



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.

**“EL PROGRAMA AGENDA DESDE LO
LOCAL: UN ANÁLISIS DE SU VALOR
PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

PRESENTA
PIÑA PULIDO FABIÁN

DIRECTOR DE TESIS:
DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ



MÉXICO, D.F.

2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mi madre Esther.

Porque que con tus consejos me enseñaste a ser una persona de valor, por la constante motivación a lo largo de mi vida, pero sobretodo por tu comprensión y tu infinito amor.

A mi padre Néstor.

Por ser un ejemplo de perseverancia y valor, porque me enseñaste la importancia de ser un hombre justo y dedicado. Pero más que todo por tu amor.

A mi hermana Gabriela.

Porque siempre has creído en mi y me has dado todo tu apoyo en momentos difíciles y compartido mis alegrías.

A mi hermano Néstor Arturo.

Contigo siempre he tenido momentos divertidos y de humor, cuestión imprescindible para tomar una actitud diferente ante la vida, incluso en situaciones muy difíciles.

A mi sobrino, Nestorín.

Porque eres inspiración, esperanza y el deseo de salir adelante.

A ti, Diana Carina.

Porque a pesar de las dificultades siempre me apoyas y animas para enfocarme en lo que es importante.

A mi amigo Daniel Escalona.

Por ser aquel que ha estado intermitente en mi vida, pero que has estado ahí siempre. Gracias amigo.

A mis amigos de la universidad Daniel y Benito.

¿Qué les puedo decir? Si hemos vivido de todo y hemos sido compañeros de vida. Lo único que se me ocurre es: Gracias.

A mi director de tesis, José Juan Sánchez.

Sin su incomparable apoyo estas dedicatorias no tendrían lugar. Me siento infinitamente agradecido con usted por su consejo y apoyo.

A mis sinodales, Mtro. Ulises Corona, Dr. Miguel Ángel Márquez, Mtro. Humberto Polo y Prof. Leopoldo Ruíz.

Porque han sido mis mentores y he aprendido distintas cosas de cada uno de ustedes. Les expreso mi admiración por su formidable labor.

MARCO INTRODUCTORIO	1
CAPÍTULO 1. Federalismo, descentralización y municipio.	10
1.1 Federalismo: Una aproximación teórica.....	10
1.1.1 Etimología del concepto. Federalismo.....	12
1.1.2 Breve reseña histórica del federalismo.....	12
1.1.2.1 Principales aspectos del Federalismo.....	14
1.1.3 Nociones del federalismo.	17
1.1.4 El municipio y el federalismo.	20
1.2 Descentralización administrativa.....	22
1.2.1 El concepto de descentralización.	24
1.2.1.1 Centralización y descentralización.	25
1.2.2 Consensos en torno a la descentralización.	26
1.2.2.1 La descentralización administrativa en la actualidad.....	27
1.2.3 Desconcentración.....	29
1.2.4 Municipio, descentralización y desconcentración.	33
1.3 El municipio en las relaciones intergubernamentales.....	38
1.3.1 Relaciones intergubernamentales: Concepto.	39
1.3.2 Orígenes de las Relaciones Intergubernamentales.	39
1.3.3 Causas y fundamentos de las Relaciones Intergubernamentales.	41
1.3.4 El Papel del Municipio en las Relaciones Intergubernamentales.	44
1.4 Desarrollo Institucional.....	47
1.4.1 Concepto de desarrollo institucional.....	48
1.4.2 Nociones del institucionalismo.....	51
1.4.3 Desarrollo institucional y cambio institucional en municipios.....	52
1.4.3.1 Desarrollo institucional ¿Para qué?.....	53
1.4.4 El desarrollo institucional desde la perspectiva municipal.	55
CAPÍTULO 2. El Municipio en el sistema federal mexicano.	59
2.1 Reseña histórica del municipio en México.	60
2.1.1 El municipio mexicano en el siglo XX.	61
2.2 El municipio mexicano hoy.....	70

2.2.1	Del marco jurídico del municipio y de su relación con el gobierno federal.	71
2.2.1.1	El artículo 115.	72
2.2.1.1.1	Estructura del artículo 115.	77
2.2.1.2	Preceptos estatales y municipales.	80
2.3	Características de la administración pública municipal.	85
2.3.1	Organización de la administración pública municipal.	85
2.4	El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.	88
2.4.1	Antecedentes y origen del INAFED.	89
2.4.2	El INAFED hoy.	91
CAPITULO 3. Programa Agenda Desde lo Local y análisis de resultados en su primer cuadrante.		95
3.1	Antecedentes y referentes.	95
3.1.1	El Programa Agenda 21 Local.	96
3.1.1.1	Características de la Agenda 21 Local.	98
3.1.2	El Observatorio de la Gestión Municipal.	98
3.2	Agenda Desde lo Local.	101
3.2.1	Integración de la Agenda.	102
3.2.2	Etapas y funcionamiento.	104
3.2.2.1.a	Etapa 1. Autodiagnóstico.	104
3.2.2.1.b	Etapa 2. Verificación.	105
3.2.2.1.c	Etapa 3. Solución de áreas de oportunidad.	106
3.2.2.1.d	Etapa 4. Entrega de certificados.	109
3.2.2.1.1	La Verificación.	110
3.2.3	Actores participantes.	114
3.3	El cuadrante 1. Desarrollo Institucional Para un Buen Gobierno.	118
3.4	Análisis de resultados en municipios.	124
3.4.1	Análisis general de resultados.	125
3.4.2	Análisis de resultados comparados.	127
3.4.2.1	Análisis de resultados por tipo de municipio.	149
3.4.3	Análisis de Resultados en 2011.	156

Capítulo 4. La importancia de la Agenda Desde lo Local y propuestas para su mejora	162
4.1 La importancia de contar con un programa como Agenda Desde lo Local. 163	
4.2 La integración del gobierno federal a través de las relaciones intergubernamentales.	165
4.3 El desarrollo institucional municipal: una puerta hacia la auténtica descentralización de los gobiernos municipales.	165
4.4 Propuestas para la mejora del programa Agenda Desde lo Local.	167
4.4.1 Cobertura.....	167
4.4.2 Eficacia.....	168
4.4.3 Especificidad.....	169
4.4.4 Seguimiento.....	169
4.5 Tendencias del desarrollo institucional municipal.	171
5 Conclusiones.	173
6 ANEXOS.....	177
BIBLIOGRAFÍA	223

MARCO INTRODUCTORIO

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El gobierno municipal es un tema cuyo análisis ha crecido en los últimos años, ya que se han hecho grandes esfuerzos para estudiar su significado y orientación, el objetivo en los distintos trabajos realizados al respecto es más o menos el mismo: afianzarlo y reconocerlo como el espacio básico de gobierno y de toma de decisiones para así demostrar la viabilidad de elaborar políticas en las que los gobiernos municipales tomen un papel importante considerando que, si bien no forman parte del pacto federal, sí son considerados parte fundamental de la división territorial y la organización política de las entidades federativas.

Dicha atención por parte de los estudiosos en torno al desarrollo municipal ha dejado en manifiesto el potencial del municipio en México, sin embargo, esta atención al municipio, también demuestra que los esfuerzos han sido, en su mayoría casos aislados, ya que a pesar de que se llevan a cabo acciones como creación de asociaciones municipales, la premiación de los municipios que implementan políticas públicas innovadoras de forma sobresaliente, o bien su capacidad de recaudación, es evidente que no se han diseñado estrategias que se encarguen de impulsar estas ideas en los gobiernos municipales y expandirlas. El hecho de que sean pocos municipios aquellos que lo han hecho, demuestra que, a pesar de que todos los municipios tienen el mismo potencial, no todos tienen la misma capacidad institucional para llevar a cabo políticas de este tipo.

Esta falta de capacidad institucional se debe, en gran medida a la escasa atención a los municipios en México, que tiene su origen en la concepción de federalismo imperante en todos los ámbitos de gobierno del país, dicha concepción consiste en pretender dar libertad de gestión a los gobiernos estatales y específicamente a los municipales, mientras se centraliza la toma de decisiones en el gobierno federal que se encarga de diseñar programas y políticas, sin tomar en consideración las variables que pueden afectar los resultados esperados.

A pesar de que el reconocimiento de los municipios ha venido tomando lugar, es muy acertada la afirmación de González (2003) al decir que: “La lentitud

con que se ha dado la evolución política del municipio es sorprendente; sin embargo, aunque se ha avanzado en el reconocimiento del municipio como un nivel de gobierno del Estado Federal, todavía el federalismo mexicano se reduce en la mayoría de sus casos al binomio gobierno federal-gobiernos estatales, olvidando a los miles de gobiernos municipales.”¹

Dicha modificación al enfoque dado a los municipios en México es notable, por citar un ejemplo, en términos normativos, considerando que se han hecho unas 11 modificaciones al artículo 115 (relacionado con el municipio) desde la Constitución promulgada en 1917.² Siendo las más significativas, la de 1983 y la de 1999. Aunque es claro que la concepción del municipio se ha modificado en la constitución, también es indiscutible que no ha tenido un fuerte impacto en el estímulo hacia los municipios para desarrollarse.

Este problema es multicausal, sin embargo, de acuerdo con Paz (2005), se trata de una traba que va más allá, cayendo en términos culturales, ya que “tras varias décadas de sumisión política y olvido, los gobiernos locales fueron herederos de una cultura política de dependencia, de escasas o inexistentes facultades fiscales o administrativas, y de aparatos de gestión atrofiados por la dependencia. Esa cultura política, aún con la alternancia a todo nivel, ha sido difícil de revertir. Peor aún, muchos de los gobernantes llegados vía la alternancia no han coincidido con los reclamos por reformar las reglas del juego de quienes les han llevado al poder. La cultura heredada ha sido en ocasiones tan fuerte, que ha sido vista incluso por estos nuevos gobernantes como algo ‘normal’”.³

Para combatir esta problemática, en el país se han implementado programas que buscan modernizar la administración pública adoptando, afianzando e institucionalizando los esquemas de gerencia pública, siguiendo las líneas de eficiencia, modernidad y accesibilidad. Sin embargo, y como se

¹González Oropeza, Manuel, *El Poder Municipal*, en: Cienfuegos Salgado, David y Aispurio Torres, José Rosas (Coordinadores)*El Municipio en Iberoamérica*, Colección: Sistemas de Derecho Comparados, Ed. Laguna-Ayuntamiento del Municipio de Durango, Durango, México, 2003, p. 35.

² Cámara de Diputados LIX legislatura, *La Constitución del Pueblo mexicano*, Porrúa, México, 2006, pp. 285-286.

³ Paz Cuevas, Cuauhtémoc, *Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*, IGLOM, México, 2005, p. 36.

mencionaba anteriormente, a pesar de la adopción de estos esquemas, es evidente que el gobierno en sus tres ámbitos ha cambiado de manera dispareja, e incluso, es indiscutible la desigualdad entre los municipios; por lo que, debido a múltiples razones, cientos de municipios no han concebido estas tendencias.

Es indudable que los municipios en México tienen toda una serie de particularidades históricas, políticas y administrativas, y es innegable también el lazo que culturalmente tienen con la ciudadanía como célula básica del gobierno. En cuanto a su capacidad de gestión, según Cabrero (2007) existen tres vertientes con una serie de problemas internos en cada una de ellas y son retos a los que los gobiernos municipales se enfrentan, en muchos casos, totalmente desarmados, las premisas antes mencionadas son:

- a) La gran mayoría de los municipios mexicanos se caracterizan por un muy débil marco normativo y reglamentario.
- b) Sistemas administrativos obsoletos dominan el escenario municipal.
- c) Existe un débil nivel de profesionalización de gobernantes y funcionarios municipales.⁴

Sumado a la incapacidad operacional e institucional de los municipios, se tienen dos problemas vinculados a los mencionados por Cabrero, y es que, según Bazdresch (2004): “tenemos claro dos graves problemas en México: uno es la falta de recursos económicos para hacer frente al enorme gasto social; otro es el centralismo, con sus secuelas de corrupción, impunidad, burocratismo e ineficiencia...”⁵

El panorama al que se enfrenta el federalismo mexicano en torno al municipio se ha ido formulando a lo largo del tiempo y no se ha encontrado una solución certera, como muestra se tiene el notorio rezago que históricamente han tenido la inmensa mayoría de municipios mexicanos. Una de las respuestas es la

⁴ Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.), *Políticas públicas municipales: Una agenda en construcción*, CIDE, México, 2007, pp. 165-167.

⁵ Bazdresch, Miguel y Díaz Montes, Fausto (Compiladores) *El gobierno local del futuro: Nuevo diseño del municipio* Memoria del 3er congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, 11, 12 y 13 de Febrero de 2004, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, IGLOM-Fundación Ford. p. 91.

implementación de programas a partir de la federación que buscan el fortalecimiento municipal en el marco del federalismo, enfocándose en éste para otorgar, por parte de la federación, mayores competencias y atribuciones constitucionales a favor de estados y municipios, es decir, “revalorar su papel para ser una figura meramente administrativa, prestadora de servicios y recaudadora de impuestos, a ser parte en la construcción de las políticas públicas. Asimismo, también exige que los estados y los municipios tengan autosuficiencia económica y de gestión, para enfrentar juntos los retos de la nación.”⁶

La atención hacia el fortalecimiento de los municipios en México a través de herramientas externas se ha acentuado en los últimos 20 años, por ejemplo, en 1992 surge el programa *Agenda Local 21* instaurado por la Organización de las Naciones Unidas, que, a pesar de ser un programa internacional, es un antecedente del fortalecimiento de la gestión a partir de lo local, tomando al gobierno municipal como parte central del desarrollo.

Específicamente diseñados en México, durante los sexenios de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, surgieron esfuerzos más concretos para fortalecer a las entidades federativas y a los municipios, que, si bien pueden considerarse como puntos de cambio para el fortalecimiento municipal, no dejan de ser antecedentes indirectos en relación al programa *Agenda Desde lo Local*, ya que a pesar de que sus objetivos eran similares, sus metodologías fueron completamente diferentes.

Un ejemplo de estos esfuerzos fue el Programa Para un Nuevo Federalismo 1995-2000, dado a conocer en 1997, que aunque no tuvo un impacto de gran trascendencia, sí permite hablar de referente en cuanto a la adopción de nuevas prácticas por parte de la administración pública mexicana y la atención en el gobierno municipal.

Para complementar lo dicho anteriormente, cabe destacar que este programa tenía como línea de acción diez puntos que sirvieron como base para su elaboración, aunque es obvio que el programa se centraba más bien en fortalecer a las entidades federativas, antes que a los municipios en sí.

⁶*Ibíd.*, p. 91.

Los programas implementados durante los sexenios de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, son, como se mencionaba con anterioridad, antecedentes indirectos, y tuvieron el inconveniente de convertirse en un modelo cuya importancia se centraba en el desarrollo a partir de la homogeneización de los municipios lo que dio como resultado esquemas poco flexibles y difícilmente adaptables a las realidades de los municipios con respecto a los estados a los cuales pertenecían.

El elemento más reciente y original (aunque muy similar en su etapa de autodiagnóstico al programa *Agenda Local 21* de la ONU) que es además el objeto de estudio del presente trabajo, es el programa *Agenda Desde lo Local* que fue creado en 2004 y que actualmente sigue operando. Este programa es implementado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Como ya se mencionaba anteriormente, este programa surge en 2004 y se aplica a los gobiernos municipales a través de instancias verificadoras que se encargan de evaluar la eficacia de los órganos de la administración pública de los municipios mexicanos que deciden suscribirse a él.

Según el INAFED, el programa *Agenda Desde lo Local* es “un programa y una metodología desarrollada por la Secretaría de Gobernación a través del INAFED, que parte de un diagnóstico integral de la situación en la que se encuentran los municipios en materia de desarrollo local y con base a éste, poder focalizar acciones de los tres órdenes de gobierno que mejoren el nivel y la calidad de vida de la población.”⁷

Si bien es cierto que el programa *Agenda Desde lo Local* es una propuesta interesante, a lo largo del tiempo ha demostrado ciertas deficiencias, sobretodo en relación con la cobertura que ha tenido. Si bien la *Agenda Desde lo Local* logra su cometido en el sentido de que evalúa y evidencia las deficiencias de los gobiernos municipales, estas acciones no trascienden debido a cuestiones ajenas al programa, por ejemplo, el hecho de que todo el personal de los gobiernos

⁷ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal *¿Qué es Agenda Desde lo Local?* En: http://www.desdelolocal.gob.mx/wb/inafed09/que_es Consultado el día 12 de Octubre de 2011.

municipales se renueva cada tres años, teniendo que comenzar desde cero, y afectando el proceso de mejora continua, ya que las evaluaciones llevadas por el programa arrojan resultados negativos de forma cíclica.

En cuanto a sus objetivos, el programa *Agenda Desde lo Local* busca “aportar los elementos necesarios para que los gobiernos locales alcancen las condiciones mínimas que les permitan asumir y ejercer las responsabilidades y recursos transferidos por los otros órdenes de gobierno de forma más eficiente y transparente. De esta manera, la descentralización se traduce en una mejor atención a las necesidades de cada localidad y de sus ciudadanos.”⁸ Así como “... contribuir al desarrollo de los municipios, y constituirse en una herramienta útil para dirigir e implementar los programas de los tres órdenes de gobierno.”⁹

En este sentido, es interesante resaltar que estas acciones consolidadas por el INAFED deben complementarse con acciones de mayor profundidad, ya que no se percibe claramente un paquete de programas que apoyen la *Agenda Desde lo Local*, lo cual repercute en los resultados obtenidos por el programa que, como ya se mencionó, no son favorecedores en cuanto a su evaluación.

La metodología para implementar el programa en los municipios se divide en cuatro etapas:

Etapa 1 Autodiagnóstico. Se compone de 39 indicadores en 270 parámetros de medición que identifican las condiciones que deben existir, es llevado a cabo por los gobiernos municipales.

Etapa 2 Verificación. En esta etapa interviene la instancia verificadora (una institución educativa en la mayoría de ocasiones), y se encarga de revisar el autodiagnóstico, de la misma manera, comprueba cada métrica de medición.

Etapa 3 Solución de áreas de oportunidad (“Rojos”). Esta tercera etapa representa la aplicación de soluciones concretas por parte del gobierno

⁸ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal *Agenda desde lo Local: Material de trabajo para su implementación*. Secretaría de Gobernación, recurso electrónico, p. 51.

⁹ *Ibíd.*, p. 54.

estatal y federal a los “rojos” seleccionados por los municipios. En este espacio se analizan las solicitudes y planean las posibles acciones de solución. Con base en los resultados del Autodiagnóstico y el trabajo coordinado de las secretarías federales junto con las dependencias del gobierno del estado, se organiza una sesión de encuentro entre los tres órdenes de gobierno para la solución de áreas de oportunidad de la *Agenda Desde lo Local*.

Etapa 4 Emisión de Certificados (“Verdes”) Una vez que el municipio logra alcanzar la ubicación de “verde” en el área de oportunidad seleccionada, la instancia verificadora corrobora la nueva ubicación y envía una propuesta para que el Consejo Nacional Desde lo Local emita un Certificado de Calidad Municipal al municipio en el área que obtuvo la mejora.¹⁰

Posterior a la emisión de certificados, los gobiernos municipales y estatales son los encargados de dar seguimiento y solución en las áreas de oportunidad (indicadores en rojo y amarillo), de esta manera, el INAFED concluye su participación.

Es cierto que la emisión de resultados es una parte fundamental del proceso, sin embargo, surge una cuestión ¿Son introducidos los gobiernos municipales en un proceso de mejora continua? Parece que no, y es que el proceso de mejora continua alcanza un grado máximo al cumplir tres años el gobierno municipal, y es que no existe un cuarto año de gobierno para los presidentes municipales y al retirarse ellos, se retira todo el personal (muchas veces con experiencia) dejando a la administración entrante la responsabilidad de comenzar nuevamente y así sucesivamente.

El presente análisis se enfoca en la etapa de *verificación*, ya que, al participar en ella un organismo de educación superior, esto favorece el análisis debido a que se trata de una instancia independiente de los gobiernos municipales, estatales o federal. Por lo que los resultados arrojados por estas no

¹⁰*Ibid.*, pp. 8-9.

sólo son confiables sino imparciales y estos son considerados como los resultados definitivos.

Es importante aclarar que el marco de acción del INAFED, y de la *Agenda Desde lo Local*, se sustentan en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011, ya que este menciona, dentro de su eje 2 denominado “Economía competitiva y generadora de empleos” en el apartado 2.9 llamado “Desarrollo Regional Integral” el siguiente objetivo: “superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región entre regiones y a nivel nacional”¹¹ sobre este punto es interesante señalar la estrategia 13.2 del mismo eje, en la que se destaca que el gobierno federal pretende: “Asistir a los estados y municipios en el fortalecimiento de capacidades institucionales y en la captación y formación de sus equipos humanos de servidores públicos lo que permita una mejor acción en todos los niveles de gobierno”¹²

De la misma manera, en el Plan Nacional de Desarrollo dentro de su Eje 5, “Democracia efectiva y política exterior responsable” se trata el tema de “Modernización del sistema político”, señalando que: “las nuevas circunstancias que enfrenta el país exigen ir hacia adelante y construir los acuerdos necesarios para modernizar el andamiaje institucional del sistema político. Para modernizar a México es necesaria la corresponsabilidad de los tres poderes de la unión y de los tres órdenes de gobierno.”¹³

En este orden de ideas, es posible observar que el Plan Nacional de Desarrollo contempla el desarrollo municipal a partir de la colaboración de los tres órdenes de gobierno. En este sentido, el programa *Agenda Desde lo Local* pretende asistir y hacer partícipe del desarrollo al gobierno federal haciéndole interactuar con los gobiernos estatales y municipales, implementando programas

¹¹ *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf> consultado el día 10 de septiembre de 2011. pp. 182-183.

¹² *Ibid.*, pp. 121-122.

¹³ *Ibid.*, pp. 181-182.

federales, pero considerando que los gobiernos municipales serán quienes adopten los programas sugeridos.

Si bien se trata de un programa que parece obedecer a las necesidades de los gobiernos municipales y los atiende para ayudarles a identificar sus principales problemáticas, también es cierto que pudiera ser deficiente en cuanto a cobertura para los municipios en cuestión, debido a que estos deben acercarse y cumplir con los requisitos que el INAFED les solicita.

HIPOTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

Este estudio se enfoca en el programa *Agenda Desde lo Local*, haciendo un análisis de su impacto en una escala multidimensional del gobierno, para así ofrecer un panorama más amplio sobre el potencial y los desafíos que enfrenta el municipio en México, tomando en cuenta que el programa ofrece una visión de oportunidades para el desarrollo de los municipios, sin ignorar que para su consolidación requiere de acciones más profundas.

Es bien sabido que el municipio es el lugar donde se gestan las acciones y las políticas públicas con participación ciudadana, porque es claro que no solamente se trata de un órgano administrativo encargado de instrumentar programas y políticas diseñadas por los gobiernos estatales y federal, sino una parte integral de la federación.

OBJETIVO GENERAL

La realización de este trabajo pretende dar un panorama más preciso de la frecuencia y alcance de la *Agenda Desde lo Local* en los municipios, valiéndose de variables cuantitativas y cualitativas arrojadas por sus indicadores, así como el impacto del programa en el fortalecimiento del municipio tomando como marco de referencia el federalismo mexicano. Esto reconociendo el aporte de la *Agenda Desde lo Local* en la mejora de la administración pública municipal identificando que su aporte sería mayor si viniera acompañada de cambios y reformas estructurales.

CAPÍTULO 1. Federalismo, descentralización y municipio.

A lo largo de este capítulo se pretende desarrollar un esquema teórico que permita tener una perspectiva de diversos elementos.

Primero, el contexto jurídico y político en el que se desarrolla el programa, precisamente por ello es que se toma al federalismo como la forma de organización en la que el programa se desenvuelve, que es a la vez el mecanismo que marca la pauta de la organización de la administración pública en el país y por consiguiente, se ha venido dando un fenómeno que busca romper con la dualidad estados-federación gracias a la participación de los municipios no sólo en México, sino en todo el mundo.

Segundo, la operación de los recursos públicos a través de programas que buscan ser más atinados en la escala local, en este caso, esta división de atribuciones y responsabilidades se analizará a partir del creciente desarrollo de la descentralización en sus distintas variables.

En una tercera parte, se tiene pensado atar los cabos hasta aquí definidos partiendo de que, tanto el federalismo, como la descentralización se dan en y a través de las relaciones intergubernamentales, en el federalismo se dan de manera implícita, mientras que, para la descentralización son de vital importancia.

Por último, la herramienta que facilita la obtención y medición de más y mejores resultados para el programa a analizar y en general para el desarrollo de las actividades en los gobiernos municipales: el desarrollo institucional, partiendo de que es “desarrollo” porque se trata de un proceso de mejora continua y no un elemento estático.

1.1 Federalismo: Una aproximación teórica.

El análisis del federalismo desde una perspectiva histórico-teórica, busca cumplir con una doble función; la primera, tiene que ver con comprenderlo en su sentido estricto para visualizar la evolución que éste ha tenido teórica y prácticamente. La segunda, se enfoca más a esta evolución puesto que se le entenderá a partir de las modificaciones y añadidos que ha tenido, partiendo de que dichas

transformaciones no son sino el intento por darle mayor presencia y prevaencia al concepto, debido a que la tendencia por parte de los países a enfrentar las contrariedades locales y nacionales se ha inclinado a la cobertura de ciertos elementos sin dejarles otra salida sino aquella de modificarse y abrir su concepción del federalismo.

La intención de este apartado es conocer lo relativo al concepto de federalismo para comprender valor, peso histórico, características y finalmente el papel del municipio como un elemento que ha venido tomando lugar en el federalismo teórica y prácticamente.

Para comenzar, es necesario destacar las formas básicas de organización del Estado según Ortega¹⁴ (1988) quien señala tres formas básicas de organización política llevadas a cabo por los gobiernos, estas son: central, regional y federal. Las características de estas formas son las siguientes:

- I. El Estado Central o unitario: Es en el que todas las funciones gubernamentales y atribuciones son ejercidas por órganos centrales únicos, aunque este puede distribuirlos territorialmente.
- II. El Estado regional. En este, las funciones gubernamentales son realizadas por un gobierno central y por los autonomismos regionales y provincias. El valor de esta forma de organización radica en el otorgamiento de reconocimiento hacia las distintas regiones, observando su historia, cultura y condiciones. Esta forma de organización, bien puede convertirse gradualmente en federalismo, aunque en una escala más profunda porque se introduce a niveles geográficos más hondos.
- III. El Estado federal. Se integra con un ente denominado Federación, producto de la unión de sus estados o entidades federativas.

La necesidad de presencia y permanencia del sistema federal como esquema predominante, sirven como marco para llevar a cabo este estudio, ya que la constante adopción de nuevos conceptos, ayudan a conceptualizarlo de acuerdo con lo que aquí se pretende.

¹⁴ Ortega Lomelín, Roberto, *El nuevo federalismo y la descentralización*, México, Porrúa, 1988, p. 125.

1.1.1 Etimología del concepto. Federalismo.

De acuerdo con su definición etimológica “el vocablo federalismo proviene del latín *federatio*, de *feoderare*, que significa unir por medio de una alianza, derivado de *fodeus-eris*, tratado o pacto.”¹⁵

Anaya (1997), destaca que la palabra Federalismo proviene “del latín *fodeus* y su genitivo *foederis*, en su significación de pacto, tratado, convención o alianza mediante los cuales varios seres de familia, municipios grupos de pueblos o estados se obligan en forma recíproca e igual a llevar a cabo una o más finalidades especiales, cuya realización recae desde ese momento sobre los miembros federados.”¹⁶

El federalismo es entonces, un pacto a través del cual diversos elementos deciden unirse por conveniencia propia para alcanzar objetivos comunes, buscando dejar en claro que cuentan con individualidad a pesar de que se encuentren sometidos a un poder superior. La acción que da origen al federalismo es un pacto, cuestión fundamental no sólo para su origen, sino también para su desenvolvimiento.

1.1.2 Breve reseña histórica del federalismo.

La definición etimológica ha ayudado a determinar, en términos generales lo que el federalismo es, sin embargo, su valor para los distintos Estados, y posteriormente las modificaciones y nuevas percepciones de este sólo son comprensibles a partir de su evolución histórica, en ese sentido puede entenderse que el federalismo parte de dos puntos de vista diferentes, el primero de ellos es el teórico y el segundo tiene que ver con una concepción cuyo origen es más bien de carácter histórico-social.¹⁷

¹⁵Palacios Alcocer, Mariano (coord.) *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México, Miguel A. Porrúa-Senado de la República LIX legislatura, 2003, p. 31.

¹⁶ Anaya Cadena, Vicente, *Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.-Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1997 p. 176.

¹⁷ Bobbio Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, T. I, México, Siglo veintiuno editores, decimosexta edición, 2008, traducción hecha por Crisafio Raúl, García Alfonso *et. al.*, p. 627.

Bobbio (2008) señala que hay un entramado de teorías que fortalecen la concepción de federalismo partiendo de la experiencia de su puesta en práctica como forma de organización institucionalizada aunque no deja de ser un concepto cuyo origen sólo es comprensible partiendo de que trasciende las pautas político-administrativas que dan origen a la teoría del federalismo, ya que su nacimiento es más profundo y se puede entender como un fenómeno de carácter histórico-social.¹⁸

El federalismo surge como un nuevo esquema de gobierno con origen en Europa que propuso desarrollar pautas para garantizar la paz perpetua, esta idea es concebida por Kant, quien afirmó que si los Estados contaban con una constitución propia, y a su vez se sometían a un poder mundial superior, dicha paz estaría garantizada, debido a que cada Estado tendría su individualidad permaneciendo bajo el mando de un organismo supranacional.

La propuesta desarrollada por Kant tiene una relación interesante con “El Federalista”, una obra cuyo origen parte de la publicación en Estados Unidos de una serie de ensayos elaborados por Hamilton, Madison y Jay (1787), quienes propusieron una nueva forma de organización para una nación que estaba por consolidarse: Estados Unidos. Estos autores se encargaron de trazar las primeras líneas formales del federalismo explicando algunos requisitos para unificar a las 13 colonias, hablando de las bondades de un sistema cuya base sería el respeto a la autonomía de cada una de ellas sin descartar la creación de otras, todo ello enmarcado por la necesidad de forjar un poder superior con el objetivo de que dicha organización les garantizara seguridad ante una eventual invasión de Estados extranjeros.¹⁹

Bobbio (2008) destaca, que el Estado federal obedece, en un momento histórico a la decadencia del Estado nacional, por lo que independientemente de la concepción que de él se tenga este se inclina explícitamente a un proceso de

¹⁸ *Ibid.*, p. 627.

¹⁹ Hamilton Alexander, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, pp. 6-41.

transformación que se relaciona estrechamente con la forma en que debe organizarse un Estado en términos territoriales.²⁰

1.1.2.1 Principales aspectos del Federalismo.

En el federalismo, al igual que en otras formas de organización, existen ciertas propiedades generales que le caracterizan, se trata de aspectos como su origen, sus elementos constitutivos, sus objetivos, entre otros.

Sobre el origen del federalismo, existen ciertas circunstancias que sustentan su surgimiento, al respecto Carbonell (2003) señala tres necesidades que dan origen al federalismo ya institucionalizado:

- a) La de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados;
- b) La de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias;
- c) La necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad. Tal como sucede con la división de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, también se puede hacer una división “territorial” del poder, que se implementa a través de una participación funcional y competencial que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno.²¹

Ahora bien, una vez que se sabe que el concepto no es estático, y que además hay ciertos elementos que dan pie al origen del federalismo, es preciso señalar cuál es su esencia, al respecto Armenta (2005), habla acerca de esta, señalando que “puede concebirse [al federalismo] como aquel sistema en el que encuentran solución más fácilmente, los problemas que plantea un gobierno de seres humanos que viven en agrupaciones y que pretenden un proyecto político común,

²⁰ Bobbio, Norberto, *Op. Cit.*, pp. 627-635.

²¹ Carbonell, Miguel, “El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias” Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003, p. 381, consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf> el día 1 de diciembre de 2010.

pero que al mismo tiempo desean participar en los asuntos nacionales y sin renunciar a sus propios problemas.”²²

En cuanto a los objetivos del federalismo, se ha señalado que en un principio estos fueron simplemente la unión para evitar invasiones, una vez consolidados los Estados se va abandonando esta idea, y el federalismo entra en una fase de institucionalización, con esta etapa sus objetivos cambian, destacando el de la descentralización administrativa, en la que el poder soberano recae en la figura del gobierno federal, que a su vez representa a las entidades locales.²³

En su relación con el constitucionalismo, y aunado a la parte tratadista de este, el federalismo deja de ser un mecanismo de defensa, pasando a ser una forma de organización con características de mayor estructura, como resultado de este proceso se tiene la federación, que en términos institucionales significa una sumisión a través de la cual las partes integrantes pretenden desarrollarse en lo colectivo pero sosteniendo su individualidad, y es que “un sistema federal distribuye poder entre un gobierno común y constituyente de acuerdo con un arreglo que no puede ser modificado por el proceso ordinario de legislación central.”²⁴

Un aspecto importante sobre el federalismo es que el pacto a través del cual se establece el sistema federal, y sobre el que se sustenta no puede ser disuelto o violado por una o varias partes, ya que en su origen, dicho pacto crea pautas o reglas de juego que le dotan de capacidades y de la misma manera, crean candados que le impiden disolverse, descomponerse o caducar.

Se tienen hasta ahora las bases para comprender el federalismo, y tener claro que al hablar de federalismo se habla de:

- I. Un conjunto de elementos que no desean perder su independencia.

²²Armenta López, Leonel Alejandro, *La Forma Federal de Estado*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p.81.

²³Díaz Montes, Fausto *et. al.*(coordinadores) *El Gobierno local del futuro: Nuevo diseño del municipio: Memoria del 3er Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos*, México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México, 2005 p. 99.

²⁴ Macmahon, Arthur W. *Práctica del federalismo: estudios comparados entre países con sistema federal experimentado y nuevas federaciones*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Bibliográfica Argentina, 1955, p. 25.

- II. Un pacto indisoluble entre estas partes que buscan desarrollarse en lo individual y en lo colectivo.
- III. Distribución del poder a través de distintas reglas de juego que buscan la igualdad entre las partes que se han sometido al poder federal.
- IV. Una forma de organización que evita la coacción de una parte integrante sobre otra, por lo cual garantiza la paz entre estas.
- V. Un concepto que reúne aspectos políticos, jurídicos, administrativos, filosóficos, culturales y otros.

Tomando esto como base, se puede entender lo que el federalismo ha sido y es, de acuerdo con distintas variables que se presentan en su aplicación y entendimiento, destacando que no es rígido, ya que se trata de “un ‘proceso evolutivo’ relacionado directamente con el ‘constitucionalismo’”²⁵ y es que el federalismo contemporáneo va de la mano con una Constitución Política, esto debido a que es en esta donde se plasman tres aspectos esenciales del federalismo: 1. El contrato a través del cual las distintas partes deciden someterse a un poder superior; 2. La forma territorial en que se distribuye la federación; y 3. La forma en que estas partes trabajan y funcionan.

En términos administrativos, un sistema es federal si cumple con las siguientes características:

- i. Una jerarquía de gobiernos; por ejemplo, dos niveles de gobierno gobernando el mismo territorio y la misma población;
- ii. Un panorama delineado de autoridad, en el que cada nivel de gobierno es autónomo en sí mismo, con una bien definida esfera de autoridad política;
- iii. Una garantía de autonomía de cada gobierno en su esfera de autoridad.²⁶

A los aspectos señalados, se les pueden sumar los mencionados por Armenta (2005):

²⁵ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *El Federalismo Mexicano (Elementos para su Estudio y Análisis)*, México, Senado de la República LVI Legislatura, 1998, p. 12, consultado en http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Federalismo_Mexicano.pdf el día miércoles 1 de diciembre de 2010.

²⁶ *Ibid.*, p. 12.

- i. La existencia de un orden jurídico central;
- ii. La existencia de un orden jurídico local;
- iii. La coexistencia de ambos en un ámbito espacial de validez determinado;
- iv. La participación de ambos órdenes jurídicos en la formación de la voluntad para las decisiones nacionales, y;
- v. La coordinación de ellos entre sí por una ley suprema que es la constitución general.²⁷

Los elementos añadidos por Armenta (2005), resumen el contenido de un sistema federal, ya que en la actualidad no se puede entender un sistema federal que no cumpla con alguna de estas características.

1.1.3 Nociones del federalismo.

El concepto de federalismo ha adoptado nuevos conceptos que le complementan, con estas adopciones, la administración pública y a los Estados se adaptan a una nueva realidad. El federalismo ha sido flexible para adoptar esquemas nuevos que favorecen su vigencia adaptándose a las condiciones y necesidades de distintos Estados.

El federalismo como un elemento cambiante y capaz de adoptar nuevas tendencias queda expuesto en diversos documentos, y es que a pesar de que existen trabajos dedicados a este que avalan la existencia de más esquemas, en este trabajo únicamente se describirán algunos con el objetivo de no hacer un análisis exhaustivo de los distintos modelos, sino enfocarse en aquellos que tienen elementos que, en lo general, le relacionan con las características del federalismo mexicano.²⁸

Una vez aclarado esto, se tiene lo expuesto por Gamas (1975) quien habla de tres formas de federalismo.²⁹

²⁷ Armenta López, Leonel Alejandro, *Óp. Cit.*, p. 37.

²⁸ Para conocer otras tendencias de federalismo véase: Nohlen, Dieter, *Diccionario de ciencia política: teorías, métodos, conceptos*, México, Porrúa-El Colegio de Veracruz, 2006, p. 605.

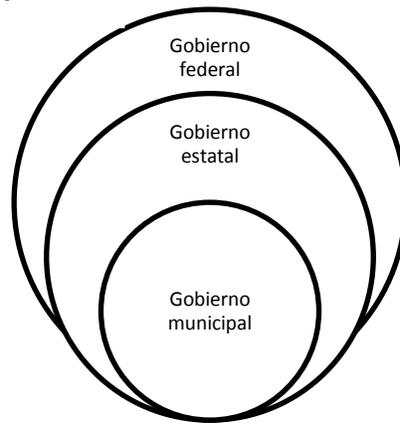
²⁹ Gamas Torruco, José, *El Federalismo mexicano*, México, Secretaría de Educación Pública, 1975, pp. 139-151.

- i. *Federalismo coordinado*, es aquel que opera lo más cercanamente posible al esquema constitucional. Federación y estados actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones... El federalismo coordinado es difícil de materializar en el mundo de las realidades políticas en virtud de que la preeminencia del gobierno federal sobre las entidades federativas es inevitable.
- ii. *Federalismo Cooperativo*, el Gobierno Federal y los gobiernos provinciales colaboran sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines... Se distinguen seis métodos fundamentales de cooperación: colaboración informal, a través de asesoría y consejo técnico; acuerdos formales entre Gobierno Federal y estados sobre determinados aspectos administrativos; intercambio y prestación común de servicios del personal técnico; colaboración legal, dentro de las zonas respectivas de competencia, a fin de hacer efectivas las leyes federales en el terreno local y viceversa; ayudas en dinero a los estados y créditos federales. Por otra parte, es muy frecuente el fenómeno de la 'cooperación horizontal' o sea arreglos y convenios entre regiones, sin la intervención del Gobierno Federal.
- iii. *Federalismo Orgánico*, es aquel en el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan preeminencia real sobre los estados. Corresponde a aquél llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeña un liderazgo político muy acusado.

Por su parte, Cabrero (2007) enumera tres tipos de federalismo, ejemplificados con esquemas en los cuales explica que cada uno de estos tiene una forma de relación entre los ámbitos de gobierno:³⁰

En la figura 1 se tiene el federalismo jerárquico, que es aquel en el que el gobierno municipal se encuentra subordinado al gobierno estatal y estos dos, a su vez, están subordinados al gobierno federal.

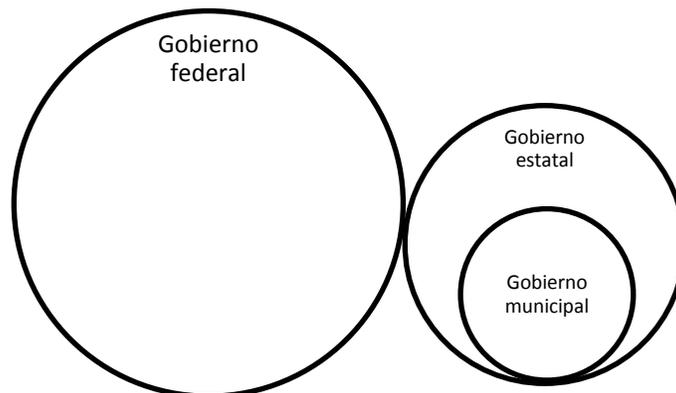
³⁰ Cabrero Mendoza, Enrique, *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, México, NOSTRA Ediciones, 2007, pp. 25-27.



Fuente: Cabrero Mendoza, Enrique, *Para entender el Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, NOSTRA Ediciones, p.26.

En la figura 2 está expresado en federalismo dual, que se desarrolla en una dinámica de autonomía del gobierno estatal hacia el federal, mientras que el gobierno municipal queda suscrito dentro de los estados miembros. En el federalismo dual, las relaciones intergubernamentales se dividen únicamente entre las que se llevan entre el gobierno federal y los estados miembros, y las que se dan entre los estados miembros y el gobierno municipal, quedando incomunicado éste último del gobierno federal.

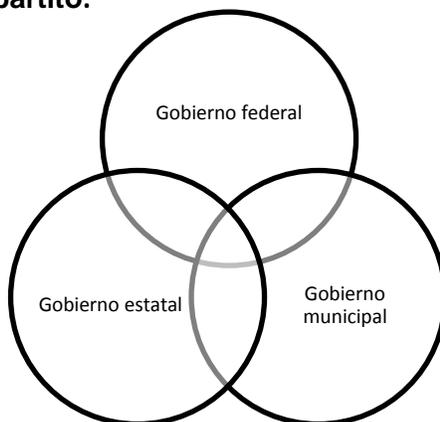
Figura 2. Federalismo Dual.



Fuente: Cabrero Mendoza, Enrique, *Para entender el Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, NOSTRA Ediciones, p.26.

Por último, el federalismo tripartito, expuesto en la figura 3, en este, la negociación es un aspecto fundamental, ya que tanto la federación, como los estados y los municipios cuentan con facultades que coinciden entre sí, sin embargo, cada uno de ellos tiene su propia autonomía.

Figura 3. Federalismo tripartito.



Fuente: Cabrero Mendoza, Enrique, *Para entender el Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, NOSTRA Ediciones, p.26.

A pesar de que estas formas de organización han ido cambiando, su funcionalidad y su origen dependen, en buena medida con el momento histórico y el contexto en el que se desarrollan, ya que en el caso mexicano, los modelos se han adoptado, de acuerdo con las necesidades internas y externas a las que se ha enfrentado el país cuestión que será tratada más adelante.

1.1.4 El municipio y el federalismo.

Los elementos antes mencionados son fundamentales para comprender al sistema federal y su invaluable aportación para la unificación y consolidación de Estados, no obstante, es esencial admitir el papel que ha venido tomando el municipio en los últimos años como pieza fundamental del desarrollo.

La importancia de la atención a los gobiernos municipales en el sistema federal queda expuesta si partimos de que los grandes logros en cuanto al desarrollo son tangibles en lo local³¹ ya que este espacio es el que permite entender los problemas enfrentados por los gobiernos y las soluciones propuestas por estos.

Una postura interesante es la de Paz (2005), quien revela que “al hablar de nuevos actores sociales, políticos y gubernamentales de expresión espacialmente localizada, como los gobiernos municipales y las asociaciones de estos, el

³¹ González Parodi, Gretchen (coord.) *Gobiernos municipales en México*, México, UAM, 2008, p. 117.

federalismo es la forma del régimen acorde al rediseño de nuevas reglas de juego e instituciones que reconozcan, den espacio y participación a estos nuevos actores.”³²

Esto porque el municipio ha cobrado importancia en los últimos años, muestra de ello son los resultados obtenidos por distintos investigadores en materia municipal, quienes a través del análisis de políticas públicas innovadoras y bien diseñadas y llevadas a cabo, la capacidad y desarrollo profesional de funcionarios públicos, han mostrado el progreso que el municipio ha tenido en sistemas federales. Los resultados de estas investigaciones dejan claro que los gobiernos municipales del mundo tienen la capacidad y el potencial para utilizar esquemas de gobierno complejos y lograr grandes cambios a pesar de que se encuentren en sistemas federales, quedando así demostrado que el sistema federal no representa una limitante para el desarrollo y óptimas acciones del municipio.

En torno a la importancia de tomar en cuenta nuevos actores para un sistema federal, es esencial partir de que el federalismo “implica descentralizar atribuciones políticas y administrativas y, sobre esta base, transferir a las entidades de menor desarrollo relativo, recursos generados en áreas más prósperas. Se trata así, de alcanzar el desarrollo equilibrado y equitativo entre las distintas regiones.”³³ Es precisamente esta perspectiva en la que encaja perfectamente el municipio ya sea de forma individual o a través de organizaciones de varios municipios.

Y es que, como lo señala Paz (2005) al hablar del municipio en el sistema federal e incluso a los Estados, debe reconocerse que estos no son *niveles*, sino de órdenes “se habla de ámbitos de influencia y competencia y no de jerarquías que llevan al falso debate de la superioridad.”³⁴

³² Paz Cuevas Cuauhtémoc, *Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*, México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A.C., 2005, p. 8.

³³ Anaya Cadena, Vicente, *Óp. Cit.* p. 176.

³⁴ Paz Cuevas Cuauhtémoc, *Óp. Cit.* pp. 8-9.

Rebolledo (1996) señala que “el municipio ofrece graduar la vida política en un contexto más estrecho entre los individuos, de ahí la necesidad de que entre el individuo y el Estado nacional se organicen y reconozcan círculos interiores, y uno de ellos es el municipio[...].el municipio es una comunidad territorial, al lado de otra más grande, que es el Estado nacional o federal, el cual debe guardar una actitud de reconocimiento y respeto hacia el municipio; no debe degradarlo ni convertirlo en una simple rueda de engranaje en la máquina central del Estado.”³⁵

Como se ha podido constatar, el sistema federal, es aquel que ofrece las mejores herramientas para el óptimo desempeño del municipio así como la coordinación de este con la federación y los Estados.

El municipio y su valor para el federalismo es indudable, sin embargo, su aplicación es cuestionable por los principios rígidos del federalismo, a pesar de eso, el federalismo únicamente tiene que desprenderse de la dualidad estados-federación en la que se sostiene ya que es claro que el gobierno federal no necesariamente está peleado con el dotar de herramientas a los municipios para que adquieran mayor capacidad y autonomía, simplemente se enfrenta a una serie de contradicciones y prejuicios que limitan y consecuentemente rezagan al municipio, particularmente en América Latina.

1.2 Descentralización administrativa.

Hasta ahora se ha descrito el federalismo y se ha reconocido que, este concepto se ha rodeado de nuevos añadidos en la búsqueda de adquirir valores diferentes que le den las herramientas para realizar la dura tarea de afrontar la realidad y las contradicciones internacionales y de las distintas naciones en su interior, ahora bien, si se ha descrito anteriormente que el federalismo implica descentralizar atribuciones entre los órdenes de gobierno, en términos teóricos es necesario poner atención en la descentralización con el objetivo de conocer las implicaciones teóricas que esta tiene en el federalismo como una consecuencia de este, antes que como una propuesta sustitutiva o bien superior.

³⁵ Rebolledo Herrera, Óscar, “El Marco Jurídico del Municipio en un contexto federalizado” en: Acosta Cazares *et. al.*, *El Municipio En México*, México, Archivo General de la Nación, 1996, p. 381

En el contexto mexicano existen dos formas de organizar la administración pública federal: de forma centralizada y de forma descentralizada, en ambos casos se puede llevar a cabo desde dos perspectivas: territorial y funcionalmente, las características de estos criterios, según Chanes³⁶ (2006) son los siguientes:

- i. *Descentralización territorial*: se lleva a cabo a través de la creación de entidades cuya competencia está delimitada en cierto territorio, dichas entidades se encuentran sujetas a un orden normativo nacional. Este tipo de descentralización busca únicamente organizar la administración pública y no persigue fines electorales o ni el fortalecimiento de facultades legislativas.
- ii. *Descentralización funcional*: tiene que ver con la cesión de atribuciones por parte de la administración central hacia una persona moral pública diferente, que cuente con patrimonio propio, autonomía orgánica y sin subordinación jerárquica hacia la administración central. Este tipo de descentralización no es exclusiva de la federación, también se lleva a cabo en los Estados y municipios, para ser más eficientes en sus acciones, estos órdenes de gobierno pueden crear aquellos organismos con una personalidad diferente a la del gobierno que las crea para llevar a cabo acciones específicas.

En el caso de su relación con el programa a analizar se parte de la idea de que la descentralización, en términos territoriales, es una herramienta que ha venido tomando fuerza junto con el enfoque puesto en lo local, sin embargo, dentro de ese auge se ha prestado a confusiones en relación con su definición y sobre las diferencias entre esta y la desconcentración. En los siguientes sub-apartados se pretende dilucidar estos conceptos para posteriormente reconocer el lugar de la descentralización y la desconcentración en el contexto mexicano y consecuentemente, su relación con el programa *Agenda Desde lo Local*.

³⁶ Chanes Nieto, José, *Política y Administración*, Guanajuato, México, Universidad de Guanajuato-Facultad de Derecho, 2006, pp. 139-141.

1.2.1 El concepto de descentralización.

La descentralización, al igual que otras tendencias contemporáneas de la Administración Pública, de ahí que la literatura relacionada con la descentralización se divide en dos grandes vertientes:³⁷

- i. La primera, relacionada con el estudio de cambios y reformas introducidas en la administración pública que han permitido a las instancias locales de gobierno desempeñar nuevas funciones y tener mayor capacidad de decisión.
- ii. La segunda vertiente, tiene que ver con las formas de organización industrial y la toma de decisiones en el sector privado, en esta vertiente, se han obtenido buenos resultados en cuanto a la relación centralización-descentralización, porque en cuanto a las decisiones relacionadas con la producción y actividades más rutinarias, estas se toman en organismos descentralizados, mientras que las funciones de control y de dirección estas se llevan a cabo en grandes ciudades y centros corporativos, lo que indudablemente alude a un proceso de centralización.

Para el presente trabajo se tomará la primera de estas vertientes, ya que el objeto de estudio de éste así lo requiere, una vez aclarado esto, se puede comenzar por buscar la respuesta a lo que la descentralización es. En su diccionario de política, Nohlen (2006), señala que la descentralización es el “proceso de transferencia de atribuciones del Estado central a niveles subordinados de la organización estatal de las entidades públicas territoriales.”³⁸

Anaya (1997) incluye elementos más explícitos en cuanto a la delegación de responsabilidades refiriéndose a los gobiernos estatal y municipal, expresando que dichas atribuciones pueden referirse al ámbito político, económico,

³⁷ García Bátiz, Ma. Luisa et. al. *Descentralización e iniciativas locales de desarrollo*, Jalisco, México, Universidad de Guadalajara, 1998, pp. 48-49.

³⁸ Nohlen, Dieter, *Óp. Cit.* p. 402.

administrativo, y social, comentando que la descentralización tiene como objetivo hacer más eficaz y eficiente la política y la administración de un país.³⁹

La literatura que trata la descentralización abarca múltiples ámbitos y ha sido abordada por distintas disciplinas sociales, sin dejar de lado las intenciones que siempre han sido variadas, ya que esta se enfoca en los ámbitos jurídico y político que se han caracterizado por ubicarse en la relación que guarda la descentralización con la forma de organización del Estado, principalmente en lo relativo a su estructura territorial; por otro lado, el punto de vista administrativo ha tendido a centrar su atención en los asuntos relacionados con la toma de decisiones y la reubicación de tareas y recursos de la administración pública con los fines de descongestionamiento.⁴⁰

Es claro que la descentralización es un fenómeno que ofrece buenas respuestas a los gobiernos, sin embargo, su puesta en práctica no es tan sencilla, y es que como se verá más adelante, es normal que enfrente una serie de retos desde lo conceptual hasta lo práctico, ya que la realidad en la que se desenvuelven no solamente los países, sino las partes que los integran ofrece una serie de desafíos convirtiéndola en un proceso deseable y buscando distribuir funciones a través de otros mecanismos como la desconcentración.

1.2.1.1 Centralización y descentralización.

Para hablar de descentralización, es esencial entender que este fenómeno se encuentra estrechamente ligado a la centralización, y es que por su dimensión, no se entiende un Estado puramente centralizado, y por su organización, tampoco se concibe un Estado enteramente descentralizado, sobre la desconcentración, como se verá más adelante, esta se entiende como un elemento intermedio entre la descentralización y la centralización.

Para profundizar más en lo anterior, es pertinente señalar que en todo Estado se da una dinámica de cambios constantes entre centralización y descentralización y esta requiere de periodos de tiempo muy largos según los

³⁹ Anaya Cadena, Vicente, *Óp. Cit.* p. 141.

⁴⁰ Ortega Lomelín, Roberto, *Óp. Cit.* pp. 1-2.

requerimientos de dicho Estado. Tanto la centralización como la descentralización son polos que se complementan y a la vez se van sucediendo.⁴¹

La centralización, de acuerdo con el diccionario de Bobbio (2008), se da cuando “la cantidad los poderes de los entes locales y de los órganos periféricos está reducida al mínimo indispensable para que éstos puedan colocarse como entidades subjetivas de administración [...] la descentralización existe cuando los órganos centrales del Estado tienen el mínimo de poder indispensable para desarrollar sus actividades.”⁴² Por ello, el vínculo centralización-descentralización es una constante.

La descentralización y la centralización, más que ser contradictorias, obedecen en el fondo a un equilibrio que les da la posibilidad de interactuar en un Estado, para permitirle a este tener coherencia.⁴³

La centralización, en términos administrativos, supone una estructura de carácter jerarquizado y formal con una división rígida entre los niveles de las organizaciones, en estas se enfatiza el desarrollo de mecanismos de control y supervisión. De la misma manera, es característico de un régimen centralizado, que no se encuentren dispositivos de participación social en la gestión de asuntos públicos.

En términos generales el significado de la descentralización y su relación con la centralización, es comprensible observándolas como dos fenómenos que si bien parecen ajenos, en realidad se encuentran estrechamente ligados.

