H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

C. PRESIDENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO.
P R E S E N T E.

A esta Comisión de Hacienda y Fiscalización le fue turnado para su estudio y dictamen, el informe de resultados de la evaluación de desempeño sobre la percepción ciudadana de los servicios públicos denominada *Cómo Andamos Guanajuato en la Calidad de los Servicios Públicos* practicada por la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato a la administración municipal de Pénjamo, Gto., por el ejercicio fiscal del año 2022. (ELD 361/LXV-IRASEG)

Una vez analizado el referido informe de resultados, con fundamento en los artículos 112 fracción XII, primer párrafo y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, nos permitimos rendir el siguiente:

D i c t a m e n

I. Competencia:

Las facultades de la legislatura local en materia de fiscalización de las cuentas públicas tienen su fundamento en lo dispuesto por el artículo 63 fracciones XVIII, XIX y XXVIII de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato. Estos dispositivos establecen que el Congreso del Estado tiene la facultad de fiscalizar la cuenta pública del Poder Ejecutivo, incluyendo las de las entidades y organismos de la administración pública paraestatal, las del Poder Judicial y de los organismos autónomos; así como las cuentas públicas municipales, incluyendo las de las entidades y organismos de la administración pública paramunicipal; y verificar el desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas. De igual manera, puede acordar la práctica de auditorías a los sujetos de fiscalización, cuando exista causa justificada para ello, auxiliándose para el cumplimiento de dichas facultades por la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato.

Asimismo, el artículo 66 fracción VIII de dicho Ordenamiento Constitucional establece que la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato deberá informar al Congreso del Estado del resultado de la revisión de la cuenta pública y demás asuntos derivados de la fiscalización, incluyendo los dictámenes, informes de resultados, comentarios y observaciones de las auditorías, constituyendo una de las fases del proceso de fiscalización.

De igual forma, el artículo 82, fracción XXIV de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato establece como atribución de la Auditoría Superior del Estado, rendir al Congreso, los informes derivados del ejercicio de la función de fiscalización.

En razón de lo cual, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato establece que la Auditoría Superior debe remitir los informes de resultados al Congreso del Estado, a efecto de que éste realice la declaratoria correspondiente, señalándose en el artículo 38 que el informe de resultados únicamente podrá ser observado por las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso, cuando no se observen las formalidades esenciales del proceso de fiscalización.

Con la finalidad de que el Congreso dé cumplimiento a lo señalado en el párrafo anterior, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato establece en su artículo 112, fracción XII, primer párrafo que, a esta Comisión de Hacienda y Fiscalización, le compete el conocimiento y dictamen de los asuntos relativos a los informes de resultados que emita la Auditoría Superior del Estado.

A efecto de cumplir con las atribuciones conferidas a esta Comisión, y en observancia a lo que establece la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, el presente dictamen se ocupará exclusivamente del aspecto que la propia Ley señala y por el cual podría ser observado o no, el informe de resultados.

II. Antecedentes:

De conformidad con el artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, la Auditoría Superior establecerá un Programa General de Fiscalización, señalando los actos y sujetos de fiscalización, los que serán objeto de auditoría o revisión conforme a los criterios y normas que se establezcan en el Reglamento de la Ley.

En ejercicio de esta función, el Auditor Superior del Estado aprobó el Programa General de Fiscalización 2023. En dicho Programa se contempló la práctica de una evaluación de desempeño sobre la percepción ciudadana de los servicios públicos denominada *Cómo Andamos Guanajuato en la Calidad de los Servicios Públicos* a la administración municipal de Pénjamo, Gto., por el ejercicio fiscal del año 2022.

El 27 de junio de 2023 se notificó al sujeto fiscalizado el inicio de la evaluación de desempeño materia del presente dictamen.

El 6 de julio de 2023, la Auditoría Superior del Estado requirió al sujeto de fiscalización diversa información que se consideró necesaria para llevar a cabo la evaluación, al cual se dio respuesta el 14 de julio de 2023.

En el periodo comprendido del 12 de julio al 19 de septiembre de 2023, el órgano técnico realizó el levantamiento de la percepción ciudadana.

El informe de resultados se notificó al presidente municipal de Pénjamo, Gto., el 26 de septiembre de 2023.

Una vez lo cual, el Auditor Superior del Estado remitió a este Congreso del Estado, el informe de resultados, el cual se turnó a la Comisión de Hacienda y Fiscalización el 5 de octubre de 2023 para su estudio y dictamen, siendo radicado el 10 de octubre del año en curso.

Posteriormente, mediante oficio número ASEG-692-2023, de fecha 12 de octubre de 2023, el Auditor Superior del Estado comunicó una fe de erratas a los 46 informes de resultados de la evaluación al desempeño municipal sobre la percepción de la calidad de los servicios públicos, correspondientes al periodo comprendido de enero a diciembre de 2022, particularmente respecto a las siete tablas que resumen la calificación de la evaluación ciudadana a los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado, limpia, recolección de basura y seguridad púbica. Lo anterior, en razón de que las columnas relativas a la *«calificación ciudadana de 2021», «variación»* y la tendencia de dichos resultados (*«Cómo andamos»*), fueron imprecisas para el caso de 18 municipios,[1] debido a un cambio en el acomodo de la información base, por lo que los valores de dichas columnas -en el rango de esos 18- se traslaparon al municipio inmediato posterior.

[1] León, Manuel Doblado, Moroleón, Ocampo, Pénjamo, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, Salamanca, Salvatierra, San Diego de la Unión, San Felipe, San Francisco del Rincón, San José Iturbide, San Luis de la Paz, San Miguel de Allende, Santa Catarina y Santa Cruz de Juventino Rosas.

En tal sentido, se señala que tanto los valores expuestos en la versión originalmente notificada como las cifras ajustadas -en la versión actualizada-, no alteran los valores relacionados con el año 2022, materia de la revisión, ni los promedios estatales, ya que sólo se trató de un reacomodo de los datos. Asimismo, se informó que los ajustes no impactan en las *«conclusiones»* emitidas en cada uno de los 46 informes de resultados, ni tampoco afectan las sugerencias advertidas mediante el concepto de *«lecciones aprendidas»*.

Al referido oficio se adjuntaron los informes de resultados actualizados y firmados electrónicamente.

III. Contenido del Informe de Resultados:

Con fundamento en los artículos 59 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato y 26 del Reglamento de dicha Ley, el informe de resultados contiene los siguientes apartados: Introducción; Resultados de la evaluación; Lecciones aprendidas; y Conclusión general.

a) Introducción

Por lo que se refiere a esta parte, se señala que la evaluación de actividades, programas, servicios y políticas públicas es un componente que guarda semejanzas a las auditorías de desempeño, por lo tanto, se trata de labores de fiscalización complementarias a los actos practicados con regularidad.

Es así, que la naturaleza técnico-jurídica de dicho acto de fiscalización difiere de las auditorías, pues el resultado se expresa con la emisión, en su caso, de exclusivamente aspectos susceptibles para la mejora, distinguiéndose de otros actos de fiscalización o control que pueden arrojar observaciones y recomendaciones, en su caso. Procedimentalmente, la principal diferencia a otras técnicas enfocadas al cumplimiento normativo o de criterios, es que la evaluación está ligada a aspectos sociales y a la participación plural de los actores, es decir, no se limita a un sujeto y una temporalidad particular. Se trata de una tarea que tiene la posibilidad de responder a la exigencia ciudadana sobre la necesidad de una gestión de la calidad en el quehacer público, que resuelva sus necesidades de forma efectiva y con calidad.

En dichas revisiones -con independencia de su enfoque- se debe plantear con toda claridad y con base en la evidencia competente, suficiente, pertinente, relevante y oportuna, las conclusiones del proceso de evaluación, puntualizándose las reflexiones y lecciones aprendidas, en su caso.

