



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES- ACATLAN

**AGENDA DESDE LO LOCAL COMO MODELO DE
FORTALECIMIENTO Y PLANEACIÓN DEL DESARROLLO
LOCAL 2006 - 2013**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CON ORIENTACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:
RUIZ MÉNDEZ GERMÁN

TUTORA PRINCIPAL
DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR
DR. ADOLFO SÁNCHEZ ALMANZA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
DR. JOSE MARÍA CALDERÓN RODRÍGUEZ
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DR. FAUSTINO MEDARDO TAPIA URIBE
CRIM
DR. MAXIMILIANO GARCÍA GUZMÁN
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, ENERO DE 2018



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

AGENDA DESDE LO LOCAL COMO MODELO DE FORTALECIMIENTO Y PLANEACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL 2006 - 2013

INTRODUCCIÓN

| | |
|--|---|
| La planeación del desarrollo desde lo local..... | 1 |
|--|---|

CAPÍTULO 1

| | |
|--|----------|
| Municipio, descentralización y desarrollo local | 6 |
|--|----------|

| | |
|--|----------|
| 1.1. Municipio, federalismo y desarrollo local..... | 7 |
|--|----------|

| | |
|--|----|
| 1.1.1. El municipio y el desarrollo local..... | 12 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| 1.1.2. Los retos del orden municipal..... | 15 |
|---|----|

| | |
|---|-----------|
| 1.2. Descentralización y desarrollo..... | 18 |
|---|-----------|

| | |
|--|----|
| 1.2.1. Antecedentes del proceso descentralizador mexicano..... | 19 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| 1.2.2. Retos del proceso descentralizador mexicano..... | 23 |
|---|----|

| | |
|--|-----------|
| 1.3. Capacidades institucionales y descentralización..... | 24 |
|--|-----------|

| | |
|--|----|
| 1.3.1. Elementos de capacidades institucionales..... | 26 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| 1.3.2. Capacidades institucionales: elemento clave para el desarrollo local..... | 27 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| 1.3.3. La planeación del desarrollo municipal..... | 28 |
|--|----|

| | |
|--|-----------|
| 1.4. Reflexiones sobre municipio, descentralización y desarrollo local..... | 30 |
|--|-----------|

CAPÍTULO 2

| | |
|--|-----------|
| Agenda Desde lo Local: un modelo para la orientación del desarrollo local | 33 |
|--|-----------|

| | |
|--|-----------|
| 2.1. Modelos de análisis y evaluación de los gobiernos locales..... | 37 |
|--|-----------|

| | |
|---|----|
| 2.1.1. La Agenda 21 y el desarrollo sostenible..... | 38 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| 2.1.2. El papel de lo local: la Agenda Local 21..... | 40 |
|--|----|

| | |
|--|-----------|
| 2.2. El Programa Agenda Desde lo Local: un modelo de fortalecimiento de la planeación del desarrollo municipal..... | 46 |
|--|-----------|

| | |
|--|-----------|
| 2.2.1. Primeros pasos y panorama de cambio: 1992-1999..... | 47 |
| 2.2.2. Nueva visión y puesta en marcha de la ADLL: 2000-2004..... | 48 |
| 2.2.3. Consolidación y cambio: 2004-2013..... | 50 |
| 2.3. Características metodológicas del programa Agenda Desde lo Local..... | 52 |
| 2.3.1. Contenidos temáticos del programa ADLL..... | 54 |
| 2.3.2. Etapas de implementación..... | 56 |
| 2.3.2.1. Incorporación al programa, recepción de documentación y designación de enlace..... | 56 |
| 2.3.2.2. Autodiagnóstico..... | 56 |
| 2.3.2.3. Detección y atención de áreas de oportunidad “rojos”..... | 59 |
| 2.3.2.4. Proceso de verificación..... | 60 |
| 2.3.2.5. Coordinación intergubernamental para el desarrollo local..... | 62 |
| 2.4. Agenda Desde lo Local y orientación del desarrollo: una reflexión final..... | 64 |
| CAPÍTULO 3 | |
| Realidad y acción para el desarrollo desde lo local: esquema de investigación | 67 |
| 3.1. Panorama de la realidad municipal en México..... | 70 |
| 3.1.1. Panorama del desarrollo social en los municipios mexicanos..... | 71 |
| 3.1.2. Gestión y desempeño municipal..... | 75 |
| 3.1.3. Panorama del desarrollo institucional municipal..... | 81 |
| 3.1.4. Reglamentación y planeación municipal..... | 89 |
| 3.2. Gobernanza y planeación estratégica: bases teórico- Metodológicas para el impulso del desarrollo desde lo local..... | 93 |
| 3.2.1. Desarrollo, nueva gobernanza y planeación estratégica..... | 94 |

| | |
|--|------------|
| 3.2.2. Agenda Desde lo Local: planeación estratégica para el impulso del desarrollo local..... | 97 |
| 3.3. Programa ADLL 2006-2013: propuesta metodológica de análisis y evaluación de resultados..... | 101 |
| 3.3.1. Características de recolección de la información..... | 102 |
| 3.3.2. Etapas de análisis y evaluación de resultados..... | 103 |
| 3.4. ADLL 2006-2013: presentación de resultados..... | 108 |
| 3.4.1. ADLL: panorama de participación municipal y estatal 2006-2013..... | 109 |
| 3.4.2. Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno: Índices de evaluación de indicadores y desempeño estatal..... | 115 |
| 3.4.3. Desarrollo Económico Sostenible: Índices de evaluación de indicadores y desempeño estatal..... | 122 |
| 3.4.4. Desarrollo Social Incluyente: Índices de evaluación de indicadores y desempeño estatal..... | 128 |
| 3.4.5. Desarrollo Ambiental Sustentable: Índices de evaluación de indicadores y desempeño estatal..... | 134 |
| 3.4.6. Cruce de cuadrantes ADLL con participación por tipología y zona..... | 140 |
| 3.4.7. ADLL: promedio de evaluación resultados por cuadrantes 2006-2013..... | 144 |
| 3.4.8. Índice Global de Desarrollo Estatal ADLL 2006-2013..... | 146 |
| 3.4.9. ADLL: Índices Globales de Resultados 2006-2013..... | 151 |
| CAPÍTULO 4 | |
| Evaluación del programa ADLL como un modelo de política pública | 154 |
| 4.1. Marco contextual de la evaluación de políticas públicas: desarrollo histórico, conceptos, objetivos e importancia..... | 155 |
| 4.2. Modelo de evaluación de políticas públicas..... | 162 |
| 4.2.1. Características metodológicas: contexto, objetivos, criterios y juicios de valor..... | 163 |

| | |
|---|------------|
| 4.3. Evaluación del programa ADLL como un modelo de política pública..... | 170 |
| 4.3.1. Valoración de hipótesis de trabajo y recomendaciones de política pública..... | 184 |
| CONCLUSIONES..... | 188 |
| ANEXOS | |
| ANEXO 1. Esquema de asociación y participación de las áreas de la administración pública por cuadrante..... | 198 |
| ANEXO 2. Cuadrantes del programa Agenda Desde lo Local..... | 199 |
| ANEXO 3. Parámetros de medición de indicadores..... | 203 |
| ANEXO 4. Formato de esquema de evaluación de parámetros de medición..... | 208 |
| ANEXO 5. Formato de ubicación general de indicadores..... | 209 |
| ANEXO 6. Formato de hoja resumen de indicadores..... | 210 |
| ANEXO 7. Formato de elaboración del plan de fortalecimiento municipal..... | 211 |
| ANEXO 8. Formato de esquema de verificación..... | 212 |
| ANEXO 9. Competencias de las instancias estatales encargadas de coordinar el desarrollo municipal..... | 213 |
| ANEXO 10. Instituciones de educación superior verificadoras ADLL 2005-2013..... | 214 |
| ANEXO 11. Programas federales para la atención de los indicadores del programa ADLL..... | 216 |
| ANEXO 12. Formato de tablero de control y seguimiento..... | 220 |
| ANEXO 13. Mapas generales y por indicadores de pobreza..... | 221 |
| ANEXO 14. Participación anual municipal y estatal ADLL 2006-2013..... | 226 |
| ANEXO 15. Participación municipal por tipologías ADLL 2006-2013..... | 229 |
| ANEXO 16. Participación municipal por zonas ADLL 2006-2013..... | 234 |
| ANEXO 17. Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno: promedios de resultados por indicadores 2006-2013..... | 237 |

| | |
|--|------------|
| ANEXO 18. Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno: resultados estatales 2006-2013..... | 239 |
| ANEXO 19. Desarrollo Económico Sostenible: promedios de resultados por indicadores 2006-2013..... | 242 |
| ANEXO 20. Desarrollo Económico Sostenible: resultados estatales 2006-2013..... | 244 |
| ANEXO 21. Desarrollo Social Incluyente: promedios de resultados por indicadores 2006-2013..... | 247 |
| ANEXO 22. Desarrollo Social Incluyente: resultados estatales 2006-2013..... | 249 |
| ANEXO 23. Desarrollo Ambiental Sustentable: promedios de resultados por indicadores 2006-2013..... | 252 |
| ANEXO 24. Desarrollo Ambiental Sustentable: resultados estatales 2006-2013..... | 254 |
| ANEXO 25. Promedio nacional de resultados por cuadrantes 2006-2013..... | 257 |
| ANEXO 26. Promedio de evaluación de resultados verdes por cuadrantes 2006-2013..... | 260 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 263 |

Agenda Desde lo Local como modelo de fortalecimiento y planeación del desarrollo local 2006-2013

INTRODUCCIÓN

La planeación del desarrollo desde lo local

El incremento de los periodos de crisis económicas internacionales en las últimas décadas configuraron un escenario en el cual se han acrecentado los problemas económicos, políticos y sociales para un gran conjunto de naciones del mundo, condición que reafirma la importancia del Estado como un elemento preponderante para el impulso del desarrollo en todos sus órdenes (Chibba, 2011). El anterior argumento se sustenta, en buena medida, en el distanciamiento de una concepción del desarrollo meramente acumulativa por una de carácter multidimensional en la cual el Estado representa un elemento esencial para la transformación económica y social (Sen, 1997), constituyéndose éste como un componente fundamental para la generación de un Estado de Bienestar¹ que permita interconectar y coordinar las actividades estatales, los mercados y los individuos como elementos del desarrollo (Esping, 1990).

Por lo anterior, resulta de relevancia para el estudio de la Administración Pública, la búsqueda de nuevas fórmulas para alcanzar un desarrollo de carácter multidimensional capaz de hacer frente al aumento de la complejidad de los problemas sociales. Dichas fórmulas, impulsaron desde la década de los años setenta del siglo XX procesos de fortalecimiento de los sistemas de gobierno federales a través de la introducción de procesos de descentralización (Cabrero y Lira, 1992), enfocados principalmente a la transformación de las relaciones intergubernamentales² y a distanciar la gestión estatal de esquemas de acción centralizados (Arellano, *et al.*, 2000; Carrera, 2013).