1.2.2 Consensos en torno a la descentralización.

En la literatura se ha tratado la descentralización por parte del sector público desde distintos enfoques y a través de distintos mecanismos, sin embargo, hay

⁴¹ Bobbio Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Óp. Cit.* p. 472.

⁴² *Ibid.*, p. 472.

⁴³ Prats, Yves, *Decentralization et Developpement*, Paris, Francia, Cujas, 1973, p. 6.

una serie de consensos en relación con este tema, los cuales son mencionados por Tamayo y Hernández (2004):⁴⁴

- i. La descentralización pretende legitimar al Estado a través de la transferencia de poder de decisión y de ejecución por parte del gobierno central hacia las entidades (incluidas las entidades territoriales que serían los estados y los municipios).
- ii. La descentralización, en su operación, redistribuye los recursos públicos.
- iii. La transferencia de funciones y recursos de los gobiernos centrales a los cuales provoca tensiones políticas, entre las que destacan el temor al regreso de cacicazgos y la posible incapacidad de las instancias locales de asumir su nuevo papel.

Se trata entonces, de un fenómeno cuya importancia e impacto hacen referencia no solamente una forma de organización y distribución, sino también a un esquema que puede tener distintos resultados por los elementos que en esta convergen.

1.2.2.1 La descentralización administrativa en la actualidad.

La descentralización surge como una propuesta por parte de la economía, y es que históricamente se le ha visto como la solución a la crisis del modelo keynesiano de la década de 1980, (aunque este modelo tenía orígenes fuertes y consolidados desde la década de 1960) momento en el que la respuesta para el rescate de la economía fue el modelo neoliberal, (entendiendo, *grosso modo*, el modelo keynesiano como el estímulo al consumo para reactivar la producción y consecuentemente la economía y el neoliberalismo como la activación de la oferta para reactivar el consumo y la economía) este se fue desgastando con el tiempo, demostrando que los resultados eran muy variados en distintos países.

La descentralización ha sido presentada en las últimas décadas como un modelo de gran valor, que a través de la administración pública puede

⁴⁴ Gadsen Carrasco, Carlos, "Descentralización y Desarrollo Local en México" en: Tamayo Flores, Rafael y Hernández Trillo, Fausto, *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?*, México, Tecnológico de Monterrey, 2004, pp. 49-51.

consolidarse, ya que a través de la descentralización se promueve el desarrollo integral de los países siempre que estos busquen y consigan distribuir equitativamente sus recursos, competencias y toma de decisiones entre la federación, los estados y los municipios.⁴⁵

Para entender la descentralización en términos contemporáneos es indispensable conocer los tipos de descentralización, los cuales, de acuerdo con Rodríguez (1999)⁴⁶ son los siguientes:

- I. La descentralización política. Es aquella que persigue el fortalecimiento de los esquemas democráticos, el fomento a la participación ciudadana y un gobierno representativo.
- II. La descentralización espacial. Busca favorecer el desarrollo urbano balanceado, a partir del impulso a la creación de ciudades secundarias en las que surjan organizaciones privadas y públicas que busquen recaudar sus propios ingresos.
- III. La descentralización administrativa. Es “transferencia de responsabilidad de administración, recolección y asignación de recursos del gobierno central y sus dependencias a las unidades de campo de las dependencias gubernamentales, unidades o niveles de gobierno subordinados, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas, autoridades de áreas regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales.”⁴⁷

La palabra clave, en la descentralización administrativa en términos modernos es la responsabilidad, ya que el organismo central no sólo asigna tareas y supervisa que se lleven a cabo, sino que otorga a los organismos en cuestión la responsabilidad de cumplir con sus funciones valiéndose de sus herramientas y atribuciones.

⁴⁵ Olmedo Carranza, Raúl, “Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo” en: Acosta Cazares *et. al.*, *El municipio en México*, México, Archivo General de la Nación, en coedición con el Centro Nacional de Desarrollo Municipal: SEGOB, 1996, pp. 25-27.

⁴⁶ Rodríguez, Victoria E., *La descentralización en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 39-40.

⁴⁷ Rondinelli, Dennis A., y John R. Nellis, “Assessing Decentralization policies in developing countries, public and private roles in urban development: A case for cautious optimism” en: *Development policy review*, 4 (1) 1986, Citado por: Rodríguez, Victoria E., *Óp. Cit.* p. 40.

Además de los tipos de descentralización existen modos de descentralización, ellos son 1. La desconcentración que consiste en la transferencia de funciones, poderes y recursos a las oficinas estatales de dependencias centrales (o federales). El centro realiza funciones normativas, de supervisión y control, de programación y presupuestación generales y de coordinación de operaciones regionales.⁴⁸ 2. La delegación, que implica la creación de corporaciones y empresas públicas que puedan suministrar servicios en una forma más eficaz y eficiente que las burocracias centrales. 3. Devolución (o *devolution*) a través de la cual el gobierno central transfiere autoridad, funciones, programas y recursos y así otorga a la organización descentralizada una autonomía total; en consecuencia, se debilitan todas las líneas del poder jerárquico estricto.⁴⁹

La descentralización administrativa es una herramienta que ha sido delineada de manera inapropiada, ya que se le ha descrito como una simple herramienta de distribución bien coordinada, dejando de lado su potencial en cuanto a la entrega de responsabilidad y delegación de autoridad y autonomía.

1.2.3 Desconcentración.

En cierto sentido, la descentralización y la desconcentración tienen relación, sin embargo, se ha prestado a cierta confusión, sobretodo, partiendo de que ambas “implican transferencia por norma legal, de competencias decisorias. [Es decir] Se exigirá por consiguiente que el ente que transfiere sea titular de la competencia y el órgano o ente a quien la competencia es transferida, pase también a ser titular de la misma; es decir, una vez que la competencia haya sido transferida, es necesario que esa competencia sea ejercida por el ente que ya es titular de la misma sin que pueda ser sustituida por el ente central.”⁵⁰

⁴⁸ En este punto es importante destacar que, a pesar de que Victoria Rodríguez dice que la desconcentración es un modo de descentralización, no es así, pues como se ha expuesto antes, la desconcentración es simplemente la transferencia de acciones, recursos y funciones. Por parte del centro, mientras que la descentralización administrativa delega funciones y responsabilidades a los órganos inferiores y a la vez les otorga la autonomía para que lleven a cabo sus funciones.

⁴⁹ Rodríguez, Victoria E., *Óp. Cit.* pp. 41-44.

⁵⁰ Anaya Cadena, Vicente, *Óp. Cit.* p. 143.

Esta transferencia es el aspecto que ha tendido a crear cierta confusión en torno a estos dos conceptos, sin embargo, en este apartado se expondrán varios elementos distintivos entre ambos con el objeto de facilitar un análisis ulterior en el contexto nacional.

Chanes(1976)⁵¹ dilucida el concepto de desconcentración distinguiéndolo de centralización, descentralización y delegación:

- i. Centralización y desconcentración: La centralización tiene una competencia material, por funciones genéricas que se ejercen en todo el ámbito nacional, la competencia de los órganos desconcentrados es territorial debido a que llevan a cabo su función en un determinado territorio pero sin dejar de ser coordinados y controlados por el órgano central. En ambos, los órganos centrales se encargan de fijar políticas, normas y criterios así como la interpretación normativa.
- ii. Descentralización y desconcentración: Los elementos descentralizados no están sujetos a un control jerárquico aunque sí se sujetan a controles especiales, tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, por su parte, los órganos desconcentrados, se incluyen en el presupuesto general, no tienen personalidad jurídica ni autonomía orgánica.
- iii. Delegación y desconcentración: El órgano delegado lleva a cabo las funciones que el órgano delegante tiene, sin modificaciones en procesos o estructura, ya que no adquiere la titularidad de estas, por su parte, el órgano desconcentrado, sí adquiere la titularidad de la función con características específicas.

En términos generales, es aceptada la idea de que la desconcentración es “la atribución de competencia decisoria que ejercen en un ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio nacional; mismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano

⁵¹ Chanes Nieto José, “Programa de Desconcentración de la Administración Pública Federal” en: *Desconcentración Administrativa*, México, (Colección Seminarios, No. 1) Secretaría de la Presidencia-Dirección General de Estudios Administrativos, 1976, pp. 361-363.

central.”⁵² Se está hablando entonces, de una forma de organización que se desprende de un esquema centralizado que tiene la necesidad de actuar en diversas circunscripciones territoriales.

Al tratarse de atribuciones otorgadas por un “órgano superior” es imprescindible señalar el aspecto normativo, y es que la operatividad de estos dos conceptos en la administración pública difícilmente son concebibles fuera del marco jurídico, al respecto, Ponce (1986), declara que “la desconcentración es un fenómeno jurídico-administrativo de carácter general que se produce cuando una norma objetiva atribuye a un órgano inserto en una estructura jerárquica una competencia exclusiva parcial sobre determinadas materias debilitándose en consecuencia los poderes o atribuciones del órgano superior al distorsionar el vínculo que los une.”⁵³

La desconcentración agiliza a un sistema administrativo centralizado implantando sus mismos esquemas y procedimientos localmente, mediante “representaciones” locales encargadas de llevar a cabo las acciones que el órgano centralizado no puede controlar por razones geográficas, estos organismos desconcentrados, son enteramente dependientes de su superior central.⁵⁴

La desconcentración se encuentra dentro de este esquema de la centralización, ya que el órgano central simplemente divide sus acciones territorialmente evitando que las dependencias desconcentradas tomen alguna decisión o modifiquen algún proceso por voluntad propia.

La diferencia sustancial entre descentralización y desconcentración radica fundamentalmente, en que, mientras que la primera busca dar autonomía a los elementos descentralizados, la segunda es simplemente un mecanismo que enfatiza las actividades centrales en ‘locales’ o representaciones que cumplen con las funciones que, por diversas circunstancias, el centro no puede cubrir.

⁵² *Ibid.*, p. 360.

⁵³ Ponce Cumplido, Jaime, “La Desconcentración Administrativa. Estudio teórico-doctrinario” en: *Revista de Administración Pública*, No. 67-68, Julio-Diciembre de 1986, México, INAP, p.105.

⁵⁴ Prats, Yves, *Óp. Cit.* p. 6.

El órgano desconcentrado es “la unidad administrativa de una dependencia a cuyo responsable han sido conferidas, por disposición presidencial o del Congreso, funciones específicas y se le han transferido los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios que le permiten resolver con agilidad y eficacia sobre determinada materia, o realizar actividades dentro del ámbito territorial que se fije en el instrumento jurídico que lo crea.”⁵⁵

Un elemento que da pie al origen de la desconcentración es que “el Estado no puede realizar todas las funciones administrativas a través de órganos centrales superiores, sino que se hace necesario un reparto de las competencias públicas entre los órganos centrales y otros entes y órganos que desarrollan sus actividades en zonas concretas del territorio nacional.”⁵⁶

Al respecto, Ponce⁵⁷ (1986) habla de algunas clases de desconcentración, debido, fundamentalmente a que la complejidad del Estado requiere una clasificación de las formas en que puede llevarse a cabo la desconcentración, este autor habla de tres clases de desconcentración:

- i. Desconcentración Central o Interna. En ella, se desconcentran órganos insertos en sistemas jerárquicos cuya unidad total tiene por objeto satisfacer necesidades públicas comunes o integrales de todo el territorio.
- ii. Desconcentración Externa o Periférica. Es la que se realiza en un órgano cuya competencia se parcializa por el territorio, es decir, sus atribuciones se localizan en una determinada circunscripción territorial... Esta categoría de desconcentración opera en sistemas jerarquizados cuyos órganos, a los cuales se les atribuye una competencia exclusiva, se encuentran radicados en determinados puntos del territorio nacional,

⁵⁵ Pardo, María del Carmen, “La Desconcentración ¿Para qué?” en: *Revista de Administración Pública* No. 67-68, México, INAP, Julio-Diciembre de 1986, p. 44.

⁵⁶ De la Vallina Velarde, Juan Luis, “La desconcentración administrativa” En: *Revista de administración Pública* No. 35, Mayo-Agosto de 1961, Madrid, España, pp.80-81, Citado por: Ponce Cumplido, Jaime, *Óp. Cit.* p. 107.

⁵⁷ Ponce Cumplido, Jaime, *Óp. Cit.* pp. 146-149.

esto significa que, su actividad se encamina a satisfacer necesidades de carácter regional o localista.

- iii. La Circunscripción Administrativa. Se refiere a que el territorio es la base que delimita el ámbito competencial de un órgano desconcentrado, para “dividir” el territorio, se pueden tomar dos criterios, el primero de ellos propuesto por la doctrina francesa, se refiere a que estas circunscripciones debían ser ordenadas, simétricas e iguales. La segunda propuesta del límite competencial le da mayor importancia a los intereses comunes como divisiones naturales, factores económicos, étnicos, culturales, entre otros.

En este orden de ideas, puede entenderse la desconcentración en la circunscripción administrativa como un componente de un sistema más complejo, entendiendo que la desconcentración no es un simple paso hacia la descentralización, sino que se trata de una estructura viable en la medida en que se adopte precisamente teniéndola en cuenta como lo que es: Una alternativa independiente de la descentralización.

1.2.4 Municipio, descentralización y desconcentración.

Queda claro que el federalismo es la forma en que se organizan y distribuyen territorialmente los cuerpos encargados de cumplir con ciertas funciones, funciones que, por diversas cuestiones, se dividen de distintas maneras (territorial o funcionalmente). En este orden de ideas la importancia del reconocimiento del municipio en el federalismo radica en que las bases de este ofrecen la posibilidad de plantear nuevos modelos de división competencial que tengan la capacidad de incluir nuevos actores en circunscripciones territoriales determinadas.

Se ha hablado antes de que, tanto la descentralización como la desconcentración implican la transferencia de competencias decisorias por parte de cuerpos administrativos. Para efectos prácticos, en este trabajo, se hablará de esta división de competencias en términos territoriales.

Tanto la descentralización como la desconcentración deben ser procesos asimétricos, es decir que se adapten a las necesidades de los distintos elementos

que conformarán cada proceso, puesto que si se diseña una estrategia que trate de manera uniforme los elementos que se pretende formen parte de esta, los resultados no necesariamente serán uniformes.

La asimetría a la que se ha hecho referencia, tiene que ver con la necesidad no sólo de reconocer, sino de tomar en cuenta la capacidad administrativa de las unidades territoriales que se busque, tengan un papel importante en el proceso de descentralización⁵⁸ o bien, de desconcentración. En este sentido, se estaría hablando del municipio como aquella unidad territorial y su capacidad estaría estrechamente relacionada con su institucionalismo.

El papel de estas unidades territoriales en el proceso de descentralización es fundamental, cuestión que demuestra la importancia de atender la manera en que se lleva a cabo. Lo anterior debido a que el proceso de descentralización se puede hacer de dos formas: empujarse desde arriba o jalarse desde abajo. El primero de los casos consiste en que el gobierno federal diseñe políticas en las que introduzca a los estados y municipios en una dinámica de cambios en sus estructuras forzándolos a adquirir nuevas responsabilidades usando las herramientas provistas por este en el esquema “desde abajo” este consiste en que sean los Estados y los municipios quienes se encarguen de tomar decisiones y llevar a cabo acciones a través de las cuales busquen introducirse por sus propios medios en esta dinámica de cambio de acuerdo con dos variables: sus necesidades y sus capacidades.

Las características de cada uno de estos aspectos son señalados por Gadsen⁵⁹(2004) quien declara que son las siguientes:

- I. Cuando la descentralización se empuja desde arriba, si esto se puede dar así, ésta puede caer en casi cualquier sitio: ya sea en manos de gente sin escrúpulos, o en caciques o simplemente en instituciones no preparadas... empujar la descentralización desde arriba implica la no focalización de los programas... empujar desde arriba, siguiendo la

⁵⁸ Gadsen Carrasco, Carlos, *Óp. Cit.* pp. 56-57.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 58.

metáfora, casi puede implicar la unilateralidad e irresponsabilidad de la acción de descentralizar. Bajo este esquema no hay focalización y la medición de resultados puede conducir a un inventario de desastre.

- II. Existe otro paradigma que implica jalar o atraer la descentralización desde abajo, desde los gobiernos locales. Su enorme ventaja es que cuando algo se jala, entonces se recibe, se busca, se le tiene preparado un lugar. Cuando la descentralización es empujada desde arriba pero obedece fundamentalmente a la necesidad sentida, deseada y expresada, es decir, atraída o jalada desde abajo, entonces la descentralización puede dar lugar al fortalecimiento adecuado del gobierno local e incluso del gobierno que descentraliza ya que puede cooperativamente, encontrar su nueva función e identidad.

La descentralización, necesita ser incluyente para garantizar la participación y el óptimo y duradero funcionamiento administrativo de los Estados y municipios, y es que cada uno de estos reconoce sus necesidades, capacidades y posibilidades. Como se verá más adelante, una de las pretensiones del programa *Agenda Desde lo Local* es basarse en la segunda opción, aunque también es claro que se enfrenta a una serie de contradicciones que plantean una serie de retos, entre los más importantes está: contar con gobiernos municipales con estructuras sólidas que tengan la capacidad de demandar y cubrir funciones y atribuciones consecuencia de la descentralización y la de contar con una estructura jurídica que trata al municipio como un ente desconcentrado.

El papel del municipio en la descentralización tiene que ver con el hecho de que en esta deben intervenir los tres órdenes de gobierno, dando una importancia especial a la participación de los Estados y los municipios, ya que estos requieren entrar en una dinámica que les permita tomar un papel más activo en el sentido de

intervenir directamente como actores políticos participativos cuyas acciones les permitan materializarse como nuevos actores esenciales para el cambio.⁶⁰

La descentralización suele ofrecer una serie de resultados y beneficios, en el caso de que se lleve a cabo siendo jalada a partir de los gobiernos locales, entre ellos se pueden destacar los siguientes:⁶¹

- I. Participa en el fortalecimiento de la administración de los gobiernos municipales y estatales.
- II. Promueve la integración de los programas de los tres órdenes de gobierno; y
- III. Como consecuencia del punto anterior, favorece un auténtico esquema de colaboración entre los tres órdenes de gobierno, creando así un esquema de relaciones intergubernamentales.

Estos puntos, son concebibles partiendo de que a través de una política jalada desde abajo los gobiernos municipales tienen el poder de decidir a qué elementos le dan más valor según la utilidad que tengan y a cuáles se les descarta.

Al hablar de la descentralización administrativa aplicada como una política pública para fortalecer a los municipios, e incluso de cualquier otra política, la experiencia ha demostrado a lo largo de los años que no existen modelos o paradigmas específicos que funcionen como una receta y que, en la misma medida garanticen que, por el hecho de seguir tal o cual modelo, un país necesariamente obtenga resultados exitosos, ya que el mecanismo de descentralización (independientemente de la profundidad que tenga) se determina por las características, necesidades, condiciones y contexto del país en el que se lleva a cabo.⁶²

En términos operativos, tanto la descentralización como la desconcentración representan, para el gobierno federal, un desafío de mayores dimensiones, ya que no se entendería al Estado como un ente monolítico que

⁶⁰ *Ibid.*, p. 59.

⁶¹ *Ibid.*, p. 60.

⁶² Rodríguez, Victoria Elizabeth, *Óp. Cit.*, p. 34

simplemente absorbe algunas demandas y responde de acuerdo con lo que él mismo considera la mejor respuesta, sin ofrecer soluciones específicas pero a la vez integrales.

Esto último es el verdadero desafío para el diseño de una estructura administrativa con una definición de las atribuciones que divide, aunque habría que añadirle el hecho de que constantemente surgen nuevos actores como organizaciones no gubernamentales, que buscan participar, por lo que en términos generales se enfrenta un desafío de dimensiones aún mayores, ya que la descentralización, además de presentar diversos retos en su concepción, también lo hace a lo largo de su desarrollo y más aún, al requerir de constantes cambios y modificaciones.

Por lo tanto, si bien se reconoce plenamente que la descentralización es un aspecto no solo viable, sino deseable, también es cierto que el estado mexicano no funciona de esta manera, más bien, el municipio es un organismo desconcentrado y el programa *Agenda Desde lo Local* es un elemento que fortalece este aspecto sin darle una connotación negativa a dicho fortalecimiento.

Buttgenbach (1952) dice que “la desconcentración opera como un remedio a la no descentralización que permite adaptar mejor las decisiones de la administración centralizada a los intereses territoriales. Además de que constituye un procedimiento técnico para la gestión de un servicio público destinado a asegurar su mejor funcionamiento y un mayor rendimiento de su actividad.”⁶³

Se ha partido de que, si bien la descentralización es una forma de integración viable y deseable, su aplicación enfrenta diversos desafíos que van de lo histórico a lo normativo, pasando por lo cultural y lo estructural. De tal suerte que, como se verá en el siguiente capítulo, el programa *Agenda Desde lo Local* parece tratar de adoptar esquemas descentralizadores en un sistema con tintes, más bien de índole desconcentrada

⁶³ Buttgenbach, André *Theorie Generale des Modes de Gestión des Services Pubtics en Belgique*, Imprenta Bélgica, H. Vi Hent-Carmaone, S.A. 1952, p. 158, citado por: Ponce *Óp. Cit.*, pp. 106-107.

1.3 El municipio en las relaciones intergubernamentales.

El concepto de relaciones intergubernamentales tiene una profunda relación con el federalismo y también con la descentralización, en el caso del primero de estos, dicha correspondencia se fundamenta en que, en su sentido estricto, las relaciones intergubernamentales son indispensables en todo organismo gubernamental que cuente con más de un elemento, y es que, invariablemente estos componentes requieren relacionarse y en el mejor de los casos coordinarse para llevar a cabo una o más acciones. En el caso de un sistema centralizado (incluyendo uno que sea desconcentrado), las relaciones se llevan a cabo partiendo de que el organismo central necesita supervisar e instruir a las distintas partes para que lleven a cabo las acciones encomendadas, si bien, de manera implícita las relaciones intergubernamentales han existido siempre, carecían de reconocimiento formal.

Las relaciones intergubernamentales son un elemento esencial si se parte de que una estructura administrativa puede ser descentralizada pero nunca desvinculada. La relación que este concepto guarda con el programa que se analizará más adelante es esencial no solamente por tratarse de un aspecto que está implícitamente en una de las líneas de análisis planteadas por el programa, sino porque el programa mismo, busca fortalecer los nexos de los gobiernos municipales de México con la federación, con los estados y con los municipios mismos.

Las relaciones intergubernamentales, en relación con el análisis hecho previamente al concepto de federalismo, se entienden como un proceso mucho más flexible, ya que no solamente trata la relación entre dos elementos, que tiene que ver con la subordinación por parte de uno de estos, sino que busca desarrollar la relación entre cualquiera de los tres órdenes de gobierno con cualquier otro, sin importar si es o no de su nivel.

Si se ha entendido hasta ahora la descentralización como el mecanismo utilizado para dividir las funciones, la gestión y control de estas se da a partir de un esquema en el que los distintos organismos mantienen ciertos “vínculos de

coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno.”⁶⁴

1.3.1 Relaciones intergubernamentales: Concepto.

Una relación, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española⁶⁵ es una conexión, correspondencia de algo con otra cosa o bien una conexión, correspondencia, trato, comunicación de alguien con otra persona. Por otro lado, en cuanto a lo intergubernamental, esta es una palabra compuesta, en la que, en primer lugar, por *inter* se entiende algo que sucede entre varios, o entre varias cosas, mientras que, lo gubernamental se refiere a los órganos de gobierno, ahora bien, las relaciones intergubernamentales, *grosso modo* significan la correspondencia entre varios órganos u órdenes de gobierno.

Anaya (1997) dice que las relaciones intergubernamentales hacen referencia a la relación o vínculo que se establece entre varios (dos o más) órganos de gobierno que deciden establecer dicha correlación con el fin de alcanzar objetivos comunes y buscando que la autonomía en las decisiones tomadas entre estos sea la bandera que los rijan.⁶⁶

Por su parte, Méndez (1997), explica que las relaciones intergubernamentales se entienden a partir de dos dimensiones básicas, la primera se refiere a relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes de gobierno en sentido territorial. Mientras que la segunda dimensión hace alusión a que las relaciones también pueden darse en el mismo nivel territorial, por ejemplo Estado-Estado o municipio-municipio.⁶⁷

1.3.2 Orígenes de las Relaciones Intergubernamentales.

Como se verá en el siguiente apartado, al hablar de relaciones intergubernamentales, se habla de un concepto que ha venido adquiriendo mayor

⁶⁴ Hernández Díaz, Ana María, “Relaciones Intergubernamentales” en: *Espacios Públicos*, México, 2006, v.9 No. 18 Agosto de 2006 p. 37.

⁶⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, consultado en: <http://www.rae.es> consultado el día 27 de diciembre de 2010.

⁶⁶ Anaya Cadena, Vicente, *Óp. Cit.* p. 323.

⁶⁷ Méndez, José Luis, “Estudio introductorio” en: Wright, Deil Spencer, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 8-9.

fuerza, sobretodo a partir de uno de los más grandes trabajos enfocados a estas llevado a cabo por Wright, en el cual se le trata como una propuesta con la capacidad de sustituir al federalismo.

Las relaciones intergubernamentales tienen su origen en los Estados Unidos, y al igual que otras prácticas han obedecido a la eficiencia y la eficacia de los sistemas administrativos, en ese sentido, se han planteado diversas herramientas a través de las cuales se pretende implementar propuestas que fortalezcan la capacidad de las estructuras administrativas en diversos niveles para que estas tengan los instrumentos suficientes para atender demandas y ofrecer respuestas apropiadas a las necesidades.

Las relaciones intergubernamentales tuvieron un creciente desarrollo en la década de los treinta, como una respuesta a las demandas sociales en Estados Unidos, fueron vistas como una herramienta útil para enfrentar la gran depresión y se fortalecieron con el *New Deal*(Nuevo Trato) sirviendo de apoyo en otros ámbitos como el impulso por parte de la federación a la educación, el desarrollo urbano y otras materias.

El concepto de las relaciones intergubernamentales comenzó a tomar mayor fuerza en la década de 1930, sobre todo con los aportes de Snider y Anderson, quienes colaboraron en el fortalecimiento del concepto y ayudaron a consolidarlo, aunque según Wright (1997) a ninguno de ellos se atribuye la creación de éste.⁶⁸

Wright (1997) menciona que las relaciones intergubernamentales han adquirido un valor especial y se han consolidado como un concepto bien definido cuyos elementos han tenido un valor cambiante de acuerdo con la forma en que se lleva a cabo, y según el mismo autor, las relaciones intergubernamentales, para 1980 aún representaban un campo bastante especializado y con ciertos elementos de uso poco común, cuestión que persiste hasta nuestros días.

⁶⁸ Wright, Deil Spencer, *Óp. Cit.* pp. 68-73.

A pesar de ello, y en buena medida a la par de la descentralización, las relaciones intergubernamentales han adquirido mayor valor en buena medida gracias a la crisis de los Estados en la década de 1980 ya que ese requerimiento de “hacer más con menos” les demandó modificar sus estructuras y la forma en que estas se relacionaban para hacerlas más eficientes, a partir de este momento, se puede hablar de las relaciones intergubernamentales como un elemento de mayor valor para el desarrollo y óptimo funcionamiento de las estructuras estatales.

1.3.3 Causas y fundamentos de las Relaciones Intergubernamentales.

Existen numerosos estudios que analizan las relaciones intergubernamentales y las cuestiones que detonan su origen, a pesar de que su aplicación y los elementos que dan origen en cada país a estas son variados, se puede entender que las relaciones intergubernamentales se dan en dos grandes planos:

- Relaciones de subordinación: En las que el orden político y constitucional es ejercido por el gobierno federal sobre el de los estados federados, para resolver conflictos entre los estados miembros.
- Relaciones de coordinación: que se fundamentan en la existencia de igualdad en la distribución de competencias entre el gobierno federal y los estados, presentándose atribuciones concurrentes.⁶⁹

Las relaciones intergubernamentales pueden darse en estos dos sentidos, aunque esto no significa que su acción sea estrictamente deficiente o limitada, ya que una relación de subordinación, facilita la apertura en la comunicación entre el gobierno federal y los subordinados, la cuestión se complica, en el caso de que el orden político y constitucional sea demasiado rígido y limite la autonomía de los organismos inferiores. En su contraparte, es decir, en las relaciones de coordinación, estas demandan nuevos elementos como óptima puesta en práctica, un elemento de gran importancia, es el que se trata en el siguiente apartado: el desarrollo institucional.

⁶⁹ Anaya Cadena, Vicente, *Óp. Cit.* p. 323.

En lo que a su génesis se refiere, las relaciones intergubernamentales se pueden concebir desde tres tipos de naturaleza: una técnica, administrativa y jurídica, en el cuadro 1 se muestran sus características y los aspectos que promueven su origen tomando la naturaleza de este origen y sus características.

Cuadro 1. Características de las relaciones intergubernamentales según su naturaleza.

Naturaleza	Características
Técnica	En cuanto a su naturaleza técnica las relaciones intergubernamentales son fórmulas de gestión destinadas a conseguir unidad, congruencia y compatibilización simplificada de acciones procedentes de distintos órdenes de gobierno en la consecución de un objetivo común.
Administrativa	Las relaciones intergubernamentales se fundamentan en los principios de la coordinación administrativa gubernamental, forman parte de los procesos de gestión de políticas como medios de un esfuerzo o arreglo de armonización, cooperación, compatibilización y negociaciones contratadas, acordadas, pactadas, convenidas y/o concertadas.
Jurídica	Relaciones intergubernamentales = relaciones políticas y administrativas generadas en uso de las competencias de coordinación, convocatoria, consulta, cooperación y concertación atribuidas a los distintos ordenes de gobierno, que devienen en un marco propio de derechos, obligaciones y acuerdos.

Fuente: Elaboración propia con información de Arturo Pontifes.⁷⁰

En lo que al origen de las relaciones intergubernamentales se refiere, Pontifes (2002) señala ocho elementos que lo determinan independientemente de la naturaleza que estas hayan adoptado:

- i. La necesidad de organizar y extender de manera consistente los programas y servicios del Estado en todo el territorio nacional.
- ii. Para desplegar la capacidad interinstitucional para organizar la acción de los gobiernos a lo largo y ancho del territorio.
- iii. Reconocer de la interdependencia como factor de éxito y parámetro de delimitación de las áreas de autonomía de los gobiernos estatales y municipales.
- iv. Reconocer que gran parte de las políticas nacionales expresan líneas generales que requieren de una administración regional y/o local que se ejerza

⁷⁰ Pontifes Martínez, Arturo, "Relaciones Intergubernamentales" en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, México, 2002, No. 65, pp. 47-49.

de manera directa por parte de las instancias gubernamentales más próximas a sus destinatarios.

- v. La combinación y complementación de dos factores fundamentales: la dimensión espacial y la competencia de cada gobierno, los gobiernos coexisten y se combinan, antes de suponerse o aislarse.
- vi. El poder político adquiere una dimensión horizontal (se comparte) en el momento de las decisiones públicas, a la vez que se hace presente la dimensión social como fuerza vigente.
- vii. Por el hecho de que el Estado moderno se fundamenta en un concepto de gobierno multiorganizativo.
- viii. Porque el modelo de toma de decisiones ha venido cambiando de jerárquico a colegiado.⁷¹

A pesar de que el origen de las relaciones intergubernamentales sea tan variado su objetivo sigue siendo el mismo: Ofrecer mejores respuesta a través de la coordinación de distintas áreas y/o ámbitos de gobierno partiendo del compromiso, la unión y la búsqueda de mejores resultados.

La motivación de las relaciones intergubernamentales, es principalmente la extensión de programas generales en las diferentes regiones del país y para subsanar los rezagos en la atención y resolución de necesidades y demandas básicas de la población, además de sustentarse por afinidad en los principios del federalismo. Los elementos que deben contener las relaciones intergubernamentales son los siguientes:

- Negociación política;
- Concatenación de las diferentes capacidades jurídicas, interactividad de programas;
- Relaciones interpersonales de funcionarios;
- Mecanismos de comunicación formal e informal, y
- Los sistemas de convenios.⁷²

⁷¹*Ibid.*, p. 49.

⁷²*Ibid.*, p. 49.

La proporción en que se desarrollan estos elementos entre los distintos órganos y órdenes de gobierno es esencial para comprender la dimensión en que se llevan a cabo las relaciones intergubernamentales, y más aún, sirven como pauta para comprender la manera en que estas se dan, un inconveniente es que varios de estos elementos son intangibles y difíciles de comprobar o medir.

1.3.4 El Papel del Municipio en las Relaciones Intergubernamentales.

Independientemente del tipo de federalismo al que se alude en la práctica, este establece una relación en la que intervienen exclusivamente la federación y los estados federados. En este sentido, el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales tiene que ver con el aprovechamiento y acrecentamiento de esquemas existentes para así favorecer un esquema integral, como originalmente se planteó el federalismo.

Se afirma lo anterior porque ha existido cierta tendencia en torno a desarrollar algunas propuestas de relaciones intergubernamentales con la pretensión de argumentar que estas están por encima del federalismo⁷³ sin embargo, no es necesario que este sea sustituido por aquellas, la respuesta está en ir fortaleciendo al federalismo a través del impulso de relaciones intergubernamentales sólidas y que den inclusión al municipio (y a los órganos controlados por el gobierno central) en los procesos de gobierno, teniendo en cuenta que la coordinación y la cooperación son elementos que se encuentran implícitos en las relaciones intergubernamentales, y no necesariamente en el federalismo independientemente del tipo que se trate.

La postura aquí presentada parte de que al federalismo se le ha presentado la oportunidad de ir más allá debido a que cuenta con las condiciones y los argumentos para “superar el esquema dual de entidades pactantes y Estado federal y su consecuente separación formal de distribución competencial”⁷⁴ ya que las nuevas tendencias le permiten adaptarse a una realidad local, y a otra realidad global que son más complejas en lo individual y en conjunto. En ese orden de

⁷³ Como ejemplo véase a Wright, Deil S. *Óp. Cit.* pp. 100-104.

⁷⁴ Paz Cuevas, Cuauhtémoc, *Óp. Cit.* p.9.

ideas, se puede entender que las relaciones intergubernamentales no son un modelo que pueda o deba sustituir al federalismo de manera tajante, sino un elemento complementario teórica y prácticamente.

Entendidas las relaciones intergubernamentales a partir de la definición utilizada por Wright (1997), quien dice que estas son “un cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal”⁷⁵, se puede destacar que se trata de un concepto abierto y no necesariamente excluyente en su relación con el federalismo tanto en la teoría como en la práctica, aún a pesar de que posteriormente Wright (1997) sostiene que las relaciones intergubernamentales pueden y deben sustituir al federalismo en la práctica ya que cuentan con un amplio sustento teórico.

El valor de las relaciones intergubernamentales puede ser expresado a partir de sus objetivos y líneas de acción para ser llevadas a cabo en, por y para los municipios, entre ellos, Anaya (1997) señala una serie de argumentos a favor de las relaciones intergubernamentales aplicadas:

- Fortalecer la capacidad operativa de los gobiernos municipales, con el apoyo de la Federación o de los gobiernos estatales.
- Consolidar funcional y operativamente los servicios a nivel municipal.
- Establecer y consolidar mecanismos de coordinación sectorial a nivel municipal.
- Impulsar la expedición de la legislación local.
- Promover la descentralización municipal de los servicios.⁷⁶

Otra de las bondades de las relaciones intergubernamentales según Wright⁷⁷ (1997) tiene que ver con la flexibilidad de estas para involucrar a distintas unidades administrativas de distintos ordenes de gobierno (federación-estado-municipio, municipio-estado-federación, estado-municipio-federación, estado-federación-municipio, federación-municipio-estado, federación-estado-estado,

⁷⁵ Wright Deil, Spencer, *Óp. Cit.* p. 71.

⁷⁶ Anaya Cadena, *Óp. Cit.* p. 327.

⁷⁷ Wright Deil, Spencer, *Óp. Cit.* p. 71.

municipio-municipio-estado, municipio-municipio-municipio, y las demás combinaciones posibles).

La flexibilidad de las relaciones intergubernamentales aplicadas favorece la adopción o el diseño de modelos a partir de los cuales se busque fortalecer estos nexos y no solamente dotar de ciertas capacidades a los gobiernos locales y encargarles cubrir algunas funciones, y es que es claro que para llevar a cabo un modelo de gobierno que busque solidificar las relaciones intergubernamentales es indispensable que los compromisos adquiridos trasciendan lo constitucional porque un modelo de este tipo, requiere de ajustes como el diseño de nuevos modelos más incluyentes, la adquisición de estrategias o bien la implementación de políticas que le otorguen al gobierno una mayor posibilidad de atender las demandas, eficientar su actividad administrativa y repensar sus mecanismos y canales de información y comunicación para negociar y acordar acciones congruentes dejando de lado las políticas puramente partidistas.⁷⁸

Las relaciones intergubernamentales representan la principal puerta para el municipio como actor en la toma de decisiones, ya que sólo a través de procesos incluyentes, se le dará un lugar no solo como usuario y repartidor de recursos de programas federales, sino como un actor cuya importancia es esencial por las características de cercanía con la gente que este tiene.

Es esencial tener en cuenta que la implementación de relaciones intergubernamentales y de coordinación entre los órdenes de gobierno es responsabilidad del gobierno central procurando no imponerla. De ser así “será más costoso implantarla y más frágil su funcionamiento, mientras que si la coordinación se adopta por interés de los participantes, por convicción y por los beneficios ésta generará, es evidente que será menos costosa y más sólida como elemento regulador de la acción de un sistema federal.”⁷⁹

En este tenor, es que se desenvuelve el programa *Agenda Desde lo Local*, ya que, en cierta medida favorece el valor de las relaciones intergubernamentales

⁷⁸ Hernández Díaz, Ana María, *Óp. Cit.* p. 38.

⁷⁹ Cabrero Mendoza, Enrique, *Óp. Cit.* p. 34.

a partir de la creación de variables a través de las cuales pretende fomentar la relación que pueden tener los municipios entre sí, o ellos mismos con los estados o la federación mediante su propia adaptación a las propuestas del programa.

1.4 Desarrollo Institucional.

Este apartado toma su nombre del cuadrante uno del programa, esto se debe a que la propuesta central de este trabajo se refiere a este apartado como aquel en la que el programa se desenvuelve y un elemento de vital importancia para la gestión pública. El desarrollo institucional es un componente y un proceso constante que debe estar presente en los municipios (y en las organizaciones en general) para que estos puedan ser vigentes, ofrecer respuestas y ser activos y participativos en su entorno.

Durante el proceso de reordenación territorial se busca descongestionar a los gobiernos centralistas para hacerlos más eficaces, para conseguirlo, la respuesta ha sido la descentralización que, como se ha visto con anterioridad, consiste en reordenar al Estado. Sobre esta línea es que los gobiernos locales adquieren un nuevo protagonismo que contrasta con su falta de capacidad para ser efectivos y eficientes.⁸⁰

El concepto de institución no ha “garantizado su uso claro y cuidadoso. Algunos especialistas recurren al término para referirse a asociaciones particularmente grandes o importantes. Otros parecen identificar a las instituciones con los efectos ambientales y algunos simplemente usan el término como si fuera equivalente a los efectos culturales o históricos.”⁸¹ Partiendo de esta afirmación, tratará de entenderse el sentido esencial del desarrollo institucional para encontrar una definición flexible que sirva para contextualizar su planteamiento en el programa *Agenda Desde lo Local*.

⁸⁰ Rodríguez, Virginia y Vivar, Manuel, “Desarrollo y fortalecimiento institucional a nivel local: el caso del programa ‘Servicio País’” en: Alonso, Gabriel y Jiménez, Juan Carlos, *Fortalecimiento institucional y desarrollo*, Madrid, España, Biblioteca Nueva, 2008, p. 163.

⁸¹ Jepperson, Ronald, “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo” en: Powel, Walter W. y DiMaggio, Paul J. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 193.

1.4.1 Concepto de desarrollo institucional.

Para dar un tratamiento conceptual al desarrollo institucional, hay que entender, en primer lugar, los conceptos por separado, dejando claro que, de acuerdo con el diccionario de la real academia española,⁸² por institucional se entiende lo relativo a las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad o bien un organismo que desempeña una función de interés público.

A pesar de que esta idea es aceptada, es común que la noción de institución, tienda a confundirse con el concepto de organización. Para entender la diferencia entre estas dos. De acuerdo con Rosique⁸³ (2008) las características de cada una de ellas son las siguientes:

- i. En primer lugar, las instituciones son reglas de juego, limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, son límites para la acción humana, pero también enfatizan el papel para resolver problemas, para potenciar a los agentes para trabajar colectivamente y producir beneficios sociales, por eso se estructuran los incentivos en el intercambio humano.
- ii. Por otro lado, las organizaciones son dependencias de gobiernos, empresas, asociaciones y otras agrupaciones de este tipo que se apoyan y optimizan el desempeño de las instituciones; son instancias que estructuran la interacción humana y aseguran en su campo de poder el logro de objetivos y metas a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación de recursos e interacción entre los diferentes agentes; son sujetos colectivos que actúan en red y ponen en contacto a individuos y grupos que juegan roles y tienen intereses afines a sus organizaciones de pertenencia.

Más adelante se enfatizará la relación de estos dos conceptos y su relación con el municipio, sin embargo, para acentuar el espacio conceptual entre institución y

⁸² Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, consultado en: <http://www.rae.es> el día 2 de Marzo de 2011.

⁸³ Rosique, José Antonio, "Neoinstitucionalismo y buen gobierno: revalorando las instituciones del espacio público" en: *Revista Buen Gobierno*, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos No. 4, 2008, pp. 19-20.

organización, se explicará más profundamente la significación del término institución con el objeto de expandir el enfoque que se dará al estudio del programa *Agenda Desde lo Local*.

Una vez aclarado lo anterior, se puede explicar la institución, en términos prácticos, partiendo de que “representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad, la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo [...] una institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular.”⁸⁴ La institución es entonces, el resultado de un proceso a través del cual se busca que unacosa(como una organización) se reproduzca a sí misma al grado de que alcance cierta categoría.

Parafraseando a Douglas North, Sánchez (2008) declara que se puede entender que la importancia de las instituciones radica en que estas “proveen las estructuras para el cambio, las cuales determinan los costos de transacción y de transformación.”⁸⁵

Desde esta perspectiva, lo institucional cumple con una doble función, por un lado, dota de reconocimiento a las estructuras del Estado a partir de sus funciones y actividades, y por otro lado, sirve de herramienta para el cambio en las estructuras.

En cuanto al desarrollo, es pertinente aclarar que se trata de un concepto de enormes dimensiones, ya que se da en distintos ámbitos, aunque en términos generales, puede entenderse el desarrollarse como: “progresar, crecer económica, social, cultural o políticamente.”⁸⁶

El desarrollo es un concepto que puede variar debido a su amplitud, en ese sentido es interesante la observación de Nohlen (2006) quien habla del desarrollo como un concepto extremadamente flexible, ya que este puede cambiar dependiendo del tiempo y del espacio en que se da, por lo que el desarrollo es más bien una idea hacia la cual se dirige una sociedad, en la que enfoca sus

⁸⁴ *Ibid.*, p. 195.

⁸⁵ Sánchez Bernal, Antonio, *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*, México, Academia Jalisciense de Ciencias-Plaza y Valdés, 2008, p. 42.

⁸⁶ Real Academia Española, *Óp. Cit.* consultado el día 2 de enero de 2011.

objetivos y sus acciones para así transformarse y estar más cerca del ideal de desarrollo planteado por ella misma.⁸⁷

Ya como un concepto compuesto, el desarrollo institucional según Cardona (2004) se define a partir de la parte institucional del concepto, entendida como “la manera más abstracta de denominación de las formas organizativas; que en el plazo relativo se expresan de diferentes maneras según los tiempos y espacios específicos [...] el desarrollo se asume como un deber ser que aún no es, y se mueve en los bordes de lo ideal y lo real, en un proceso rizomático, donde confluyen diversos procesos. De ahí que, y de manera específica, el desarrollo institucional se visualice como un horizonte, en el cual se va realizando un deber ser cultural mediante procesos organizativos, que le dan su propia cualidad y caracterización.”⁸⁸

El mismo Cardona (2004), hace referencia a que el desarrollo institucional se entiende como “un proceso de modernización que se podría concebir como un proceso político, social, económico, cultural, ambiental, administrativo, científico y técnico, dirigido a la actualización y fortalecimiento del Estado, mediante el replanteamiento de los procesos de regionalización, la descentralización, la planificación y la democratización.”⁸⁹ Si se traza el proceso de desarrollo institucional como un elemento aunado a la modernización, la representación que este tiene para los municipios debe incorporar la solución a los diversos desafíos de gestión a los que los municipios de México se enfrentan y más aún conocer oportunidades y también retos más complejos.

Al hablar de desarrollo institucional, se habla de algo que se desea que suceda, para lo cual se utilizan diversas herramientas en una organización o un grupo de estas que a veces son entendidas como las reglas en las que un conjunto de personas determinan su valor y significado.

⁸⁷ Nohlen, Dieter, *Óp. Cit.* p. 397-399.

⁸⁸ Cardona González, Silvio (compilador) *Construcción de un modelo de apoyo para el fortalecimiento y desarrollo institucional de las administraciones públicas locales*, Bogotá, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, Facultad de Investigaciones, 2004, p.15

⁸⁹ *Ibíd.*, pp. 25-26.

En una significación más práctica, el desarrollo institucional se entiende como el crecimiento de los organismos para atender demandas que su entorno (nacional, internacional, político, económico, social, cultural, entre otros) le requiere y transformándose para acercarse a un ideal.

1.4.2 Nociones del institucionalismo.

Para entender el significado de lo institucional como un elemento dinámico, es preciso conocer algunos aspectos de su origen, en términos generales es aceptada la propuesta de que el estudio del institucionalismo tiene cierta relación con la teoría organizacional, esto es respaldado por argumentos como: “a través del tiempo, las organizaciones se transforman en instituciones y pierden su carácter de instrumental (realización de metas) a la vez que se introducen en una lógica de supervivencia por el hecho mismo de la supervivencia y niveles de eficiencia.”⁹⁰

Es precisamente a partir de esta relación que se puede hablar de un desarrollo del institucionalismo como un campo de estudio. Después de la década de 1950, la teoría de las organizaciones se vio afectada por una serie de cambios que poco a poco irían moldeando propuestas del institucionalismo, en este proceso sobresalen los nombres de Herbert Simon, Johan Olsen y James March, quienes, a través de la crítica a los enfoques conductista y de elección racional (fueron calificados como contextualistas, reduccionistas, utilitarios, instrumentalistas y funcionalistas) propusieron nuevos modelos para la toma de decisiones en las organizaciones considerando valores y variables que no eran tomados en cuenta ni por el conductismo ni por la elección racional.⁹¹

Al hablar de aquellas variables no consideradas por el conductismo ni por la elección racional, es preciso entender que el neoinstitucionalismo surge entonces, no como una ciencia social en sí, sino como la suma articulada de conocimiento, saberes profesionales y comunidades académicas y profesionales que es viable

⁹⁰ Albuquerque, Ayuzabet de la Rosa, “Teoría Organizacional y nuevo institucionalismo en el análisis organizacional” en: *Administración y Organizaciones*, México, UAM, Vol. 4 No. 8, Julio, 2002, p. 29.

⁹¹ Sánchez González, José Juan, “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana” en: *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. XVIII, No 1, Primer semestre de 2009, pp. 69-71.

retornar para ver hacia el comportamiento de la sociedad y determinar sus condiciones de vida para producir formas de respuesta institucional que aseguran su estabilidad y desarrollo.⁹²

De acuerdo con Powell y DiMaggio⁹³(1999) el nuevo institucionalismo se caracteriza por tener un fuerte énfasis en las normas de las instituciones como medios de comprender cómo funcionan estas y cómo afectan el comportamiento individual.

1.4.3 Desarrollo institucional y cambio institucional en municipios.

Se ha advertido que el desarrollo, si bien no es un cambio en sí mismo, no se entiende sin el cambio como la primera fase del proceso de desarrollo, en este entendido, es fundamental partir del cambio como motor del desarrollo, ya que sólo a través de éste se va entrando en una dinámica de desarrollo palpable.

El cambio institucional se entiende como “las modificaciones sustanciales a las reglas formales e informales que conforman un nuevo marco institucional regulador de la interacción humana y rector[...]los cambios institucionales ponen a prueba la utilidad de las reglas formales e informales para los distintos actores, cuyas interacciones generan cambios marginales que con el tiempo resultan sustanciales.”⁹⁴

El significado del cambio, para el desarrollo institucional es esencial tomando en cuenta que si el desarrollo es aquel elemento deseable, la forma de aproximarse a este, es precisamente la modificación de acciones, elementos y procesos. En este orden de ideas, el desarrollo institucional tiene que ver con la constante puesta a prueba de las reglas formales e informales introduciéndolas en una dinámica que les permita cambiar constantemente para adaptarse a los requerimientos propios y externos.

⁹² Flores Vega, Misael, “La administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo” en: *Espacios Públicos*, Vol. 12, No. 24, abril, 2009, p. 49.

⁹³ Powell, Walter y DiMaggio, Paul J. (Compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p.36.

⁹⁴ Sánchez Bernal, Antonio, *Óp. Cit.* p. 43.

El municipio, como una organización relacionada con un entorno versátil, tiene la necesidad de cambiar de acuerdo con la configuración de este entorno. Estos cambios pueden llevarse a cabo a partir del municipio mismo, o bien, inducidos por elementos externos como los órdenes de gobierno federal y estatal y también gracias a demandas del sector privado, la sociedad u organizaciones de otro tipo.

1.4.3.1 Desarrollo institucional ¿Para qué?

El desarrollo institucional, como muchos otros elementos adoptados por la administración pública en la teoría y en la práctica tiene su origen en la economía, y es que el campo de acción de la administración pública a partir del auge neogerencialista, le ha solicitado a los teóricos agregar nuevos elementos y esquemas provenientes de otras disciplinas con el objetivo de proporcionar componentes que den mayor agilidad y flexibilidad a la administración pública para que esta ofrezca mejores propuestas y tenga la capacidad de adaptarse a nuevas condiciones.

La necesidad de añadir elementos como la dimensión institucional, administrativa, decisional y organizacional como componentes relevantes y en especial concebir al Estado como una variable endógena y crucial en la operación del sistema, y no sólo como un factor dado, se sustenta en el hecho de que han surgido nuevos enfoques que retoman la importancia que tienen las instituciones y las organizaciones desde un análisis interno y su repercusión a lo externo, afectando o beneficiando la eficiencia económica o social.⁹⁵

La adopción de estos esquemas facilita el análisis y favorece la adopción de más modelos que son herramientas de gran utilidad para los gobiernos, ya que les proporcionan nuevos paradigmas a través de los cuales puede afrontar las realidades internas y externas a las que se encuentran expuestos.

El caso al que hace referencia este trabajo, es precisamente el desarrollo institucional, cuestionando la utilidad y la concepción que le da el programa

⁹⁵ Espejel Mena, Jaime, *Un enfoque gerencial en el desarrollo institucional de la administración pública*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2003, p. 94.

Agenda Desde lo Local y analizando su valor para los municipios de México a través de su aplicabilidad y eficacia o la ausencia de estas.

Una vez aclarado el origen teórico del concepto, la primera pregunta que surge es: ¿para qué sirve el desarrollo institucional? Para responder esta pregunta, es indispensable esclarecer que hay diversas formas de organización en los Estados para alcanzar los objetivos que estos tengan. Partiendo de que, lo que se busca es que los programas y los recursos se redistribuyan de manera ecuánime, es esencial que esto sea puesto en práctica por un sistema que distribuya no sólo los recursos, sino también las atribuciones entre los distintos organismos de gobierno y entre los diferentes ámbitos de gobierno, tal y como se pretende lograr con la descentralización y la desconcentración, sin embargo, ya que se tienen asignadas tareas, recursos, atribuciones, responsabilidades y funciones, es necesario que los organismos en cuestión tengan la capacidad de entrar en acción, de ser eficientes y eficaces, es en este segundo momento en el que el desarrollo institucional toma un papel muy importante.

Para tener una perspectiva clara de lo que el desarrollo institucional es y sobre su valor para los municipios, debe quedar claro que no se puede entender el desarrollo institucional en los municipios aislado del fortalecimiento de estos, ya que se parte de la idea de que, en una perspectiva general, “el fortalecimiento municipal significa revitalizar y modernizar al municipio, a partir de una perspectiva clara y precisa determinada por la realidad del país.”⁹⁶

Partiendo de que el fortalecimiento municipal es un proceso de cambios⁹⁷ constantes y deseables, cabe preguntarse ¿cuál es la forma en que un municipio puede fortalecerse en un sentido amplio? La respuesta se entiende a partir de que un componente fundamental para que el municipio cubra estos elementos, es que esto se puede lograr a través de la implementación de programas que sirvan de base para otorgar al municipio herramientas de acción acorde a su realidad, pero

⁹⁶ Martínez Almazán, Raúl, “Fortalecimiento municipal y la reactivación económica” en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, reactivación en los estados y los municipios*, INAP, México, abril-septiembre de 1986 número 22-23, p. 119.

⁹⁷ Teniendo como base el elemento de “cambio” como una constante presente en distintos aspectos señalados hasta ahora en este trabajo.

sin que estas se salgan de los esquemas previamente establecidos, tal es el caso del programa que se analizará más adelante, ya que busca fortalecer al municipio acercándole herramientas de gestión para su institucionalismo.⁹⁸

Para poder llevarse a cabo, el fortalecimiento municipal, necesita no solamente del apoyo de las instituciones estatales y federales, sino que requiere promover dichos esquemas de fortalecimiento en su interior,⁹⁹ partiendo de ello, es claro que el fortalecimiento es un mecanismo y a la vez un fin, ya que se utiliza como herramienta de redistribución por parte de los gobiernos federal y estatales, y a su vez, es el objetivo aspiracional de los municipios debido a que habla de un ideal.

Las herramientas y el potencial del fortalecimiento municipal comienzan a hacerse presentes, no sólo en México, sino en toda Latinoamérica, sin embargo, los resultados dejan claro que el desarrollo entre los municipios de un país es dispareja.

La respuesta que los municipios pueden ofrecer para explotar el potencial con que cuentan es precisamente utilizar herramientas de gestión que les permitan entrar en acción de la mejor manera, tomar decisiones y llevar a cabo las mejores acciones con los recursos que cuentan. A partir de esto, el programa *Agenda Desde lo Local* apuesta por fomentar el desarrollo de herramientas que no tienen ninguna posibilidad de ser llevadas a cabo sin el cambio institucional en un primer momento y el desarrollo institucional en segundo lugar.