En este apartado se señala que la evaluación al desempeño municipal sobre la percepción de la calidad de los servicios públicos surgió en el año 2022 como una iniciativa innovadora para acercar la participación ciudadana (en su carácter genérico de usuario-beneficiario) a las labores de fiscalización, considerando su opinión como un criterio de valoración del desempeño, para complementar la información disponible en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

En tal sentido, a partir del año 2023, el proyecto adoptó el nombre de: *Cómo Andamos Guanajuato en la Calidad de los Servicios Públicos*. Dicho proyecto permite a la ciudadanía conocer el compromiso y los resultados de las administraciones locales en lo que concierne a la calidad en la prestación de los servicios de agua y drenaje, alcantarillado, alumbrado, limpia y recolección de basura, así como de la función de seguridad pública. Es así, que tanto la información de datos oficiales, provistos por las autoridades, como las opiniones de las y los habitantes de los 46 municipios del estado se plasmaron en el informe de resultados para poder entender la satisfacción de expectativas sobre el debido funcionamiento y la existencia de atributos clave que condicionan la calidad de los servicios públicos básicos.

En cuanto a la técnica de evaluación, se precisa que una de las más utilizadas es tomar en cuenta la opinión de la comunidad, usando muestras de encuestas para recolectar la información, la cual es respaldada por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial que ha dado herramientas de evaluaciones de gestión a través de las encuestas de opinión.[2]

En el cuestionario, diseñado por la Auditoría Superior del Estado se incluyeron preguntas que miden la percepción respecto a la calidad de los servicios. De igual forma, se mide la percepción en cuanto a la cercanía de las autoridades y la capacidad de los gobiernos locales para hacer frente a un adecuado trato que fortalezca la confianza con su ciudadanía.

---

[2] Nuñez, L., Rodríguez, D. y Cáceres, A. (2010). Análisis de la percepción de los servicios municipales en la comunidad anzoatiguense, Venezuela. Revista Venezolana de Gerencia, 15(42), 72-86.

También se establece que la finalidad última del estudio es contribuir a la rendición de cuentas (en su carácter horizontal y diagonal)[3], mediante la presentación de resultados confiables, imparciales y reales, que sirvan como herramienta para la toma de decisiones a nivel municipal, distinguiéndose por incentivar y fomentar la participación ciudadana en el actuar gubernamental.

En este orden de ideas, se señala que hubo un trabajo de colaboración entre la Auditoría Superior del Estado y la ciudadanía, lo que permitió compilar los resultados de más de cuatro mil encuestas aplicadas a las y los residentes habituales del estado de Guanajuato, superando con más de 10 puntos porcentuales la incidencia de participación del ejercicio anterior.

Asimismo, se refiere que, en un entorno social, la ciudadanía construye la evaluación al desempeño de su gobierno a partir de su percepción sobre la calidad de los servicios públicos recibidos. Para tal efecto, se incorporaron reflexiones y lecciones aprendidas, a modo de sugerir acciones que puedan implementar las administraciones municipales mostrando además, el seguimiento sobre el nivel de avance en la implementación de las emitidas en la primera edición.

También se establece que el objetivo del informe de resultados materia del presente dictamen es ofrecer una evaluación sumativa,[4] pues se utilizó la información recopilada de la satisfacción ciudadana para emitir una calificación global que pueda servir para conocer la evolución de los resultados de las administraciones locales; en contraste con la línea base, derivada de los resultados del año 2021.

---

[3] A saber, la rendición de cuentas horizontal somete a los funcionarios públicos a restricciones y controles por parte de organismos gubernamentales, entre pares, tal es el rol que asumen las Entidades de Fiscalización Superior. Por su parte, la rendición de cuentas diagonal se produce cuando las y los ciudadanos recurren a las instituciones gubernamentales para conseguir un control más eficaz de las acciones del Estado y, como parte del proceso, participan en actividades como formulación de políticas, elaboración de presupuestos, supervisiones de obras públicas, control de gastos, entre otras. Fuente: Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. (2019). El ABC de la Rendición de Cuentas.

[4] A saber, la evaluación sumativa es aplicada durante un periodo de tiempo determinado (anualidad) y es un proceso que pretende emitir un juicio final sobre dicho momento, en este caso, sobre la calidad percibida por las y los usuarios durante el ejercicio fiscal analizado. El papel (sumativo o formativo) que cumple la evaluación es fácil de entender a partir del siguiente ejemplo: En un restaurante, la evaluación formativa es la que realiza el cocinero probando la sopa mientras está acabando su faena culinaria, con el fin de comprobar si necesita rectificar añadiendo algún ingrediente. La evaluación sumativa es la que realizan los clientes del restaurante cuando les han servido la sopa en la mesa. Fuente: Bustelo Ruesta, M. (2001). LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO DE LOS GOBIERNOS CENTRAL Y AUTONÓMICOS EN ESPAÑA: 1995-1999.

Por lo que hace al referente normativo, se precisa la normatividad aplicable a la función de fiscalización a cargo del Poder Legislativo del Estado, siendo esta: artículos 116, fracción II, párrafo sexto y 134, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo primero, 63, fracción XIX y 66, fracciones I, II y IV de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2, fracción II, 3, fracciones I, II, V y XI, 4, 6, 7, 11, 13, 14, 16, 24, 25, 26, 30, 31, 37, 56, 57, 59, 60, 82, fracciones III, IV, XXIX, XXXII y XXXV y 87, fracciones V, XII y XXVI de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato; 1, 3, 10, 13, 18, 20, 26, 27, 28, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49 del Reglamento de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato; 1, 7, segundo párrafo, 8, fracción I, 9, fracción XVII, 10 fracciones III, XVII, XIX y XX, 14, 16 y 17 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato; y 42 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Con base en lo anterior, la evaluación materia del presente dictamen, se ejecutó bajo los principios, conceptos y directrices de las actuales Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización, compiladas y editadas por la Auditoría Superior de la Federación, de manera particular por lo que hace a sus numerales 100 y 300.

En esta parte también se puntualiza que los trabajos de fiscalización de desempeño que se practican por la Auditoría Superior del Estado son congruentes con las metodologías señaladas en las Normas Internacionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores 100, 300, 3000, 3910 y 3920 y el Manual de Implementación de las Normas Internacionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores para las Auditorías de Desempeño, emitidas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores; precisando que en la evaluación de manera particular se consideraron la Guía de Evaluación de Políticas Públicas (GUID 9020) de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, así como los conceptos y términos de referencia utilizados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y los Estándares de Evaluación para América Latina y el Caribe emitidos por la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe, entre otros instrumentos metodológicos referenciales emitidos por instancias técnicas competentes.

En el punto correspondiente a la estructura del informe de resultados, se señala que este es el documento técnico en el que se presentan los datos e información que identifican una revisión, las reflexiones y lecciones aprendidas que se darán a conocer al sujeto fiscalizado.

Asimismo, se refiere que el artículo 26 del Reglamento de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato establece los requisitos mínimos que deben contener los informes de resultados, los cuales se cumplieron en la formulación del informe de resultados.

También se precisa que el principal insumo de la evaluación de servicios públicos fue la *calidad percibida* (la calidad que según el usuario cree que tiene un determinado servicio, que puede o no coincidir con la calidad objetiva, ya que tiene que ver con la percepción), obtenida mediante la opinión de la ciudadanía, por lo que los resultados deben de interpretarse bajo esa consideración. Reconociendo lo anterior, y debido a que el informe de resultados no considera la inclusión de recomendaciones de desempeño, no se realizaron valoraciones de manifestaciones, argumentos, acciones y evidencias presentadas por el sujeto fiscalizado, emitiéndose el informe de resultados de manera directa.

En este orden de ideas se establece que la evaluación de desempeño municipal a la calidad de los servicios públicos contiene un apartado denominado *«Lecciones aprendidas»*, en el que se sugieren medidas que fortalecerán el desempeño de su gestión pública respecto a la calidad de los servicios públicos municipales, mismas que podrán implementarse por los sujetos fiscalizados, sin que esto signifique que se realicen las valoraciones sobre dicha implementación.

Es así que el uso de los resultados de este tipo de evaluaciones debe comprenderse como un proceso de aprendizaje continuo, donde las administraciones públicas puedan tomar decisiones en beneficio de la población.

Respecto a la metodología de la evaluación se señala que la evaluación dentro del ámbito gubernamental, en lo general es una herramienta para la mejora del desempeño. En tal sentido, en México, las evaluaciones a las acciones, servicios, programas y políticas públicas han transitado por distintos objetivos y uso de técnicas. El proceso de evaluación incorporado a *Cómo Andamos Guanajuato en la Calidad de los Servicios Públicos*, es un análisis que se focaliza en la dimensión de la calidad, desde la perspectiva de las y los usuarios.