¹ Sobre su concepto Farge (2007), comenta: "El Estado de bienestar se define como una serie de disposiciones legales que dan derecho a los ciudadanos a percibir prestaciones de seguridad social obligatoria y a contar con servicios estatales organizados (en el campo de la salud y de la educación, por ejemplo), en una amplia variedad de situaciones definidas, como de necesidad y contingencia." (Farge, 2007:48).

² Pontifes (2002), precisa: "Las relaciones intergubernamentales (RIG), se definen como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno." (Pontifes, 2002:43).

Bajo tal contexto, se ha destacado que un proceso de descentralización efectivo, apto de generar las condiciones necesarias para enfrentar los retos del mundo globalizado, requiere obligadamente de la integración del nivel local en la agenda de desarrollo de los Estados nacionales y el fortalecimiento de los gobiernos locales (Taipale, 2004). Tal importancia radica en el hecho de que el nivel local, y los gobiernos locales que se constituyen en éste, establecen factores determinantes para la planeación del desarrollo, ya que éstos se posicionan como las entidades receptoras de la descentralización al representar los espacios donde se materializan las realidades económicas,³ sociales y ambientales (Ziccardi, 2000), condición por la cual los procesos de descentralización y la orientación del desarrollo desde lo local cobran un papel preponderante para el éxito o fracaso de su logro (Taipale, 2004).⁴

Aunado a lo anterior, México es un país de altos contrastes y retos nacionales-sociales por atender en la configuración e integración del espacio público local, éste debe estar en constante rediseño de políticas públicas para atender la complejidad de implementar acciones coordinadas en un sistema federalizado conformado por 2,456 municipios con condiciones no homogéneas entre los municipios, e incluso entre las entidades federativas (PNUD, 2014).

En virtud de lo anterior, el análisis de las fórmulas para impulsar el desarrollo desde lo local, mediante procesos y programas de descentralización estratégica orientados a través de los gobiernos locales, se constituye como un área de interés para el estudio de la Administración Pública y del desarrollo en México, partiendo del análisis de este proceso desde la base del municipio mexicano y sus órganos de gobierno. En México, el municipio adopta una especial relevancia al constituirse como la célula básica de la organización político-administrativa, territorial y social, por tanto, un elemento estratégico para impulsar el desarrollo local y nacional⁵ (Enríquez, 2008), a pesar de ello, los gobiernos municipales

³ Cabrero (2005), apunta en este sentido: "Si bien el desarrollo local depende en buena parte de las empresas del territorio, indudablemente que las autoridades locales desempeñan también un papel muy relevante." (Cabrero, 2005:44).

⁴ Como señala Taipale (2004): [...] la realidad es que los gobiernos locales, en particular las principales ciudades son motores o barreras para el desarrollo." (Taipale, 2004:20).

⁵ Al respecto Guillén (2008), precisa: "El desarrollo local, por supuesto, es también desarrollo nacional, no solo como fundamento operativo, sino como actor y autor de iniciativas originales; además, en calidad de finalidad última del desarrollo, en la medida que se vincula con personas y necesidades sociales concretas." (Guillen, 2008:11).

mexicanos se desenvuelven en un escenario de fragilidad institucional producto de la tendencia centralista aún persistente en el federalismo mexicano (Merino, 1998), condición que ha obstaculizado el fortalecimiento de las capacidades de éstos para atender las demandas y problemas públicos, por tanto, para constituirse como verdaderos agentes estratégicos en la planeación y conducción del desarrollo (Del Castillo, 1994; Arellano, *et al.*, 2011).

Derivado de tal contexto, el objetivo general de la investigación se centró en el análisis de los resultados de implementación y evaluación del modelo del programa Agenda Desde lo Local (ADLL), del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), como un programa de política pública capaz de incidir en el impulso y orientación de la planeación del desarrollo desde la esfera municipal, constituyendo para ello una agenda conformada por cuatro ejes que cubren una serie de aspectos considerados básicos para el impulso del desarrollo local.⁶ Con base en tal objetivo central, se generaron tres cuestionamientos que guiaron el desarrollo de la investigación:

1. ¿Cuál ha sido el desarrollo y papel del municipio como orden de gobierno dentro del Sistema Federal Mexicano?
2. ¿Qué elementos configuran la capacidad de los municipios para desarrollar e impulsar su acción pública en beneficio de la planeación del desarrollo local?
3. ¿Cómo contribuye el modelo del programa ADLL al fortalecimiento de la planeación municipal y al impulso del desarrollo desde la esfera local?

Para dar respuesta a dichas interrogantes, se constituyó la siguiente hipótesis de trabajo: “Mediante la implementación del programa Agenda Desde lo Local (Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local), se fortalece la planeación y gestión desde el gobierno municipal porque permite impulsar los aspectos mínimos del desarrollo local”.

⁶ Siendo éstos: 1. Desarrollo institucional para un buen gobierno; 2. Desarrollo económico sostenible; 3. Desarrollo social incluyente; y 4. Desarrollo ambiental sustentable (INAFED, 2012).

Con base en lo anterior, el análisis de la investigación se posicionó de manera particular en la relevancia del desarrollo municipal en el contexto del fortalecimiento del federalismo mexicano a través de los procesos de descentralización y su impacto en las capacidades necesarias para la conducción del entorno en el que se desenvuelven las acciones municipales, contexto en el cual el programa ADLL se constituye como un modelo metodológico de diagnóstico de las condiciones básicas o mínimas necesarias para fortalecer la planeación de los aspectos vinculados al desarrollo, ya que posibilita la detección de las áreas de oportunidad de la institución municipal, y su administración pública, con el fin de que este orden, diseñe y priorice sus acciones con un enfoque de planeación estratégica orientada al desarrollo, considerando para ello temas de gran relevancia para las políticas y la gestión pública como son las capacidades institucionales, la eficiencia y transparencia de las finanzas municipales así como las relaciones inter e intragubernamentales, a través de la coordinación de los tres órdenes de gobierno para la alineación de las acciones gubernamentales.

Siendo así, la estructura de análisis de la investigación se generó en cuatro capítulos. El capítulo primero aborda el estudio de la relación entre el municipio, la descentralización y el desarrollo, ello a través de una óptica que parte de los principales antecedentes, ámbitos de influencia y retos para la configuración de estos componentes como elementos clave para el ámbito local, considerando en dicho contexto, a la construcción de capacidades institucionales como un elemento básico para las estrategias y orientación de la planeación del desarrollo local.

Por su parte, el capítulo segundo analiza al programa Agenda Desde lo Local (ADLL), como un modelo de gestión para el fortalecimiento y orientación de la planeación del desarrollo local, por lo cual se aborda el estudio del marco que fundamenta sus principios, la Agenda 21 y la Agenda Local 21, los principales antecedentes del programa ADLL, así como los principales elementos, ejes de estudio y características metodológicas que conforman al mismo.

El capítulo tercero presenta el esquema de investigación y resultados de análisis de la implementación del programa ADLL en el periodo 2006-2013, para lo cual, inicialmente se presenta un panorama de la realidad de los municipios en México como justificación para la acción e impulso del desarrollo a través de la gobernanza y planeación estratégica inherentes al programa ADLL, presentando así las características metodológicas de análisis y evaluación de sus resultados. Como parte de los objetivos de investigación del apartado, con la información recopilada, se establecieron magnitudes y métricas de referencia en el desempeño de los resultados de la implementación del programa ADLL. Para lo cual, se integraron índices agregados (nacionales y estatales) compuestos por indicadores y parámetros que componen los aspectos mínimos de desarrollo para la identificación, sistematización y análisis de la evaluación del programa, en el periodo 2006- 2013. Lo anterior, con la finalidad de aportar al campo de estudio una metodología en el análisis y efectos vinculados con la planeación del desarrollo local en el fortalecimiento de los procesos de la Administración Pública en la esfera municipal.

El cuarto capítulo integró un segundo proceso de análisis del programa ADLL desde la óptica de la evaluación de programas de política pública, por tanto, se integró una investigación del modelo cuyo estudio precisó la generación de una propuesta de evaluación cualitativa que permitiera desplegar un análisis capaz de reflejar sus aportaciones y limitantes a fin de contribuir a su apreciación global como programa de política pública, y con ello, a la valoración de la hipótesis de trabajo planteada por la tesis.

Finalmente, se constituye un apartado de conclusiones considerando el contexto teórico, metodológico, resultados presentados, así como las principales áreas de oportunidad del programa ADLL: 2006-2013.

CAPÍTULO 1

Municipio, descentralización y desarrollo local

El municipio cuenta con un pasado milenario, mismo que se remonta a la figura del *municipium* romano, aunque en un contexto más próximo a la historia mexicana, el origen de éste se ubica en la conquista española, la fundación de los primeros ayuntamientos en América y la Colonia (Ochoa, 1968; Muñoz y Ruiz, 1979; Anaya, 2002; Quintana, 2011). A partir de dichos antecedentes, esta entidad trascendió por los diversos pasajes históricos y jurídicos que conformaron a México como nación⁷ (Ortega, 1994; Faya, 1998; Anaya, 2002; Quintana, 2011), proceso que se concretó con la Revolución Mexicana de 1910 y la promulgación de la Constitución de 1917, con la cual México emergió como una república democrática, representativa y federal sobre la base de las demandas del municipio libre (Meyer, 1994; Anaya, 2002), naciendo con ello la moderna figura municipal mexicana.

Sin embargo, a pesar de que esta figura se constituyó como una institución autónoma con personalidad jurídica y autoridad para la gestión del bien común, ésta no dejó de enfrentar a contracorriente las inercias producidas por las históricas tendencias centralizadoras que fundamentaron las demandas que le dieron su existencia moderna (Sánchez, G. 1984; Meyer, 1994). Por tal condición, desde los años ochenta del siglo XX se presentaron esfuerzos con el fin de ampliar las funciones y capacidades de este orden de gobierno, y si bien a la distancia el proceso descentralizador mexicano se aprecia como uno no consolidado (BM, 2006; Cabrero, 2010), se ha destacado la capacidad de los municipios para generar propuestas de solución innovadoras a los problemas públicos que enfrentan (Cabrero y Carrera, 2008), mostrando con ello su capacidad para constituirse como un elemento promotor del federalismo y el desarrollo local (Del Castillo, 1994; Ziccardi, 2000).

⁷ Entre esos antecedentes se pueden mencionar la Constitución de Cádiz, la Constitución de Apatzingan, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, la Constitución Federal de 1824, las Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, la Constitución de 1857, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, la Constitución Federal de 1824 y la Constitución de 1857 (Quintana, 2008).