1.4.4 El desarrollo institucional desde la perspectiva municipal.

Se ha entendido hasta ahora el cambio institucional como el elemento práctico del desarrollo municipal, ya que se da en un marco específico, y consiste en acciones concretas que se implementan con la mira en objetivos de orden más inmediato. A diferencia del desarrollo, que no es tangible de forma inmediata por su carácter de

⁹⁸ El trabajo, como se ha señalado anteriormente se centrará en un apartado del programa denominado “Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno” pues es a través de este que el municipio se consolidará como un cuerpo sólido y con la capacidad institucional para tomar decisiones y ofrecer los servicios de mejor manera a los ciudadanos.

⁹⁹ Anaya Cadena, *Óp. Cit.* p. 181.

abstracto, el cambio o la serie de cambios, son completamente tangibles en el corto plazo, aunque sus resultados no tienen la misma inmediatez.

Partiendo de la afirmación hecha con anterioridad de que, las organizaciones son, en términos generales agrupaciones o estructuras de distintos tipos (entre las cuales puede clasificarse al municipio en su estructura administrativa) y que las instituciones son las reglas del juego a las cuales se sujetan estas organizaciones, se puede entender el desarrollo institucional en el municipio como el engrosamiento de esas reglas del juego, la ampliación de opciones para simplificar la toma de decisiones y así dar soluciones a problemas en el entorno municipal desarrollando las capacidades resolutorias y de enfoque de los retos a los que se enfrenta la organización municipal.

La importancia del desarrollo institucional en el municipio se puede explicar a partir de que “los cambios observados en la esfera institucional son los que permiten explicar no sólo las rutas que siguen los gobiernos municipales para mejorar su desempeño, sino que pueden determinar el papel que éstos llegan a desempeñar como impulsores del desarrollo.”¹⁰⁰

El desarrollo y sus repercusiones o bien la ausencia de este son notables especialmente en lo local, y de la misma manera, la eficacia de las estrategias utilizadas por los gobiernos, federal y local es igualmente palpable en estos órdenes de gobierno.¹⁰¹ De lo anterior se desprende la importancia de destacar el potencial de los gobiernos locales para operar políticas y servir como un instrumento que facilite la detección de errores o acciones acertadas por los distintos órdenes de gobierno.

En este orden de ideas es que se puede entender el papel de la acción o inacción de los gobiernos locales, y más aún, la importancia de que cuenten con herramientas suficientes para ejercer recursos, diseñar políticas y tomar un papel importante en la toma de decisiones, el cambio institucional y el desarrollo integral de los países. El valor del desarrollo institucional, radica en buena medida, en que

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 27.

¹⁰¹ Paz Cuevas, Cuauhtémoc, “La gestión local del desarrollo: límites institucionales a una agenda prioritaria” en González Parodi, Gretchen *Óp. Cit.* p. 117.

su papel consiste en ser “el proveedor de herramientas, técnicas, tecnologías y esquemas organizacionales que le permitirían a una entidad municipal ser más eficiente y eficaz en el desempeño de sus funciones.”¹⁰² Luego entonces, el desarrollo institucional garantiza a un gobierno la adecuada adopción de los cambios necesarios para adquirir las herramientas precisas para insertarse en una dinámica de cambios en la que cuente con las herramientas necesarias para coordinarse, dirigir y tomar una mayor responsabilidad en relación con los órdenes de gobierno estatales y federal.

La propuesta de Caballero (2008) es que el desarrollo institucional en los municipios se da por sí sólo, debido a que requiere de un proceso habilitador que tenga el objetivo de formular programas y estrategias, encargado de manifestar diversas propuestas de desarrollo que sean prospectivas,¹⁰³ siendo una parte fundamental, la toma de decisiones de en diversos ámbitos de gobierno esto debido a que, al ser el desarrollo institucional un elemento integral, de la misma manera, requiere de un impulso sistémico para llevarse a cabo.

En el fondo, el valor del fortalecimiento institucional en lo local, radica en que a través de él “se puede generar no sólo el desarrollo local, sino una comunicación entre los diferentes niveles regionales y nacionales para interconectarlos mejor entre sí y conectarlos mejor con las bases. Sólo así se logrará diseñar políticas públicas más eficaces a nivel local, regional y nacional.”¹⁰⁴

El desarrollo institucional, al ser un concepto relativamente nuevo en la escala municipal, comienza a vislumbrar sus objetivos y su valor, todavía sin encontrar un pleno reconocimiento y conceptualización ya se perfila como un elemento de amplio valor en su papel de impulsor del desarrollo en general, ya que se trata de un conjunto de herramientas que, debidamente homologadas y

¹⁰² Kure, Ileana y Sánchez, María Fernanda, “Desarrollo Institucional: Continúa el desafío” en: *Revista Planeación & Desarrollo*, Volumen XXVIII, número 3, Santafé de Bogotá, Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Julio-Septiembre de 1996, p. 171.

¹⁰³ Caballero, Vivienne, Gómez-Echeverri, Luis, “Desarrollo institucional y creación de capacidades en el desarrollo internacional. Una aproximación a las propuestas conceptuales del PNUD” en: Alonso, Gabriel y Jiménez, Juan Carlos, *Óp. Cit.* pp.50-55.

¹⁰⁴ Rodríguez, Virginia y Vivar, Manuel, *Óp. Cit.* p. 173.

adoptadas, ofrecen los cambios requeridos por los municipios en sí mismos y por las naciones.

CAPÍTULO 2. El Municipio en el sistema federal mexicano.

Este capítulo tiene como propósito justificar la existencia del programa *Agenda Desde lo Local* ya que es en sí mismo una reflexión en torno al municipio mexicano en distintos sentidos, uno histórico, otro jurídico y uno estructural.

En su análisis histórico, este trabajo tiene por objeto entender que el valor que el municipio ha tenido en distintos momentos históricos de México está estrechamente relacionado con su regulación, ya que una materia es regulada precisamente a partir de su relevancia. Se tratará de explicar que la problemática del municipio no es una idea nueva y tampoco es una idea propia de México.

En la segunda parte, se tomará en cuenta el artículo 115 como el punto de cambio del municipio en México y columna vertebral de las demás normas que regulan al municipio, aunque debe quedar claro que no se pretende hacer un análisis normativo exhaustivo de todas las modificaciones hechas al artículo 115, y es que además de que existen estudios muy completos y meticulosos al respecto. El análisis de todas las reformas al artículo desviaría las pretensiones de este trabajo.

En cuanto a la normatividad estatal y municipal, no se ignora su importancia, sin embargo, se reconoce que es prácticamente imposible hacer un análisis profundo de estas normas. De la misma manera, al ser *Agenda Desde lo Local* un programa federal que supervisa la existencia, inexistencia o deficiencia de regulación municipal, enfocarse en alguna norma municipal en específico no tendría mayor sentido.

En un tercer apartado se identificarán los elementos municipales con el objetivo de observar diversas variables relacionadas con el municipio, dicho análisis permitirá identificar, en lo general, las áreas con que cuenta un municipio.

Por último, ya que se tiene como preámbulo el municipio a lo largo del siglo XX, su normatividad y sus características, se introduce el INAFED, describiendo sus antecedentes y el objetivo de este con la finalidad de entender que la creación de un organismo con las características de éste es perfectamente justificable.

2.1 Reseña histórica del municipio en México.

Es esencial comenzar por dar una breve significación del municipio, dejando en claro que aunque existen diversos autores que lo definen, la idea versa más o menos sobre los mismos elementos y es que al referirse al municipio, se habla de un gobierno establecido en una circunscripción territorial con cierta población y un gobierno sujeto a un ente superior en los ámbitos jurídico, político y económico.

En cuanto al origen etimológico del *municipio*, este se concibe desde la antigua Roma, donde el concepto fue empleado como un término jurídico para referirse al impuesto cobrado a los pueblos dominados por el Imperio, dicho impuesto era recaudado a cambio de permitirles autogobernarse, y fue conocido como *munus munare*, que significa *carga*. En la antigua Roma, el término *municipium* se utilizó para referirse al conjunto de circunscripciones territoriales obligadas a pagar ese impuesto.¹⁰⁵

Si bien se trata de una idea breve para entender el origen más remoto del municipio, es necesario rescatar algunas definiciones de lo que el municipio es, según distintos autores. Colín (1978), dice que el municipio “es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jerárquica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse con sujeción a un orden jurídico superior.”¹⁰⁶

Por otro lado, Fraga (1968) sostiene que el municipio “es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”¹⁰⁷

Por su parte, Gamas (1982), sostiene que el municipio “es una unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales,

¹⁰⁵ Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 2006, pp. 21-22.

¹⁰⁶ Colín, Mario, *El municipio Libre*, Toluca, México, Gobierno del Estado de México, 1978, citado por: *Ibid.*, p. 31.

¹⁰⁷ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1968, p. 220.

en este aspecto el municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el municipio no está separado del Estado, sino por el contrario, integrado a su estructura.”¹⁰⁸

El significado del municipio y los aspectos que se relacionan con él son claros, sin embargo, la noción en torno a él se ha diversificado, sobretodo teniendo en cuenta las variables a las que se enfrenta un Estado en su interior y en su exterior, en ese sentido, se trata de aspectos que modifican la percepción del municipio a pesar de que siga reuniendo los mismos elementos esenciales. Como muestra de esto, se tiene el municipio mexicano, que ha pasado por diversos cambios en su percepción a lo largo de su historia. Siendo en ocasiones, un elemento central, motor del cambio y sustento de un modelo económico y en otras ocasiones simplemente ignorado y poco reconocido como un espacio de gestión valioso.

2.1.1 El municipio mexicano en el siglo XX.

La importancia de hacer un breve recorrido por la historia del municipio mexicano en el siglo XX radica en que se trata de un periodo histórico con ciertas particularidades y constantes que determinaron el rumbo del municipio mexicano, se pueden describir algunos aspectos que establecieron las condiciones del municipio en México, aunque este trabajo no tiene la intención de descubrir cuáles son estos aspectos, es de vital importancia mencionar algunos de ellos con la intención de tener un panorama general de su importancia para *Agenda Desde lo Local*.

La evolución del municipio durante el siglo XX estuvo estrechamente ligado al modelo económico adoptado por el gobierno mexicano durante poco más de la mitad de dicho periodo. Con este modelo, la capacidad de los municipios y de los estados se vio limitada, y es que como es de suponerse, no todas las regiones contaban con los recursos y las herramientas necesarias para desarrollarse a la par de otras. Un aspecto más que fortaleció el antes mencionado, fue la adopción

¹⁰⁸ Gámas Torruco, José, “Federalismo y Municipalismo” en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, México, Octubre de 1982 a Marzo de 1983, No. 8-9 INAP, México, p. 39.

del modelo de sustitución de importaciones, con el que se buscó introducir al país en un proceso de industrialización, ya que “para la realización de esta política, se estimuló, primero, la producción nacional de bienes de consumo inmediato (1936-1952), más tarde la de bienes de consumo durable (1953-1965) y, finalmente, la de bienes intermedios y de capital (1966 hasta la década de 1980)”¹⁰⁹

La consecuencia del proceso de industrialización en el país, trajo consigo la concentración de la población en las ciudades, ya que los mayores niveles de calidad de vida así como los servicios se concentraron en ellas, cuestión que estimuló el crecimiento demográfico en las urbes. Una muestra clara es que “la población residente en estas regiones [las ciudades] entre los años 1900 y 1940 casi se triplicó, y es que pasó de 1.4 a 3.9 millones de habitantes. No obstante, de 1940 a 1970 la cifra se quintuplicó, ya que alcanzó la suma de 22 millones al final de dicho periodo.”¹¹⁰

Éste fenómeno de migración hacia las ciudades como consecuencia de la floreciente industria en México es uno de los fenómenos que explican la falta de desarrollo de los municipios, ya que a pesar de que se implementaron programas de apoyo a los municipios, entre los más mencionados aquellos que incentivaron al campo y este tuviera cierto auge, no logró consolidarse una política que apoyara a los gobiernos municipales en su desarrollo y que consiguiera consolidar el progreso de forma integral, y es que, la política económica de sustitución de importaciones aunada a la falta de una estructura que fortaleciera el campo para industrializar y consecuentemente incrementar la producción agrícola y ganadera de México para así engrosar la economía de los municipios, no se dio a tiempo y tampoco se dio con la fuerza necesaria.

Un aspecto que debilitó aún más la estructura municipal, fue el empobrecimiento de la agricultura utilizándola como un instrumento encargado de inyectar capital a la industria para elevar su competitividad en el exterior.¹¹¹ La crisis de los municipios se da a partir de que su potencial como generadores de

¹⁰⁹ Centro Nacional de Estudios Municipales, *Historia del municipio en México* (Número 1 de textos municipales), México, 1985, p. 50.

¹¹⁰ *Ibid.* p. 51.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 56.

productos fue ignorado y se optó por seguir las tendencias internacionales, tratando de proteger exclusivamente a la industria.

Se tienen varias causas del escaso desarrollo real del municipio mexicano durante el siglo XX, entre ellas se han podido identificar: 1) La falta de un modelo económico que favoreciera al campo mexicano; 2) La exagerada atención a la industria en puntos estratégicos del país que a su vez trajo como consecuencia la emigración de la población a las grandes urbes del país (en comienzos de la década de los 80's el 80 por ciento de la industria se concentraba en la zona central que corre de Aguascalientes a Puebla, zonas en las que igualmente se encontraba el 60 por ciento de la población)¹¹² y; 3) La falta de políticas que buscaran integrar al municipio a los procesos de gobierno.

Y es que ya en 1980, el problema del municipio en términos administrativos se tenía bien identificado, al respecto Martínez (1981) afirmó que: “en el aspecto administrativo, el municipio mexicano en términos generales ha tenido un desarrollo muy desigual debido a que los gobiernos municipales se enfrentan a una compleja problemática que se manifiesta en los escasos recursos económicos de que disponen, en las estructuras administrativas desiguales e ineficientes que operan bajo sistemas y procedimientos obsoletos, y que cuentan con un personal administrativo improvisado y poco capacitado. Todo esto ha llevado a la institución municipal a un círculo vicioso en el que las deficiencias administrativas obstaculizan el mejor aprovechamiento de los recursos con que se cuenta, y al mismo tiempo, la estrechez económica impide el desarrollo operativo del municipio.”¹¹³

Durante un poco más de la mitad del siglo XX estos modelos impidieron un mayor desarrollo del municipio, sin embargo, no se pueden ignorar las propuestas y avances en términos político-administrativos alcanzados por los municipios como consecuencia de diversas actividades en el país que se dieron sobretodo la

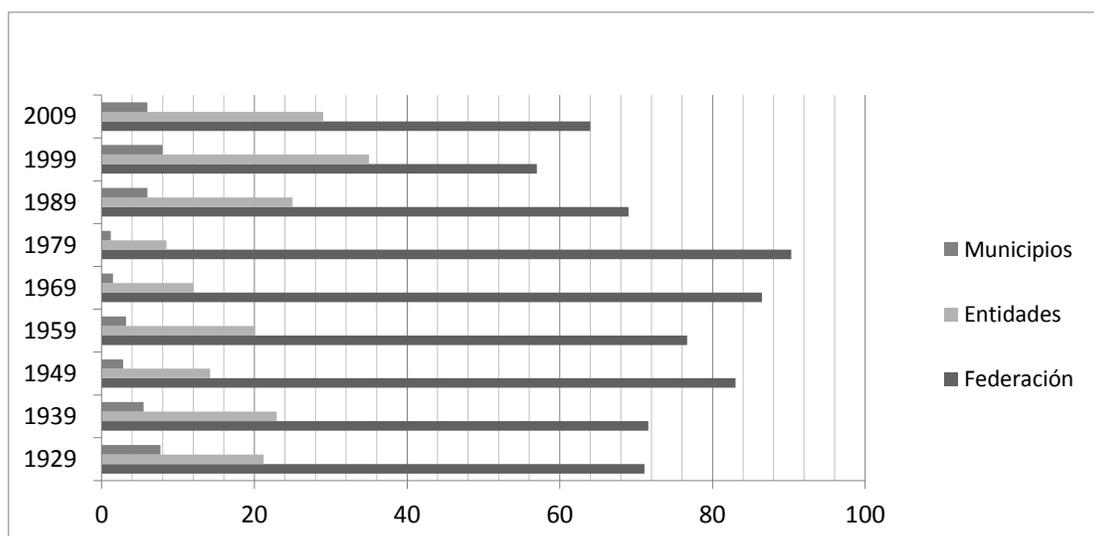
¹¹² Plan Nacional de Desarrollo Urbano (versión abreviada), México, Ed. SAHOP-SPP, 1978, p. 20.

¹¹³ Martínez Cabañas, Gustavo, “Naturaleza y evolución del municipio de México” en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, N° 3, Julio-Septiembre de 1981, México, INAP, recurso electrónico consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/3/adm/adm2.pdf> el día 27 de Junio de 2011, p. 14.

segunda mitad del siglo XX. Uno de estos momentos fue la creación de una comisión especial compuesta por varios tesoreros de los estados y funcionarios del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), dicha comisión fue concebida en Morelia, Michoacán, en el año de 1978 y tras celebrar dos sesiones (una en Guerrero y otra en Puebla) se consolidó el Programa Nacional del Fortalecimiento Municipal, que señalaba las acciones políticas y estrategias a seguir por los municipios en materia: administrativa, de servicios, hacendaria y jurídica entre otras.¹¹⁴ Este sería el primer programa con un claro enfoque a los municipios, aunque como es de esperarse, debido a la enorme trascendencia de un modelo que duró más de 50 años, este programa no logró ir más allá, dejando claro que para lograr cambios sustanciosos era indispensable lograr reformas en relación con el municipio y que estas se materializaran en acciones sólidas.

Un indicador que permite reconocer el rezago del municipio en México, son los ingresos de cada orden de gobierno durante el siglo XX, en la gráfica 1 se exponen, en términos porcentuales los ingresos de cada orden de gobierno.

Gráfica 1. Porcentaje de ingresos por ámbito de gobierno de 1929 a 2009.



Fuente: Elaboración propia con datos de Centro Nacional de Estudios Municipales,¹¹⁵ INEGI y SHCP.

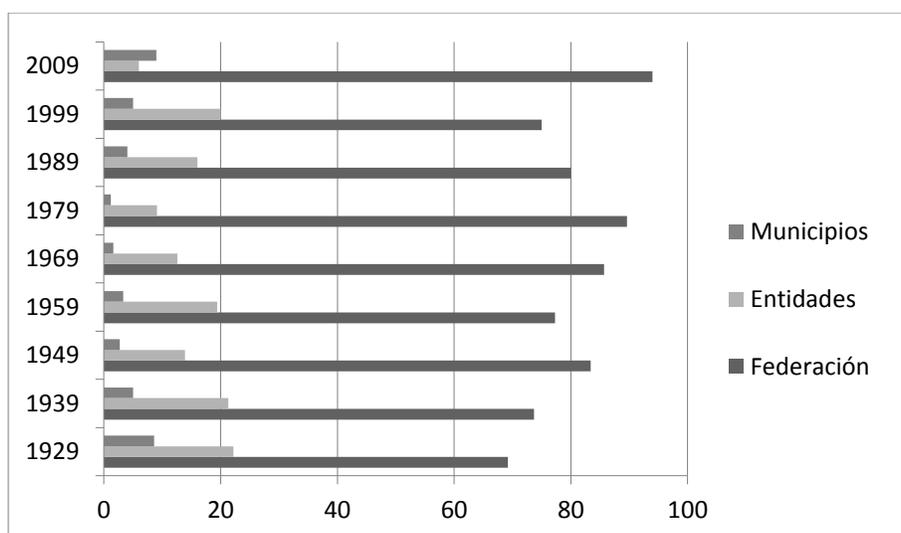
¹¹⁴ Delgado Navarro, Juan, "Antecedentes del fortalecimiento municipal en México" en: *de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, México, Octubre-Marzo de 1984, N° 12-13, pp. 98-99.

¹¹⁵ Centro Nacional de Estudios Municipales, *Óp. Cit. p. 63.*

Los ingresos por parte de los municipios nunca han ido más allá del 8% el punto más alto fue en 1929 con 7.7% y el punto más bajo en 1979 con 1.2% de ingresos municipales. En términos generales, y de acuerdo con la gráfica 1, se tiene que gran parte del siglo XX se vio marcado por una disminución de la capacidad de los gobiernos municipales y estatales ante una gran centralización en el gobierno federal.

En lo que a egresos se refiere, la situación fue la misma, una profunda dependencia de los gobiernos estatales y municipales hacia el federal, que se encargó de distribuir los recursos encargándose él mismo de ejercer la mayor cantidad de recursos, estas cifras quedan expuestas en la gráfica 2, donde se muestran los egresos ejercidos por cada orden de gobierno en el mismo periodo que la gráfica anterior: de 1929 a 2009.

Gráfica 2. Porcentaje de egresos por ámbito de gobierno de 1929 a 2009.



Fuente: Elaboración propia con datos de Centro Nacional de Estudios Municipales,¹¹⁶ INEGI y SHCP.

Como ya se describió antes, la situación fue similar a la de los ingresos, el sistema centralista y presidencialista de México demuestra la centralización en el ejercicio de los recursos públicos.

¹¹⁶ Centro Nacional de Estudios Municipales, *Óp. Cit.* p. 65.

Las cifras de la centralización de los ingresos y los egresos públicos son reflejo de una profunda dependencia y escasa distribución de funciones y atribuciones, por lo que el municipio mexicano entró en una relación de dependencia que se volvió un círculo vicioso en el que los municipios perdieron su autonomía por ser pobres y son pobres porque requieren de la intervención federal y estatal, esta intervención da como resultado una mayor dependencia por parte de los municipios que los empobrece aún más.¹¹⁷

El desenvolvimiento de los ingresos y egresos de cada orden de gobierno es muestra de que el sistema federal mexicano se enfocó en centralizarse, es necesario destacar que no se trató de una cuestión exclusiva de México, sino que fue un esquema global, ya que en varios países con sistemas federales (Bélgica, Argentina o Alemania) tienen un porcentaje de ingresos y gasto públicos similares al caso mexicano en sus distintos ordenes de gobierno.¹¹⁸

Las características del municipio en el federalismo mexicano reflejan una realidad nacional que se encuentra apegada a una realidad internacional cuya vigencia se mantuvo durante todo el siglo XX, dicho en palabras de Valencia(2005):

“Nuestro actual sistema federal habiendo descansado en las competencias exclusivas para cada orden de gobierno, que por necesidades del desarrollo y consolidación del propio Estado mexicano operó a favor del poder central. Existe ahora la conciencia, cada vez más generalizada, de que el esquema centralista se agotó, que debe iniciarse un proceso de reversión que nos haga arribar a un régimen federal más equilibrado y cooperador.

Esta preocupación, hay que decirlo, no es privativa de México. Así viene aconteciendo en otros Estados federales del mundo, fenómeno que se pretende describir con la expresión ‘nuevo federalismo’, que pretende antes que separar al

¹¹⁷Ibíd., p. 64

¹¹⁸ Cabrero Mendoza, Enrique, *Óp. Cit.* pp. 30-31.

gobierno central y a las entidades locales mucho más involucradas en una cooperación muy estrecha.”¹¹⁹

Los aspectos jurídico, político, administrativo, así como los fenómenos demográficos, económicos y culturales son, en buena medida, los componentes que justifican el surgimiento de programas que, desde su origen y hasta su ejecución han buscado el desarrollo de los municipios en México, sobretudo en la segunda mitad del siglo XX en un intento de acoplar al municipio en una dinámica de desarrollo en la que, algunas veces se le ha tratado de dar un papel estelar aunque en la ejecución, este aspecto queda en segundo término. Un elemento más es el surgimiento de esta necesidad de cambio con sustento internacional, un ejemplo de esto fue la propuesta de la ONU: El programa *Agenda 21 Local*, en 1992.

En cuanto a la situación actual del municipio en México, se tomará como referencia el trabajo de Oropeza (2007), quien elaboró una tipología municipal útil para entender las características del municipio y así simplificar el análisis posterior. En el cuadro 2 se muestra la clasificación elaborada por el autor antes mencionado quien distingue los municipios en metropolitano, urbano, semiurbano y rural, de acuerdo con sus características demográficas, económicas, de servicios públicos y asentamientos humanos.

¹¹⁹ Valencia Carmona, Salvador, “Constitución Municipio y Reforma” en: Valencia Carmona, Salvador (Coord.), *El Municipio en México y el Mundo: Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 35.

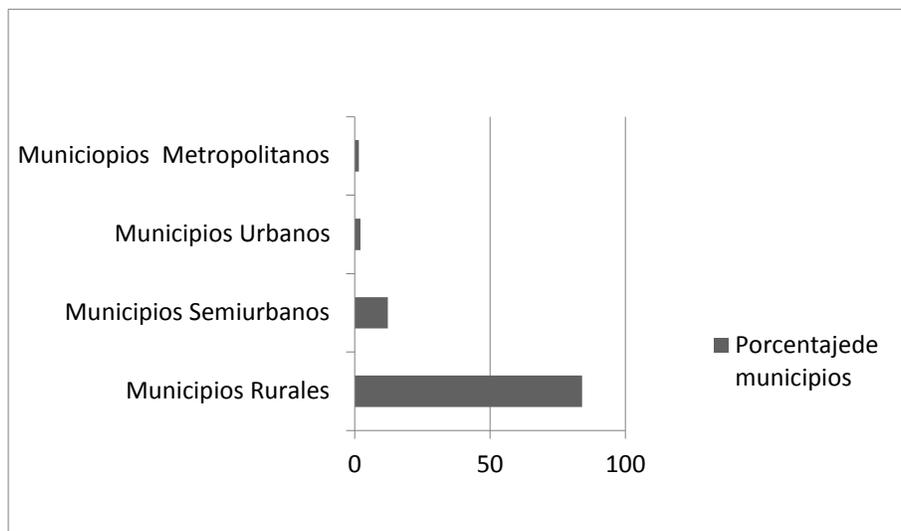
Cuadro 2. Tipología municipal.

Tipo de municipio.	Población.	Servicios públicos.	Actividades económicas.	Servicios educativos.	Asentamientos humanos.
Metropolitano	Más de 500,000 habitantes.	Proporciona todos los servicios públicos.	El comercio, la industria, el turismo, la agricultura, ganadería tecnificada.	Desde nivel primaria hasta posgrado en las disciplinas técnicas y científicas.	Se localizan en grandes concentraciones urbanas.
Urbano	De 200,000 a 500,000 habitantes.	Cuenta con los suficientes servicios públicos: Agua potable, energía eléctrica, drenaje, pavimentación de calles, limpia, jardines, auditorios, centros deportivos, rastros, mercados, transporte urbano, entre otros.	La agricultura tecnificada, la mediana industria, el comercio, turismo.	A nivel primaria, secundaria, técnico o semi-profesional y, en algunos casos, profesional.	Se localizan en más de dos comunidades importantes y poblados regulares.
Semiurbano.	De 50,000 a 200,000 habitantes.	Agua potable, alumbrado, rastros, mercados, panteones, limpia y en mediana escala, drenaje.	Agricultura, ganadería, comercio y pequeña industria.	A nivel primaria y secundaria.	Se distribuyen en pequeñas comunidades dispersas y una comunidad importante que, por lo general es la cabecera municipal.
Rural.	Menos de 50,000 habitantes.	Son escasos todos los servicios públicos; en algunos no hay agua potable ni alumbrado.	Agricultura, ganadería, pesca y minería.	A nivel primaria.	Pequeñas comunidades dispersas en el ámbito municipal.

Fuente: Elaboración propia con información de: Oropeza Martínez, Humberto, *Administración Pública Municipal: Estudio preliminar del municipio libre*, México, Editorial Trillas, 2007, pp.90-91.

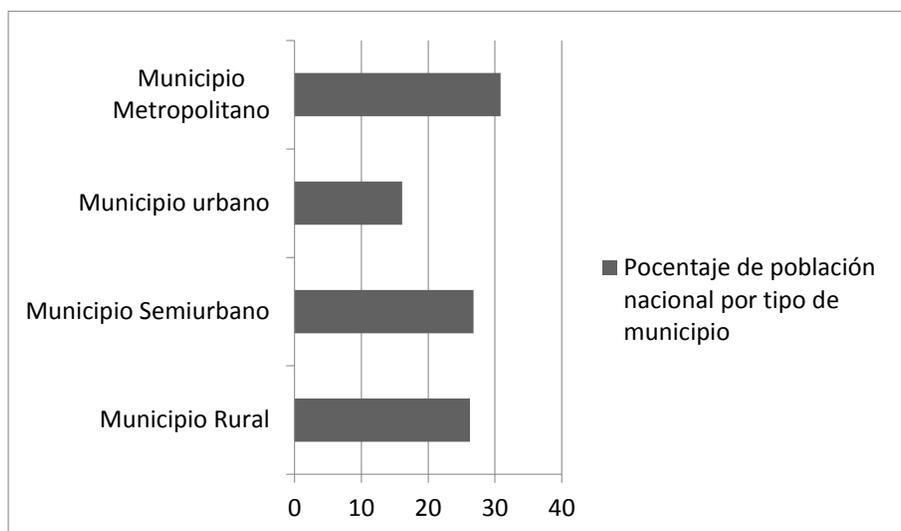
La gráfica 3 ha sido elaborada con base en esta tipología y a partir de ello se obtuvo como resultado que en México, de los 2441 municipios que existen, más del 80 por ciento son rurales, que en consecuencia tienen deficientes servicios públicos y su capacidad de desarrollo en términos educativos y económicos es escasa. En contraste, se tiene que poco más del 1 por ciento son metropolitanos, que son, en su mayoría las cabeceras municipales o bien, municipios ubicados en estados con altos índices de desarrollo.

Gráfica 3. Porcentaje de municipios en México según su tipo.



Fuente: Elaboración propia con datos del *Censo de Población y Vivienda* del INEGI del año 2010.

La gráfica 3 se complementa con la gráfica 4 en la cual se expresa la concentración de la población por tipo de municipio, es decir, se determina en qué tipo de municipios se concentra la población. En este sentido, la población se encuentra relativamente balanceada: el municipio rural cuenta con el 26.28 por ciento de la población, mientras que los municipios metropolitanos concentran un 30.82 por ciento, es decir, el 30% de la población se concentra en 37 municipios y el 26% de la población se encuentra segregada en 2053 municipios, por lo que, en cuanto a tipología, la población está distribuida, sin embargo, en términos territoriales se encuentra muy dispersa. El tipo de municipio que concentra la menor parte de la población es el urbano, en el que se alberga el 16.09 por ciento.

Gráfica 4. Concentración poblacional por tipo de municipio.

Fuente: Elaboración propia con datos del *Censo de Población y Vivienda* del INEGI del año 2010.

Las gráficas 3 y 4 sirven para comprender que a pesar de que el 1.55 por ciento de los municipios concentran poco menos de 32 millones de habitantes, los municipios rurales (que en términos de servicios y desarrollo son el opuesto) que son el 84 por ciento, agrupan poco más de 27 millones de habitantes en ese sentido, la existencia de proyectos nacionales que incorporen a los municipios por igual es perfectamente justificable en términos de beneficio social.

2.2 El municipio mexicano hoy.

El desarrollo de los municipios en México se encuentra estrechamente ligado a una serie de variables que poco a poco lo fueron configurando hasta darle la forma con que hoy se le conoce. Uno de los aspectos más trascendentes para entender el desarrollo municipal es el marco jurídico, ya que las modificaciones a las normas han delineado las bases, forma y funciones que se le han encomendado al municipio.

Es importante mencionar que es precisamente a través del marco jurídico que el municipio mexicano tiene una mayor percepción de las funciones y atribuciones que le corresponden, como ya se ha apuntado anteriormente, por distintas razones el municipio comenzó a tener una mayor atención en la segunda mitad del siglo XX y es una cuestión palpable en el marco jurídico, ya que las

reformas de mayor impacto para el municipio como institución tuvieron lugar en ese periodo.

La intención de este apartado es indagar en aspectos histórico-estructurales del artículo 115 con el objeto de visualizar cómo los municipios se ven afectados por este artículo, teniendo en cuenta que en sus distintas fracciones, el artículo 115 otorga ciertas facultades y atribuciones a los municipios y son estas las que dan lugar a que el municipio tome una u otra estructura.

De la misma manera, es importante describir la existencia de los preceptos estatales y municipales, aunque por su variedad, es preciso aclarar que no es posible llevar a cabo un análisis profundo de esta normatividad ya que es prácticamente imposible analizar estos preceptos. Y de la misma manera, no se lleva a cabo un análisis específico de alguna norma en algún estado o municipio de la república porque en este trabajo no se busca llevar a cabo un análisis específico de uno u otro en especial.

2.2.1 Del marco jurídico del municipio y de su relación con el gobierno federal.

Dentro de la normatividad que enmarca al municipio y a las relaciones entre este y los otros ámbitos de gobierno, existen jerarquías que demarcan los campos de acción de cada uno y les otorgan ciertas facultades.

Dicho lo anterior, es pertinente señalar que el marco jurídico del municipio mexicano está compuesto por normatividad federal, estatal y municipal, la estructura normativa puede observarse a continuación:

- i. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ii. Constituciones políticas estatales.
- iii. Leyes orgánicas municipales.
- iv. Ley anual de ingresos municipales.
- v. Bando de policía y buen gobierno.
- vi. Reglamentos municipales.
- vii. Otras leyes estatales de aplicación municipal.

Para vislumbrar la importancia de programas como *Desde lo Local*, es importante tener claro que la Constitución, además del artículo 115, tiene el artículo 40, vigente y sin modificaciones desde 1917, el cual demuestra la forma de organización adoptada por el país al decir lo siguiente:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.¹²⁰

La interpretación de este artículo según los elementos teóricos consultados anteriormente, habla de un federalismo dual ya que se enfoca en la formación de un Estado federal que se compone por estados libres. Es de llamar la atención que no se menciona el municipio en este artículo, que a su vez se complementa con el artículo 43, el cual especifica cuáles son las partes integrantes de la federación, nombrando únicamente los estados de la república.

A ellos se suma el artículo 115 (el cual será analizado posteriormente) que en su primer párrafo versa lo siguiente: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre...”¹²¹

Es importante indicar que si bien se reconoce que la normatividad municipal no se limita al artículo 115, debido a que muchas funciones de los municipios consideradas por el programa *Agenda Desde lo Local* en su primer cuadrante tienen que ver con las delegadas por el artículo 115, este apartado se enfocará en dicho artículo con el objeto de no desalinearse del programa que se analizará.

2.2.1.1 El artículo 115.

La evolución del artículo 115 es muy importante para conocer las etapas y entender la problemática del municipio en México. La percepción de este en el federalismo mexicano y la búsqueda de la descentralización del municipio en México no son una cuestión que dependa de la normatividad, se parte de la

¹²⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, *La Constitución del pueblo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, 2006, p. 109.

¹²¹ *Ibid.*, p. 279.

premisa de que estos son componentes esenciales para entender el por qué del origen de un programa con las características de *Desde lo Local*.

La importancia de entender este artículo y percibir algunas de sus reformas tiene que ver con la apreciación del municipio en el siglo XX en México y permite conocer cuál fue el desenvolvimiento del municipio en el federalismo durante ese siglo y así tener una panorámica de los desafíos a los que se enfrenta un programa que pretende fortalecer a los municipios.

Como se ha mencionado antes, el artículo 115 ha pasado por diversas reformas y/o adiciones que lo han complementado hasta configurarlo como actualmente lo conocemos, los cambios hechos al artículo siempre han pretendido adecuar al municipio a una nueva realidad en la que convergen aspectos de distintas índoles.

Incluso antes del Constituyente de 1917, Don Venustiano Carranza fue un ferviente abanderado de la idea del municipio libre, y es que tenía claro que “el municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos de sus necesidades, substituyendo así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores.”¹²²

Si bien los ideales de Carranza en relación con el municipio fueron claros, al plasmarse en la Carta Magna, estos ideales no quedaron del todo claros, como ejemplo se tiene la vaguedad del *Municipio Libre* mencionado en el artículo 115 desde aquel entonces y presente hasta nuestros días.

Es importante precisar que no hubo reformas de gran trascendencia en términos administrativos sino hasta 1983, es por ello que a pesar de que se reconoce que las modificaciones previas a esta son muy importantes para entender en buena medida los cambios del municipalismo mexicano en su relación con el federalismo, este trabajo no pretende profundizar en ellas, y es que se

¹²² Colín, Mario, *Óp. Cit.* p. 55.

perdería el hilo conductor que nos lleva a contextualizar la creciente preocupación por el municipio en México, y con ello el surgimiento de nuevas propuestas.¹²³

La percepción del municipio cambió totalmente a partir de 1983, y es que las reformas planteadas en este año tuvieron objetivos muy claros:

- i. Fortalecer la independencia política del municipio.
- ii. Implantar la pluralidad política en los ayuntamientos, protegerlos contra destituciones arbitrarias y precisar los procedimientos para la suspensión de ayuntamientos.
- iii. Autorizar a los ayuntamientos para expedir los bandos de política y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.
- iv. Señalar la competencia mínima de los municipios en la prestación de los servicios públicos.
- v. Asignar a los municipios fuentes de ingresos intocables para que puedan convertirse en promotores del desarrollo.
- vi. Autorizar a los municipios para que se asocien con otros municipios o celebren convenios con los estados y puedan prestar más eficazmente los servicios públicos, tomando en cuenta las condiciones territoriales y socio-económicas de cada región.
- vii. Facultar a los ayuntamientos para llevar a cabo las tareas de zonificación y de planeación del desarrollo urbano.
- viii. Brindar seguridad social y estabilidad laboral a los trabajadores de los estados y los municipios.¹²⁴

Estas reformas al artículo 115 fueron trabajadas y propuestas por Miguel de la Madrid, antes de que ocupar el cargo presidencial. Si bien las intenciones de las reformas reflejan el interés por adaptar al municipio a una realidad que apenas comenzaba, no se puede olvidar que el municipio mexicano se ha encontrado con un sistema centralista enraizado en múltiples sentidos, por lo que los desafíos trascienden lo jurídico.

Una explicación en relación con las reformas de 1983, es la de García Del Castillo (1994), quien apunta lo siguiente:

¹²³ Un trabajo muy descriptivo de todas las reformas hechas al artículo 115 puede encontrarse en: Robles Martínez, Reynaldo, *Óp. Cit.* pp. 109-173.

¹²⁴ Centro Nacional de Estudios Municipales, *Óp. Cit.* p. 73.

“... pese a las reformas del artículo 115 constitucional efectuadas en 1983, el espacio normativo programático del municipio continúa con marcada estrechez. El papel municipal se ve, de este modo, seriamente limitado y su incidencia sobre el desarrollo y el orden local se convierte en elemento subsidiario. La diferencia entre la capacidad de autogenerar recursos y obtener apoyos externos (sea de otros niveles de gobierno o de agencias públicas o sea de sectores privados) continúa retrasada en relación con el incremento de las demandas.

La brecha entre recursos y demandas no consigue cerrarse y, por el contrario, nos encontramos ante un panorama que exige reformas sustantivas para el mejoramiento de las instancias locales. En el fondo, la aspiración de hacer del municipio un actor protagónico del desarrollo aún enfrenta barreras difícilmente superables si no se piensa en un cambio que abarque distintos frentes.”¹²⁵

A pesar de que se trató de una reforma sin precedentes, la problemática expuesta por García del Castillo (1994), obedece a una dinámica histórica que el sistema político mexicano en general y el municipio en particular venían arrastrando desde mucho tiempo atrás.

En cuanto a la reforma de 1999, esta se da en un periodo que tiene como antecedentes el comienzo de la caída del partido hegemónico, que inició con la crisis electoral de 1988. A pesar de los diversos cambios adoptados en este período, la consolidación del cambio pretendido desde antes, no se aseguró. Sumado a esta crisis de legitimidad y a la falta de un modelo económico sólido, vino la devaluación de diciembre de 1994. Este panorama, demuestra las dificultades enfrentadas por el sistema político mexicano, mermando el desempeño de los tres ámbitos de gobierno, sin embargo, el impacto fue resentido con mayor fuerza en los estados y los municipios.¹²⁶

Las reformas de 1999 son esenciales para entender diversos aspectos del programa *Agenda Desde lo Local*, y es que, si bien las reformas de 1983, en

¹²⁵ García Del Castillo Rodolfo, “Retos y perspectivas de la administración municipal” en: *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. III, No. 2, México, CIDE, Segundo semestre de 1994, p. 404.

¹²⁶ *Ibíd.* pp. 401-402.

términos jurídicos fueron un parte aguas para el municipio mexicano, las reformas de 1999 no se quedaron atrás ya que agregaron al municipio como un orden de gobierno, además de que puntualizaron y extendieron algunos componentes del artículo.

Para destacar la importancia del artículo 115 para este trabajo, basta echar un vistazo al material de trabajo de la *Agenda Desde lo Local*:

“A pesar de la reforma constitucional de 1999, en la cual se reconoce al municipio como sujeto de desarrollo, muchos municipios carecen de la infraestructura y de los recursos suficientes para garantizar que sus habitantes tengan acceso a niveles mínimos de calidad de vida. En este sentido, la Secretaría de Gobernación, a través del INAFED, ha diseñado y desarrollado la Agenda “Desde lo Local”, como un programa innovador que proporciona a los funcionarios y a las autoridades municipales herramientas prácticas para poder proporcionar soluciones concretas a los problemas de los ciudadanos.”¹²⁷

El artículo 115 es de gran trascendencia no sólo para el municipio y el fortalecimiento del federalismo en sí mismo, también sirve de guía para entender diversos aspectos que el programa *Agenda Desde lo Local* busca cubrir, si bien existen reformas más recientes al artículo 115, este estudio no pretende mencionarlas, ya que los aspectos tratados en los debates posteriores a 1999 no tienen gran impacto en materia administrativa o en elementos que toquen directamente las funciones administrativas del municipio analizadas por la *Agenda Desde lo Local*.

Y es precisamente el aspecto relativo a la capacidad administrativa el que nos ocupa, y es que a pesar de que se contó (y se cuenta) con las bases normativas que respaldan las funciones administrativas del municipio, el surgimiento de programas como el que es motivo de esta tesis, demuestra que el cumplimiento de estas tareas puede: 1. No ser el deseado, ya que algunos municipios cubren sus funciones de mejor manera que otros, es decir, la

¹²⁷ Secretaría de Gobernación, *Agenda “Desde lo Local”: Material de Trabajo Para su Implementación*, México, SEGOB, 2011, p. 13.

capacidad administrativa es muy dispareja; o bien 2. Requerir de un mayor esfuerzo por parte del gobierno federal para tener una mayor cobertura lo que su vez requiere de una mayor integración por parte de los municipios.

2.2.1.1.1 Estructura del artículo 115.¹²⁸

En el entendido de que la interpretación de la normatividad varía y debido a que no se pretende hacer un análisis exhaustivo del artículo 115 constitucional, se tomará como base la descripción de la estructura de éste artículo hecha por Robles¹²⁹ quien habla de que este artículo tiene tres principios fundamentales: Principios de carácter político, principios en materia de servicios públicos y principios que regulan las relaciones de trabajo entre los estados y los municipios y sus respectivos servidores públicos.

- a) Principios de carácter político. Estos principios hacen alusión a la forma de organización del municipio.
 - i. El municipio como base de la división territorial y la organización política y administrativa. En su primer párrafo, el artículo 115 hace referencia a este principio, refiriéndose a que los estados han de adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.
 - ii. La libertad municipal. Este punto se refiere a que el municipio es libre en el sentido de que no está sometido al gobierno federal ni al poder estatal, sino que cohabita con ellos teniendo su propia competencia, una reforma importante en este apartado.
 - iii. El gobierno municipal, se refiere al apartado I, que antes de las reformas de 1999 decía: que “cada municipio será administrado por un ayuntamiento” y que después de la reforma dice: “cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular (...)” en estos

¹²⁸ En este apartado se extrajeron algunos aspectos de los señalados por Robles, pues a lo largo de su trabajo él hace una reseña histórica en estos principios y se refiere a algunas constituciones estatales, en esta tesis no se pretende profundizar en estos aspectos pues dicho análisis, si bien importante, no concuerda con su objeto de estudio.

¹²⁹ Robles Martínez, Reynaldo, *Óp. Cit.* pp. 193-203.

términos, Robles (2006) especifica la estructura de este gobierno, destacando que el Ayuntamiento es un órgano de gobierno colegiado que toma decisiones a través del voto interno y que se integra por: Presidente municipal, síndico o síndicos y regidores, todos estos integrantes son elegidos por sufragio popular, libre, secreto y directo.

- iv. La no reelección, este apartado se refiere a la no reelección de cualquiera de los integrantes del Ayuntamiento para el periodo inmediato, sin embargo, deja abierta la posibilidad de que sean electos pasando un periodo.
- v. Seguridad jurídica de los integrantes del ayuntamiento. Se refiere a que, antes de la reforma de 1983, era una práctica común que los ayuntamientos podían ser desaparecidos por los gobernadores y por el titular del ejecutivo, quienes tenían facultades discrecionales que les permitían disolver los ayuntamientos creando conflictos y descontento entre los vecinos del municipio, con estas reformas (las de 1983) se logró garantizar la estabilidad de las autoridades municipales impidiendo que cualquier integrante del ayuntamiento (o el ayuntamiento mismo) pudiera ser removido sin causas reconocidas como graves.
- vi. No habrá autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el gobierno del estado. Este aspecto tiene un fundamento de carácter histórico, ya que en el Porfiriato e incluso durante la Colonia existían autoridades encargadas de vigilar el quehacer de los mandos municipales: Los prefectos. Es a partir de ello que queda explícitamente prohibido que existan autoridades designadas por los Estados o la Federación que cumplan con funciones de supervisión o control de los ayuntamientos.
- vii. Se le reconoce personalidad jurídica a los municipios. Entendiendo la personalidad jurídica como la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones, y es que el municipio es una persona colectiva de Derecho Público con la cualidad de manejar su patrimonio libremente.
- viii. Se le reconocen facultades legislativas. El Ayuntamiento tiene la facultad de expedir preceptos normativos con el objeto de regular: su

organización interna, los contratos o relaciones que surjan con motivo de la prestación de los servicios públicos, las relaciones entre sus vecinos, las relaciones de sus órganos de gobierno entre ellos mismos, y también la relación de estos con sus vecinos.

La importancia de reconocer los principios de carácter político radica en que estos son aquellos en los que el municipio se desenvuelve y son además los que dan lugar a la estructura administrativa municipal que se encarga de prestar los servicios públicos y dar las facultades normativas que permitan delinear dicha estructura.

b) Principios en materia de servicios públicos. Los servicios públicos municipales se refieren a aquellos aspectos requeridos por los pobladores de un municipio para satisfacer sus necesidades básicas. El artículo 115 se refiere a ellos en su fracción tercera:

- i. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- ii. Alumbrado público.
- iii. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- iv. Mercados y centrales de abasto.
- v. Panteones.
- vi. Rastro.
- vii. Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- viii. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- ix. Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En lo que a servicios públicos se refiere, estas atribuciones de orden federal se han desarrollado a través de las reformas hechas al artículo 115 ya que las facultades del municipio, antes de la reforma de 1983 estaba limitadas a cumplir con los lineamientos establecidos por la federación sin considerar el contenido de la fracción ix.

- c) Principios para regular las relaciones de trabajo entre los estados y municipios con sus respectivos servidores públicos. Por último, el aspecto de la regulación laboral, que tiene su origen en 1931 con la Ley Federal del Trabajo, que en un principio no consideró las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores (ni en lo federal, ni en lo estatal y tampoco en lo municipal). Y posteriormente, en 1961 durante el mandato de López Mateos se agregó el apartado “B” al artículo 123 constitucional, aunque al proclamarse, el apartado en cuestión se refería únicamente a los trabajadores del gobierno federal.

En la reforma de 1983 hecha al artículo 115 fue cuando se adicionó la fracción IX que hacía referencia a las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores. Posteriormente, esta fracción fue derogada y se modificó la fracción VIII y quedó de la siguiente forma:

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Como se apreciará más adelante, la *Agenda Desde lo Local* se relaciona con todos estos principios, incluso en su primer cuadrante *Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno* por lo que esta clasificación sirve como marco de referencia para entender el respaldo jurídico de varios indicadores tomados en cuenta por el programa.

2.2.1.2 Preceptos estatales y municipales.

Debido a que el programa *Agenda Desde lo Local* se centra en aspectos relativos a la federación y municipios, en este apartado simplemente se señalarán algunos aspectos estatales como las constituciones de los estados, las leyes orgánicas municipales de los estados y algunas normas municipales.

En primer lugar, es necesario destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 41 que en su primer párrafo que:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.¹³⁰

Las constituciones de los estados en relación con el municipio, establecen de manera vasta aspectos relacionados con sus municipios, dedicándole en varios casos un título y varios capítulos a asuntos municipales.

La necesidad de ser específicos en aspectos municipales queda expuesta en la normatividad estatal, incluso existen leyes de carácter secundario que regulan a sus municipios de manera específica, estos son: las leyes orgánicas municipales de los estados o su equivalente. De acuerdo con Robles¹³¹ las leyes orgánicas establecen puntos muy específicos debido a que el artículo 115 no entra en detalles sobre cómo organizar un municipio, cómo debe funcionar un municipio, cuántos y cuáles son los municipios del país, cómo deben llevarse a cabo las relaciones entre municipios que por alguna razón deben coordinarse, entre otras.

Y es precisamente gracias a la profundidad de la normatividad estatal en materia municipal que se pueden determinar aspectos que competen al municipio en México, entérminos generales se tiene el ejemplo de las facultades y obligaciones de los ayuntamientos mencionado por Pontifes¹³²(2002) quien expone la siguiente lista:

- i. Expedir los bandos y reglamentos municipales.
- ii. Proponer a la legislatura iniciativas de ley.

¹³⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, *Óp. Cit.* p. 109.

¹³¹ Robles Martínez, Reynaldo *Óp. Cit.* p. 208.

¹³² Pontifes Martínez, Arturo, "Marco Institucional y Jurídico del Municipio" en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, El Gobierno y la gestión municipal en México; Primera parte*, INAP, México, 2002 No. 64, México, pp. 114-115.

- iii. Proponer a la legislatura la creación de organismos descentralizados.
- iv. Acordar la división territorial del municipio; acordar la categoría y denominación política de las localidades.
- v. Proveer a la población de servicios públicos.
- vi. Convenir la prestación y acordar la concesión de servicios públicos.
- vii. Promover y realizar las obras públicas, organizar la administración municipal.
- viii. Revisar y aprobar los informes de la hacienda municipal.
- ix. Designar a los integrantes de las comisiones.
- x. Convocar la elección de las autoridades auxiliares.
- xi. Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
- xii. Municipalizar los servicios públicos.
- xiii. Aprobar inventarios de bienes muebles e inmuebles.
- xiv. Acordar el destino o uso de los bienes municipales; nombrar y remover a los funcionarios de la administración municipal
- xv. Administrar su hacienda pública.
- xvi. Aprobar el presupuesto de egresos, ejecutarlo y controlarlo.
- xvii. Autorizar la contratación de empréstitos con apego a la ley de deuda pública.
- xviii. Formular y ejecutar los planes de desarrollo.
- xix. Formular y ejecutar programas de desarrollo urbano y programas de centros de población.
- xx. Participar en la creación de reservas territoriales y ecológicas.
- xxi. Controlar el uso del suelo urbano.
- xxii. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- xxiii. Otorgar licencias y permisos de construcción.
- xxiv. Convenir la prestación de servicios públicos en áreas conurbadas.
- xxv. Construir o participar en empresas paramunicipales y fideicomisos.
- xxvi. Enajenar, arrendar, dar en usufructo o comodato bienes del municipio (autorización de la legislatura del estado). Coordinarse con la federación y el estado en programas de desarrollo.

- xxvii. Desafectar del servicio público bienes municipales.
- xxviii. Gestionar las funciones de administración de personal y recursos materiales.
- xxix. Proporcionar a los trabajadores las prestaciones que marca la ley.
- xxx. Elaborar y promover programas de financiamiento de servicios públicos. Publicar la gaceta municipal.
- xxxi. Nombrar al cronista de la ciudad.
- xxxii. Coadyuvar a la formación de consejos y comités de colaboración.

En cuanto a la normatividad expedida por el municipio, esta puede ser muy variada, en primer lugar se tiene el Bando de Policía y Buen Gobierno que es un instrumento jurídico utilizado por los ayuntamientos para regir las acciones de gobierno y su relación con los miembros de la comunidad y de la sociedad municipal en su conjunto.¹³³

Partiendo de que la normatividad federal otorga la facultad de regular en lo general aspectos municipales y que no es muy específica en su artículo 115, es de entenderse que los bandos de policía y buen gobierno sean tan variados, y es que cada ayuntamiento se encarga de elaborar y aprobar el propio, este aspecto representa un problema metodológico, ya que no se pueden analizar todos y cada uno de los bandos de policía y buen gobierno de los municipios mexicanos. Debido a que no existe un modelo único de bando de policía y buen gobierno es pertinente consultar a Pontifes¹³⁴ (2002) quien describe algunas materias que regulan todos los bandos de policía y buen gobierno de tal suerte que se tienen:

- i. La división política del municipio y la adscripción en cada una de sus jurisdicciones de una autoridad auxiliar;
- ii. Las determinaciones acerca de la población municipal en su carácter de habitantes, vecinos y ciudadanos principalmente;
- iii. Las bases normativas para la organización de materias propias del municipio, tales como: la hacienda el desarrollo de los centros de población y los servicios públicos;

¹³³ *Ibid.* p. 122.

¹³⁴ *Ibid.* 122.

- iv. Las disposiciones generales encaminadas a regular las actividades productivas, agrícolas, comerciales y de servicios de los ciudadanos, y los ordenamientos en materia de seguridad pública con una serie de reglas que previenen la conclusión de delitos de carácter administrativo que pudieran afectar la higiene, seguridad y estabilidad social del municipio.