En tal sentido, el trabajo realizado se sometió a un proceso de control de la calidad, de manera similar a las auditorías de desempeño, por lo que, su puesta en marcha se sustenta en la normatividad aplicable y en las mejores prácticas en la materia. En su conjunto, permiten definir los aspectos metodológicos tanto de su configuración como del marco muestral y del diseño del cuestionario.

Respecto al enfoque, objetivo y alcance se establece que el proyecto puede definirse como una evaluación de enfoque complementario, la cual, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, es un ejercicio de aplicación opcional y se configura de acuerdo con las necesidades e intereses particulares, con el fin de mejorar la gestión de la materia evaluada y obtener evidencia adicional sobre su desempeño.

Es así que el interés implica conocer la percepción de las y los usuarios de los servicios, escenario que ilustra la relevancia de evaluar la satisfacción como un elemento complementario a su desempeño. Esto es, conocer la calidad percibida como un elemento transversal a la eficiencia, la eficacia y la economía. En razón de lo cual, evaluar la satisfacción resulta ser un proceso clave para comprender el grado en que se cumplen las expectativas y, en su caso, detectar las oportunidades y los aspectos susceptibles de mejora.

En congruencia con el enfoque previsto, el objetivo general de la evaluación materia del presente dictamen es «*Conocer la evaluación ciudadana sobre la calidad de los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, limpia de calles y espacios públicos, recolección de basura y seguridad pública; así como la percepción de la interacción entre ciudadanía-gobierno en términos de cercanía, identidad y sensibilidad sobre las principales preocupaciones en el municipio, a efecto de valorar su desempeño y proveer información para favorecer la toma de decisiones*».

Del objetivo general se desprenden tres objetivos específicos. Dichos objetivos son: 1. Conocer la evaluación ciudadana sobre la calidad de los servicios; 2. Identificar las problemáticas que más preocupan a la sociedad; y 3. Conocer la calidez de la interacción de las autoridades municipales para con sus gobernados.

En cuanto a su justificación, la evaluación que nos ocupa está alineada con el Plan Estratégico 2021-2027 de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato, estableciendo la vinculación con el impacto relativo a la *participación ciudadana, confianza ciudadana y democracia* (Código A2), mediante el cual se busca fortalecer la intervención ciudadana en las distintas etapas del ciclo de fiscalización, aunado a que se reconoce una asociación con la estrategia operativa de valor número 7 y su línea de acción número 10: *Diseñar e implementar mecanismos que permitan hacer eficiente la cobertura de las revisiones municipales, a través de la evaluación de la percepción de los servicios públicos.*

Dicho compromiso también se formalizó en el Programa General de Fiscalización 2023, incorporando la evaluación de los 46 municipios del Estado, mediante una revisión orientada a conocer la percepción ciudadana sobre los servicios públicos municipales.

En términos de temporalidad el alcance de la revisión abarcó el periodo comprendido de enero a diciembre del 2022 (también referido en las encuestas como: los últimos doce meses). En cuanto a la profundidad temática se revisaron los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, limpia y recolección de residuos sólidos urbanos y seguridad pública. De igual forma, se incluyó un componente para la valoración de la calidez y calidad de la gestión de los gobiernos municipales.

Por lo que hace al marco muestral se describen a detalle las características del diseño muestral y de la implementación de la encuesta *Cómo Andamos Guanajuato en la Calidad de los Servicios Públicos Municipales 2022.*

La unidad de análisis de *Cómo Andamos Guanajuato* fueron las y los residentes habituales de los 46 municipios del Estado. De lo anterior deriva que, la población objetivo fueron las personas de 18 años en adelante que se encontraron residiendo en alguno de los 46 municipios de Guanajuato al momento de la entrevista.

De acuerdo a las estimaciones del Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la población total del Estado ascendía a 6'166,934 habitantes. No obstante, para los propósitos de la evaluación, la población objetivo es equivalente a 4,188,942 individuos (mayores de edad).

En primer término, se empleó un diseño de muestreo estratificado para garantizar una representación adecuada para cada Municipio en función de su población mayor de edad.

En segunda instancia, se utilizó un muestreo por cuotas (no probabilístico) en relación con la edad y el sexo, buscando proporcionalidad en las respuestas para cada Municipio. Los grupos representados incluyeron mujeres y hombres de 18 a 29 años (jóvenes), de 30 a 59 años (adultos) y de 60 años en adelante (adultos mayores).

En cuanto al margen de error y la confiabilidad, se aplicaron parámetros comúnmente usados en el cálculo de muestras poblacionales, incluyendo un nivel de confianza del 97% para minimizar el riesgo de una muestra no representativa y una tolerancia de error del ±2%. Adicionalmente, se evaluó la confiabilidad del instrumento a través del coeficiente Alfa de Cronbach. El conjunto de ítems relacionados con los servicios públicos obtuvo $\alpha = 0.87$, mientras que los ítems asociados a la gobernanza registraron un $\alpha = 0.91$. Ambos resultados señalan una alta fiabilidad del cuestionario.

Derivado de lo anterior, se determinó un tamaño de muestra individual para cada municipio de Guanajuato, sumando un total de 4,101 entrevistas repartidas en los 46 municipios. Esta estrategia permitió contar con la cantidad necesaria de respuestas por Municipio para evaluar la percepción ciudadana en cada uno, con un nivel de representación estadísticamente aceptable.

En cuanto al trabajo de campo, el proceso de recopilación de datos se llevó a cabo en el periodo comprendido del 12 de julio al 19 de septiembre de 2023.

Las encuestas se aplicaron en puntos de alta afluencia peatonal bajo la modalidad presencial (cara a cara), cubriendo los 46 municipios del Estado. Para optimizar la captura de información y minimizar los riesgos de transcripción, se utilizaron dispositivos móviles para el registro de las respuestas.

Respecto a la representatividad, la muestra cubrió todos los municipios, asegurando una representación adecuada de la población a nivel estatal.

En cuanto al diseño de la encuesta, la Auditoría Superior del Estado contó con la colaboración de profesores investigadores de la División de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guanajuato. Como resultado de la colaboración, el diseño del instrumento enfrentó la validación de un grupo de expertos, fortaleciendo con ello la garantía de su calidad y pertinencia.

El instrumento de medición consta de un total de 60 reactivos, de los cuales 43 (71.7%) tienen la funcionalidad de evaluar la calidad de los servicios; y otros 12 (20%) procuran valorar la gestión gubernamental, considerando aspectos como atención al ciudadano, administración de recursos y relación con la comunidad; mientras que los 5 (8.3%) restantes se asocian a las características sociodemográficas de las personas encuestadas.

Se levantó un total de 4,273 encuestas, estableciendo para ello tres grupos de distribución.[5] Para el primero, que incorpora los cinco municipios que conforman el corredor industrial y que concentran la mayor cantidad de población (Grupo 1), se determinó una muestra que osciló entre las 119 y 871 encuestas. En otra agrupación de catorce municipios (Grupo 2), se aplicaron entre 60 y 100 encuestas. Para los veintisiete municipios restantes (Grupo 3), se estableció una muestra mínima de 55 encuestas.[6]

Por lo que hace a los datos generales de la población encuestada se refiere que participaron un total de 4,273 guanajuatenses. De acuerdo con los datos correspondientes a las características sociodemográficas de los participantes, el 43.7% son hombres y el 56.3% son mujeres. Por otra parte, los grupos etarios se encuentran representados de la siguiente forma: 29.2% son jóvenes de entre 18 y 29 años de edad cumplidos al momento de la encuesta, desagregando que el 58% son mujeres y el 42% son hombres. A ello le sigue la población adulta, es decir, personas de entre 30 y 59 años, quienes sumaron un total de 2,344 equivalente al 54.8% de las y los participantes; su desagregación por género estuvo representada por un 57.3% de mujeres y un 42.7% de hombres. La participación de las y los adultos mayores (de 65 años y más) acumuló una cifra de 682 personas, quienes estuvieron representados en 49.9% por hombres y 50.1% por mujeres.

