periodos vacacionales. En promedio, se realizan 1 440 viajes mensuales de recolección de basura.

El total de basura que se produce es, en promedio, de 4 800 toneladas por mes. Al año, la cantidad de basura recolectada asciende a 58 400 toneladas. Si dividimos estas entre la población, resulta que se producen 421.5 kilogramos de basura al año por cada habitante. O sea que se genera un promedio de 1.155 kilogramos de basura diaria por habitante.

Para la limpieza de calles y avenidas se acude al barrido manual, así como al mecánico mediante una sola máquina que posee el gobierno municipal. La ciudad de Guaymas tiene la característica de que, como está ubicada entre cerros, las lluvias erosionan las laderas generando un cúmulo de tierra. Por ello, a fin de retirarla, el gobierno municipal trabaja en forma permanente en el barrido de calles. Por otra parte, se ha instrumentado el programa Guaymas Limpio, mediante el cual se busca "descacharrizar" avenidas y viviendas del municipio. Además, el gobierno municipal invita a los dueños de lotes baldíos a que los limpien. Si no lo hacen, lo hace el ayuntamiento con un cargo o multa al propietario del predio.

Para el depósito de basura, la ciudad de Guaymas cuenta con un confinamiento o basurón ubicado a 12 kilómetros del centro de la ciudad. Ahí opera una organización de pepenadores que rescatan y separan la basura que consideran útil y materiales como fierro, plástico y cartón. Este grupo de personas ha causado problemas al ocasionar incendios, introducir menores de edad al basurón e impedir el tratamiento más adecuado de la basura. Actualmente, el servicio está organizado de modo que se les otorga un tiempo para que realicen su pepena antes de proceder a enterrar la basura para no dejar un

tiradero a cielo abierto. Se han establecido horarios para los pepenadores y vigilancia las 24 horas para evitar daños y accidentes.

Según la encuesta levantada para este estudio, 52 por ciento de los guaymenses consideran que la ciudad se encuentra sucia, el 45 por ciento consideró que se encontraba medianamente limpia y sólo 3 por ciento la consideró limpia. La calificación promedio que le otorgaron al servicio de recolección de basura fue de 7.2.

Agua potable y drenaje

Hasta fines de 2004, el servicio de agua potable y drenaje del puerto de Guaymas lo suministra una dependencia del gobierno estatal denominada Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado de Guaymas (COAPAES Guaymas). Es decir, el servicio no lo presta el gobierno municipal, sino uno de los pocos organismos aún administrados por el gobierno estatal. Sin embargo, éste tiene la intención de transferir el servicio al municipio a la brevedad posible y para ello realiza negociaciones con el ayuntamiento. Con dicha transferencia, el Gobierno del Estado de Sonora tendrá que absorber las obligaciones financieras del organismo que ascienden casi a 247 millones de pesos (*La Voz del Puerto*, 06/02/2005).²²

La Unidad Guaymas de la COAPAES está integrada por una Dirección General y cuatro Direcciones que corresponden a Proyectos y Construcción, Operación, Comercialización y Contabilidad y Finanzas.

Son muchas las deficiencias técnicas y administrativas con las que opera el servicio de agua potable y dre-

²² Información publicada en www.lavozdelpuerto.com, 06/02/2005.

naje. Entre los principales objetivos que se plantean para este servicio,²³ el organismo de Guaymas pretende lograr, a través de varias acciones, que no haya descarga alguna de drenaje sanitario a la bahía; ordenar el drenaje en el norte de la ciudad y ordenar el drenaje pluvial en el centro de Guaymas.

En materia de agua potable se proyecta proteger y mejorar la infraestructura existente y reducir fugas dentro y fuera de los domicilios, rescatar importantes caudales que actualmente se pierden, mejorar la eficiencia técnica del sistema –de 35 por ciento al 60 por ciento– y mejorar los servicios de agua potable en toda la ciudad y puerto de Guaymas en un 100 por ciento.

El sistema de distribución de la ciudad de Guaymas cuenta con 14 tanques de almacenamiento con capacidad total de 10 mil m³. La longitud total de la red es de 384.27 kilómetros. El sistema da servicio a 29 948 tomas, de las cuales, sólo 4 022 (13 por ciento) cuentan con medidor; mientras que en el resto, el consumo de agua sólo es estimado. Del total de tomas de agua, 28 427 (95 por ciento) son tomas domésticas; 1 501 (5 por ciento) son tomas comerciales y 20 corresponden a tomas industriales. Por otra parte, un problema serio de Guaymas ha sido el mal estado de la red de drenaje que, a pesar de ser objeto de inversiones significativas en los últimos años, continúa rezagada y con muchos problemas. El servicio de drenaje se presta sólo al 70 por ciento del área urbana y en el área rural no tiene cobertura.

El presupuesto destinado al organismo para el ejercicio 2004 fue de alrededor de 50 millones de pesos. En 2004 se facturaron 41 633 800 pesos.²⁴ La recaudación de

²³ Información publicada en www.coapaesguaymas.gob.mx

²⁴ Para el consumo doméstico, 22 849 740 pesos (55 %); para tomas comerciales, 13 636 383 pesos (33%) y para tomas industriales, 5 147 677 pesos (12%).

dicho ejercicio fue de 44 879 505.32 pesos; es decir, debido tal vez al cobro de rezagos, en ese año se recaudó más de lo facturado. Sin embargo, dicha recaudación fue inferior al presupuesto ejercido.

En el 2003, la producción de agua para la ciudad fue de 1 166 400 m³ y en el 2004, de 1 684 800 m³. La población atendida por el servicio de agua potable asciende aproximadamente a 116 551 habitantes²⁵ en la ciudad de Guaymas, lo cual representa una cobertura de 90 por ciento en el área urbana y 80 por ciento en el área rural. El sistema de distribución tiene 47 por ciento de eficiencia física,²⁶ lo que quiere decir que 53 por ciento del agua se pierde en la red y no llega a las tomas. Según COAPAES Guaymas, se reportan 100 fugas de agua potable en promedio al mes, y se realizan 1 600 suspensiones del servicio como promedio mensual. Los usuarios no reciben diariamente el servicio. El 40 por ciento de los usuarios cuenta con servicio sólo dos días a la semana y el 60 por ciento recibe agua más de cuatro días a la semana.²⁷

Debido a la falta de medidores, la mayoría de los usuarios paga sus consumos a partir de una cuota fija. La tarifa dentro del consumo mínimo (0-10 m³) para el usuario doméstico es de 26.56 pesos, para uso comercial (0-20 m³) es de 127.01, y para tarifa industrial (0-20 m³), de 132.53 pesos.

²⁵ Información calculada con base en el promedio de población por vivienda según el Censo 2000 del INEGI.

²⁶ Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado, Indicadores de gestión, <http://www.coapaes.gob.mx/grandes.pdf>

²⁷ Información publicada el 11 de agosto de 2004 en: <http://www.telemax.com.mx/index2.php?option=content&task=view&id=28&pop=1&page=0>

Por su parte, por el servicio de drenaje, al igual que en otras ciudades sonorenses, se cobra a razón de 35 por ciento del importe del consumo de agua potable.

El sistema de agua de la ciudad de Guaymas no cuenta con planta de tratamiento de aguas residuales. Las aguas del sistema de drenaje se descargan en el mar lo que provoca la contaminación de la bahía de Guaymas.

Los ciudadanos de Guaymas, a través de la encuesta realizada, otorgaron una calificación promedio de 6.7 al servicio de agua potable y de 8.0 al servicio de drenaje.

Lo que puede resaltarse es que expresaron que el servicio se suspende constantemente; 46 por ciento señaló que dos o tres veces por semana no tienen agua, y 35 por ciento dijo que padecen este problema diariamente. Además, en cuanto a la frecuencia con que se presenta baja presión del agua, 31 por ciento dijo que diario tienen este problema y 24 por ciento señaló que dos o tres veces por semana.

En lo referente a la calidad del agua, 28 por ciento de encuestados señaló que diario padecen de mala calidad del agua y el 27 por ciento dos o tres veces por semana. El 99 por ciento de los encuestados reportó que no beben agua de la llave, sino que normalmente beben agua purificada.

Cuadro 12
Tarifa de agua potable 2005

Uso doméstico		Uso comercial		Uso industrial	
Rango de consumo	Tarifa por m ³	Rango de consumo	Tarifa por m ³	Rango de consumo	Tarifa por m ³
0 a 10 m ³	26.56	0 a 20 m ³	127.01	0 a 20 m ³	132.53
11 a 20 m ³	2.51	21 a 30 m ³	8.48	21 a 30 m ³	8.84
21 a 30 m ³	2.60	31 a 40 m ³	9.05	31 a 40 m ³	9.44
31 a 50 m ³	3.62	41 a 70 m ³	9.9	41 a 70 m ³	10.43
51 a 70 m ³	5.22	71 a 200 m ³	14.5	71 a 200 m ³	15.13
71 a 200 m ³	8.23	201 a 500 m ³	15.64	201 a 500 m ³	16.32
201 a 500 m ³	10.63	501 m ³ en adelante	15.64	501 m ³ en adelante	16.32
500 m ³ en adelante	13.99				

Fuente: *Boletín Oficial del Estado de Sonora*, 31 de diciembre de 2004.

VII. Desempeño municipal en Cajeme

El municipio de Cajeme está ubicado en el suroeste del estado de Sonora, su cabecera es Ciudad Obregón. Colinda al norte con Suaqui Grande, al este con Quiriego y Rosario, al oeste con Guaymas y Bácum, al sureste con Benito Juárez, Etchojoa y Navojoa y su límite natural al sur es el Golfo de California. Posee una superficie de 3 312 kilómetros cuadrados que representan 1.79 por ciento del total estatal. Cuenta con 944 localidades entre las que destacan como las más importantes, además de la cabecera municipal, Cócorit, Esperanza, Marte R. Gómez, Providencia, Pueblo Yaqui y Quetchehueca.

La población total del municipio en el año de 1990 fue de 311 443 habitantes. Para el año 2000, de acuerdo al censo, el municipio contaba con una población total de 356 290 habitantes, que representa 16.07 por ciento de la población del estado. Tiene una tasa de crecimiento de 1.35 por ciento anual, respecto al censo de 1990. El 70.4 por ciento de su población se ubica en la cabecera y 29.6 por ciento en el resto del municipio. Según proyección de CONAPO, para el año 2004 se calcula una población de 377 584 habitantes.

Las actividades comerciales en el municipio ocupan el primer plano como fuente generadora de empleos e ingresos para la población. Le sigue la actividad agrícola que genera impulso hacia otras actividades como el comercio y la agroindustria y su industria está enfocada principalmente a la transformación de productos agrícolas. Su población económicamente activa (PEA) en el año 2000 era de 132 029 habitantes de los cuales 98.6 por ciento están ocupados y 1.4 por ciento desocupados. La PEA

ocupada está distribuida de la siguiente manera: El 11.9 por ciento se ocupa en actividades correspondientes al sector primario; 26.1 por ciento al secundario; 58.9 al terciario y 3.1 por ciento no especifica actividad.

Para desarrollar el estudio de caso de Cajeme, se realizaron seis entrevistas individuales, una al presidente municipal y cinco a funcionarios de primer nivel. Además, se llevó a cabo una entrevista grupal con mandos medios de distintas áreas.

Para la obtención de las entrevistas hubo entera disposición de parte de los funcionarios. También disponibilidad y acceso a la información financiera solicitada, además de que la misma se encuentra publicada en la página de Internet de este municipio. No obstante, se negó enteramente la información de recursos humanos.

Planeación estratégica

La misión del Gobierno Municipal de Cajeme establecida en su Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006 (PMD) es la siguiente:

El gobierno municipal tiene la misión de desarrollar sus funciones tomando como base los programas previstos en el Plan Municipal de Desarrollo, que incluye el diagnóstico municipal, objetivos y metas, así como decisiones claras encaminadas al desarrollo. Realizar lo anterior conlleva a ser una administración eficiente que ha sabido atender los problemas y desarrollar alternativas importantes. Por lo tanto nuestra misión será fortalecer nuestras funciones para ofrecerles a los Cajemenses buena atención y un servicio eficiente; ofrecerles una ciudad moderna, vigorosa, que contemple una infraestructura urbana, que mantenga

en equilibrio el crecimiento de la ciudad, un desarrollo económico que atienda las actividades económicas y la generación de empleos permanentes, un desarrollo que le dé prioridad a la sociedad desprotegida; etc. Todo ello, para avanzar a un futuro donde las familias disfruten su vida con comodidad y confianza (2003-2006, 17).

Esta misión no fue identificada por el alcalde ni por los integrantes del Gabinete. Al preguntarles a los funcionarios sobre la misma, ninguno mencionó los elementos que se contemplan en ella. Otro punto a destacar es que no hubo coincidencia entre la misión señalada por el alcalde y la referida por los integrantes del gabinete y los mandos medios, ni entre la que enunciaron estos últimos; el único que coincidió con el alcalde fue el tesorero. Puesto que los funcionarios no identificaron la misión, tampoco fueron capaces de señalar cómo las actividades de cada área podían influir en la misión general establecida en el PMD.

Al preguntarles sobre las prioridades del gobierno municipal, hubo coincidencia entre el alcalde y demás funcionarios, ya que la mayoría señaló como asuntos prioritarios los temas contemplados en los ejes rectores del PMD que son:

1. Seguridad pública
2. Infraestructura urbana
3. Servicios públicos

Estos tres ejes son señalados en el PMD como los reclamos de los cajemenses (2003-2006, 12). Estas prioridades coinciden con las señaladas por la ciudadanía según la encuesta levantada como parte de este estudio. Al preguntarse sobre el principal asunto que debía atender el

gobierno municipal, la seguridad pública fue el tema más mencionado con el 43 por ciento; le sigue pavimentación de calles, agua y drenaje, contemplados en el eje Infraestructura Urbana, con 30 por ciento de menciones, y el tercero fue la limpieza de la ciudad, alumbrado público y recolección de basura, contemplados en el eje de Servicios Públicos, con 15 por ciento.

En el PMD de Cajeme no se establecen metas de manera explícita, lo más cercano a éstas son las líneas de acción; sólo 14 de las 422 planteadas son susceptibles de medición, y, de ellas, tan sólo 2 se enfocan a resultados.

Por otra parte, en el Programa Operativo Anual (POA) de Cajeme tampoco se enuncian expresamente metas, sólo se señalan, al igual que en el PMD, objetivos, estrategias y líneas de acción.

Así pues, ninguno de estos dos documentos contiene, tal como lo señala la ley, metas que indiquen objetivos susceptibles de ser cuantificables o medibles, ya que las “metas” señaladas por los funcionarios son sólo objetivos generales. El único que señaló una meta que en cierta forma podría considerarse enfocada a resultados o a impacto fue el secretario de Seguridad Pública, quien señaló como tal: “disminuir los índices delictivos”, aunque no la cuantificó.

A pesar de que el Gobierno Municipal de Cajeme no señala metas cuantificadas ni enfocadas a resultados, sí cuenta con mecanismos que permiten conocer el avance de los objetivos planteados. Entre estos mecanismos se señalaron las reuniones periódicas, los informes de actividades y, el más importante, un “índice de productividad” elaborado por la subdirección de Programación y Presupuesto con base en los objetivos planteados por cada área. Este índice se levanta cada trimestre y permite conocer si cada área está alcanzando sus objetivos y metas, así como el grado de cumplimiento del PMD.

De lo anterior podemos inferir la existencia de indicadores o, al menos, de un parámetro de medición del desempeño municipal que, aunque no está enfocado a medir el impacto de los programas o acciones en la comunidad, sí permite medir el avance de los objetivos.

Presupuesto y finanzas

El presupuesto aprobado por el Congreso del Estado al municipio de Cajeme para el año 2004 fue de 511 836 875 pesos. Como ya se señaló, las prioridades del Gobierno Municipal de Cajeme son: Seguridad pública, Infraestructura urbana y Servicios públicos. De acuerdo al Presupuesto de Egresos por dependencia 2004,²⁸ a las tres secretarías que se encargan de atender estas prioridades se les destina la mayor parte del presupuesto: a Desarrollo urbano, Servicios públicos y ecología, 18.7 por ciento; a Seguridad pública, 18 por ciento; y a Imagen urbana y servicios públicos, 12.4 por ciento. A estas tres dependencias se les asigna 49.1 por ciento, casi la mitad del presupuesto total. A las demás se les destina, cuando mucho, un 5 por ciento, y las únicas con más de 5 por ciento son Oficialía Mayor con 13.1 por ciento y Desarrollo Social con 7 por ciento.

Si se atiende al gasto por programa, también se observa que los programas que tienen relación con las prioridades mencionadas son los que reciben un porcentaje mayor de presupuesto. En materia de seguridad pública hay tres a los que se les destina, en conjunto, el 18 por

²⁸ Presupuesto de Egresos 2004, publicado en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado*, no. 14, Edición Especial, de fecha 31 de diciembre de 2003.

ciento del presupuesto municipal: Control y Evaluación de la Seguridad Pública (14.9 por ciento), Administración de Seguridad Pública (1.6 por ciento), y Fomento y Promoción de la Seguridad Pública (1.4 por ciento). En servicios públicos está el programa Administración de los Servicios Públicos, al cual se destina 13.9 por ciento del presupuesto. En materia de infraestructura urbana hay dos programas que tienen destinado 17.2 por ciento: Promoción y Ejecución de Obras Públicas (9.1 por ciento) y Urbanización Municipal (8.1 por ciento). En conjunto, a estos programas se les asigna un 49 por ciento, es decir, también casi la mitad del presupuesto total.

De ello puede concluirse que las prioridades señaladas por el gobierno municipal son atendidas en el presupuesto, ya que existe una coincidencia entre los temas prioritarios y la proporción de fondos que se les asigna.

Por otro lado, según el Presupuesto de Egresos 2004, se destinó el 65.2 por ciento a gasto corriente, mientras que a gasto de inversión se asignó el 23.5 por ciento y al pago de la deuda el 7.7 por ciento.²⁹

Si se compara esta distribución del presupuesto con el ejercido la administración anterior (2001-2003),³⁰ se observa que la proporción del gasto corriente ha ido en aumento; en 2001 se ejerció el 58 por ciento; en 2002, el 60.7 por ciento; y en 2003, el 61.4 por ciento, mientras que para 2004 se presupuestó 65.2 por ciento de gasto corriente (3.8 por ciento más que en 2003) siguiendo la tendencia al alza de la anterior administración.

²⁹ En gasto corriente se consideraron: servicios personales, materiales y suministros y servicios generales; y en gasto de inversión: bienes muebles e inmuebles, inversión e infraestructura para el desarrollo, e inversiones productivas.

³⁰ Dictámenes de Cuenta Pública 2001, 2002 (Archivo del H. Congreso del Estado de Sonora) y 2003, disponibles en página Internet del H. Congreso del Estado de Sonora.