Además del Bando de Policía y Buen Gobierno, los municipios pueden expedir reglamentos con la finalidad de cumplir con lo expuesto por una ley o bien para estructurar el procedimiento de determinado acto. El mismo Pontifes¹³⁵ (2002) señala las características generales de los reglamentos destacando que son las siguientes:

- i. Son de carácter general, abstracto e impersonal.
- ii. Son de interés público y observancia obligatoria.
- iii. Se expiden solemne y formalmente en sección de cabildo en cumplimiento de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos.
- iv. Extienden, interpretan y detallan las leyes que rigen el ámbito municipal
- v. Su orientación jurídica puede ser de carácter gubernativo y/o administrativo.
- vi. Regulan el ámbito local en un esquema federalista.
- vii. Su expedición cumple requisitos similares al proceso legislativo.
- viii. Constituyen una fuente de derecho en el ámbito municipal.
- ix. Son normas secundarias de las leyes dentro de la escala o pirámide jurídica.

Además de los preceptos ya señalados existen dos normas complementarias que permiten a los ayuntamientos detallar su actividad gubernativa y administrativa, entre estas se pueden destacar: 1. Circulares, que son los oficios e instructivos de cumplimiento obligatorio al interior del ayuntamiento y la administración municipal, que da órdenes expresas sobre algún asunto en particular; 2. Disposiciones administrativas, son documentos de carácter oficial que establecen y regulan los

¹³⁵ *Ibíd.* p. 124.

sistemas y procesos de la administración municipal, tales como: manuales administrativos, guías e instructivos; documentos que establecen los enlaces de la comunicación administrativa e institucional, como son: acuerdos, memoranda, comunicados y avisos. Las disposiciones administrativas comprenden también ordenamientos y avisos a los particulares, tal y como ocurre con el cierre obligatorio de establecimientos en ciertas fechas y horarios.¹³⁶

Como se constatará más adelante, la *Agenda Desde lo Local* considera estos preceptos en su cuadrante 1. Destacando la importancia de que los municipios cuenten con estas normas y que sean llevadas a cabo.

2.3 Características de la administración pública municipal.

Un aspecto esencial de lo institucional tiene relación con la comprensión de las características de la administración pública municipal, esto desde una perspectiva que permita entender cuáles son los elementos con que el municipio cuenta en términos organizacionales, dada la complejidad y enorme variedad municipal del país existe todo un entramado de estructuras de acuerdo con las características de diversos municipios. Para no entrar en un debate en relación con esta variedad, es indispensable externar que las características aquí expuestas obedecen a estructuras generales. Lo anterior se justifica partiendo de que el programa *Agenda Desde lo Local* no hace una distinción específica en relación con la estructura que debe tener cada municipio, sino que fomenta la creación de las condiciones mínimas de calidad con que estos deben contar.

2.3.1 Organización de la administración pública municipal.

En términos generales, es clara la idea de que la administración pública municipal cuenta con un cabildo compuesto por un presidente municipal, síndicos y regidores que varían de acuerdo con el municipio del que se trate. Sin embargo, como organización, el municipio cuenta con una estructura más amplia cuyas denominaciones y características generales dependen de factores de distintos tipos: económicos, jurídicos, demográficos, políticos, geográficos, entre otros.

¹³⁶ *Ibíd.* p. 124.

Debido a que la estructura de las administraciones públicas municipales de México es muy variada, al hablar de estas se hablará de las áreas que generalmente existen en los municipios mexicanos.

Como se ha explicado con anterioridad, además de las autoridades gubernamentales del municipio, existen otras dependencias que son a veces auxiliares en las funciones administrativas y otras veces se encargan de atender asuntos específicos, entre ellas, Ceballos¹³⁷ (2003) destaca las siguientes:

- i. *Ayuntamiento*. Es el órgano de representación popular encargado del gobierno y administración del municipio.
- ii. *Presidente municipal*. Es la figura principal de los municipios, él determina la política del ayuntamiento, impone su voluntad y Sello personal.
- iii. *Síndicos*. Es el defensor de los intereses municipales, representa al ayuntamiento en los negocios o litigios en que aquel es parte, ejerce funciones de supervisión y vigilancia sobre la tesorería del ayuntamiento, entre otras.
- iv. *Regidores*. Son el mayor número de integrantes del ayuntamiento, su función básica es cenar Carter del cuerpo Deliberante o cabildo, teniendo voz y voto ej. las decisiones del ayuntamiento.
- v. *Secretario del ayuntamiento*. Es un órgano superior de la administración pública municipal, auxiliar tanto al ayuntamiento como al presidente municipal.
- vi. *Tesorero municipal*. Es el titular del órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales.
- vii. *Director o comandante de policía*. Es el titular del órgano encargado de la seguridad pública.
- viii. *Director de obras publicas*. En términos generales se encarga de la gestión de las obras llevadas a cabo por el ayuntamiento, antes de que estas empiecen, mientras se están llevando a cabo y cuando estas concluyen.

¹³⁷ Ceballos hace una distinción entre lo que él llama “áreas indispensables” y “áreas no indispensables” considerando que las segundas si bien importantes no son del todo indispensables para que un municipio sea gobernado. Hasta ahora, en este trabajo sólo se pretende mencionar las áreas con las que cuenta un municipio, por lo tanto, esta distinción hecha por Ceballos, no tiene mayor trascendencia. Para conocer esta clasificación y la justificación de la misma, véase: Ceballos Daza, José Luis, *Administración Pública Desconcentrada*, en: Fernández Ruiz, Jorge (Coordinador), *Régimen jurídico municipal*, México, Porrúa, 2003, p. 24.

- ix. *Administrador de calles, parques y jardines.* Es el titular del área encargada de supervisar que el inmobiliario público (bancas, alumbrado, vallas, entre otras) se encuentre en buen estado.
- x. *Departamento de aseo público y ecología.*
- xi. *Dirección jurídica y consultiva.* Es el área encargada de la revisión y análisis de ordenamientos jurídicos.
- xii. *Dirección de participación ciudadana.* Se encarga de fomentar la participación ciudadana en distintos aspectos, es decir, tanto en desarrollo social como en el apoyo a las autoridades para la consecución de objetivos.
- xiii. *Junta municipal de reclutamiento.* Apoyar a la zona militar en la incorporación de jóvenes de 18 años al servicio militar.
- xiv. *Dirección de desarrollo urbano.* Participa, junto con el gobierno del estado en la planeación, regulación y control del crecimiento urbano y suburbano del municipio.
- xv. *Dirección De recursos materiales.* Se encarga de proporcionar adecuadamente los servicios de papelería, transporte, así como mantenimiento de edificios, vehículos e intendencia a las dependencias del ayuntamiento, entre otras actividades.
- xvi. *Coordinación de comunicación social.* Es el área encargada de diseñar un canal de comunicación hacia la población del municipio para difundir las actividades de las autoridades municipales.
- xvii. *Dirección del deporte.* Es un área encargada de fomentar las actividades para el desarrollo integral de la juventud.
- xviii. *Delegado municipal.* Que representa al ayuntamiento en otros centros de población.
- xix. *Agente municipal.* Es similar al anterior pero atiende en centros de menor importancia.
- xx. Otras.

Tanto el delegado como el agente municipal son personajes representativos de la administración pública desconcentrada del municipio, ya que únicamente son una representación del ayuntamiento.

Es importante puntualizar que estas son, en términos generales las áreas con las que cuentan los municipios, su existencia puede variar de acuerdo con los recursos con que cuente cada municipio. En cuanto a su denominación, ésta también puede ser diferente según el municipio del que se trate.

2.4 El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

En un contexto jurídico, político y administrativo que tradicionalmente se forjó en México tendiendo hacia el centralismo y presidencialismo, y con las políticas descentralizadoras y neoliberales que se llevaron a cabo hacia el final de ese régimen, la necesidad de contar con un organismo que facilitara y fomentara la coordinación y operación de políticas a favor de los gobiernos locales implementadas por el gobierno federal fue un aspecto fundamental a finales del siglo XX.

Se ha descrito hasta ahora el proceso de la descentralización en México, partiendo de que existieron tres momentos de cambio entre el siglo XX y el siglo XXI, el primero de ellos, en el periodo de gobierno de De la Madrid (de 1982 a 1988) que se caracterizó por la reforma del artículo 115 y por la creación del proyecto “descentralización de la vida nacional” que había sido trabajado desde la campaña de Miguel De la Madrid. El segundo periodo va de 1994 al año 2000, este periodo se caracteriza por la transferencia de recursos y responsabilidades (es decir: delegación) a través de la aprobación del Ramo 33 y de la reforma de 1999 al artículo 115. El último periodo es el que se da con la propuesta de “nuevo federalismo” y que comienza en el año 2000 es en buena medida el resultado del cambio del partido en el gobierno federal, entre los procesos más importantes, está la creación del INAFED y los programas que de este han emergido, entre ellos, precisamente: la *Agenda Desde lo Local*.

El INAFED es un órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación que “busca crear y desarrollar herramientas de utilidad práctica que impulsen condiciones para que los municipios mexicanos tengan un desarrollo integral que

mejore las condiciones de vida de los ciudadanos.”¹³⁸ A partir de esto es que implementa programas y crea proyectos a través de los cuales busca fortalecer a los gobiernos estatales y municipales y de la misma manera introducirlos en una dinámica de nuevo federalismo que busca el desarrollo de relaciones intergubernamentales.

A lo largo de este apartado se conocerán los antecedentes del INAFED, los elementos que justifican la creación de un organismo con sus características así como su esencia. Con la identificación de estos puntos, se tiene como objetivo revelar el origen de un programa con las características de *Desde lo Local* así como su implementación por parte de esta instancia y no de otra, cuestión que será analizada en el siguiente capítulo.

2.4.1 Antecedentes y origen del INAFED.

La idea de desarrollar el potencial de los gobiernos municipales en México no es nueva, ya que desde hace décadas se planteó la necesidad de diseñar programas, políticas y crear acuerdos que favorecieran a estos gobiernos. Como se vio en la primera parte de este capítulo, el municipio mexicano en la actualidad es producto de una herencia cultural del siglo XX de un sistema político caracterizado por su extrema centralización en términos políticos, jurídicos, administrativos y económicos.

La creación de programas y organismos encargados de fortalecer el federalismo para incrementar los niveles de calidad de vida de la ciudadanía son el resultado de, entre otras cosas, años de búsqueda de un sistema que se volvió “pesado” y no tuvo la capacidad de resolver las necesidades de distintas localidades. En el caso de los municipios, estos han presentado una capacidad de desarrollarse bastante irregular, como si se viviera en distintas realidades, en distintos países, incluso en municipios pertenecientes a un mismo Estado.

En esta necesidad de equilibrar el desarrollo se creó en 1989 el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, que sustituyó al Centro Nacional de Estudios

¹³⁸ Secretaría de Gobernación, *Agenda “Desde lo Local”: Material de Trabajo Para su Implementación*, México, 2011, p. 7.

Municipales (este último creado en 1984) el objetivo de este primer cambio fue reorientar los objetivos del Centro Nacional de Estudios Municipales, buscando que en dicho cambio, se desarrollaran, elaboraran y ejecutaran programas y actividades enfocadas al desarrollo municipal. Era necesario que el órgano administrativo fuera aún desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.¹³⁹

A decir verdad, las características de los organismos que antecedieron al INAFED representan un ciclo a través del cual se transitó de la época del centralismo mexicano a una etapa de atención en los gobiernos locales muy limitada en un principio y que poco a poco se ha ido modificando.

De acuerdo con el Programa Especial para un Auténtico Federalismo, “el INAFED surge frente a los alcances limitados de la política económica y social del siglo XX, el centralismo fue cuestionado debido a las grandes disparidades regionales, la ausencia de recursos financieros en los gobiernos locales y la carencia de mecanismos de coordinación intergubernamental.”¹⁴⁰

Dentro de las líneas de acción del Programa Especial para un Auténtico Federalismo se propuso la creación de un órgano encargado de coordinar y simplificar las acciones de los distintos órdenes de gobierno, para la creación de este instituto fue requerido:

- i. Transformar y fortalecer al Centro Nacional de Desarrollo Municipal como Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- ii. Facultar al INAFED, como la unidad administrativa encargada de la atención del federalismo y el desarrollo municipal.
- iii. Instalar un Consejo Consultivo, conformado por especialistas de los tres ámbitos de gobierno así como de los sectores sociales privado y de

¹³⁹ Salinas de Gortari, Carlos, *Decreto por el que se abroga el diverso por el que se creó el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales que tiene como finalidad el cambio de denominación por el de Centro Nacional de Desarrollo Municipal y la reorientación de sus objetivos*, México, 2 de Noviembre de 1989, Consultado en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/> el día 2 de diciembre de 2011.

¹⁴⁰ Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional para el Desarrollo del Federalismo, *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*, México, Porrúa, 2002, en: <http://www.inafed.gob.mx/work/resources/PAF/0000%20Index.pdf> consultado el día 5 de enero de 2012, p. 29.

distintas dependencias federales, con el fin de asesorar al Instituto y dar seguimiento a las políticas de federalismo, descentralización y fortalecimiento municipal.¹⁴¹

Pueden reconocerse tres momentos fundamentales a través de los cuales se desarrolló la concepción del municipio en México según su temporalidad: I. Una primera etapa arranca en 1984 con la creación del Centro Nacional de Estudios Municipales que, en términos generales y como su nombre indica, se dedicó a realizar estudios de los municipios recabando información y haciendo valiosos análisis de la situación municipal en México en términos históricos y de actualidad, esta etapa puede ser nombrada como de conocimiento. II. La segunda etapa toma lugar en 1989 con la sustitución del Centro Nacional de Estudios Municipales por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, el cual, además de realizar análisis, recopilación de información tuvo a su cargo la tarea de apoyar el desarrollo de los municipios, aunque no llegó al grado de diseñar estrategias, por lo que esta etapa bien puede ser llamada fase de pruebas. III. Por último, se tiene la etapa del INAFED, en la que se cambia la denominación de “centro” por la de “instituto” y dejando a su cargo tareas más específicas para coordinar y orientar las acciones de los tres ámbitos de gobierno diseñando políticas en asuntos en favor del desarrollo del federalismo, la descentralización y el desarrollo municipal (como es el caso del programa que se analizará en esta tesis).

2.4.2 El INAFED hoy.

El INAFED no ha cambiado en muchos sentidos, en cuanto a sus funciones y atribuciones y es que, desde su creación se tuvo en cuenta que se encargaría de tomar un papel más activo que sus antecesores, como muestra, se tiene su objetivo principal que “formular, conducir y evaluar las políticas y acciones de la Administración Pública Federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal.”¹⁴²

¹⁴¹ *Ibid.* p. 176.

¹⁴² Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en: http://www.inafed.gob.mx/wb/inafed/inafed_2011_marco_legal consultado el día 31 de diciembre de 2011.

El INAFED, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, desde que se delinearón sus principios, en el Programa Especial para un Auténtico Federalismo, se tuvo claro que sería una instancia dirigida a:

- I. Establecer los procedimientos de planeación, enlace, comunicación y acuerdo, que permitan la coordinación adecuada de las políticas públicas, estrategias y acciones en el ámbito del federalismo.
- II. La formulación de propuestas, buscar el establecimiento de un marco legal adecuado para el Auténtico Federalismo y la coordinación de relaciones intergubernamentales apegadas al marco constitucional.
- III. Ser la instancia responsable de conducir, promover, coadyuvar y, en su caso, llevar a la práctica, los proyectos establecidos dentro del Programa Especial para un Auténtico Federalismo, promoviendo la coordinación de diversas instancias federales y locales para la consecución de la descentralización política, el fortalecimiento de los gobiernos locales, las relaciones intergubernamentales solidarias y subsidiarias, así como de la transparencia y la rendición de cuentas de los tres órdenes de gobierno.
- IV. Abrir los espacios permanentes de participación para los gobiernos estatales y municipales, legisladores, académicos, organismos sociales y sociedad en general, para la formulación y aplicación conjunta de las tareas necesarias para la construcción de un Auténtico Federalismo.
- V. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal contará con un Consejo Consultivo, conformado mediante esquemas plurales e incluyentes, cuyas funciones esenciales serán las de asesoría y evaluación del proceso de construcción de un Auténtico Federalismo. Poseerá una estructura ágil y flexible, encaminada a la construcción de acuerdos y a la realización del modelo estratégico para un Auténtico Federalismo, a través de la formulación, coordinación y evaluación de las políticas en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal.¹⁴³

¹⁴³ Antecedentes del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, en: http://www.inafed.gob.mx/wb/inafed/inafed_2011_antecedentes_del_inafed consultado el día 13 de Enero de 2012.

Al quedar establecido, el INAFED se encargaría de estos compromisos, los cuales se establecerían formalmente en el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, que en su capítulo IV trata las funciones de los órganos administrativos desconcentrados, en este capítulo se encuentra el artículo 44 que detalla las atribuciones del INAFED, es importante aclarar que dicho capítulo tiene 17 incisos, para encaminar este trabajo a su objetivo, aquí se señalan los incisos que justifican y tienen mayor relación con el programa *Agenda Desde lo Local*:

- III. Proponer a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la realización y ejecución conjunta de un programa integral en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal que, en el marco de los lineamientos que señale el Plan Nacional de Desarrollo y, en general, el sistema nacional de planeación democrática y participativa, tome en cuenta a los gobiernos de las entidades federativas y municipios o delegaciones, así como a los sectores social y privado;
- IV. Con pleno respeto a la autonomía de las entidades federativas y municipal, colaborar con los gobiernos de los estados y con los ayuntamientos, con las asociaciones de municipios y con las organizaciones sociales y privadas, en la elaboración y promoción de programas indicativos de desarrollo y fortalecimiento municipales;
- V. Promover, entre los tres órdenes de gobierno, la realización de acciones conjuntas para el desarrollo y la colaboración regional, estatal, municipal y metropolitana que prevean una mayor participación de la comunidad, de las asociaciones de municipios, así como de las distintas organizaciones sociales y privadas en la materia;
- XIV. Coadyuvar, con las instancias federales y locales que correspondan, en el diseño de mecanismos efectivos de control y fiscalización sobre las aportaciones federales a los gobiernos locales, así como convenir, en coordinación con las dependencias competentes, la elaboración de programas de capacitación y desarrollo administrativo para servidores públicos de las entidades federativas, municipios y delegaciones;
- XV. Impulsar el desarrollo de la capacidad de gestión pública y administrativa de las entidades federativas y municipios o delegaciones, a fin de que las

funciones que la Federación o las entidades federativas, en su caso, les transmitan sean asimiladas con eficiencia y eficacia;

Estos son los atributos de los que se venía hablando antes, ya que son principios que se relacionan con los preceptos de descentralización, federalismo, relaciones intergubernamentales y desarrollo institucional señalado en el capítulo anterior. La forma de materializar estos aspectos se resume en los objetivos del programa *Agenda Desde lo Local*, sobretodo aquellos relacionados con el desarrollo institucional, y es que a través de este, los municipios cuentan con la capacidad de cumplir con las funciones que le son encomendados en el artículo 115 constitucional.

En términos generales, se ha delineado el quehacer del INAFED así como sus antecedentes y la dependencia a la que pertenece, estos componentes son de gran utilidad para entender el origen del programa *Agenda Desde lo Local* y la importancia del cuadrante 1 (*Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno*) y el contexto en el que se plantea el desarrollo municipal.

CAPITULO 3. Programa Agenda Desde lo Local y análisis de resultados en su primer cuadrante.

El presente capítulo se divide en tres partes: La primera de ellas es un preámbulo en el que se conocerán algunos aspectos del programa *Agenda Desde lo Local*, partiendo de que este no es una propuesta nueva sino que tomó y adaptó algunos elementos de la *Agenda21 Local* de la Organización de las Naciones Unidas. Al hablar de la *Agenda 21* se pretende identificar su origen con un doble objetivo: por un lado, fortalecer la teoría de que la atención en los municipios como elementos indispensables para la gestión y el desarrollo es ineludible y en segundo lugar que la atención a la administración pública municipal no es una situación que obedezca exclusivamente al agotamiento del modelo centralizado de México, sino que se trata de una forma diferente de concebir *lo local*.

En un segundo punto se describirá *grosso modo* una propuesta financiada por el Banco Mundial: el Observatorio Municipal, que es una interesante oferta que versa sobre la intención de apoyar a los gobiernos municipales durante cuatro años (desde antes de que comience su gestión y hasta que esta termina) con el objeto de fortalecer al municipio como institución. En relación con esta propuesta se realizará una breve crítica acerca de los problemas que enfrenta.

Por último, el análisis del programa *Agenda Desde lo Local*, a través del cual y con base en una reflexión de los conceptos analizados con anterioridad, se explicará la situación del municipio en México y los problemas que enfrenta. Esta se llevará a cabo considerando múltiples aspectos de este programa atendiendo a su primer cuadrante que está encauzado al fortalecimiento institucional de los municipios. Este análisis tiene la intención de identificar el valor del desarrollo institucional para los municipios considerando cuál es su situación, el impacto y el alcance del programa.

3.1 Antecedentes y referentes.

El programa *Agenda Desde lo Local* no es una idea del todo nueva, su antecedente inmediato es el programa *Agenda 21 Local*, un programa de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que ofreció una nueva visión de los municipios, con una estructura bien definida y con una propuesta innovadora. Es preciso mencionar que a pesar de que el programa *Agenda 21 Local* tiene un

enfoque de tipo ambiental, es considerado incluso por el INAFED como una base del programa *Agenda Desde lo Local*.

El programa *Agenda 21 Local* cuenta con cuarenta capítulos agrupados en cuatro secciones: I. Dimensiones Sociales y Económicas; II. Conservación y Manejo de Recursos para el Desarrollo; III. Fortalecimiento del Papel de los Grupos Sociales; y IV. Medios de Ejecución.

Con la finalidad de tener una visión clara de cómo este programa influyó en el cuadrante *Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno* del programa *Agenda Desde lo Local* se hará una descripción del programa *Agenda Local 21*.

3.1.1 El Programa Agenda 21 Local.

Como ya se ha descrito, el programa *Agenda Desde lo Local* está basado en el programa *Agenda Local 21* de la ONU. Es importante señalar que este último se originó en Río, en 1992 tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. A partir de esta reunión en Brasil, la ONU acordó la adopción de acciones en distintos países con el objetivo de fomentar el desarrollo en lo local favoreciendo la sustentabilidad. De esta forma surge la *Agenda 21 Local*, conocida en un principio como Plan de Acción o Programa de trabajo para el Desarrollo Sostenible.

El Programa *Agenda 21 Local* tiene su origen en los derechos ambientales y de la preservación del medio ambiente en general, destacando la importancia de contar con un programa de estas características, Fort¹⁴⁴ (2006) hace un recuento de los antecedentes del programa *Agenda 21 Local*, teniendo en cuenta que un programa enfocado en lo ambiental tiene sus antecedentes en cumbres que anteriormente se enfocaron en la materia:

1972: Conferencia de Estocolmo.

1973-77 I Programa Comunitario de Acción en el Medio Ambiente.

1977-81 II Programa Comunitario de Acción en el Medio Ambiente.

1982-86 III Programa Comunitario de Acción en el Medio Ambiente.

1987: Informe Brundtland.

1992: Conferencia de Río de 1992, La Cumbre de la Tierra.

¹⁴⁴ Fort, Manuel, "La Agenda 21 Local. Sus propuestas y características", en: Murgia Menoyo, María Ángeles *Desarrollo Local y Agenda 21: Una visión social y educativa*, México, Pearson, 2006, pp. 77-80.

1992-99: v Programa Comunitario de Acción en Materia de Medio Ambiente de la Unión Europea.

1994: Primera Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles. Aalborg.

1996: Segunda Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles. Lisboa.

1997: Cumbre Extraordinaria Río+5.

2000: Tercera Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles. Hannover

2001-10: VI Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la Unión Europea.

2002: Conferencia Mundial de Río+10. II Cumbre de la tierra. Johannesburgo.¹⁴⁵

Es importante señalar que las cumbres y programas que precedieron al programa *Agenda 21 Local* tuvieron un enfoque de carácter ambiental, sin embargo, fue en la Cumbre de Río cuando se consideró la importancia de los gobiernos locales en el desarrollo sostenible concluyendo que era imperioso crear un programa específicamente diseñado para el municipio.

Este aspecto se ve plasmado en la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo, la cual tuvo como uno de sus principales objetivos la implementación de una alianza mundial nueva y equitativa a través de la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores clave de la sociedad y las personas. La Declaración reconoce, en su principio 22, la importancia de los pueblos indígenas y sus comunidades en la gestión del medio ambiente y del desarrollo.¹⁴⁶

La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo así como su resultado son un argumento más a favor de que la importancia de lo local como una pieza fundamental en la implementación de programas comenzó a tomar un papel importante en la segunda mitad del siglo XX y que esta preocupación y acciones en el ámbito local no fue privativa de México.

¹⁴⁵ *Ibid.* pp. 77-81.

¹⁴⁶ Organización de las Naciones Unidas, *Río Declaration On Enviroment and Development*, Río de Janeiro, Brasil, 3-14 de Junio de 1992.

3.1.1.1 Características de la Agenda 21 Local.

La *Agenda 21 Local* fue una respuesta que se enfocó a cuestiones de índole económica, política y social, poniendo especial atención en el impacto de las acciones en pro del desarrollo sobre el medio ambiente. Su estructura comprende cuatro secciones: I. Dimensiones sociales y económicas; II. Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo; III. Fortalecimiento del papel de los grupos principales; y IV. Medios de ejecución.

Cada una de las secciones antes mencionadas contiene una serie de capítulos (40 en total) que son acciones específicas del programa *Agenda 21 Local*, estos capítulos cuentan con la siguiente estructura:¹⁴⁷

- Bases para la acción.
- Objetivos.
- Actividades. Dentro de este apartado, algunos capítulos contienen acciones específicas como: la identificación de áreas que requieren la adopción de medidas urgentes, investigación, reunión de datos y difusión de la información, cooperación y coordinación internacionales y regionales, entre otros.
- Medios de ejecución. Algunos de los sub-apartados son: Financiación y evaluación de los costos, medios científicos y tecnológicos, desarrollo de recursos humanos y aumento de la capacidad, entre otros.

Con el objetivo de conocer en términos generales el programa *Agenda 21 Local*, en el anexo 2 se ha incluido su capitulado.

El parecido de la *Agenda 21 Local* con la *Agenda Desde lo Local* se encuentra básicamente en la estructura de trabajo, ya que ambos cuentan con cuatro apartados que hacen alusión a elementos de los siguientes tipos: I. Económicos; II. Políticos/administrativos; III. Ambientales; y IV. Sociales.

3.1.2 El Observatorio de la Gestión Municipal.

Entre los esfuerzos realizados, tanto a nivel internacional como nacional, se encuentran múltiples aspectos, además del programa *Agenda 21 Local* de la ONU.

¹⁴⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Programa 21*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales-División para el desarrollo sustentable, 2009, recurso electrónico en: http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/ consultado el día 26 de Diciembre de 2011.

Otra herramienta proporcionada por un organismo internacional es el Observatorio de la Gestión Municipal del Banco Mundial.

El Observatorio de la Gestión Municipal es una herramienta que apoya el desarrollo institucional de los municipios. Su origen se remonta al año 2008, con una donación de 352,850.00 dólares hecha por el Banco Mundial al gobierno de México. Esta donación se trasladó a la Secretaría de Desarrollo Social la cual, mediante la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio encomendó la operación de esta donación en el periodo que va de 2009 a 2011 a la Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano-Marginadas.¹⁴⁸

Los recursos fueron donados para la acción de varios componentes: El Observatorio de la Gestión Municipal, el Programa Nacional de Formación de Servidores Públicos Locales y la contratación de un consultor individual.

Para entender en términos generales las características del Observatorio de la Gestión Municipal se puede observar su sitio de internet, el cual está conformado por cuatro elementos:¹⁴⁹

- Manuales y videos del “Programa Formación de Servidores Públicos Municipales.” Constan de seis módulos (Política social y desarrollo, planeación del territorio municipal, intermunicipalidad, generación de recursos propios, transparencia y rendición de cuentas y participación ciudadana) estos manuales buscan impulsar el desarrollo de los municipios mediante la formación de los servidores públicos haciendo de su conocimiento algunas herramientas esenciales de la administración pública municipal.
- El Sistema de Información Municipal 2010. Es una base de datos que incluye a 17 instancias investigadoras donde se incluyen censos sobre la gestión municipal en México con datos desde 1995 y hasta 2009, más de 120 bases de datos sobre mediciones municipales.

¹⁴⁸ Secretaría de Desarrollo Social, *Observatorio Municipal*, México, 2009, recurso electrónico en: <http://www.observatoriomunicipal.org.mx/> consultado el día: 28 de Diciembre de 2011.

¹⁴⁹ Sitio web del *Observatorio de la Gestión Municipal*, en: <http://www.observatoriomunicipal.org.mx/> consultado el día 30 de diciembre de 2011.

- Los indicadores e índices de desarrollo institucional y sustentable. Dentro del sistema de información municipal se incluyen indicadores e índices, entre ellos, se pueden señalar: índice de desarrollo municipal, ingresos y egresos municipales desde 1995 hasta 2009, índice de desarrollo humano, entre otros.
- Los documentos de la serie “La Administración Municipal Paso a Paso.” Son una serie de manuales que forman parte del Programa Nacional de Formación de Servidores Públicos Locales, se trata de un conjunto de guías estructuradas por cada año de gobierno en las que se integran elementos de aprendizaje con el objetivo de favorecer las habilidades directivas y técnicas que requieren los responsables del gobierno municipal.

Si bien puede apreciarse que el Observatorio de la Gestión Municipal ofrece múltiples herramientas de utilidad para los gobiernos municipales, tiene dos grandes inconvenientes: Tiene un problema de permanencia debido a que se trata de un proyecto financiado por un organismo internacional (el Banco Mundial) que bien puede no tener considerado dar continuidad al Observatorio de la Gestión Municipal y retirar su apoyo. Otra contrariedad a la que se enfrenta es que a pesar de que sus contenidos audiovisuales se ofrecen en algunas lenguas indígenas sólo se puede tener acceso a ellas mediante internet, lo que dificulta el acceso a ellas ya que no todos los municipios cuentan con acceso a internet o bien a equipos de cómputo.

Este proyecto no tiene una relación directa con el programa *Agenda Desde lo Local*, aunque sí la tiene con el INAFED, y es que en su base de datos contiene informes de este último y algunos indicadores arrojados por éste.

Al igual que el programa *Agenda Local 21*, este proyecto muestra un nuevo nivel de atención en los municipios desde una perspectiva internacional, sin embargo, a pesar de que se trata de una propuesta interesante, sus acciones no logran trascender debido a que no se cuenta con una base de datos que permita identificar cuántos y cuáles son los gobiernos municipales que han utilizado esta herramienta y cuáles han sido los resultados obtenidos.

3.2 Agenda Desde lo Local.

Según el INAFED, la *Agenda Desde lo Local* es “un programa y una metodología desarrollada por la Secretaría de Gobernación a través del INAFED, que parte de un diagnóstico integral de la situación en que se encuentran los municipios en materia de desarrollo local y con base en éste, poder focalizar las acciones de los tres órdenes de gobierno que mejoren el nivel y la calidad de vida de la población.”¹⁵⁰

La *Agenda Desde lo Local* tomó diversos aspectos de la *Agenda 21 Local* y se encargó de adaptarlos a las necesidades de México. Al tratarse de un programa federal llevado a la práctica por la administración de los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, se le ha dado continuidad, aunque ha predominado la visión desde el centro.

Uno de los puntos importantes tomados en cuenta por el programa *Agenda Desde lo Local* es el autodiagnóstico, y es que a partir de él se puede apreciar la situación por la que atraviesan los municipios en México. Como se ha venido acentuando en este trabajo, se pondrá especial atención en la parte de *Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno* porque es fundamental que los municipios cuenten con una estructura administrativa sólida, moderna y capaz de enfrentarse a la realidad local, nacional y mundial. En cuanto al proceso de desarrollo del programa, se considerará el autodiagnóstico, teniendo en cuenta que en esta parte se proporcionan las calificaciones definitivas en los indicadores de los municipios. Esto sin ignorar la importancia de los aspectos sociales, económicos y ambientales que también son tomados en cuenta por el programa.

A lo largo de este apartado se analizará la propuesta de *Agenda Desde lo Local* tomando en cuenta que un análisis solamente de sus resultados en un solo año no se obtendrían las respuestas que en este trabajo se buscan, para estos efectos se analizarán dos años diferentes del programa (2008 y 2011) considerando que en este periodo se pueden observar los cambios obtenidos por los municipios que se suscribieron al programa en dicho periodo.

¹⁵⁰ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Agenda Desde lo Local* México, recurso electrónico en: <http://www.desdelolocal.gob.mx/> consultado el día 11 de Enero de 2012.

3.2.1 Integración de la Agenda.

La Agenda Desde lo Local se integra por cuatro cuadrantes a través de los cuales se evalúa la situación de un municipio en cuatro grandes rubros: económico, ambiental, social e institucional. Estos cuatro rubros cuentan con una serie de indicadores (39) que se dividen en parámetros de medición para cada uno de ellos.

En el cuadro 3 se expresan los indicadores de cada uno de los cuadrantes demostrando la división de los indicadores en su interior, con ello se pretende generar una idea más clara de los indicadores correspondientes al rubro del que se trata.

Cuadro 3. Los cuadrantes de la Agenda Desde lo Local y sus indicadores.

Cuadrante 1. Desarrollo institucional para un buen gobierno.	Cuadrante 2. Desarrollo económico sostenible.	Cuadrante 3. Desarrollo social incluyente.	Cuadrante 4. Desarrollo ambiental sustentable.
Administrado con responsabilidad y calidad.	Innovador de alternativas económicas.	Prestador de servicios públicos.	Cuidadoso del aire.
Asociado y vinculado.	Promotor de las vocaciones productivas.	Deporte y recreación.	Responsable de su basura y otros desechos.
Sistema profesional de servidores públicos.	Responsable del abasto de artículos básicos.	Étnica y socialmente incluyente.	Cuidadoso de su imagen.
Municipio participativo.	Promotor de la capacitación para el empleo local.	Promotor de la equidad de género.	Protector de recursos naturales.
Municipio fiscalmente responsable.	Promotor del turismo.	Responsable de la población socialmente en riesgo.	Territorialmente ordenado.
Líder en protección civil y promotor de la cultura de la protección civil.	Comunicado interna y externamente.	Municipio saludable.	Responsable del agua.
Tecnificado y con internet.	Promotor del sector agropecuario.	Calidad educativa a nivel básico.	Cuidadoso y responsable del suelo.
Jurídicamente ordenado.	Promotor de la industria, comercio y	Vivienda digna.	Promotor de la educación ambiental.

	servicios.		
Con vigencia del Estado de derecho.		Formador de ciudadanía.	
Transparente.		Promotor de la cultura y del patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico.	
Finanzas sanas.		Responsable del combate a la pobreza.	
Promotor de la seguridad pública.			

Fuente: Elaboración propia con información del INAFED.

Como se observa en el cuadro 3, existen diversos aspectos evaluados por la Agenda, tratándose fundamentalmente de cuestiones relacionadas con el desarrollo social, económico, ambiental e institucional. Si bien es cierto que la Agenda se encuentra bastante bien esquematizada en lo que sus cuadrantes, parámetros e indicadores se refiere, quizás esta propuesta no termina por complementar sus acciones como un esfuerzo conjunto en términos operativos y es que estas funciones están bien delimitadas y se premian al final del proceso, sin embargo, no se ha logrado consolidar los distintos indicadores para facilitar acciones concretas posteriores enfocadas a la mejora continua de los municipios en forma integral.

En cuanto al uso de recursos, de acuerdo con el INAFED, este no cuenta con un presupuesto específico para este programa. Las acciones se realizan utilizando el presupuesto institucional, mediante éste se cubren los gastos relacionados con la promoción, implementación y seguimiento del programa; los sueldos y viáticos del personal del Instituto encargado de promover la agenda en los estados y capacitar a los funcionarios estatales, municipales y a las instituciones de educación superior participantes, así como los gastos relacionados con la impresión de materiales de trabajo y la difusión de la agenda.

3.2.2 Etapas y funcionamiento.

Debido a que el programa *Agenda Desde lo Local* es integral en múltiples sentidos, es importante señalar que cubre periodos de tiempo a través de distintas etapas, encargando al municipio que lo adopta ciertas actividades con la finalidad de que se involucre.

Para cumplir con lo anterior, el programa *Agenda Desde lo Local* funciona en cuatro etapas:¹⁵¹

Etapa 1. Autodiagnóstico.

Etapa 2. Verificación.

Etapa 3. Solución de áreas de oportunidad.

Etapa 4. Emisión de certificados.

A lo largo de estas etapas intervienen distintos actores y, como se detallará más adelante, cada uno de los cuadrantes (*Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno, Desarrollo Económico Sostenible, Desarrollo Social Incluyente y Desarrollo Ambiental Sustentable*) son calificados durante el autodiagnóstico, supervisados durante la verificación, perfeccionados mediante la solución de áreas de oportunidad y se reconoce el esfuerzo de los ayuntamientos galardonándolos.

En cuanto al periodo de tiempo en que se lleva a cabo el programa, corresponde a cada enlace estatal notificar al INAFED una propuesta de calendario anual de actividades para la implementación del programa en su entidad, por su parte, este último se encarga de emitir un visto bueno.

3.2.2.1.a Etapa 1. Autodiagnóstico.

Esta es quizás la etapa más importante del proceso, porque es en esta parte del proceso cuando los municipios toman la iniciativa de incorporarse en el programa, en esta etapa se identifican los elementos que deben existir en todo municipio, en esta etapa es esencial contar con una herramienta llamada “autodiagnóstico” que es un documento que contiene un conjunto de 39 indicadores y 270 parámetros de medición.

Las autoridades municipales se encargan de identificar en una escala de aceptable, debajo de lo aceptable e inaceptable (esto representado por los colores

¹⁵¹ Secretaría de Gobernación, *Óp. Cit.*, pp. 7-10.

“verde”, “amarillo” y “rojo”, respectivamente) cuáles son los aspectos en los que requieren de mayor apoyo para su mejoramiento (en caso de encontrarse en “amarillo” o “rojo”) y cuáles cuentan con el nivel mínimo aceptable para funcionar.

Los resultados del autodiagnóstico son aprobados por el Cabildo con el objeto de que la inscripción en la *Agenda Desde lo Local* sea formal. La etapa de autodiagnóstico comprende tres fases:

- Presentación. Se trata de una especie de inducción a funcionarios estatales, autoridades y funcionarios municipales y a los representantes de las instancias verificadoras.
- Capacitación. En esta etapa se capacitan a los mismos actores que formaron parte de la presentación.
- Aplicación del autodiagnóstico. Es la última etapa del autodiagnóstico, en ella los municipios se encargan de recolectar la información solicitada por el cuestionario.

Las dos primeras fases son una inducción, mientras que en la tercera interviene el municipio de manera directa llenando los formatos y haciendo una calificación de sus cualidades en distintas áreas.

3.2.2.1. b Etapa 2. Verificación.

En esta etapa entra en acción un órgano independiente (una institución de educación superior) que se encarga de validar los resultados del autodiagnóstico, verificando que los elementos calificados por las autoridades municipales se hayan llevado a cabo de manera apropiada.

La instancia verificadora designa a un titular y a su equipo de trabajo, el titular es un académico o un investigador que se designa de acuerdo con su experiencia académica y sus méritos. Es esencial que el verificador titular asista al curso de capacitación impartido por el INAFED. En lo que a sus funciones se refiere, estas son básicamente hacer juicios y análisis con la finalidad de corroborar o modificar los resultados obtenidos por las autoridades municipales en el autodiagnóstico. El verificador titular cuenta con personal de apoyo, que normalmente son estudiantes de alguna licenciatura de las instituciones

educativas que participan en el programa y se encargan de anotar y auxiliar al verificador titular en las acciones que requiera.

A lo largo de este proceso, el verificador titular se encarga de acordar con el gobierno municipal cuáles serán los horarios y las áreas que se verificarán. En su papel de coordinador, el verificador titular tiene la tarea de distribuir a su personal de apoyo en cuatro grupos para cubrir los distintos cuadrantes del programa (*Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno, Desarrollo Económico Sostenible, Desarrollo Social Incluyente, Desarrollo Ambiental Sustentable*).

Al final de esta etapa, el municipio señala cuáles son las áreas en estatus de “inaceptable” que desea modificar a “aceptable” en donde se enfocarán los tres órdenes de gobierno.

Debido a que en este trabajo se toma como una parte fundamental la verificación de los indicadores del cuadrante 1 *Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno*, más adelante se describirán puntos específicos de esta.

3.2.2.1. c Etapa 3. Solución de áreas de oportunidad.

En esta etapa se presenta la puesta en práctica de soluciones concretas a las áreas en situación inaceptable, estas acciones son propuestas por los gobiernos federal y las dependencias estatales a las que corresponda difundirlas, las instancias de la administración pública federal y los programas que ofrecen para la mejora de los indicadores del cuadrante 1, están expuestos en el cuadro 4.

En esta etapa y con base en los resultados del autodiagnóstico, se determina cuáles son las dependencias responsables que se encargarían de apoyar en las áreas de oportunidad para lograr un mayor impacto.

Cuadro 4. Catálogo de programas federales e instancias responsables de aplicarlos según el indicador en que influyen.

INDICADOR	NOMBRE DEL PROGRAMA	INSTANCIA RESPONSABLE
1.1 Municipio administrado con responsabilidad y calidad.	1. Programa para la mejora del Catastro y Registros Públicos de la Propiedad y el Comercio.	1. BANOBRAS
1.2 Municipio asociado y vinculado.	1. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.	1. SEDESOL. 2. CONAGUA.

	2. Programa Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Residuales. 3. Fondo Metropolitano.	3. SHCP
1.3 Municipio con sistema profesional de servidores públicos.	1. Curso de formación para autoridades electas. 2. Curso de gestión de recursos humanos para municipios. 3. Curso de habilidades directivas para autoridades locales.	1. INAFED. 2. INAFED. 3. INAFED.
1.4 Municipio participativo.	1. Programa Hábitat. 2. Programa 3 x 1 para Migrantes. 3. Programa Opciones Productivas. 4. Programa de Coinversión Social.	1. SEDESOL. 2. SEDESOL. 3. SEDESOL. 4. SEDESOL.
1.5 Municipio fiscalmente responsable.	1. Programa para la mejora del Catastro y Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio.	1. BANOBRAS.
1.6 Municipio líder en protección civil y promotor de la cultura de la protección civil.	1. Fondo de Desastres Naturales. 2. Fondo para la Prevención de Desastres Naturales. 3. Programa de Atención a Contingencias Climatológicas.	1. SEGOB. 2. SEGOB. 3. SAGARPA.
1.7 Municipio tecnificado y con internet.	1. Internet en todos los Municipios.	1. INAFED.
1.8 Municipio jurídicamente ordenado.	1. Programa de Apoyo a los Vecinados en Condición de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPAH)	1. SEDESOL.
1.9 Municipio con vigencia del estado de derecho.	1. Programa Promoción de convenios en materia de justicia.	1. CDI.
1.10 Municipio transparente.	1. Programa de Transparencia y Acceso a la Información en los Gobiernos Locales.	1. INAFED.
1.11 Municipio con finanzas sanas.		
1.12 Municipio promotor de la seguridad pública.	1. Susidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN)	1. SSP.

Fuente: SEGOB, *Agenda Desde lo Local: Material de trabajo para su implementación*, México, 2011, pp. 205-206.

Debido a que son los propios municipios los encargados de adoptar las medidas necesarias para mejorar en las áreas de oportunidad que consideren oportunas, el INAFED únicamente se encarga de entregarles el catálogo de programas que pueden utilizar informándoles de las características de cada uno de ellos para que, en su caso, tomen las medidas para encajar en los lineamientos establecidos en las reglas de operación de los programas correspondientes y así beneficiarse con ellos.

Un programa a tratar en relación con la Agenda Desde lo Local que no se encuentra en el catálogo de programas de apoyo para la mejora en los municipios es el Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM), este programa se establece en el artículo 33 la Ley Federal de Coordinación Fiscal el cual establece que las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciben los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema. En lo que a estas actividades se refiere, tanto los estados como los municipios pueden llevarlas a cabo, sin embargo, en relación con el PRODIM, el mismo artículo establece que: En el caso de los municipios, estos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio del que se trate.

Para tener una visión más clara, en el caso del gobierno del estado de Chiapas, en los lineamientos de aplicación del PRODIM se establece que este se orienta a fortalecer las áreas técnicas y administrativas de los gobiernos municipales disponiendo de la contratación de servicios de asistencia técnica, asesoría, capacitación así como adquisiciones. En este sentido, el artículo 11 de los lineamientos establece que las acciones que se financiarán a nivel local corresponden a:

- i. La actualización, formación y capacitación de recursos humanos en áreas sustantivas para la gestión social municipal.
- ii. La asistencia técnica para el fortalecimiento de áreas administrativas o procesos vinculados con la gestión social.
- iii. La adquisición de mobiliario (austero) y equipo de administración y cómputo.

- iv. Los servicios de asesoría y/o consultoría en materia de desarrollo administrativo y organizacional municipal, especialmente para la definición de alternativas de gestión en municipios de alta marginación.

En los mismos lineamientos (artículo 12) se establece que el financiamiento de estas acciones tiene como objetivos los siguientes:

- i. Aumentar los niveles de formación, actualización y profesionalización de los servidores públicos municipales.
- ii. Mejorar la organización y capacidad técnico-operativa de las administraciones municipales para la prestación de los servicios públicos y la capacidad de respuesta en la atención a las demandas sociales.
- iii. Crear entre los servidores públicos municipales cambios en actitud y comportamientos que conduzcan a la adopción de una cultura administrativa de mejoramiento continuo de la gestión pública local.
- iv. Fortalecer a los gobiernos municipales como interlocutores en un plano de equidad dentro de un sistema federal cooperativo y corresponsable.

Si bien, en un primer vistazo el PRODIM parece bastante coherente, encuentra su mayor dificultad al llevarse a cabo y es que para que esto suceda se requiere la aprobación por parte del gobierno estatal (mediante su Secretaría de Hacienda) y de la SEDESOL.

Por lo tanto, más que de un convenio de coordinación pareciera tratarse de una solicitud por parte de los gobiernos municipales para el uso de recursos que deberían corresponderles sin necesidad de tramitarlos con la intervención de los gobiernos estatales. A pesar de que se trata de un programa que enfrenta serios problemas, no cabe duda de que el PRODIM sería un buen programa de apoyo para la Agenda y sin duda debería estar contemplado en el catálogo de ésta.

3.2.2.1.d Etapa 4. Entrega de certificados.

Una vez que los municipios han alcanzado la calidad de “aceptable” en las áreas de oportunidad seleccionadas, la instancia verificadora se encarga de corroborarlo y envía la propuesta al Consejo Nacional Desde lo Local quien emite los certificados de calidad municipal que son entregados en una ceremonia de

premiación que se celebra durante la realización del foro internacional *Desde lo Local*.

Para entregar los certificados correspondientes, la instancia verificadora lleva a cabo una nueva verificación con la finalidad de corroborar el progreso logrado por los municipios participantes.

Además de los certificados se entrega el llamado Premio Nacional al Desarrollo Municipal, que es entregado a aquellos municipios que logren en los 39 indicadores la condición de calidad aceptable (“verde”). El premio en cuestión es una presea y no compromete recursos financieros de ningún tipo.

3.2.2.1.1 La Verificación.

Más allá de considerar los resultados obtenidos en la solución de áreas de oportunidad y en la entrega de certificados, es importante saber cuál es la evolución de los municipios independientemente de las resoluciones que consigan en uno u otro indicador. Es importante conocer si tienen o no un avance en cuanto a la adopción de soluciones y si estas van más allá de un año e incluso, si este programa impacta positivamente más allá de una gestión de gobierno municipal (más de los tres años que una administración dura).

En el apartado anterior se describió el proceso de verificación como aquel en el que una instancia se encarga de inspeccionar el nivel de cumplimiento de los gobiernos municipales en distintos ámbitos corroborando y si es necesario modificando las calificaciones obtenidas por los municipios.

En este proceso, la instancia verificadora se encarga de calificar los 87 parámetros de medición contenidos en los 12 indicadores del cuadrante 1. Para calificar los distintos indicadores se supervisan los parámetros de medición que son evidencias cuya función es medir la disponibilidad, eficiencia, calidad, cobertura y oportunidad del municipio. Con la finalidad de homologar la evidencia de los distintos parámetros, el INAFED plantea las unidades de medida según su tipo y las preguntas guía que además de facilitar la evidencia de los parámetros sirven como sustento de la calificación otorgada por la instancia verificadora, en el cuadro 5 se muestran las variables de las unidades de medida y las preguntas que permiten comprobar su eficiencia o ineficiencia.

Cuadro 5. Variables de las unidades de medida y preguntas que permiten determinar su eficacia.

UNIDAD DE MEDIDA	PREGUNTAS GUÍA
<p>DISPONIBILIDAD. Se mide la existencia o no de algo, en la presencia o ausencia de una cosa: ¿Se cuenta con un reglamento municipal de parques y jardines?, ¿Se dispone de un programa para combatir la pobreza?, ¿Se cuenta con un recurso humano capacitado?</p>	<p>Una unidad de medida de disponibilidad se expresa en una pregunta mediante frases del tipo ¿El municipio dispone de un Programa de Vivienda?, ¿Se cuenta con un personal calificado para atender la violencia familiar?, entre otras.</p>
<p>EFICIENCIA. Si de lo que se dispone se maximiza su utilidad y uso para obtener los mejores resultados posibles.</p>	<p>Se expresa en pregunta en frases del tipo ¿Cuál es el grado de formalización de los procesos internos? ¿Cuál es la proporción de policías por cada 1000 habitantes?</p>
<p>CALIDAD Si se sigue una gestión de calidad cuyo fin sea la satisfacción de un usuario o cliente siguiendo un proceso de mejora continua documentado que supere incidencias de no conformidad y supere las áreas de oportunidad que se presenten en el desarrollo</p>	<p>¿El Programa contiene mecanismos de seguimiento y evaluación de sus resultados?</p>
<p>COBERTURA Se mide el alcance o limitación de un objetivo, medio o fin, de un recurso o un resultado.</p>	<p>¿Se cuenta con equipo de cómputo suficiente en las áreas de Recursos Humanos, Atención Ciudadana, Tesorería, Catastro y Sistemas de Información? ¿Existen convenios de colaboración signados con dependencias estatales y federales, para facilitar el acceso al financiamiento para la adquisición, construcción y/o remodelación de vivienda?</p>
<p>OPORTUNIDAD. Se observa la actualidad con que se obtiene un resultado, la vigencia de una ley o el estado general más actual de una situación o problemática que se analiza o se busca resolver.</p>	<p>¿Se cuenta con ley y/o reglamento actualizado para los fines del indicador?</p>

Fuente: SEGOB: Agenda "Desde lo Local": Material de trabajo para su implementación, México, SEGOB, 2011, p. 56.

Las unidades de medida son utilizadas durante el autodiagnóstico y también durante la verificación. En el cuadro 5 se presenta un ejemplo de algunos de ellos.

En cuanto a los verificadores (representantes de alguna institución académica) tienen una serie de responsabilidades y lineamientos a seguir, de acuerdo con el INAFED, son los siguientes:

- 1) Se visitará a cada uno de los municipios participantes en la *Agenda Desde lo Local* para realizar la verificación correspondiente.
- 2) Se verifican los documentos de evidencia y se obtiene los resultados de la verificación preferentemente en una sola sesión.
- 3) La verificación se llevará a cabo a partir del orden señalado en el autodiagnóstico.
- 4) Por cuestiones de orden se recomienda no iniciar el análisis de un parámetro cuando no se haya concluido la revisión de los anteriores.
- 5) Al verificar algunos parámetros, especialmente los que corresponden al indicador 1.1, se tendrán que hacer algunos cálculos, mismos que se harán en hoja aparte y a la vista del funcionario municipal.
- 6) Cuando la evidencia establezca la necesidad de llevar a cabo inspecciones físicas (visitas), se deberá sustituir dicha acción con otra clase de evidencia documental, tal como registros, reportes y actas. (a criterio del verificador).
- 7) Los juicios y análisis del verificador titular son inapelables. El proceso de verificación no es un buen momento para discutir.
- 8) Los verificadores no deberán pedir que se les entregue ninguna evidencia, todas deberán ser revisadas en sitio y son propiedad del municipio.
- 9) Todas las modificaciones que se realicen al autodiagnóstico municipal, deberán ser del conocimiento del responsable del ayuntamiento.
- 10) Los funcionarios del municipio deberán quedarse con una copia del formato de verificación completamente llenado.
- 11) El formato original de verificación es sólo para la utilización de los verificadores, por lo que deberán traerlo de regreso y entregarlo a la coordinación del Programa en la Instancia Verificadora.
- 12) El formato de verificación original sólo podrá ser llenado por el verificador titular, o por el verificador de apoyo bajo las indicaciones del titular.
- 13) El verificador colocará una marca sobre el “color” (ubicación) que corresponda a cada parámetro en el renglón de “Ubicación Verificación”, después de haber hecho la revisión y validación de la evidencia correspondiente. Sólo podrá haber una ubicación por cada parámetro.

- 14) De acuerdo a la metodología de autodiagnóstico, con un parámetro ubicado en “amarillo”, la ubicación general cambia a “amarillo”.
- 15) Si hay un parámetro en “rojo”, el indicador completo se ubicará en “rojo”.
- 16) Las modificaciones de ubicación en parámetros, pueden llevar a modificaciones de ubicación general.
- 17) Los casos para los parámetro e indicadores que no apliquen (N/A) para el municipio no se verificará y se dejará en blanco, pero esto no afectará para la calificación final del indicador. O bien, el enlace municipal presentará una carta firmada por el Presidente Municipal argumentando y fundamentando el porqué no aplica ese parámetro a su municipio.¹⁵²

Un elemento fundamental tiene que ver con la ubicación de los parámetros y su repercusión, por ejemplo, si un municipio tiene en su indicador 1.4 (Municipio participativo) los siguientes resultados: 1.4.1 Sistema de participación democrática (“verde”); 1.4.2 Número y tipo de órganos de participación ciudadana (“verde”); 1.4.3 Mecanismos de consulta ciudadana para la aplicación de políticas y programas (“verde”); 1.4.4 Área o instancias promotoras de la participación ciudadana (“verde”); 1.4.5 Vinculación con organizaciones de la sociedad civil (“amarillo”); 1.4.6 El municipio lleva a cabo consultas ciudadanas para la evaluación de la gestión (“verde”); 1.4.7 Órganos y mecanismos de contraloría social (“verde”); 1.4.8 Procedimientos de atención ciudadana a peticiones, quejas, denuncias y sugerencia ciudadanas con seguimiento institucional (“verde”). En este caso, la calificación otorgada al municipio en el indicador 1.4 es “amarillo”, a pesar de que la mayoría se encuentren en “verde”. Esto se debe a que el programa fomenta la mejora continua de los municipios y su condición no puede ser “parcialmente aceptable”.