---

[5] El Grupo 1 se integra por los municipios de León, Irapuato, Celaya, Silao de la Victoria y Salamanca; el Grupo 2, por Guanajuato, Pénjamo, Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional, San Miguel de Allende, San Felipe, Valle de Santiago, San Francisco del Rincón, Santa Cruz de Juventino Rosas, San Luis de la Paz, Manuel Doblado, Ocampo, Pueblo Nuevo, Xichú y Abasolo; y el Grupo 3, por los 27 municipios restantes.

[6] El número mínimo de 55 unidades se decidió debido a que el Teorema del Límite Central para poblaciones normales señala que una muestra tenderá a tener un comportamiento a una población normal a partir de 30/50 unidades muestrales, por lo que se consideró tomar un rango ligeramente superior.

En cuanto a los niveles de escolaridad de las y los participantes, un total de 92.7% contaron con algún nivel de escolaridad. En términos generales, del total de guanajuatenses encuestados, el 19.1% cuenta con primaria como máximo grado de estudios; el 35.7% con secundaria; el 25.6% con preparatoria; el 10.9% con licenciatura o equivalente y, el restante 1.4% con posgrado.

En relación a las zonas de residencia, las cifras registraron una participación de 2,502 (58.6%) personas que habitan en lugares dentro de las cabeceras municipales; 1,029 (24.1%) en zonas urbanas externas a la cabecera, mientras que las 640 (15%) restantes habitan en comunidades rurales.

Respecto a los antecedentes de la labor de fiscalización, estos ya se detallaron en el apartado correspondiente.

En cuanto al contexto de la política pública evaluada, se refiere que el Municipio libre es la base de la división territorial del Estado, de su organización política y administrativa, y como principio de legalidad la autoridad municipal puede hacer únicamente lo que la ley le concede, encontrándose dentro de sus atribuciones la de otorgar los servicios públicos.

En este orden de ideas, el servicio público *«es la institución jurídica administrativa en la que el titular es el Estado (municipio) y cuya finalidad consiste en satisfacer de manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de las prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado (municipio) o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará sujeta a normas y principios de derecho público»*.[7]

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en términos generales en su artículo 115 la base del Municipio a través de una organización política y administrativa, para lo cual ejercerá funciones jurisdiccionales, legislativas y administrativas, contando con personalidad jurídica y con facultades para manejar su patrimonio conforme a las leyes de la materia. En este sentido, respecto a la prestación de los servicios públicos, el Municipio está facultado para expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de

[7] Instituto de investigación Jurídica de la Universidad Autónoma de México (1985). Diccionario Jurídico Mexicano tomo IV. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1171/1.pdf.

observancia general dentro de su jurisdicción, que organicen la administración pública, regulen las materias, procedimiento, funciones y servicios públicos de su competencia.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción III consigna que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos, entre los que señala en los incisos a, b, c y h, agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; y seguridad pública. Atribución ratificada en la Constitución Política Local en su artículo 117, fracción III, inciso a, b, c y h.

El artículo 167, fracciones I, II, IX y XIV de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato establece entre los servicios públicos que estarán a cargo del Ayuntamiento los siguientes: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento, disposición final y aprovechamiento de residuos; y seguridad pública.

De igual forma, la referida ley contempla como uno de los derechos de los habitantes del Municipio, el utilizar los servicios públicos a cargo de este, estableciendo como atribución del Ayuntamiento la prestación de los mismos, en igualdad de condiciones a sus habitantes, en forma permanente, general, uniforme y continua, los cuales contribuyen a la protección de los derechos fundamentales.

Derivado de lo cual, la adecuada prestación de los servicios públicos es un reflejo del buen desempeño de la administración y de su satisfacción depende tanto la confianza como las expectativas sobre las capacidades de la administración por responder a las demandas planteadas por la ciudadanía para mejorar sus condiciones de vida.

En el rubro correspondiente a la Alineación de la Agenda 2030 con los servicios públicos, se señala que el desarrollo sostenible consiste en lograr un equilibrio entre la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades; precisando que para alcanzarlo, en 2015, los 193 estados que conforman la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, entre ellos México, acordaron la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, integrada por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas de alcance mundial, que

abarcan las vertientes de desarrollo económico, social y ambiental para lograr un progreso multidimensional.

Dicho compromiso internacional implicó que México, sus estados y municipios, así como diferentes actores sociales asumieran la corresponsabilidad para el logro de dicha Agenda, considerando de relevancia la identificación de la vinculación de los objetivos y metas de la misma en relación con los servicios objeto del informe de resultados materia del presente dictamen.

El criterio tomado en cuenta, mediante el cual se considera que hay un vínculo entre las facultades municipales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, deriva directamente del cumplimiento de alguna de sus metas. Es así que, de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible por lo menos en 8, existe alguna meta que guarda relación con la prestación de servicios públicos de calidad, como son los siguientes: 1, Fin de la Pobreza; 3, Salud y Bienestar; 6, Agua Limpia y Saneamiento; 7, Energía Asequible y no Contaminante; 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles; 12, Producción y Consumo Responsables; 13, Acción por el Clima; y 16, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

Respecto a las metas, la alineación directa se ajusta con 11 de ellas, como son: 1.4, garantizar el acceso a los servicios básicos; 3.9, reducción de enfermedades derivadas de la contaminación; 6.1 y 6.3, enfatizadas en la gestión y tratamiento del agua; 7.1 y 7.2, que abordan el uso y acceso a energías; 11.1, relacionada con las atribuciones de los municipios para promover ciudades sostenibles. También se encuentra relación con las metas 12.4 y 12.5, enfocadas a una gestión adecuada de residuos; 13.2, orientada a integrar medidas contra el cambio climático; y 16.1, relativa a la reducción de violencia.

Por otra parte, se refiere que si bien alcanzar el desarrollo sostenible es una labor que demanda participación de los tres ámbitos de gobierno, el rol de los municipios cobra especial relevancia en el logro de la Agenda 2030, pues su implementación desde el primer nivel de gobierno es la base para un enfoque más cercano a la población y a los desafíos a los que se enfrentan.

En el apartado correspondiente al contexto estatal de los servicios públicos se refiere que, la gestión de los servicios públicos se ha sustentado en esquemas normativos que regulan su operación, con la intención de fortalecer y garantizar la cobertura en igualdad de condiciones, la continuidad en el suministro, los atributos que definan su calidad, entre otros. No obstante, en Guanajuato sólo 7 de cada 10 municipios cuentan con reglamentación operativa, debidamente aprobada, para

gestionar las acciones clave en la prestación de los servicios. Destacando además que, en aquellos casos en que se cuenta con la existencia de normativa, el promedio de desactualización ronda en los 8.4 años de antigüedad.

Aunado a lo anterior, se señala que las administraciones municipales se han visto superadas por factores como el aumento en el número de habitantes y la tecnología. Respecto al incremento de la población, en el año 2000 Guanajuato contaba con un total de 4.7 millones de personas y pasó al 2020 a 6.1 millones, lo que representa un aumento del 30% en relación con el periodo de referencia, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.[8]

También se establece que complementariamente, para la comprensión de la situación que guardan los servicios públicos en el Estado, se realizó un análisis del contenido de los instrumentos de planeación estatal en el largo, mediano y corto plazo, de la exposición de motivos que dieron origen a su normativa de implementación, así como un análisis de fenómenos relacionados con los servicios, mismos que fueron identificados en documentos e información de fuentes públicas oficiales.

Del citado análisis se identificó que, en los instrumentos de planeación, normativa y documentación, en la agenda gubernamental del Estado se reconocen problemáticas asociadas a cada servicio, las que imposibilitan o dificultan la eficiencia y eficacia con la que se proporcionan dichos servicios a la población y son la base para las estrategias y líneas de acción a implementar por las administraciones municipales en turno.

Respecto a los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, se refiere que los planes a largo y mediano plazo del estado de Guanajuato reflejan diversas situaciones, entre ellas, escasez del agua, falta de cobertura del servicio de agua y drenaje, incremento en la demanda de los servicios públicos y sobreexplotación de los mantos acuíferos.