En virtud de lo señalado, el análisis de los elementos necesarios para impulsar un esquema de descentralización estratégica para el desarrollo desde la esfera local –municipio y capacidades institucionales– adquiere una especial relevancia, por lo cual el presente capítulo sentará las bases del análisis teórico-conceptual y práctico de dichos elementos, con el fin de apreciar su trascendencia, vínculo y el carácter multidimensional del marco analítico necesario para impulsar un modelo de planeación del desarrollo desde lo local.

Por lo anterior, la estructura de análisis de este capítulo se concentra en cuatro apartados. El apartado primero se enfoca al estudio del municipio mexicano como un componente estratégico del desarrollo, considerando por ello su configuración y rol en el federalismo mexicano, su papel en las condiciones endógenas, así como los retos que se enfrentan para su consolidación y fortalecimiento como agente promotor del progreso local. El segundo apartado centra su atención en los ámbitos de influencia de la relación entre descentralización y desarrollo, considerando para ello sus perspectivas conceptuales, antecedentes en México, su influencia en el ámbito local, así como los retos que se constituyen para dicho proceso. Por su parte, el apartado tercero aborda el estudio de las capacidades institucionales como un elemento clave, comprendiendo los esquemas institucionales de la planeación del desarrollo, así como su influencia en los ámbitos o dimensiones considerados necesarios para el impulso de un esquema de descentralización estratégica para el desarrollo desde lo local. Finalmente, se constituye un breve apartado de reflexiones sobre los elementos conceptuales abordados en el capítulo.

1.1. Municipio, federalismo y desarrollo local.

El municipio mexicano implementa sus acciones como un orden de gobierno⁸ en el contexto de un sistema federal, régimen político que se caracteriza por la

⁸ Sobre este aspecto Pontifes (2002), precisa: “Las características centrales del gobierno municipal son distintas a las que rigen para los estados y la federación, por ejemplo, su órgano de gobierno es colegiado, en tanto que en aquellas instancias se presenta una división orgánica en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El gobierno municipal es colegiado pero no se trata de un corporativo, es más bien un esquema de representación y de división de la misma en una serie de funciones a nivel de cargos, comisiones, y colectivo de decisión; la representación vecinal constituye el poder político del municipio, en

importancia de la distribución de competencias políticas y administrativas entre las entidades que lo integran de manera independiente y coordinada, representando por ello, un sistema organizacional de equilibrios que obedecen a la estructura establecida por los ámbitos jurídicos y gubernamentales del Sistema Federal Mexicano, siendo éstos el federal, estatal y municipal⁹ (Cabrero y Lira, 1992; Anaya, 2002; Díaz, 2002; Pichardo, 2003; Cabrero, 2007).

Bajo tal configuración, el municipio se presenta como un elemento preponderante para la Administración Pública en México ya que éste, como establece el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa estatal (Oropeza, 2001; Pontifes, 2002; Cienfuegos y Jiménez, 2008; Acosta, 2009), por tanto, una institución¹⁰ de carácter jurídico, político y social que tiene por finalidad organizar la satisfacción de intereses colectivos eminentemente locales (Sánchez, G. 1984; Olmedo, 1996; Acosta, 2009; Quintana, 2011).

Siendo así, el Municipio mexicano representa un orden de gobierno¹¹ con personalidad jurídica¹² de la que emanan derechos y obligaciones que le dotan de autonomía, como precisa Quintana (2011):

“El derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas estén

consecuencia el ayuntamiento ejerce parte de la soberanía popular, en lo que toca a los asuntos de la propia comunidad a que están a cargo del municipio.” (Pontifes, 2002:111).

⁹ Por tanto el régimen legal del Municipio se encuentra determinado por la reglamentación prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), las Constituciones estatales y las Leyes Orgánicas Municipales (INAFED, 2008; Acosta, 2009; Quintana, 2011).

¹⁰ Institución conformada por un territorio, población, gobierno, relaciones de vecindad y autonomía (INAFED, 2008; Acosta, 2009; Quintana, 2011).

¹¹ El ayuntamiento de elección popular directa representa el órgano exclusivo y autónomo de gobierno del municipio integrado, como órgano colegiado en forma de cabildo, por un presidente, un número de regidores determinado por las leyes orgánicas estatales y un número de síndicos que es determinado por las leyes orgánicas locales (INAFED, 2008; Acosta, 2009; Quintana, 2011).

¹² Personalidad jurídica que representa los atributos de voluntad, finalidades propias y permanentes, nombre, objeto, patrimonio y hacienda, régimen jurídico ámbito geográfico y domicilio definido, así como dependencias de representación y administración (INAFED, 2008; Acosta, 2009; Quintana, 2011).

definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.” (Quintana, 2011:191).

Autonomía que se desarrolla a nivel político,¹³ financiero¹⁴ y administrativo¹⁵ (Oropeza, 2001; Pontifes, 2002), niveles de los que se desprenden las principales facultades, funciones y objetivos de la administración pública municipal:

- 1. Organización de la administración pública:** facultad reglamentaria para aprobar los bandos, circulares y disposiciones administrativas que organicen la administración municipal, y que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia (CPEUM, 2016, Artículo 115 Fracción II, Inciso a).
- 2. Servicios Públicos:** estableciéndose servicios como los concernientes al agua potable, drenaje y alcantarillado, el alumbrado público, los residuos, los mercados y centrales de abasto, entre otros (CPEUM, 2016, Artículo 115 Fracción III, Incisos a-i).¹⁶
- 3. Hacienda municipal:** administración libre de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor (participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo), (CPEUM, 2016, Artículo 115, Fracción IV, Incisos a, b y c).
- 4. Planeación y gestión territorial:** planeación, orientación y administración del desarrollo urbano municipal y regional, reservas territoriales, uso de suelo y creación de reservas ecológicas (CPEUM, 2016, Artículo 115, Fracción V, Incisos a-i).

¹³ La capacidad jurídica para otorgarse, de manera democrática, sus propias autoridades, desarrollando una gestión sin interferencia de otros niveles gubernamentales (Acosta, 2009; Quintana, 2011).

¹⁴ La capacidad de manejar libremente su patrimonio y hacienda, contando con recursos suficientes y derivados de fuentes exclusivas (Acosta, 2009; Quintana, 2011).

¹⁵ La capacidad para gestionar y resolver sus propios asuntos, principalmente respecto a los servicios públicos y su organización interna, contando con facultades normativas para reglamentar tales contextos y sin la interferencia de otras autoridades (Acosta, 2009; Quintana, 2011).

¹⁶ Como establece la Fracción II del Artículo 115 constitucional: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales (inciso a); alumbrado público (inciso b); limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos (inciso c); mercados y centrales de abasto (inciso d); panteones (inciso e); rastro (inciso f); calles, parques y jardines y su equipamiento (inciso g); seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito (inciso h). (CPEUM, 2016).

Como puede apreciarse a través de la autonomía y régimen normativo del municipio, este orden de gobierno desarrolla, como una de las principales funciones de su agenda pública, la función de proporcionar los servicios elementales a la población, sin embargo, la creciente complejidad de los problemas públicos, la expansión urbana y las dinámicas económicas (Nacif, 1992), han ampliado la agenda de los asuntos públicos municipales a muy diversos ámbitos, configurando así una agenda que comprende una amplia gama de asuntos internos a la administración municipal y nuevas responsabilidades fuera de su agenda tradicional, o aquellas asignadas de manera directa por el Artículo 115 constitucional:

1. **Administrativos:** asuntos generales o específicos como la provisión de recursos humanos y materiales, la tesorería y la hacienda local.
2. **Jurídicos:** actividades llevadas en el seno del Cabildo, relacionadas con la elaboración o discusión de reglamentos, normas, bandos, procedimientos y la expedición de licencias y permisos.
3. **Políticos:** relacionados con su actividad política interna, como la interacción entre sus comunidades, partidos políticos, congreso local y la coordinación con el gobierno estatal y federal.
4. **Servicios no municipales:** temas de política pública que surgen de “necesidades sociales”¹⁷ no cubiertas por los estados y la federación, iniciativas o la participación en programas de otro orden de gobierno, como son los servicios educativos, de salud, vivienda, asuntos ambientales y políticas de cultura, deporte y recreación.
5. **Concernientes al desarrollo municipal:** asuntos que atiende como parte de una nueva agenda ampliada que le dota de responsabilidad en temas urbanos (planes, uso del suelo, infraestructura, etc.), sociales (asistencia

¹⁷ Sobre su concepto Aguilar y Ander-Egg (2001), precisan: "Podemos definir las necesidades humanas fundamentales como el conjunto de condiciones de carencia y privación claramente identificadas y de validez universal, inherentes a la naturaleza del hombre y para cuya resolución éste tiene potencialidades. Estas necesidades se han conformado históricamente y hoy constituyen un valor generalizado en cualquier cultura. Su satisfacción integral es esencial, y se da mediante un proceso de interrelación cuyo producto va a definir la calidad de vida de los individuos y los grupos sociales." (Aguilar y Ander-Egg, 2001:39).

social y participación ciudadana), y económicos (empleo, turismo y fomento económico), (Cabrero y Gil, 2010:144-146).

Con lo anterior, se aprecia la amplitud y complejidad de los asuntos públicos de la agenda municipal moderna, condición que demuestra la transición de un municipio enfocado meramente a la prestación de servicios públicos, a uno preponderante para la construcción y promoción de políticas públicas¹⁸ (Cabrero y Gil, 2010), como precisa Arellano, *et al.*, (2011):

“De ser simplemente agencias administrativas encargadas de ofrecer los servicios públicos definidos constitucionalmente, se convirtieron en instancias responsables de precisar los problemas públicos, elegir los mecanismos de acción propicios, definir las políticas públicas y programas gubernamentales necesarios, implementarlos de manera corresponsable con los ciudadanos, así como evaluar el desempeño, los resultados y el impacto de sus acciones, y rendir cuentas.” (Arellano, *et al.*, 2011:36).

Como se aprecia, los asuntos que componen la agenda municipal son de gran importancia para el bienestar social, condición por la que este orden de gobierno cobra relevancia para el impulso del desarrollo, ya que esta institución pública es la más cercana a la sociedad y todas las actividades sociales se encuentran, en mayor o menor medida, relacionadas con la acción pública¹⁹ de este orden de gobierno (Astudillo, 2002; Gadsden, 2006), por ello es necesario profundizar los principales elementos y posturas que instituyen a la esfera local como un agente estratégico del desarrollo en sus diversas dimensiones.

¹⁸ Merino (2013), define las políticas públicas: [...] cursos de acción destinados a afrontar— resolver, gestionar o solventar— problemas públicos claramente definidos y aceptados como tales por los medios de representación y legitimación sociales, en un momento determinado y con propósitos explícitos [...] (Merino, 2013:32).

¹⁹ Como precisa Cabrero (2005), citando a Jean-Claude Thoenig (1998), la acción pública es: [...] la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento.” (Cabrero, 2005:19).