El aumento en el gasto corriente repercutió en el gasto de inversión, ya que la proporción de este último registró un descenso. Así, en 2001 se ejerció el 25.3 por ciento; en 2002, el 20.2 por ciento; en 2003 se registró un aumento a 27.1 por ciento, pero en 2004 se presupuestó en 23.5 por ciento (3.6 por ciento menos que lo ejercido en 2003).

En lo que respecta al pago de la deuda pública, en el año 2001 se ejerció el 8.6 por ciento, y para 2002 se incrementó a 10.5 por ciento. Sin embargo, esta tendencia no se mantuvo al finalizar el año 2003, ya que se ejerció sólo el 7.6 por ciento (2.9 por ciento menos). En el 2004 se presupuestó 7.7 por ciento, y se mantuvo constante el pago de la deuda con respecto a lo que se ejerció en el 2003. Por lo anterior, se aprecia que la administración que inició el 2003 aumentó el gasto corriente, disminuyó el gasto de inversión (aunque no de forma considerable) y mantuvo constante el pago de la deuda.

Del total de Presupuesto de Ingresos 2004, 67.4 por ciento proviene de fuentes de ingreso externas (participaciones) y 32.6 por ciento de ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos). En vista de que sólo 32.6 por ciento del presupuesto de ingresos se recauda de ingresos propios, se informó que se habían implementado programas para incentivar el pago de impuestos y derechos por parte de la ciudadanía, a través de descuentos. Estos esfuerzos han producido resultados positivos, ya que para fines de año la recaudación efectiva de ingresos propios era 174 054 798 pesos, es decir, 4.2 por ciento más de lo proyectado al inicio del año. No obstante el aumento en la captación de ingresos propios, esto no se reflejó en una disminución de la dependencia de fuentes externas ya que, debido al incremento paralelo de las participaciones, la proporción de ingresos propios se mantuvo fija en 33 por ciento con respecto al total del presupuesto.

Administración de personal

En Cajeme, el personal necesario para cumplir con los objetivos de cada área es insuficiente, pues los funcionarios municipales señalaron que se necesitan más recursos humanos en seguridad pública, desarrollo urbano e imagen urbana. Aparentemente, esto es resultado de una planeación incorrecta ya que al trazarse los objetivos no se previó el personal necesario para cumplirlos, lo cual evidencia la falta de un sistema de planeación de la fuerza de trabajo.

En cuanto a la capacidad del personal, es claro que no se cuenta con un sistema para conocer este aspecto al interior de la administración. Al inicio del trienio se detectó la falta de información que permitiera conocer si el personal era el indicado en cuanto a sus habilidades y por ello, entre los objetivos del PMD 2003-2006 se estableció lo siguiente:

Definición y mantenimiento de las estructuras organizacionales del ayuntamiento, con la actualización de las descripciones y perfiles de puestos para todas las plantillas del personal de las distintas dependencias de manera que se asegure el contar con información objetiva y real de todos los puestos administrativos. Además, se plantea

Elaborar y desarrollar un programa específico para la capacitación y actualización de todo el personal del ayuntamiento [...] permitiendo que se incluyan en él temas relacionados con las áreas técnica, humana y de integración del personal [...] (2003-2006, 89).

Si bien de lo anterior no puede inferirse que el personal carezca de capacidad y habilidades técnicas, sí indica

que el gobierno municipal ve la necesidad de capacitar a su personal, ya que existe la preocupación por mejorar la selección y por reclutar en el futuro al personal idóneo en cuanto a capacidades y habilidades para cada puesto. El PMD señala que no existe un sistema de carrera administrativa a través del cual se determine la permanencia de los empleados y funcionarios e incluso indica como uno de sus objetivos establecerlo (2003-2006, 86-89). No obstante, no se encontraron indicios de que este objetivo vaya a cumplirse. Sólo se señaló la existencia de un Departamento de reclutamiento y selección de personal, aunque también se señaló que en ocasiones los directores son quienes eligen al personal.

Aunque en el Gobierno Municipal de Cajeme no hay un sistema de carrera administrativa, existen diferentes mecanismos para evaluar el desempeño de los funcionarios. Entre estos mecanismos se encuentran: reuniones periódicas, informes de actividades y, el más importante, el “índice de productividad” mencionado anteriormente. Éste último funciona como mecanismo para medir la eficiencia de personal; sin embargo, nunca se le relacionó con la permanencia o promoción de ascensos de personal. Incluso se señaló que no existe una forma de evaluar a los empleados de gobierno.

Participación ciudadana

En Cajeme existen varios mecanismos de atención, más que de participación ciudadana. Al respecto, el *Primer Informe de Gobierno 2004* señala los siguientes: Atención en sala de cabildo, Jueves en tu colonia, Viernes rural, Desayuno con el presidente, Asociaciones de vecinos (AVES), página de Internet, línea 070, módulo de atención ciudadana, y *chat (sic)* con el presidente (2004, 13-14-15).

De estos mecanismos, sólo el de AVES puede considerarse de participación activa de la ciudadanía en las decisiones de gobierno, o bien en el destino de los recursos, ya sea a través del planteamiento de necesidades que permitan incluirlas y proyectarlas en los subsecuentes presupuestos, o mediante la coparticipación con el gobierno en acciones conjuntas para atender dichas necesidades.

Toda vez que la mayoría de los mecanismos de participación existentes están orientados a conocer las peticiones de la gente y canalizarlas a las dependencias para que las atiendan, y no para incluir a la ciudadanía en las decisiones públicas, puede asentarse que el enfoque de la participación ciudadana es más de asistencia (o atención), que uno que permita que la población participe en las decisiones o acciones de gobierno.

Aunque la mayoría de los mecanismos de participación tienen un enfoque más asistencial, éstos generan una imagen positiva, pues, según la encuesta levantada como parte de este estudio, el 49 por ciento de la ciudadanía considera que el gobierno municipal sí toma en cuenta su opinión al tomar las decisiones.

Seguridad pública

El órgano encargado de prestar el servicio de seguridad pública en el municipio de Cajeme es la Secretaría de Seguridad Pública, la cual depende directamente de la presidencia municipal. Esta secretaría comprende dirección operativa, subdirección administrativa, dirección de programas preventivos, educación de vialidad y el cuerpo de bomberos.

Los recursos humanos con que cuenta la Secretaría de Seguridad Pública son en total 865 personas. De éstas, 88

son personal administrativo y 777 personal operativo. Esto significa que se destina 89.8 por ciento del total del personal para el área operativa. Si lo dividimos entre la población del municipio, tenemos que en Cajeme se destinan 2.1 policías y 0.6 patrullas, por cada mil habitantes.

En cuanto al equipo con que se cuenta, la autoridad municipal señala que adquirieron 55 patrullas, 11 pick-ups, 13 motos y 25 bicicletas a través del programa Peso por peso, lo que significó la inversión de 8 340 189 pesos; además, se compraron 20 radios y se adquirieron, en calidad de comodato por parte del gobierno del estado, 79 radios portátiles (Cajeme, *Primer Informe de Gobierno* 2004, 68-69).

Por su parte, la Secretaría de Seguridad informó que para octubre de 2004, contaba con 254 vehículos (cifra que incluye automóviles, motocicletas y bicicletas). De ese total, 237 se destinan a patrullar la ciudad y 17 a funciones administrativas. Además, el servicio cuenta con 49 computadoras, 36 radios en base, 225 radios móviles y 105 radios portátiles, así como 410 armas largas y cortas.

En lo que respecta a los recursos financieros, la Secretaría de Seguridad Pública recibió 18 por ciento del total del Presupuesto de Egresos 2004, ubicándola como la segunda dependencia a la que se destina más recursos financieros, sólo por debajo de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Servicios Públicos y Ecología a la que se destinó 18.7 por ciento. Esto significa que el servicio de seguridad pública tuvo un costo de 235 pesos por cada habitante del municipio.

La Secretaría de Seguridad Pública reporta que en el periodo de enero a noviembre de 2004 atendieron 84 342 llamadas que requerían atención de la policía y que el promedio de tiempo de traslado al lugar de los hechos fue de 3.18 minutos.

Asimismo, las autoridades policíacas señalan que se han puesto en marcha una serie de programas preventivos del delito y de mejoramiento del tránsito vehicular como: Programa de educación contra las drogas (DARE), Policía en tu colonia, Academia de policía, Programa lavacarros, Programa de educación vial, Programa de semaforización, Dignificación del cuerpo policiaco, Capacitación policíaca, y otros programas como Beber y manejar.

Según la Secretaría de Seguridad Pública, de enero a noviembre de 2004 se detuvieron 35 730 personas por diversas actividades ilícitas como se observa en el cuadro 13.

Cuadro 13
Detenciones en Cajeme
de enero a noviembre de 2004

Faltas al Bando de policía y buen gobierno	27 298	76%
Accidentes de tránsito	2 952	8%
Incidentes de robos	2 960	8%
Lesiones	1 181	3%
Otros delitos	875	2%
Delitos de droga	288	1%
Delitos sexuales	139	0.4%
Incidentes con muertos	37	0.1%
Total	35 730	100%

Fuente: Dirección de Seguridad Pública del H. Ayuntamiento de Cajeme.

En cuanto al tipo de delitos que contempla el Código Penal del Estado de Sonora, de enero a noviembre de 2004 se reportan los siguientes:

- *Accidentes de tránsito*: se cometieron 2 952. En 52 por ciento hubo personas lesionadas, mientras que en el 48 por ciento restante no hubo daños personales.
- *Robos*: se reportaron 2 960 incidentes de robo, de los cuales 57 por ciento fue robo con violencia, 32 por ciento resultó ser robo simple, 9 por ciento fue robo de vehículo, y 2 por ciento, robo a personas, lo que se conoce comúnmente como asalto.
- *Lesiones*: se cometió un total de 1 181 delitos por lesiones, de los cuales 17 por ciento corresponde a lesiones por arma blanca, 2.4 por ciento se refiere a lesiones con arma de fuego, y 80.6 por ciento corresponde a lesiones ocasionadas en agresión o riña.
- *Incidentes con muertos*: se reporta un total de 37 delitos, de los cuales 9 (24 por ciento) fueron por homicidio, 22 (59 por ciento) por suicidio y 6 (16 por ciento) por inmersión (ahogados).
- *Delitos sexuales*: se cometieron en total 139.

En cuanto a faltas administrativas de competencia municipal, de enero a noviembre de 2004 fueron detenidas 27 298 personas por violaciones al Bando de policía y buen gobierno. Además de lo anterior, si tomamos en cuenta el total de población y las detenciones de enero a noviembre de 2004, omitiendo las detenciones por faltas administrativas podemos decir que en Cajeme se cometen 22 delitos por cada mil habitantes.

En cuanto al número de quejas en contra de agentes de la policía municipal, según la Secretaría de Seguridad Pública, de enero a noviembre de 2004 se presentaron en total 149 por las siguientes causas:

- Abuso de autoridad (42%)
- Robo (24.16%)
- Falta de criterio (22.81%)
- Omisos a su deber (3.35%)
- Actos de policías que no estaban en funciones (2.01%)
- Asuntos relativos a la licencia de conducir (1.34%)
- Asuntos de tipo civil (0.67%)
- Cohecho (0.67%)
- Inconformidad en el informe policíaco (0.67%)
- Pensiones (0.67%)
- Violación a derechos humanos (0.67%)

De acuerdo con la encuesta que se levantó para este estudio, los cajemenses consideran que la seguridad pública es un problema prioritario en su municipio. A la pregunta de cuál es el principal asunto que debe atender el gobierno municipal, el 43 por ciento respondió la seguridad pública.

Además, al preguntar sobre el asunto en que el gobierno no estaba trabajando bien y al que destinaría más recursos, la seguridad pública también fue el tema que obtuvo mayor porcentaje de respuestas con 31 por ciento y 37 por ciento respectivamente. Esto nos indica que la ciudadanía de Cajeme percibe la seguridad pública como el problema principal que debe atender el gobierno municipal.

Por otro lado, 15 por ciento de los encuestados señaló haber sido víctima de algún delito en el año 2004. El 44 por ciento de encuestados consideró que la seguridad pública brindada por el gobierno municipal ha mejorado; 10 por ciento, que ha empeorado; y 42 por ciento, que sigue igual.

En cuanto a la calificación promedio otorgada al servicio de policía municipal fue de 7.5.

Recolección de basura y limpia

El órgano encargado del servicio de recolección de basura y limpia en el municipio de Cajeme es la Dirección General de Mantenimiento, Imagen Urbana y Servicios Públicos la cual depende directamente de la presidencia municipal.

Entre las funciones de esta dirección están, además de la recolección de basura, los servicios de alumbrado público, la atención a parques y jardines, el barrido de calles, el reparto de agua a las colonias que no cuentan con el servicio y un área que se denomina de servicios especiales la cual, entre otras tareas, se encarga del cuidado del drenaje pluvial.

Al inicio de la administración municipal 2003-2006, se señaló en el Plan Municipal de Desarrollo que la limpieza de la ciudad era una tarea fundamental del gobierno municipal; además, que la recolección de basura era un problema que no había sido abatido, indicando que “el esquema de operación debía ser revisado y ajustado a la realidad económica del municipio y a las demandas de la población” (2003-2006, 61).

En el PMD se señalan como objetivos de este servicio:

ampliar la cobertura y calidad de los servicios de limpia y recolección de basura en la zona urbana y en el área rural, cubrir el 100 por ciento de las necesidades de recolección de basura domestica, y por último, realizar el servicio de limpieza de avenidas y calles del municipio, con eficiencia y calidad, a fin de mejorar la imagen urbana de la ciudad (2003-2006, 62).

Para ello, el ayuntamiento establece las siguientes líneas de acción:

evaluar y mejorar la sectorización del servicio de recolección de basura; sustituir, aumentar y mejorar el equipo destinado al servicio de recolección de basura; eliminar los basureros clandestinos; conservar en condiciones adecuadas de operación y uso el equipo de recolección de basura; evaluar en forma permanente el nivel de atención y calidad del servicio de recolección de basura; formar un departamento de recepción de reportes para su pronta recepción; mejorar las condiciones de salubridad al personal; promover la actualización del reglamento de limpia; construir de manera inmediata un relleno sanitario municipal; aumentar y mejorar el equipo destinado a barrido mecánico; ampliar el servicio de barrido mecánico a nuevos sectores de la ciudad; implementar programas de mantenimiento de barredoras mecánicas; implementar barrido nocturno; así como realizar barrido manual en callejones del primer cuadro (2003-2006, 63).

En 2004, la Dirección General de Mantenimiento, Imagen Urbana y Servicios Público estaba integrada por 238 trabajadores, de los cuales 3 eran personal de confianza, uno personal administrativo y 234 personal operativo.

La administración municipal 2003-2006 comenzó el trienio con un equipo de 52 camiones recolectores de basura y adquirió 15 camiones más, con lo cual, en el año 2004, contaba con un total de 67 camiones recolectores (*Primer Informe de Gobierno 2004*). Todos estos vehículos cuentan con prensa, lo que brinda mayor capacidad de recolección. De la flota de 67 camiones, 17 están destinados a diferentes comisarías, es decir, a localidades dife-

rentes de la cabecera municipal. Adicionalmente, para la limpieza de las calles y avenidas, se cuenta con 60 carros manuales para recolectar basura.

En materia de presupuesto, en 2004 el ayuntamiento destinó a esta dependencia una cantidad de 63 491 865 pesos, que representa el 12.40 por ciento del presupuesto total de egresos del municipio. De lo anterior, se destinaron 19 777 487 pesos para el servicio de recolección de basura. Este monto es superior en 17 por ciento a lo asignado en el 2003, que fue de 16 907 740 pesos. Por otra parte, este monto implica que en 2004 el servicio de recolección de basura tuvo un costo de 52.04 pesos por habitante al año.

En el municipio de Cajeme, las autoridades entrevistadas reportan que el servicio de recolección de basura tiene una cobertura de 100 por ciento de la población de la cabecera y de las comisarías. Para la prestación del servicio están establecidas 61 rutas diarias de las cuales, 46 corresponden al turno matutino y 15 al vespertino. La frecuencia con la que se presta el servicio es de tres a cinco veces a la semana en el área urbana y de dos veces por semana en las comisarías (Cajeme, *Primer Informe de Gobierno 2004*, 47). Cada ruta cuenta con un camión con un chofer y tres auxiliares. En total se realizan, en promedio, dos mil viajes mensuales.

Cada viaje transporta en promedio seis toneladas de basura, lo que significa que al mes se producen 12 mil toneladas. De modo que la producción anual de basura asciende a 146 mil toneladas de residuos sólidos. Al dividir esta cantidad entre la población del municipio, resulta que se producen 386.7 kilos por habitante al año. Es decir, se genera un promedio de 1.059 kilogramos de basura diaria por habitante.

Para el depósito de la basura se cuenta con un tiradero o basurón ubicado a siete kilómetros del centro de la

ciudad. Este depósito está a cielo abierto y no reúne los requisitos para ser considerado un relleno sanitario.

Aunque el gobierno municipal no cuenta con un programa específico de reciclamiento o separación de los diferentes tipos de basura, al basurón acude un número importante de pepenadores que realizan labores de rescate de materiales útiles y aprovechamiento de la basura. Estas personas no están organizadas formalmente y en ocasiones entorpecen la labor de descarga de la basura o han ocasionado incendios y otros problemas.

Según la encuesta elaborada para este estudio, 27 por ciento de los encuestados consideró que la ciudad en general se encuentra limpia; 8 por ciento, sucia; y 64 por ciento, medianamente limpia. La calificación promedio otorgada al servicio de recolección de basura fue de 8.6.

Agua potable y drenaje

El Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cajeme (OOMAPASC) es el organismo público descentralizado de la administración municipal, encargado del servicio de agua potable y alcantarillado en el municipio.

La administración del organismo está a cargo de un director general y ocho directores de área que son: director técnico, de sistemas rurales, de asuntos jurídicos, de comunicación social, de planeación y finanzas, del área administrativa, de la comercial, y de contraloría.

La longitud de la red de agua potable es de 1 035.25 kilómetros en total. El sistema sirve a 111 935 tomas conectadas a la red, de las cuales, 90 855 (81 por ciento) cuentan con medidor. Del total, 105 670 (94 por ciento) son domésticas y 6 265 (6 por ciento) comerciales. Existe además un pequeño número de tomas industriales.

En 2004 se facturaron 15 166 387.74 pesos, de los cuales, 10 570 105.99 pesos fueron del consumo doméstico (70 por ciento) y 4 28 581.81 pesos (30 por ciento) de las tomas comerciales. Según lo reportan los funcionarios entrevistados, la recaudación de dicho ejercicio fue de 55 927 476 pesos, es decir, un monto tres veces superior a lo facturado debido a la recuperación de algunos rezagos. Aún así, la recaudación fue sólo la mitad del gasto ejercido ya que el presupuesto destinado al organismo, para el 2004 fue de 111 492 120 pesos. Esto significa que el servicio costó 257 pesos por usuario³¹ en el año 2004.