Por otra parte, las condiciones del servicio de alumbrado público reflejaron que permanece un reto para consolidar el uso de energías más favorables con el ambiente, que a su vez permitan la disminución de costos y la optimización de recursos públicos. En esta materia también se advirtieron diversas situaciones asociadas a la existencia de localidades sin cobertura, teniendo consecuencias como el incremento de la inseguridad.

---

[8] Censos de Población y Vivienda de 2000 y 2020, emitidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Asimismo, en cuanto al servicio de limpia y recolección de basura, se observó la preocupación por el incremento en la generación de residuos sólidos urbanos, debido al rápido crecimiento de estas zonas y por la inadecuada disposición final de la basura, derivado de que el Estado no cuenta con sitios e infraestructura técnica y ambientalmente adecuada para la disposición final, ya que sólo el 82% de los residuos generados son dispuestos en sitios con infraestructura adecuada, con control de acceso, equipo de compactación, manejo de lixiviados, control de biogás, entre otros.

En tal sentido, se refiere que, desde la primera edición de la evaluación correspondiente al ejercicio fiscal de 2021, se identificó que, no en todos los municipios del Estado se cuenta con sitios adecuados de disposición final de residuos sólidos, por lo que una cantidad considerable de desechos que se tiran a cielo abierto aumentan la posibilidad de contaminación de suelo, agua, aire y los puntos de fuentes de infección. En el recuento de la evaluación 2022, materia del presente dictamen se identificó que, aproximadamente el Estado cuenta con 44 sitios de disposición final, de los cuales, se tiene que 16 son rellenos sanitarios, 13 son sitios controlados y 15 son sitios no controlados (botaderos).

En el caso de la seguridad pública se establece que, conviene reconocer que, se trata de una función de responsabilidad compartida entre todos los niveles de gobierno e involucra la intervención de diversos actores, inclusive la propia ciudadanía. Por lo anterior, del análisis realizado, se observó que al cierre del año 2022 se registró una incidencia delictiva equivalente a 141,340[9] carpetas de investigación, lo que representa un incremento de 4.9% en comparación con 2021.

Por su parte, se señala que, en relación a la dimensión de la calidad, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021, reportó que el 31.5% de la población de 18 años y más refirió que la policía de su ciudad contribuye a generar sensación de seguridad, mientras que el porcentaje de satisfacción con la función de la policía fue de 26.3%.

En este apartado se reconoció que el porcentaje de la población de 18 años y más satisfecha con el servicio de alumbrado público fue del 53.1%. El porcentaje de la población satisfecha con el servicio de recolección de basura fue del 83.6%, 74.3% con el servicio de agua potable y el 58.4% con el servicio de drenaje y alcantarillado. La citada Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021 también reportó que, sólo el 59.4% de la población se sintió satisfecha con la

[9] Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2022).

calidad de los servicios públicos básicos y de los servicios públicos bajo demanda. En tanto que, el porcentaje de la población de 18 años y más que se sintió satisfecha al realizar trámites, pagos y solicitudes de servicios fue cercano al 83.7%. Por lo anterior, en términos generales, se estimó que el porcentaje de satisfacción con los servicios provistos por el Municipio fue del 55.5%.

Es de destacar que, aunque el resultado reportado para Guanajuato se encuentra en valores cercanos al 50%, esta cifra es superior en 13 puntos porcentuales a la media nacional, que para ese año se registró en 42.5%.[10]

Finalmente, se refiere que la multicitada encuesta nacional reporta el nivel de confianza sobre los gobiernos municipales o alcaldías, utilizando para tal efecto una escala de cero a diez (donde cero es nada y diez es completamente). Al respecto, el resultado de 2021 para los municipios del Estado fue de 5.7 puntos, mientras que, la calificación promedio nacional fue de 5.9 puntos.

Por lo que hace al contexto municipal de los servicios públicos se refiere que, el municipio de Pénjamo, Gto., está constituido por un total de 497 localidades, las cuales se distribuyen en una superficie de 1,561.1 km², lo que representa el 5.1% de la extensión territorial del Estado de Guanajuato.

También se refiere que, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los datos sociodemográficos señalan que el municipio de Pénjamo, Gto., cuenta con una población de 154,960 habitantes. El dato de población, desagregado por sexo, registró 80,543 mujeres y, un total de 74,417 hombres. En cuanto a los hogares, se reportó la existencia de 39,604 viviendas habitadas en el Municipio.

Respecto de las capacidades institucionales y organizacionales de la administración pública municipal, se destaca la importancia de contar con un reglamento vigente que regule la gestión de los servicios públicos municipales. Por lo tanto, se analizó la disponibilidad y la vigencia de los reglamentos de las dependencias administrativas a cargo de la prestación de dichos servicios, señalando que en el caso de los servicios públicos de agua potable y drenaje existe un reglamento aprobado en 2015; por lo que hace al servicio de limpia y

[10] Los datos se encuentran disponibles en los informes estatales derivados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021, bajo el concepto denominado: promedio de satisfacción con los servicios públicos provistos por el municipio. Cabe resaltar que, para este caso, no se toman en cuenta diez entidades federativas (Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Guerrero, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán), ya que estos tomaron a cuenta el grado de satisfacción con los servicios públicos provistos por la entidad federativa (esto es, se omitió la desagregación municipal).

recolección de basura existe un reglamento aprobado en 1996 y respecto al servicio de seguridad pública el reglamento se aprobó en 2016. Sin embargo, en cuanto al servicio de alumbrado público no se cuenta con un reglamento.

De igual forma, se establece respecto al servicio público de recolección de basura, que la administración municipal de Pénjamo, Gto., manifestó si contar con sitios de disposición final. No obstante, por lo que hace al cumplimiento de las características operativas de acuerdo con la NOM-083[11], la referida administración municipal no cumple lo referente a que la compactación alcance la densidad establecida; que los residuos sean cubiertos de forma adecuada; y que existan las medidas de control para evitar el ingreso de residuos peligrosos.

Como antecedente a los resultados de la evaluación materia del presente dictamen, se refiere que la evaluación ciudadana que obtuvo el municipio de Pénjamo, Gto., en el ejercicio 2021 -línea base-, con el siguiente resumen de calificaciones: agua potable 8.4, por arriba de la media estatal; drenaje 8.6, por arriba de la media estatal; alcantarillado 8.6, por arriba de la media estatal; alumbrado público 8.1, por arriba de la media estatal; limpia 7.1, por debajo de la media estatal; recolección de residuos 7.5, por debajo de la media estatal; y seguridad pública 6.7, por arriba de la media estatal.

En este orden de ideas, se establece que, la consideración de los resultados de ambas evaluaciones y los posteriores ejercicios, posibilitarán comparar el nivel de satisfacción de la ciudadanía en momentos diferentes, permitiendo a las administraciones públicas municipales reconocer los avances o retrocesos en la gestión de la calidad de los servicios públicos.

En complemento al resumen de los resultados se establece el avance reportado sobre las lecciones aprendidas derivadas de la evaluación del ejercicio 2021. Para el caso de la administración municipal de Pénjamo, Gto., se señala que se aceptaron las medidas sugeridas consistentes en: fortalecer o adaptar un Sistema de Gestión de Calidad; fortalecer el componente de la información y comunicación en el Sistema de Control Interno; sensibilizar la dimensión de la calidad en las fases del ciclo presupuestario; e incentivar la modernización de trámites, comunicación y cercanía con la ciudadanía, las cuales tienen un progreso, la primera, tercera y cuarta del 61 al 80% y la segunda, del 41 al 60%.

---

[11] Información proporcionada por el municipio mediante respuesta a requerimiento de información.

b) Resultados de la evaluación

En esta parte se señala que el objetivo general y los objetivos específicos de la evaluación se desarrollaron a partir de diez resultados, mismos que se agrupan en función de la vertiente de desempeño y los alcances temáticos para cada uno de los servicios públicos revisados, conforme a lo siguiente:

¿Cómo andamos en la calidad de los servicios públicos?:

1. Evaluación ciudadana del agua potable y drenaje.
2. Evaluación ciudadana del alcantarillado.
3. Evaluación ciudadana del alumbrado.
4. Evaluación ciudadana de la limpia.
5. Evaluación ciudadana de la recolección de basura.
6. Evaluación ciudadana de la seguridad pública.