En el caso de existan parámetros “verdes”, “amarillos” y sólo un “rojo” el indicador es colocado en “rojo”, esto sirve para explicar que no importa la cantidad de parámetros en “rojo”, “amarillo” o “verde”, lo que realmente interesa es la existencia de un “rojo” o un “amarillo” ya que la presencia de un parámetro en un

¹⁵² *Ibid.* p. 59.

color distinto de “verde” cambia en su totalidad el indicador por las razones ya expuestas.

3.2.3 Actores participantes.

Mientras el programa *Agenda 21 Local* se ve limitado por ser un proyecto internacional y el proyecto Observatorio Municipal no cuenta con el apoyo de más órdenes de gobierno, una respuesta viable es el programa *Agenda Desde lo Local*, que, como se ha descrito anteriormente, involucra a los distintos órdenes de gobierno para introducir al gobierno municipal en la dinámica del llamado “nuevo federalismo”, un punto innovador de la *Agenda Desde lo Local* es la incorporación de estos actores.

Los actores involucrados son de distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), las instancias verificadoras y el Consejo Nacional Desde lo Local. En el Cuadro 6 aparecen clasificados los distintos actores, cuáles son sus representantes y cuáles son sus funciones en el programa.

Cuadro 6. actores partícipes en el programa Agenda Desde lo Local.

Actor	Representantes	Funciones
Ordenes de Gobierno	Gobierno Federal a través de la SEGOB/INAFED.	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la implementación nacional del programa Agenda Desde lo Local. • Consolidar el calendario anual de implementación de la Agenda Desde lo Local. • Convocar a los actores estatales y municipales interesados en el proceso de implementación del programa. • Promover la firma de acuerdos de participación de los actores para el desarrollo e implementación del programa. • Definir los lineamientos generales para su implementación. • Dar seguimiento a los acuerdos y solicitudes de implementación. • Capacitar a Enlaces Estatales e instancias verificadoras para la aplicación de la herramienta en sus respectivas entidades. • Apoyo y acompañamiento a las instituciones de educación superior para llevar a cabo las verificaciones a los autodiagnósticos municipales.

	Dependencias Federales	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en la Mesa Nacional Federalista con la finalidad de atender las peticiones municipales que ayuden a la certificación de indicadores. • Generar mecanismos de coordinación entre los municipios, las entidades federativas y las delegaciones para la aplicación de programas federales que impacten en el desarrollo local. • Proporcionar y retroalimentar información para la elaboración y evaluación de políticas públicas municipales.
	Gobiernos Estatales	<p>A través de sus Estructuras de Desarrollo Municipal como responsables y promotores de la implementación en el estado y demás dependencias y organismos estatales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solicitar formalmente al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal su inscripción en el programa. • Coordinar los trabajos de implementación de la Agenda Desde lo Local en el Estado. • Promover entre los municipios la implementación de la Agenda Desde lo Local. • Promover a las instituciones de educación superior como instancias verificadora del programa. • Capacitar a los enlaces municipales que estén participando en el programa. • Apoyo y acompañamiento a los gobiernos municipales en la elaboración del autodiagnóstico y su captura en el SIGLO.¹⁵³ • Dar seguimiento a los compromisos adquiridos por parte de las dependencias y entidades estatales así como las delegaciones federales. • Apoyo y acompañamiento a las instituciones de educación superior para llevar a cabo las verificaciones de los autodiagnósticos municipales y su captura en el SIGLO.
	Gobiernos Municipales	<p>A través del Alcalde y un Enlace designado por éste como responsable y promotor de la implementación en la administración municipal vigente le corresponde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobar mediante Cabildo la incorporación al programa y solicitar formalmente al INAFED su inscripción en el programa. • Autorizar al INAFED y al Gobierno Estatal respectivo mediante oficio que la información generada en el autodiagnóstico del municipio es de carácter pública de acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. • Realizar el llenado completo del cuestionario relativo al autodiagnóstico y su respectiva captura en el SIGLO. • Solicitar vía oficio la verificación al Gobierno del Estado

¹⁵³ El SIGLO es el Sistema de Información para Gobiernos Locales, es una base de datos que se actualiza constantemente, entre otras cosas, es utilizado para el control interno y mejoramiento del programa.

		<p>respectivo y al INAFED además de registrarlo a través del SIGLO.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integrar la evidencia necesaria del Autodiagnóstico para presentar a los verificadores. • Generar un Plan o Programa de Fortalecimiento Municipal el cual ayudará al municipio a solucionar algún(os) indicadores “rojos” o “amarillos”. • Dar seguimiento a los indicadores seleccionados en los procesos de mejora según sus tiempos programados. • Partiendo del autodiagnóstico inicial y en el mismo periodo constitucional de cada administración municipal se realizará anualmente el proceso de verificación.
Instancias Verificadoras	Instituciones de Educación Superior.	<ul style="list-style-type: none"> • Firmar un convenio de colaboración con el Gobierno Estatal y el INAFED, el cual especifica las actividades de cada una de las partes referentes a la implementación del programa. • Realizar las verificaciones físicas y documentales al Autodiagnóstico de la Agenda Desde lo Local en los municipios y su captura en el SIGLO. • Emitir un dictamen de carácter institucional sobre los resultados y propuestas de certificación de los indicadores de las verificaciones realizadas. • Ratificar anualmente en coordinación con el INAFED y el Gobierno del Estado el plan anual de verificación en los municipios que participen.
Consejo Nacional Desde lo Local	Órgano compuesto por representantes de: Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y de instituciones de educación superior.	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilar que los procesos de implementación de la Agenda en todos los estados cumplan con los lineamientos y procedimientos metodológicos. • Evaluar y emitir los reconocimientos públicos de calidad cuando un municipio haya comprobado la mejora en sus indicadores seleccionados. • Aprobar la inclusión de nuevos miembros a la red de instancias verificadoras.

Fuente: Elaboración propia con información de: Secretaría de Gobernación, *Agenda “Desde lo Local”: Material de Trabajo para su Implementación*, México, 2011, pp. 29-31.

Sobre el Consejo Nacional Desde lo Local este está compuesto por un presidente que es el (la) titular del INAFED, un secretario técnico que es el Director de Enlace con Estados y Municipios del mismo organismo y 32 Consejeros Titulares, de los cuales 21 son representantes de los gobiernos de los estados de: Aguascalientes,

Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas y los 11 restantes son representantes de alguna instancia académica de carácter estatal o nacional, estas instituciones son: Colegio de la Frontera Norte, Instituto de Administración Pública, Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Universidad Autónoma de Baja California Sur, Universidad Autónoma de Campeche, Universidad Autónoma de Chihuahua, Universidad Autónoma Metropolitana –Azcapotzalco-, Universidad Autónoma del Noreste, Universidad Autónoma de Nuevo León y la Universidad Tecnológica del Norte de Guanajuato.

Al participar en la *Agenda Desde lo Local*, los municipios obtienen una serie de beneficios. Según el INAFED, estos beneficios pueden ser los siguientes:

- Cuentan con una herramienta que les permite conocer el estado que guarda su administración.
- Programan acciones específicas para la superación de rezagos (“rojos”).
- Priorizan la aplicación de sus recursos de acuerdo con las necesidades detectadas.
- Miden el desempeño de sus funciones y empleados.
- Reciben una certificación por sus prácticas aceptables (o “verdes”).¹⁵⁴

Estos aspectos son esenciales teniendo en cuenta que los municipios toman una responsabilidad e identifican sus deficiencias. En cuanto a la responsabilidad adquirida por los gobiernos municipales es interesante tener en cuenta su grado de involucramiento, esto se debe a que, al ser estos quienes deciden participar en el programa, este grado de involucramiento puede medirse a partir de la cantidad de veces que los municipios se han inscrito al programa, más adelante se tratará esta variable para conocer su involucramiento y se expresará con datos duros para conocer su impacto.

¹⁵⁴ Secretaría de Gobernación, *Agenda “Desde lo Local”: Material de Trabajo para su implementación*, México, SEGOB, 2011, p. 58.

3.3 El cuadrante 1. Desarrollo Institucional Para un Buen Gobierno.

La importancia del cuadrante uno radica en que este es aquel que tiene una serie de características que se relacionan con aspectos administrativos del municipio, además de que se enfoca en actividades relacionadas con el desarrollo de aspectos administrativos en sí, a diferencia de los otros cuadrantes, que tienen que ver con aspectos como medio ambiente, economía y desarrollo social. Si bien no se pretende minimizar la importancia del desarrollo de estos aspectos por parte de los gobiernos municipales es de suma importancia enfocarse en aquel cuadrante que favorece incluso el desarrollo de estos.

Se han descrito con antelación algunas de las características del cuadrante uno del programa, en este apartado se describirán sus indicadores y los parámetros que los componen. Esto tiene como finalidad conocer los elementos de los municipios que son tomados en cuenta por el gobierno federal como aquellos que fomentan el desarrollo institucional e impulsan el buen gobierno.

El cuadrante 1 *Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno* cuenta con 12 indicadores y 87 parámetros de medición distribuidos en los 12 indicadores, en el cuadro 7 se muestran los indicadores con los parámetros que en cada uno de ellos se incluyen.

Cuadro 7. Indicadores y Parámetros del cuadrante 1.

Indicadores	Parámetros
1.1. Municipio administrado con responsabilidad y calidad.	1.1.1. Tasa de crecimiento del ingreso y gasto público sin financiamiento.
	1.1.2. Ingreso y gasto per cápita.
	1.1.3. Capacidad financiera administrativa.
	1.1.4. Gasto corriente/gasto total.
	1.1.5. Inversión pública/ingresos totales.
	1.1.6. Gasto servicios personales/gasto corriente.
	1.1.7. Personal administrativo/empleados totales.
	1.1.8. Atención a las demandas ciudadanas.
	1.1.9. Mejora de los servicios prestados.

	1.1.10. Eficacia respecto a las metas.
	1.1.11. Vinculación entre el avance programático y el ejercicio de los recursos.
	1.1.12. Mecanismos de verificación de impactos sociales de políticas y programas.
	1.1.13. Sistemas de Gestión de Calidad.
1.2. Asociado y vinculado.	1.2.1. El municipio promueve la vinculación y coordinación con alguna instancia de gobierno estatal y /o federal.
	1.2.2. Periodicidad de reuniones con las instancias de gobierno federal o estatal, con gobiernos de municipios circundantes, con alguna asociación municipal, con instituciones educativas, con organizaciones de la sociedad civil.
	1.2.3. Tipo de acuerdos o acciones de coordinación con otros municipios.
	1.2.4. El municipio promueve la vinculación con instituciones educativas, organismos de la sociedad civil e iniciativa privada.
1.3. Sistema profesional de servidores públicos.	1.3.1. Procedimiento de reclutamiento profesionalizado.
	1.3.2. Programa (subsistema) Anual de Capacitación.
	1.3.3. Sistema de desarrollo y promoción de servidores públicos.
	1.3.4. Sistema de evaluación del desempeño.
	1.3.5. Sistema de reconocimientos.
	1.3.6. Perfiles de puestos.
1.4. Municipio Participativo.	1.4.1. Sistema de participación democrática.
	1.4.2. Número y tipo de órganos de participación ciudadana.
	1.4.3. Mecanismos de consulta ciudadana para la aplicación de políticas y programas.
	1.4.4. Área o instancias promotoras de la participación

	ciudadana.
	1.4.5. Vinculación con organizaciones de la sociedad civil.
	1.4.6. El municipio lleva a cabo consultas ciudadanas para la evaluación de la gestión.
	1.4.7. Órganos y mecanismos de contraloría social.
	1.4.8. Procedimiento de atención ciudadana a peticiones, quejas, denuncias y sugerencia ciudadanas con seguimiento institucional.
1.5. Municipio fiscalmente responsable.	1.5.1. Sistema propio de recaudación.
	1.5.2. Autonomía financiera.
	1.5.3. Porcentaje del presupuesto destinado al pago de la deuda.
	1.5.4. Evolución de los ingresos propios por predial.
	1.5.5. Evolución de los ingresos por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.
	1.5.6. Registros actualizados de predial.
1.6. Líder en protección civil y promotor de la cultura de protección civil.	1.6.1. Sistema municipal de protección civil en operación.
	1.6.2. Consejo municipal de protección civil.
	1.6.3. Área responsable de protección civil.
	1.6.4. Personal capacitado y actualizado en materia de Protección Civil.
	1.6.5. Reglamento de Protección Civil.
	1.6.6. Programas operativos en materia de Protección Civil.
	1.6.7. Mapa de riesgos.
	1.6.8. Puntos de reunión.
	1.6.9. Esquemas de coordinación en la materia.
	1.6.10. Refugios temporales.
	1.6.11. Difusión de la cultura de Protección civil en la población.
	1.6.12. Grupos de voluntarios (Bomberos, Cruz Roja,

	grupos de voluntarios, entre otros)
	1.6.13. Programas de simulacros.
1.7. Tecnificado y con internet.	1.7.1. Existencia de software.
	1.7.2. Internet.
	1.7.3. Equipo de cómputo.
	1.7.4. Personal capacitado.
	1.7.5. Procesos tecnificados.
	1.7.6. Trámites automatizados.
	1.7.7. Portal electrónico municipal.
1.8. Jurídicamente ordenado.	1.8.1. Reglamentación adecuada y suficiente.
	1.8.2. Grado de formalización de procesos internos.
	1.8.3. Acervo jurídico.
	1.8.4. Área jurídica municipal.
	1.8.5. Revisión periódica de los reglamentos.
1.9. Con vigencia del estado de derecho.	1.9.1. Orientación para el acceso a las instancias de procuración de justicia federal.
	1.9.2. Juzgado administrativo municipal o equivalente.
	1.9.3. Sistema de quejas y sanciones en contra de servidores públicos municipales.
	1.9.4. Mecanismos de control de legalidad.
1.10. Transparente.	1.10.1. Medios y mecanismos para hacer pública la información.
	1.10.2. Tipo de información que se hace pública.
	1.10.3. Órganos de acceso a la información.
	1.10.4. Sistema de Auditoría, seguimiento y control financiero.
	1.10.5. Accesible a la información de gestión y de interés público.
	1.10.6. Corrupción.
1.11. Finanzas públicas sanas.	1.11.1. Mecanismos de planificación financiera.
	1.11.2. Balance financiero.

	1.11.3. Manejo de deuda.
	1.11.4. Apoyo financiero.
	1.11.5. Autonomía financiera.
	1.11.6. Información financiera actualizada.
1.12. Promotor de la seguridad pública.	1.12.1. Elementos de seguridad por cada 1000 habitantes.
	1.12.2. Índices e identificación de zonas conflictivas.
	1.12.3. Programa de atención especializada para zonas conflictivas.
	1.12.4. Incidencia de delitos por tipo.
	1.12.5. Equipamiento de los cuerpos de seguridad.
	1.12.6. Programa de capacitación y profesionalización de los cuerpos de seguridad.
	1.12.7. Vínculos de coparticipación con la sociedad.
	1.12.8. Programas para la prevención de conductas antisociales.
	1.12.9. Programas para medir el nivel de denuncia ciudadana.

Fuente: Elaboración propia con información de: SEGOB: Agenda "Desde lo Local": Material de trabajo para su implementación, México, SEGOB, 2011, pp. 87-123.

Para determinar la condición de cada parámetro, se cuenta con un formato por cada uno de ellos, se establece en forma de pregunta y se le otorga un valor de acuerdo con la situación actual del municipio. Para ejemplificar esto, se presenta en el cuadro 8 el parámetro *1.2.1 El municipio promueve la vinculación y coordinación con alguna instancia de gobierno estatal y/o federal*, y las características a evaluar de este.

Cuadro 8. Ejemplo de los parámetros de medición utilizados en el programa.

1.1 Municipio administrado con responsabilidad y calidad					
Parámetros de medición para 1.2	Parámetros en forma de pregunta	ROJO	AMARILLO	VERDE	
1.2.1 El municipio promueve la vinculación y	1.2.1 ¿El municipio promueve la vinculación y	No promueve ningún tipo de	El municipio promueve acciones esporádicas	El municipio lleva a cabo continuamente acciones de	

coordinación con alguna instancia de gobierno estatal y/o federal.	coordinación con alguna instancia de gobierno estatal y/o federal?	vinculación con alguna instancia de gobierno estatal y/o federal.	de vinculación y coordinación con instancias federales y/o estatales, sin seguimiento.	vinculación y coordinación con instancias federales y/o estatales y da seguimiento a los acuerdos.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Oficios de invitación o actas o minutas o acuerdos de las reuniones.	Convenios firmados con entidades y dependencias estatales y/o federales, calendario de reuniones, cuadro de seguimiento y avance, minutas de acuerdos, informe de actividades.
Ubicación de la verificación				

Fuente: SEGOB: Agenda "Desde lo Local": Material de trabajo para su implementación, México, SEGOB, 2011, p. 92.

El formato de la verificación permite determinar con evidencia cuál es la situación en que se encuentra el municipio y así sucede en múltiples rubros, para aclarar este aspecto, en el anexo 4 se incluyen los parámetros y los elementos que sirven como evidencia en los indicadores del cuadrante 1.

En la muestra del cuadro 8, se tienen siete columnas, en la primera de ellas se encuentra el parámetro a evaluar; en la segunda puede observarse el parámetro en forma de pregunta con la finalidad de simplificar el proceso para los municipios en el autodiagnóstico; en las tercera, cuarta y quinta columna se encuentran las posibles respuestas al parámetro en forma de pregunta y en la parte baja de ellas la evidencia que respalda dicha respuesta. En el caso del ejemplo mostrado en el cuadro 8, para situar un municipio en "verde" en el parámetro 1.2.1, este debería contar con convenios documentados y/o actas de reuniones llevadas a cabo con entidades y dependencias estatales y federales como evidencia o respaldo. Entonces, de acuerdo con los parámetros del

programa, el municipio en cuestión es promotor de la vinculación con las instancias de gobiernos federales y estatales y tiene un parámetro en verde.¹⁵⁵

3.4 Análisis de resultados en municipios.

El análisis de los resultados del programa *Agenda Desde lo Local* se llevará a cabo teniendo en cuenta las siguientes pautas: 1. Se tomará únicamente el primer cuadrante del programa (*Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno*) partiendo de que es aquel en el que existen elementos administrativos como finanzas, normatividad y relaciones intergubernamentales; y 2. Se tendrá prioridad en la tipología municipal antes descrita para reconocer cuáles son los municipios que participan y en qué términos se desenvuelve su administración pública de acuerdo con los lineamientos del programa.

El análisis de los resultados de las verificaciones estará dividido en distintas secciones: en primer lugar se hará un análisis general de los resultados del programa, esta exploración tiene por objeto conocer en lo general la participación de municipios en la *Agenda Desde lo Local*.

En un segundo apartado, se llevará a cabo un análisis comparativo tomando como muestra dos años distintos (2008 y 2011) para este análisis se tomará como muestra la participación de municipios que coincidieron en estos periodos con la intención de advertir si los municipios que participaron obtuvieron resultados favorables o bien sus resultados no mejoraron. De la misma manera, teniendo en cuenta la tipología municipal antes expuesta, se identificarán los tipos de municipios que coincidieron en 2008 y 2011 con la finalidad de conocer qué tipo de gobiernos municipales se inscribieron al programa en esos años para así advertir el tipo de municipios que más se suscribieron. En cuanto a los resultados en el cuadrante 1 *Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno*, es indispensable aclarar que los efectos de las verificaciones serán comparados para así identificar cuáles son los temas (indicadores) en los que los municipios tuvieron resultados negativos, en cuáles mejoraron y en cuáles mantuvieron un nivel similar.

¹⁵⁵ Siguiendo con el caso hipotético, es necesario recalcar que si el municipio que se verifica cuenta con todos los parámetros del indicador 1.1 *Administrado con Responsabilidad y Calidad* en “verde” y en este no cuenta con evidencia y por lo tanto no es promotor de la vinculación con los gobiernos estatal y/o federal tendría un parámetro en “rojo” por lo que el indicador en cuestión sería determinado como “rojo”.

Por último se observarán los resultados de los municipios que participaron por primera vez en 2011 considerando los tipos de municipio suscritos en el programa para averiguar qué tanto influyen las características (o tipo) en función de sus resultados.

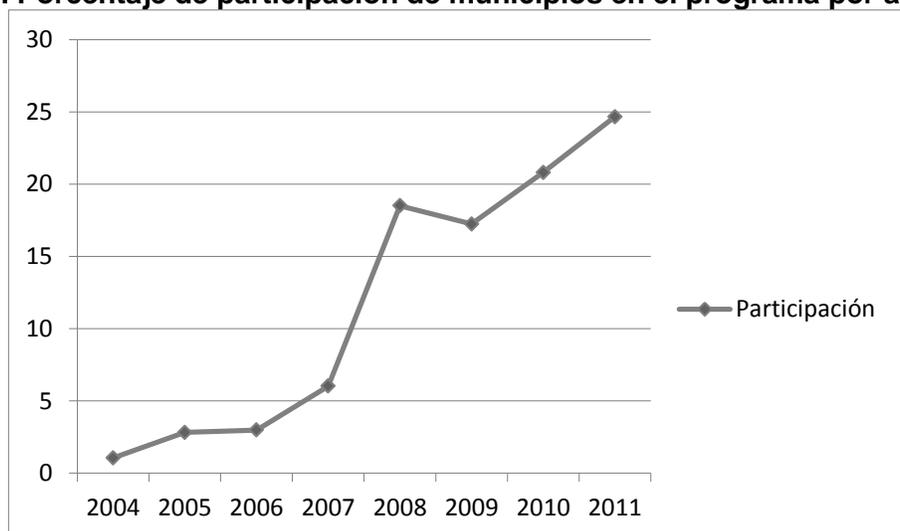
3.4.1 Análisis general de resultados.

Es importante aclarar que este análisis se basa en los resultados obtenidos por el programa *Agenda Desde lo Local* en su cuadrante 1. Debido a que se trata de 87 parámetros para los municipios inscritos por año, en este análisis se tomarán en cuenta únicamente los indicadores, no así todos y cada uno de los parámetros, ya que, como se ha explicado antes, el resultado de un parámetro en “rojo” o en “amarillo” repercute directamente en el resultado un indicador.

Para llevar a cabo el análisis del programa se toman en cuenta las cifras del mismo en cuanto a sus resultados en la verificación porque en ellas se tiene la certeza de que los resultados son fidedignos, debido a que los lleva a cabo una institución ajena al municipio verificado.

Es importante hacer una descripción de la participación de los municipios en el programa para determinar cuál es el impacto de este programa en cuanto a difusión en los gobiernos municipales. Como muestra se tiene la gráfica 5 en la que está descrito el porcentaje de municipios suscritos al programa por año desde su creación.

Gráfica 5. Porcentaje de participación de municipios en el programa por año



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

Como ha sido posible observar en la gráfica 5, el crecimiento de municipios participantes ha aumentado exponencialmente, pasando de 26 municipios que participaron en 2004, a 602 en 2011. Este crecimiento es comprensible a partir, no sólo de los resultados del programa, sino de la difusión del mismo. La *Agenda Desde lo Local* pasó de llevarse a cabo únicamente como prueba en el estado de Nuevo León en 2004 a implementarse en municipios de 28 estados de la república, siendo los municipios de Tabasco, Nayarit y Baja California, aquellos que nunca lo han implementado.

Los estados cuyos municipios han participado en su totalidad en el programa, independientemente del año son Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco, siendo este último aquel cuyos municipios han reincidido en más ocasiones. Los resultados en Jalisco son: de sus 125 municipios 116 han participado de forma ininterrumpida en el periodo que va de 2008 a 2011, y los 125 lo han hecho en 2010 y 2011. De acuerdo con el gobierno del estado de Jalisco, estas cifras han aumentado debido a que éste fomenta la participación de municipios a través de premiaciones a aquellos municipios que obtienen mejores resultados.

En contraste con los municipios del Estado de Jalisco, se tienen los municipios de los estados de Baja California, Nayarit y Tabasco no han participado en el programa desde 2004 y hasta 2011. En el caso del gobierno del Estado de Tabasco, éste cuenta con un órgano especializado en asuntos municipales (denominado Coordinación de Apoyo al Desarrollo Municipal) que se ha encargado de difundir el programa enviando invitaciones a los ayuntamientos para que participen. De la misma manera, convoca a los gobiernos municipales a reuniones para explicarles la metodología y las características con el objetivo de que conozcan la *Agenda Desde lo Local* y se integren, sin embargo, de acuerdo con la Coordinación de Apoyo al Desarrollo Municipal del Estado de Tabasco, los municipios no se han interesado en participar en el programa.

Hasta 2011, se suscribieron al programa un total de 754 municipios, lo que representa al 31% de los municipios del país, la participación, por tipo de municipio se ha dado como se muestra en cuadro 9.

Cuadro 9. Participación de municipios según su tipo.

Tipo de Municipio	Total	Participaron por lo menos en una ocasión	En términos porcentuales
Metropolitano	37	27	72%
Urbano	52	31	59%
Semiurbano	298	149	50%
Rural	2054	547	26%
Total	2441	754	31%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI e INAFED.

El hecho de que un mayor porcentaje de municipios metropolitanos haya participado, en relación con su contraparte de municipios rurales, tiene que ver con el hecho de que el número de municipios rurales es mayor y estos se concentran una menor cantidad de estados. Por ejemplo, en Oaxaca existen 570 municipios, de los cuales uno es urbano, 7 son semiurbanos y 562 rurales, del total de municipios oaxaqueños, sólo 4 han participado.

La participación de municipios en el programa tiene que ver con múltiples factores, por parte del gobierno federal, este se encarga de promoverlo a través del INAFED, que apoyado por los órganos correspondientes de los gobiernos de los estados, difunde y hace del conocimiento de los ayuntamientos las características y beneficios de la *Agenda*. Por citar un ejemplo, en el caso de Oaxaca el gobierno de este Estado, da difusión al programa a través de talleres de presentación con autoridades municipales, reuniones, foros y cursos de capacitación en las 8 regiones del estado, a través de la página web, mediante la Gaceta Municipal, a través de los enlaces con las universidades tecnológicas e institutos del Estado de Oaxaca, sin embargo, no ha tenido una amplia participación en el programa.

3.4.2 Análisis de resultados comparados.

Se ha expresado la necesidad de exponer que los elementos considerados en el cuadrante 1 del programa son aquellos que en mayor medida tocan los elementos de la administración pública municipal, por lo que el análisis presentado en este periodo tiene el objeto de ilustrar si los gobiernos municipales han presentado

alguna mejora en lo que, de acuerdo con el programa representan los elementos necesarios que favorecen el desarrollo institucional.

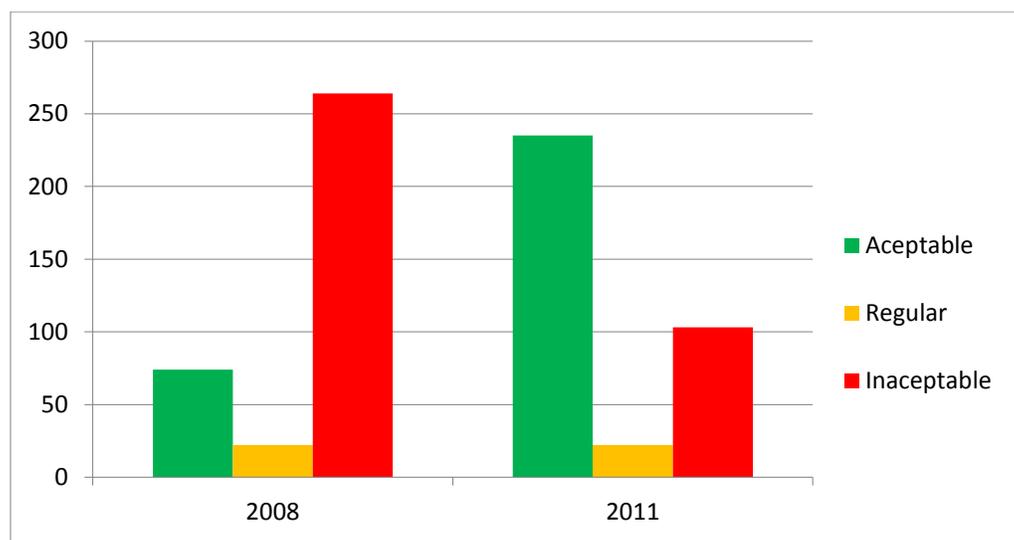
El análisis de resultados comparados se fundamenta a partir de analizar los años 2008 y 2011, esto con la finalidad de observar en el cuadrante 1 *Desarrollo Institucional Para un Buen Gobierno*, cuáles son los puntos en los que los gobiernos municipales han tenido problemas y de estos cuáles han sido sus resultados, y más aún, si han tenido una mejora en los doce indicadores del programa en este cuadrante.

Los municipios que coincidieron en 2008 y 2011 fueron 360 distribuidos en 13 estados. Para el análisis comparativo se tomarán todos ellos con el objeto de identificar si hubo alguna mejora o bien, si los municipios empeoraron.

En lo que se refiere a los resultados expuestos en las gráficas, se da una breve explicación de estos efectos con fundamento en los programas propuestos por el INAFED, las acciones que pudieran favorecer los resultados de los gobiernos municipales en 2011. Los parámetros de medición de cada indicador estos pueden consultarse en el cuadro 7.

El primer indicador es el 1.1 *Administrado con Responsabilidad y Calidad*, los resultados se muestran en la gráfica 6, en la cual se confrontan los resultados obtenidos por los 360 municipios que coincidieron en 2008 y 2011 en los 13 parámetros correspondientes a dicho indicador. La gráfica 6, muestra la cantidad de indicadores en “verde”, “amarillo” o “rojo” obtenidos por los municipios en el periodo de tiempo antes mencionado.

Gráfica 6. Comparación de resultados de municipios coincidentes en 2008 y 2011 en el indicador 1.1 *Municipio Administrado con Responsabilidad y Calidad*.



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

Los resultados en este indicador muestran que hubo mejora en aspectos como: la tasa de crecimiento del ingreso y gasto público sin financiamiento; el crecimiento del personal administrativo en relación con los empleados totales; eficacia respecto a las metas; sistemas de gestión de la calidad, entre otras. Estos resultados permiten entender que los municipios mejoraron, al pasar de 74 a 235 “verdes”.

Teniendo en cuenta los programas federales e instancias responsables de aplicarlos expuestos en el cuadro 4, es posible señalar que el único programa que apoya este indicador es el Programa para la Mejora del Catastro y Registros Públicos de la Propiedad y el Comercio del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), como el nombre del programa lo indica, este busca mejorar la operación de los sistemas de catastro mediante el financiamiento de distintos proyectos que benefician la recaudación de las contribuciones en los gobiernos municipales fortaleciendo su capacidad financiera.

El programa de BANOBRAS impacta esencialmente en términos financieros y cuantitativos, es decir, en parámetros de eficiencia, no obstante, también se toman en cuenta aspectos cualitativos como la existencia de acciones documentadas de mejora de los servicios públicos; la presencia de mecanismos de verificación de los impactos sociales de políticas y programas o la existencia de

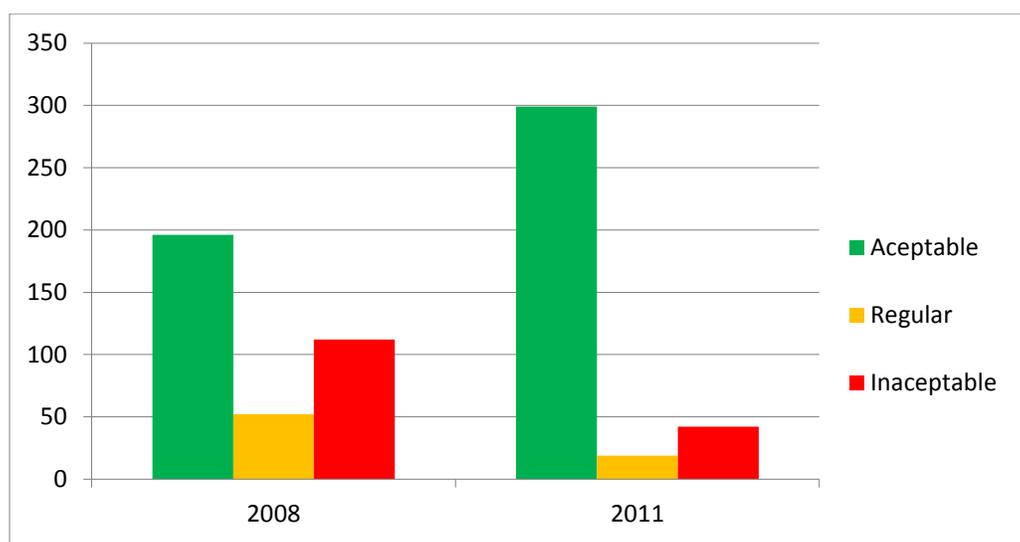
un sistema de gestión de la calidad. Estos aspectos no son considerados por el Programa para la mejora del Catastro y Registros Públicos de la Propiedad y el Comercio, por lo que se requiere del compromiso de los gobiernos municipales para cubrir algunos parámetros.

El crecimiento expresado en la gráfica 6 demuestra que en los municipios no solamente adoptaron el programa de BANOBRAS (o bien ya contaban con las herramientas que lo suplieran) para favorecerse en algunos indicadores, sino que se encargaron de impulsar aspectos cualitativos cuya responsabilidad de aplicarlos es exclusiva del municipio (como la creación de un Sistema de Gestión de la Calidad en municipios que no lo tenían en 2008). Esto último teniendo en cuenta que los indicadores en “rojo” en 2008 muestran que hubo, por lo menos, 260 parámetros situados en esta categoría.

El crecimiento demostrado en la gráfica 6 refleja, en términos generales, que sólo 74 municipios contaban en 2008 con las herramientas que ofrece el programa de BANOBRAS y además cubrían aspectos cualitativos y de eficacia demostrables. Para 2011, 161 municipios más, contaron con las herramientas brindadas por BANOBRAS (por cuenta propia o gracias a este) y además tenían cubiertos los últimos 6 parámetros.

En lo que al indicador 1.2 *Municipio Asociado y Vinculado* se refiere, este se expresa en la gráfica 7, la cual exhibe los resultados obtenidos por los municipios coincidentes en el periodo 2008-2011. Es importante aclarar que el indicador 1.2 evalúa 4 parámetros.

Gráfica 7. Comparación de resultados de municipios coincidentes en 2008 y 2011 en el indicador 1.2 *Municipio Asociado y vinculado*.



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

En cuanto a los resultados en el indicador 1.2 *Municipio Asociado y Vinculado*, es posible percatarse de que a pesar de que tuvieron mejora, esta no fue tan dramática como la del indicador 1.1, esto es comprensible partiendo de que los gobiernos municipales cuentan con unidades de enlace encargadas de llevar a cabo acuerdos con los gobiernos estatales y federal, por lo tanto las acciones conjuntas se dan de hecho de manera implícita, aunque los municipios no siempre llevasen un registro de las reuniones y/o pactos con otros municipios, los gobiernos estatales y el gobierno federal.

Para fortalecer los aspectos relativos a este indicador, el catálogo de programas propuesto por el INAFED propone tres programas federales: el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (de la Secretaría de Desarrollo Social); el Programa Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Residuales (de la Comisión Nacional del Agua); y el Fondo Metropolitano (de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

En cuanto al Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, este se enfoca en “atender los rezagos en materia de servicios básicos en vivienda, infraestructura social básica y acciones para el desarrollo regional, en Zonas de Atención Prioritaria y localidades con grado de marginación alto o muy alto, o con

alta concentración de pobreza”.¹⁵⁶ Se trata de un programa que mejora las condiciones de vida de la población, no obstante, su aplicación está relacionada únicamente con el gobierno federal, por lo que, a pesar de que efectivamente se fomenta la asociación de los gobiernos municipales con el gobierno federal, no se encuentra una relación determinante entre los gobiernos federal y municipales debido a que existen otros programas y apoyos para los gobiernos municipales que igualmente requieren de la vinculación entre distintos órdenes de gobierno para llevarse a cabo.

Por otro lado, el Fondo Concursable de Aguas Residuales apoya financieramente a las comunidades rurales a través de la realización de estudios y proyectos para la construcción o mejora de plantas de tratamiento de aguas residuales, en este programa, la vinculación entre gobiernos de distintos órdenes se aplica a través de la realización de obras que benefician a más de un gobierno municipal, por lo que se trata de una cuestión de coordinación y negociación entre ellos para la aplicación de infraestructura.

En lo que al Fondo Metropolitano respecta, es indispensable precisar que este surge como una respuesta a los problemas que trae consigo el crecimiento demográfico en determinadas zonas que involucran a dos o más municipios (que pueden encontrarse en un mismo Estado o en diferentes). El Fondo Metropolitano fortalece las relaciones intergubernamentales a través de la coordinación de distintos gobiernos municipales (incluso estatales) para mejorar las condiciones de vida de sus pobladores mediante la creación, mantenimiento y rehabilitación de infraestructura de distintos tipos (hidráulica, de transporte y vialidad) así como la creación de planes y programas de desarrollo metropolitano, urbano y regional. Cabe señalar que el Fondo Metropolitano considera Zonas Metropolitanas aquellas con 50,000 o más habitantes.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Secretaría de Desarrollo Social, *Diagnóstico Sobre el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias*, México, Agosto de 2008, Dirección General de Análisis y Prospectiva, p. 3, recurso electrónico consultado en: http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/802567/file/Diagnostico_PDZP.pdf el día 22 de abril de 2012.

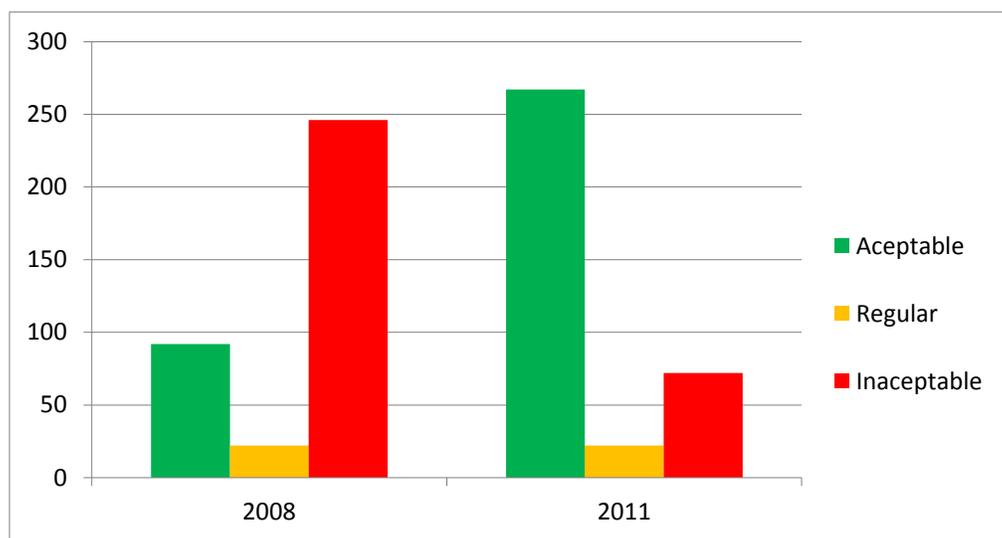
¹⁵⁷ Secretaría de Gobernación INAFED Impacto del Fondo Metropolitano recurso electrónico consultado en <http://www.e-local.gob.mx/work/sites/ELOCALNew/resources/PDFContent/24118/metropolitano.pdf> el día 21 de abril de 2011.

El Fondo Metropolitano, es una propuesta importante porque promueve la coordinación entre los municipios que comienzan a tener los problemas que genera el crecimiento demográfico y, de la misma manera tiene una estrecha relación con los parámetros considerados por el indicador 1.2 *Municipio Asociado y Vinculado*. Aunque existe la posibilidad de que antes de estar suscritos a la *Agenda Desde lo Local* ya haya municipios suscritos en el Fondo.

Es importante tener en cuenta que, para que las asociaciones entre municipios se den (como lo indica el tercer parámetro *Tipo de acuerdos o acciones de coordinación con otros municipios*), se requiere la participación de al menos dos municipios, por lo que el incremento de indicadores “verdes” adquiere un mayor valor, sobretodo teniendo en cuenta que los municipios que participaron en ambos años (2008 y 2011) fueron únicamente 360. Considerando los acuerdos municipales como un parámetro en el que las acciones para calificarlo no dependen enteramente del municipio en cuestión, adquiere un mayor valor el incremento de 196 municipios que en 2008 obtuvieron “verde” en el indicador 1.2 *Municipio Asociado y Vinculado* a 299 en 2011.

En la gráfica 8 pueden observarse los resultados obtenidos en el indicador 1.3 *Sistema Profesional de servidores públicos*, en él se evalúan 6 parámetros.

Gráfica 8. Comparación de resultados de municipios coincidentes en 2008 y 2011 en el indicador 1.3 *Municipio con Sistema Profesional de Servidores Públicos*.



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

La gráfica 8 exhibe un notable crecimiento. Una posible explicación es que los gobiernos municipales no cuentan con parámetros de operación que favorecen el desarrollo de sus servidores públicos, este indicador cobra relevancia al tener en cuenta que el Servicio Profesional de Carrera es relativamente nuevo, incluso en el gobierno federal, como ejemplo se tiene la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal¹⁵⁸ en abril de 2003. En ese sentido, es posible afirmar que, independientemente de que los municipios lleven a cabo aspectos propios de un sistema profesional de servidores públicos, este bien puede no estar debidamente regulado y el hecho de que se reconozca y se vaya implementando en los municipios es meritorio a pesar de que se trata de un ideal difícil de llevar a cabo sobretodo por la movilidad de personal, consecuencia del constante cambio de presidentes municipales que llegan con toda una serie de compromisos de campaña que les lleva a ocupar personal nuevo y no capacitado.

En cuanto a los apoyos por parte del gobierno federal para este indicador se tienen tres cursos, todos ellos impartidos por el INAFED: I. Curso de formación para autoridades electas; II. Curso de gestión de recursos humanos para municipios; y III. Curso de habilidades directivas para autoridades locales. Es imperioso mencionar que además de estos programas, el mismo organismo imparte, actualmente 32 cursos dirigidos a distintas autoridades municipales (regidores, presidentes municipales, integrantes de la administración pública municipal) en distintos temas (económico, social, transnacional, jurídico, territorial, computacional, de recursos humanos, entre otros).

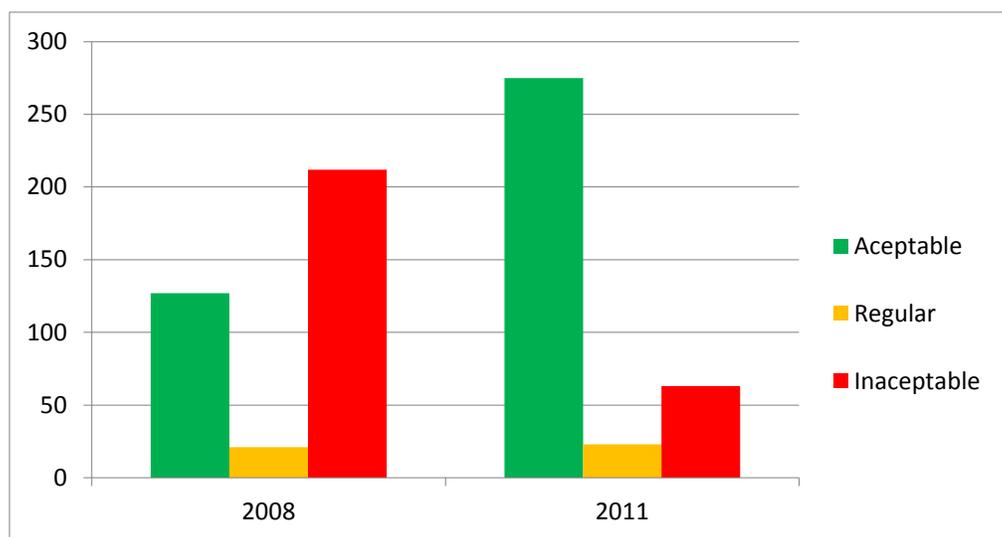
Este es un indicador cuyos parámetros representan un desafío para la gestión municipal, y sirve también para observar que, en 2008, el 68% de los municipios que participaron no aplicaban por lo menos un principio requerido por un sistema profesional de servidores públicos, en contraste, para 2011 esta cifra se redujo al 20%.

En el indicador 1.4 *Municipio Participativo*, la *Agenda Desde lo Local* considera aspectos como la existencia de órganos que fomenten la participación

¹⁵⁸Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, documento electrónico consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LevesBiblio/pdf/260.pdf> el día 19 de abril de 2012.

ciudadana en los procesos gubernamentales, y que estos se encuentren debidamente contemplados en la normatividad municipal, está compuesto por 8 parámetros de medición. Los resultados de estos parámetros quedan expuestos en la gráfica 9.

Gráfica 9. Comparación de resultados de municipios coincidentes en 2008 y 2011 en el indicador 1.4 *Municipio Participativo*.



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

El fomento de la participación ciudadana a través de la creación, operación y regulación de organismos que favorecen este aspecto, creció en más del 100% ya que pasó de 127 indicadores en “verde” durante 2008 a 275 en 2011, apuntando que, como se ha aclarado previamente, para que un indicador sea “verde”, todos los parámetros de medición deben cubrir ese aspecto. En el caso del indicador 1.4 *Municipio Participativo*, este cuenta con 8 parámetros.

Los programas sugeridos por la metodología del INAFED para impulsar la participación ciudadana en el municipio son 4: I. el Programa Hábitat; II. El Programa 3 x 1 para Migrantes; III. Programa Opciones Productivas; y IV. El Programa de Coinversión Social.

En cuanto al programa Hábitat, en términos generales, fomenta la reducción de la pobreza a través del mejoramiento de la infraestructura básica, dando prioridad a zonas marginadas. Durante su operación, este programa tiene una modalidad denominada Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat, que fomenta la creación de instancias civiles que impulsan las iniciativas y prácticas de

desarrollo urbano. Esto último puede ser considerado el aspecto que se vincula con el fomento de la participación ciudadana en los municipios.

El caso del programa 3 x 1 para Migrantes, este programa fomenta la participación de los ciudadanos de un determinado municipio que radican en el extranjero, esto se debe a que por cada peso que un ciudadano aporta para la mejora de su municipio, los gobiernos de los municipios, los estados y la federación aportan tres pesos más.

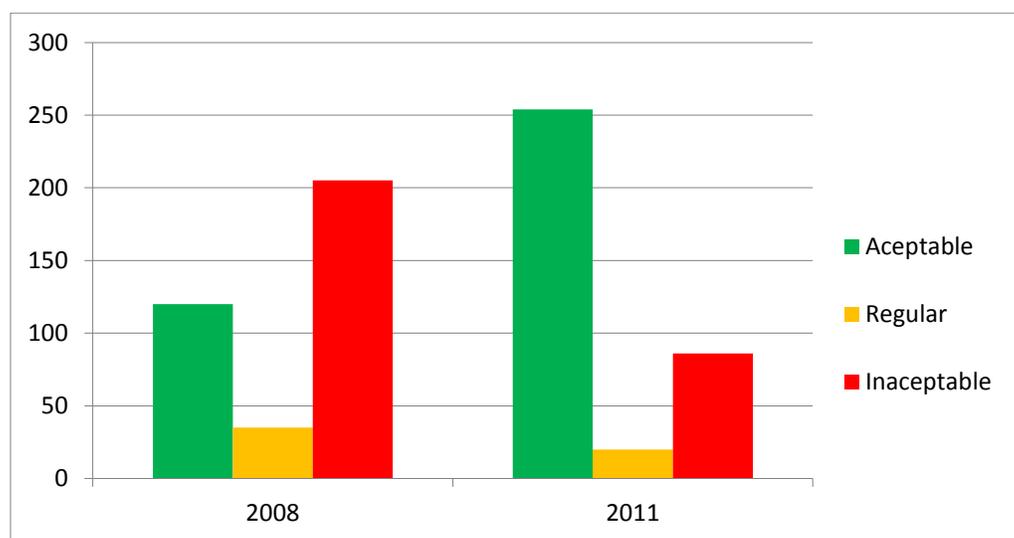
El programa Opciones Productivas es una fuente de financiamiento para los pobladores de los gobiernos municipales que viven en condiciones de pobreza, entrega los apoyos en 7 modalidades para las cuales utiliza distintos mecanismos, las modalidades en cuestión son: I. Apoyo a la palabra; II. Crédito Social; III. Crédito Productivo para Mujeres; IV. Acompañamiento y Formación Empresarial; V. Ahorrando Contigo; VI. Integración Productiva; y VII. Agencias de Desarrollo Local. Estos métodos de entrega de apoyos no serán analizados, ya que en este trabajo simplemente se pretende explicar *grosso modo* cuáles son los proyectos. En este orden de ideas es que se tiene claro que el programa Opciones Productivas se encarga de financiar proyectos a distintos sectores sociales de los municipios.

El indicador 1.4 *Municipio Participativo* toca un tema fundamental para el fortalecimiento de los preceptos democráticos a los que debe responder un municipio. Los programas de apoyo sugeridos por la metodología de *Agenda Desde lo Local* fomentan la participación, sin embargo esta tiene una clara tendencia la cooperación entre los pobladores de municipios y el gobierno federal. En contraste, los parámetros de medición dan una mayor importancia a la relación población-gobierno municipal, por ejemplo: *sistema de participación democrática, el número de órganos de participación ciudadana, la existencia de mecanismos de consulta ciudadana para la aplicación de políticas y programas.*

Esta situación demuestra que los programas sugeridos en este indicador no coinciden plenamente con los parámetros que se consideran para evaluar la participación ciudadana en el municipio, por lo que los municipios requieren de la creación de organismos que fomenten la participación, atención y evaluación de la ciudadanía.

En lo que al indicador 1.5 *Municipio Fiscalmente responsable*, se refiere, en este se verifica, en términos generales que el municipio cuente con un catastro actualizado con valores unitarios reales y que cuente con un sistema eficiente de recaudación de impuestos, derechos y las demás contribuciones que le corresponden, tiene 6 parámetros de medición, los resultados de este indicador son revelados en la gráfica 10.

Gráfica 10. Comparación de resultados de municipios coincidentes en 2008 y 2011 en el indicador 1.5 *Municipio Fiscalmente Responsable*.



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

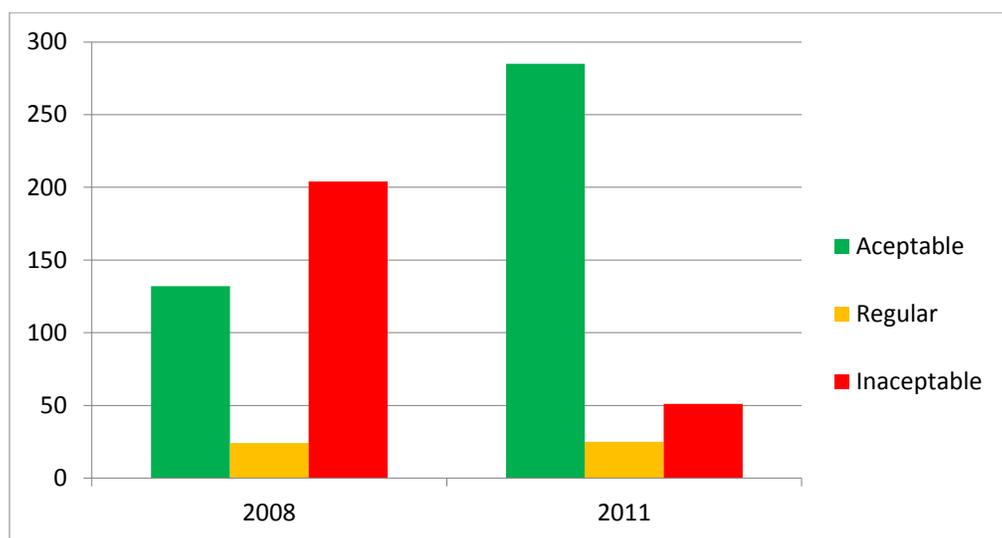
Al igual que en otros indicadores, el crecimiento de los municipios es notable, ya que pasó de 120 indicadores “verdes” en 2008 a 255 en 2011. Estas cifras son interesantes considerando los parámetros antes mencionados en su relación con el Programa para la mejora del Catastro y Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio de BANOBRAS, ya que, como se ha explicado antes, este programa apoya la actualización de registros públicos de propiedad y apoya el desarrollo de acciones que optimicen los mecanismos de recaudación en los municipios. En ese sentido, pareciera que las actividades del programa de BANOBRAS tienen una mayor relación con este indicador que con el 1.1 *Municipio Administrado con Responsabilidad y Calidad*.

El indicador que ofrece un mayor desafío en este parámetro es el segundo: *Autonomía Financiera*, y es que, para que este sea situado en verde, es decir, como el mínimo aceptable, requiere que al menos el 30% de los ingresos municipales sean propios. En ese sentido, para contar con este indicador en

“verde” los municipios requieren no solamente contar con un sistema de recaudación propio, sino que este sea eficiente y que esto quede demostrado.

El indicador expuesto en la gráfica 11 es el 1.6 *Municipio Líder y Promotor de la Protección Civil*, en el cual la evaluación se lleva a cabo en función de la normatividad y la existencia de una estructura operativa que sustente la existencia de un sistema municipal de protección civil que además de ser incluyente contenga aspectos de prevención, auxilio y recuperación en caso de situaciones o fenómenos extraordinarios, para evaluarlo, este indicador está compuesto por 13 parámetros.

Gráfica 11. Comparación de resultados de municipios coincidentes en 2008 y 2011 en el indicador 1.6 *Municipio Líder y Promotor de la Protección Civil*.



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

De acuerdo con la *Agenda Desde lo Local*, la capacidad de acción por parte de los municipios es una pieza fundamental y está considerada como un elemento favorecedor del desarrollo institucional. Es interesante observar cómo en 2008 fueron 204 municipios calificados como inaceptables (“rojos”) y en 2011 la cifra disminuyó a 51.