1.1.1. El municipio y el desarrollo local.

Ubicar el papel del municipio en el contexto de las teorías del desarrollo, y en consecuencia en la esfera del desarrollo local, implica ampliar la precisión sobre este concepto, ya que el mismo ha trascendido por muy diversos campos del conocimiento social, aunque su origen es de una naturaleza eminentemente económica. La formulación del desarrollo basado en las ciencias económicas ha transcurrido por diversas concepciones que consideraban distintos elementos clave en su composición, así se proyectaron formulaciones que se enfocaron en los elementos demográficos, la acumulación de las fuerzas productivas, la tecnología, las relaciones económicas internas y externas, entre otras (Becerra y Pino, 2005), por ello, hasta los años sesenta del siglo XX, este concepto se encontró asociada de manera directa con el crecimiento económico²⁰ y los elementos intrínsecos a éste, mercados, inversión, producto interno bruto y producto per cápita (Boisier, 2001; Becerra y Pino, 2005; Vargas, 2006; Morales, *et al.*, 2008).

Sin embargo, a partir de los años setenta del siglo XX, la concepción del desarrollo emprendió su transformación, ya que comenzaron a considerarse no solo los fundamentos económicos del mismo, sino elementos sociales como el empleo, las capacidades para detonar el potencial humano, las condiciones mínimas para garantizarlo y la equidad²¹ para la reducción de la desigualdad y la marginación (Boisier, 2001; Becerra y Pino, 2005; Sánchez Almanza, 2012). Así, el concepto se proyectó a través de un vínculo entre lo económico y lo social, ya que éste se orientó a un enfoque multidimensional al considerar los factores cualitativos del bienestar humano,²² noción que se consolidó en los años noventa del siglo XX con

²⁰ En este sentido, Astudillo y Paniagua (2012), precisan: [...] el crecimiento económico se mide por el incremento del PIB real, lo que significa mayor producción de bienes y servicios, con lo que la sociedad tendrá la posibilidad de consumir más." (Astudillo y Paniagua, 2012:143).

²¹ Astudillo y Paniagua (2012), señalan en este sentido: "El desarrollo económico implica que su crecimiento vaya acompañado de una distribución del ingreso igualitaria [...]" (Astudillo y Paniagua, 2012:144).

²² Sobre ello Sánchez Almanza (2012), señala: "En la Teoría económica del desarrollo estos planteamientos significaron un cambio al enfatizar el bienestar humano o la dimensión humana del bienestar económico, o sea el desarrollo de las capacidades de las personas para hacer más cosas y no para comprar más bienes o servicios. Ahora se acepta que los avances en el desarrollo requieren el crecimiento cuantitativo de la actividad económica, pero también es indispensable una mejoría cualitativa en las condiciones de vida de la población." (Sánchez, 2012:36).

la formulación del concepto de desarrollo humano²³ por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (Boisier, 2001; Becerra y Pino, 2005; Morales, *et al.*, 2008; Sánchez Almanza, 2012).

En consecuencia, las nuevas concepciones destacaron elementos de la economía, la paz, la justicia, el ambiente sostenible, la democracia y el papel estatal, dimensiones que cobraron relevancia en su orden espacial y proyectaron diversas definiciones a nivel territorial,²⁴ regional,²⁵ local,²⁶ endógeno²⁷ y descentralizado²⁸ (Sánchez Almanza, 1995; Boisier, 2001; Cárdenas, 2002; Becerra y Pino, 2005; Vargas, 2006), las cuales, a pesar de sus particularidades, deben asimilarse desde una óptica integral ya que posicionan al espacio local, sus particularidades y los elementos que lo conforman como un factor determinante, y es precisamente en este espacio donde el desarrollo despliega todos los componentes²⁹ que lo hacen tangible y dirigible, como señalan Becerra y Pino (2005):

"Si quiere hablarse de desarrollo en concreto, no en abstracto; si se quiere medir, percibir, plasmar, conducir, alcanzar, evidenciar, mejorar, disfrutar, no queda alternativa que la escala local, donde se hace visible, medible, planeable, concretable y dirigible." (Becerra y Pino, 2005:98).

²³ Carrera (2010), define: "El desarrollo humano implica generar condiciones que ayuden a reducir las disparidades que existen entre los diversos grupos de la sociedad, para que las personas puedan desarrollar sus capacidades de manera integral y tengan vidas plenas, acordes con sus necesidades e intereses." (Carrera, 2010:497)

²⁴ Al respecto Becerra y Pino (2005) apuntan: "El desarrollo territorial surgió como concepto asociado a la idea de territorio, entendido como superficie terrestre donde se asienta una población. Se vinculó, esencialmente, con escalas geográficas con diferentes cortes: país, región, provincia, comarca, municipio." (Becerra y Pino, 2005:91).

²⁵ En palabras de Boisier (2001): [...] consiste en un proceso de cambio estructural localizado (en un ámbito territorial denominado "región") que se asocia a un permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de tal comunidad y habitante de tal territorio." (Boisier, 2001:7).

²⁶ Vázquez (2000) señala: [...] un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región." (Vázquez, 2000:5).

²⁷ Como precisan Becerra y Pino (2005), siguiendo a Boisier (1996): [...] podría entenderse como un proceso en el que se interceptan cuatro planos: el político, como creciente capacidad regional para tomar decisiones propias y definir un estilo de desarrollo propio; el plano de la endogeneidad económica, referido a la apropiación regional de parte del excedente económico para dotar de sostenibilidad el crecimiento y ampliar su base productiva; el plano científico y tecnológico, referido a la capacidad interna para realizar modificaciones cualitativas en el sistema, y finalmente la endogeneidad en el plano de la cultura como un factor de identidad socioterritorial [...] (Becerra y Pino, 2005:93).

²⁸ Becerra y Pino (2005), precisan: [...] implica en esencia aumentar el poder, la autonomía de decisión junto al control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, todo ello en detrimento de los órganos del poder estatal central, lo cual constituye un enfoque eminentemente político y administrativo." (Becerra y Pino, 2005:93).

²⁹ Como señala Morales, *et al.*, (2008), en referencia a Vázquez (1999): [...] Los factores del desarrollo local, el punto de partida de cualquier proceso de desarrollo para un espacio dado, lo constituye el conjunto de recursos (naturales, históricos, culturales, humanos, tecnológicos, económicos, institucionales y materiales) que forman su potencial de desarrollo (Vázquez, 1999:32), o lo que es igual el conjunto de elementos relacionados con su Potencial Endógeno de Desarrollo." (Morales, *et al.*, 2008:116).

Bajo tal contexto, es posible destacar la importancia del municipio ya que éste despliega a través de su gestión,³⁰ una agenda de acción pública que abarca en buena medida la amplitud de temas que inciden en la sociedad, cuestión de gran relevancia al considerar los procesos inmersos en la globalización que requiere que los actores económicos, sociales y públicos se desenvuelven en el territorio local y que se articulen para ser capaces de generar condiciones necesarias para impulsar el desarrollo aprovechando sus potencialidades, recursos y características particulares (Vázquez, 2000; Alburquerque, 2004; Enríquez, 2009), como destaca Enríquez (2009):

“Los actores aparecen como signo y motor del desarrollo local y su capacidad de promover y gestionar iniciativas de manera concertada afecta como punto crítico la posibilidad de diseñar, planificar y concretar estrategias, políticas y proyectos que se articulen para favorecer el desarrollo de un determinado territorio.” (Enríquez, 2009:22).

Así bien, se hace evidente que los esquemas productivos dependen tanto de las empresas, la sociedad y los gobiernos municipales, siendo estos últimos de gran importancia al constituirse como los elementos capaces de generar estrategias para dinamizar la actividad empresarial, crear la infraestructura y el capital social³¹ necesarios para fortalecer la productividad y el desarrollo (Cabrero, 2005).

Por tanto, el desarrollo implica un proceso de reestructuración estatal, económica y social, de concertación entre los actores, sectores y fuerzas que interactúan en el territorio (Carrera, 2006), condiciones por las cuales siempre deberá abordarse como un elemento multidimensional, uno que exige la articulación de lo local, nacional y global y donde son necesarios todos los actores en un contexto de

³⁰ Oropeza (2001), precisa: [...] la gestión municipal debe comprender todas aquellas acciones que realizan las dependencias, encaminadas al logro de los objetivos y cumplimiento de las metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante la interrelación e integración de los recursos humanos, materiales y financieros.” (Oropeza, 2001:139).

³¹ En este sentido Cabrero (2005), señalando a Fukuyama (1995), establece: [...] autores han contribuido a esta perspectiva de análisis, como Fukuyama, quien considera que el capital social es la capacidad de las personas y de las colectividades para asociarse, organizarse y desarrollar actividades que buscan fines comunes. La idea de “capital” sugiere materialización, la cual según estos autores se logrará en una integración social que fortalecerá el desarrollo y la productividad.” (Cabrero, 2005:47).

cooperación y negociación (Galicchio, 2004; Vargas, 2006). Aunque para ubicar los elementos ineludibles para alcanzar dicha articulación, será preciso profundizar la noción sobre la realidad del municipio en México y los retos que éste enfrenta para lograr su consolidación como un agente del desarrollo local.

1.1.2. Los retos del orden municipal

Como se aprecia en la esfera local y los gobiernos municipales que se constituyen en ella, cuentan con un gran potencial para impulsar el bienestar, sin embargo, la figura municipal en México se enfrenta de manera constante a diversos retos para generar e implementar las políticas públicas necesarias para atender su agenda de asuntos públicos y cumplir con sus objetivos de desarrollo (Arellano y Cabrero, 2011).

El municipio mexicano se desenvuelve en un contexto de debilidad institucional, en buena medida por limitaciones de carácter económico, administrativo y político que han configurado gobiernos municipales obsoletos debido a las deficiencias heredadas del centralismo del sistema federal mexicano³² y las modernas dinámicas económicas, políticas y sociales a las que hacen frente (Rufián, 1993; Del Castillo, 1994; Arellano y Cabrero, 2011; Calderón, 2016), a lo cual se suma una constante insuficiencia de recursos financieros, humanos y técnicos que han impedido a la mayoría de los gobiernos municipales actuar y responder con eficacia, eficiencia y legitimidad a las demandas ciudadanas (Cabrero y Nava, 2000; Cabrero, 2005; Arellano y Cabrero, 2011; Del Castillo y Gómez, 2011).

Por lo anterior, se debe precisar que los retos de los gobiernos municipales se inscriben principalmente en los siguientes aspectos:

- La heterogeneidad de los municipios mexicanos.
- Las insuficiencias de su diseño institucional de corte centralista.
- Estructuras verticales para la gestión y toma de decisiones.
- Falta de coordinación intergubernamental.
- Falta de autonomía financiera y de gestión.