La población atendida por el servicio de agua potable en 2003 ascendía a 252 205 habitantes lo que corresponde al 98 por ciento de la población urbana (CNA, situación del subsector Agua Potable 2003). Para el año 2003, el organismo reporta una producción de agua de 44 348 341 metros cúbicos. Este dato contrasta con el que proporciona la CNA, quien reporta que en ese mismo año en Ciudad Obregón se produjeron en total 59 603 040 metros cúbicos (CNA, situación del subsector 2003). Para 2004, el organismo reporta una producción de 38 687 495 metros cúbicos.

La capacidad instalada de producción es de 2 890 litros por segundo. Pero el caudal producido es de 1 890 litros por segundo, es decir, que cuenta con capacidad instalada para futuros crecimientos de la producción. Del agua que se produce, 1 400 litros cuentan con macro-medición y la restante es estimada. Esto significa que existe un 74 por ciento de medición del agua al momento de la producción y el resto es estimado. Traducida a indicador per cápita, la dotación media es de 635 litros por habitante por día (CNA, situación del subsector 2003).

³¹ Cálculo realizado según la población atendida por el organismo.

A fin de darle la calidad de potable, el sistema de agua potable de Ciudad Obregón cuenta con cinco plantas potabilizadoras con capacidad para tratar 2 520 litros por segundo, aunque sólo se potabilizan 1 560 litros por segundo en promedio, es decir, se utiliza 83 por ciento de la capacidad instalada.

En cuanto al control físico del agua, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora reporta que en Ciudad Obregón se entrega a las tomas el 58 por ciento del agua que se produce, es decir, tiene 58 por ciento de eficiencia física (www.coapaes.gob.mx). El 42 por ciento restante del agua se pierde en fugas y otras pérdidas de líquido. De hecho, el organismo informa que en este municipio se reportan 1 470 fugas de agua potable en promedio al mes.

Por lo que respecta al servicio de drenaje, en 2003, se prestaba este servicio a 231 617 usuarios, es decir al 90 por ciento de la población.

Cuadro 14
Tarifa doméstica de agua potable 2005

Rango	Agua	Drenaje	Saneamiento	Total
Base	17.33	9.01	6.76	33.10
0-10 m ³	1.496	0.778	0.583	2.857
11-20 m ³	1.852	0.963	0.722	3.537
21-30 m ³	2.380	1.238	0.928	4.546
31-40 m ³	3.346	1.740	1.305	6.391
41-60 m ³	4.579	2.381	1.786	8.746
61-80 m ³	6.516	3.388	2.541	12.446
81-100 m ³	8.984	4.672	3.504	17.159
Mayor a 160	13.213	6.871	4.153	25.237

Fuente: *Boletín Oficial del Estado de Sonora*, 31 de diciembre de 2004.

Cuadro 15
Tarifa comercial-industria de agua potable 2005

Rango	Agua	IVA	Drenaje	Saneamiento	Total
Base	65.27	9.79	33.94	25.46	134.46
0-60 m ³	3.803	0.57	1.978	1.483	7.834
61-100 m ³	5.716	0.857	2.972	2.229	11.775
Más de 100 m ³	6.125	0.919	3.185	2.389	12.618

Fuente: *Boletín Oficial del Estado de Sonora*, 31 de diciembre de 2004.

En el municipio de Cajeme, en el año 2005, la tarifa base para uso doméstico es de 33.10 pesos y para el uso comercial e industrial, de 134.46 pesos. A esa tarifa base se suma el costo por metro cúbico según el rango de consumo. A los usuarios domésticos que no cuentan con medidor se les cobra cuota fija de 100 pesos y a los comerciales e industriales una cuota de 400 pesos al mes.

La tarifa para sistemas rurales se aplica a usuarios que no cuenten con medidor, en caso de contar con medición se aplicará la tarifa vigente para el medio urbano menos un 20 por ciento.

Cuadro 16
Tarifa rural de agua potable 2005

	Agua	Drenaje	Total
Cuota fija 1	54.83	16.71	72.43
Cuota fija 2	65.64	19.71	85.40
Cuota fija 3	41.48	12.45	53.93

Fuente: *Boletín Oficial del Estado de Sonora*, 31 de diciembre de 2004.

La CNA reporta que en 2003 se facturaron 34 044 984 metros cúbicos. De esta cantidad se pagaron 18 524 124 metros cúbicos. Estas cifras indican que se tiene una eficiencia comercial del 54 por ciento.

Para el tratamiento de las aguas residuales, Ciudad Obregón cuenta con dos plantas tratadoras con capacidad instalada de 1 585 litros por segundo. Pero el caudal que se trata en promedio son 844 litros por segundo (CNA, situación del subsector 2003).

De acuerdo al reporte anual de la Comisión Nacional del Agua, en 2003 el organismo operador de Ciudad Obregón reportó una eficiencia física de 57 por ciento y una eficiencia comercial de 54 por ciento. Ambas eficiencias combinadas hacen una eficiencia total de 31 por ciento de este sistema de agua (CNA, situación del subsector 2003).

Según la encuesta realizada para este estudio, la ciudadanía le dio al servicio de agua potable una calificación promedio de 8.4, y de 8.8 al servicio de drenaje, resultando el municipio mejor calificado en el servicio de agua potable.

VIII. Desempeño municipal en Navojoa

El municipio de Navojoa está ubicado en el sur del estado de Sonora en una extensión de 4 381 kilómetros cuadrados, que representan el 2.36 por ciento del territorio estatal. Colinda al norte con los municipios de Cajeme y Quiriego, al este con Álamos, al suroeste con Huatabampo y al oeste con Etchojoa. Su cabecera es la ciudad de Navojoa. Cuenta con 368 localidades, entre las que están: San Ignacio Cohuirimpo, Guadalupe de Juárez, Guayparín, Tetanchopo, Santa María del Buaraje, Agiabampo, Masiaca, Bacabachi y Pueblo Viejo.

La población total del municipio en el año de 1990 fue de 122 061 habitantes. De acuerdo a los resultados del censo del 2000, el municipio contaba con una población total de 140 650 habitantes en ese año, que representan el 6.34 por ciento de la población del estado. Su tasa de crecimiento fue 1.43 por ciento respecto al censo de 1990. El 69.8 por ciento se ubica en el área urbana y 30.2 por ciento en el área rural. Según proyección del Consejo Nacional de Población (CONAPO), para el año 2004 se calcula una población de 151 435 habitantes.

La actividad económica del municipio se sustenta en la producción agropecuaria, el comercio y los servicios, siendo las actividades principales la agricultura y ganadería. Su población económicamente activa (PEA) en el año 2000 es de 46 786 habitantes, de los cuales, 98.7 por ciento están ocupados y 1.3 por ciento desocupados. La PEA ocupada está compuesta de la siguiente manera: 53.4 por ciento labora en el sector terciario; 26.3 por ciento en el sector secundario; el 17.2 por ciento en el sector primario; y 3.1 por ciento no especifica sector.

En general, en este municipio no hubo obstáculos para obtener la información solicitada para la realización de este estudio. Desde el inicio, cuando se solicitó la información y las entrevistas necesarias para el desarrollo del proyecto, el ayuntamiento nombró a una persona que atendiera dicha solicitud. La respuesta fue eficiente y la actitud de los funcionarios entrevistados, individualmente o en grupo, fue de entera disposición y apertura. El Ayuntamiento de Navojoa no condicionó en ningún momento el acceso a la información municipal, lo que muestra su disposición a la transparencia y a la evaluación externa.

Planeación estratégica

El Ayuntamiento de Navojoa en su Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2003-2006, establece la siguiente misión de gobierno:

Promover y concertar esfuerzos para establecer un nuevo estilo de gobierno municipal eficiente, en el que la sociedad contribuya al mejoramiento de su calidad de vida, en un marco de justicia e igualdad de oportunidades para todos, fomentando el desarrollo social y urbano además del crecimiento económico y ejercicio respetuoso, participativo e incluyente, en el que se gobierne con pleno apego a la voluntad ciudadana.

Esta misión está enfocada al insumo, ya que implica establecer un gobierno eficiente para fomentar el desarrollo social, urbano y el crecimiento económico del municipio. Al preguntar sobre la misma a los funcionarios municipales, no fue identificada. Ninguno de ellos enun-

ció o se aproximó a lo establecido en el PMD. El alcalde, por ejemplo, mencionó que la misión del ayuntamiento es dar a la ciudadanía los servicios que espera del gobierno y abatir los rezagos que se han acumulado en el municipio, sobre todo en materia de desarrollo urbano.

Si bien el alcalde mencionó al desarrollo urbano como uno de los resultados que se pretenden alcanzar en su administración, en su discurso no se detectó el elemento que articula la misión de este ayuntamiento, es decir, la búsqueda de la eficiencia del gobierno municipal. Por su parte, los directores de área expresaron el objetivo que pretenden alcanzar en sus respectivos departamentos y no el propósito que se establece en el plan municipal. Además, no hubo coincidencia entre ellos en lo que plantearon como misión, y tampoco coincidieron con el alcalde.

Esta imprecisión se traduce en el desconocimiento del propósito central de la actual administración municipal, por lo que, ante esta circunstancia, los funcionarios no están concientes de qué manera sus actividades contribuyen al logro de la misión general del gobierno.

En lo que respecta a las prioridades del gobierno municipal, para el presidente los asuntos prioritarios a atender, en orden de importancia, son: la pavimentación de calles, los servicios públicos y la seguridad pública. Por otra parte, los funcionarios de primer nivel coincidieron con el alcalde en que la pavimentación de calles es un asunto prioritario para la actual gestión municipal, seguido de los servicios públicos, aunque hubo directores que desagregaron el tema de los servicios públicos. Por ejemplo, mencionaron como prioridades el alumbrado público, el servicio de agua, la limpieza de calles y el drenaje. No obstante, el tema de los servicios se tornó recurrente. El rubro con menos menciones fue el de seguridad pública. Otros temas señalados fueron el fortaleci-

miento de las finanzas, la participación ciudadana y la recuperación de la confianza de los ciudadanos.

Así, puede señalarse que las prioridades de la presente administración municipal son, en primer término, el pavimento, pues gran parte de los funcionarios coincidieron en su mención, después los servicios públicos y finalmente la seguridad pública.

Por otra parte, los resultados de la encuesta aplicada a la población de Navojoa revelaron que los habitantes de esta ciudad demandan:

- Pavimentación de calles
- Seguridad pública
- Limpieza de la ciudad
- Alumbrado público
- Agua

Lo que puede verse es que existe plena coincidencia entre ciudadanos y funcionarios en lo que se refiere a la principal prioridad, que es la pavimentación de calles. La seguridad pública es para la ciudadanía una segunda prioridad, más no así para los funcionarios, que si bien la mencionaron, fue un tema poco relevante en su discurso.

Los servicios públicos fueron para los funcionarios una segunda prioridad. También los ciudadanos consideraron prioritario este rubro, sobre todo en lo referente al alumbrado, el servicio de agua y la limpieza de la ciudad. En resumen, puede concluirse que ciudadanos y funcionarios tienen coincidencias con respecto a las prioridades del municipio.

En el PMD más que metas se establecen acciones. Así, de 145 sólo tres se pueden cuantificar y de éstas ninguna está orientada al impacto. Por otro lado, en el Programa Operativo Anual (POA) las acciones que se plantean sólo describen actividades a realizar.

Por otra parte, si bien la documentación oficial no establece metas de manera explícita, los funcionarios sí señalan cuáles son las metas a alcanzar en sus respectivas direcciones aunque pocas de ellas están enfocadas a resultados. En mayor medida, las metas enunciadas por los funcionarios se enfocan al insumo. Por ejemplo, abatir el rezago en la cobranza de impuestos municipales, disminuir las quejas de ciudadanos por deficiencia en los servicios públicos y capacitación al cuerpo policíaco, entre otras.

En cuanto a la medición del alcance de las metas y objetivos, fuera de los reportes tradicionales de trabajo que las dependencias presentan cada tres meses para evaluar su desempeño, no se cuenta con un indicador que mida efectivamente el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas. De igual forma, no existen mecanismos formales para evaluar el impacto de las acciones de gobierno en la población. Esto se percibe a través de las quejas que los ciudadanos exponen en los diversos medios de comunicación de la localidad o a través de los canales de atención ciudadana. Por tanto, para el gobierno municipal el impacto de su gestión radica en que la gente se queje menos y no en que se incremente su grado de satisfacción. Sin duda, este mecanismo no representa un parámetro objetivo de medición del grado de satisfacción de los usuarios sobre los servicios que presta el ayuntamiento. Según argumentos del alcalde y principales funcionarios, la falta de documentos y manuales operativos, así como de indicadores, ha generado que la administración municipal se realice por inercia, lo que representa una de sus debilidades actuales. Para resolver dicha situación, se firmó un convenio con el Instituto Sonorense de Administración Pública (ISAP) para definir y actualizar la reglamentación interna del ayuntamiento, con la finalidad de ordenar y clarificar sus

funciones a través de manuales de organización y de operación, entre otros instrumentos, que hagan más eficiente la administración pública.

A pesar de que no se establecen parámetros para medir los resultados de la gestión municipal, se manifestó que la actual administración concentra sus esfuerzos en la realización de obras, específicamente de pavimentación. Lo anterior coincide con lo planteado por los ciudadanos en la encuesta levantada, ya que un 26 por ciento de ciudadanos piensa que es en este rubro donde el ayuntamiento está trabajando mejor.

Presupuesto y finanzas

El monto total de presupuesto 2004 del municipio de Navojoa fue de 193 477 288 pesos. De las prioridades del municipio mencionadas por los funcionarios de este ayuntamiento destacan Pavimento, Servicios Públicos y Seguridad Pública. Esto guarda una relativa correspondencia con lo presupuestado por dependencia para el año 2004.³² Así, se observa que es la Dirección de Servicios Públicos Municipales la que concentra el mayor presupuesto de gasto total municipal, con 18.9 por ciento. A este rubro le sigue Seguridad Pública, con un 17.6 por ciento, y, por último, curiosamente, a infraestructura urbana, de quien depende la realización de obras de pavimentación, a la cual sólo se le destinó 9.8 por ciento del total. Es importante resaltar que el monto destinado a esta última dependencia se ubica por debajo del desti-

³² Presupuesto de Egresos 2004, publicado en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado*, no. 14, Edición Especial, de fecha 31 de diciembre de 2003.

nado a la Tesorería, que tiene 13.8 por ciento del presupuesto, y al de la Deuda (13.5 por ciento).

En otras palabras, si bien la prioridad para el ayuntamiento es la realización de obras de pavimentación, esto no se refleja en el presupuesto 2004, ya que los recursos destinados a la dependencia encargada de hacerlo son muy limitados. Lo anterior evidencia que el ayuntamiento, por lo menos en su primer año de gestión, no destinó mayores recursos a su principal prioridad, que es la infraestructura urbana, particularmente la pavimentación.

La distribución del gasto público,³³ de acuerdo al presupuesto 2004 del municipio de Navojoa, fue la siguiente: para gasto corriente se destinó 72.4 por ciento; para gasto de inversión, 7.8 por ciento; y para el pago de deuda, 13.5 por ciento. Si se analiza el presupuesto ejercido de 2001 a 2003,³⁴ se tiene que en el 2001 se ejerció en gasto corriente un 81.4 por ciento, mientras que en el 2002 disminuyó a 75.4 por ciento. Para 2003 el porcentaje aumentó a 79.5 por ciento, sin embargo, para el 2004 se presupuestó un 72.5 por ciento, lo que indica una tendencia a la baja.

En el año 2001, en gasto de inversión y pago de la deuda, se ejercieron 7.6 por ciento y 7.3 por ciento respectivamente; en 2002, fueron 11.5 y 10.4 por ciento, y en 2003 se aplicaron 9.8 y 7.7 por ciento a cada rubro.

Por otro lado, en comparación con los datos de la cuenta pública del año 2003, en 2004 el gasto corriente se

³³ En gasto corriente se consideraron: servicios personales, materiales y suministros y servicios generales; y en gasto de inversión: bienes muebles e inmuebles, inversión e infraestructura para el desarrollo e inversiones productivas.

³⁴ Dictámenes de Cuenta Pública 2001, 2002 (Archivo del H. Congreso del Estado de Sonora) y 2003, disponibles en página Internet del H. Congreso del Estado de Sonora.

redujo en 7.1 por ciento y también se redujo el gasto de inversión en 2 por ciento. Lo que se incrementó proporcionalmente es el pago de la deuda en 5.8 por ciento. De lo anterior puede señalarse que en su primer año la política de gasto de la actual administración privilegió el pago de la deuda.

El presupuesto de ingresos para 2004 de este ayuntamiento se estructura de la siguiente manera: 77.7 por ciento proviene de ingresos externos (participaciones) y 22.3 por ciento corresponde a ingresos propios. Si se hace un análisis al ingreso efectivo, se tiene que, hasta el mes de octubre de 2004, los ingresos propios representaban un 22.6 por ciento, mientras que los ingresos de fuentes externas equivalían al 76.6 por ciento del presupuesto total, considerando, además, que se percibieron ingresos extraordinarios por el orden del 0.8 por ciento del presupuesto total.³⁵

En este periodo, la captación de ingresos propios presentó un incremento de 1.4 por ciento, lo que refleja una clara, aunque mínima, tendencia a la alza. Es decir, de 38 522 151 pesos que se presupuestaron hasta ese periodo, se captaron 39 067 691 pesos hasta octubre del año 2004. Particularmente, ese aumento se dio en los capítulos de derechos y aprovechamientos pero no en el de impuestos. La meta propuesta en cobro de impuestos para dicho periodo no fue alcanzada, ya que de 18 313 527 pesos presupuestados hasta esa fecha, sólo se captaron 17 063 342 pesos del total.

Así, se puede concluir que a pesar de los esfuerzos por aumentar la captación propia, ésta no ha tenido un impacto considerable. Entre otros, se han realizado convenios con deudores, visitas domiciliarias, ejecución

³⁵ Presupuesto del periodo enero a octubre de 2004, proporcionado por la Tesorería del Ayuntamiento de Navojoa.

fiscal, campañas de invitación al pago de impuesto predial, actualización de tarifas de impuesto predial mediante la revalorización de propiedades y actualización del catastro municipal, ampliación de horarios y convenios con instituciones bancarias y supermercados para el cobro de recaudaciones municipales.

En cuanto a la política de adquisiciones y compras, este ayuntamiento se apega a lo establecido en el capítulo sexto sobre adquisiciones, enajenaciones y contratación de servicios de la Ley de Gobierno y Administración Municipal. Asimismo, para la ejecución de obra se acata lo señalado en la Ley de Obras Públicas.

Las compras a partir de 20 mil pesos se someten al comité de compras, conformado por directores de área, regidores y representantes de la sociedad civil. Esto parece interesante ya que la ley establece que compras que representen montos inferiores a esa cantidad pueden adquirirse sin que se presenten varias propuestas de cotización o proceso de licitación. Es decir, su adjudicación es directa. Así lo hacía la anterior administración y quien decidía qué y a quién comprarle era el director de compras, aseguraron los actuales funcionarios entrevistados. En la administración 2003-2006 todas las compras a partir del monto señalado pasan por el proceso que establece la ley y es el comité de compras quien toma la última decisión.