¿Cómo andamos en la confianza y calidez de la gobernanza local?:

7. Percepción ciudadana sobre la cercanía de los gobiernos locales.
8. Percepción ciudadana sobre el uso de los recursos municipales.
9. Percepción ciudadana e interés sobre los asuntos públicos municipales.
10. Percepción ciudadana sobre la priorización de las problemáticas locales.

Es así, que se presentan los resultados de la revisión realizada en la vertiente de calidad de los servicios públicos, con base en las encuestas de opiniones ciudadanas; indagaciones con funcionarias y funcionarios municipales e inspecciones a información pública de oficio con alcance a repositorios de información estadística relacionada con la materia. Por su parte, los procedimientos consistieron en análisis estadísticos para la determinación de frecuencias y medidas de tendencia central, así como análisis cruzados para la estimación de relaciones significativas entre variables, principalmente.

Respecto al Resultado número 1, relativo a la evaluación ciudadana de los servicios de agua potable y drenaje, se señala que, de acuerdo con la opinión registrada para cada uno de los 46 municipios del Estado, la media estatal sobre la evaluación ciudadana otorgada a los servicios de agua potable y drenaje durante el periodo evaluado fue de 7.8 puntos, concluyendo que la calificación otorgada al municipio de Pénjamo, Gto., es de 8 para ambos servicios, por lo que los ubica en una posición superior al promedio estatal registrado para el año 2022. No obstante, dichas calificaciones son inferiores a las otorgadas por la ciudadanía en el año 2021.

En el Resultado número 2, referido a la evaluación ciudadana del servicio de alcantarillado, se refiere que, de acuerdo con la opinión registrada para cada uno de los 46 municipios del Estado, la media estatal sobre la evaluación ciudadana otorgada al servicio de alcantarillado durante el periodo evaluado fue de 6.7 puntos, concluyendo que la calificación otorgada al municipio de Pénjamo, Gto., es de 7, por lo que lo ubica en una posición superior al promedio estatal registrado para el año 2022. Sin embargo, la referida calificación es inferior a la otorgada por la ciudadanía en el año 2021.

Por lo que hace al Resultado número 3, correspondiente a la evaluación ciudadana del servicio de alumbrado público, se refiere que, de acuerdo con la opinión registrada para cada uno de los 46 municipios del Estado, la media estatal sobre la evaluación ciudadana otorgada a dicho servicio durante el periodo evaluado fue de 7.6 puntos, concluyendo que la calificación otorgada al municipio de Pénjamo, Gto., es de 7.7, por lo que lo ubica en una posición superior al promedio estatal registrado para el año 2022. No obstante, la citada calificación es inferior a la otorgada por la ciudadanía en el año 2021.

En el Resultado número 4, relativo a la evaluación ciudadana del servicio de limpia, se señala que, de acuerdo con la opinión registrada para cada uno de los 46 municipios del Estado, la media estatal sobre la evaluación ciudadana otorgada a dicho servicio durante el periodo evaluado fue de 7 puntos, concluyendo que la calificación otorgada al municipio de Pénjamo, Gto., es de 6.5, por lo que lo ubica en una posición inferior al promedio estatal registrado para el año 2022. Esta calificación también es inferior a la otorgada por la ciudadanía en el año 2021.

Respecto al resultado número 5, referido a la evaluación ciudadana del servicio de recolección de basura, se establece que, de acuerdo con la opinión registrada para cada uno de los 46 municipios del Estado, la media estatal sobre la evaluación ciudadana otorgada a dicho servicio durante el periodo evaluado fue de 8.1 puntos, concluyendo que la calificación otorgada al municipio de Pénjamo, Gto., es de 7.2, por lo que lo ubica en una posición inferior al promedio estatal registrado para el año 2022. Dicha calificación también es inferior a la otorgada por la ciudadanía en el año 2021.

En el Resultado número 6, referente a la evaluación ciudadana de la seguridad pública, se refiere que, de acuerdo con la opinión registrada para cada uno de los 46 municipios del Estado, la media estatal sobre la evaluación ciudadana otorgada a dicho servicio durante el periodo evaluado fue de 6.6 puntos, concluyendo que la calificación otorgada al municipio de Pénjamo, Gto., es de 6.3, por lo que lo ubica en una posición inferior al promedio estatal registrado para el año 2022. Esta calificación también es inferior a la otorgada por la ciudadanía en el año 2021.

Es así que, en el caso de la calificación de 4 servicios, el municipio de Pénjamo, Gto., se ubicó en una posición por arriba del promedio estatal; y en 3 servicios se ubicó por debajo del promedio estatal.

En cuanto a la vertiente correspondiente a la Confianza y Calidez de la Gobernanza Local, se refiere que el Banco Interamericano de Desarrollo ha reconocido que existe un vínculo directo entre confianza, calidad y eficiencia.[12]

Es así, que atendiendo a dicho contexto se incorporó en la evaluación materia del presente dictamen, una serie de resultados que buscan informar sobre *¿Cómo andamos en la gobernanza local?,* con alcance a la actitud de cercanía mostrada por los gobiernos municipales, la confianza ciudadana, la percepción en el manejo de los recursos públicos, el optimismo y conocimiento sobre el quehacer de las alcaldías, así como las principales preocupaciones de sus habitantes, obteniéndose los siguientes Resultados:

[12] Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). Simplificando vidas: calidad y satisfacción con los servicios públicos. BID.

Resultado número 7, relativo a la percepción ciudadana sobre la cercanía de los gobiernos locales, del cual se desprende que las autoridades del municipio de Pénjamo, Gto., manifestaron que, tanto la cercanía como la comunicación con su ciudadanía es un asunto que consideran muy importante; y que se contemplaron políticas, estrategias, acciones o programas en sus instrumentos de planeación para favorecer una relación cercana con sus habitantes.

En el caso de la opinión de la ciudadanía, el 23.4% de las y los encuestados evaluaron positivamente que la persona titular de la presidencia municipal ha mostrado una actitud de cercanía con la población y el 68.1% opinó lo contrario. Asimismo, el 27.7% de las personas encuestadas afirmaron encontrarse satisfechas con la cercanía que muestra la administración actual del Municipio; y en el caso de la calificación otorgada para evaluar el grado de cercanía que muestra el personal de la administración pública municipal de Pénjamo, Gto., fue una calificación promedio de 4.8 sobre 10.

En el Resultado número 8, referente a la percepción ciudadana sobre el uso de los recursos municipales, las autoridades del municipio de Pénjamo, Gto., manifestaron que, se priorizaron políticas, estrategias, acciones o programas en sus instrumentos de planeación para favorecer el cuidado del buen uso del presupuesto. Y en el caso de la ciudadanía se obtuvo que el 33% manifestó un grado positivo de satisfacción con la forma en la que el Municipio destina los recursos públicos en la comunidad. De igual forma, las personas encuestadas otorgaron una calificación promedio de 5.3 sobre 10 respecto al uso y manejo de los recursos públicos en el Municipio.

En el Resultado número 9, correspondiente a la percepción ciudadana e interés sobre los asuntos públicos municipales, se determinó que el 27.7% de las personas encuestadas aseguraron tener un conocimiento significativo sobre los quehaceres de su gobierno local. Por otra parte, respecto al orgullo de vivir en el Municipio, la calificación promedio otorgada por las personas encuestadas fue equivalente a 7.8 sobre 10. Lo anterior, en el entendido de que una calificación alta es indicio de un arraigo consolidado, que a su vez implica que las personas se sienten insertadas social y culturalmente, y que por lo tanto se sienten unidas a su entorno. Por lo contrario, las calificaciones medias y bajas pueden resultar en una actitud de apatía o indiferencia, acrecentando con ello las brechas de confianza y de satisfacción.

Finalmente, por lo que hace al Resultado número 10, referido a la percepción ciudadana sobre la priorización de las problemáticas locales, se concluyó que los temas clave que requieren de una mayor atención por parte de la administración municipal de Pénjamo, Gto., son la inseguridad, el desempleo, la pobreza y la corrupción, en razón de que fueron señalados con mayor frecuencia por parte de las personas encuestadas.

c) Lecciones aprendidas

En este apartado se determinaron las siguientes sugerencias:

1. Incorporar indicadores de calidad a las Matrices de Indicadores para Resultados.

Al respecto, se establece que las áreas encargadas de planificar, operar, monitorear y reglamentar la prestación de los servicios públicos en el Municipio tienen la oportunidad de fortalecer las actividades de seguimiento orientadas a la gestión de la calidad de los servicios públicos municipales. Por lo que se considera idóneo que las administraciones públicas municipales en turno establezcan indicadores para monitorear la dimensión de la calidad de los servicios públicos, los cuales se distinguen por evaluar tanto los atributos de los servicios producidos respecto a normas o estándares, como la percepción que ciudadanas y ciudadanos tienen sobre las condiciones y características en que los reciben.