³² En este contexto Calderón (2016), respecto la influencia del presidencialismo mexicano, apunta: [...] se puede afirmar que la debilidad del Estado mexicano obedece a su diseño institucional, que permite y genera incentivos muy fuertes para que el Poder Ejecutivo, el presidente, ejerza sus poderes; [...] (Calderón, 2016:32).

Ahondando en este sentido, debe precisarse que la heterogeneidad municipal se constituye en las diferencias existentes en los aspectos económico, social, ambiental, político y cultural entre los centros desarrollados y las periferias subdesarrolladas (Sturm y Nohlen, 1982).

Dichas diferencias en los municipios en México, son contrastantes en sus condiciones económicas, pues si se comparan los niveles frente a otras partes del mundo, se pueden identificar municipios con un alto nivel de desarrollo humano como es el caso de la delegación Benito Juárez en la Ciudad de México, equiparable al de localidades como de Noruega y contrastantemente, municipios con muy bajo rango como sucede en Chochoapa el Grande, equiparable al de países africanos como Liberia (PNUD, 2014).

Por tal condición, los municipios se presentan como organizaciones públicas con formas y naturalezas propias, contexto que no es considerado por muchos de los cuerpos jurídicos y de los programas sectoriales (Ziccardi, 1996), ya que no se toma en cuenta la población, el grado de urbanización, la capacidad fiscal o el nivel de desarrollo económico y social existentes en ellos (Merino, 2005; Eguino, 2010; Ramírez, 2012).

Por su parte, las insuficiencias del diseño municipal son aquellas deficiencias presentes en los arreglos estructurales que determinan la distribución del trabajo, las responsabilidades y los mecanismos técnicos que apoyan la toma de decisiones (Culebro, 1998). En México, la arquitectura del gobierno municipal es resultado de la tendencia política y administrativa de corte centralista heredada desde el siglo XIX³³ (Gaona, 1991; Cabrero, 2004; Merino, 2004), dicho esquema, determinante de la temporalidad, atribuciones y recursos disponibles, genera estructuras administrativas “frágiles”, al no contar con una base institucional efectiva que dé continuidad a las políticas públicas y fomente la profesionalización del servicio público, a lo que se aúna la precariedad de recursos y medios administrativos municipales (Ziccardi, 2002; Merino, 2005; Arellano, 2011; Rojo, 2012).

³³ Al respecto Merino (2014), precisa: [...] los problemas de diseño institucional están vinculados con la evolución histórica de los municipios, que ha estado subordinada a las prioridades señaladas por los gobiernos nacionales.” (Merino, 2004:1).

Respecto a la estructura vertical, debe precisarse que en el municipio mexicano prevalece una estructura de decisión y gestión de carácter vertical, por lo cual, en muchos casos no es posible introducir nuevos diseños e instrumentos para dotar de horizontalidad y transversalidad,³⁴ su coordinación y la toma de decisiones (Serra, 2005), condición que haría posible adaptar las organizaciones funcionales de la administración local a sus características y especificidades territoriales con el fin de alcanzar la especialización de los distintos elementos de su gestión asimilando el carácter multidimensional de los problemas que se desenvuelven en su territorio (Serra, 2005).

Finalmente, se debe señalar que la falta de coordinación intergubernamental³⁵ representa un proceso político, técnico e instrumental de gran importancia, ya que éste se orienta a mejorar la coherencia, articulación y resultados de las políticas públicas (Licha y Molina, 2006). Debido a la creciente complejidad de los problemas públicos, los programas y acciones gubernamentales deben generarse bajo un esquema que contemple la relación y coordinación directa con actores de diversos ámbitos,³⁶ lo que dota a las políticas públicas de una transversalidad que obliga a que éstas sean implementadas en un marco de carácter intergubernamental³⁷ (Guillén, 2005), condición que también es de importancia para la solución de las imperfecciones en el diseño e implementación de las políticas públicas que una jerarquía organizacional aislada no es competente de resolver³⁸ (Cabrero, 2006).

³⁴ En palabras de Serra (2005): "La transversalidad es, al mismo tiempo, un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidad de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada. En este sentido, responde tanto a necesidades de diseño de la organización como a necesidades de gestión. La transversalidad intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., y a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales. Asimismo, intenta que esas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común, que no es específico de cada una de ellas." (Serra, 2005: 3).

³⁵ Como apuntan Licha y Molina (2006): [...] un proceso político y técnico a la vez, de carácter tanto analítico como instrumental, orientado a lograr la coherencia y articulación de las políticas para favorecer el alcance de objetivos estratégicos." (Licha y Molina, 2006:1).

³⁶ En este sentido Cabrero (2006), señala: "Habrá que añadir entonces a la complejidad propia de los problemas públicos a tratar, la participación de múltiples actores, agencias y niveles de gobierno, lo cual multiplica la complejidad de forma significativa." (Cabrero, 2006:4).

³⁷ Al respecto Cabrero (2006), precisa: "Tanto en sentido vertical como en sentido horizontal, los programas y acciones gubernamentales se bifurcan, se multiplican y se superponen en lógicas diferenciadas, en objetivos encontrados, en racionalidades divergentes. Además, al incluir una mayor pluralidad de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales en la hechura de las políticas, los ejes articuladores se diluyen más fácilmente, los objetivos se interpretan de muchas maneras y se buscan alcanzar con herramientas totalmente diferentes." (Cabrero, 2006:1-2).

³⁸ Cabrero (2006), apunta: [...] en cierto modo es un "corrector de imperfecciones" que la jerarquía organizacional en su proceso de distribución de tareas no puede resolver, por ello hablar de una "coordinación por decreto" es un contrasentido, la función de coordinación pasa por lo que la organización no es capaz de programar de una forma rígida, depende siempre

En virtud de lo anterior, se hace evidente que la configuración de un municipio capaz de fungir como un agente de impulso y orientación del desarrollo requerirá afrontar esos retos con el fin de fortalecer el sistema federal en su conjunto y permitir que la conformación de la acción pública local, así como el diseño e implementación de sus políticas, se aleje de los clásicos razonamientos de definición de objetivos y toma de decisiones de carácter centralista o “*top down*” (desde arriba), por la adopción de enfoques endógenos “*bottom up*” (desde abajo), donde los actores locales de la gestión pública representen los marcos de referencia para la definición y orientación de su desarrollo³⁹ (Cabrero, 2005; Lascoumes, 2014).

Por tanto, será de gran importancia abordar el análisis sobre los esquemas que han configurado los procesos de descentralización para enfrentar los retos ante el desarrollo nacional, en la búsqueda de conformar al municipio como un agente preponderante para la planeación y orientación del desarrollo local.

1.2. Descentralización y desarrollo

Los constantes y complejos cambios económicos, políticos y sociales presentados a nivel mundial a partir de los años setenta del siglo XX, impulsaron la necesidad de reconfigurar las estructuras estatales,⁴⁰ con el fin de legitimar⁴¹ su papel ante la

del libre albedrío y voluntad de los actores, la coordinación es un proceso de ajustes permanentes, un proceso vivo, creativo, de acuerdos, con un alto contenido cooperativo, flexible; se trata de una “función de lubricación” de una maquinaria rígida, jerárquica y poco adaptable.” (Cabrero, 2006:5-6).

³⁹ En este sentido Cabrero (2005), señala: “Cada vez son menos las posibilidades de implantar el desarrollo “desde fuera”; éste solo se puede construir “desde dentro” aun cuando requiriera recursos externos.” (Cabrero, 2005:399).

⁴⁰ En este sentido se identifican dos etapas primordiales de dicho proceso descentralizador: 1. Las estrategias emanadas del cambio de paradigma económico de los países industrializados a partir de los años setenta, suscitado al abandonarse los planteamientos keynesianos y la re-adopción de concepciones liberales, las cuales quedaron plasmadas en el Consenso de Washington en el año de 1989, denominadas “reformas de primera generación”, impulsándose temas como la disciplina fiscal, la privatización, la desregulación, la descentralización, las reformas tributarias, etc. (Brouchoud, 2009); 2. Bajo el impulso del Banco Mundial se propician las llamadas “reformas de segunda generación”, cuyo enfoque se centró en la racionalidad funcional y organizacional del Estado, con el fin de fortalecer su aparato y volver su desempeño más eficaz, eficiente, equitativo y transparente (un paradigma de reinención del gobierno), buscando restablecer equilibrios sociales y políticos a través del fortalecimiento institucional enfocado a generar condiciones de equidad social, reducción de la pobreza, ampliación de la infraestructura, rediseño de la administración pública y la reestructuración de las relaciones entre los gobiernos nacionales y locales (Brouchoud, 2009).

⁴¹ Como definen Cabrero y Nava (2000): [...] “la legitimidad, como marco de referencia, de las acciones gubernamentales, como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía, como método de consulta, de opinión, de participación, que introduce permanentemente los procesos de ajuste, de negociación, de acuerdo, y resultado de ello los arreglos institucionales necesarios para gobernar.” (Cabrero y Nava, 2000:22).

sociedad, ello a través de la búsqueda de una mayor eficacia⁴² y eficiencia⁴³ del accionar gubernamental (Cabrero, 1996). Bajo tal contexto, la descentralización se presentó como una característica primordial de los procesos de reforma estatal, configurándose en palabras de Carrera (2013):

[...] la transferencia de responsabilidad del gobierno central a unidades administrativas o gobiernos subnacionales, en materia de planeación y gestión de funciones públicas.” (Carrera, 2013:114).

Por tal condición, la descentralización ha sido el eje de los procesos de reforma estatal en un gran número de países (Astudillo, 2002), al impulsar de manera inicial la modificación de las relaciones entre los gobiernos centrales y subnacionales,⁴⁴ en la mejora de la provisión y calidad de los servicios públicos, sin embargo, éste ha promovido de manera necesaria y aparejada la transparencia y la rendición de cuentas, el fortalecimiento financiero de los gobiernos subnacionales (Cabrero, 1996), así como la equidad y la reducción de la pobreza,⁴⁵ por lo cual se ha considerado una herramienta esencial para el fomento del desarrollo humano (Carrera, 2013).

1.2.1. Antecedentes del proceso descentralizador mexicano

Dentro del paradigma descentralizador que permeó a buena parte de los países industrializados, México no fue la excepción, ya que a partir del año de 1980 se inició un proceso que pretendió el fortalecimiento del sistema de gobierno federal

⁴² Sobre ello Cabrero y Nava (2000), puntualizan: [...] “la eficacia, como método de visualización clara de los logros e impactos que se quieren generar, como mecanismo de monitoreo y seguimiento de los efectos parciales que un programa o política van generando para introducir los ajustes y correcciones oportunamente; [...] (Cabrero y Nava, 2000:22).

⁴³ Cabrero y Nava (2000), precisan: [...] la eficiencia, como prerrequisito de sobrevivencia, como método de análisis en la relación insumo/producto, orientando la implementación de programas al cuidado y uso intensivo de los recursos que se poseen; [...] (Cabrero y Nava, 2000:22).