Así, para la realización de obra de pavimentación se creó un fideicomiso pro-pavimentación cuyos recursos se utilizan únicamente para ello. Además, existe un comité especial formado por funcionarios públicos y grupos organizados de la sociedad, que definen prioridades y vigilan todo el proceso de ejecución de la obra. Estos mecanismos incentivan el fortalecimiento de transparencia en materia de adquisiciones y obra.

Administración de personal

En cuanto al número de empleados del ayuntamiento, se reporta que al iniciar la administración se contaba con 1 034 empleados.³⁶ En el año 2004 había 1 009 empleados,³⁷ lo que significa un trabajador por cada 150 habitantes, tomando en cuenta la población proyectada por el CONAPO para 2004 de 151 435. En promedio, estos empleados perciben un sueldo mensual de 8 335 pesos.

Una de las estrategias de la actual administración consiste en reducir el gasto corriente, lo que implica no contratar personal nuevo y trabajar con el existente. Con ello se busca tener personal suficiente para sacar adelante los objetivos del gobierno municipal. Sin embargo, en la práctica no se sabe si el personal que labora en este ayuntamiento es suficiente o no para cumplir dichos objetivos. Por tanto, se carece de una política de planeación del recurso humano.

Asimismo, no se cuenta con indicadores formales que señalen que el personal que ahí labora tiene las capacidades y habilidades adecuadas para cumplir con sus funciones y contribuir a lograr las metas planteadas en las distintas dependencias del ayuntamiento. Además, muchos empleados fueron contratados por la vía política durante la pasada administración, por lo que no se sometieron a un proceso que evaluara sus capacidades para determinar si son idóneos para el trabajo que desarrollan. De modo que no se cuenta con un proceso de contratación definido.

³⁶ Se descuentan los 199 empleados jubilados y pensionados. Datos a diciembre de 2004, proporcionados por la Dirección de Recursos Humanos del municipio de Navojoa.

³⁷ De ellos, 471 son sindicalizados y 538 de confianza.

En lo que respecta a la evaluación del personal, tampoco se cuenta con mecanismos formales para evaluar el desempeño de los trabajadores municipales. Sin embargo, informalmente se evalúa el rendimiento del trabajador en función de los resultados que éste produce, es decir, cuando se cumplen con las metas establecidas en cada área. Algunos directores de departamento, sobre todo del área operativa, señalaron que la problemática que impide hacer más eficientes los servicios públicos tiene que ver con los vicios que han generado los empleados sindicalizados. Lo anterior implica un desempeño deficiente de dichos trabajadores.

Todo lo mencionado evidencia la inexistencia de un sistema civil de carrera, ya que no existen mecanismos que orienten la correcta contratación, ubicación, capacitación, desarrollo y promoción de los empleados municipales. Sin embargo, en el PMD se establece como objetivo promover un servicio público profesional. Para alcanzar dicho propósito y para resolver la problemática que presenta la administración del recurso humano, el actual gobierno municipal firmó un convenio con el Instituto Sonorense de Administración Pública (ISAP), que definirá manuales de procedimientos para una mejor organización y administración de las áreas del ayuntamiento, entre ellas la de Recursos Humanos. Con la elaboración de estos documentos se espera formalizar la administración del recurso humano del ayuntamiento y promover su desarrollo.

Participación ciudadana

El diseño y la elaboración del PMD de este gobierno, según comentaron diversos funcionarios municipales, fue resultado de la participación de la sociedad civil

navojoense a través de foros de consulta convocados por el ayuntamiento. La estructuración de este documento se hizo a través del Comité de Planeación Municipal (COPLAM), con base en los requerimientos ciudadanos. A partir de este documento se elaboró el Programa Operativo Anual.

Este ayuntamiento cuenta con diversos mecanismos de participación ciudadana, entre los que se encuentran algunos instituidos recientemente como: Miércoles de oportunidades, COPLAM rurales; comité pro-pavimentación; comité de adquisiciones y compras y los comités de PASOS (Participación Social Sonorense), programa promovido por el gobierno del estado y adoptado por el gobierno municipal.

De estos, el programa Miércoles de oportunidades tiene una orientación de atención social o de contacto ciudadano. En el resto, aparentemente, los ciudadanos influyen de manera directa en la toma de decisiones del gobierno local vía su participación, ya sea mediante la formación de comités ciudadanos para la realización de diversas obras como el caso de PASOS, o a través de comités de representación ciudadana como COPLAM rurales, comité de adquisiciones y compras, y comité pro-pavimentación.

Según los funcionarios de este ayuntamiento, más que influencia en las decisiones, los ciudadanos son quienes deciden y toman las decisiones. Es decir, con su participación definen obras, aportan y vigilan los recursos y el proceso de la obra del ayuntamiento como es el caso en los comités de PASOS y en el comité pro-pavimentación. En el caso de los comités de adquisiciones y compras, los grupos organizados de la sociedad civil definen qué se compra y a quién se le compra. Asimismo, a las comisarías se les toma en cuenta para definir el rumbo de sus comunidades. Sin embargo, la ciudadanía no par-

ticipa en la definición del presupuesto ni en la fiscalización del gasto y evaluación de los resultados del gobierno, por lo que la participación ciudadana aún no es integral.

En la encuesta de opinión levantada, 44 por ciento de los ciudadanos de Navojoa señalaron que el ayuntamiento actual sí toma en cuenta su opinión para definir las acciones de gobierno.

Seguridad pública

El órgano encargado del servicio de seguridad pública en el municipio de Navojoa es la Dirección General de Seguridad Pública (DGSP), que depende directamente de la presidencia municipal. En su organización interna, la DGSP está integrada, además del director general, por un subdirector, un comandante de policía, un comandante de tránsito, un coordinador para la prevención del delito y un director administrativo.

En el Plan Municipal de Desarrollo 2004-2006 se menciona que, para la población del municipio, es suficiente con los 350 policías con que se cuenta. Sin embargo, se señalan carencias en el parque vehicular, el cual se considera insuficiente, aparte de que las unidades en uso muestran un serio deterioro. Se indica, además, la necesidad de instalar un sistema de información para ejercer un mejor control en las actividades de seguridad (2004-2006, 73).

En el Programa Operativo Anual de 2004, se establece como objetivo principal proporcionar un servicio eficiente de seguridad pública, por lo que propone adquirir el parque vehicular necesario para la realización de actividades de prevención del delito, descentralizar la corporación en áreas estratégicas, elaborar programas de

constante recorrido en el área urbana y rural, así como impulsar la capacitación de los agentes de policía.

Para la prestación del servicio de seguridad pública, el municipio de Navojoa cuenta con 330 empleados de la DGSP de los cuales, 311 son personal operativo (94.2 por ciento) y 19 personal administrativo o directivo. En 2004, el servicio contaba con 49 vehículos o patrullas para la vigilancia de la ciudad y las demás localidades. También estaba equipada con ocho computadoras, 227 radios portátiles, y 166 armas largas y cortas. Por otra parte, se informó que el gobierno municipal adquiriría un equipo de localización satelital de vehículos para hacer más eficiente el servicio (Navojoa, *Primer Informe de Gobierno, 2004*, 65).

En lo que respecta a los recursos financieros y de acuerdo con la clasificación por dependencias del Presupuesto de Egresos 2004, se destinó 17.6 por ciento del total del presupuesto al servicio de seguridad pública, que la ubica como la segunda dependencia a la cual se destina una mayor proporción del presupuesto. Al dividir estos recursos, materiales, humanos y financieros, entre la población navojoense, vemos que se destinan 2.1 policías y 0.3 patrullas por cada mil habitantes, así como 225 pesos por habitante en seguridad pública.

Para la atención de la seguridad pública de la ciudad se crearon 21 sectores con vigilancia las 24 horas del día (2004, 63). Además, se ha emprendido un programa de capacitación policial para lograr una mejor preparación de los agentes policíacos. Asimismo, en conjunto con el DIF municipal, se han creado comités de participación ciudadana en la seguridad pública (2004, 65). Aparentemente no se lleva un control del número de llamadas atendidas ya que no fue posible obtener este dato.

En este municipio, durante 2004 se cometieron 341 delitos por mes en promedio. Los principales tipos de

delitos que se atendieron fueron violencia intrafamiliar, lesiones, allanamiento de morada y conducción punible. El promedio para ese año es de 27 delitos por cada mil habitantes.

Por otra parte, de acuerdo con la encuesta realizada, a la pregunta de cuál era el principal asunto que debía atender el gobierno municipal, 31 por ciento señaló la seguridad pública, que la ubica como el segundo asunto con mayor porcentaje de menciones. Además de lo anterior, al preguntarse sobre el tema en que el gobierno no estaba trabajando bien y al que debieran destinarse más recursos, la seguridad pública también fue el segundo tema con mayor porcentaje de menciones en la encuesta (17 por ciento y 27 por ciento respectivamente).

Por otro lado, 8 por ciento de los encuestados señaló haber sido víctima de algún delito. El 43 por ciento consideró que la seguridad pública brindada por el gobierno municipal ha mejorado en el último año, frente al 9 por ciento que consideró que ha empeorado, mientras que 45 por ciento opinó que la seguridad pública sigue igual. En cuanto a la calificación obtenida por el servicio de policía municipal, los navojoenses le otorgaron en promedio una calificación de 7.5.

Recolección de basura y limpia

El órgano encargado del servicio de recolección de basura y limpia en el municipio de Navojoa es la Dirección General de Servicios Públicos la cual depende directamente de la presidencia municipal. En su estructura orgánica interna, esta dirección está integrada por un jefe de operaciones, un jefe de taller, un jefe de recolección de basura, un jefe de mantenimiento y conservación y un jefe administrativo.

En 2004, la Dirección de Servicios Públicos empleó a 310 trabajadores, de los cuales, 9 eran personal de confianza, 16 personal administrativo y 258 personal operativo; de estos, 160 trabajaban las rutas de recolección y 125 estaban destinados a labores de mantenimiento entre otras actividades. Para llevar a cabo el servicio de recolección de basura, se contaba con 19 camiones recolectores de basura. De éstos, 11 con prensa y capacidad para transportar cuatro toneladas. De los 7 vehículos restantes, 5 eran camiones de volteo (llamados “dompes”) con caja larga y de doble rodada, con capacidad de una a 1.5 toneladas.

De acuerdo a la clasificación por dependencias del Presupuesto de Egresos 2004, el ayuntamiento destinó a la Dirección de Servicios Públicos un total de 36 622 229 pesos que representan 18.9 por ciento del presupuesto total y la ubican como la dependencia municipal con mayor proporción del presupuesto. El año anterior, a esta misma dirección se destinaron 36 052 90 pesos. O sea, que en 2004 tuvo un aumento del 1.5 por ciento.

Del presupuesto total de la Dirección de Servicios Públicos, en el 2004 se destinaron 15 600 000 pesos exclusivamente al servicio de basura. Al dividir esta cantidad entre la población total del municipio, resulta que el costo del servicio por habitante en ese año fue de 103 pesos.

El servicio de recolección de basura se presta cien por ciento en el área urbana y 22 por ciento en el área rural. Además de la cabecera, se atienden alrededor de veinte localidades y comunidades del municipio, que se caracterizan por estar ubicadas cerca del área urbana, quedando por cubrir aquellos lugares lejanos y de poca población.

Para la recolección de la basura doméstica, la ciudad está dividida en dos sectores y en 37 rutas de servicio. El

servicio se brinda al sector poniente los lunes, miércoles y viernes, y al sector oriente, los martes, jueves y sábados. En cuanto a basura comercial, el servicio se presta diariamente en el centro de la ciudad en un horario de 7 a 10 de la mañana y los domingos de 7 de la mañana a 12 de mediodía.

Para la limpieza de calles y avenidas, el municipio se apoya principalmente en el barrido manual. Sin embargo, la administración que inició en 2003 adquirió una barredora mecánica para mejorar este aspecto del servicio. Por otra parte, la limpieza de baldíos se considera responsabilidad de la sindicatura municipal y no hay ningún programa específico para ello.

Se estima que la cantidad de basura recolectada asciende en promedio a 4 545 toneladas al mes. Esto significa una producción de basura de 54 540 toneladas al año. En términos de la población, el municipio de Navojoa produce 363 kilogramos de basura anuales por habitante. Esto equivale a 994 gramos por habitante, es decir, prácticamente un kilogramo de basura diario.

Hasta el año 2004, este municipio depositaba sus residuos sólidos en un terreno denominado "basurón", donde se realizan enterramientos controlados sin que llegue a reunir las características de un relleno sanitario. Éste está ubicado a 11 kilómetros del centro de la ciudad y recibe aproximadamente 1 021 viajes al mes. En el basurón se cuenta con dos bulldozers, uno rentado y otro propiedad del ayuntamiento, con los cuales se lleva a cabo el recubrimiento de la basura.

Es importante señalar, sin embargo, que este municipio ya dispone de un relleno sanitario que, hasta el momento de este estudio, no estaba en funcionamiento por carecer de equipo, personal y maquinaria para operar. Ubicado en un terreno de 25 hectáreas, cercado con malla ciclónica, este confinamiento de basura cuenta con

varias celdas de tratamiento final de la basura, las cuales miden 150 metros de largo por 150 de ancho y seis metros de profundidad, además de una alcantarilla de escurrimiento de agua.

El gobierno municipal carece de un programa específico para el reciclado o aprovechamiento de la basura, pero al basurón acuden alrededor de 85 personas que se dedican a pepear y recoger materiales útiles. Para que haya corresponsabilidad en el manejo de la basura y evitar que se propicien incendios o accidentes en el basurón, la Dirección de Servicios Públicos organiza a los pepenadores mediante la designación de líderes y responsables. Asimismo, fijó un horario y estableció control en el acceso a fin de reducir el vandalismo.

En cuanto a la opinión de la población sobre la limpieza de la ciudad, según la encuesta realizada, 61 por ciento de los encuestados consideró que la ciudad en general se encuentra medianamente limpia; 19 por ciento opina que se encuentra limpia; y 19 por ciento consideró que se encontraba sucia.

En cuanto a la calificación promedio otorgada al servicio de recolección de basura, los navojoenses otorgaron una calificación de ocho.

Agua potable y drenaje

Este servicio está a cargo del Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Navojoa (OOMAPASN), que es un organismo público descentralizado de la administración municipal; sin embargo, desde diciembre de 1996, el organismo operador de Navojoa celebró un contrato con la empresa privada Mexicana de Gestión del Agua (MGA), creada por la constructora Tribasa (Triturados Basálticos) para que operara

el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el municipio. Este es el único caso de prestación de servicio de agua potable y alcantarillado por una empresa privada en el estado de Sonora.

Actualmente, según el director de OOMAPASN, tienen el problema de que no hay seguimiento adecuado a lo estipulado en las cláusulas del contrato, sobre todo en lo que se refiere al programa de inversiones, y hace falta que el organismo realice una mejor vigilancia de la operación de la empresa.

Desde 1997 a la fecha, la empresa sostiene que ha realizado inversiones por 50 millones de pesos. Sin embargo, las administraciones municipales anteriores no exigieron los expedientes técnicos que respalden dicha inversión; ahora, al solicitarse la información por parte de la presente administración, la empresa responde que no la tiene. Es decir, el respaldo de esa inversión no existe o no ha sido proporcionado a la autoridad municipal.

El organismo integró un expediente con las deficiencias e incumplimientos de la empresa que se tienen detectados, y existía la intención de rescindirles el contrato y avanzar en este asunto para el año 2005. La prestación del servicio de agua potable en la zona rural depende directamente de OOMAPASN.

El sistema de agua potable de la ciudad de Navojoa en 2003 era atendido por un total de 104 empleados y se reportan 3.7 empleados por cada mil tomas (CNA, situación del subsector 2003).³⁸

³⁸ El organismo no proporcionó información sobre el número de empleados en 2004. Para subsanar esta deficiencia se presenta el dato publicado por la Comisión Nacional del Agua para 2003. No se tiene el dato si esos empleados corresponden sólo a Mexicana de Gestión del Agua o si incluyen también los del organismo operador.

El presupuesto destinado al organismo para el ejercicio del año 2004 fue de 27 796 684.65 pesos. Dividiendo este monto entre la población, se obtiene que el costo del servicio es de 173 pesos por usuario al año.³⁹ En ese mismo año se facturaron 13 267 209.87 pesos; 10 038 442.40 pesos (76 por ciento) por el consumo doméstico, 2 891 089.17 pesos (22 por ciento) por las tomas comerciales y 337 678.30 pesos (2 por ciento) por las tomas industriales. La recaudación de dicho ejercicio fue de 13 238 725.24 pesos; es decir, se alcanzó una eficiencia comercial de 99.7 por ciento con respecto a la facturación. Sin embargo, dicha recaudación es poco menos de la mitad al total del presupuesto ejercido por el organismo en ese mismo año.

La tarifa para el consumo mínimo –de 0 a 20 metros cúbicos– del usuario doméstico es de 42.03 pesos; para el uso comercial de 79.09 pesos; y para el industrial, de 110.48 pesos. Por concepto de drenaje se cobra 35 por ciento adicional sobre el cobro de agua potable.

El sistema de agua potable de la ciudad de Navojoa tiene un total de 39 915 tomas; de las cuales, 4 688 (12 por ciento) cuentan con medidor. Del total de tomas, 39 165 (98 por ciento) son tomas domésticas, 735 son comerciales (2 por ciento) y 15, industriales. La población que recibe el servicio de agua potable asciende aproximadamente a 160 577 habitantes en la ciudad de Navojoa,⁴⁰ lo que representa una cobertura de 95 por ciento en el área urbana.

En el año 2003, la producción de agua para la ciudad fue de 18 973 440 metros cúbicos. Para el año 2004 se

³⁹ Cálculo realizado según la población atendida por el organismo.

⁴⁰ Información calculada con base en el promedio de población por vivienda según Censo 2000 INEGI.

produjeron 20 340 720 metros cúbicos. Según la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora, el sistema alcanza 55 por ciento de eficiencia física,⁴¹ lo que significa que se pierde, en fugas y otras mermas, el 45 por ciento del agua que se introduce al sistema y sólo llega a las tomas de agua el 55 por ciento del agua producida. De hecho, se reporta que en 2004 hubo un promedio de 427 fugas de agua potable al mes. El organismo informa que en el año 2004 se realizaron 2001 suspensiones del servicio como sanción a la falta de pago de los usuarios.

El servicio de drenaje, por su parte, tiene una cobertura de 76 por ciento en el área urbana y 5 por ciento en el área rural. El sistema de agua potable de Navojoa no cuenta con planta de tratamiento de aguas residuales; por ello, las aguas del drenaje son desechadas sin ningún proceso de saneamiento.