En ambos casos, se considera que el valor -utilidad- de los indicadores de calidad recae en la capacidad para comprender y gestionar el bienestar de la ciudadanía usuaria y el impulso de la mejora continua de la forma en que se prestan los servicios. En ese sentido, su ámbito de desempeño es un híbrido entre eficiencia y eficacia, en atención a que los resultados permiten conocer una aproximación sobre la capacidad de la Administración para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios.

Asimismo, se precisan algunas cuestiones metodológicas a tener en cuenta sobre los indicadores de calidad, considerando conveniente distinguir entre indicadores objetivos y subjetivos. Los primeros, orientados a monitorear los atributos y las características de los servicios; y los segundos, para dar seguimiento a la satisfacción de las y los usuarios.

Por otra parte, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el alcance de la medición de la calidad puede abordar diferentes perspectivas, como son la oportunidad, la accesibilidad, la continuidad y precisión en la entrega, la percepción del usuario, así como la comodidad y cortesía en la atención.[13]

En esta parte también se reconoce que la estimación de dichas variables puede realizarse mediante métodos cualitativos y cuantitativos de recolecta de información, como encuestas de satisfacción o el procesamiento de la información recibida a través de los buzones de quejas, por mencionar algunos.

Asimismo, se sugiere que los indicadores de calidad se asocien a niveles de Componente y Propósito -en el contexto de las Matrices de Indicadores para Resultados- en razón de que se miden los atributos de los servicios generados y entregados a la población usuaria; así como la percepción que tienen estos sobre la atención de sus expectativas de consumo. Es así, que para cada indicador se debe de contar con una ficha técnica que contenga por lo menos: nombre, definición, método de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida y metas, de acuerdo a lo establecido en los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

Finalmente, en este apartado se reitera que la decisión de incluir las diferentes dimensiones, entre ellas la calidad, depende de las áreas operativas, las que deben concientizarse sobre el hecho de que los indicadores, más que un elemento para la fiscalización, deben ser vistos como herramientas de aprendizaje para la toma de decisiones.

2. Actualizar y complementar el marco normativo.

En este apartado se refiere que los municipios, de conformidad a las facultades establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen la atribución de emitir reglamentos, cuya importancia radica en la organización de las tareas constitucionales encomendadas a la administración pública municipal, para el caso concreto, la prestación de los servicios públicos. Dichos reglamentos pueden emitirse para cada tipo de servicio, como son: agua

[13] Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2013). Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. México, DF: CONEVAL.

potable, drenaje, alumbrado público, limpia, recolección de basura, seguridad pública, entre otros.

Es así que para que un reglamento cumpla con su finalidad, se requiere que el mismo contenga, como elementos mínimos los siguientes: Disposiciones generales; atribuciones y obligaciones de las autoridades; forma de prestación del servicio; derechos y obligaciones de las personas usuarias del servicio; disposiciones generales de la prestación del servicio; conductas u omisiones que se consideran faltas al reglamento, así como las sanciones que resultan aplicables; medios de defensa de los usuarios para combatir las resoluciones de la autoridad encargada de dotar el servicio; y los artículos transitorios.[14]

En razón de lo anterior, es indispensable que los municipios cuenten con un reglamento para la prestación de los servicios públicos municipales, o en su caso actualizarlo, para otorgar certeza de la gestión pública sobre su prestación y brindar confianza a la ciudadanía. Con ello se da cumplimento además a las normas oficiales mexicanas; y se atienden las necesidades de las y los habitantes que reciben o requieren de dichos servicios.

De igual forma, se destaca que, aun cuando las dependencias y entidades de la administración pública municipal cuenten con un reglamento, se requiere de un manual de procedimientos que complemente la operatividad y el seguimiento de su desempeño.

Es así, que se considera de suma importancia llevar a cabo la implementación o el fortalecimiento de un Manual de Procedimientos, con alcance a la prestación de servicios públicos, ya que constituye el instrumento en el que se describen los procedimientos para su operatividad de manera secuencial y cronológica, así como la definición de las actividades a realizar, los plazos y los actores que intervienen; además de considerar las unidades administrativas y el personal interno o externo que intervienen en los procesos.[15]

---

[14] Manual para la elaboración de Reglamentos Municipales "Tipo", emitido por el INAFED, consultable en el vínculo electrónico https://www.gob.mx/inafed/documentos/manual-para-la-elaboracion-de-reglamentos-municipales-tipo?idiom=es

[15] Guía Técnica para la Elaboración de Manuales de Procedimientos emitida por el gobierno del Estado de México, consultable en el vínculo electrónico: https://www.edomex.gob.mx/sis/newweb/pdf/guia_procedimientos.pdf

De igual forma se señala que las administraciones públicas municipales tienen la responsabilidad permanente de la elaboración, revisión y, en su caso, la actualización de los sistemas y procesos de trabajo de las dependencias y entidades municipales, a fin de atender de forma oportuna, sencilla, ágil y directa la demanda ciudadana de proveer bienes y servicios de calidad mediante el establecimiento de estándares; es decir, que reúnan las condiciones o requisitos que exige la sociedad, así como facilitar el cumplimiento de obligaciones de ley y reglamentarias. De lo anterior, se desprende que contar con manuales actualizados, permite no caer en la improvisación de actividades, que conlleven a errores de origen sistémico que impidan la consecución del objetivo principal, que es el de otorgar servicios públicos de calidad para la ciudadanía.

Por otra parte, se establece que se debe tomar consciencia respecto de la trascendencia de las 2 sugerencias formuladas por la Auditoría Superior del Estado, que resultan de especial importancia para fortalecer la gestión de la calidad en los servicios públicos municipales, así como las características clave de la gobernanza local, dependiendo su consolidación de las decisiones que tomen las administraciones públicas municipales.

Además de las lecciones referidas, persiste la oportunidad de seguir fortaleciendo el conjunto de sugerencias derivadas de la evaluación realizada al ejercicio fiscal 2021, las cuales se resumen en los siguientes términos:

- Fortalecer o adoptar un Sistema de Gestión de Calidad con alcance a la prestación de los servicios públicos;

- Fortalecer el componente de la información y comunicación en el Sistema de Control Interno;

- Sensibilizar la dimensión de la calidad en las fases del ciclo presupuestario; e

- Incentivar la modernización de trámites, comunicación y cercanía con la ciudadanía.

También se señala que, en el apartado correspondiente al contexto municipal, se ha establecido el grado de avance reportado por la administración municipal en funciones al momento de la evaluación; no obstante, el estado deseable debería de ser una implementación optimizada, lo que implica encontrar su mejor funcionamiento para obtener buenos resultados, por lo que aún quedan pendientes por atender.

De igual forma, se precisa que los resultados y aprendizajes derivados de la evaluación no deben ser interpretadas como fallas o incumplimientos por parte de las autoridades municipales, ya que la calidad de un servicio no solamente responde a requisitos normativos objetivos, sino que la calidad ha sido observada bajo un análisis subjetivo, a partir de la satisfacción de las y los usuarios.

Finalmente, se establece que las lecciones aprendidas son enunciativas, más no limitativas, las cuales surgen de los referentes bibliográficos consultados y son motivados por los hallazgos y resultados generales (no particulares) de la evaluación materia del presente dictamen, por lo que las autoridades pueden optar, inclusive, por atender medidas alternativas que les resulten de mayor efectividad, según el contexto, los recursos y las capacidades disponibles.

d) Conclusión General

En esta parte se establece un resumen de los resultados de la evaluación practicada a la administración pública municipal de Pénjamo, Gto., considerando la calificación promedio otorgada por la ciudadanía y el estado que guarda en comparación con la media estatal determinada.