Para un aspecto tan importante como la protección civil, el programa *Agenda Desde lo Local* coloca, entre los programas o acciones recomendadas: I. El Fondo de Desastres Naturales de la Secretaría de Gobernación; II. El Fondo para la Prevención de Desastres Naturales de la Secretaría de Gobernación; y III.

El Programa de atención a Contingencias Climatológicas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

En lo que al Fondo de Desastres Naturales se refiere, este apoya en caso de fenómenos geológicos (sismo, erupción volcánica, maremoto, deslave, entre otros), hidrometeorológicos (Sequía atípica, ciclón, huracán, lluvia, nevada, granizada, inundación) y otros como incendios forestales.

Cabe señalar que la ejecución de estos apoyos no corresponden exclusivamente al gobierno federal, sino que, en las reglas de operación de este, se establece qué porcentaje de recursos corresponde al gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales. Asimismo, esta distribución de gastos para la reparación de daños por fenómenos naturales se divide en:

- Cobertura a infraestructura pública.
- Cobertura a incendios forestales.
- Cobertura a bosques, áreas naturales protegidas, zonas costeras, cauces de ríos y lagunas.
- Apoyo a población damnificada
- Cobertura al patrimonio arqueológico, artístico e histórico.

Estos apoyos se enfocan actuar en caso de que los fenómenos naturales ya hayan afectado a los municipios, a diferencia del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales que, de acuerdo con las reglas específicas para este fondo, se enfoca en proporcionar recursos financieros a entidades y dependencias de la administración pública federal y a entidades federativas que presenten proyectos específicos para la prevención de desastres naturales.

Por último, el Programa de Atención a Contingencias Climatológicas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación que se enfoca en apoyar a Estados que cuentan con un alto nivel de cultivos agrícolas, plantaciones de frutales, granjas acuícolas, instalaciones ganaderas y agroindustriales que de una u otra forma se han visto afectados por fenómenos naturales como lluvias, desbordamiento de ríos, heladas, nevadas, granizo y tornados que han azotado al país en las últimas semanas. Este programa apoya a productores de bajos ingresos.

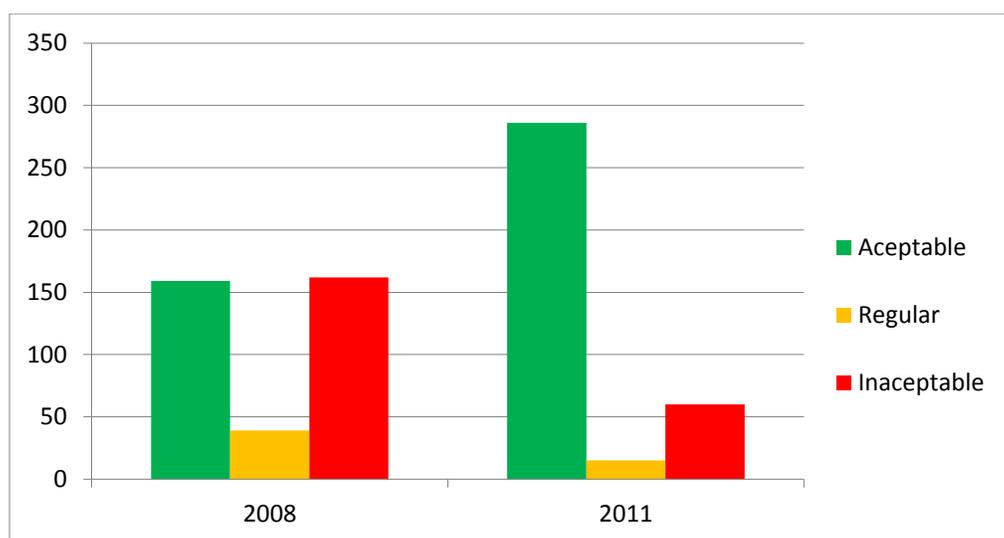
Es interesante observar cómo los fondos de apoyo y el programa de la

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación tienen cierta tendencia a apoyar a los gobiernos estatales, incluso, en el caso del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, este se otorga a los estados que han presentado un proyecto, por lo que, para que los municipios se vean beneficiados con él requieren, en primer lugar que el Estado al que pertenecen presente un proyecto para capacitar al personal en materia de protección civil, por ejemplo, y en seguida que este proyecto los contemple. De no ser así, corresponde a los gobiernos municipales la responsabilidad de requerir el apoyo por parte de los Estados a los que pertenecen para así verse beneficiados por este fondo.

A pesar de que, en este caso específico, tanto el programa de Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, como los fondos de la Secretaría de Gobernación se enfocan a los gobiernos estatales, es de llamar la atención que los gobiernos municipales coincidentes en 2008 y 2011 incrementaron sus indicadores en “verde” por lo que, a pesar de que no se pueda determinar qué acciones tomaron para enfrentar el desafío de capacitar a su personal o crear un consejo municipal de protección civil, por lo tanto, hubo mejoras notables.

El indicador 1.7 *Tecnificado y con Internet*, tiene la intención de verificar si los ayuntamientos han tenido la capacidad de adaptarse a las nuevas tendencias tecnológicas, para obtener la calificación en este indicador se evalúan 7 parámetros.

Gráfica 12. Comparación de resultados de municipios coincidentes en 2008 y 2011 en el indicador 1.7 *Municipio Tecnificado y con Internet*.



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

Como se observa en la gráfica 12, en 2008 hubo un balance entre los gobiernos municipales que no alcanzaron la mínima calificación aceptable (“verde”) y aquellos que no la obtuvieron (“rojo”), con 159 y 162 respectivamente. Las calificaciones en “verde” fueron 286 en 2011, por lo que el crecimiento fue de poco más del 75% en este periodo.

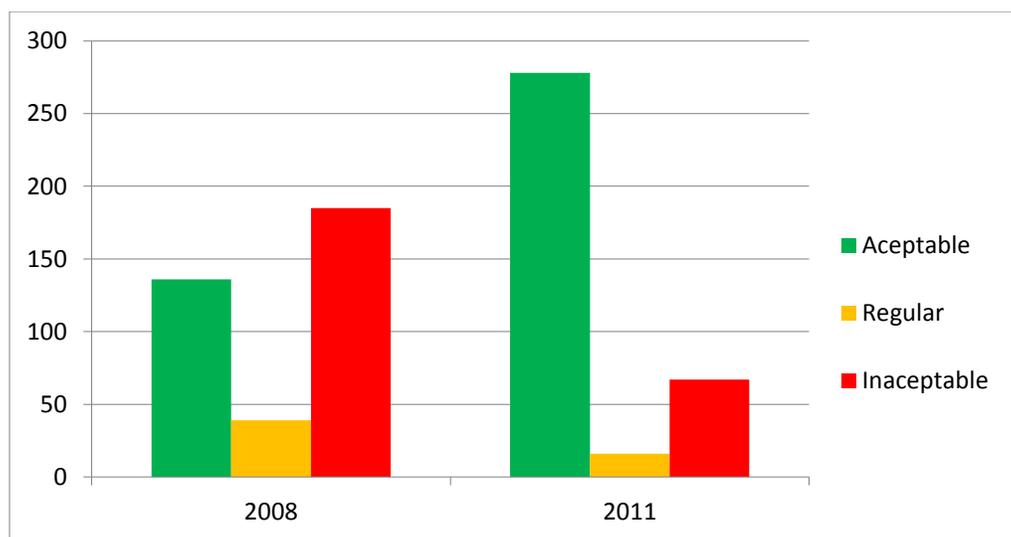
Este indicador es muy llamativo teniendo en cuenta el bajo porcentaje de computadoras con internet en todo el país y a ello sumado el alto porcentaje de municipios rurales en México. En este sentido, el INAFED, ofrece el proyecto E-Local “Internet en todos los municipios” que se divide en tres aspectos para que los municipios adopten nuevas tecnologías: I. Les ofrece información de los programas, planes, cursos y bases de datos; II. Asistencia técnica para el diseño y hospedaje web gratuito; III. Acceso al Sistema Nacional de Información Municipal, que es una base de datos con información demográfica y financiera de los municipios además del directorio de funcionarios públicos estatales y municipales; y, IV. Acceso a la Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México.

Las acciones del proyecto E-Local “Internet en todos los municipios” es una herramienta viable, sin embargo, no acerca herramientas de software a las autoridades municipales para cubrir aspectos como los procesos tecnificados y los

trámites automatizados. A ello hay que sumar las condiciones en las que se encuentran los municipios rurales, que muchas veces ni siquiera cuentan con equipo de cómputo y mucho menos con personal capacitado para el manejo de estas tecnologías. En este orden de ideas, si se considera que en 2008, 159 municipios obtuvieron “verde” en este parámetro y en 2011, 286 y que, la participación se dio en el siguiente orden: metropolitanos, 17; urbanos, 12; semiurbanos, 73; y rurales, 259. Hipotéticamente hablando, si todos los municipios urbanos y rurales obtuvieron “verde” en 2011, se tiene un total de 102, a lo que habría que sumar, que por lo menos 184 municipios rurales obtuvieron el mínimo aceptable en este rubro.

La gráfica 13 despliega los resultados obtenidos por los 360 municipios coincidentes en 2008 y 2011 en relación con el indicador 1.8 *Municipio Jurídicamente Ordenado*, este indicador cuenta con 5 parámetros en los que se supervisan cuestiones como la existencia de reglamentación adecuada y las características de esta.

Gráfica 13. Comparación de resultados de municipios coincidentes en 2008 y 2011 en el indicador 1.8 *Municipio Jurídicamente Ordenado*.



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

La normatividad municipal es un aspecto esencial para la operación de la estructura administrativa municipal, debido a que a través de ella se formalizan distintos procesos y acciones gubernamentales. Teniendo en cuenta la importancia de que una organización esté debidamente regulada, es posible

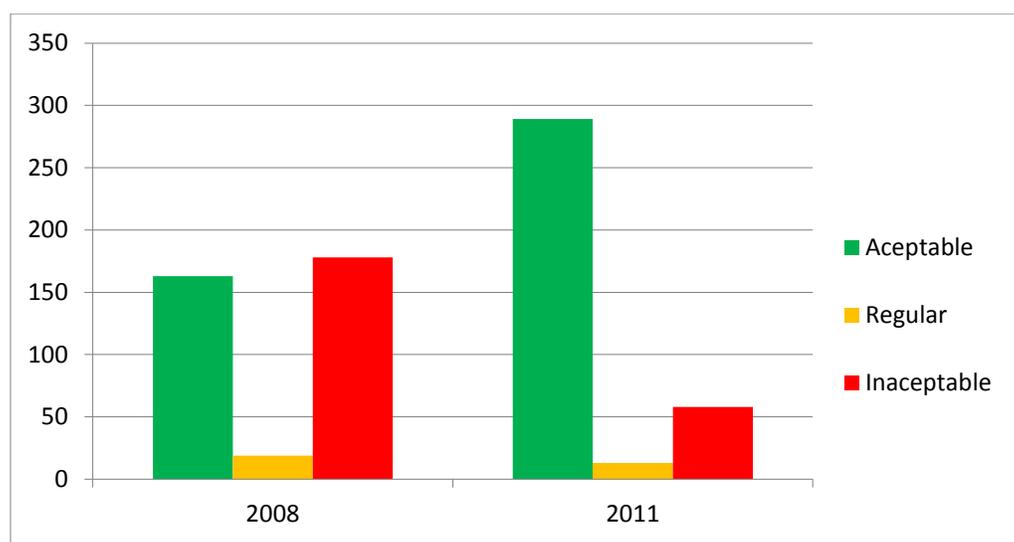
señalar que se pasó de 136 municipios con condiciones aceptables de 2008 a 278 en 2011, disminuyendo, de la misma manera aquellos que cubrían parcialmente los requerimientos mínimos de calidad aceptables (“amarillos”) que pasaron de 39 en 2008 a 16 en 2011.

El programa propuesto por el INAFED es el Programa de Apoyo a los Vecinados en Condición de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares de la Secretaría de Desarrollo Social, este programa busca, en términos generales beneficiar a los hogares en situación de pobreza patrimonial, en asentamientos humanos irregulares o lotes sin título de propiedad. Si bien apoya algunos aspectos muy importantes, no logra relacionarse de lleno con los parámetros de medición del indicador en cuestión, por lo que en este sentido, y de acuerdo con los gráficos expuestos en la gráfica 13, los municipios que participaron en el programa se encargan de identificar sus deficiencias en materia regulatoria (de acervo, existencia y precisión) y regularon o cubrieron distintos aspectos como la creación de un área jurídica municipal.

Es importante señalar que, una vez concluido el programa, el INAFED no apoya a los municipios, por lo que, una vez identificados los puntos en los que puede mejorar, corresponde a ellos tomar las decisiones correspondientes, por ejemplo, asociarse con otros municipios o con el gobierno del Estado al que pertenecen para realizar coloquios y compartir experiencias e identificar sus problemas o bien acercarse al INAFED para recibir capacitación al respecto.

La comparación del indicador 1.9 *Municipio con Vigencia del Estado de Derecho* se encuentra en la gráfica 14, este indicador cuenta con 4 parámetros de medición que evalúan aspectos relacionados con el apoyo, por parte de la estructura municipal, de la impartición de justicia.

Gráfica 14. Comparación de resultados de municipios coincidentes en 2008 y 2011 en el indicador 1.9 *Municipio Con Vigencia del Estado de Derecho*.



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

La existencia de mecanismos y áreas favorecedoras de lo que el programa califica como la vigencia del Estado de derecho, pasó de tener un total de 178 municipios en situación deficiente en 2008 a 58 en 2011.

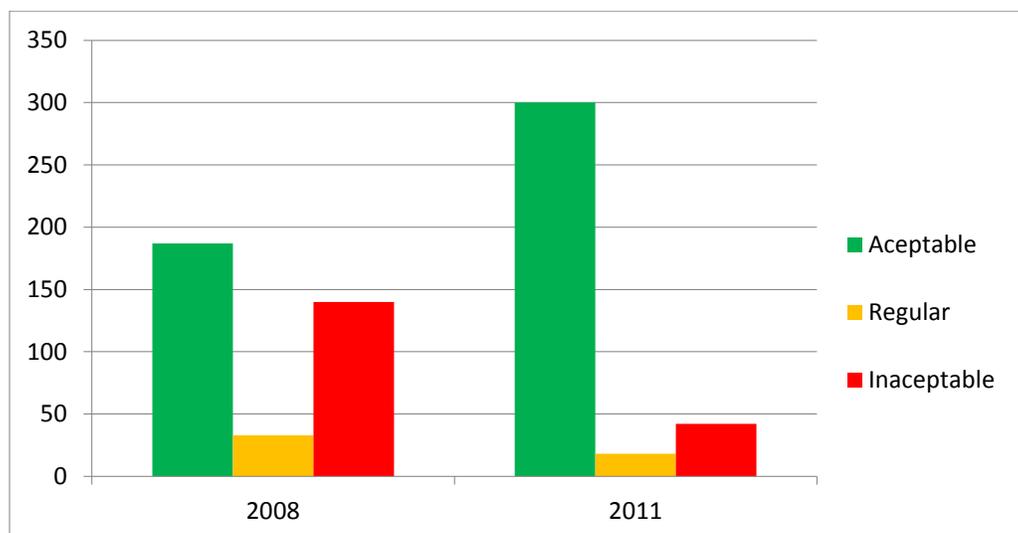
La *Agenda Desde lo Local* propone la Promoción de un Municipio con Vigencia del Estado de Derecho en los Gobiernos Locales, el Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia, que es llevado a cabo por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Este programa ofrece apoyo económico a proyectos comunitarios y de organizaciones sociales que impulsen el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.¹⁵⁹ Al tratarse de la promoción de problemas indígenas, es un programa de alto valor considerando las condiciones de los pueblos indígenas de México, sin embargo, no tiene una relación directa con los parámetros considerados con *Agenda Desde lo Local*, y es que los parámetros en cuestión se refieren a mecanismos, métodos y organismos encargados de la impartición de justicia.

Dada la importancia de la transparencia y el acceso a la información, se tiene el indicador 1.10 *Municipio Transparente*, cuenta con 6 parámetros de

¹⁵⁹ Reglas de Operación del Programa http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=11

medición cuyos resultados en los municipios coincidentes en 2008 y 2011 se encuentran expuestos en la gráfica 15.

Gráfica 15. Comparación de resultados de municipios coincidentes en 2008 y 2011 en el indicador 1.10 *Municipio Transparente*.



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

En 2008 los municipios que contaban con los elementos considerados por el programa como aquellos que favorecen la transparencia fueron 187 y llegaron a 300 en 2011.

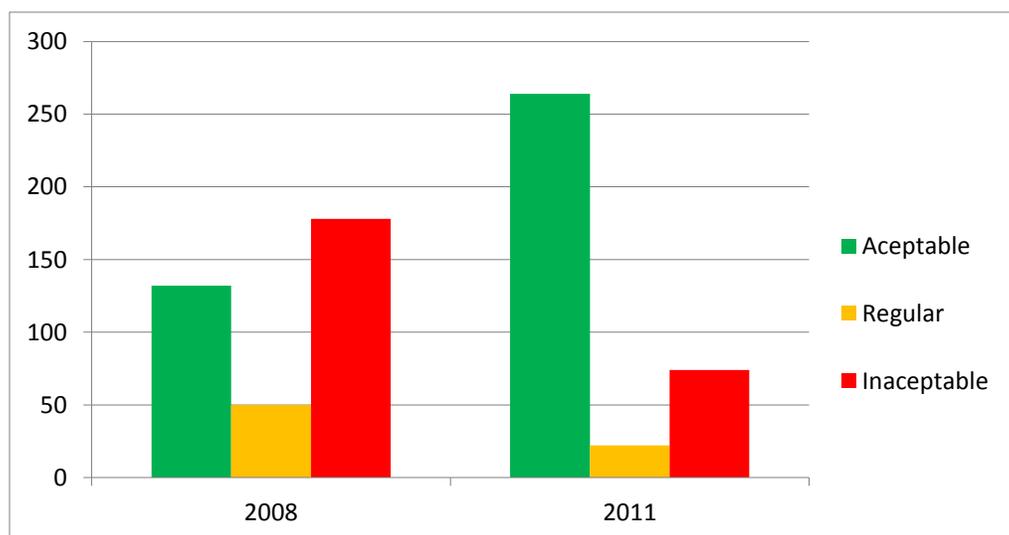
La metodología del programa *Agenda Desde lo Local* propone un programa de apoyo en esta materia llamado Programa de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sin embargo, este no figura en el catálogo de programas del INAFED (instancia encargada de llevarlo a cabo). Ante esta falta de programas, la responsabilidad de aplicar los principios que se evalúan en el indicador 1.10 *Municipio Transparente*, recaen directamente en el gobierno municipal o bien a través de acciones conjuntas de estos con los gobiernos de los Estados a los que pertenecen.

Llama la atención que, a pesar de que en este indicador, el programa tiene un error de apoyo al no ofrecer explícitamente un programa de respaldo, los gobiernos municipales considerados en la gráfica tuvieron un incremento en sus indicadores en “verde”. Un aspecto interesante es la identificación de errores en lo relativo a lo que la *Agenda Desde lo Local* califica como los elementos que

favorecen un municipio transparente. Y es que, si no existen programas que favorezcan ciertos indicadores, corresponde a los gobiernos municipales trabajar para generar las condiciones indispensables para alcanzar las mínimas circunstancias para cubrir parámetros como este indicador.

El indicador 1.11 *Finanzas Sanas*, consta de 6 parámetros que se evalúan y miden, trata temas tan delicados como el manejo de la deuda y la existencia de mecanismos de planificación financiera. En la gráfica 16 se expresan los resultados obtenidos por los 360 municipios coincidentes en 2008 y 2011 en este indicador.

Gráfica 16. Comparación de resultados de municipios coincidentes en 2008 y 2011 en el indicador 1.11 *Municipio con Finanzas Sanas*.



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

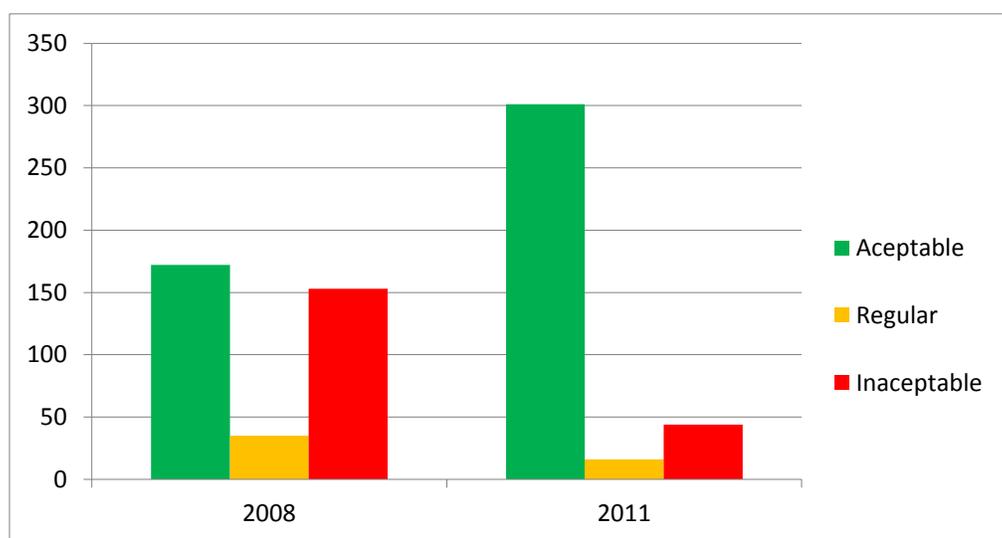
El crecimiento de municipios cuyos resultados fueron aceptables, prácticamente se duplicó: en 2008 fueron 132 y pasaron a 264 en 2011, en cuanto a los indicadores en “rojo”, en 2008 fueron 178 y en 2011 disminuyeron a 74.

El crecimiento en este indicador, tiene una particularidad, ya que, de acuerdo con el catálogo de programas propuestos por la *Agenda Desde lo Local*, en este rubro no existe un programa, fondo o curso propuesto por el INAFED. Considerando que es normal que los municipios se apoyen en programas para mejorar las condiciones de su gobierno, en este rubro no sucede esto, y es que los gobiernos municipales simplemente obtienen los resultados, identifican estas

deficiencias y se encargan de mejorar sus condiciones a través de coloquios en los que comparten experiencias con otros gobiernos municipales y a partir de ello identifican posibles alternativas para mejorar sus condiciones, este indicador es una muestra clara de estos sucesos.

Por último, el indicador 1.12 *Promotor de la Seguridad Pública*, cuenta con 9 parámetros de medición. En la gráfica 17 se muestran resultados obtenidos por los municipios que se inscribieron en el programa en el indicador mencionado.

Gráfica 17. Comparación de resultados de municipios coincidentes en 2008 y 2011 en el indicador 1.12 *Municipio Promotor de la Seguridad Pública*.



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

En este aspecto, los resultados obtenidos por los municipios suscritos a la *Agenda Desde lo Local* no son distintos a los tratados anteriormente, de 132 municipios calificados en “verde” en este parámetro en 2008 se llegó a 264, los municipios con calificación en “amarillo” pasaron de 50 en 2008 a 22 en 2011.

La propuesta para mejorar las condiciones de los municipios en este indicador es el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN). Que como su nombre lo indica, es un subsidio bastante especializado y específico, debido a que está enteramente destinado a los municipios.

El SUBSEMUN corre a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública, y tiene como objetivo primario la instrumentación del llamado Nuevo Modelo Policial. Este modelo se aplica, en general, a través de la profesionalización de los elementos

policiales y la adquisición de equipamiento para uso policiaco. Un punto a resaltar es que este subsidio da prioridad a los municipios con mayor población y con un mayor índice de delincuencia. En este orden de ideas, es posible percatarse de que se parte de que los municipios más poblados (metropolitanos y urbanos) son aquellos que, por su grado de concentración poblacional tienen un mayor índice de delincuencia.

En este sentido, es importante señalar que, a pesar de que se trata de un subsidio de suma importancia para favorecer los cuerpos policiacos de los municipios, es evidente que este no apoya de lleno a los gobiernos municipales de zonas marginadas. En la lógica de este subsidio, este no da prioridad a los gobiernos municipales semiurbanos y rurales porque se parte de que el índice de delincuencia en estos es menor.

En contraste con esto último, es sobresaliente el hecho de que hubo un cambio en los parámetros de este indicador en los años respectivos, lo que implica que 132 municipios obtuvieron las herramientas necesarias para satisfacer los requerimientos incluidos en los parámetros de este indicador.

Después de la comparación en cada indicador, puede hasta ahora concluirse lo siguiente: en general, todos los indicadores del cuadrante 1 *Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno* tuvieron un incremento considerable en el periodo de tiempo considerado lo cual puede explicarse a partir de la aplicación de las políticas propuestas por los gobiernos federal y estatales, considerando que el municipio participante selecciona los indicadores en “rojo” y “amarillo” y se encarga de desarrollar un plan o programa de fortalecimiento en el que establece las acciones pertinentes para mejorar en las áreas de oportunidad (pasar de “amarillos” y “rojos” a “verdes”).

A pesar de que no en todos los indicadores se cuenta con programas de apoyo especificados por el INAFED, el incremento en “verdes” se dio, este fenómeno se explica a través del compromiso adquirido por los gobiernos municipales para llevar a cabo las medidas necesarias y así mejorar sus

condiciones, el aspecto esencial que favorece esta hipótesis es que los gobiernos municipales identificaron sus deficiencias y mejoraron sus condiciones.

3.4.2.1 Análisis de resultados por tipo de municipio.

En este apartado se establecerá un análisis de acuerdo con el tipo de municipios que se inscriben, cuáles son sus resultados haciendo una comparación entre lo resultante en 2008 en relación con 2011. Se ha comprobado hasta ahora que a pesar de que la participación de municipios no es elevada, en el caso de municipios que han participado en más de una ocasión, existe una tendencia a mejorar. Independientemente de esta tendencia, surge una cuestión: conocer si los municipios que participan no se encuentran en buenas condiciones independientemente de su tipo o bien, si la mejora se da en función de esta.

En este apartado se echará un vistazo a los resultados obtenidos en el mismo periodo (2008-2011), con la diferencia de que se observarán los resultados por tipo de municipio de acuerdo con la tipología antes expuesta.¹⁶⁰ Únicamente se expondrán los resultados generales de cada tipo de municipio porque, al final de cuentas es de mayor relevancia observar los resultados generales, ya que la intención es conocer si el tipo de municipio es una variable que influye en los resultados.

Para comenzar, es indispensable identificar de qué forma y en qué cantidad se dio la participación de los municipios en el programa, para ello se tiene el cuadro 10, en el que se enuncian los municipios coincidentes según su tipo.

Cuadro 10. Municipios coincidentes en 2008 y 2011 por tipo.

Tipo de municipio	Número de coincidentes
Metropolitanos	16
Urbanos	12
Semiurbanos	73
Rurales	259
Total	360

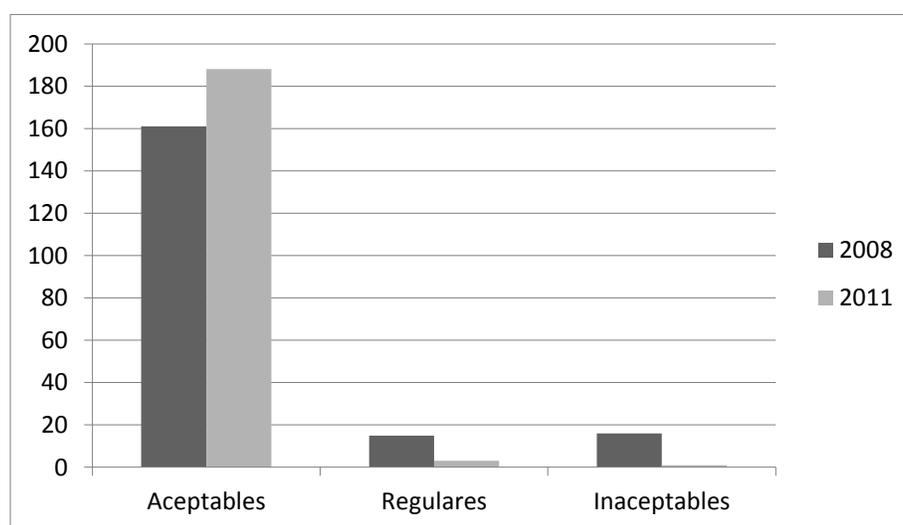
Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED e INEGI.

¹⁶⁰Vid. *Supra*, pp. 57-58

Considerando, que en total el número de municipios rurales es mayor a cualquier otro tipo, es evidente que su participación sería mayor a la de otros tipos de municipio. Una vez aclarado esto, es posible prestar atención a los distintos tipos de municipio y sus resultados comparados en los años 2008 y 2011 en el cuadrante uno del programa *Agenda Desde lo Local*.

Para comenzar, en la gráfica 18 se manifiestan los resultados generales comparados de los municipios metropolitanos que coincidieron en los años 2008 y 2011. De acuerdo con la tipología expuesta antes, estos municipios cuentan con todos los servicios públicos, un alto nivel educativo y una cantidad de pobladores superior a los 500,000 habitantes.

Gráfica 18. Resultados comparados de los municipios metropolitanos coincidentes en 2008 y 2011.



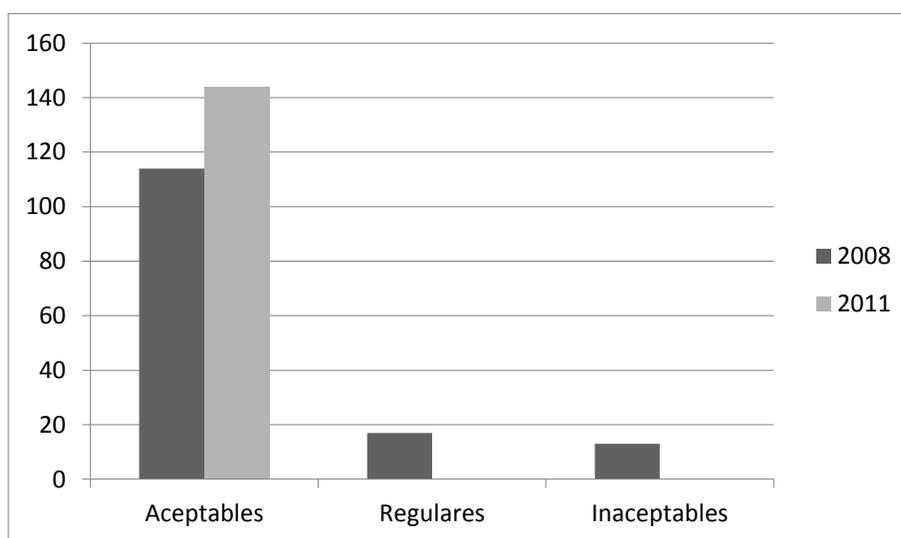
Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED e INEGI.

Los resultados obtenidos por los municipios metropolitanos son bastante satisfactorios aunque, por sus características es de esperarse que no requieran grandes esfuerzos para mejorar, el único municipio que obtuvo un indicador en “rojo” en 2011, fue Juárez, Chihuahua, el indicador en cuestión fue el 1.6 *Municipio Líder en Protección Civil*. Un aspecto de gran relevancia es que de 192 indicadores distribuidos en los 16 municipios metropolitanos, se pasó de 161 “verdes” en 2008 a 188 en 2011.

En segundo lugar, los municipios urbanos, se trató de 12 municipios urbanos que participaron en el programa de un total de 52, de acuerdo con la

tipología, estos se caracterizan por tener de 200,000 a 500,000 habitantes, una buena cantidad de servicios públicos y actividades económicas como agricultura tecnificada, turismo y comercio, sus resultados generales se exhiben en la gráfica 19.

Gráfica 19. Resultados comparados de los municipios urbanos coincidentes en 2008 y 2011.

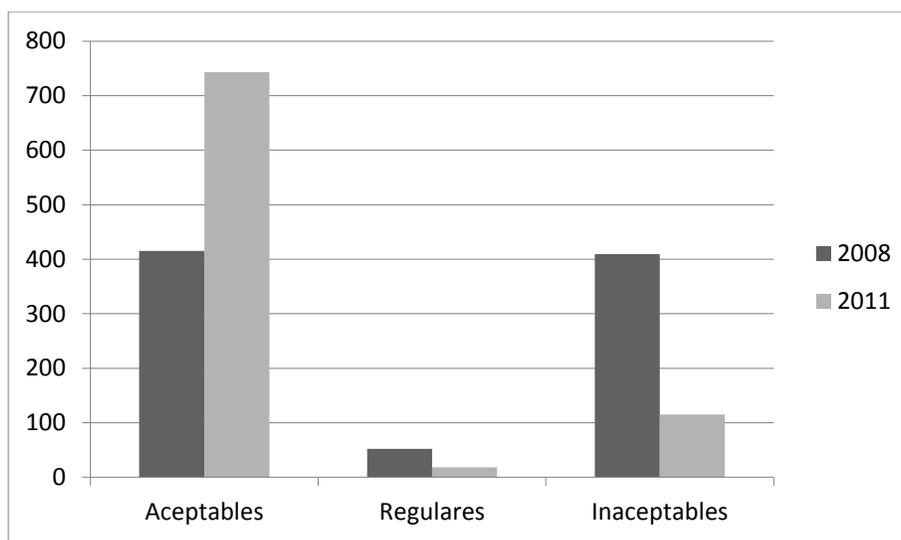


Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED e INEGI.

Un aspecto de llamar la atención en este punto es que, los municipios urbanos fueron los únicos que, de acuerdo con los parámetros de este análisis mejoraron en un 100% ya que pasaron de tener en 2008 un total de 114 verificaciones en “verde” 17 “amarillos” y 13 “rojos” a tener 144 “verdes” de 144 en 2011.

El siguiente tipo de municipio a considerar son los semiurbanos, caracterizados por tener de 50,000 a 200,000 habitantes, servicios públicos esenciales (agua potable, alumbrado, rastros, mercados, panteones, limpia y en ocasiones drenaje), sus actividades económicas se limitan a la agricultura, ganadería, comercio y pequeña industria, el nivel educativo en estos municipios es primaria y secundaria y la mayor cantidad de su población se concentra en la cabecera municipal. Los municipios semiurbanos que coincidieron en 2008 y 2011 fueron 73 de un total de 298 que existen en el país, en la gráfica 20 se revelan los resultados obtenidos por estos municipios.

Gráfica 20. Resultados comparados de los municipios semiurbanos coincidentes en 2008 y 2011.

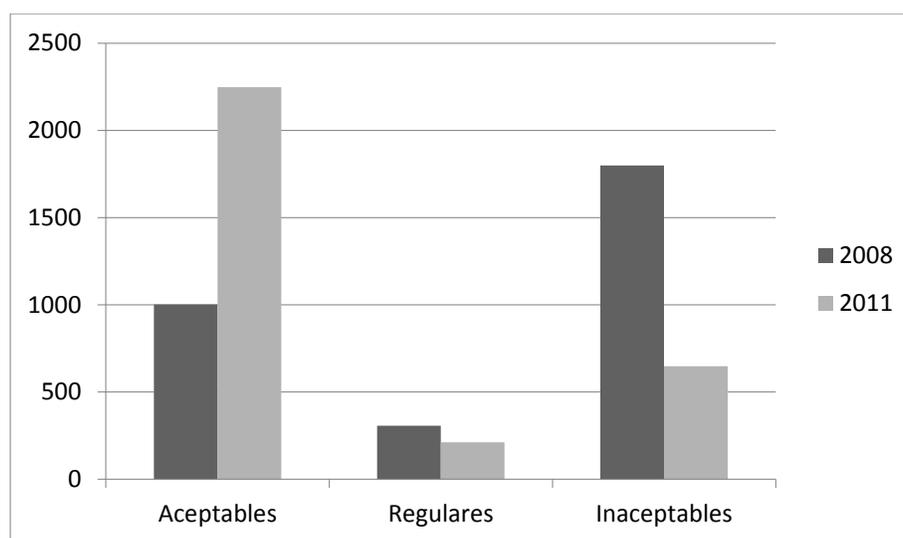


Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED e INEGI.

Los resultados obtenidos de un total de 876 indicadores fueron los siguientes: mientras que en 2008 se obtuvieron un total de 415 indicadores en “verde” 52 en “amarillo” y 409 en “rojo”, en 2011 se revirtieron esas cifras ya que se obtuvo un total de 743 indicadores en “verde”, 18 en “amarillo” y 115 en “rojo”.

Por último, los municipios rurales cuyas características son: Tener menos de 50,000 habitantes, tener escasos servicios públicos (en algunos no hay agua potable ni alumbrado), sus actividades son esencialmente la agricultura, ganadería, pesca y minería y la población se encuentra dispersa en pequeñas comunidades esparcidas por toda la circunscripción que corresponde al municipio. En la gráfica 21 se exponen los resultados obtenidos por los gobiernos municipales rurales en las verificaciones de 2008 y 2011 destacando que sólo el 12% de los municipios rurales coincidieron en ambos años.

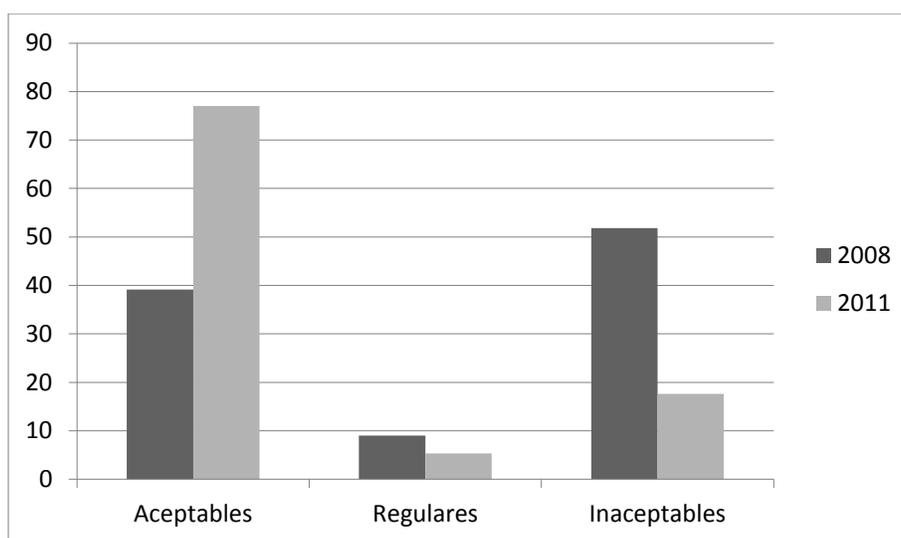
Gráfica 21. Resultados comparados de los municipios rurales coincidentes en 2008 y 2011.



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED e INEGI.

Los resultados en gobiernos rurales es igualmente llamativo: de un total de 3108 indicadores verificados en cada uno de estos años los resultados arrojados fueron los siguientes: en 2008 se dieron 1002 indicadores en “verde” 307 en “amarillo” y 1799 en “rojo”, mientras que en 2011 las verificaciones arrojaron 2247 indicadores en “verde”, 213 en “amarillo” y 648 en “rojo”.

Por último, la gráfica 22 muestra un resumen de todos los indicadores con la finalidad de observar cuáles fueron los resultados en el cuadrante 1 *Desarrollo Institucional Para un Buen Gobierno*, esta gráfica se realizó comparando la situación de los indicadores en 2008 en relación con su resultado en 2011.

Gráfica 22. Resultados generales de los municipios coincidentes en 2008 y 2011.

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

Considerando que se trataron 360 municipios con 12 indicadores cada uno, se tiene un total de 4,320 indicadores en cada año, los resultados obtenidos son claros, en términos porcentuales, en los municipios que participaron en estos años incrementaron sus indicadores en “verde” de 39% en 2008 a un 77% en 2011, en cuanto a los “rojos”, estos se redujeron de un 51% en 2008 a un 17% en 2011. Como una herramienta de apoyo se muestra a continuación el cuadro 11, donde se muestran los resultados comparados por año en cifras.

Cuadro 11. Comparación de resultados en 2008 y 2011.

Color	Resultado en 2008	Resultado en 2011
Verde	1,690	3,329
Amarillo	391	231
Rojo	2,239	761

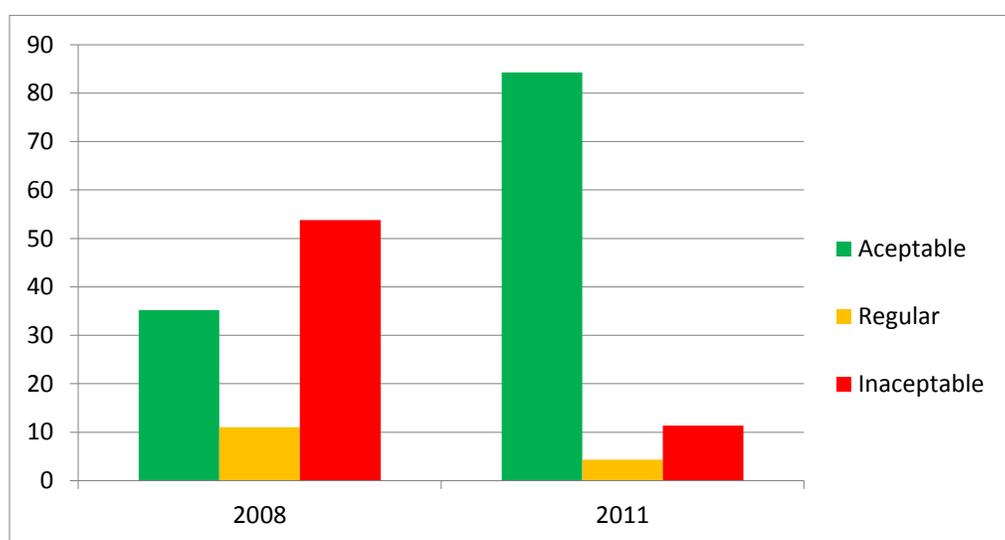
Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

Se tiene que hubo un crecimiento en los indicadores en “verde”, disminución en “amarillos” y “rojos”, como resultado, es evidente que los municipios que se suscribieron al programa en esos periodos cubrieron los requerimientos de los distintos parámetros de medición para obtener resultados positivos en la verificación de 2011.

Más aún, para determinar si los resultados comparados en estos años son favorecedores para los municipios, es pertinente hacer un breve análisis

comparando los resultados de los municipios que se suscribieron al programa por primera vez y que siguieron participando, de los 360 municipios que participaron en 2008 y en 2011, 239 adoptaron la *Agenda Desde lo Local* por primera vez en 2008, de ellos 214 se suscribieron consecutivamente hasta 2011 considerando los municipios que participaron de manera sucesiva desde 2008 se elabora la gráfica 23 con la finalidad de determinar si la participación consecutiva en el programa ha favorecido en general el estado de los indicadores de los municipios que se suscribieron al programa.

Gráfica 23. Resultados de los municipios suscritos consecutivamente desde 2008 hasta 2011.



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

La comparación de resultados entre 2008 y 2011 permite reconocer que los gobiernos municipales tienen un crecimiento en los parámetros que fomentan su desarrollo institucional de acuerdo con la concepción de este plasmada en el programa, por lo que cubren los parámetros y cuentan con sustentos por escrito que respaldan sus acciones. El crecimiento de los indicadores de los municipios comparados entre 2008 y 2011, es interesante debido a que refleja que el programa *Agenda Desde lo Local* es un factor de crecimiento entre los municipios que se inscriben en el programa, ya que en su ingreso no cuentan con un total de indicadores en “verde” tan alto como resulta cuando ya tienen cierto tiempo participando en el programa.

3.4.3 Análisis de Resultados en 2011.

Se ha reconocido hasta ahora la participación de los municipios en el programa es escasa, que existe un incremento de las calificaciones de los municipios en el cuadrante 1 *Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno*, que participaron en 2008 y 2011 independientemente de su tipo y que esta es constante considerando los municipios que participaron por primera vez y lo hicieron de manera constante.

Ahora bien, al incorporarse por primera vez al programa, los municipios tienen un porcentaje mayor de indicadores en “rojo” que en “amarillo” y “verde”, ante ello surge una nueva cuestión ¿El tipo de municipio es una variable determinante? Es decir, los municipios metropolitanos, al contar con mayor infraestructura, una mayor cantidad de demandas sociales que consecuentemente exige la creación de áreas específicas en la administración pública municipal. La Cuestión es ¿tienen necesariamente una mayor cantidad de indicadores en “verde” al participar por primera vez en el programa que los municipios urbanos, semiurbanos y rurales?

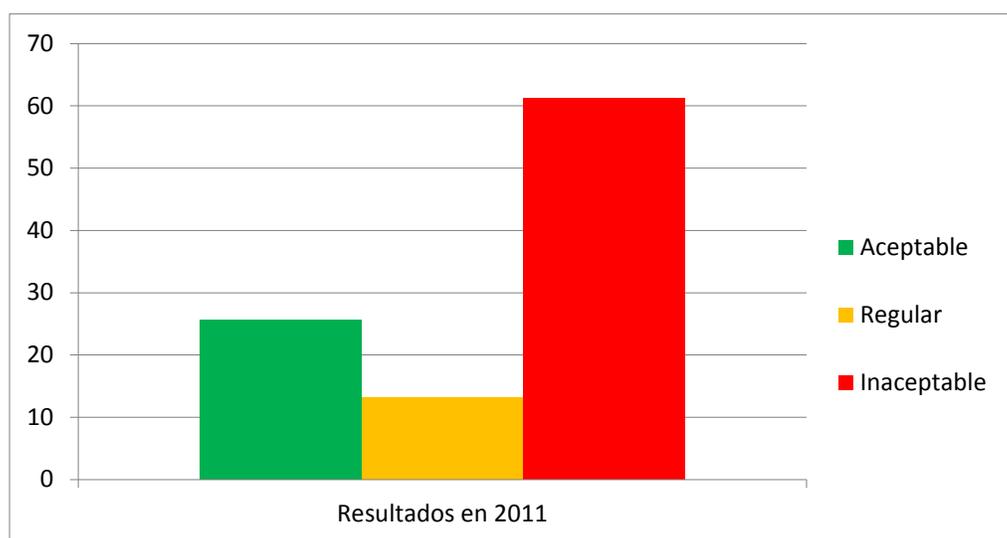
Para determinar esta cuestión, se tomarán los municipios que participaron por primera vez en 2011 porque la mayor cantidad de municipios suscritos al programa fue registrada en este año, con 602 municipios, de manera indirecta, se han visto los resultados de 360 de ellos al compararlos con sus propios resultados en 2008 y de la misma manera, al analizar el avance de los municipios que se suscribieron por primera vez en 2008 y lo hicieron de manera consecutiva hasta 2011.

La muestra a analizar consta de 128 municipios, esto debido a que ese es el número de ayuntamientos que decidieron suscribirse por primera vez al programa en 2011, en este apartado se analizarán los resultados obtenidos por el total de municipios, sin embargo, la parte esencial de este consiste en examinar los resultados obtenidos según su tipo, para determinar si los municipios metropolitanos tienen un mayor porcentaje de indicadores en “verde” que los urbanos, semiurbanos y rurales, en este apartado no se tiene la intención de hacer

un análisis de los indicadores que tienen un mayor o menor crecimiento, simplemente se busca identificar los resultados por tipo de municipio.

Los resultados de los municipios recién integrados al programa se expresan en la gráfica 24, en ella pueden verse los resultados en términos porcentuales obtenidos por los 128 municipios que decidieron incorporarse al programa en 2011.

Gráfica 24. Resultados porcentuales de municipios integrados por primera vez al programa en 2011.



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

El alto porcentaje de indicadores situados en “rojo” en 2011 demuestran que al integrarse al programa, la mayoría de los municipios no cuentan con los elementos necesarios para obtener calificaciones satisfactorias, es decir, no cubren aspectos relacionados con lo que el INAFED considera los elementos que favorecen un gobierno con capacidad de desarrollarse institucionalmente y llevar a cabo un buen gobierno.

Es importante recalcar que en 2011 hubo 128 municipios que participaron por primera vez en el programa. Para obtener resultados fiables es importante hacer una nueva observación acerca de su participación por tipo de municipio, es conveniente preguntarse si influyen las características con que cada municipio cuenta antes de suscribirse al programa. Si esto es cierto, los municipios metropolitanos tienen una amplia ventaja gracias a características como su

infraestructura, su nivel educativo y las variadas demandas sociales que trae consigo una población más grande harían de estos municipios aquellos con mejores resultados a pesar de que se suscriben por primera vez. Una vez aclarado lo anterior, es importante observar la participación de municipios que se suscribieron por primera vez al programa en 2011 y su clasificación, esto queda expuesto en el cuadro 12.

Cuadro 12. Municipios que participaron por primera vez en 2011 según su tipo.

Tipo	Número de participantes
Metropolitano	6
Urbano	8
Semiurbano	33
Rural	81
Total	128

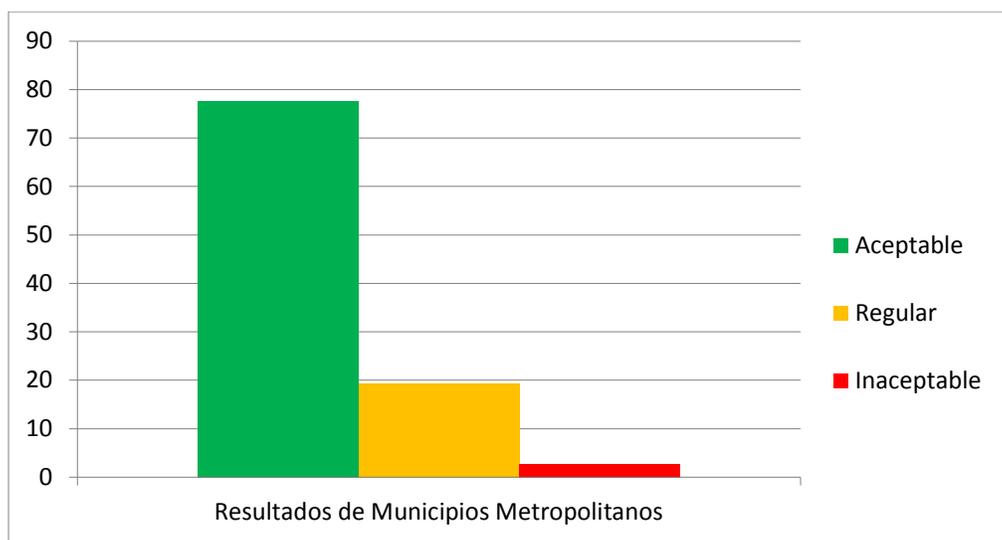
Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

En el cuadro 12, es interesante observar que los municipios que se incorporaron por primera vez al programa en 2011 se distribuyen de manera proporcional de acuerdo con el total de municipios en el país. Tocado este tema es pertinente preguntarse ¿Es realmente el tipo de municipio determinante para obtener resultados positivos en el programa? Para responder esta pregunta, a continuación se hará una comparativa de los resultados de los municipios que participaron por primera vez en 2011 según su tipo.

Los resultados de estos municipios sirven como muestra para identificar las condiciones de los municipios que participan por primera vez en el programa y si la mayor cantidad de resultados positivos está determinada por su tipo.

Los resultados en los 6 municipios metropolitanos que participaron por primera vez en 2011 están expuestos en la gráfica 24, considerando los 12 indicadores del cuadrante 1 *Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno*, para esta gráfica se consideraron los resultados obtenidos en términos porcentuales en el universo de los municipios metropolitanos.

Gráfica 24. Resultados porcentuales de municipios metropolitanos integrados por primera vez al programa en 2011.

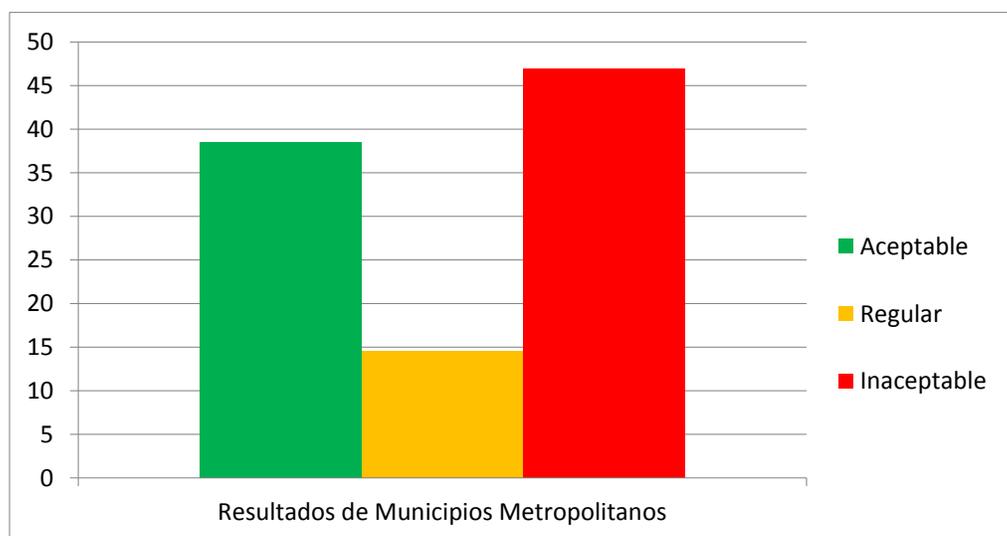


Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

Los municipios metropolitanos obtuvieron el 77.7% de sus indicadores en “verde”, el 19.4% en “amarillo” y el 2.7% en “rojo”.

En cuanto a los municipios urbanos que participaron por primera vez en el programa en 2011, se trató de 8 municipios, teniendo en consideración que se evalúan los 12 indicadores en cada municipio, se tiene un total de 96 indicadores.

Gráfica 25. Resultados porcentuales de municipios urbanos integrados por primera vez al programa en 2011.