De acuerdo a la encuesta que se realizó para este estudio, la ciudadanía otorgó al servicio de agua potable una calificación de 7.6 y al de drenaje 8.7.

⁴¹ <http://www.coapaes.gob.mx/grandes.pdf>

Cuadro 17
Tarifa de agua potable 2005

Uso doméstico		Uso comercial		Uso industrial	
Rango de consumo	Tarifa por m ³	Rango de consumo	Tarifa por m ³	Rango de consumo	Tarifa por m ³
0 a 20 m ³	42.03	0 a 20 m ³	79.09	0 a 20 m ³	110.48
21 a 40 m ³	2.67	21 a 40 m ³	4.94	21 a 40 m ³	6.73
41 a 60 m ³	3.05	41 a 60 m ³	5.65	41 a 60 m ³	7.69
61 a 80 m ³	3.57	61 a 80 m ³	6.52	61 a 80 m ³	8.72
81 a 200 m ³	3.96	81 a 200 m ³	7	81 a 200 m ³	9.85
201 a 500 m ³	6.7	201 a 500 m ³	8.93	201 m ³ en adelante	12.00
501 m ³ en adelante	8.93	501 m ³ en adelante	11.89		

Fuente: *Boletín Oficial del Estado de Sonora*, 31 de diciembre de 2004.

Nota: Las tarifas se incrementarán en forma gradual a razón del uno por ciento mensual a partir de febrero de 2005; a partir del 1º de marzo de 2005 se incrementarán en 15 por ciento siempre y cuando el OOMAPASN, previa revisión y autorización, apruebe que se ha cumplido el programa de inversión pactado al octavo año en relación al contrato de servicios que se tiene con la empresa Mexicana de Gestión de Agua, S. A. de C. V.

IX. Rendición municipal de cuentas*

Este capítulo busca hacer una aproximación al tema de la rendición de cuentas a través de la revisión que hace la legislatura de las cuentas de los gobiernos. Más específicamente, el trabajo estudia el caso de la revisión de las cuentas públicas de seis municipios urbanos que hace el Congreso del Estado de Sonora. Los municipios estudiados son: San Luis Río Colorado, Nogales, Hermosillo, Guaymas, Cajeme y Navojoa. El trabajo tiene dos propósitos principales: uno es analizar el marco normativo de la cuenta pública en Sonora desde el punto de vista de la transparencia y acceso a la información y, segundo, hacer una revisión somera y exploratoria de los dictámenes que se emiten sobre las cuentas públicas.

Una perspectiva teórica de la rendición de cuentas

Para March y Olsen (1995: 141), las cuentas que rinden los gobernantes en una democracia no se reducen sólo a las operaciones aritméticas de los ingresos y gastos realizados, sino que constituyen principalmente una propuesta de construcción de la interpretación y explicación de la realidad política. Se trata por lo tanto de un proceso de construcción de la realidad en el que la interpretación de la misma no se impone de manera vertical

*Nota de los autores: Una versión anterior de este texto se publicó en *Gestión y Política Pública*, vol. XVI (1). Primer semestre de 2007: 203-23.

desde arriba, sino que la propuesta del gobernante es revisada, observada y calificada por otros actores independientes que no necesariamente detentan los mismos intereses ni los mismos valores. Con mucha frecuencia, la visión resultante de este proceso de interacción y negociación de la realidad entre los actores políticos no está libre de conflictos ni exento de revisiones y reconstrucciones; de hecho, la historia política registra múltiples ciclos de revisión y reinterpretación antes de establecer un juicio general sobre algún gobierno.

La interpretación de la realidad que resulta del proceso de rendición de cuentas puede seguir dos tipos de lógica: la lógica de la buena práctica o la lógica de lo correcto. La lógica de la buena práctica es la lógica de la acción inteligente que produce buenos resultados; es la lógica de la eficacia, la eficiencia y la efectividad. La lógica de lo correcto, por otra parte, es la lógica de la legalidad, el ajuste a los métodos y las normas colectivas prevaletentes, el seguimiento de las reglas y de la justificación. La tarea y el reto es hacer que ambas lógicas coincidan; es decir, que lo que se ajusta a la norma sea al mismo tiempo lo que produce resultados y soluciona problemas. De otro modo, tenemos acciones correctas y legales pero ineficaces, o bien acciones eficaces pero ilegales e inaceptables. Otra manera de ver este problema es como la búsqueda del equilibrio y de la reconciliación entre el discurso y la acción, entre lo que se dice y lo que se hace. Se requiere un balance entre la deliberación interminable que nunca se traduce en acción y la acción irreflexiva que no se pregunta por qué ni para qué se hacen las cosas.

De acuerdo a este enfoque, entre las tareas del gobierno, la legislatura es vista como un espacio de deliberación y debate, mientras que la burocracia es instancia de acción e implementación. El reto de las democracias en

consolidación, como la de México y de la mayoría de las naciones latinoamericanas, es desarrollar un orden político que equilibre a los dos momentos y las dos maneras de abordar la realidad y en esta tarea es primordial desarrollar mecanismos e instituciones adecuadas de rendición de cuentas, así como de deliberación y juicio de las acciones y resultados de gobierno. Obviamente, esto que se ve claro a nivel teórico, resulta bastante complicado de llevar a la práctica y frecuentemente requiere de un tiempo y recursos que los gobiernos no se sienten inclinados a invertir. Además, habrá que aclarar que estas instituciones no se imponen verticalmente ni se desarrollan de un día para otro sino que son resultado de un largo proceso de desarrollo y aprendizaje social. Un propósito de este trabajo es precisamente hacer una aproximación del desarrollo de la rendición y calificación de cuentas públicas en una área muy particular del gobierno como son los gobiernos locales y en asuntos clave como es la rendición de cuentas sobre el ejercicio de presupuesto y la ejecución de los objetivos y programas.

La ideología prevaleciente para la determinación de lo correcto y de la buena práctica, independientemente de las corrientes de pensamiento posmoderno, es un compromiso con la racionalidad; esto implica la creencia de que la acción se mejora con la previsión y la evaluación de sus consecuencias; pero, por otra parte, tanto la justificación como la interpretación de dichas acciones frecuentemente están relacionadas con una variedad de sistemas normativos que no se fundamentan en lo racional, incluyendo los sistemas tradicionales inmersos en la costumbre, la tradición, la religión o la pasión, que pueden tergiversar, sesgar e impedir la interpretación racional de las acciones de gobierno. Por ello, la amenaza que se cierne sobre el proceso de rendición de cuentas de tipo

democrático es que la interpretación de la realidad política dependa de criterios no racionales, de cuentas pervertidas o de una opinión pública mal informada que distorsione, traicione y deforme la confianza en los procesos democráticos. De acuerdo al enfoque neoinstitucionalista, la defensa de la democracia contra estas amenazas no es la cerrazón en gabinetes técnicos de expertos que imponen verticalmente sus decisiones y propuestas, sino la apertura institucional al discurso, a la deliberación y a la asociación entre ciudadanos libres e iguales que conforman una comunidad de argumentación que debate y discute las acciones posibles.

La calidad de la vida política depende, por lo tanto, de que las cuentas que presentan aquellos en quienes se ha depositado la autoridad pública contribuyan al mejoramiento de la vida colectiva. La inteligencia política del Estado depende del desarrollo de instituciones capaces de generar y usar cuentas que conduzcan hacia una acción colectiva sabia. En otras palabras, depende del desarrollo de una institución adecuada para la rendición, calificación y sanción de las cuentas públicas. La rendición de cuentas tiende, por consiguiente, a modificar tanto el comportamiento como la manera en que las autoridades justifican su comportamiento. No se gobierna igual cuando se gobierna de manera autárquica que cuando se tiene que rendir cuentas. Pero además, cuando dicha calificación y sanción están bien orientadas suelen contribuir significativamente al mejoramiento y efectividad de la acción pública.

Las bases para poner en práctica la rendición de cuentas son la información y las sanciones (March y Olsen 1995, 162). Los gobernantes sólo pueden ser llamados a cuentas cuando existe una base de publicidad, transparencia y escrutinio crítico para una ciudadanía informada y vigilante. Estas características se concretan cuando

existe una estructura institucional que no se limita a la revisión de un solo fiscalizador oficial sino que permite, además, la operación efectiva de varios y diversos auditores independientes. De este modo, la función fiscalizadora es realizada formalmente por las legislaturas, pero también por la prensa libre, organizaciones civiles, académicos, analistas políticos y la interacción de diversos actores en la esfera pública.

Por otra parte, la otra base de la rendición de cuentas son las sanciones. Esto implica que la información desfavorable conduce a la imposición de castigos a los actores políticos. Pero el problema de las sanciones es que los funcionarios no sólo tratarán de conducirse apropiadamente sino que, puesto que saben que la información desfavorable puede acarrearles castigos, pueden tratar de restringir el flujo de información que pueda comprometerlos. Esta situación le imprime un sesgo de origen a toda la información producida por los órganos gubernamentales.

Por otro lado, si no hay sanciones, la rendición de cuentas puede fácilmente convertirse en un mero ritual político sin consecuencias y en una simulación. Por ello es muy antigua la preocupación de los ciudadanos por imponer sanciones efectivas a los gobernantes, y el proceso de rendición y calificación de las cuentas públicas implica necesariamente una tensión entre el interés ciudadano general y el interés particular de los gobernantes y funcionarios públicos de no ser calificados negativamente. Pero también la calificación e imposición de sanciones se complica en la misma medida del tamaño y diversidad de las tareas y funciones que realiza el aparato de gobierno.

Según lo que proponen March y Olsen, para salir adelante en este cometido, las democracias se apoyan en dos fuentes de sanciones. La primera proviene de institucio-

nes externas de observación y calificación. En nuestro caso, estas instituciones serían las contralorías internas y externas, la fiscalización del legislativo, los juicios judiciales, la calificación de órganos de otros niveles de gobierno, organismos internacionales y en última instancia la sanción electoral de los ciudadanos, esta última con la aplicación, en calidad de sanciones, de la reelección (cuando la hay) o la alternancia de gobernantes, grupos políticos o de partidos. En este caso, los funcionarios son protegidos por las reglas y están expuestos a castigos e incluso al despido si no se apegan a ellas. Al imponer y aplicar sanciones, las contralorías y demás instituciones formales de fiscalización enfatizan el apego a las reglas legales y generalmente se constriñen al cumplimiento de niveles mínimos de desempeño y calidad, en cambio, las elecciones y demás formas de consulta ciudadana tienden a centrarse en la calidad y el desempeño positivo de los gobernantes.

Por otra parte, la segunda fuente de sanciones es el fuero interno del funcionario público; reside particularmente en el sentido de obligación moral, en el honor y en el compromiso personal. De acuerdo a esta modalidad, un funcionario que actúa de manera inapropiada es castigado por su propio sentimiento de culpa y por la pérdida de respeto de sí mismo. El problema de este tipo de sanción es que presupone la existencia de una conciencia sensible y una comunidad fuerte en los valores morales. O sea que esta fuente depende de los valores existentes en el entorno. Los autores no se refieren, sin embargo, a la manera en que se pueden mejorar o superar los mecanismos de asignación y aplicación de sanciones, sobre todo en un medio que ha estado fuertemente marcado por la corrupción y la impunidad de los actores políticos. Sobre este respecto, tendremos que depender de la idea de que el desarrollo de la función de imposi-

ción de sanciones depende en buena medida del cambio institucional de los órganos fiscalizadores y del proceso de consolidación y mejoramiento de la democracia en su conjunto.

En resumen, según March y Olsen (1995, 175), la rendición de cuentas depende del desarrollo de lo que ellos llaman “comunidades de interpretación”. Éstas son grupos interrelacionados y organizados en redes, que reflejan los diferentes lugares, sectores, especialidades e intereses que realizan la vigilancia de las autoridades y sus propuestas de cuentas. Estas comunidades de interpretación construyen, a través de la competencia plural entre diversas interpretaciones, las cuentas políticas, es decir, el juicio, calificación y eventual sanción de los órganos de gobierno. La construcción de la “verdad pública” se lleva a cabo a través de estos encuentros y del debate entre comunidades de profesionales, organismos públicos y otras organizaciones que compiten por atención y apoyo.

El objetivo de un sistema de rendición de cuentas emergente, como el de México, es por lo tanto promover la existencia y efectividad de estas comunidades de interpretación que produzcan entendimiento mutuo y políticas de autoría colectiva, entendidas y aceptadas por los miembros de la comunidad (March y Olsen 1995, 177). Se trata del desarrollo de un arreglo institucional que incluye diversidad de actores que compiten por establecer una visión de la realidad política. El objetivo es, primeramente, que no se impongan los intereses privados o de los detentadores del poder, sino que compitan entre sí en un medio abierto y plural que incluya la participación de grupos independientes y ciudadanos. Ante este reto se enfrenta México actualmente.

Concepto y atributos deseables de la cuenta pública

Entre los diversos instrumentos y modalidades de la rendición de cuentas existentes en la administración pública mexicana, destaca la cuenta pública que cada gobierno entrega anualmente a la legislatura que le corresponde. La cuenta pública es un reporte anual previsto por las leyes mexicanas para que los gobiernos informen sobre el origen de sus ingresos, el destino de sus gastos y las razones de sus decisiones; así como para que el poder legislativo realice su función de fiscalización y vigilancia de los fondos públicos. La revisión de la cuenta pública juega, por lo tanto, un papel central en el proceso de rendición de cuentas, y la calidad con la que se haga este proceso nos dice mucho de la calidad y avance en la rendición de cuentas existente en México. Independientemente de que existan otras instancias y canales para la rendición y la vigilancia de las cuentas públicas, el reporte anual de las mismas constituye la vía más formal e institucional de rendición de cuentas en México.

Derivadas y adaptadas de las ideas de rendición de cuentas de March y Olsen, así como de las ideas de transparencia gubernamental, participación ciudadana y gobernabilidad democrática que plantean las preguntas del *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003*. Anexo México (Fundar 2003, 36), a fin de operacionalizar el concepto y ser capaces de analizar casos concretos, este trabajo propone las siguientes características o atributos que debe reunir el ejercicio concreto de la cuenta pública a fin de que sea un instrumento efectivo de rendición de cuentas. Estas características se refieren tanto a la información que producen los gobiernos como al dictamen o calificación que expiden los órganos fisca-

lizadores, así como al proceso de fiscalización y, de manera más general, al sistema o institución que prevalece en torno a la rendición de cuentas.

Se plantea, por lo tanto, que la información de la cuenta pública debe de ser:

- *Pública y accesible.* Debe de ser accesible no sólo a los legisladores y funcionarios involucrados institucionalmente, sino a la ciudadanía en general.
- *Clara y comprensible.* Su lenguaje debe ser claro y entendible para la ciudadanía. Debe evitar la sofisticación técnica y hacer entendible la información para el mayor público posible.
- *Verídica y confiable.* La información, datos y números que presenta deben corresponder a lo que realmente se ejerció. Esto se establece no sólo con la comprobación documental respectiva, sino también con la verificación física y con el acuerdo o concurrencia de diversos actores involucrados.
- *Exhaustiva.* Que incluya información sobre todos los ingresos y gastos y que ofrezca un panorama completo de las finanzas del gobierno. O sea, que no haya capítulos, rubros o partidas secretas o que no se informan.
- *Comparable.* Los reportes de ingresos y egresos deben ser presentados de tal forma que puedan ser comparados tanto con el presupuesto aprobado del mismo año como con ejercicios anteriores o con otros municipios o niveles de gobierno.
- *Presentada tanto en resúmenes como a detalle.* Que incluya resúmenes agregados que permitan la evaluación integral con pocos datos, así como desagregaciones que den oportunidad de hacer un análisis detallado por sectores, programas, partidas e incluso por su distribución espacial. Es conveniente

incluso que el grado de detalle al que desciende permita la corroboración o verificación del gasto o de las acciones realizadas.

- *Que informe de la deuda.* Que incluya los créditos obtenidos así como los pagos realizados como servicio de la deuda pública, los compromisos futuros contraídos, sus plazos y sus periodos.
- *Que verifique el avance y cumplimiento de metas.* Que sirva para revisar los avances en los programas y proyectos previstos en el plan de desarrollo e incluso que provea indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.

Por otra parte, se proponen también las siguientes características que debe de tener el proceso formal de rendición de cuentas:

- *Periódico, regular y frecuente.* La presentación de informes, reportes y documentos de la cuenta pública debe de hacerse con una frecuencia que permita retroalimentar a los gobernantes así como evaluar oportunamente las acciones de gobierno. Este proceso puede hacerse rutinariamente de manera anual o con mayor frecuencia si se trata de informes parciales o extraordinarios sobre problemas específicos.
- *Que permita y aliente la fiscalización ciudadana y de organismos independientes.* Que cuente con mecanismos y vías para que la ciudadanía pueda emitir opiniones o comentarios, presentar demandas o ratificaciones oportunas sobre el ejercicio presupuestal de cada gobierno.
- *Que sancione los desvíos con penas orientadas a la reparación de daños y al mejoramiento de la gestión gubernamental.* Que el proceso de revisión de la cuenta

pública incluya la penalización y sanción a los gobiernos que, de acuerdo a las cuentas presentadas y las auditorias e inspecciones realizadas, hacen mal uso del presupuesto, y que contribuya a la reparación de los daños y la devolución al erario público de los fondos desviados o malversados.

Por otra parte, en cuanto al entorno social o institución prevaleciente acerca del proceso de rendición de cuentas, se plantean las siguientes características deseables:

- Que los gobernados y destinatarios de los programas tengan oportunidad de manifestar su opinión y puntos de vista sobre el ejercicio del gasto, implementación de los programas y demás aspectos de la cuenta pública. Esto significa que se busque conocer y recabar la percepción de la población objetivo sobre los programas realizados.
- Que, además de la instancia formal de fiscalización realizada por el órgano técnico del Congreso, existan y operen otras organizaciones, grupos o individuos que revisen y vigilen las cuentas públicas y expresen juicios y opiniones sobre ella. Estas otras instancias pueden ser organizaciones cívicas, analistas políticos, académicos o medios de comunicación, entre otros.
- Que exista la percepción de que efectivamente se están evitando las desviaciones y se castigan los desvíos. Esto significa que se establezcan los mecanismos y se desarrolle socialmente el proceso de manera que no impere la impunidad, sino que prevalezcan los valores de la honestidad, eficiencia y servicio público.

Con base en la anterior lista de atributos, la rendición de cuentas puede tipificarse en tres estratos o niveles de desarrollo institucional: autoritario, democratizante y democrático.

En el estrato *autoritario*, el ejercicio de la rendición de cuentas, si lo hay, es una mera simulación donde la información de las cuentas públicas no está disponible para el público general y el proceso se realiza en instancias cerradas. Las sanciones a los desvíos del gasto e ineficiencia no se aplican o están sujetas a la discrecionalidad del gobernante en turno. En general, no existen grupos independientes que revisen y vigilen la cuenta pública.