Al respecto, para efectos metodológicos se refiere que los valores que se encuentran entre 9 y 10 pueden ser interpretados como indicativo de fidelidad por parte de los ciudadanos-usuarios, es decir, se trata del nivel de satisfacción más alto. Los valores que se encuentran entre 7 y 8 son muestra de neutralidad o indiferencia. En tanto que los valores entre 1 y 6 son indicativo de insatisfacción, no siendo resultados favorables, ya que se alejan de la expectativa de la ciudadanía y, en consecuencia, no ayudan a cerrar la brecha de la desconfianza.

Es así, que la confianza de las personas en las instituciones públicas se moldea por sus experiencias con los servicios públicos que reciben. Si la percepción promedio acerca de estos servicios es positiva, las y los ciudadanos también manifiestan una mayor confianza institucional.

Como parte de las reflexiones finales, el Órgano Técnico reitera que el correcto funcionamiento de los servicios públicos influye directamente en la calidad de vida de las y los ciudadanos. Por lo tanto, es primordial que se garantice su óptima operación, continuidad y equidad, procurando una cobertura completa y accesible para toda la población del Municipio.

Finalmente, se refiere que, conocer la percepción ciudadana sobre estos servicios es fundamental para tomar decisiones gubernamentales informadas. En razón de lo cual los resultados expuestos en la evaluación materia del presente dictamen tienen la oportunidad de ser considerados por las autoridades responsables, con el propósito de ajustar, complementar o actualizar las fases de planeación, programación, ejercicio y seguimiento de los recursos asociados a la prestación de servicios públicos.

IV. Conclusiones:

Como ya lo habíamos señalado en párrafos anteriores, el artículo 38 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato establece que los informes de resultados únicamente podrán ser observados por las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso, cuando no se observen las formalidades esenciales del proceso de fiscalización.

En este sentido, quienes integramos esta Comisión analizamos el informe de resultados materia del presente dictamen, considerando la hipótesis referida en el precepto anteriormente señalado.

Por otra parte, existe en el informe de resultados la constancia de que este se notificó al sujeto fiscalizado a fin de que surtiera los efectos legales correspondientes. En tal virtud, se considera que fue respetado el derecho de audiencia o defensa por parte del Órgano Técnico.

Asimismo, del informe de resultados podemos inferir que el Órgano Técnico en el desarrollo del procedimiento de evaluación dio cumplimiento a las formalidades esenciales que la misma Ley establece para el proceso de fiscalización, al haberse practicado una evaluación al desempeño que estaba contemplada en el Programa General de Fiscalización 2023, aprobado por el Auditor Superior del Estado. Asimismo, la evaluación se efectuó atendiendo a lo establecido en la normatividad aplicable en la materia.

En este orden de ideas, como se desprende del informe de resultados, la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato en su Plan Estratégico 2021-2027 estableció el compromiso por crear mecanismos de evaluación, estudios e investigaciones, en materia de políticas públicas, para ampliar el impacto y valor público de la fiscalización, a través de diversas líneas de acción y estrategias operativas.

Tanto las evaluaciones como las auditorías son herramientas de gran utilidad para respaldar la toma de decisiones sobre la forma y los resultados del manejo de los recursos públicos; sin embargo, como ya se estableció es necesario reconocer sus diferencias para ayudar a garantizar un uso eficaz de cada herramienta y, como resultado, contribuir a la toma de decisiones de calidad.

Evaluar no solo es un proceso analítico, sino también un proceso de reflexión para valorar si las determinaciones tomadas por las autoridades involucradas en una determinada intervención han tenido como resultado la atención efectiva del problema que la justifica. Mediante la evaluación al desempeño se pretende contribuir a la generación de información útil para mejorar aspectos sobre su definición, implementación y resultados.

Es así que, a partir del presente año 2023, dicho mecanismo de evaluación a cargo de la Auditoría Superior del Estado adoptó el nombre de *Cómo Andamos Guanajuato en la Calidad de los Servicios Públicos*. Lo anterior, derivado de los resultados y la gran aceptación mostrada por las personas usuarias en su edición piloto, del año 2022, por lo que se apostó por la sostenibilidad de dicho proyecto, con el objetivo de consolidarse como un espacio objetivo y confiable para que tanto la ciudadanía como los gobiernos, se informen constructivamente sobre los retos, logros y expectativas de los temas prioritarios de la agenda pública municipal.

Mediante el referido proyecto la ciudadanía conocerá el compromiso y los resultados de las administraciones públicas municipales respecto a la calidad en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia y recolección de residuos y de la función de seguridad pública.

Por lo anterior, podemos concluir que la evaluación representa un producto de mayor profundidad entre las diversas labores de fiscalización, pues su realización permitirá incentivar cambios en los gobiernos en este caso municipales; y la posiciona como un proceso de aprendizaje para los actores involucrados en la configuración de las intervenciones públicas, a partir de la reflexión crítica sobre los aciertos, oportunidades y errores. Lo anterior, nos permitirá diagnosticar debilidades, fortalezas y oportunidades de las administraciones públicas municipales en cuanto a los avances en la implementación de la gestión para resultados para el desarrollo, así como en la implementación de la Agenda 2030 del desarrollo sostenible en las políticas locales.

Es así que el informe de resultados materia del presente dictamen es de gran relevancia e impacto en la función de fiscalización, pues considera la percepción ciudadana sobre el quehacer gubernamental en el ámbito municipal, en el caso que nos ocupa respecto a la prestación de los servicios públicos a cargo del Municipio, lo que contribuirá al fortalecimiento y a mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos municipales en beneficio de la ciudadanía.

Finalmente, es de destacar que el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 está presente en el dictamen puesto a su consideración, pues el mismo incide de manera directa en los Objetivos 1, Fin de la Pobreza; 3, Salud y Bienestar; 6, Agua Limpia y Saneamiento; 7, Energía Asequible y no Contaminante; 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles; 12, Producción y Consumo Responsables; 13, Acción por el Clima; y 16, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

En razón de lo anteriormente señalado, concluimos que el informe de resultados de la evaluación de desempeño sobre la percepción ciudadana de los servicios públicos denominada *Cómo Andamos Guanajuato en la Calidad de los Servicios Públicos* practicada a la administración municipal de Pénjamo, Gto., por el ejercicio fiscal del año 2022, debe sancionarse por el Congreso en los términos presentados por la Auditoría Superior del Estado y proceder a su aprobación, considerando que no se presenta el supuesto contenido en el artículo 38 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, razón por la cual no podría ser observado por el Pleno del Congreso.

Por lo expuesto, con fundamento en el artículo 204 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, nos permitimos someter a la consideración de la Asamblea, la aprobación del siguiente:

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

ACUERDO

Único. Con fundamento en el artículo 63 fracción XIX de la Constitución Política para el Estado, en relación con los artículos 5, fracción IV de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato y 18, segundo párrafo y 28 del Reglamento de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, se aprueba el informe de resultados formulado por la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato de la evaluación de desempeño sobre la percepción ciudadana de los servicios públicos denominada *Cómo Andamos Guanajuato en la Calidad de los Servicios Públicos* practicada a la administración municipal de Pénjamo, Gto., por el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre del ejercicio fiscal del año 2022.

Se ordena dar vista del informe de resultados al ayuntamiento del municipio de Pénjamo, Gto., a efecto de que las sugerencias derivadas de la evaluación puedan considerarse en la implementación de una política de gestión de la calidad en la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

De conformidad con el artículo 37, fracción VI de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, remítase el presente acuerdo junto con su dictamen y el informe de resultados a la Auditoría Superior del Estado, para efectos de su notificación.

Guanajuato, Gto., 6 de noviembre de 2023
La Comisión de Hacienda y Fiscalización

Diputado Víctor Manuel Zanella Huerta

Diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia

Diputado Miguel Ángel Salim Alle

Diputado José Alfonso Borja Pimentel

Voto en contra

Diputada Alma Edwviges Alcaraz Hernández

La presente hoja forma parte del dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización, relativo al informe de resultados de la evaluación de desempeño sobre la percepción ciudadana de los servicios públicos denominada *Cómo Andamos Guanajuato en la Calidad de los Servicios Públicos* practicada a la administración municipal de Pénjamo, Gto., por el ejercicio fiscal del año 2022.