⁴⁴ En este sentido Carrera (2013), profundiza: [...] un proceso multidimensional y dinámico a través del cual se transforman las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, y cuyas características dependen de cada país y de su contexto histórico, político, económico y social.”(Carrera, 2013:113).

⁴⁵ Sobre su concepto Sánchez (2010), precisa: “La pobreza se puede definir de varias maneras aunque en general se acepta que es un fenómeno que se refiere a la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad, así como de medios o recursos para modificar dicha situación. La privación básicamente se refiere a recursos económicos, capacidades y derechos, y, se aplica a las personas con subconsumo respecto a requerimientos considerados como el nivel mínimo adecuado, ya sea real o deseable (pobreza absoluta), a otro grupo de referencia (pobreza relativa), o a aspiraciones (pobreza subjetiva).” (Sánchez, 2012:93-94).

así como la reforma⁴⁶ y modernización⁴⁷ de la administración pública con el fin de mejorar el desempeño estatal (Cabrero y Lira, 1992; Martínez, 1998; Cabrero, 2006). Proceso que se desarrolló principalmente durante los periodos presidenciales de José López Portillo, Miguel de la Madrid, Ernesto Zedillo y Vicente Fox:

- 1. Periodo presidencial de José López Portillo (1976-1982):** este periodo de gobierno se caracterizó por la implantación de iniciativas centradas en la planeación regional y los organismos planificadores subnacionales que se concentraron en la transferencia de actividades a las delegaciones estatales del gobierno federal (Martínez, 1998), sin embargo, en 1980 se presentó un primer avance en materia fiscal con el inicio de las operaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que proporcionó a estados y municipios la primera oportunidad de obtener beneficios de la recaudación fiscal federal total a través del Fondo General de Participaciones (Ramo 28), del Presupuesto de Egresos de la Federación (Carrera, 2010; Cabrero, 2011).
- 2. Periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988):** la reforma al Artículo 115 Constitucional del 3 de febrero de 1983, resultó de una gran trascendencia, ya que la reforma pretendió dotar al nivel municipal de una mayor autonomía, con lo cual se sentaron las bases para la descentralización municipal,⁴⁸ al otorgar a los municipios la facultad para asociarse y celebrar convenios con los estados y la federación, la ampliación de su facultad reglamentaria, la precisión de los servicios básicos municipales y la creación del Sistema Nacional de Planeación (SNP),⁴⁹ con lo cual se consolidó al municipio dentro de la llamada planeación democrática (Martínez, 1998; Cabrero, 2000; Cienfuegos, 2008; Arcudia, 2012). En materia

⁴⁶ Al respecto María del Carmen Pardo (1984), define: "La REFORMA Administrativa es la revisión de los componentes del aparato administrativo con el objeto de volverlo más funcional para el desarrollo del país." (sic) (Pardo, 1984:101).

⁴⁷ María del Carmen Pardo (1991), precisa: "La modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias." (Pardo, 1991:19).

⁴⁸ En este sentido se debe señalar que la reforma obligó a los congresos estatales a adecuar las Constituciones y leyes estatales al nuevo texto federal, dinámica que también obligaba a los municipios a adecuar sus reglamentos con los nuevos preceptos federales y estatales (Mejía, 2013).

⁴⁹ Hernández, (2012), señala: "Ya con las modificaciones en los primeros años de la década de los ochenta de la planeación democrática se prevé la creación del sistema estatal para la planeación democrática. También en esta época se crean los primeros Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM o COPLADEMUN) [...]" (Hernández, 2012:146).

presupuestal, la reforma estableció la redistribución de competencias en materia fiscal y la libertad sobre su uso, atribuyendo a los municipios contribuciones, rendimientos sobre sus bienes propios, ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos, así como otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor (Carrera, 2005; Cabrero, 2011; Quintana, 2011).

3. Periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988- 1994): durante este periodo se priorizó la política social, principalmente por medio del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que culminó en importantes reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Ayala, 2001). El PRONASOL se implementó en el marco de un modelo de nueva coordinación entre los tres órdenes de gobierno para el desarrollo social (Faya, 1989; Rojas, 1989). Adicionalmente, en 1992 desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto y se delegan las responsabilidades a la Secretaría de Hacienda de sus nuevas funciones. También desapareció la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la cual fue sustituida por la Secretaría de Desarrollo Social.

4. Periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000): durante este periodo se presentaron dos momentos de importancia para la vida institucional municipal. En primer lugar, en 1998 se creó el Ramo 33 del presupuesto federal (Fondo de Aportaciones Federales para Estados y Municipios), mediante el cual se agruparon las aportaciones a estados y municipios (Carrera, 2005, 2010; Cabrero, 2011). En segundo lugar, el 23 de diciembre de 1999 se reformó al Artículo 115 Constitucional, siendo de gran importancia por su aportación en la configuración para que el ayuntamiento ya no fuera considerado como un simple órgano administrativo, sino como un órgano político, por tanto, reconociendo su calidad de orden de gobierno (Cienfuegos, 2008; Arcudia, 2012). Lo anterior fue así, en virtud de que se señalaron reglas más claras respecto a las facultades y competencias territoriales municipales, y se detallaron con más precisión las funciones, servicios públicos y aspectos hacendarios municipales (Quintana, 2011).

5. Periodo presidencial de Vicente Fox Quezada (2000-2006): el esfuerzo más destacable se presentó en el fortalecimiento del papel de los municipios en la gestión de la agenda de políticas públicas, por su importancia en los recursos federales, en donde tomaron un papel más activo, focalizado y participativo en el desarrollo de los programas de combate a la pobreza, adicionalmente se presentó un incremento de los fondos del Ramo 33, lo que amplió su capacidad presupuestal (Cardozo, 2006).

Como se aprecia, las principales etapas del proceso descentralizador mexicano se centraron en el reparto y delimitación de competencias entre niveles de gobierno, así como en el aumento de los ingresos municipales con miras al fortalecimiento del sistema federal (Cabrero, 1996; Martínez, 1998). En dicho contexto, debe precisarse que a la actualidad los impulsos de consolidación de los gobiernos locales se han desenvuelto en el marco de acciones enfocadas a mejorar la seguridad pública, con la reforma a la fracción VII del Artículo 115⁵⁰ (DOF, 2008; Bernal, 2014), así como la disciplina financiera municipal con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en 2007,⁵¹ al Fondo General de Participaciones en 2008,⁵² y a la fracción IV del Artículo 115 en el año 2009⁵³ (DOF, 2009; Carrera, 2010), ello durante el periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). Asimismo, durante el actual mandato del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), el tema descentralizador ha cobrado importancia en materia político-administrativa al formar parte del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,⁵⁴ y al ser reformada la fracción primera del Artículo 115 constitucional en el año 2014, con lo cual se abrió la posibilidad de mejorar política y administrativamente al orden de gobierno municipal al establecer la reelección de los miembros del ayuntamiento, y con ello, la oportunidad de fortalecer la profesionalización, rendición de cuentas y

⁵⁰ En 2008 fue modificada la fracción VII del Artículo 115 constitucional con el fin de precisar el mando de la policía preventiva por parte del presidente municipal, así como la coordinación de ésta con el gobierno estatal en los casos considerados de fuerza mayor (DOF, 2008; Bernal, 2014).

⁵¹ Mediante la cual se estableció la obligación de los estados de reportar la información financiera de sus municipios así como los resultados obtenidos respecto a los Fondos de Aportaciones (Carrera, 2010).

⁵² Con las cuales se modificaron los criterios de distribución del Fondo General de Participaciones comprendiendo, entre otros elementos, variables relacionadas al crecimiento del PIB estatal y los esfuerzos recaudatorios locales (Carrera, 2010).

⁵³ Señalando la obligación de las legislaturas de los Estados de revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales, y la obligación de los municipios de aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles (DOF, 2009).

⁵⁴ Ello a través de la estrategia para un federalismo articulado, mediante la cual se busca fortalecer a los órdenes subnacionales de gobierno e impulsar la coordinación de sus acciones (PND, 2013).

la evaluación de resultados de las autoridades municipales por parte de la ciudadanía (DOF, 2014; Tarriba, 2014; Rendón y Gómez, 2016).

1.2.2. Retos del proceso descentralizador mexicano

Las reformas descentralizadoras mexicanas pretendieron generar un sistema federal más equilibrado, al dotar de mayores atribuciones y recursos a los órdenes subnacionales de gobierno, sin embargo, diversas posturas señalan la falta de consolidación de estos esfuerzos debido a que los municipios siguen jugando un papel marginal en el desarrollo de los grandes programas nacionales, continúa existiendo una capacidad financiera limitada debido a la alta centralización de las recaudaciones tributarias⁵⁵ (Astudillo, 2002, 2004, 2007; Cabrero, 2010; Furlan, 2010), así como poco poder para decidir cómo se ejercen sus recursos, como señalan Mejía y Atanasio (2008):

“Adicionalmente y de forma poco usual para un estado federal, México está caracterizado por una alta centralización del recaudo tributario [...] “A pesar de que hoy en día los estados y municipios de México han incrementado notablemente su participación en la ejecución del gasto público total, esto no implica que tengan un mayor poder de decisión sobre los recursos en cuestión.” (Mejía y Atanasio, 2008:62).

Así, se destaca de manera preeminente que las reformas que impulsaron el proceso descentralizador en México, y el fortalecimiento y modernización del orden municipal, ampliaron las funciones y obligaciones de los gobiernos municipales sin aportar, o reforzar, las capacidades de los municipios necesarias para llevarlas a cabo (Merino, 2004, 2005; Bernal, 2014; Carrera, 2014), como resalta Gadsden (2003):

⁵⁵ En este sentido la doctora Astudillo (2004), apunta: [...] resulta que éste carece de potestad tributaria para determinar las contribuciones y el monto de éstas que formarán su hacienda, toda vez que en el Artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se indica que “La hacienda de los municipios se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y de otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor”. Además se señala que “los ayuntamientos en el ámbito de su competencia propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a los 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”. Por otro lado, también se estipula que “las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios.” (Astudillo, 2004:68).

“En el fondo, la modernización de la administración pública no nada más consiste en descentralizar, sino exige al mismo tiempo el trabajo de fortalecer la unidad. Esto implica el redescubrimiento de la identidad de los distintos órdenes de gobierno y entender qué papel le toca jugar al gobierno central y a los gobiernos subnacionales.” (Gadsden, 2003:10).

Por ello, es evidente que los municipios mexicanos, para constituirse como agentes de desarrollo, deben impulsar esquemas de descentralización no solo por la vía de sus ingresos, como precisa Cabrero (2010):

“La descentralización sólo por la vía del gasto se convierte en una descentralización ficticia, dado que acota la acción gubernamental subnacional y deriva en un mecanismo de regulación de la autonomía de estados y municipios.” (Cabrero, 2010:177).