El estrato *democratizante* es una etapa de transición entre la simulación o la no rendición de cuentas y la rendición efectiva de cuentas. En este caso la presentación de la información puede ser deficiente aunque se hacen esfuerzos por mejorar su contenido o hacerla más accesible a la ciudadanía. Se hacen intentos de imponer sanciones aunque el proceso no puede estar bien establecido o definido y no existe todavía un entorno social vigilante que propicie la revisión, discusión y sanción independiente, diversa y colectiva de las cuentas del gobierno.

En el estrato *democrático*, la información de las cuentas públicas es clara y fácilmente accesible a cualquier ciudadano u organización que desee revisarlas. Los casos de desvíos y otras irregularidades son sancionados y castigados de manera sistemática. Existe diversidad de grupos, organizaciones e individuos que revisan, vigilan y sancionan el ejercicio de la cuenta pública y el avance de los programas de gobierno. Puede decirse que existe una comunidad de interpretación respecto al ejercicio del gobierno.

Una vez definido el conjunto de características de la información y del proceso de la cuenta pública, así como

tres niveles o estratos de desarrollo de la rendición de cuentas que sirven como marco de referencia, procedemos a revisar el caso concreto de la presentación de las cuentas públicas municipales en el estado de Sonora.

Cuadro 18

Tres niveles de desarrollo de la rendición de cuentas

Niveles	Información	Sanciones	Comunidad de argumentación
Autoritario	Técnica y no accesible	Impunidad	No existe
Democratizante o controlada	Apertura paulatina	Aplicación limitada	incipiente
Democrático	Comprensible, abierta y accesible	Se aplican	Hay diversidad de vigilantes independientes

Fuente: elaborado por Nicolás Pineda con base en las teorías de March y Olsen.

Marco legal de las cuentas públicas municipales

A fin de analizar la práctica concreta de rendición de cuentas, es pertinente conocer el marco normativo de la presentación de las cuentas públicas municipales. En el estado de Sonora, el marco legal de la cuenta pública municipal se conforma por las siguientes leyes y normas:

- Constitución Política del Estado de Sonora
- Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos del Estado y de los Municipios
- Ley de Gobierno y Administración Municipal de 1999

- Ley Orgánica del Poder Legislativo de 1998
- Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1986.

Cabe señalar, por otra parte, que la Ley de Hacienda Municipal de 1983 es omisa en el tema de las cuentas municipales y no contiene ninguna disposición sobre esta materia ni menciona el término “cuenta pública”. Revisaremos entonces someramente las principales disposiciones legales sobre las cuentas públicas municipales vigentes en los años 2003 y 2004.

La Constitución Política del Estado de Sonora establece que es obligación de los ayuntamientos someter a examen y aprobación del Congreso, anualmente, en la primera quincena del segundo periodo de sesiones ordinarias, sus cuentas públicas del año anterior (Art. 136, fracción xxiv). Asimismo, también es obligación del Congreso del Estado revisar anualmente la cuenta pública estatal del año anterior –que deberá presentar el Ejecutivo– y las de los municipios que deberán presentar los ayuntamientos. La revisión de las cuentas públicas tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en los presupuestos aprobados y analizar el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas, a cuya ejecución se hayan asignado los recursos presupuestados. La Constitución sonorensa establece que “si de la glosa aparecieren discrepancias entre las cantidades ejercidas, las partidas aprobadas y las metas alcanzadas, o no existiere exactitud y justificación de los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley” (Art. 64, fracción xxv).

La ley a la que se refiere la última parte del texto constitucional es la ley de la materia que en este caso es principalmente Ley de Responsabilidades de los Ser-

vidores Públicos⁴² aunque no excluye la aplicación de alguna otra que también establezca responsabilidad o sanciones a servidores públicos en el ejercicio de su gestión. Por su parte, la ley de responsabilidades señala que se puede entablar juicio político a servidores públicos cuando sus actos u omisiones redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Entre los casos de perjuicio se citan específicamente “las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos del Estado o de los municipios y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos estatales y municipales” (Art. 8, fracc VIII). En esta situación, el Congreso del Estado deberá valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones y, cuando tengan carácter delictuoso, declarará la procedencia del juicio político o, si no se requiere dicha declaración, hará del conocimiento del Ministerio Público los actos u omisiones para que proceda conforme a sus atribuciones legales (Art. 9). Si la resolución del juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con la destitución o también podrá imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde uno a veinte años (Art. 10). Este sería entonces el procedimiento para sancionar y determinar responsabilidades en el caso de mal manejo de los recursos públicos u otra falta que se desprenda de la revisión de la cuenta pública.

La Ley de Gobierno y Administración Municipal⁴³ (LGAM) establece que los ayuntamientos deben someter a

⁴² Ley 54 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios, *Boletín Oficial del Estado de Sonora*, no. 29, Sección II, de fecha 9 de abril de 1984 y sus modificaciones y adiciones de 26 de abril de 1993 y de 14 de diciembre de 1998.

⁴³ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, publicada en *Boletín Oficial del Estado de Sonora*, no. 44, Sección II, del 1 de Junio de 1998, artículo 123.

la revisión, fiscalización y aprobación del Congreso en la primera quincena del segundo periodo de sesiones ordinarias (que comienza el 1 de abril de cada año) su cuenta pública del año anterior. Para el efecto, el ayuntamiento debe integrar una Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública que se encargue de vigilar que esta función se cumpla en tiempo y forma (Art. 61, sección IV, inciso e, Art. 68, Art. 77 y Art. 78).

Por otra parte, la ley también señala que la Tesorería Municipal es la encargada de elaborar los avances financieros trimestrales y la cuenta pública y que éstos deben de hacerse de forma que facilite la revisión “de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas y, en general, de manera que permita medir la eficacia del gasto municipal” (Artículos 163 y 159).

De este modo, la LGAM define quién elabora y quién revisa en el ámbito municipal la cuenta pública, así como también que estas tareas deben de hacerse entre el 1 de enero, una vez que concluye el ejercicio fiscal anterior, y el 15 de abril, en la primera quincena del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso. Asimismo establece, de manera muy general, que el contenido de la cuenta pública debe de orientarse a la fiscalización y la revisión de la eficacia del gasto.

De acuerdo a la LGAM, la cuenta pública municipal también sirve para que los ayuntamientos entrantes se enteren y revisen las cuentas del ayuntamiento saliente. Para esto, el ayuntamiento entrante tiene un plazo de noventa días contados a partir de la toma de posesión (Art. 61, sección IV, inciso f). Puesto que en Sonora los ayuntamientos generalmente toman posesión un 16 de septiembre, el plazo para hacer la glosa correspondiente vence el 14 de diciembre. Esta disposición puede interpretarse como la obligación del ayuntamiento de integrar, al final

del trienio, otra cuenta pública que debe cubrir todo el trienio y que concluiría el 15 de septiembre del último año de gestión. Esta cuenta pública trienal tiene la función de servir de reporte financiero en el proceso de entrega recepción en los cambios de gobierno y deja abierta la oportunidad para que el ayuntamiento entrante funja como fiscalizador del ayuntamiento saliente.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Legislativo⁴⁴ (LOPL) establece que, una vez que la cuenta pública se entrega al Congreso, la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) es el órgano técnico encargado de revisar las cuentas públicas tanto del estado como de los municipios.⁴⁵ Este órgano técnico es supervisado por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor, que está integrada por dos diputados de cada grupo parlamentario representado en el Congreso. Dentro de la CMH, de acuerdo a la ley, debe de haber un área de control y evaluación encargada de realizar la revisión y de elaborar un informe de cada una de las cuentas públicas, haciendo las observaciones que deriven de las mismas.⁴⁶

Otros ordenamientos legales que rigen a la cuenta pública son: la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley de Deuda Pública Estatal y la Ley de

⁴⁴ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, publicada en *Boletín Oficial*, no. 44, Sección II, del 1 de Junio de 1998, artículo 123.

⁴⁵ El 24 de agosto de 2004, el Congreso del Estado aprobó una reforma y adiciones a la Constitución estatal a fin de transformar la Contaduría Mayor de Hacienda en un Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización con mayor capacidad y autonomía. En marzo de 2005, esta reforma se encontraba en proceso de aprobación por la mitad más uno de los ayuntamientos del estado.

⁴⁶ Acuerdo que aprueba el reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado. B.O. no. 52, Sección XXIII, de fecha 29 de diciembre de 1986, artículo 17.

Obras Públicas del Estado de Sonora. Éstas no son expuestas aquí ya que contienen ordenamientos más específicos que no modifican en general los lineamientos y el proceso que se desprende de las leyes expuestas. Por otra parte, en el periodo de este estudio, todavía no estaba vigente la Ley de Acceso a la Información Pública que se aprobó hasta el 22 de febrero de 2005.⁴⁷ Esta ley, sin embargo, no modifica las disposiciones que describe el marco legal y solamente estipula, en su artículo 14, fracción XV, que las cuentas públicas deberán hacerse accesibles al público.

Tratando de hacer una evaluación de este marco legal desde el punto de vista de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, se observa que de los diez atributos señalados como deseables, sólo tres (la claridad, el detalle y resumen, y la verificación de metas) están claramente especificados en el marco legal. Otros cuatro (la veracidad, la exhaustividad, la comparabilidad, la penalización y la información sobre la deuda) pueden inferirse de los textos anteriores y están sujetos a variaciones de interpretación o pueden inferirse de otras leyes no incluidas en la revisión que aquí se presenta. El vacío de señalar que las cuentas deben de ser hechas públicas y accesibles fue llenado con la aprobación de la ley de acceso a la información en febrero de 2005. El atributo que el marco legal no incluye es entonces la fiscalización ciudadana. El marco legal no establece explícitamente mecanismos para que la ciudadanía pueda conocer los dictámenes de la cuenta pública y emitir opiniones al respecto. Sobre esto, el supuesto que parece desprenderse de las disposiciones sobre la revisión de la cuenta pública es que su contenido se considera demasiado técnico, por

⁴⁷ Publicada en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*, no. 16, sección II, 25 de febrero de 2005.

encima de la capacidad del común de la ciudadanía y, por lo tanto, está reservada para el selecto grupo de los enterados y técnicos en la materia.

Por otra parte, las sanciones sólo son mencionadas en el texto constitucional y no por las leyes más específicas de la cuenta pública. Los textos legales son prolijos al señalar a los responsables de elaborar y revisar las cuentas públicas pero son vagos, indirectos u omisos al momento de señalar o imponer sanciones. Incluso el texto que se citó de la ley de responsabilidades sólo se refiere a las faltas graves y sistemáticas y en este caso se aprecia una desproporción entre la falta y el castigo ya que el castigo que se menciona se reduce a la simple destitución o inhabilitación del funcionario implicado sin que se mencione reposición de fondos sustraídos, reparación daños o servicios comunitarios compensatorios. En general, el marco legal pone mucho énfasis en la elaboración de la cuenta pública y poca atención a la comisión de delitos o el hallazgo de desvíos e irregularidades y prácticamente nada en la reparación de daños.

Pero, más que el texto de las normas, es más significativo conocer cómo se lleva a cabo la rendición de cuentas. Para ello debemos observar cómo se realiza en la práctica la revisión y fiscalización de las cuentas públicas municipales.

Los documentos de la cuenta pública

De acuerdo al procedimiento legal, en el proceso de revisión de la cuenta pública se producen dos documentos:

- El reporte de la cuenta pública que presenta el Ayuntamiento
- El dictamen que elabora el órgano técnico del Congreso

Cuadro 19
Procedimiento legal de la cuenta pública municipal en Sonora

Cuándo	Quién	Qué hace	Cómo lo hace
Después del 1 enero	Tesorería Municipal	Elabora cuenta pública del año anterior	De manera que permita medir la eficacia del gasto municipal
	Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública del Ayuntamiento	Vigila el cumplimiento de esta función	En tiempo y forma
Antes del 15 de abril	Ayuntamiento	Envía cuenta pública al Congreso	
	El órgano técnico del Congreso (a través de su área de control y evaluación)	Revisa y elabora un informe (dictamen) de cada una de las cuentas públicas	
	Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor del Congreso	Supervisa a la CMH y revisa los dictámenes	
	Pleno del Congreso	Aprueba o determina las responsabilidades	
	El Congreso del Estado	Valorará la existencia y gravedad de acto y omisión	Cuando tenga carácter delictuoso hará juicio político o denunciará ante el ministerio público

Fuente: elaboración con base en la Constitución Política del Estado de Sonora, la LGAM, la LOCE y la LOCMH.

El reporte de la cuenta pública municipal está constituido por el conjunto de documentos que el ayuntamiento envía al Congreso. Este reporte generalmente incluye tanto resúmenes y cuadros generales como informes más detallados y la comprobación de ingresos y gastos. De modo que, según el tamaño del presupuesto y lo detallado de los informes, el conjunto de reportes e informes que el ayuntamiento envía puede ser bastante extenso y difícil de revisar. Tal vez por ello, estos reportes no están generalmente disponibles al público en general sino sólo para los contadores del órgano técnico del Congreso y, a solicitud expresa, para la comisión de diputados encargada de la cuenta pública.

Por otra parte, los dictámenes elaborados por el órgano técnico del Congreso suelen ser documentos más breves que resumen lo substancial del ejercicio financiero y adoptan una forma más sistemática y estandarizada en su presentación. Los dictámenes de las cuentas públicas que se revisaron para este estudio, que corresponden a los municipios más grandes y urbanizados del estado de Sonora, constan de los siguientes apartados:

- Introducción: que señala la base legal de la cuenta pública
- Consideraciones: que relacionan los documentos e informes que envió el ayuntamiento y que comprenden los siguientes asuntos:
 1. Estado de resultados, que presenta el sumario de ingresos y egresos, así como el saldo de déficit o superávit.
 2. Ingresos, que detalla los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones especiales por mejoras, así como observaciones sobre cada uno de estos rubros.

3. Egresos, que detalla los capítulos de gasto de servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, transferencias, bienes muebles e inmuebles, inversiones en infraestructura para desarrollo, inversiones productivas y deuda pública.
 4. Estado comparativo del ejercicio presupuestal, que presenta cuadros que contrastan los ingresos y los egresos del ejercicio que se revisa con el ejercicio anterior y sus diferencias.
 5. Gasto corriente y gasto de inversión, que analiza la composición y proporción de estos dos grandes apartados del gasto y de la deuda pública.
 6. Situación de la deuda pública, que revisa y analiza el monto de la deuda municipal, los acreedores y sus plazos.
 7. Alcance de metas, programas y subprogramas, que presenta las obras públicas realizadas y algunas adquisiciones de bienes muebles e inmuebles.
- **Conclusión**, donde se hacen las observaciones y señalamientos generales sobre las finanzas y el ejercicio presupuestal del municipio. La conclusión es, en este caso, bastante extensa y ocupa aproximadamente la mitad del documento; sus observaciones se subdividen en los siguientes apartados y subapartados:
 - a. **Administración directa** que incluye las conclusiones sobre la evaluación y control, la fiscalización, las obras públicas y el ramo 33 de la administración pública directa del gobierno municipal.

- b. Organismos paramunicipales, que enumera las conclusiones sobre los organismos descentralizados que dependen del gobierno municipal y describe su situación financiera.⁴⁸
- c. Un apartado especial, que se refiere a la obligación de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de informar a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión cuando se desvíen recursos de los fondos del ramo 33 de origen federal.

Para los fines de observación y revisión de este estudio, hecho con un propósito académico, el dictamen de la cuenta pública sirve para el estudio resumido y comparativo de la misma, mientras que el reporte general es el que pudiera servir, en caso de hacerse accesible, para un estudio detallado del ejercicio financiero de los municipios. Los siguientes apartados de este trabajo revisan exclusivamente la información contenida en los dictámenes elaborados por la Contaduría Mayor de Hacienda

⁴⁸ En los dictámenes de 2003, los organismos incluidos fueron los siguientes: San Luis Río Colorado: Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Consejo de Concertación de la Obra Pública y Organismo Operador de Agua Potable; Nogales: DIF, Consejo de Concertación de la Obra Pública y Fideicomiso Operador del Parque Industrial; Hermosillo: DIF, Consejo de Concertación de la Obra Pública, Agua de Hermosillo, Rastro TIF, Instituto de Planeación Urbana, Promotora Inmobiliaria y Fideicomiso del Alumbrado Público; Guaymas: Consejo Municipal para la Concertación de la Obra Pública de Guaymas; Cajeme: Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, Rastro Municipal, Estación Central de Autobuses y Consejo Municipal de Concertación para la Obra Pública; Navojoa: Consejo de Concertación de la Obra Pública y Organismo Operador de Agua Potable.

del Congreso del Estado de Sonora en 2004. Principalmente se revisan las conclusiones y observaciones de los dictámenes de los seis municipios estudiados.

Las conclusiones del dictamen

La parte más importante del dictamen de las cuentas públicas son las conclusiones. En ellas se presentan principalmente observaciones de anomalías y comentarios sobre particularidades e irregularidades encontradas en las cuentas municipales. A fin de dar una idea del contenido de las conclusiones, se presenta sólo un resumen de los apartados de cumplimiento de metas y de obra pública. A fin de no hacer demasiado prolija esta presentación, en la mayoría de los casos se simplificó la redacción y se eliminaron especificaciones técnicas que no son necesarias para este análisis.

El apartado de revisión de objetivos y metas no aparece en los dictámenes de San Luis Río Colorado ni en Hermosillo. En los restantes cuatro municipios se presentan las siguientes observaciones:

- Nogales: En las dependencias de Sindicatura, Presidencia Municipal, Instituto Municipal de Fomento a la Cultura y las Artes, de 73 metas manifestadas, se acreditaron 63. De las diez metas que no se cumplieron, ocho tienen que ver con el seguimiento de la integración programática presupuestal y dos a la creación de mariachi infantil.
- Guaymas: En la dependencia de Ayuntamiento, de 16 198 metas reportadas, se acreditaron 16 050; es decir, se incumplieron 148 metas que se refieren a “vigilar y evaluar a través de comisiones del

Ayuntamiento los ramos de la administración pública municipal”.

- Cajeme: De 618 metas referentes a la agenda de trabajo, se documentan 66, mientras que las restantes 552 carecen de soporte documental. Las documentadas corresponden al periodo de septiembre-diciembre de 2003 (de la administración municipal que inició el 16 de septiembre). Por otra parte, en la Sindicatura Municipal, “de 59 metas informadas como realizadas consistentes en documentos, no se lleva control de los títulos entregados, la información que se presenta como meta alcanzada corresponde a los títulos tramitados en el ejercicio de 2003.”
- Navojoa: 1) No fue posible verificar el cumplimiento de 454 metas que la sindicatura reporta como alcanzadas debido a que no tiene establecido un control que permita corroborarlas. 2) La Dirección de Servicios Públicos reporta que no pudo alcanzar 45 000 metas por falta de suficiencia presupuestal.