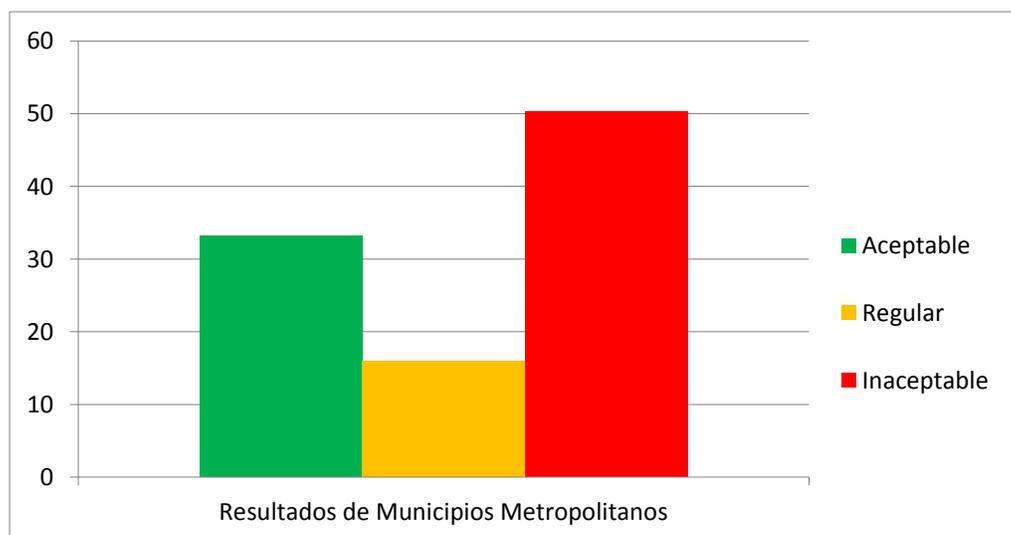


Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

Los resultados obtenidos por los municipios urbanos presentan resultados menos alentadores, ya que el 38% de los indicadores se encontraron en “verde”, el 46% se situó en “rojo” y el 14% en “amarillo” resalta en este punto el municipio de Gómez Palacio en Durango, siendo el único que obtuvo todos los indicadores en “verde”.

En lo que a los municipios semiurbanos se refiere, en el año 2011 participaron por primera vez un total de 33, sus resultados se enuncian en la gráfica 26.

Gráfica 26. Resultados porcentuales de municipios semiurbanos integrados por primera vez al programa en 2011.

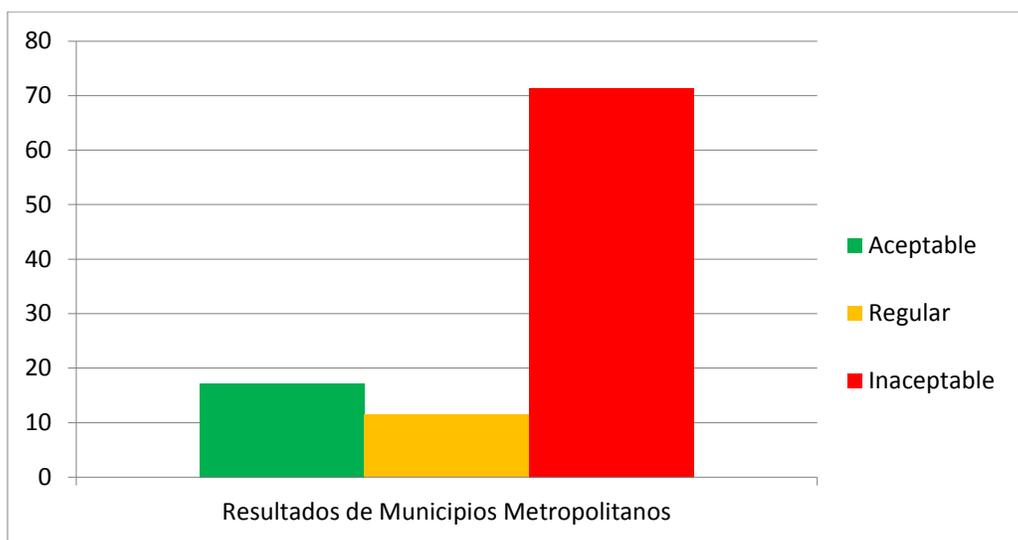


Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

Los resultados en los 33 municipios semiurbanos fueron un 33.8% de calificaciones en “verde”, 15.8% en “amarillo” y 50% en “rojo”.

Por último, los municipios rurales que participaron por primera vez en 2011 fueron 81, sus resultados quedan expuestos en la gráfica 27.

Gráfica 27. Resultados porcentuales de municipios rurales integrados por primera vez al programa en 2011.



Fuente: Elaboración propia con cifras del INAFED.

Los resultados obtenidos por los municipios rurales son bastante claros, sólo 17.1% de sus indicadores fueron situados en “verde” el 11.4% en “amarillo” y el 71.3% se situaron en “rojo”.

De acuerdo con el análisis anterior, es posible percatarse de que, según su tipo, los municipios presentan variaciones en sus resultados que pueden resumirse en que los municipios metropolitanos, al ser más complejos tienen mayores recursos políticos, jurídicos y organizacionales, lo que significa cuentan con una estructura administrativa e infraestructura que les permite colocar una mayor cantidad de indicadores en “verde”, en contraparte, los municipios urbanos, semiurbanos y rurales no tienen resultados igualmente favorables por lo que no alcanzan a cubrir una buena cantidad de los mínimos requerimientos señalados por los parámetros de medición que componen los indicadores del cuadrante 1 *Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno* del programa. Los resultados han sido determinantes ya que existe un decrecimiento en indicadores en “verde” que va en el orden de: metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales, mientras que el incremento en “rojos” es exponencial en el mismo orden.

Capítulo 4. La importancia de la Agenda Desde lo Local y propuestas para su mejora

El desarrollo institucional es un proceso que favorece una estructura administrativa permitiéndole adoptar una serie de cambios que se implementan con la finalidad de acercarse a un ideal. En el marco del municipio mexicano, el desarrollo institucional municipal no fue considerable en la mayor parte del siglo XX, y es que, al tratarse de un gobierno presidencialista unipartidista en este periodo tanto en el gobierno federal, como en los gobiernos estatales y municipales, esta rigidez y la adopción de un modelo económico cerrado, limitaron la acción y la percepción del potencial del municipio mexicano.

Hacia finales del siglo XX, comenzó a surgir la atención en los gobiernos municipales, y con ello distintas propuestas, en México tuvo lugar la creación de un organismo encargado de asuntos municipales, el primero fue creado en 1984 el Centro Nacional de Estudios Municipales, el segundo sustituto de aquel y creado en 1984 y se trató del Centro Nacional de Desarrollo Municipal y el último fue el INAFED que surge con la propuesta del llamado “Nuevo Federalismo” en el año 2000.

El INAFED se convirtió en un actor fundamental, ya que, a diferencia de sus antecesores, ya no fue un simple observador y analista de los gobiernos municipales, este se transformó en un actor capaz de diseñar estrategias para favorecer el desarrollo de los gobiernos estatales y municipales. Este es el caso del programa *Agenda Desde lo Local*, el cual considera 87 parámetros mediante los cuales se evalúan distintas características de los gobiernos municipales, como en el caso del desarrollo institucional, el cual contiene 12 indicadores, (administrado con responsabilidad y calidad, asociado y vinculado, con sistema profesional de servidores públicos, municipio participativo, municipio fiscalmente responsable, líder en protección civil y promotor de la cultura de la protección civil, tecnificado y con internet, jurídicamente ordenado, con vigencia del estado de derecho, transparente, con finanzas sanas, promotor de la seguridad pública).

Los resultados del programa *Agenda Desde lo Local* son benéficos en su cuadrante 1 *Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno*, y el desarrollo de los municipios que en él participan también es claro, sobre todo cuando participan por primera vez, ya que no demuestran contar con las cualidades suficientes que les permitan cubrir elementos básicos y obtienen mejoras en la segunda verificación y estos resultados son todavía mejores cuando los gobiernos municipales participan en más ocasiones (como se observó en los resultados comparados entre 2008 y 2011).

4.1 La importancia de contar con un programa como Agenda Desde lo Local.

El municipio mexicano ha atravesado por distintos momentos a lo largo del siglo XX, demostrando, sobre todo al final de este, su capacidad de ser más que un órgano desconcentrado de la administración pública federal encargado únicamente de cumplir con lo dispuesto por el gobierno federal. Se ha visto limitado por aspectos como la normatividad, la estructura administrativa (federal y estatal) e incluso la costumbre que le enmarcan en un sistema federal jerárquico que limita su acceso a una dinámica de desarrollo integral, poniendo en tela de juicio el pronunciamiento del *municipio libre* enunciado en el artículo 115 constitucional.

Los motivos por los que el gobierno municipal es percibido como un ente que simplemente cumple algunas funciones, tienen una profunda relación con las capacidades de este para ejercer los recursos que se le confieren, ya que, a pesar de que existen casos de diseños y ejecuciones de políticas públicas municipales excepcionales, hay un alto porcentaje de gobiernos municipales rurales y semiurbanos que simplemente no cuentan con las características que les permitan salir adelante y entran en un círculo vicioso en el que no cuentan con posibilidades administrativas que les permitan generar recursos y explotarlos mejorando la calidad de vida de sus habitantes, cuestión que los rezaga más y sirve de argumento para no introducirlos en una dinámica de desarrollo incluyente.

Es precisamente en relación con la incapacidad de los gobiernos municipales que se eligió analizar los elementos considerados por el programa

como aquellos que favorecen el desarrollo institucional, ya que a través de ellos se han obtenido algunas consideraciones que facilitan la identificación de ciertos aspectos que fomentan la mejora del programa, en primer lugar y que dan paso al debate en torno a la necesidad de cambios estructurales que otorguen un lugar al municipio como un ente integrante de procesos de desarrollo regional y nacional en el contexto de la globalización en segundo lugar.

Durante el siglo XX, el país se desarrolló en un sistema federal jerárquico, este proceso evolucionó y heredó estas características, incluso al proporcionar programas de apoyo para favorecer el fortalecimiento de los gobiernos municipales, ya que estos se encuentran a la expectativa de las decisiones del gobierno federal. En el caso del programa *Agenda Desde lo Local*, la instrumentación de este depende no solo del gobierno federal, sino también de los gobiernos estatales, para difundirlo, y de los gobiernos municipales para aprobarlo y llevarlo a cabo.

Se han observado buenos resultados del programa *Agenda Desde lo Local* en su cuadrante *1 Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno*, considerando, como la etapa más importante para analizar los resultados, la primera verificación llevada a cabo por instituciones educativas de distintos Estados.

El programa en cuestión impulsa a los gobiernos municipales a que el desarrollo se lleve a cabo “desde abajo” siendo ellos quienes tomen la decisión de inscribirse al programa, identificar sus deficiencias y tomar las decisiones que les permitan aproximarse a los estándares de desarrollo expuestos por el INAFED.

La existencia de un programa con estas características es indispensable para el desarrollo de los gobiernos municipales. Esto teniendo en cuenta el rezago en que se encuentran muchos gobiernos municipales del país. Esta afirmación se hace partiendo de que los gobiernos municipales necesitan fortalecer su estructura administrativa ya que en su mayoría, al suscribirse por primera vez, no cuentan con elementos indispensables de desarrollo institucional.

El sistema federal mexicano, tendiente al centralismo y jerárquico forma parte de un escenario inmejorable para el fortalecimiento de los municipios y es

que bien se pueden aprovechar estas características para utilizar al programa *Agenda Desde lo Local* como una herramienta de apoyo para impulsar a los gobiernos municipales en su conjunto y no como esfuerzos aislados.

Si bien es cierto que se requieren mejoras regulatorias profundas para mejorar las condiciones de los municipios mexicanos, este programa demuestra que a pesar de contar con un margen de maniobra limitado, el gobierno federal, instancias estatales y los municipios pueden llevar a cabo acciones conjuntas en beneficio de la sociedad.

4.2 La integración del gobierno federal a través de las relaciones intergubernamentales.

El desarrollo de las relaciones intergubernamentales es fundamental para entender el proceso a través del cual se lleva a cabo este programa. La *Agenda Desde lo Local* no se comprende sin las participaciones conjuntas de los gobiernos federales, estatales y municipales, debido a que, en sus distintas etapas intervienen cada uno de ellos.

En cuanto a la participación conjunta, es fundamental para obtener los resultados esperados en cuestiones tan específicas como el cuadrante *1 Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno*. El desarrollo institucional, comprendido como un proceso de modernización constante en el proceso en que el programa se lleva a cabo, adquiere una importancia especial teniendo en cuenta que los cambios en la esfera institucional son percibidos en lo local y permiten entender el papel de los gobiernos municipales como impulsores del desarrollo no sólo local, sino nacional.

4.3 El desarrollo institucional municipal: una puerta hacia la auténtica descentralización de los gobiernos municipales.

El programa, y específicamente el cuadrante *1 Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno*, al impulsar cambios en los gobiernos locales en cuestiones tan sensibles como los ingresos y el ejercicio del gasto público, colabora en cuestiones esenciales al exhibir las deficiencias de los gobiernos municipales en cuanto a la eficacia y eficiencia de sus aparatos administrativos para llevar a cabo

acciones tan importantes y de tan alto impacto en términos cuantitativos y cualitativos.

El desarrollo institucional entendido como un proceso de modernización constante y los resultados de los municipios, entra en una contradicción, debido a que los gobiernos municipales no tienen los elementos necesarios para entrar en esta dinámica de cambio constante, ya que no cuentan con un aparato administrativo que les permita entrar en este proceso. Tomando como ejemplo, los municipios que participan por primera vez en el programa, queda claro que en su mayoría, los ayuntamientos de municipios semiurbanos y/o rurales no cuentan con estos procesos de desarrollo institucional, y teniendo en cuenta que en el programa se expone que el desarrollo institucional.

Los resultados obtenidos a través del análisis hecho dejan claro que, los gobiernos municipales que participaron en el programa mejoraron considerablemente, esto se puede explicar en dos sentidos: I. Los gobiernos municipales ya llevaban a cabo las acciones consideradas por el programa, sin embargo no contaban con la evidencia necesaria; o II. De ninguna manera contaban con una estructura que cubriera los requerimientos del programa y consecuentemente, no tenían la evidencia requerida. En cualquiera de estos dos casos, queda expuesta la ausencia de un sistema eficiente, ya que, en el primer caso, no se cuenta con un registro de acciones por parte de los gobiernos municipales que respalden sus acciones y en el segundo caso, una total insuficiencia estructural que les permita cubrir aspectos básicos de los componentes elementales de un gobierno municipal que lleva a cabo acciones de desarrollo institucional, y que, consecuentemente tiene un buen gobierno.

Sea cual fuere el caso de los gobiernos municipales, el crecimiento en los indicadores y parámetros deja claro que la mayoría de ellos tuvieron la disponibilidad y demostraron tener la capacidad de llevar a cabo las actividades pertinentes para acercarse a los estándares de desarrollo institucional requeridos por el programa.

El desarrollo institucional municipal, visto como las acciones adoptadas por este para acercarse a un ideal, es una premisa fundamental para la descentralización administrativa municipal. Esta última considerada un aspecto deseable y viable por atraer aspectos como la distribución de funciones, recursos, competencias y toma de decisiones, favoreciendo sobretodo aspectos como la eficacia en la puesta en práctica de políticas. De esta manera las deficiencias de estas son percibidas por células independientes, que en este caso serían los municipios.

4.4 Propuestas para la mejora del programa Agenda Desde lo Local.

Debido a la importancia que tiene un programa como *Agenda Desde lo Local*, es imperioso hacer propuestas acorde para el fortalecimiento de este programa y de las acciones que de él emanan. Por esto es esencial enfocarse a la mejora general del programa, ya que a pesar de que el análisis hecho previamente se enfoca en una parte específica del programa (el cuadrante *1 Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno*) este forma parte de un todo y para que esta parte impacte positivamente, es necesario proponer acciones que amplíen la acción de la *Agenda Desde lo Local*.

Siguiendo con lo anterior, no se pretende ignorar por completo la importancia del desarrollo institucional, por ello, las propuestas tendrán una tendencia a este de forma implícita en los siguientes apartados, sin embargo, es preciso señalar que las acciones específicas para este cuadrante son subjetivas, por lo que caerían en ser simples sugerencias, tales como agregar algunos indicadores de otros cuadrantes a este pues a juicio propio, parecerían encajar perfectamente con lo que involucra el desarrollo institucional como proceso de optimización.

4.4.1 Cobertura.

Un problema que pudo observarse, es que en general, el programa no tiene una buena cobertura, ya que en los 8 años que lleva implementándose sólo ha cubierto un 31% de los municipios de México. Para que estas cifras se incrementen, existe una necesidad de trabajo en conjunto, ya que, para que los

gobiernos municipales se suscriban a él deben ver los beneficios que les traerá a mediano plazo y no solamente como un medio a través del cual se les enjuicia.

En este mismo sentido, es necesario mencionar la condición de participación tan baja en la que se encuentran los estados que cuentan con una buena cantidad de municipios rurales, en los que incluso, se hablan lenguas indígenas y la capacitación de los gobiernos municipales tiene que llevarse a cabo mediante dialectos.

En este sentido, la propuesta consiste en llevar a cabo campañas exhaustivas en los gobiernos municipales para hacerles ver los beneficios que el programa traería en caso de aplicarse y no solamente invitarlos por correo (electrónico o convencional) a integrarse, utilizando traductores y adaptándose a las condiciones de los municipios en cuestión. Estas campañas bien pueden ser llevadas a cabo por las instancias verificadoras, lo cual representaría una invaluable experiencia para los alumnos de las instituciones de educación superior y se complementarían con las experiencias posteriores que el programa ofrece (verificaciones).

4.4.2 Eficacia.

Otro inconveniente identificado es que la existencia de áreas o evidencias no significa que los gobiernos municipales lleven a cabo sus funciones tomando como premisa la calidad, por ejemplo, en el caso de indicadores como el *1.10 Municipio Transparente*, que mide valores cualitativos, como medios y mecanismos para hacer pública la información, tipo de información que se hace pública, y sobre todo, la existencia de órganos de acceso a la información, no garantiza que estos entreguen la información correspondiente en tiempo y forma. Esto debido a que, al enviar solicitudes de acceso a la información, los gobiernos municipales emiten una respuesta y se da por hecho que tienen un sistema eficiente, sin embargo, su respuesta puede ser, por ejemplo, declararse incompetentes para resolver dicha solicitud.

Para evitar inconvenientes de este tipo, es indispensable que el INAFED evalúe la interconexión entre las áreas de los gobiernos municipales, fomentando

la homogeneización de las estructuras administrativas y apoyando constantemente con cursos para que las áreas correspondientes identifiquen sus obligaciones. De la misma manera, es fundamental la participación de los gobiernos estatales como promotores del fortalecimiento de las áreas municipales. Y en un mayor grado estandarizar las acciones y resoluciones de los municipios para así garantizar su efectividad.

4.4.3 Especificidad.

De la misma manera, es fundamental que el apoyo a los gobiernos municipales se dé considerando características específicas, razonando la división de los municipios según sus particularidades, como condiciones económicas, políticas, sociales y de prestación de servicios. Por ejemplo, la tipología municipal utilizada en este trabajo sirvió para identificar las diferencias entre distintos municipios no sólo en términos demográficos, sino para evidenciar la existencia de resultados distintos y por lo tanto, que las acciones para mejorar son diferentes tratándose de un gobierno rural, en comparación con un metropolitano.

La importancia de contar con tipologías municipales trasciende los objetivos analíticos y establece, en términos aplicativos la distinción entre gobiernos municipales, permitiendo “hacer un traje a la medida” de los gobiernos municipales y sus necesidades, ya que, por ejemplo, no todos los municipios cuentan con la infraestructura y/o la necesidad de contar con computadoras y procesos tecnificados.

Un argumento a favor de esto está estrechamente relacionado con que no todos los gobiernos municipales requieren el mismo apoyo o bien en los mismos sectores, sino que este puede variar según su tipo.

4.4.4 Seguimiento.

Según un sondeo realizado a 15 gobiernos municipales través de sus instancias de transparencia que participaron en el programa durante 2011, estos expusieron que ni el INAFED ni alguna otra instancia dan seguimiento al programa, lo que les

obliga a seguir participando para identificar los inconvenientes a los que sus administraciones se enfrentan.

En este punto es necesario hacer hincapié en el seguimiento, debido a que los gobiernos municipales siguen participando en el programa con la finalidad de seguir identificando sus deficiencias en lugar de continuar con estrategias de mejora bien definidas, como muestra se tienen los municipios que han participado consecutivamente por tres años. La continuidad es importante teniendo en cuenta que los logros obtenidos por los gobiernos municipales se quedan en el olvido y al renovarse los ayuntamientos se comienza desde cero.

Para la mejora continua es indispensable que los ayuntamientos identifiquen sus déficits, sin embargo, debido a que la *Agenda* propone un entramado de programas no siempre atinados para que los gobiernos municipales mejoren, se requieren estrategias de mayor impacto, como la implementación temporal del programa, es decir, que este se implemente en el primer año de gobierno para así reconocer el estado en que la administración municipal fue recibida e identificar las áreas de mejora y llevarlas a cabo durante el segundo año y nuevamente, llevar a cabo la evaluación durante el tercer año para que los ayuntamientos mejoren, en la medida de lo posible los parámetros correspondientes y le faciliten el trabajo a la administración que viene, y este último cuente con las herramientas necesarias para suscribirse a programas federales y fondos financieros de apoyo.

Otro elemento relacionado con el seguimiento, tiene que ver con los programas propuestos por la metodología de la *Agenda Desde lo Local*, ya que requieren de una mayor especificidad para que los municipios los adopten, por lo tanto, es preciso que el INAFED acople sus cursos y desarrolle más de ellos y que estos sean más específicos y relacionados con los cuadrantes, indicadores y parámetros de la *Agenda Desde lo Local* para que los gobiernos municipales se suscriban a ellos y sus funcionarios cuenten con elementos para mantener un nivel de gestión que mantenga los parámetros y consecuentemente los indicadores considerados por el programa en “verde”.

4.5 Tendencias del desarrollo institucional municipal.

Es importante que el programa *Agenda Desde lo Local* y sobre todo los indicadores de su cuadrante 1 *Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno*, sean vistos como una plataforma para vencer los periodos de tiempo limitados a los que se enfrentan las gestiones municipales dando importancia a los aspectos indispensables para los gobiernos municipales que bien pueden ser los de carácter financiero, fiscal, jurídico y de vinculación con otros gobiernos estatales, municipales e instancias federales.

Es indispensable que el INAFED favorezca el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales, ya que a través de ellas se pueden estructurar y consolidar acciones para el desarrollo integral y la optimización en el uso de los recursos públicos. Impulsando el desarrollo municipal, no sólo a través del municipio mismo, sino fomentando la creación de áreas específicas en los gobiernos estatales para que estos tomen acciones enérgicas para el impulso de acciones como la *Agenda Desde lo Local*, o específicamente de elementos que favorezcan el desarrollo institucional.

Es importante exaltar la importancia de contar con herramientas como el programa *Agenda Desde lo Local* y que estas se enfoquen en apoyar a los gobiernos municipales no sólo en la mejora de la prestación de servicios, sino a través de la implementación de políticas que apoyen a los gobiernos municipales en sí, aproximándoles instrumentos de gestión específicos tal y como sucede con el cuadrante uno del programa.

Sólo a través de la optimización de la administración pública en los tres ámbitos de gobierno puede contarse con un sistema efectivo y capaz de afrontar los retos económicos, culturales, políticos y jurídicos. La función de un programa con estas características es esencial y también lo es que el INAFED coordine sus propios programas para que así operen en pro de los lineamientos del llamado *auténtico federalismo*.

De la misma manera, es importante dejar atrás las excusas que exceptúan a los gobiernos municipales rurales, es preciso insertar a los gobiernos

municipales por igual para que estos (los rurales) en lugar de ser una carga, se conviertan en un actor importante. Es elemental reconocer que los gobiernos municipales rurales y en menor medida los semiurbanos no cuentan con las condiciones para adoptar acciones propias del desarrollo institucional, sin embargo, ello no significa que estos tengan que estar rezagados y sean ignorados, por el contrario, es imperioso prestar especial atención en su situación para así adoptar las medidas necesarias que se adapten a sus condiciones y necesidades.

Conclusiones.

Si bien el programa *Agenda Desde lo Local* representa un avance en cuanto al reconocimiento de la gestión municipal como actor fundamental en la toma de decisiones, también representa, hasta cierto punto, una acción por parte del gobierno federal que introduce al municipio como un usuario en la implementación de un programa que, precisamente fue diseñado por el orden federal, esta acción en sí pudiera parecer una limitante en relación con la autonomía municipal, sin embargo, es importante destacar que de acuerdo con la evolución de acciones en pro de los municipios y de acuerdo con las características del programa, se le vería más bien, como un primer paso hacia una nueva tendencia en la percepción municipal.

A pesar de que requiere mejoras, el programa *Agenda Desde lo Local* es una herramienta útil para proporcionar autonomía y dotar de herramientas efectivas a los municipios ofreciéndoles un estándar de las características mínimas con las que un gobierno municipal debe contar para satisfacer ciertos requisitos (en el caso de este trabajo, específicamente aquellos que en su conjunto determinan un gobierno que se mejora constantemente y es eficiente en la prestación de servicios).

En cuanto a la mejora del programa, en términos generales, es imprescindible cuestionar distintos aspectos, uno de ellos tiene que ver con la implementación de la Agenda y es que si bien los gobiernos municipales adquieren ciertas mejoras al identificar sus puntos débiles, es cierto que existe una escasa cobertura, en ese sentido, surge una nueva cuestión ¿El programa debe ser aplicado por el INAFED o bien tendría mayor contundencia al ser aplicado por los gobiernos de los Estados encargándose de la aplicación y seguimiento y no sólo de la difusión del programa?

Sumado a lo anterior, en relación con el seguimiento de los municipios suscritos al programa, es posible que desde su diseño, el programa no dé tanta

importancia este aspecto, en ese sentido, la solución tiene que ver con otorgar a los gobiernos de los Estados la responsabilidad de aplicar el programa e incluso darle seguimiento, partiendo de que los gobiernos estatales a través de sus órganos de apoyo para la gestión municipal pueden hacerlo.

Otro aspecto de gran importancia tiene que ver con los resultados del programa que son favorables en los municipios que se someten a esta metodología, sin embargo, una vez que el periodo de gobierno concluye, la gestión de los gobiernos municipales nuevamente tiene que ser evaluada desde cero. De tal suerte que los efectos positivos obtenidos por una gestión municipal quedan en el olvido. Por lo tanto, no se puede hablar de un proceso de mejora continua, ya que esta mejora caduca cada tres años. Esta falta de desarrollo sostenido impide que las experiencias de las que se habló antes queden limitadas a algunos municipios, en su mayoría metropolitanos y urbanos que tienen la capacidad de llevar a cabo políticas de excelencia.

En el cuarto capítulo se detectaron aspectos relevantes en cuanto a los retos enfrentados por el programa y se les dio respuesta de acuerdo con los preceptos en los que el programa pudiera mejorar, sin embargo, es de reconocerse que a pesar de que estas acciones sean llevadas a cabo y que bien pudieran reflejarse en los resultados del programa, existen acciones que por ser estructurales son difíciles de aplicar. Es pertinente reconocer que hay mejoras de fondo que bien pueden mejorar no solo los resultados obtenidos por el programa, sino el desarrollo municipal del país observando el programa más que como una respuesta, como una herramienta para medir el desempeño y la operación de los gobiernos municipales mexicanos. Como ya se mencionaba, quizás la más importante es la ya muy debatida ampliación del periodo de gobierno de los presidentes municipales.

En cuanto a resultados, el programa cumple con su planteamiento inicial de ser una herramienta que favorece la gestión pública municipal a través de la identificación de las deficiencias existentes en los gobiernos municipales, sin embargo parece quedarse corto en cuanto a la solución de estos problemas. Y es que no ofrece un catálogo completo de programas federales para el apoyo de

estas áreas de oportunidad, tal y como sucede con el PRODIM que, a pesar de tener deficiencias bien puede respaldarse y apoyar a la Agenda.

Un punto más es en relación con los evaluadores, y es que estos se encuentran limitados a las universidades estatales. En este punto, si en el país se tiene la Universidad Nacional Autónoma de México, reconocida como una de las mejores del mundo, ¿Por qué no se le incluye en este proceso? Esto último considerando que en ella existen profesionistas y alumnos de carreras adecuadas para llevar a cabo esta evaluación. Puede incluso aprovecharse ofreciendo a los alumnos la oportunidad de llevar a cabo su servicio social y/o prácticas profesionales con experiencias de altísimo valor para ellos, para la Agenda y para los municipios mexicanos.

En el caso de los gobiernos municipales, es fundamental que el programa se amplíe o bien, que en el futuro surjan nuevos programas con las características de *Desde lo Local*. Y es que, considerando las deficiencias probadas con que los gobiernos municipales (en su mayoría los semiurbanos y rurales) entran al programa, es esencial que este programa, o acciones de este tipo se amplíen y se fomenten enérgicamente con la premisa de que a través de gobiernos municipales fuertes y sólidos estructuralmente se podrá entrar en una fase en la que gocen de autonomía verdadera.

Es importante reflexionar sobre el auge por lo local como un proceso de suma importancia que toma lugar en un periodo caracterizado por cambios gubernamentales, sobretodo en la esfera federal. La importancia de este cambio adquiere una mayor relevancia considerando que los gobiernos municipales son (de acuerdo con la Constitución) la célula básica de gobierno y no una simple representación desconcentrada del gobierno federal. En ese sentido, los gobiernos municipales se enfrentan a la contradicción de que, por un lado, el marco administrativo del gobierno federal es rígido y se desenvuelve en la dualidad gobierno federal-gobiernos estatales, mientras que, en el marco normativo se les menciona como *libres* sin ser específico sobre lo que esto significa.

El papel de las relaciones intergubernamentales para el desarrollo, no sólo de los gobiernos municipales, sino para la mejora en las acciones por parte el gobierno federal es de gran importancia, ya que estas articulan acciones y ofrecen la posibilidad de involucrar a los gobiernos municipales en la toma de decisiones para mejorar estas funciones. Y es que, si los gobiernos municipales son, en última instancia los encargados de operar ciertos programas son ellos quienes pueden detectar fallas en su aplicación dentro de su jurisdicción.

Es precisamente a través de la aplicación de esta fase operativa que toma un lugar trascendente la descentralización de los gobiernos municipales como un aspecto deseable ya que, sólo a través de ella estos tienen una buena capacidad de acción, y no así siendo únicamente organismos federales desconcentrados territorialmente.

Por último, y para que la descentralización sea operativamente viable y posible, es indispensable que los gobiernos municipales adopten medidas en pro de su propio desarrollo administrativo. A través de acciones demostrables de desarrollo institucional los gobiernos municipales contarán con elementos que sustenten sus esfuerzos más allá de casos aislados excepcionales como actualmente sucede.

Si el municipio en México no adquiere el reconocimiento que le permita mayor autonomía y a la vez un mayor grado de fortalecimiento para la toma de decisiones (teniendo en cuenta que el municipio es la célula básica de gobierno), es prácticamente imposible que se fortalezcan los principios de federalismo y democracia.

ANEXOS

ANEXO 1. Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos **(hacer los, sic DOF 03-02-1983)** alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a)** Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b)** Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c)** Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

- d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e)** Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g)** Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h)** Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i)** Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. Derogada.

X. Derogada.

ANEXO 2. Capítulos del programa Agenda 21 Local.

La *Agenda 21 Local* consta de 40 capítulos, agrupados en 4 Secciones:

Sección I.	<i>Dimensiones Sociales y Económicas</i>
Capítulo 1.	Preámbulo.
Capítulo 2.	Cooperación Internacional para acelerar el Desarrollo Sostenible de los Países en Desarrollo y Políticas Internas Conexas
Capítulo 3.	Lucha contra la Pobreza
Capítulo 4.	Evolución de las Modalidades de Consumo
Capítulo 5.	Dinámica Demográfica y Sostenibilidad.
Capítulo 6.	Protección y Fomento de la Salud Humana
Capítulo 7.	Fomento del Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos
Capítulo 8.	Integración del Medio Ambiente y el Desarrollo en la Adopción de Decisiones.
Sección II.	<i>Conservación y Manejo de Recursos para el Desarrollo</i>
Capítulo 9.	Protección de la Atmósfera
Capítulo 10.	Enfoque Integrado de la Planificación y la Ordenación de los Recursos de Tierras
Capítulo 11.	Lucha contra la Deforestación
Capítulo 12.	Ordenación de los Ecosistemas Frágiles: Lucha contra la Desertificación y la Sequía
Capítulo 13.	Ordenación de los Ecosistemas Frágiles: Desarrollo Sostenible de las Zonas de Montaña
Capítulo 14.	Fomento de la Agricultura y del Desarrollo Rural Sostenibles

Capítulo 15.	Conservación de la Diversidad Biológica
Capítulo 16.	Gestión Ecológicamente Racional de la Biotecnología
Capítulo 17.	Protección de los Océanos y de los Mares de todo tipo, incluidos los Mares Cerrados y Semicerrados, y de las Zonas Costeras, y Protección, Utilización Racional y Desarrollo de sus Recursos Vivos
Capítulo 18.	Protección de la Calidad y el Suministro de los Recursos de Agua Dulce: Aplicación de Criterios Integrados para el Aprovechamiento Ordenación y Uso de los Recursos de Agua Dulce
Capítulo 19.	Gestión Ecológicamente Racional de los Productos Químicos Tóxicos incluida la Prevención del Tráfico Internacional Ilícito de Productos Tóxicos y Peligrosos
Capítulo 20.	Gestión Ecológicamente Racional de los Desechos Peligrosos, incluida la Prevención del Tráfico Internacional Ilícito de Desechos Peligrosos
Capítulo 21.	Gestión Ecológicamente Racional de los Desechos Sólidos y Cuestiones Relacionadas con las Aguas Cloacales
Capítulo 22.	Gestión Inocua y Ecológicamente Racional de los Desechos Radiactivos
Sección III.	<i>Fortalecimiento del Papel de los Grupos Sociales</i>
Capítulo 23	Preámbulo
Capítulo 24.	Medidas Mundiales en Favor de la Mujer para lograr un Desarrollo Sostenible y Equitativo
Capítulo 25.	La Infancia y la Juventud en el Desarrollo Sostenible
Capítulo 26.	Reconocimiento y Fortalecimiento del Papel de las Poblaciones Indígenas y sus Comunidades
Capítulo 27.	Fortalecimiento del Papel de las Organizaciones No Gubernamentales Asociadas en la Búsqueda de un Desarrollo Sostenible
Capítulo 28.	Iniciativas de las Autoridades Locales en Apoyo al Programa 21
Capítulo 29.	Fortalecimiento del Papel de los Trabajadores y sus Sindicatos
Capítulo 30.	Fortalecimiento del Papel del Comercio y la Industria
Capítulo 31.	La Comunidad Científica y Tecnológica
Capítulo 32.	Fortalecimiento del Papel de los Agricultores
Sección IV.	<i>Medios de Ejecución</i>
Capítulo 33.	Recursos y Mecanismos de Financiamiento

Capítulo 34.	Transferencia de Tecnología Ecológicamente Racional, Cooperación y Aumento de la Capacidad
Capítulo 35.	La Ciencia para el Desarrollo Sostenible
Capítulo 36.	Fomento de la Educación, la Capacitación y la Toma de Conciencia
Capítulo 37.	Mecanismos Nacionales y Cooperación Internacional para Aumentar la Capacidad Nacional en los Países en Desarrollo
Capítulo 38.	Arreglos Institucionales Internacionales
Capítulo 39.	Instrumentos y Mecanismos Jurídicos Internacionales
Capítulo 40.	Información para la Adopción de Decisiones

ANEXO 3. Cuadrantes e indicadores del programa Agenda Desde lo Local.

Cuadrante	Indicadores
1. Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno.	1.1 Administrado con responsabilidad y calidad.
	1.2 Asociado y vinculado.
	1.3 Sistema profesional de servidores públicos.
	1.4 Municipio participativo.
	1.5 Municipio fiscalmente responsable.
	1.6 Líder en protección civil y promotor de la cultura de protección civil.
	1.7 Tecnificado y con internet.
	1.8 Jurídicamente ordenado.
	1.9 Con vigencia del Estado de derecho.
	1.10 Transparente.
	1.11 Finanzas sanas.
	1.12 Promotor de la seguridad pública.
2. Desarrollo económico sostenible.	2.1 Innovador de alternativas económicas.
	2.2 Promotor de las vocaciones productivas.
	2.3 Responsable del abasto de artículos básicos.
	2.4 Promotor de la capacitación para el empleo local.
	2.5 Promotor del turismo.
	2.6 Comunicado interna y externamente.
	2.7 Promotor del sector agropecuario.
	2.8 Promotor de la industria, comercio y servicios.
3. Desarrollo social incluyente.	3.1 Prestador de servicios públicos.
	3.2 Deporte y recreación.
	3.3 Étnica y socialmente incluyente.

	3.4 Promotor de la equidad de género.
	3.5 Responsable de la población socialmente en riesgo.
	3.6 Municipio saludable.
	3.7 Calidad educativa a nivel básico.
	3.8 Vivienda digna.
	3.9 Formador de ciudadanía.
	3.10 Promotor de la cultura y del patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico.
	3.11 Responsable del combate a la pobreza.
4. Desarrollo ambiental sustentable.	4.1 Cuidadoso del aire.
	4.2 Responsable de la basura y otros desechos.
	4.3 Cuidadoso de su imagen.
	4.4 Protector de recursos naturales.
	4.5 Territorialmente ordenado.
	4.6 Responsable del agua.
	4.7 Cuidadoso y responsable del suelo.
	4.8 Promotor de la educación ambiental.

ANEXO 4. Cuadrante 1. Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno con indicadores, parámetros de medición y evidencias de variables.

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.1 MUNICIPIO ADMINISTRADO CON RESPONSABILIDAD Y CALIDAD				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.1	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	V E R D E
1.1.1 Tasa de crecimiento del ingreso y gasto público, sin financiamiento.	1.1.1. ¿Cuál fue el comportamiento del ingreso y gasto de un año a otro, sin financiamiento?	No hay crecimiento y presenta déficit.	No hay crecimiento de estas variables pero tampoco presenta déficit. Las variables permanecen constantes y balanceadas.	Crece las variables sin déficit. Esto significa una sana expansión de los ingresos y de los gastos sin sacrificar a las generaciones futuras.
EVIDENCIA		En la cuenta pública de un año a otro no se refleja crecimiento alguno.	En la cuenta pública de un año a otro se muestra un crecimiento menor o igual a la inflación.	En la cuenta pública de un año a otro se muestra un comportamiento igual o mayor a la inflación.
Resultado				
1.1.2 Ingreso y gasto per cápita.	1.1.2. ¿Cuál fue el comportamiento del ingreso y gasto en relación a la población total del Municipio?	Crece la población y permanece el nivel ingreso. Presenta déficit de servicios y de capacidad de atención.	Crece las tasas de ingreso, gasto y población en la misma proporción.	Comportamiento de las variables ingreso-gasto en proporción igual o mayor a la población.
EVIDENCIA		Estadísticas del INEGI y de los Servicios Estatales de Salud, para evaluar el crecimiento poblacional.	Cuenta pública municipal y datos del INEGI o de los Servicios Estatales de Salud de los dos años anteriores. La relación entre la tasa de crecimiento de los ingresos y los gastos por un lado, muestra menor tasa que el crecimiento poblacional.	Cuenta pública municipal de los dos años anteriores, así como los datos del INEGI o de los Servicios Estatales de Salud. (Ingresos/población > ó = a 1; gastos/población = 1)
Resultado				
1.1.3 Capacidad financiera administrativa.	1.1.3. ¿Cuál es la proporción entre ingresos propios y gasto corriente?	$X < 30\%$ (Resultado menor a 30%).	$30\% < X < 50\%$ (Resultado menor a 50 % pero mayor a 30%). En este caso ya se cuenta con mayor capacidad de maniobra por parte de la administración municipal.	$X > 50\%$ (Resultado mayor a 50%). Teniendo este nivel de relación, su autonomía y su capacidad de gestión se ven fuertemente favorecidas.
EVIDENCIA		Cuenta pública municipal del año inmediato anterior.	Cuenta pública municipal del año inmediato anterior.	Cuenta pública municipal del año inmediato anterior.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.1 MUNICIPIO ADMINISTRADO CON RESPONSABILIDAD Y CALIDAD				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.1	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	V E R D E
1.1.4 Gasto corriente / gasto total.	1.1.4 ¿Cuál es la proporción entre gasto corriente y gasto total?	$X > 70\%$ (Resultado mayor a 70%).	$50\% < X < 70\%$ (Resultado mayor a 50% pero menor a 70%).	$X < 50\%$ (Resultado menor a 50%).
EVIDENCIA		Cuenta pública municipal del año inmediato anterior.	Cuenta pública municipal del año inmediato anterior.	Cuenta pública municipal del año inmediato anterior.
Resultado				
1.1.5 Inversión pública / ingresos totales.	1.1.5 ¿Cuál es la proporción de la inversión pública respecto a los ingresos totales?	$X < 25\%$ (Resultado menor a 25%).	$25\% < X < 40\%$ (Resultado mayor a 25% pero menor a 40%).	$X > 40\%$ (Resultado mayor a 40%).
EVIDENCIA		Cuenta pública municipal del año inmediato anterior.	Cuenta pública municipal del año inmediato anterior.	Cuenta pública municipal del año inmediato anterior.
Resultado				
1.1.6 Gasto servicios personales/ Gasto corriente.	1.1.6 ¿Cuál es la relación entre Gasto de servicios personales/ Gasto corriente?	$x > 70\%$ (resultado mayor a 70%).	$50\% < x < 70\%$ (resultado mayor a 50% pero menor a 70%).	$x < 50\%$ (resultado menor a 50%).
EVIDENCIA		Cuenta pública municipal del año inmediato anterior	Cuenta pública municipal del año inmediato anterior	Cuenta pública municipal del año inmediato anterior
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.1 MUNICIPIO ADMINISTRADO CON RESPONSABILIDAD Y CALIDAD				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.1	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VERDE
1.1.7 Personal administrativo / empleados totales.	1.1.7 ¿Cuál es la proporción entre el personal administrativo y los empleados totales?	X > 40% (Resultado mayor a 40%).	30% < X < 40% (Resultado mayor a 30% pero menor a 40%).	X < 30% (Resultado menor a 30%).
EVIDENCIA		Plantilla de Personal autorizada por el Ayuntamiento.	Plantilla de Personal autorizada por el Ayuntamiento.	Plantilla de Personal autorizada por el Ayuntamiento.
Resultado				
1.1.8 Atención a las demandas ciudadanas.	1.1.8 ¿Cuál es la proporción entre las demandas atendidas y el total de demandas de la ciudadanía?	No se tienen mecanismos institucionalizados de atención a las demandas ciudadanas, o el porcentaje de atención es menor o igual al 50%	Se tienen mecanismos de atención a las demandas ciudadanas y el porcentaje de atención es 50% < X < 75% (Resultado mayor al 50% y menor al 75%).	Se tienen mecanismos de atención a las demandas ciudadanas y el porcentaje de atención es X > 75% (Resultado mayor o igual al 75%).
EVIDENCIA		Sistemas de operación para la recolección de demandas, quejas y sugerencias, con reporte de atención a las mismas.	Sistemas de operación para la recolección de demandas, quejas y sugerencias, con reporte de atención a las mismas.	Sistemas de operación para la recolección de demandas, quejas y sugerencias, con reporte de atención a las mismas.
Resultado				
1.1.9 Mejora de los servicios prestados.	1.1.9 ¿Existe mejora en los servicios que se están prestando?	No se cuenta con información.	Existe una estrategia documentada para la mejora de los servicios que se están prestando.	Existen acciones documentadas para la mejora de los servicios que se están prestando.
EVIDENCIA		No cuenta con información evidencia.	Documento que contiene la estrategia para la mejora de los servicios que se están prestando.	Documento que contiene las acciones y resultados para la mejora de los servicios que se están prestando.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.1 MUNICIPIO ADMINISTRADO CON RESPONSABILIDAD Y CALIDAD				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.1	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VERDE
1.1.10 Eficacia respecto a las metas.	1.1.10 ¿Cuál es la proporción de metas y objetivos alcanzados en relación a los planeados?	No existe ninguna evidencia de alcanzar eficiencia con respecto a las metas del municipio.	Existe un plan general con metas y objetivos, pero no se cuenta con el sistema de evaluación y seguimiento que permita monitorear los programas y proyectos específicos.	Existe un plan estructurado con objetivos, estrategias, metas y mecanismos de evaluación y verificación de logros y se cumplen por lo menos el 60% de los objetivos y metas.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Programa Operativo Anual (POA) o presupuesto programático.	Programa Operativo Anual (POA) o presupuesto programático.
Resultado				
1.1.11 Vinculación entre el avance programático y el ejercicio de los recursos.	1.1.11 ¿Cuál es el avance programático en relación a los recursos presupuestales?	Se tiene un desfasamiento mayor al 20 %.	Se tiene un desfasamiento menor al 20% y mayor al 10%.	Se tiene un desfasamiento menor o igual al 10%.
EVIDENCIA		Revisar la Cuenta Pública del período o el Plan de Ejercicio Presupuestal o el Programa Operativo Anual o el Presupuesto calendarizado original (de inicio de período).	Revisar la Cuenta Pública del período o el Plan de Ejercicio Presupuestal o el Programa Operativo Anual o el Presupuesto calendarizado original (de inicio de período).	Revisar la Cuenta Pública del período o el Plan de Ejercicio Presupuestal o el Programa Operativo Anual o el Presupuesto calendarizado original (de inicio de período).
Resultado				
1.1.12 Mecanismos de verificación de impactos sociales de políticas y programas.	1.1.12 ¿Se cuenta con mecanismos de verificación de impactos sociales de políticas y programas?	No se tienen mecanismos.	Se cuenta con planes y programas, pero no son sometidos a control y evaluación.	Se valida periódicamente a través de mecanismos de evaluación social y son sometidos a control y evaluación (encuestas, comités o consejos mixtos o ciudadanizados, ONG's).
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Informes que incluyan los resultados de los mecanismos implementados.	Informes que incluyan los resultados y el seguimiento de los mecanismos implementados.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.1 MUNICIPIO ADMINISTRADO CON RESPONSABILIDAD Y CALIDAD				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.1	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	V E R D E
1.1.13 Sistema de Gestión de la Calidad.	1.1.13 ¿Se cuenta con un Sistema de Gestión de la Calidad?	No se cuenta con ningún Sistema de Gestión de la Calidad.	Se cuenta con un Sistema de Gestión de la Calidad sólo en una o algunas de las áreas de la administración municipal.	Todas las áreas de la administración municipal cuentan con un Sistema de Gestión de la Calidad.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Proyecto específico, Manual de Procedimientos y resultados de auditorías.	Plan Maestro, Manual de Procedimientos y resultados de auditorías, reportes periódicos del avance del programa, acciones realizadas.
Resultado				

INDICADOR	ROJO	AMARILLO	VERDE
1.1 MUNICIPIO ADMINISTRADO CON RESPONSABILIDAD Y CALIDAD.	No existen mecanismos de planeación, programación, control y evaluación de las actividades del Municipio.	Se cuenta con planes y programas pero no son sometidos a control y evaluación.	La administración está regulada por manuales de organización y procedimientos administrativos. Los planes y programas son sometidos a control y evaluación de resultados formales y sociales.
Ubicación del Indicador			

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.2 MUNICIPIO ASOCIADO Y VINCULADO				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.2	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	V E R D E
1.2.1 El Municipio promueve la vinculación y coordinación con alguna instancia de gobierno estatal y/o federal.	1.2.1 ¿El Municipio promueve la vinculación y coordinación con alguna instancia de gobierno estatal y/o federal?	No promueve ningún tipo de vinculación con alguna instancia de gobierno estatal y/o federal.	El municipio promueve acciones esporádicas de vinculación y coordinación con instancias federales y/o estatales, sin seguimiento.	El municipio lleva a cabo continuamente acciones de vinculación y coordinación con instancias federales y/o estatales y da seguimiento a los acuerdos.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Oficios de invitación o actas o minutas o acuerdos de las reuniones.	Convenios firmados con entidades y dependencias estatales y/o federales, calendario de reuniones, cuadro de seguimiento y avance, minutas de acuerdos, informe de actividades.
Resultado				
1.2.2 Periodicidad de reuniones con las instancias del gobierno federal o estatal, con gobiernos de municipios circundantes, con alguna asociación municipal, con instituciones educativas, con organizaciones de la sociedad civil.	1.2.2 ¿Se programan y realizan reuniones periódicas con las instancias del gobierno federal, estatal, gobiernos de Municipios circundantes, alguna asociación municipal, instituciones educativas, organizaciones de la sociedad civil?	Una vez al año y por iniciativa de la otra instancia.	Se realizan con poca frecuencia, es decir, no más de dos al año y sin un registro del seguimiento.	Se realizan reuniones con las instancias enunciadas, por lo menos tres veces al año. El municipio está vinculado y asociado activamente con los otros ámbitos de gobierno, a través de acciones y resultados que impactan positivamente en sus servicios a la ciudadanía.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Invitaciones a las reuniones, agendas de las sesiones (orden del día) minutas de acuerdos.	El municipio deberá mostrar los siguientes documentos: calendario de reuniones con las instancias enunciadas, oficios de invitación, orden del día, minutas de las reuniones, agendas, acciones generadas (oficios de vinculación), mecanismos de seguimiento a los acuerdos y compromisos institucionales, informe de actividades.
Resultado				
1.2.3 Tipo de acuerdos o acciones de coordinación con otros municipios.	1.2.3 ¿Tiene algún tipo de vinculación con otros municipios?	No existe vinculación.	Se llevan a cabo reuniones de vinculación intermunicipal.	Se realizan reuniones intermunicipales. El municipio está vinculado y asociado activamente con otros municipios y se establecen acciones y resultados que impactan en los servicios a la ciudadanía.
EVIDENCIA		No cuenta con evidencia.	Oficios de invitación o actas o minutas o acuerdos de las reuniones.	El municipio deberá mostrar los siguientes documentos: calendario de reuniones con las instancias enunciadas, oficios de invitación, orden del día, minutas de las reuniones, agendas, acciones generadas (oficios de vinculación), mecanismos de seguimiento a los acuerdos y compromisos institucionales, informe de actividades, Acta de Acuerdos aprobada por el Ayuntamiento.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.2 MUNICIPIO ASOCIADO Y VINCULADO				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.2	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VERDE
1.2.4 El Municipio promueve la vinculación con instituciones educativas, organismos de la sociedad civil e iniciativa privada.	1.2.4 ¿El Municipio promueve la vinculación con instituciones educativas, organismos de la sociedad civil e iniciativa privada?	No promueve ningún tipo de vinculación.	El municipio promueve acciones esporádicas de vinculación, sin seguimiento.	El municipio lleva a cabo continuamente acciones de vinculación y da seguimiento a los acuerdos.
EVIDENCIA		No cuenta con evidencia.	Oficios de invitación o actas ó minutas ó acuerdos de las reuniones.	El municipio deberá mostrar los siguientes documentos: convenios firmados, calendario de reuniones, cuadro de seguimiento y avance, minutas de acuerdos, informe de actividades.
Resultado				

INDICADOR	ROJO	AMARILLO	VERDE
1.2 MUNICIPIO ASOCIADO Y VINCULADO.	No han desarrollado acciones con otros órdenes de gobierno y/o gobiernos municipales para atender asuntos de interés común.	Existen algunas acciones aisladas de cooperación con otros órdenes de gobierno y/o gobiernos municipales. El Ayuntamiento decidió integrarse a alguna asociación de municipios.	Existen estrategias de cooperación con otros órdenes de gobierno y/o gobiernos municipales que han logrado tener un impacto regional. El municipio participa activamente en alguna asociación municipal.
Ubicación del Indicador			

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.3 MUNICIPIO CON SISTEMA PROFESIONAL DE SERVIDORES PÚBLICOS				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.3	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	V E R D E
1.3.1 Procedimiento de reclutamiento profesionalizado.	1.3.1 ¿Se cuenta con un procedimiento de reclutamiento, selección y contratación estandarizado e institucionalizado?	No hay sistema.	Hay algún proceso en la materia.	Se cuenta con un procedimiento transparente y estandarizado.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Contar con un procedimiento (fuentes de reclutamiento, perfiles de puesto o manuales de organización).	Manual de Procedimientos estandarizado.
Resultado				
1.3.2 Programa (subsistema) Anual de Capacitación.	1.3.2 ¿Se cuenta con un mecanismo de certificación de servidores públicos con orientación al mejoramiento del desempeño?	No se cuenta con programa.	Hay algunas acciones proyectadas en la materia.	Sí se cuenta con un programa y éste se cumple regularmente.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Diagnóstico situacional y un programa (subsistema) de capacitación.	Programa de capacitación institucionalizado (constancias).
Resultado				
1.3.3 Sistema de desarrollo y promoción de servidores públicos.	1.3.3 ¿Se cuenta con un sistema de desarrollo y promoción de los servidores públicos?	No hay sistema.	Hay algún proceso en la materia.	Se cuenta con un sistema transparente y estandarizado de evaluación del desempeño del personal.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Lineamientos o reglamento sobre el desarrollo y la promoción.	Programa y registro de las promociones, acorde a los lineamientos.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.3 MUNICIPIO CON SISTEMA PROFESIONAL DE SERVIDORES PÚBLICOS				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.3	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VERDE
1.3.4 Sistema de evaluación del desempeño.	1.3.4 ¿Se cuenta con un sistema de evaluación del desempeño?	No hay.	Hay algún procedimiento en la materia.	Se cuenta con un sistema transparente y estandarizado.
EVIDENCIA		No hay procedimiento.	Medición de resultados o satisfacción de usuarios (internos o externos).	Medición de resultados transparente y satisfacción de usuarios internos y externos.
Resultado				
1.3.5. Sistema de reconocimientos.	1.3.5 ¿Se cuenta con un sistema de reconocimientos?	No hay sistema de reconocimientos.	Hay algún proceso en la materia.	Se otorgan reconocimientos de manera periódica en relación al procedimiento.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Reportes (actas, oficios, notas periodísticas, varios).	Mostrar lineamientos de operación y registro de reconocimientos otorgados.
Resultado				
1.3.6 Perfiles de puestos.	1.3.6 ¿Se cuenta con perfiles de puestos?	No se cuenta.	Sólo algunos perfiles de puestos.	Se cuenta con el 100 % de los perfiles de puestos.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Mostrar los perfiles de puestos.	Mostrar plantilla de personal y todos los perfiles de puestos.
Resultado				

INDICADOR	ROJO	AMARILLO	VERDE
1.3 MUNICIPIO CON SISTEMA PROFESIONAL DE SERVIDORES PÚBLICOS.	No existen criterios profesionales para el reclutamiento de personal.	El personal que contrata el Municipio se apega a un perfil de puesto.	El municipio cuenta con un manual donde se especifica el perfil profesional, el método de incorporación de sus servidores públicos y los sistemas de capacitación y evaluación.
Ubicación del Indicador			