Como parte de los retos del proceso descentralizador mexicano, aún deben considerarse aspectos como: dinámicas socioeconómicas para ofertar servicios, las dependencias de recursos fiscales del gobierno federal, la implementación de políticas de desarrollo urbano, pues ahora más del cincuenta por ciento de la población vive en zonas urbanas (CLAD, 2016).

Por lo anterior, la consolidación del municipio mexicano como un agente del desarrollo local debe estar orientado en el marco de sus capacidades institucionales en su conjunto, lo cual precisó el abordaje de este concepto, identificando la política pública capaz de fortalecer y orientar la planeación del desarrollo local desde la esfera municipal.

1.3. Capacidades institucionales y descentralización

Uno de los principales elementos que influyen en el éxito o fracaso de los procesos de descentralización, incluyendo el mexicano, se centra en la propia institucionalidad del gobierno (Ayala, 2001),⁵⁶ así como de sus capacidades

⁵⁶ Para José Ayala Espino (2001) la “Institucionalidad del Gobierno” se presenta por la estructura constitucional y las leyes reglamentarias que establecen el marco jurídico en el cual se desenvuelven las actividades del sector público. En él se

(Cheema y Rondinelli, 2007). Por tanto, es preciso señalar que las éstas representan el conjunto de habilidades necesarias para desempeñar funciones y lograr objetivos, como Morgan (1998), determina:

"La capacidad se define como las habilidades organizacionales y técnicas, relaciones y recursos que permiten a los países, organizaciones, grupos e individuos de cualquier nivel de la sociedad, realizar sus funciones y alcanzar sus objetivos de desarrollo a través del tiempo." (Morgan, 1998:2).

Por su parte, en este mismo sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), agrega:

[...] la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible." (PNUD, 2010:2).

Siendo así, en el contexto de los procesos descentralizadores y las instituciones públicas, las capacidades se constituyen como un elemento de gran importancia, ya que la descentralización amplía las responsabilidades de ejecución de programas, prestación de servicios y formulación de políticas públicas, condición que hace forzosa la adopción de una amplia gama de habilidades necesarias para cumplir tales objetivos (Fritzen y Lim, 2006). En consecuencia, la carencia de capacidades institucionales determina en buena medida la ineficiencia en el desarrollo de las funciones de muchos aparatos gubernamentales (Daughters y Harper, 2007), condición que en numerosos gobiernos locales mexicanos se ha constituido como una nota constante considerando las características del proceso descentralizador en México,⁵⁷ que descentralizó responsabilidades de manera homogénea sin considerar las debilidades institucionales presentes de éstos.⁵⁸

definen sus objetivos, funciones y atributos. Además, con ello se fijan las reglas del juego escritas para el intercambio de distintos actores del sector público (Ayala, 2001:23)

⁵⁷ En este contexto Cabrero (2005), destaca: "Por tanto, en este escenario la mayoría de los gobiernos locales presenta una situación de rezagos administrativos importantes. Entre los aspectos que se pueden mencionar destacan: la persistencia de estructuras administrativas tradicionales (inadecuadas a la amplia agenda de asuntos urbanos locales, lo cual genera lentitud y asignación ineficiente de los escasos recursos disponibles); sistemas de gestión de servicios públicos municipales técnicamente obsoletos (falta de actualización técnica e insuficiencia en cobertura y calidad); escasa profesionalización de los funcionarios locales falta de experiencia y rotación excesiva); ausencia de sistemas de planeación municipal (falta de una visión de mediano y largo plazos del desarrollo urbano; planeación normativa y de corto plazo); ausencia de

1.3.1. Elementos de capacidades institucionales

En seguimiento a presentado, la capacidad institucional del sector público se presenta como el conjunto de habilidades con las cuales éste es capaz de realizar sus funciones de manera eficiente, efectiva y sostenible, considerando sus dimensiones estructurales, recursos e interacción con actores sociales y privados (Carrera, *et al.*, 2012), por lo cual, las capacidades institucionales se inscriben en diversas áreas o componentes de la estructura y accionar público, como son:

1. **El diseño institucional:** el marco jurídico que delimita sus acciones, o bien las legislaciones primarias, secundarias, reglamentos internos, manuales de organización, planes y programas específicos (Carrera, *et al.*, 2012).
2. **Los recursos humanos:** sus estructuras administrativas, número, variedad de cargos, esquemas de reclutamiento, capacitación, promoción y permanencia, entre otros. (Rosas, 2008)
3. **Ámbito organizacional interno:** recursos fiscales, recursos materiales, coordinación, control, seguimiento y evaluación de procesos internos (Carrera, *et al.*, 2012).
4. **Ámbito organizacional externo:** sus relaciones intergubernamentales (RIG), y la coordinación con otros niveles de gobierno para la implementación de políticas públicas y la transferencia de recursos necesarios para el desarrollo de sus atribuciones (Rosas, 2008; Carrera, *et al.*, 2012).
5. **La participación, transparencia y evaluación:** mecanismos de participación social en los problemas públicos, así como la transparencia, rendición de cuentas y evaluación gubernamental (Carrera, *et al.*, 2012).

En consecuencia, el fortalecimiento de las áreas o componentes de las capacidades institucionales se presenta como una condición elemental para

instrumentos para una gestión integral del desarrollo local (visión limitada al gobierno local, que se ve como agencia administradora encerrada en sí misma, sin capacidad de articulación de la acción pública local)." (Cabrero, 2005:141).

⁵⁸ En este sentido Fritzen y Lim (2006), proponen procesos de descentralización asimétrica como una alternativa a los problemas de disparidad de capacidades asociados a los procesos de descentralización: "El concepto se refiere a la posibilidad de que la descentralización que sea aplicada en diferentes grados en todas las unidades subnacionales, dependiendo tanto de la demanda de la reforma y de la capacidad de los gobiernos locales. La debilidad de esta propuesta es la complejidad inherente a su aplicación, que puede estar más allá de la capacidad de muchos gobiernos centrales para desempeñarla con eficacia." (Fritzen y Lim, 2006).

impulsar positivamente los cambios originados por los procesos de descentralización para el éxito de las instituciones públicas en la promoción del desarrollo en todos sus niveles.

1.3.2. Capacidades institucionales: elemento clave para el desarrollo local

Con base en lo presentado es posible constatar que la fortaleza de las instituciones públicas representa un elemento esencial para la promoción del desarrollo, como estima el PNUD (2010):

“La fortaleza de las instituciones es fundamental para el logro de los objetivos nacionales de desarrollo.” (PNUD, 2010:1).

Por lo cual, el fortalecimiento de las capacidades institucionales del sector público se inserta como uno de los elementos que posibilitan el impulso del desarrollo desde la esfera estatal, como apunta el PNUD (2010):

[...] el desarrollo de capacidades es el “cómo” del desarrollo, cómo mejorar el trabajo en el ámbito del desarrollo y, en esencia, cómo conseguir instituciones con mayor capacidad para procurar y fomentar el desarrollo humano.” (PNUD, 2010:2).

Así, se considera que la capacidad institucional representa una variable que condiciona el cumplimiento de los objetivos del Estado, y es la base que hace posible el impulso de políticas públicas, construcción de consensos, implantación de reformas y la evaluación de resultados de los procesos de desarrollo local como precisa Carrera, *et al.*, (2012):

“La capacidad institucional con que cuenta el sector público de cualquier país es una variable que condiciona el cumplimiento de uno de los objetivos más importantes del Estado: mejorar el nivel de desarrollo de su población. La capacidad institucional determina en gran medida las posibilidades que tiene

cualquier gobierno para mejorar sus estructuras e instituciones a fin de promover una gobernanza⁵⁹ democrática con base en la colaboración de todos los sectores.” (Carrera, *et al.*, 2012:12).

Fortaleciendo su capacidad institucional los gobiernos locales podrán generar los cambios estructurales que les permitirán clarificar sus responsabilidades y funciones, atraerse de recursos y generar las competencias necesarias para establecer el modelo de gestión profesional, eficiente y transparente necesario para el cumplimiento de sus atribuciones tradicionales, así como su transformación en factores clave para los procesos de desarrollo local y nacional, al ser éstos los actores gubernamentales más cercanos a las demandas de la población y capaces de constituirse como vínculos eficaces para la coordinación entre las autoridades de los distintos niveles de gobierno y los actores económicos políticos y sociales locales⁶⁰ (Cabrero, 2005; Carrera, 2006).

1.3.3 La planeación del desarrollo municipal

Como parte de las capacidades institucionales para la planeación del desarrollo dentro los gobiernos locales, se encuentran los esquemas que se incorporan a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática.⁶¹

Los mecanismos institucionales para la planeación del desarrollo con los que cuenta el municipio le permiten realizar ejercicios de racionalidad administrativa en aspectos como: educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios públicos y mejoramiento de las comunidades rurales.

⁵⁹ Como precisa Cabrero (2005), haciendo referencia a Kooiman (1993): "Kooiman explica el concepto de gobernanza como la problemática ubicada en la interacción del Estado y la sociedad y sus formas de coordinación; de hecho, lo define como el "patrón común de interacción entre los diversos actores involucrados que emerge en un sistema sociopolítico". (Cabrero, 2005:23).

⁶⁰ Cabrero (2016), apunta: "La capacidad de actores e instituciones gubernamentales y sociales para hacer converger sus esfuerzos en un momento determinado es el combustible esencial para echar a andar un motor endógeno y sostenido de desarrollo económico y social." (Cabrero, 2005:16).

⁶¹ El Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece las bases para que el Estado conforme el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en el que se garantiza la participación de las entidades federativas y de sus municipios en la responsabilidad para definir y alcanzar los programas de gobierno. Adicional a la CPEUM la planeación municipal se establece en la Ley de Planeación, Constituciones Políticas de las Entidades Federativas, Leyes Estatales de Planeación y Leyes Orgánicas Municipales, entre los principales ordenamientos de la planeación.

En este contexto, se enmarcan las atribuciones y funciones de los gobiernos en la instrumentación de políticas y programas para el desarrollo local pero son los gobiernos municipales los que presentan una limitada capacidad de gestión frente a los escenarios económicos y sociales que se presentan en la dinámica local, pues contrasta que de 2 mil 457 municipios, solo 2,192 (89.21%) reportaron contar con un plan de desarrollo municipal (INEGI, 2015), frente a un 9.25% de los municipios que cuentan con un reglamento de planeación.

Como parte de los instrumentos para la planeación municipal (INAFED, 2009) se encuentran los siguientes:

- Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)
- Convenio de Desarrollo Social (CDS)
- Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)
- Convenio de Coordinación Estado- Municipio (CODEM)

La integración del Sistema Nacional de Planeación Democrática dota a los municipios de instrumentos para desarrollar su propia planeación municipal del desarrollo, mismo que es presentado de manera participativa como parte del programa de gobierno municipal.