Entre los comentarios que pueden realizarse sobre la revisión de objetivos y metas que hace el dictamen, están los siguientes: Primero, no queda claro de dónde proviene la información de las metas que se evalúan. Generalmente, la evaluación de metas supone que existe un documento previo al ejercicio (como el plan, el programa operativo o el presupuesto) que señala cuáles metas se programaron en el año. Sin embargo, los dictámenes no aclaran si existe este documento previo, y la revisión de los planes y presupuestos de los municipios arroja que algunos de estos documentos no mencionan metas

o que, cuando las hay, la mayoría tienen una redacción imprecisa, no usan unidades de medida y no son susceptibles de medición. Incluso, la mayoría de los planes municipales de desarrollo rara vez se refieren específicamente a programas y utilizan más bien otra terminología como “ejes rectores” y “líneas de acción”. Por ello, todo parece indicar que las metas que mencionan los dictámenes vienen señaladas en los mismos reportes de cuenta pública. Si acaso hay algún documento anterior en poder del órgano técnico que especifique los objetivos y metas programáticas, éste no es del conocimiento público ni viene referido en los dictámenes. La sugerencia sería entonces que las metas de los gobiernos municipales se plasmen ya sea en los presupuestos anuales, en los programas operativos o en cualquier otro documento apropiado para este fin y se hagan públicas y accesibles a la ciudadanía, de modo que puedan ser conocidas antes de la evaluación.

Segundo, con respecto al criterio para determinar si una meta fue alcanzada o no, en todos los casos, el conteo va precedido de variaciones del siguiente texto: “Se verificó el cumplimiento de metas y que esté soportado documentalmente verificándose la existencia física de: oficios, actas, proyectos, reportes, informes, etcétera”. Esto sugiere que el criterio para determinar el cumplimiento de una meta es si el gobierno municipal remite la documentación probatoria o no. No hay, entonces, una verificación física, consulta a beneficiarios o de otro tipo diferente de la documental. Si una meta viene acompañada de documentación se considera alcanzada, si no trae documentación es considerada como incumplida. Lo que no queda claro es quién respalda la veracidad y confiabilidad de la documentación en cada caso, ya que si la documentación es expedida por la misma dependencia, el ejercicio pierde credibilidad.

Por último, sería conveniente verificar la pertinencia de las metas. Aparentemente, una parte de ellas se refiere a aspectos organizativos internos de la administración municipal –como “dar seguimiento a la integración presupuestal”–, y no tienen que ver con acciones realizadas, mejoras relacionadas con problemas de la comunidad o asuntos externos a la administración municipal. Esto propicia que no se manejen indicadores de impacto, como acciones realizadas por mil habitantes o porcentajes en la reducción de un problema, como robos o accidentes de tránsito. Además, en algunos casos habría que reducir el número de las metas; varios dictámenes hablan de miles, lo cual es exagerado. Sería mejor manejar pocas metas, pero que sean verificables y de impacto social.

En general, se aprecia que el actual procedimiento de verificación de metas de los municipios es deficiente y hay mucho que innovar y mejorar para poner en práctica la disposición constitucional de comprobar y analizar el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas.

Por lo que respecta a las conclusiones sobre la obra pública, a continuación se presenta una versión abreviada y resumida de los señalamientos y observaciones que contienen los dictámenes:

San Luis Río Colorado: Se detectaron trece obras que no tienen expediente técnico, nueve con expedientes incompletos y ocho que no fueron presupuestadas. Además, en la verificación física de la obra de construcción de un parque se encontró que faltaba el pasto que aparecía pagado en una factura.

Nogales: Siete obras no cuentan con expediente técnico integrado; 16 cuentan con expedientes técnicos

incompletos, y se reporta que cinco obras no fueron presupuestadas. Además, en la comprobación documental del gasto, se detectó que la comprobación por un monto total de 186 866 pesos carecía de requisitos fiscales y que un importe de 373 881 pesos carecía completamente de comprobación. O sea que, sumando las dos anteriores, la comprobación de un importe de 560 747 pesos tenía problemas de comprobación.

Hermosillo: Se reporta una obra con un costo de 252 016 pesos cuya información, presentada en el Anexo del Avance Físico Financiero, no corresponde con la realidad de la misma, ya que las fechas reportadas no corresponden con la realidad de la construcción de la obra. El día 18 de marzo de 2004, se realizó una inspección física y se encontró que la obra estaba apenas en proceso de construcción. Por lo tanto, no se está cumpliendo el contrato de ésta que obliga a iniciarla el día 12 de diciembre de 2003 y terminarla a más tardar el día 29 de diciembre de 2003. Por otra parte, en relación con la construcción de un parque, por un importe de 357 021 pesos, al momento de realizar la verificación física el día 13 de febrero de 2004, se encontró que los trabajos estaban en proceso de construcción y no al 100 por ciento como lo reporta el Avance Físico Financiero del mes de diciembre de 2003.

Guaymas: Se reporta que no se integraron los expedientes técnicos de tres obras que son: la 6101-0001 "Suministro de asfalto y sello para rehabilitación de calles", la 6101-0002 "Servicio de motoconformadora, acarreo de mezcla y sello para rehabilitación de calles" y la 6101-0003 "Suministro de mezcla asfáltica para pavimentación de calles". Por otra parte, al verificar físicamente la obra 6101-0003 "Suministro de mezcla

asfáltica para pavimentación del camino a El Varadero, tramo Panteón al bulevar Benito Juárez”, se observa que ésta presenta varios baches, lo cual refleja una calidad deficiente.

Cajeme: Se reporta que cinco obras reportadas no cuentan con los respectivos expedientes técnicos y que otras siete obras tienen sus expedientes técnicos incompletos. Además, en la comprobación de otras obras falta la comprobación de gastos por 4 382 633 pesos.

Navojoa: Se reporta que dos obras no cuentan con expediente técnico y que se realizaron dos obras que no estaban presupuestadas. Además, se encontró que el gasto de 496 012 pesos no contaba con soporte documental o los comprobantes no cumplían con los requisitos fiscales.

Según se desprende de las observaciones sobre la obra pública, las anomalías documentales que se reportan son de cuatro tipos: la falta de expedientes técnicos, la existencia de expedientes técnicos incompletos, irregularidades de comprobación, y la realización de obras que no fueron presupuestadas. Pero lo más relevante que se infiere de estas observaciones es que, además de la revisión documental, el órgano técnico del Congreso realiza inspección física de las obras y que en esta inspección se encuentran aspectos de la obra que no corresponden con la información contenida en el expediente técnico. Tal es el caso de las inspecciones que se reportan en Hermosillo y en Guaymas. En una consulta a un funcionario del órgano técnico de fiscalización se aclaró que la inspección física se realiza con las obras más grandes que rebasan determinado monto o de manera aleatoria en el caso de las obras menores.

Sin duda, según se desprende del resumen presentado, la fiscalización de la obra pública es una parte central de la rendición de cuentas y juega un papel relevante para el mejoramiento de la calidad de vida de los municipios. Esta fiscalización no está reñida con su divulgación; más aún, el hecho de que se sepa que será objeto del escrutinio público seguramente contribuirá en lo sucesivo a prevenir irregularidades y a mejorar la calidad de la infraestructura pública.

La calificación y las responsabilidades

Cada dictamen concluye con el siguiente párrafo:

Tomando en consideración los resultados mencionados anteriormente y como Órgano Técnico del H. Congreso del Estado, derivado de las observaciones a que se hacen referencia en las conclusiones dictamino en (aprobar) (no aprobar) la Cuenta Pública del Ayuntamiento de _____, Sonora.

De las seis cuentas públicas aquí reseñadas, cinco fueron aprobadas y sólo una, la de Guaymas, no. Hay que señalar, sin embargo, que no aparece una explicación de dicha desaprobación y que, al menos por las observaciones aquí presentadas, no queda claro el por qué de dicha desaprobación de Guaymas ni de la aprobación de las otras.

El proceso legislativo se cierra con la publicación de un Acuerdo del Congreso del Estado en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado*. Este acuerdo no contiene ni los dictámenes ni las observaciones ni datos o números específicos; sólo se menciona la aprobación o no aprobación de las cuentas de cada ayuntamiento. El acuerdo

correspondiente a las cuentas públicas de 2003 se publicó el 20 de septiembre de 2004. Éste contiene dos artículos: en el primero se asienta la aprobación de las cuentas públicas del ejercicio fiscal del 2003 de 49 ayuntamientos del estado, y en el segundo se expresa que el Congreso del Estado de Sonora, con base en los resultados emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda, no aprueba las cuentas públicas del ejercicio fiscal del 2003 de 23 ayuntamientos, entre los cuales se encuentra Guaymas.

El Acuerdo no presenta ninguna justificación de la no aprobación ni de los criterios con los que se otorgó dicha calificación. Más aún, luego de revisar una muestra de las observaciones hechas a seis municipios en tres áreas de la gestión pública, no resulta evidente que el de Guaymas haya incurrido en más irregularidades que los otros cinco. Consideramos que, a fin de prevenir futuros comportamientos del mismo tipo, sería pertinente hacer públicos los criterios generales en que se basan las calificaciones en un sentido o en otro, así como las razones específicas que en cada caso hacen que se emita un dictamen no aprobatorio. De otra manera, se da lugar a la sospecha de que se pudieron aplicar criterios políticos ajenos al ejercicio mismo de las finanzas municipales.

Con respecto a las responsabilidades, junto al anterior acuerdo se publica otro de la misma fecha, 20 de septiembre de 2004, que instruye a la Contaduría Mayor de Hacienda para que dé seguimiento a cada una de las salvedades y observaciones señaladas en los resultados de las cuentas públicas del 2003. La instrucción incluye que se procure la corrección de las irregularidades señaladas y se promuevan los procedimientos de responsabilidad que resulten procedentes ante las autoridades competentes. Asimismo, da de plazo hasta el 15 de diciembre de 2004 para el cumplimiento de esta instrucción e informar de los resultados a la legislatura.

En una entrevista hecha al Contador Mayor de Hacienda en febrero de 2005, éste informó que dicha información no había sido presentada todavía y estaba aún pendiente debido a que varios municipios no habían terminado de atender las observaciones. Para cerrar el procedimiento de revisión de la cuenta pública, se envían las observaciones e irregularidades a las contralorías municipales a fin de que las corrijan o subsanen. La administración municipal lo que hace entonces es enmendar o subsanar de algún modo los comprobantes o documentos faltantes a fin de satisfacer los requerimientos del órgano técnico. Cada contraloría municipal trata de corregir y subsanar en lo posible las irregularidades con nuevos comprobantes o documentación.

Por otra parte, si hay algún procedimiento o recurso legal contra algún funcionario, le corresponde a la misma contraloría municipal abrir los procedimientos para fincar las responsabilidades respectivas, pero éstos no se hacen públicos sino que se manejan de manera reservada.⁴⁹ De este modo, al cierre de la revisión de la cuenta pública del año 2003, no se tuvo conocimiento ni se publicó información de que hubiera habido alguna demanda contra algún funcionario municipal por irregularidades, malversación de fondos o alguna otra falta relacionada con el ejercicio presupuestal del año 2003.⁵⁰

⁴⁹ Entrevista con el Contador Mayor de Hacienda, C.P. Eugenio Pablos Antillón, febrero 2005.

⁵⁰ La prensa local publicó, el 28 de septiembre de 2005, la apertura de cinco casos de responsabilidad contra extitulares y funcionarios de dependencias estatales relacionados con la cuenta pública estatal (*El Imparcial* "Investigarán a exfuncionarios: Abre Contraloría procedimientos de responsabilidades"). Sin embargo, estos procedimientos tienen que ver con la cuenta pública estatal y no con las municipales.

De este modo, a pesar de que la opinión generalizada de la ciudadanía es que los casos de enriquecimiento inexplicable son frecuentes, los procedimientos legales contra funcionarios municipales por motivos de desvíos o desfalcos son prácticamente desconocidos, y mucho más raros son los juicios políticos por delitos cometidos contra el erario municipal.

Por otra parte, un tercer acuerdo publicado en el *Boletín Oficial* del 20 de septiembre de 2003, gira instrucciones para que los dictámenes del gobierno del estado y de los municipios se pongan a disposición del público y se publiquen en la página de Internet del Congreso. En febrero de 2004, dichos dictámenes estaban publicados en la página www.congresoson.gob.mx. Es la primera vez que se ponen a disposición del público y se publican por esa vía. Esto es, sin duda, un indicador de que la antigua cerrazón en torno a la cuenta pública comienza a abrirse y que puede propiciar muchos otros cambios como, por ejemplo, una mayor participación ciudadana en la revisión del gasto y la conformación de comunidades de argumentación en torno a estos temas.

Comentarios sobre las cuentas públicas

El reporte conocido como “cuenta pública” es uno de los principales instrumentos que tienen los gobiernos para rendirle cuentas tanto a la legislatura como a sus gobernados. Al mismo tiempo, para los ciudadanos, la cuenta pública, y particularmente los dictámenes, que elabora y publica el órgano técnico del Congreso constituyen un medio para fiscalizar el ejercicio de los fondos públicos y para vigilar que el interés general prevalezca sobre intereses particulares. Sin embargo, para que este instru-

mento sea más efectivo, requiere primeramente que sea público y accesible a la ciudadanía y no se reduzca a un proceso técnico de revisión que se realiza en el marco cerrado de un órgano técnico del poder legislativo. Además, es necesario que no sea la única instancia que participa en la revisión y vigilancia de las cuentas públicas sino que también se dé oportunidad para que otros grupos y organizaciones hagan lo propio. De esta manera, el proceso de rendición de cuentas se orientará a la construcción de una “comunidad de interpretación” (March y Olsen 1995, 175) que refleje los diferentes lugares, sectores, especialidades e intereses afectados por las acciones de gobierno.

Las bases para democratizar y hacer efectiva la presentación y calificación de las cuentas públicas son la información y las sanciones. Esto implica que haya una base de publicidad, transparencia y escrutinio crítico no sólo de las operaciones aritméticas, sino principalmente de los supuestos, explicaciones, interpretaciones y, en general, de la visión de la realidad que presenta la cuenta pública. Además, este proceso de escrutinio de la información debe culminar en la calificación, evaluación y, en caso de irregularidades, con la sanción de las desviaciones y deficiencias detectadas. De otra manera, el proceso pierde sentido y corre el riesgo de volverse un mero ritual.

El marco legal de las cuentas públicas del estado de Sonora, vigente en el proceso de las cuentas públicas de 2003, no estipula que los dictámenes de dichas cuentas se publiquen o se hagan accesibles a la ciudadanía. En la práctica, sin embargo, los dictámenes del año 2003 fueron publicados, por primera vez, en la página de Internet del Congreso del Estado de Sonora y, de este modo, se han hecho accesibles a la ciudadanía en general. Posteriormente, la ley de acceso a la información, aprobada

el 25 de febrero de 2005, estableció que la información de la cuenta pública sea accesible a la ciudadanía.

Entre los aspectos del contenido de las cuentas públicas que se revisaron, se detectó que la revisión del cumplimiento de objetivos y metas de los programas, es superficial e insuficiente. Entre las deficiencias detectadas se observa que esta fiscalización no hace referencia a un documento que haya señalado previamente los objetivos y las metas que sea conocido y accesible a la ciudadanía. Esta función no la cumplen los planes de desarrollo, ni los presupuestos por programas ni los programas operativos anuales ya que comúnmente éstos no estipulan metas concretas susceptibles de ser medidas y no cuentan con unidades de medida. Por otra parte, el criterio para determinar el cumplimiento de una meta es simplemente si el gobierno municipal remite la documentación probatoria o no. No hay una verificación física o de otro tipo diferente de la documental. Si una meta viene acompañada de documentación se considera alcanzada, si no trae documentación es considerada como incumplida. Lo que no queda claro es quién respalda la veracidad y confiabilidad de la documentación en cada caso, ya que si la documentación es expedida por la misma dependencia, el ejercicio pierde credibilidad. Al igual que la inspección física que se hace de las obras públicas, la revisión de metas pudiera incluir algún tipo de verificación o la consulta y participación de los beneficiarios o de la ciudadanía en general. Por último, sería conveniente verificar la pertinencia de algunas de las metas señaladas. Una parte de ellas se refiere a aspectos organizativos internos de la administración municipal (tales como el seguimiento presupuestal) y no tienen que ver con resultados alcanzados o la reducción de problemas o, en general, acciones en beneficio del municipio. Esto hace, en general, que no se manejen indicadores,

como por ejemplo acciones realizadas por mil habitantes o porcentajes en la reducción de un problema. En suma, hay aún mucho que pudiera hacerse para mejorar e innovar en la revisión y evaluación de las metas y objetivos de los gobiernos municipales.

Con respecto a la fiscalización de las obras públicas, en general, los dictámenes de las cuentas públicas reportan anomalías tanto documentales como físicas de las obras públicas. Las documentales consisten en falta de expediente técnico, expediente técnico incompleto, falta de comprobación y realización de obras que no han sido presupuestadas. Las físicas se desprenden de la inspección visual que realiza el órgano técnico del Congreso y señalan discrepancias entre las fechas del expediente y la realización concreta de la obra, así como deficiencias en la calidad de la obra. Esta inspección física es uno de los grandes méritos y cualidades de la revisión de la cuenta pública y puede contribuir significativamente a mejorar el desempeño de los gobiernos municipales. Sin embargo, la calidad de esta fiscalización pudiera mejorarse considerablemente si se abren vías para la participación ciudadana y de otros grupos interesados en este proceso.

En lo que se refiere a la calificación de la cuenta pública, si bien los dictámenes hacen observaciones sobre irregularidades y anomalías a todos los municipios, no queda claro el criterio para concluir que unas cuentas públicas son aprobadas y otras no. Por ello, sería conveniente definir de manera más clara y abierta los criterios de calificación, así como explicar y justificar las calificaciones que se emiten en cada caso. Incluso pudiera pensarse en un esquema y escala de calificación más sensible, expresivo y cualitativo que la simple dualidad de aprobado o no aprobado. De otra manera, la simple asignación de la calificación de aprobado/no aprobado sin mayor explicación deja la impresión de que hay mar-

gen para la discrecionalidad o para introducir elementos ajenos a la estricta revisión del ejercicio presupuestal y la evaluación de la gestión pública.

Un aspecto clave de la democratización de la rendición de cuentas es la imposición de sanciones cuando la información generada es desfavorable a los actores políticos y es interpretada como la presentación de malos resultados. Sin embargo, la construcción de un sistema de sanciones se hace más difícil en la medida en que aumenta el tamaño y la complejidad de la administración pública. Este obstáculo puede superarse cuando las funciones del gobierno se reducen al mínimo necesario (re-dimensionamiento del sector público y simplificación administrativa), cuando existen reglas claras e instituciones diversas e independientes que realizan la fiscalización, un entorno de competencia electoral con posibilidades de alternancia, y cuando la honestidad y la eficacia pública son apoyados por los valores predominantes en la sociedad en que se desenvuelven. En el caso de las cuentas públicas municipales del estado de Sonora, se aprecia que existe todavía un esquema bastante confuso y vago de sanciones a las irregularidades y desviaciones, que se basa principalmente en la lógica de lo correcto y legal pero que no toma en cuenta la lógica de la buena práctica. Este esquema no se ha abierto a la publicidad, transparencia y participación ciudadana y se emplea de manera reservada entre el órgano técnico del Congreso del Estado y las contralorías internas de los gobiernos municipales. Hace falta, por lo tanto, mayor claridad, apertura, transparencia y pluralidad institucional en el proceso de calificación y aplicación de sanciones a los actores políticos que resulten con información desfavorable.