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.4 MUNICIPIO PARTICIPATIVO				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.4	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VER DE
1.4.1 Sistema de participación democrática.	1.4.1 ¿Se cuenta con un comité de planeación municipal?	No hay evidencia.	Hay algún proceso en la materia.	Sí se cuenta con un comité de planeación municipal en función.
EVIDENCIA		No tener el comité.	Acta de instalación del comité y programa de sesiones.	Acta de instalación, programa de sesiones, actas de las sesiones, estructuramiento del comité, seguimiento de acuerdos, con mayoría de participación social en el mismo.
Resultado				
1.4.2 Número y tipo de órganos de participación ciudadana.	1.4.2 ¿Cuáles son las comisiones y/o consejos existentes en el municipio?	No hay.	Existen comisiones o consejos no reglamentados.	Existen comisiones y/o consejos reglamentados.
EVIDENCIA		No hay.	Acta de instalación de comités y/o consejos.	Acta de instalación, programa de sesiones, actas de las sesiones, estructuramiento del comité y/o consejo, seguimiento de acuerdos, con participación social en el mismo.
Resultado				
1.4.3 Mecanismos de consulta ciudadana para la aplicación de políticas y programas.	1.4.3. ¿Se cuenta con procedimientos de consulta ciudadana para la planeación y seguimiento de políticas y programas?	No hay procedimientos.	Existen procedimientos de consulta ciudadana para la planeación de algunas políticas y programas.	Existen procedimientos de consulta ciudadana para la planeación de políticas y programas.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Procedimientos documentados.	Convenios, convocatorias, listas de asistencia, seguimiento de acuerdos, etc.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.4 MUNICIPIO PARTICIPATIVO				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.4	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	ROJO	AMARILLO	VERDE
1.4.4 Área o instancias promotoras de la participación ciudadana.	1.4.4 ¿Se cuenta con áreas o instancias promotoras de la participación ciudadana?	No existe instancia.	Existen acciones para apoyar la organización ciudadana en diversas áreas administrativas (promoción para la formación de comités, asesoría para participar en programas sociales) y algunas campañas de participación en acciones de interés público (campañas de salud, ecológicas, culturales, etc.)	Existe una dirección o institutos mixtos de promoción de la participación ciudadana en la planeación, ejecución de proyectos, contraloría social y evaluación por sondeos, con un programa de difusión, capacitación y evaluación social, con metodologías de apoyo (planeación participativa, coinversión, evaluación social, resolución de conflictos, etc.)
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Reporte de acciones.	Plan de trabajo, organigrama, funciones, programa de actividades, reporte de acciones.
Resultado				
1.4.5 Vinculación con organizaciones de la sociedad civil.	1.4.5 ¿Tiene algún tipo de vinculación con organizaciones de la sociedad civil? ¿De qué tipo?	No se tiene relación.	Se han detectado algunas organizaciones y se tienen contactos, pero no acciones.	Se cuenta con un padrón, se han realizado convenios y desarrollado proyectos con organizaciones de la sociedad civil (coinversión, desarrollo social, etc.).
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Listado.	Registro de proyectos y convenios.
Resultado				
1.4.6 El Municipio lleva a cabo consultas ciudadanas para la evaluación de la gestión.	1.4.6 ¿Lleva a cabo el municipio consultas ciudadanas para la evaluación de su gestión?	No se realizan consultas.	Se realizan sondeos o encuestas por el gobierno municipal para medir el impacto de programas sociales y eficacia y calidad de trámites y servicios.	Se realizan diversos tipos de consulta (sondeos, encuestas, foros ciudadanos, grupos de enfoque) con metodología estadística realizadas por el gobierno o por externos (empresas, organismos de la sociedad civil) para medir la percepción de buen gobierno, confiabilidad, impacto de la política social, programas y políticas (urbanización, apoyo al sector privado, etc.) y se derivan acciones de mejora con base en los resultados.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Resultados de las encuestas o reporte de actividades.	Informe de resultados, elaboración del plan de mejora.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.4 MUNICIPIO PARTICIPATIVO				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.4	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VERDE
1.4.7 Órganos y mecanismos de contraloría social.	1.4.7 ¿Se cuenta con órganos y mecanismos de contraloría social? ¿De qué tipo? ¿En qué inciden?	No hay órganos ni mecanismos.	Existen órganos de vigilancia especificados en reglas de operación, con funciones definidas.	Existen comisiones de contraloría social capacitadas y reglamentadas en los consejos ciudadanos u órganos específicos de vigilancia de políticas públicas (de procesos críticos como licitaciones, vigilancia de programas sociales, de seguridad pública, transparencia, obra pública).
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Registro de integrantes y funciones.	Programa de trabajo, reportes, quejas, denuncias atendidas y seguimiento, en su caso, de las sanciones.
Resultado				
1.4.8 Procedimiento de atención ciudadana a peticiones, quejas, denuncias y sugerencia ciudadanas con seguimiento institucional.	1.4.8 ¿Se cuenta con un procedimiento de atención ciudadana a peticiones, quejas, denuncias y sugerencia ciudadanas con seguimiento institucional?	No hay procedimiento de atención ciudadana, las quejas se reciben directamente por el presidente municipal o funcionarios.	Se tienen mecanismos de recepción (módulo de atención, buzones) y se registran los asuntos en bitácora, sin procedimientos de seguimiento interno, ni estándares de atención.	Se cuenta con un sistema integral: registros (líneas telefónicas, módulos, buzones) sistematización, responsables de recepción, atención y control de asuntos (dirección de participación ciudadana, contraloría interna) estándares de atención (folio de asuntos, recibo al ciudadano, plazo de respuesta).
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Bitácora de registros.	Registro de solicitud, seguimiento y resolución al ciudadano
Resultado				

INDICADOR	ROJO	AMARILLO	VERDE
1.4 MUNICIPIO PARTICIPATIVO.	El Municipio carece de órganos y mecanismos de participación ciudadana en programas y servicios; no cuenta con instancias institucionales para promoverla, ni sistemas de atención a la población.	El Municipio cuenta con un reglamento de participación ciudadana, órganos y mecanismos con reglas de operación de programas y un Consejo que incide en la planeación de procedimientos. Se cuenta con algunas acciones y campañas de apoyo a la participación ciudadana, contactos con OSC, encuestas y mecanismos de atención ciudadana sin procedimientos definidos.	Existen órganos ciudadanos (Comités y Consejos) que inciden en la planeación, control de la ejecución y evaluación de programas y políticas públicas, los cuales están reglamentados y son representativos y democráticos, apoyados por una instancia con procedimientos y metodologías definidas. Se realizan acciones con OSC y se tiene un sistema de atención ciudadana integral con Manual de operación.
Ubicación del Indicador			

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.5 MUNICIPIO FISCALMENTE RESPONSABLE				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.5	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VERDE
1.5.1 Sistema propio de recaudación.	1.5.1 ¿Se cuenta con un sistema de recaudación propio?	No hay un sistema estructurado como tal.	Se cuenta con diversos elementos que no se encuentran integrados en un sistema.	Se cuenta con un sistema integrado con diversos elementos que son monitoreados para mejoramiento de su eficiencia, y que incluye programas extraordinarios.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	La recaudación se da sin un sistema integral.	Existe evidencia documental de un sistema integral de recaudación y mecanismos de evaluación y control.
Resultado				
1.5.2 Autonomía financiera.	1.5.2 ¿Cuál es la proporción de los ingresos propios contra los ingresos totales?	Menos del 25% de sus recursos son propios.	Entre el 25% y hasta el 30% de sus recursos son propios.	Más del 30% de sus recursos son propios.
EVIDENCIA		Cuenta Pública municipal del año inmediato anterior.	Cuenta Pública municipal del año inmediato anterior.	Cuenta Pública municipal del año inmediato anterior.
Resultado				
1.5.3 Porcentaje del presupuesto destinado al pago de deuda.	1.5.3 Porcentaje del presupuesto destinado al pago de deuda.	Más del 15% del gasto total se destina al pago de la deuda.	Entre el 7% y el 15% del gasto total se destina al pago de la deuda.	Hasta el 7% del gasto total se destina al pago de la deuda.
EVIDENCIA		Cuenta Pública municipal del año inmediato anterior.	Cuenta Pública municipal del año inmediato anterior.	Cuenta Pública municipal del año inmediato anterior.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.5 MUNICIPIO FISCALMENTE RESPONSABLE				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.5	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VERDE
1.5.4 Evolución de los ingresos propios por predial.	1.5.4 ¿Cuál es el comportamiento de la recaudación por impuesto predial del año inmediato anterior en comparación al año previo?	Se mantuvo o se disminuyó el nivel de recaudación en relación al período anterior.	Tuvo un crecimiento en términos nominales, pero no en términos reales. La base de contribuyentes fue la misma, no se incrementó.	Se incrementaron los ingresos en términos reales y se incrementó la base de contribuyentes.
EVIDENCIA		Las cuentas públicas de los dos años anteriores.	Las cuentas públicas de los dos años anteriores.	Las cuentas públicas de los dos años anteriores.
Resultado				
1.5.5 Evolución de los ingresos por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.	1.5.5 ¿Cuál es el comportamiento de los ingresos por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, de los dos ejercicios anteriores?	El monto de los ingresos por este concepto se mantuvo igual o menor al período anterior.	Se incrementó el monto en términos nominales con respecto al período anterior.	Se incrementó el monto de los ingresos por este concepto en términos reales y además se obtuvieron ingresos por impuestos, bienes y/o servicios nuevos.
EVIDENCIA		Las cuentas públicas de los dos años anteriores.	Las cuentas públicas de los dos años anteriores.	Las cuentas públicas de los dos años anteriores.
Resultado				
1.5.6 Registros actualizados de predial.	1.5.6 ¿Se cuenta con registros actualizados de predial?	No existen registros de predial.	Existen registros de predial no actualizados.	Existen registros de predial actualizados.
EVIDENCIA		No cuenta con información evidencia.	Ultima versión del registro de predial con una antigüedad mayor a tres años.	Registro de predial de los tres años anteriores.
Resultado				

INDICADOR	ROJO	AMARILLO	VERDE
1.5 MUNICIPIO FISCALMENTE RESPONSABLE.	No existen sistemas de recaudación y catastro.	Existe un catastro no actualizado y el cobro de impuestos, derechos (agua, alumbrado, etc.) y otras contribuciones es deficiente.	Existe un catastro actualizado con valores unitarios reales. La captación por sus impuestos, derechos (agua, alumbrado, etc.) y otras contribuciones es eficiente.
Ubicación del Indicador			

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.6 MUNICIPIO LÍDER EN PROTECCIÓN CIVIL Y PROMOTOR DE LA CULTURA DE PROTECCIÓN CIVIL				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.6	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VER DE
1.6.1 Sistema municipal de Protección Civil en operación.	1.6.1 ¿Existe un sistema municipal de Protección Civil en operación que contemple: unidad municipal, centro de operaciones de emergencia, integración de grupos voluntarios y marco normativo?	No está constituido	Existe un sistema municipal de Protección Civil, sin contar con alguno o algunos de los requerimientos para su conformación.	Existe un sistema municipal de Protección Civil y cuenta con todos los requerimientos.
EVIDENCIA		No cuenta con respaldo documental.	Se cuenta con respaldo documental de alguno(s) de los requerimientos (actas, minutas, reportes, plan de trabajo, campañas, reporte de actividades, etc.).	Se cuenta con respaldo documental de todos los requerimientos (actas, minutas, reportes, plan de trabajo, campañas, reporte de actividades, etc.).
Resultado				
1.6.2 Consejo municipal de Protección Civil.	1.6.2 ¿Se cuenta con el Consejo Municipal de Protección Civil?	No existe.	Se integró e instaló el Consejo Municipal de Protección Civil, pero sesionó menos de dos veces al año.	Se integró e instaló el Consejo Municipal de Protección Civil y sesiona cuando menos dos veces al año.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Se cuenta con acta de instalación del consejo municipal y acta de sesión (en su caso).	Se cuenta con acta de instalación del consejo municipal y las actas correspondientes.
Resultado				
1.6.3 Área responsable de Protección Civil.	1.6.3 ¿Se cuenta con la unidad municipal de Protección Civil?	No se cuenta.	Se cuenta con la unidad municipal de Protección Civil, pero carece de recursos humanos, materiales y financieros para su operación.	Se cuenta con la unidad municipal de Protección Civil con recursos humanos, materiales y financieros para su operación.
EVIDENCIA		No cuenta con documentación.	Constancia que acredite su existencia.	Constancia que acredite su existencia, cuenta pública, organigrama, inventario, planes y programas.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.6 MUNICIPIO LÍDER EN PROTECCIÓN CIVIL Y PROMOTOR DE LA CULTURA DE PROTECCIÓN CIVIL				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.6	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VER DE
1.6.4 Personal capacitado y actualizado en materia de Protección Civil.	1.6.4 ¿Se cuenta con personal capacitado y actualizado en materia de Protección civil?	No cuenta con personal capacitado.	Cuenta con personal capacitado, pero no está actualizado en materia de Protección Civil.	Cuenta con personal capacitado y actualizado en materia de Protección Civil.
EVIDENCIA		No cuenta con documentación.	Plantilla de personal y su expediente.	Plantilla de personal con su expediente y constancias de capacitación actualizadas (máximo de 2 años).
Resultado				
1.6.5 Reglamento de Protección Civil.	1.6.5 ¿Se cuenta con Reglamento de Protección Civil?	No hay reglamento.	Existe el Reglamento, pero no se aplica.	Existe el Reglamento y se aplica.
EVIDENCIA		No cuenta con el documento correspondiente.	Presentación del Reglamento.	Presentación del Reglamento, resoluciones y acuerdos del área de Protección Civil.
Resultado				
1.6.6 Programas operativos en materia de Protección Civil.	1.6.6 ¿Se cuenta con programa municipal de protección civil y plan municipal de contingencia?	No hay programa.	Se cuenta de manera parcial con los programas municipales de Protección Civil y con los planes de contingencia.	Cuenta con los programas debidamente estructurados y se le da cumplimiento.
EVIDENCIA		No cuenta con documentación.	Presentación de los programas.	Presentación de los programas y cotejo con acciones y resultados.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.6 MUNICIPIO LÍDER EN PROTECCIÓN CIVIL Y PROMOTOR DE LA CULTURA DE PROTECCIÓN CIVIL				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.6	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	ROJO	AMARILLO	VERDE
1.6.7 Mapa de riesgos.	1.6.7 ¿Se cuenta con mapa municipal de riesgos?	No existe documentación.	Se cuenta con un mapa de riesgos incompleto o no actualizado o, en su caso, únicamente con el diagnóstico municipal de riesgos.	Se cuenta con un mapa municipal de riesgos actualizado.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Mapa de riesgos incompleto o no actualizado.	Mapa municipal de riesgos con su correspondiente cartografía y acta de sesión del consejo municipal en donde se aprueba el mapa municipal.
Resultado				
1.6.8 Puntos de reunión.	1.6.8 ¿Se tienen identificados puntos de reunión para casos de emergencia?	No se han identificado.	Se tienen identificados, pero no se han señalado en ningún documento.	Se identificaron y plasmaron en un documento, además de que reciben mantenimiento continuo.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Croquis.	Croquis, fotografías, señalizaciones.
Resultado				
1.6.9 Esquemas de coordinación en la materia.	1.6.9 ¿Existen convenios en materia de Protección Civil con los otros órdenes de gobierno o con los integrantes del sistema municipal de Protección Civil?	No existen convenios.	Existen acuerdos verbales en la materia, pero no se aplican.	Existen diversos convenios en materia de protección civil con los integrantes del sistema municipal de Protección Civil en los diferentes ámbitos de competencia.
EVIDENCIA		No cuenta con documentación.	Exhibe proyectos de convenios en materia de protección civil.	Convenios y reporte de actividades, etc.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.6 MUNICIPIO LÍDER EN PROTECCIÓN CIVIL Y PROMOTOR DE LA CULTURA DE PROTECCIÓN CIVIL				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.6	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VER DE
1.6.10 Refugios Temporales.	1.6.10 ¿Cuenta con un Catálogo de Refugios Temporales?	No se tienen identificados los lugares que servirán como refugios temporales.	Parcialmente se tienen identificados algunos lugares como refugios, pero no se cuenta con el catálogo.	Se cuenta con un catálogo de refugios temporales.
EVIDENCIA		No se cuenta con documentación.	Listados o proyectos de refugios temporales o catálogo no actualizado.	Catálogo actualizado de refugios temporales.
Resultado				
1.6.11 Difusión de la cultura de Protección Civil en la población.	1.6.11 ¿Cuenta con un programa de difusión de la cultura de Protección Civil?	No cuenta con el Programa.	Impulsa esporádicamente las acciones de Protección Civil entre la población.	Cuenta con un programa permanente de difusión de la cultura de Protección Civil entre la población.
EVIDENCIA		No cuenta con documentación.	Listado de acciones en materia de difusión.	Programa con resultados documentados (reporte de actividades, folletos, fotografías, listado de participantes, etc.).
Resultado				
1.6.12 Grupos de voluntarios (Bomberos, Cruz Roja, grupos de voluntarios, rescatistas, etc.).	1.6.12 ¿Cuenta con grupos de voluntarios?	No se cuenta.	Se encuentran parcialmente identificados algunos grupos de voluntarios del municipio, sin que estén integrados a la unidad municipal de Protección Civil.	Se tienen identificados plenamente a todos los grupos de voluntarios del municipio y están integrados a la unidad municipal de Protección Civil.
EVIDENCIA		No se cuenta con documentación.	Registro y directorio de grupos de voluntarios.	Registro y directorio de grupos de voluntarios, minutas de reuniones.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.6 MUNICIPIO LÍDER EN PROTECCIÓN CIVIL Y PROMOTOR DE LA CULTURA DE PROTECCIÓN CIVIL				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.6	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	ROJO	AMARILLO	VERDE
1.6.13 Programa de simulacros.	1.6.13 ¿Cuenta con un programa de simulacros?	No cuenta con un programa.	Se realizan simulacros de manera esporádica, pero no se hacen con base en un programa.	Se realizan simulacros de manera periódica, con base en un programa.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Presentan algunos reportes, o informes acerca de algún simulacro llevado a cabo.	Cuenta con un Programa de Simulacros.
Resultado				

INDICADOR	ROJO	AMARILLO	VERDE
1.6 MUNICIPIO LÍDER EN PROTECCIÓN CIVIL Y PROMOTOR DE LA CULTURA DE PROTECCIÓN CIVIL.	El Municipio no lleva a cabo funciones de protección civil.	El municipio lleva a cabo algunas tareas de Protección Civil asociadas a otras áreas de la administración pública municipal, sin diferenciar unas y otras.	El municipio cuenta con un marco normativo y una estructura funcional que da vida y operatividad a un sistema municipal de Protección Civil que incluye a grupos voluntarios en la ejecución y vigilancia de acciones y recursos, lo cual le permite ejercer acciones de prevención, auxilio y recuperación ante la presencia de un fenómeno perturbador.
Ubicación del Indicador			

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.7 MUNICIPIO TECNIFICADO Y CON INTERNET				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.7	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	V E R D E
1.7.1 Existencia de software.	1.7.1 ¿Utiliza algún software específico en las áreas de recursos humanos, atención ciudadana, tesorería y catastro?	No se utiliza.	Se utiliza algún software en al menos una de las áreas.	Se utiliza software específico en todas las áreas señaladas.
EVIDENCIA		Ninguna.	Mostrar software en pantalla y reportes del último mes.	Mostrar software en pantalla y reportes del último mes de todas las áreas.
Resultado				
1.7.2 Internet.	1.7.2 ¿Se cuenta y utiliza internet?	No se utiliza internet.	Los usuarios autorizados utilizan internet.	Se cuenta con políticas para el uso de internet y se aplican.
EVIDENCIA		Ninguna.	Listado autorizado de los usuarios que deben utilizar internet e inspección física aleatoria del acceso a internet.	Mostrar la normatividad (criterios, autoridad, sanciones) del uso de internet y acuse de recibo de dicha norma por parte de los usuarios autorizados para el uso de internet.
Resultado				
1.7.3 Equipo de cómputo.	1.7.3. ¿Se cuenta con equipo de cómputo suficiente en las áreas de recursos humanos, atención ciudadana, tesorería, catastro y sistemas de información?	No hay equipo.	El equipo es insuficiente u obsoleto.	El equipo es suficiente y actualizado.
EVIDENCIA		No cuenta con equipo en ninguna de las áreas mencionadas.	Listado del equipo de cómputo asignado a las áreas, con las características mínimas requeridas para su uso, en al menos una de las áreas antes citadas, con verificación física aleatoria.	Listado del equipo de cómputo asignado a las áreas, con las características mínimas requeridas para su uso, en todas las áreas antes citadas, con verificación física aleatoria en cada una de ellas.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.7 MUNICIPIO TECNIFICADO Y CON INTERNET				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.7	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VER DE
1.7.4 Personal capacitado.	1.7.4 ¿Se cuenta con personal capacitado para el manejo del equipo y software para cubrir las necesidades básicas de su área de trabajo (recursos humanos, atención ciudadana, tesorería y catastro)?	No hay personal capacitado.	Parte del personal de alguna de las áreas está capacitado en el manejo de equipo y software para su trabajo.	El personal de todas las áreas mencionadas está capacitado en el manejo de equipo y software para su trabajo.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Acuses de recibo de constancias o listado de asistencia a cursos o talleres, o constancias o minutas de las capacitaciones, para alguna persona de alguna de las áreas mencionadas.	Verificación aleatoria de los expedientes del personal de las diferentes áreas a evaluar para comprobar la capacitación en materia de manejo de equipo y software.
Resultado				
1.7.5 Procesos tecnificados.	1.7.5 ¿Cuenta con procesos tecnificados de las áreas?	No cuenta.	Al menos un área.	Todas las áreas.
EVIDENCIA		Ninguna.	Pantallas, reportes y diagramas de procesos.	Pantallas, reportes y diagramas de procesos de todas las áreas.
Resultado				
1.7.6 Trámites Automatizados.	1.7.6 ¿Cuenta con trámites automatizados?	No cuenta.	Al menos un trámite.	Al menos cuatro trámites.
EVIDENCIA		No requiere evidencia.	Verificación del trámite mediante usuarios simulados.	Verificación de los trámites mediante usuarios simulados.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.7 MUNICIPIO TECNIFICADO Y CON INTERNET				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.7	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VER DE
1.7.7 Portal electrónico municipal.	1.7.7 ¿Se cuenta con portal electrónico municipal actualizado?	No cuenta con portal electrónico municipal.	Cuenta con portal electrónico municipal.	El portal electrónico municipal se actualiza al menos mensualmente y permite la comunicación con el ciudadano.
EVIDENCIA		Ninguna.	Visualización en pantalla del portal electrónico desde un acceso externo al municipio.	Visualización en pantalla del portal electrónico desde un acceso externo al municipio, verificando la comunicación a través de un usuario simulado y verificación de las fechas de actualización.
Resultado				

INDICADOR	ROJO	AMARILLO	VERDE
1.7 MUNICIPIO TECNIFICADO Y CON INTERNET.	El gobierno municipal no utiliza computadoras para el desempeño de sus actividades.	El número de computadoras es insuficiente y la mayor parte del personal carece de capacitación en el tema; cuenta con página web con información básica.	El municipio tiene acceso a internet, cuenta con página web propia que se actualiza periódicamente y sirve para informar al ciudadano y recibir retroalimentación y realiza la mayor parte de sus actividades utilizando herramientas informáticas, para lo cual dispone de personal capacitado.
Ubicación del Indicador			

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.8 MUNICIPIO JURÍDICAMENTE ORDENADO				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.8	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VER DE
1.8.1 Reglamentación adecuada y suficiente.	1.8.1 ¿Se cuenta con reglamentos de tránsito, policía, mercados, panteones, catastro, obras públicas, desarrollo urbano, limpia, rastro, parques y jardines, agua, adquisiciones, protección civil, participación ciudadana, desarrollo urbano, patrimonio y administración?	Se tiene menos del 50% de los reglamentos indispensables.	Se tiene entre un 50% y un 75% de la reglamentación indispensable.	Se tiene más del 75% de la reglamentación indispensable.
EVIDENCIA		Presentar menos del 50% de los reglamentos mencionados, publicados.	Presentar más del 50% y menos del 75% de los reglamentos mencionados, publicados.	Presentar más del 75% de los reglamentos mencionados, publicados.
Resultado				
1.8.2 Grado de formalización de procesos internos.	1.8.2 ¿Cuál es el grado de formalización de los procesos internos?	Los procesos internos no están elaborados.	Los procesos internos están elaborados, pero no están aprobados.	Los procesos internos están elaborados y revisados en su contenido y operación al menos una vez al año y están aprobados.
EVIDENCIA		No requiere evidencia.	Los proyectos de procesos pendientes de aprobación.	Manual de organización y procesos aprobado, cuya última fecha de revisión no exceda de un año.
Resultado				
1.8.3 Acervo jurídico.	1.8.3 ¿Se cuenta con un acervo jurídico mínimo, documental o electrónico?	No se cuenta con acervo jurídico.	Es insuficiente.	Se cuenta con un acervo jurídico mínimo.
EVIDENCIA		No requiere evidencia.	Acervo jurídico integrado por: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución del Estado, Ley Orgánica Municipal o su equivalente.	Acervo jurídico con leyes federales y estatales.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.8 MUNICIPIO JURÍDICAMENTE ORDENADO				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.8	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	ROJO	AMARILLO	VERDE
1.8.4 Área jurídica municipal.	1.8.4 ¿Se cuenta con una oficina o asesor jurídico municipal?	No se cuenta.	Hay asesorías externas.	Se cuenta con una oficina o con asesor jurídico permanente.
EVIDENCIA		No requiere evidencia.	Reporte de actividades.	Organigrama, plan de trabajo y reporte de actividades.
Resultado				
1.8.5 Revisión periódica de los reglamentos.	1.8.5 ¿Se cuenta con un sistema para la revisión periódica de los reglamentos?	No hay revisión.	Hay revisión, pero sin un sistema definido.	Hay un sistema definido para la revisión de los reglamentos al menos una vez en el período constitucional.
EVIDENCIA		No requiere evidencia.	Reporte de actividades y actas de cabildo.	Descripción del sistema, reporte de actividades y/o modificaciones, actas de cabildo y reglamentos publicados.
Resultado				

INDICADOR	ROJO	AMARILLO	VERDE
1.8 MUNICIPIO JURÍDICAMENTE ORDENADO.	Dentro del gobierno municipal no existe Bando de Policía, ni de Gobierno y Reglamento Interior del Ayuntamiento.	Dentro del gobierno municipal existen el Bando de Policía y Gobierno y el Reglamento Interior del Ayuntamiento; pero no están actualizados.	Dentro del gobierno municipal existe el Bando de Policía y Gobierno, un Reglamento Interior del Ayuntamiento y otros reglamentos. Están actualizados y son accesibles a la ciudadanía. Existen mecanismos formales y sociales para combatir la corrupción.
Ubicación del Indicador			

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.9 MUNICIPIO CON VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.9	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	V E R D E
1.9.1 Orientación para el acceso a las instancias de procuración de justicia federal y estatal.	1.9.1 ¿Facilita el municipio el acceso a las instancias de procuración de justicia federal y estatal?	No.	El municipio brinda información incompleta a la población.	El municipio cuenta con medios suficientes para la orientación a la población hacia las instancias de procuración de justicia federal y estatal.
EVIDENCIA		No se requiere evidencia.	Folletos y directorio incompletos.	Directorio actualizado, folletería, información documentada y electrónica y reportes.
Resultado				
1.9.2 Juzgado administrativo municipal o equivalente.	1.9.2 ¿Existe un juzgado administrativo municipal o equivalente?	No existe.	Existe un proyecto o propuesta para su creación.	Sí existe.
EVIDENCIA		No requiere evidencia.	Presentar el proyecto o propuesta de creación por escrito.	Acta de creación, organigrama, nombramientos, plan de trabajo e informe de actividades.
Resultado				
1.9.3 Sistema de quejas y sanciones en contra de servidores públicos municipales.	1.9.3 ¿Se cuenta con un sistema de quejas y sanciones en contra de servidores públicos municipales?	No se cuenta.	Existen acciones aisladas para recabar las quejas y aplicar sanciones.	Existe un sistema permanente para recibir las quejas, instaurar los procedimientos administrativos e imponer sanciones.
EVIDENCIA		No requiere evidencia.	Catálogo de acciones.	Presentar el respaldo documental de la existencia del área administrativa que implementa el sistema.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.9 MUNICIPIO CON VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.9	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	V E R D E
1.9.4 Mecanismos de control de legalidad.	1.9.4 ¿Cuenta con una contraloría municipal?	No hay contraloría municipal.	Existe contraloría municipal.	Existe contraloría municipal y mecanismos para la vigilancia y evaluación ciudadana del gasto (contraloría social).
EVIDENCIA		No requiere evidencia.	Actas, dictámenes, organigrama, nombramientos.	Actas, dictámenes, organigrama, nombramientos, mecanismos de vigilancia y sus resultados.
Resultado				

INDICADOR	ROJO	AMARILLO	VERDE
1.9 MUNICIPIO CON VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO.	Los habitantes del municipio no tienen acceso al Ministerio Público, al Jefe de Paz ni al Tribunal de lo Contencioso Administrativo u Oficialía Conciliadora.	Los habitantes del municipio deben trasladarse a una distancia considerable para acceder a estos mecanismos de impartición de justicia.	Los habitantes tienen acceso fácil y rápido a estos mecanismos de impartición de justicia; se cuenta con contraloría interna y mecanismos de contraloría social.
Ubicación del Indicador			

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.10 MUNICIPIO TRANSPARENTE				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.10	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VER DE
1.10.1 Medios y mecanismos para hacer pública la información.	1.10.1 ¿Cuenta con medios electrónicos para hacer pública la información?	No cuenta con este mecanismo.	Existe página web, pero no se actualiza..	La página web cuenta con los indicadores de gestión mínimos de oficio. (Art. 6o. Constitucional).
EVIDENCIA		No existe.	Fecha de actualización mayor a un mes.	Portal web que muestre los indicadores de gestión mínimos, con fecha de actualización menor a un mes.
Resultado				
1.10.2 Tipo de información que se hace pública.	1.10.2 ¿Qué tipo de información se hace pública? ¿Con qué periodicidad?	No publica.	Cumple con algunos parámetros establecidos en el marco jurídico federal y/o estatal aplicable.	Cumple con lo estipulado en el marco jurídico federal y/o estatal aplicable; es actualizada, oportuna y completa.
EVIDENCIA		No existe.	Listado de cotejo de los parámetros establecidos en la Ley vs. datos publicados (con información incompleta).	Listado de cotejo de los parámetros establecidos en la Ley vs. datos publicados (con información completa).
Resultado				
1.10.3 Órganos de acceso a la información.	1.10.3 ¿Existe órgano de acceso a la información pública municipal?	No cuenta con un órgano de acceso a la información.	Se cuenta con un órgano de acceso.	Cuenta con un órgano de acceso a la información y la normatividad correspondiente.
EVIDENCIA		No existe.	Nombramiento del personal adscrito al órgano de acceso a la información, mobiliario y equipo de apoyo a esta área.	Oficina identificable, además del nombramiento del personal adscrito al órgano de acceso a la información, mobiliario y equipo de apoyo a esta área y normatividad aplicable.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.10 MUNICIPIO TRANSPARENTE				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.10	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VERDE
1.10.4 Sistema de Auditoría, seguimiento y control financiero	1.10.4 ¿Cuál es el sistema de auditoría, seguimiento y control financiero?	No hay sistema	Existe contraloría municipal y acciones y procesos.	Hay un sistema eficiente y adecuado que genera información de forma sistemática y periódica que permite analizar los resultados de la acción de gobierno y detectar áreas críticas.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Reportes.	Resultados de las auditorías.
Resultado				
1.10.5 Accesibilidad a la información de gestión y de interés público.	1.10.5 ¿Cuáles son los requisitos para solicitar información? ¿Cuánto tiempo se tarda en responder a las solicitudes?	No se proporciona información.	Los trámites son muy complicados y tarda más de un mes en dar respuesta.	Mínimos requisitos y la respuesta se proporciona máximo en un mes.
EVIDENCIA		No existe evidencia.	Sólo cuenta con reportes parciales de actividades.	Relación de solicitudes recibidas versus respuestas entregadas en tiempo.
Resultado				
1.10.6 Corrupción.	1.10.6 ¿Se cuenta con algún programa para la detección y el combate de la corrupción?	No hay programa.	Hay acciones y procesos.	Existe un programa y mecanismos para incluir la opinión y las recomendaciones de los ciudadanos contra la corrupción (encuestas, consejos ciudadanos, etc.).
EVIDENCIA		No existe información.	Reporte de actividades.	Programa y reporte de actividades.
Resultado				

INDICADOR	ROJO	AMARILLO	VERDE
1.10 MUNICIPIO TRANSPARENTE	Se proporciona poca información, sin periodicidad establecida, la cual no comprende el uso de recursos ni las áreas críticas, no cuenta con órgano de acceso, ni tienen un sistema de auditoría, seguimiento y control financiero.	Existe contraloría municipal y órganos de comunicación social y de acceso a la información; se publica la información estipulada en la reglamentación de presupuesto y cuenta pública, leyes, reglamentos y trámites, al menos por un medio.	El órgano de comunicación social difunde información del presupuesto y cuenta pública, de programas y áreas críticas, por varios medios, con cobertura amplia y cuenta con un órgano ciudadanizado para el acceso a la información. Los sistemas de auditoría y seguimiento generan información suficiente para detectar áreas críticas y mejorar.
Ubicación del Indicador			

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.11 MUNICIPIO CON FINANZAS SASNAS				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.11	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VER DE
1.11.1 Mecanismos de planificación financiera.	1.11.1 ¿Cuáles son los mecanismos de planificación financiera con que cuenta el municipio?	No hay un sistema estructurado como tal.	Se cuenta con diversos elementos que no se encuentran integrados en un sistema.	Se cuenta con un sistema integrado con diversos elementos que son monitoreados para mejoramiento de su eficiencia y que incluye programas extraordinarios de presupuesto, control y evaluación financiera, clasificador por objeto de gasto, por centro de costo, por unidad administrativa, gasto por proyecto, por proveedor, etc.
EVIDENCIA		No cuenta con información.	Área responsable, reportes de conceptos desarrollados, inventario de productos del sistema.	Área responsable, reportes de conceptos desarrollados, inventario de productos del sistema, reportes específicos, manual de operación del sistema, mecanismos de evaluación financiera, comparativos de avance presupuestal, cuenta pública, reportes de auditorías.
Resultado				
1.11.2 Balance financiero.	1.11.2 ¿Cuenta con un balance financiero?	Se tiene un proceso manual elemental que ofrece la situación de manera general según los requerimientos de los órganos de control. Cuentas Públicas.	No se cuenta con un balance financiero, pero se tienen otros reportes financieros.	Se cuenta con un balance financiero actualizado.
EVIDENCIA		Registros de operaciones financieras, cuenta pública municipal de los dos años anteriores, sin relaciones analíticas.	Registros de operaciones financieras, cuenta pública municipal de los dos años anteriores. Revisar reportes y su periodicidad.	Balance financiero, cuenta pública y relaciones analíticas.
Resultado				
1.11.3 Manejo de deuda.	1.11.3. ¿Cuál es el nivel de deuda, plazos y apalancamiento financiero?	Se tiene un nivel de información elemental.	Se cuenta con un sistema general de control y seguimiento de la evolución y tendencias de la deuda y están concentrada en máximo tres acreedores.	Se cuenta con un sistema de información detallado, así como con una amplia cartera de acreedores que constituyen fuentes potenciales de financiamiento municipal.
EVIDENCIA		Cuenta pública municipal del año inmediato anterior o del año que se pretenda evaluar.	Cuenta pública municipal del año inmediato anterior o del año que se pretenda evaluar, reporte específico del perfil de la deuda.	Cuenta pública municipal del año inmediato anterior o del año que se pretenda evaluar, historiales crediticios, reportes periódicos y/o dictámenes de organismos certificadores.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.11 MUNICIPIO CON FINANZAS SANAS				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.11	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VER DE
1.11.4 Apoyo financiero.	1.11.4 ¿Cuáles son las fuentes alternas para el financiamiento de los programas municipales?	No se tiene un catálogo de fuentes alternativas de financiamiento.	Eventualmente se solicita y obtiene el apoyo de agentes distintos a los tradicionales (federación, estado, Banobras, etc.).	Se cuenta con diversas fuentes de financiamiento de los programas municipales, incluyendo al sector privado y organizaciones sociales diversas en la provisión de servicios.
EVIDENCIA		Cuenta pública municipal del año inmediato anterior o del año que se pretenda evaluar.	Cuenta pública municipal del año inmediato anterior o del año que se pretende evaluar. Reportes anuales.	Cuenta pública municipal del año inmediato anterior o del año que se pretenda evaluar, reportes anuales, actas de cabildo de concesión de servicios, de autorización de deuda, de privatización de servicios, convenios
Resultado				
1.11.5 Autonomía financiera.	1.11.5 ¿Cuál es la proporción de las participaciones y aportaciones en relación con los ingresos totales?	El resultado es mayor o igual a 90%.	El resultado es menor a 90% hasta 70%	El resultado es menor a 70% de participaciones.
EVIDENCIA		Ley de ingresos y cuenta pública municipal del año inmediato anterior.	Ley de ingresos y cuenta pública municipal del año inmediato anterior.	Ley de ingresos y cuenta pública municipal del año inmediato anterior.
Resultado				
1.11.6 Información financiera actualizada.	1.11.6 ¿Se cuenta con información financiera actualizada?	No se cuenta con información actualizada.	Se cuenta con información parcial y no validada.	Se cuenta con información financiera actualizada y validada.
EVIDENCIA		No existe información.	Ley de ingresos, cuenta pública municipal del año inmediato anterior.	Ley de ingresos, cuenta pública municipal del año inmediato anterior.
Resultado				

INDICADOR	ROJO	AMARILLO	VERDE
1.11 MUNICIPIO CON FINANZAS SANAS.	Se tiene una fuerte dependencia de los recursos federales y estatales para el financiamiento de los programas del municipio.	Se tiene una importante dependencia de los recursos federales y estatales para el financiamiento del municipio.	Se tiene una suficiente autonomía para el financiamiento de las actividades municipales.
Ubicación del Indicador			

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.12 MUNICIPIO PROMOTOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.12	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VERDE
1.12.1 Elementos de seguridad por cada 1000 habitantes.	1.12.1 ¿Cuántos elementos de seguridad por cada 1000 habitantes tiene el municipio?	Sin datos.	Información sin actualización anual.	Estadísticas actualizadas.
EVIDENCIA		No cuenta con documentación.	Registro del número de policías.	Registro del número de policías con la estadística poblacional del INEGI.
Resultado				
1.12.2 Índices e identificación de zonas conflictivas.	1.12.2 ¿Se cuenta con índices e identificación de zonas conflictivas?	No se cuenta.	Se cuenta pero de forma incompleta.	Sí se cuenta.
EVIDENCIA		No se cuenta con documentación.	Estadísticas e identificación de zonas conflictivas.	Estadísticas y mapa de zonas conflictivas.
Resultado				
1.12.3 Programa de atención especializada para zonas conflictivas.	1.12.3 ¿Se cuenta con un programa de atención especializada para zonas conflictivas?	No se cuenta.	Existen acciones aisladas de atención especializada para zonas conflictivas.	Se cuenta con programa que implementa acciones integrales para la atención especializada para zonas conflictivas.
EVIDENCIA		No se cuenta con documentación.	Reporte de actividades.	Programa y reporte de actividades.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.12 MUNICIPIO PROMOTOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.12	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	V E R D E
1.12.4 Incidencia de delitos por tipo.	1.12.4 ¿Se cuenta con la información referente a la incidencia de delitos por tipo?	No se cuenta con la información.	Se cuenta pero de forma incompleta.	Se cuenta con información de manera regular.
EVIDENCIA		No cuenta con documentación.	Actas o reportes.	Actas o reportes.
Resultado				
1.12.5 Equipamiento de los cuerpos de seguridad.	1.12.5 ¿Cuentan los elementos de seguridad con el equipo necesario?	No se cuenta con equipo.	Se cuenta con equipo insuficiente.	Se cuenta con equipos de seguridad suficiente.
EVIDENCIA		No se cuenta con inventario ni resguardo.	No se encuentra inventario actualizado ni resguardo.	Se cuenta con inventario actualizado y resguardo.
Resultado				
1.12.6 Programa de capacitación y profesionalización de los cuerpos de seguridad.	1.12.6 ¿Existe un programa de capacitación y profesionalización de los cuerpos de seguridad?	No existe un programa, ni se participa en actividades de capacitación y profesionalización.	Se participa en actividades de capacitación y profesionalización, pero no existe un programa.	Hay programas y acciones periódicas y sistemáticas.
EVIDENCIA		No se cuenta con documentación.	Reporte de actividades y actualización de expedientes.	Programa, reporte de actividades y actualización de expedientes.
Resultado				

DESDE LO LOCAL				
PRIMER CUADRANTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO				
1.12 MUNICIPIO PROMOTOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA				
PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.12	PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA	R O J O	A M A R I L L O	VERDE
1.12.7 Vínculos de coparticipación con la sociedad.	1.12.7 ¿Existen vínculos de coparticipación con la sociedad?	No existen.	Existen, pero de manera informal.	Existen debidamente formalizados.
EVIDENCIA		No existe documentación.	Minutas de trabajo o acuerdos.	Convenios y actas de consejo.
Resultado				
1.12.8 Programas para la prevención de conductas antisociales.	1.12.8 ¿Se operan programas para la prevención de conductas antisociales?	No existen programas.	Existen acciones esporádicas o no se operan los programas.	Existen programas y se operan.
EVIDENCIA		No existe documentación.	Reporte de acciones.	Programa con acciones documentadas.
Resultado				
1.12.9 Programas para medir el nivel de denuncia ciudadana.	1.12.9 ¿Se operan programas para medir el nivel de denuncias ciudadanas?	No existen programas.	Existen acciones esporádicas o no se operan los programas.	Existen programas y se operan.
EVIDENCIA		No existe documentación.	Reporte de acciones.	Programa con acciones documentadas.
Resultado				

INDICADOR	ROJO	AMARILLO	VERDE
1.12 MUNICIPIO SEGURO.	Se cometen una gran cantidad de delitos y la autoridad municipal no realiza acciones para prevenirlos y sancionarlos.	La ciudadanía sabe que la autoridad municipal hace esfuerzos por combatir la delincuencia, pero ésta persiste en la localidad.	Hay una baja incidencia de delitos y la autoridad municipal cuenta con el equipamiento necesario y lleva a cabo acciones para prevenir y combatir la delincuencia.
Ubicación del Indicador			

BIBLIOGRAFÍA

1. Albuquerque, Ayuzabet de la Rosa, "Teoría Organizacional y nuevo institucionalismo en el análisis organizacional" en: *Administración y Organizaciones*, México, UAM, Vol. 4 No. 8, Julio, 2002.
2. Alonso, Gabriel y Jiménez, Juan Carlos, *Fortalecimiento institucional y desarrollo*, Madrid, España, Biblioteca Nueva, 2008.
3. Anaya Cadena, Vicente, *Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.-Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1997.
4. Armenta López, Leonel Alejandro, *La Forma Federal de Estado*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
5. Bazdresch, Miguel y Díaz Montes, Fausto (Compiladores) *El gobierno local del futuro: Nuevo diseño del municipio* Memoria del 3er congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, 11, 12 y 13 de Febrero de 2004, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, IGLOM-Fundación Ford.
6. Bobbio Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, T. I, México, Siglo veintiuno editores, decimosexta edición, 2008, traducción hecha por Crisafio Raúl, García Alfonso y otros.
7. Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.), *Políticas públicas municipales: Una agenda en construcción*, CIDE, México, 2007.
8. Cabrero Mendoza, Enrique, *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, México, NOSTRA Ediciones, 2007.
9. Cámara de Diputados LIX legislatura, *La Constitución del Pueblo mexicano*, Porrúa, México, 2006.
10. Carbonell, Miguel, "El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias" Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003, en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf>.
11. Cardona González, Silvio (compilador) *Construcción de un modelo de apoyo para el fortalecimiento y desarrollo institucional de las administraciones públicas*

- locales*, Bogotá, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, Facultad de Investigaciones, 2004.
12. Centro Nacional de Estudios Municipales, *Historia del municipio en México* (Número 1 de textos municipales), México, 1985.
 13. Chanes Nieto, José, *Política y Administración*, Guanajuato, México, Universidad de Guanajuato-Facultad de Derecho, 2006.
 14. Chanes Nieto José, “Programa de Desconcentración de la Administración Pública Federal” en: *Desconcentración Administrativa*, México, (Colección Seminarios, No. 1)Secretaría de la Presidencia-Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
 15. Colín, Mario, *El municipio Libre*, Toluca, México, Gobierno del Estado de México, 1978.
 16. Delgado Navarro, Juan, “Antecedentes del fortalecimiento municipal en México” en: *de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, México, Octubre-Marzo de 1984, N° 12-13.
 17. Díaz Montes, Fausto *et. al.* (coordinadores) *El Gobierno local del futuro: Nuevo diseño del municipio: Memoria del 3er Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos*, México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México, 2005.
 18. Espejel Mena, Jaime, *Un enfoque gerencial en el desarrollo institucional de la administración pública*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2003.
 19. Flores Vega, Misael, “La administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo” en: *Espacios Públicos*, Vol. 12, No. 24, abril, 2009.
 20. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1968.
 21. Gadsen Carrasco, Carlos, “Descentralización y Desarrollo Local en México” en: Tamayo Flores, Rafael y Hernández Trillo, Fausto, *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?*, México, Tecnológico de Monterrey, 2004.
 22. Gamas Torruco, José, *El Federalismo mexicano*, México, Secretaría de Educación Pública, 1975.

23. Gámas Torruco, José, "Federalismo y Municipalismo" en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, México, Octubre de 1982 a Marzo de 1983, No. 8-9 INAP, México.
24. García Bátiz, Ma. Luisa et. al. *Descentralización e iniciativas locales de desarrollo*, Jalisco, México, Universidad de Guadalajara, 1998.
25. García Del Castillo Rodolfo, "Retos y perspectivas de la administración municipal" en: *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. III, No. 2, México, CIDE, Segundo semestre de 1994.
26. González Oropeza, Manuel, *El Poder Municipal*, en: Cienfuegos Salgado, David y Aispurio Torres, José Rosas (Coordinadores) *El Municipio en Iberoamérica*, Colección: Sistemas de Derecho Comparados, Ed. Laguna-Ayuntamiento del Municipio de Durango, Durango, México, 2003.
27. González Parodi, Gretchen (coord.) *Gobiernos municipales en México*, México, UAM, 2008.
28. Hamilton Alexander, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
29. Hernández Díaz, Ana María, "Relaciones Intergubernamentales" en: *Espacios Públicos*, México, 2006, v.9 No. 18 Agosto de 2006.
30. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal *¿Qué es Agenda Desde lo Local?* En: [http://www.desdelocal.gob.mx/wb/inafed09/que es](http://www.desdelocal.gob.mx/wb/inafed09/que_es) Consultado el día 12 de Octubre de 2011.
31. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal *Agenda desde lo Local: Material de trabajo para su implementación*. Secretaría de Gobernación, recurso electrónico.
32. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *El Federalismo Mexicano (Elementos para su Estudio y Análisis)*, México, Senado de la República LVI Legislatura, 1998, p. 12, consultado en [http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Federalismo Mexicano.pdf](http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Federalismo_Mexicano.pdf) el día miércoles 1 de diciembre de 2010.
33. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Agenda Desde lo Local* México, recurso electrónico en: <http://www.desdelocal.gob.mx/> consultado el día 11 de Enero de 2012.

34. Jepperson, Ronald, "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo" en: Powel, Walter W. y DiMaggio, Paul J. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
35. Kure, Ileana y Sánchez, María Fernanda, "Desarrollo Institucional: Continúa el desafío" en: *Revista Planeación & Desarrollo*, Volumen XXVIII, número 3, Santafé de Bogotá, Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Julio-Septiembre de 1996.
36. *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, documento electrónico consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf> el día 19 de abril de 2012.
37. Macmahon, Arthur W. *Práctica del federalismo: estudios comparados entre países con sistema federal experimentado y nuevas federaciones*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Bibliográfica Argentina, 1955.
38. Martínez Almazán, Raúl, "Fortalecimiento municipal y la reactivación económica" en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, reactivación en los estados y los municipios*, INAP, México, abril-septiembre de 1986 número 22-23.
39. Martínez Cabañas, Gustavo, "Naturaleza y evolución del municipio de México" en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, N° 3, Julio-Septiembre de 1981, México, INAP, recurso electrónico consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/3/adm/adm2.pdf> el día 27 de Junio de 2011.
40. Méndez, José Luis, "Estudio introductorio" en: Wright, Deil Spencer, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
41. Nohlen, Dieter, *Diccionario de ciencia política: teorías, métodos, conceptos*, México, Porrúa-El Colegio de Veracruz, 2006.
42. Olmedo Carranza, Raúl, "Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo" en: Acosta Cazares *et. al.*, *El municipio en México*, México, Archivo General de la Nación, en coedición con el Centro Nacional de Desarrollo Municipal: SEGOB, 1996.

43. Organización de las Naciones Unidas, *Rio Declaration On Environment and Development*, Río de Janeiro, Brasil, 3-14 de Junio de 1992.
44. Organización de las Naciones Unidas, *Programa 21*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales-División para el desarrollo sustentable, 2009, recurso electrónico en: http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/ consultado el día 26 de Diciembre de 2011.
45. Ortega Lomelín, Roberto, *El nuevo federalismo y la descentralización*, México, Porrúa, 1988.
46. Palacios Alcocer, Mariano (coord.) *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México, Miguel A. Porrúa-Senado de la República LIX legislatura, 2003.
47. Pardo, María del Carmen, "La Desconcentración ¿Para qué?" en: *Revista de Administración Pública* No. 67-68, México, INAP, Julio-Diciembre de 1986, p. 44.
48. Paz Cuevas, Cuauhtémoc, *Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*, IGLOM, México, 2005, p. 36.
49. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-1012*, en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf> consultado el día 10 de septiembre de 2011.
50. *Plan Nacional de Desarrollo Urbano (versión abreviada)*, México, Ed. SAHOP-SPP, 1978.
51. Ponce Cumplido, Jaime, "La Desconcentración Administrativa. Estudio teórico-doctrinario" en: *Revista de Administración Pública*, No. 67-68, Julio-Diciembre de 1986, México, INAP.
52. Pontifes Martínez, Arturo, "Relaciones Intergubernamentales" en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, México, 2002, No. 65.
53. Pontifes Martínez, Arturo, "Marco Institucional y Jurídico del Municipio" en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, El Gobierno y la gestión municipal en México; Primera parte*, INAP, México, 2002 No. 64, México.
54. Powell, Walter y DiMaggio, Paul J. (Compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

55. Prats, Yves, *Decentralization et Developpement*, Paris, Francia, Cujas, 1973.
56. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, consultado en: <http://www.rae.es> el día 2 de Marzo de 2011.
57. Rebolledo Herrera, Óscar, “El Marco Jurídico del Municipio en un contexto federalizado” en: Acosta Cazares *et. al.*, *El Municipio En México*, México, Archivo General de la Nación, 1996.
58. Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 2006.
59. Rodríguez, Victoria E., *La descentralización en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
60. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en: http://www.inafed.gob.mx/wb/inafed/inafed_2011_marco_legal consultado el día 31 de diciembre de 2011.
61. Reglas de Operación del Programa Promoción de convenios en materia de justicia en: http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=11 consultado el día 2 de enero de 2012.
62. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en: http://www.inafed.gob.mx/wb/inafed/inafed_2011_marco_legal consultado el día 31 de diciembre de 2011.
63. Rondinelli, Dennis A., y John R. Nellis, “Assessing Decentralization policies in developing countries, public and private roles in urban development: A case for cautious optimism” en: *Development policy review*, 4 (1) 1986, Citado por: Rodríguez, Victoria E.
64. Rosique, José Antonio, “Neoinstitucionalismo y buen gobierno: revalorando las instituciones del espacio público” en: *Revista Buen Gobierno*, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos No. 4, 2008.
65. Salinas de Gortari, Carlos, *Decreto por el que se abroga el diverso por el que se creó el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales que tiene como finalidad el cambio de denominación por el de Centro Nacional de Desarrollo Municipal y la*

- reorientación de sus objetivos*, México, 2 de Noviembre de 1989, Consultado en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/> el día 2 de diciembre de 2011.
66. Sánchez Bernal, Antonio, *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*, México, Academia Jalisciense de Ciencias-Plaza y Valdés, 2008.
67. Sánchez González, José Juan, “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana” en: *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. XVIII, No 1, Primer semestre de 2009.
68. Secretaría de Desarrollo Social, *Diagnóstico Sobre el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias*, México, Agosto de 2008, Dirección General de Análisis y Prospectiva, p. 3, recurso electrónico consultado en: http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/802567/file/Diagnostico_PDZP.pdf el día 22 de abril de 2012.
69. Secretaría de Desarrollo Social, *Observatorio Municipal*, México, 2009, recurso electrónico en: <http://www.observatoriomunicipal.org.mx/> consultado el día: 28 de Diciembre de 2011.
70. Secretaría de Gobernación, *Agenda “Desde lo Local”: Material de Trabajo Para su Implementación*, México, SEGOB, 2011.
71. Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional para el Desarrollo del Federalismo, *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*, México, Porrúa, 2002, en: <http://www.inafed.gob.mx/work/resources/PAF/0000%20Index.pdf> consultado el día 5 de enero de 2012.
72. Secretaría de Gobernación, *Agenda “Desde lo Local”: Material de Trabajo para su implementación*, México, SEGOB, 2011.
73. Secretaría de Gobernación INAFED Impacto del Fondo Metropolitano recurso electrónico consultado en <http://www.e-local.gob.mx/work/sites/ELOCALNew/resources/PDFContent/24118/metropolitano.pdf> el día 21 de abril de 2011.
74. Valencia Carmona, Salvador, “Constitución Municipio y Reforma” en: Valencia Carmona, Salvador (Coord.), *El Municipio en México y el Mundo: Primer*

Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 35.