Aunque se ha comenzado a hacer pública y accesible la cuenta pública, y esto constituye un avance hacia la

apertura del proceso de rendición de cuentas, hace falta todavía que la participación de grupos, organizaciones y de la ciudadanía en general se integre y participe en la red de observadores y calificadoros de las acciones de gobierno para que sea más diversa, plural y negociada en el espacio público. Esto es parte de un proceso de desarrollo institucional hacia la creación de una comunidad de interpretación que posibilite y haga más efectiva la acción de gobierno.

En general, se aprecia que comienza a descomponerse la forma autoritaria de presentar las cuentas públicas y se dan los primeros pasos para la democratización del proceso de rendición de cuentas y para que la cuenta pública se convierta en un instrumento valioso para vigilar no sólo el buen uso de los fondos públicos, sino también la pertinencia, efectividad y calidad de las decisiones que se toman y las acciones que se realizan. En la medida en que haya mayor apertura, pluralidad y participación cívica en el proceso de revisión de las cuentas públicas, se estará avanzando hacia la construcción de comunidades de interpretación que contribuyan significativamente al mejoramiento de la gestión de los gobiernos municipales y al bienestar colectivo.

X. Reflexiones finales

Más que una lista de conclusiones, presentamos aquí una serie de reflexiones generales tendientes a señalar los caminos futuros de investigación en el tema de la gestión y el desempeño municipal.

Primeramente, hay que destacar la importancia del acceso a la información y el análisis como parte del proceso de desarrollo y como vía para un mayor bienestar social en el estado. La mayor parte de los municipios y dependencias a las que se acudió estuvieron dispuestos a proporcionar la información que tenían disponible. Sin embargo, existe falta de información que se refleja en diversas etapas de este trabajo. Por ejemplo, el estudio de los planes de desarrollo se hizo sobre una parte de los documentos debido a que siete planes no pudieron ser localizados y consultados en su versión completa.

Asimismo, en el renglón de seguridad pública no hay un esquema común para generar y presentar la información. Incluso, en casos como el servicio de agua potable, no existe información sistemática sobre el agua que se produce anualmente. Igualmente, en varios municipios hubo negativas para otorgar información más detallada sobre aspectos financieros o sobre el personal. El caso más problemático fue el de Nogales donde, si bien no hubo una negación abierta de información, no hubo disposición o tiempo disponible para otorgar las entrevistas solicitadas por los investigadores de este estudio.

Queda claro, entonces, que hay un largo camino que recorrer y mucho que trabajar para construir los sistemas de información que permitan y den sustento a gobiernos locales más eficientes y que generen resultados para la colectividad. La recomendación sería que el

Congreso del Estado asuma la función de realizar la recopilación de la información municipal del estado y promueva la generación de esquemas y sistemas más afinados y adecuados para presentar la información de los municipios sonorenses.

Segundo, hay que destacar la existencia de variaciones importantes en la eficiencia y obtención de resultados entre los municipios estudiados. Mientras algunos municipios toman la planeación a la ligera, otros parecen tomarla más en serio e incluso se apoyan en ella para mejorar su desempeño y establecer una mejor administración por objetivos en sus dependencias. Como muestra de esto, se aprecia el desconocimiento que tienen los funcionarios municipales acerca de la misión y los objetivos buscados, así como la congruencia (o falta de ésta) entre los objetivos planteados y el ejercicio del gasto. Igualmente, se percibió que el área de administración de personal es una de las más desatendidas por la administración municipal y en la que se requiere de avances hacia el establecimiento de sistemas de desarrollo profesional y servicio de carrera. Por otra parte, sobre la participación ciudadana, se aprecia que no hay una idea clara del papel que ésta debe jugar en el gobierno municipal ni de los mecanismos que pueden existir para hacerla operativa.

Las variaciones se perciben de manera más clara en la prestación de los servicios públicos. Por ejemplo, en el servicio de seguridad pública, el presupuesto asignado varía de 316 pesos –como máximo– por habitante en San Luis Río Colorado y Nogales, a 225 pesos por habitante en Navojoa, es decir, 40 por ciento de diferencia. Igualmente varía la cantidad de recursos humanos dedicados a este servicio. Mientras que en Guaymas se cuenta con 2.9 policías por cada mil habitantes, en San Luis se reportaron 1.8 policías.

Cuadro 20
Indicadores del servicio de agua potable y drenaje

Indicadores	San Luis Río Colorado	Nogales	Hermosillo	Guaymas	Cajeme	Navojoa
Presupuesto 2004	130 867 591	137 493 874	445 417 655	50 000 000	111 492 120	27 796 685
Gasto por usuario atendido	696	1 217	656	429	257	173
Eficiencia física*	83%	49%	58%	57%	45%	47%
Eficiencia comercial*	82%	78%	69%	47%	58%	55%
Eficiencia global	68%	38%	40%	27%	26%	26%

*Información publicada en <http://www.coapaes.gob.mx/grandes.pdf>

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por los organismos operadores de cada municipio.

Cuadro 21
Indicadores sobre seguridad pública

	S.L.R.C	Nogales	Hermosillo	Guaymas	Cajeme	Navojoa
Presupuesto por habitante	\$316.00	\$315.50	\$240.90	\$246.80	\$235.00	\$225.40
Policías por mil habitantes	1.8	n.d.	1.2	2.9	2.1	2.1

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por los municipios.

Cuadro 22
Indicadores del servicio de recolección de basura

	S.L.R.C	Nogales	Hermosillo	Guaymas	Cajeme	Navojoa
Kilos basura hab./año	428.5	485.1	252.5	421.5	386.7	363
Presupuesto/habitante	n.d.	\$121.20	\$85.90	\$99.20	\$52.40	\$103.00

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por los municipios.

Estas comparaciones sugieren, entre otras posibles explicaciones, mayor gasto en seguridad pública mientras más al norte o cerca de la frontera se encuentra el municipio. Por otra parte, el número de policías puede estar relacionado no sólo con el tamaño de la población, sino también con la distribución de ésta y el número de comunidades rurales existentes en el municipio. Es evidente también la falta de estándares reconocidos y establecidos entre los mismos municipios, y no existe un criterio o idea clara, por ejemplo, sobre cuál es el número adecuado o recomendable de policías por mil habitantes. Sin embargo, estos son estudios más profundos que hace falta realizar.

Un problema con el análisis de la seguridad pública es su estudio en términos de resultados o impacto en los delitos. Esto se debe principalmente a que, por su carácter preventivo, este servicio no constituye un sistema completo, sino que su eficiencia o productividad está estrechamente ligada al desempeño de los órganos de seguridad del Estado e incluso de los aparatos de procuración e impartición de justicia. Por lo tanto, resulta parcial e insuficiente un análisis aislado del servicio municipal de policía preventiva sin tomar en cuenta los componentes del sistema de seguridad pública en donde se ubican los resultados y productos.

Por otra parte, otros servicios permiten un análisis más completo. Por ejemplo, la información recopilada sobre el servicio de agua potable y drenaje muestra que el gasto por usuario atendido varía de 257 pesos en Cajeme a 1 217 pesos en Nogales. O sea que Nogales gasta cinco veces más por usuario que Cajeme. Asimismo, los niveles reportados de eficiencia son bastante contrastantes. Mientras que el organismo de San Luis Río Colorado reporta una eficiencia global de 68 por ciento que lo coloca a un nivel de vanguardia, Cajeme y Navjoa

muestran una eficiencia global de 26 por ciento, lo que significa ineficiencias y gran derroche de un recurso escaso. En este caso, puede interpretarse que los niveles de eficiencia están aparentemente en relación directa con el nivel de la escasez. Para poder documentar esto, sin embargo, se requerirían años de estudio y una muestra más grande de casos que la que comprende este estudio.

Los datos recabados también muestran variaciones importantes en el desempeño municipal del servicio de recolección de basura. Mientras que Nogales gasta 103 pesos por habitante en este servicio, Cajeme sólo le destina 52 pesos, es decir, la mitad. Este dato, sin embargo, no toma en cuenta la existencia de rellenos sanitarios. En este caso, Nogales cuenta con un relleno que aunque tiene problemas de operación y no está bien atendido, implica un manejo más técnico de la basura que el que tiene Cajeme en donde la basura se deposita en un tiradero al aire libre sin mayor tratamiento. Para ser justos, estas comparaciones deben tomar en cuenta el nivel de calidad o suficiencia con que se presta el servicio. Esta es una de las razones por las que consideramos que no es posible hacer la sola comparación numérica de los índices, sino que es necesario entrar en más detalles y explicaciones. En este caso, el servicio más completo de basura es el que se presta en Hermosillo en donde existe un relleno sanitario que opera con todas las especificaciones técnicas.

Estos datos muestra que existen diferencias sustantivas tanto en los niveles de suficiencia con que se prestan los servicios como en su eficiencia y calidad. Es importante por tanto, que se continúe el trabajo en el desarrollo de sistemas de seguimiento del desempeño y en la creación de bases de datos que permitan construir series temporales para periodos más largos que permitan ver la continuidad de los comportamientos y las tendencias.

Una tercera reflexión tiene que ver con aspectos que no se abordan directamente en este estudio, pero que saltan a la hora de tratar de explicar e interpretar los resultados. Uno de ellos es que, aparentemente, el desempeño municipal mejora en proporción directa al tamaño de la población. En este caso, Hermosillo, con más de 600 mil habitantes, reporta mejor desempeño que Navojoa, Guaymas y Nogales que tienen una población aproximada de 150 mil habitantes respectivamente. Esto nos llevaría, por una parte, a estudiar el desempeño controlando la variable estadística de población y tratar de comparar sólo municipios con población semejante. Por contraste, de ser cierta esta hipótesis, se inferiría entonces que los municipios pequeños tienden a ser menos eficientes y, por lo tanto, más costosos para el erario público. Es importante tomar en cuenta esta variable para estudios posteriores y como un posible ingrediente de una futura reforma de la división municipal en el estado. Asimismo, en el mismo tenor de aspectos pendientes de estudiar, está el de la brevedad de los trienios municipales como una posible restricción para el establecimiento de sistemas técnicos y la profesionalización del personal de la administración municipal. Las observaciones hechas sobre la planeación muestran que no hay continuidad y es muy probable que una mayor duración de la administración o la posibilidad de la reelección elevaran la capacidad institucional de los gobiernos municipales y sus niveles de desempeño.

En cuanto a la rendición de cuentas, se reporta que hay avances sustanciales, sobre todo en lo que respecta a la publicación de la información de las cuentas públicas municipales y en la profesionalización del órgano fiscalizador del Congreso. Sin embargo, es necesario afinar tanto la presentación de la información por parte de los municipios como el carácter de las sanciones y los

procedimientos por medio de los cuales se observan, amonestan y sancionan las irregularidades y deficiencias de la gestión presupuestal y operativa de los municipios.

Para avanzar en la rendición de cuentas, como ya se señaló, es necesaria también la participación y deliberación efectiva por parte de los analistas independientes, instituciones académicas y grupos civiles sobre los diferentes avances y resultados de las administraciones municipales.

A fin de cuentas, este trabajo, con sus limitaciones y deficiencias de información, habrá cumplido su propósito si contribuye de alguna manera a construir mejores sistemas de información municipal, establecer indicadores y estándares claros, elevar los niveles de desempeño municipal y a mejorar la rendición de cuentas. La expectativa es que contribuya a crear la comunidad de conocimiento y de interpretación sobre la acción pública de los gobiernos municipales.

Bibliografía

- Ammons, David N. 1996. *Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Barenstein, Jorge. 1982. *La gestión de las empresas públicas en México: Centro de Investigación y Docencia Económicas*.
- Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*. 2004. Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Hermosillo. 31 de diciembre. Hermosillo: Gobierno del Estado de Sonora.
- . 2001. Ley de Gobierno y Administración Municipal. Septiembre. Hermosillo: Gobierno del Estado de Sonora.
- . 2001. Ley de Gobierno y Administración Municipal. No. 31, Sección I. 15 de octubre. Hermosillo: Gobierno del Estado de Sonora.
- . 1998. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora. No. 44, Sección II. 1º de junio. Hermosillo: Gobierno del Estado de Sonora.
- . 1984. Ley de Planeación del Estado de Sonora. 2 de febrero. Hermosillo: Gobierno del Estado de Sonora.

_____. 1984. Ley 54 de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado y de los municipios. No. 29, Sección II, y sus modificaciones y adiciones de 26 de abril de 1993 y 14 de diciembre de 1998. Hermosillo: Gobierno del Estado de Sonora.

_____. 1986. Acuerdo que aprueba el Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado. No. 52, Sección XXIII, artículo 17. 29 de diciembre. Hermosillo: Gobierno del Estado de Sonora.

Caiden, Naomi J. 1991. Unanswered Questions: Planning and Budgeting in Poor Countries Revisited. En: *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, editado por Ali Farazmand, 421-434. Nueva York: Marcel Dekker.

Esman, Milton J. 1991. *Management Dimensions of Development. Perspectives and Strategies*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.

Friedmann, John, 1987. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Fundar. 2003, *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003. Una comparación de 10 países*, coordinado por Briseida Lavielle, Mariana Pérez y Helena Hofbauer. México: Martínez y Gamboa impresor.

Hatry, Harry P., Louis Blair, Donald Fisk, John Greiner, John Hall y Philip Schaenman. 1977. *How Effective Are Your Community Services: Procedures for Monitoring the Effectiveness of Municipal Services*. Washington D. C. The Urban Institute y The International City Managers Association.

Kempner, Thomas (editor), 1980. *A Handbook of Management*. Harmondsworth, Middlesex, Inglaterra: Penguin Books.

March, James G. y Johan P. Olsen, 1995. *Democratic Governance*, New York: The Free Press.

Pichardo Pagaza, Ignacio. 1984. *Introducción a la Administración Pública de México*, vol. 2. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Primer Informe de Gobierno 2004. Municipio de Cajeme.

Primer Informe de Gobierno 2004. Municipio de Hermosillo.

Primer Informe de Gobierno 2004. Municipio de Navojoa.

Primer Informe de Gobierno 2004. Municipio de Nogales.

Primer Informe de Gobierno 2004. Municipio de San Luis Río Colorado.

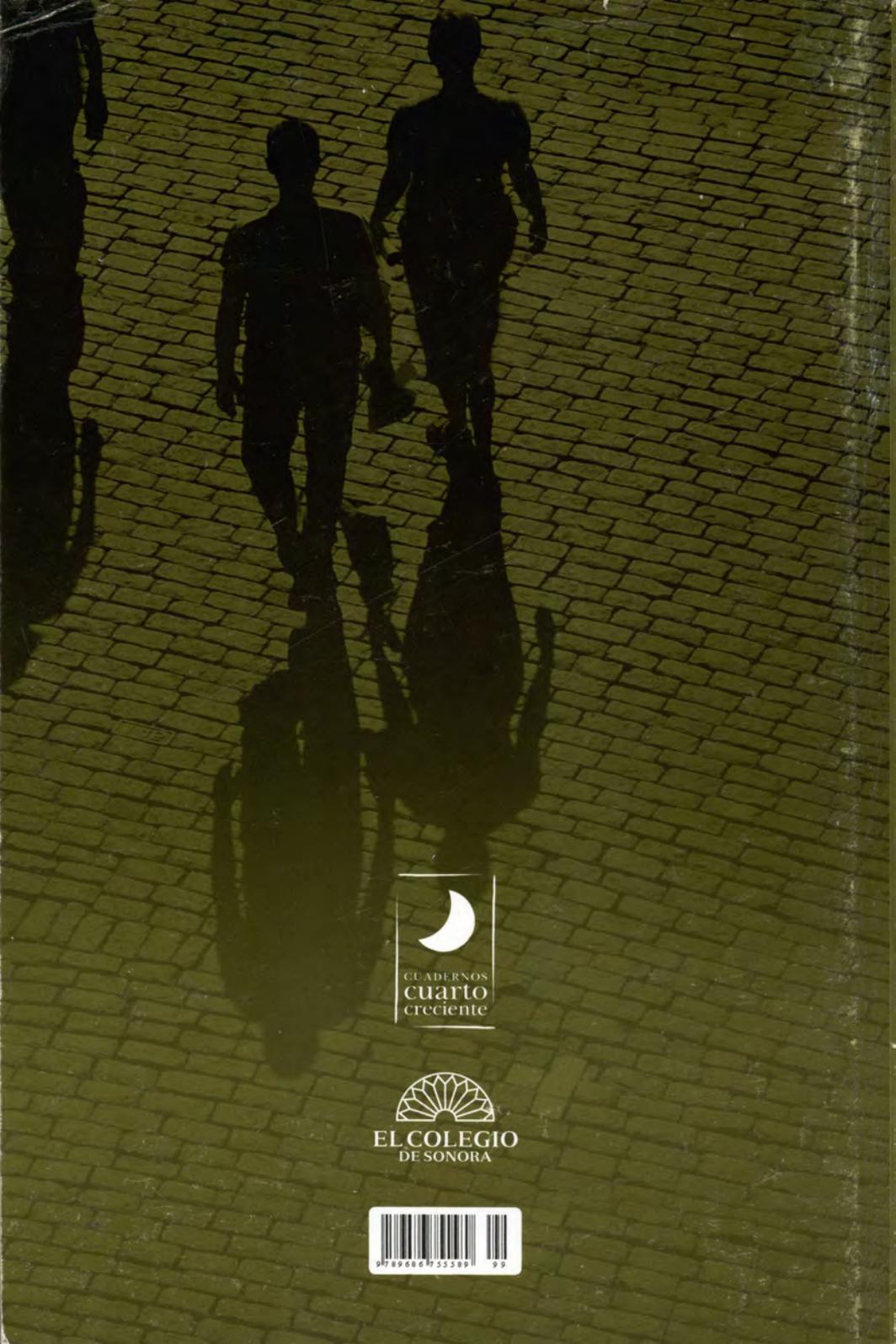
Sachse, Mathtías. 1998. *Planeación estratégica en empresas públicas*, 19. México: Trillas.

Swiss, James S. 1991. *Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de
junio de 2007 en los talleres de Flexomex,
Simón Bley 35, col. Olivares,
Hermosillo, Sonora, México
Tel: 01(662) 2 18 80 75

La tipografía del texto es
Palatino Lynotype de 11pt.
con interlineado automático y
25% de mancha tipográfica

La edición consta de mil ejemplares y estuvo al
cuidado del Departamento de Difusión Cultural
de El Colegio de Sonora



CUADERNOS
cuarto
creciente



EL COLEGIO
DE SONORA