En este plan se identifican diagnósticos, propósitos y estrategias que enmarcan el devenir de la administración pública municipal durante el periodo de gobierno constitucional, establecido en las constituciones locales.

El plan municipal de desarrollo es el instrumento participativo en el que se definen las acciones y vinculación con los sectores sociales de la vida local, los contenidos básicos (INAFED, 2009) del plan se pueden identificar a través de:

- Diagnósticos
- Demandas Sociales
- Objetivos
- Políticas
- Estrategias

- Programas y metas
- Planeación- Programación- Presupuestación
- Seguimiento y evaluación
- Anexos estadísticos

Estos mecanismos permiten racionalizar las acciones de los gobiernos municipales en cuanto a estructura organizacional, recursos, objetivos y metas para establecer una vinculación- alineación entre las entidades y la federación que guíen el actuar de gobierno en el desarrollo local. De esta manera el plan municipal es aprobado por el cuerpo colegiado de gobierno para formalizar su implementación. En este sentido, los mecanismos auxiliares en la planeación se configuran como una serie de herramientas para la elaboración de políticas públicas municipales, mediante enfoques de coordinación inter e intra gubernamental que fortalecen la identificación de prioridades y acciones coordinadas para la resolución de problemas locales.

1.4. Reflexiones sobre municipio, descentralización y desarrollo local

Como se señaló a lo largo del capítulo, la realidad de los municipios mexicanos muestra una configurada inercia centralizadora, dentro de la historia del sistema político mexicano, así por luces y sombras de los procesos descentralizadores, condiciones que han obstaculizado que éstos desplieguen a cabalidad su potencial y se constituyan como elementos preponderantes para el sistema federal mexicano. A pesar de ello, las tendencias no solo en México sino en todo el mundo resaltan la importancia de los gobiernos locales para constituirse como elementos promotores de la consolidación de un federalismo más equilibrado, y de mayor importancia, como verdaderos promotores del desarrollo local en sus distintas dimensiones, al ser éstos capaces de rescatar en su verdadera dimensión los problemas sociales y satisfacer los intereses colectivos de una manera más directa. Si bien la moderna agenda municipal hace frente a problemas públicos cada vez más amplios, el municipio es el único agente capaz

de construir y promover políticas públicas que respondan a la verdadera heterogeneidad y complejidad territorial, económica y social de este país.

Es claro que existen retos que deben superarse para generar las condiciones que impulsen el papel del municipio como agente del desarrollo, como son la heterogeneidad municipal, insuficiencias en su diseño y formas de gestión, falta de coordinación intergubernamental, así como la consolidación de sus capacidades institucionales en sus diversas dimensiones, a pesar de ello, los gobiernos municipales son el elemento capaz de empujar desde su espacio local nuevos procesos de descentralización⁶² a través de esquemas cooperativos⁶³ (Gadsden, 2003), son los indicados para identificar el potencial endógeno local, coordinar a sus agentes y diseñar formas concretas de la acción pública con el fin de generar iniciativas que impulsen el desarrollo, como señalan Gutiérrez y Martínez (1994):

"Los gobiernos locales son, sin embargo, los indicados para diseñar las formas concretas de acción. Pueden identificar el potencial endógeno local en que cimentar sus iniciativas con vistas a un desarrollo sostenido, brindar el apoyo que día a día requieren las iniciativas de los agentes locales, promover los vínculos entre empresarios e instituciones para tratar de mejorar el sistema en su conjunto mediante un uso más eficiente de las posibilidades disponibles [...] (Gutiérrez y Martínez, 1994:110).

En consecuencia, debe impulsarse el desarrollo aprovechando las virtudes y el potencial endógeno de los gobiernos locales (Gutiérrez y Martínez, 1994), en un contexto donde los demás órdenes de gobierno promuevan su acción pública local con el fin de que ésta incentive la dinámica del desarrollo local, como apunta Cabrero (2005):

⁶² En este sentido Cabrero (2005), profundiza: "Parecería evidente que la descentralización de arriba hacia abajo no tiene posibilidades de éxito en el futuro inmediato; se trata de un modelo agotado pese a que nunca se profundizó en la medida que se requería. Pretender imponer exógenamente un nuevo ritmo a la acción pública local no solo es cada vez menos eficaz como política, sino que genera rechazos o interferencias múltiples en los ámbitos locales." (Cabrero, 2005:399).

⁶³ Como apunta Guillen (2008): "Hay, entonces, un proceso de descentralización por la vía de los hechos, derivado de esa inserción de las sociedades y gobiernos locales en las necesidades propias, a las que tienen que responder y para las que construyen alternativas específicas para su atención. Con esta masiva dinámica y la paralela expansión de la esfera local, reiteramos, se recompone la estructura completa del Estado. El eje centralista muestra su ángulo de declive en la misma proporción como incrementa el rol de las sociedades y gobiernos locales." (Guillen, 2008:10).

"El gobierno federal central y los estatales o provinciales deberán convertirse en simples promotores de la acción pública local mediante el fortalecimiento institucional y acuerdos intergubernamentales, y dejar que los espacios locales encuentren su dinámica propia, aceleren la intensidad de su acción pública y así puedan echar a andar su propio motor de desarrollo." (Cabrero, 2005:399).

Por lo anterior, fue de gran importancia analizar los procesos por los cuales se ha configurado el devenir de la planeación del desarrollo local, con la finalidad de describir un marco metodológico que abordara las potencialidades endógenas de los municipios para analizar el papel de la innovación emanada de éstos. Con lo anterior, resaltar la conformación de esquemas de planeación estratégica como un elemento capaz de constituir un punto de partida para identificar las fortalezas y debilidades de los gobiernos municipales y, con base en ello, detonar la orientación del desarrollo desde el ámbito local.

CAPÍTULO 2

Agenda Desde lo Local: un modelo para la orientación del desarrollo local

Como pudo apreciarse en capítulo anterior, si bien los municipios mexicanos se enfrentan a una variedad de retos, éstos representan un elemento central para la consolidación del federalismo mexicano y para la promoción del desarrollo local, al representar el eslabón capaz de coordinar, planear y orientar el potencial de desarrollo endógeno local (Carrera, 2006). En este contexto, la innovación en el orden local en América Latina, y de manera particular en México, representa un elemento de gran importancia para mejorar la acción local y atender los problemas públicos, representando en el trabajo de Cabrero (2008):

[...] entendemos por innovación esa capacidad de un espacio local visto como un grupo de actores gubernamentales y/o no gubernamentales para organizar de manera diferente los recursos con que dispone, o desarrollar nuevas tareas, o modificar las estrategias de acción local, todo ello con el fin de atender de mejor manera los problemas públicos que enfrenta dicho espacio local.” (Cabrero, 2008:19).

Bajo tal noción, la innovación local se presenta como un elemento de gran importancia en el contexto del desarrollo local, ya que ésta muestra una agenda en expansión, un modelo de gestión pública de proximidad y el diseño de nuevas soluciones a viejos problemas (Cabrero, 2008), condiciones que fortalecen la dinámica del desarrollo impulsada desde el ámbito municipal, como precisa Guillen (2008):

“El desarrollo local, por supuesto, es también desarrollo nacional, no sólo como fundamento operativo, sino como actor y autor de iniciativas originales; además, en calidad de finalidad última del desarrollo, en la medida que se vincula con personas y necesidades sociales concretas.” (Guillen, 2008:11).

Con base en lo anterior, se aprecia que la innovación es inherente a los procesos locales, ya que este orden de gobierno es capaz de capturar la verdadera esencia de los problemas públicos y generar nuevos esquemas de gobernabilidad,⁶⁴ de carácter plural, en los cuales las iniciativas de desarrollo se desplieguen en un marco de coordinación entre sus diversos agentes⁶⁵ (Cabrero, 2002; Carrera, 2006; Guillen, 2008; González, 2010).

En tal contexto, la evidencia empírica de la innovación en los gobiernos locales queda reflejada en iniciativas como son el “Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva” de la Organización de los Estados Americanos (OEA),⁶⁶ y en México con el premio “Gobierno y Gestión Local”, iniciativa impulsada por la Fundación Ford y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), que a lo largo de 15 años ha registrado 4 mil 899 experiencias de programas impulsados por gobiernos municipales considerados referentes de buenas prácticas gubernamentales (Cabrero, 2002; Rosales y Hernández, 2011), en diversas temáticas, como son:

1. Política social.
2. Modernización administrativa.
3. Modernización financiera.
4. Desarrollo municipal.
5. Infraestructura municipal e imagen urbana.
6. Educación, cultura y deporte.
7. Servicios públicos.
8. Conservación ecológica.
9. Salud pública.

⁶⁴ Al respecto Cabrero (2002), señala: [...] en el espacio local mexicano se encuentran los laboratorios de un nuevo modelo de acción pública. Se trata de una dinámica que rompe claramente con las tradiciones políticas del país, debilitando los cacicazgos locales, fragmentando los núcleos de concentración del poder y abriendo nuevos espacios para la hechura de programas y políticas. Se trata de la gestación de nuevos esquemas de gobernabilidad.” (Cabrero, 2002).

⁶⁵ Como profundiza Guillen (2008): “Del otro lado, como puede comprenderse, también se recomponen las dinámicas del desarrollo. Del modelo altamente centralizado que había caracterizado a los Estados latinoamericanos, estamos girando hacia un modelo de desarrollo en plural, que por lo pronto podemos describir por sus rasgos duales, en donde se combinan cada vez con más fuerza iniciativas locales con iniciativas de los otros ámbitos del Estado (sin que implique necesariamente coordinación entre ellas).” (Guillen, 2008:10-11).

⁶⁶ El premio es una iniciativa que tiene por objetivo reconocer, incentivar, sistematizar y promocionar las innovaciones en la gestión pública que ayudan a fortalecer la transparencia, efectividad y participación ciudadana en las instituciones públicas de la región, reuniendo más de 300 experiencias innovadoras en sus 3 años de existencia (OEA/DGPE, 2016).

10. Seguridad pública y protección civil.
11. Participación ciudadana.
12. Planeación urbana.
13. Transparencia y rendición de cuentas.
14. Fortalecimiento municipal.
15. Desarrollo económico con criterios de sustentabilidad.

Programas que han sido considerados debido a su contribución para el mejoramiento de la calidad de vida, la gestión gubernamental y la participación ciudadana en el ámbito municipal, incorporando para su selección criterios rectores como la eficiencia presupuestal, la eficacia en la atención de problemas públicos, la atención de demandas ciudadanas y la transparencia⁶⁷ (Cabrero, 2002; Rosales y Hernández, 2011).

Por tanto, lo anterior representa una muestra de la relevancia del papel que desempeñan los gobiernos locales en temáticas de gran importancia para el desarrollo, por ello, es necesario impulsar el potencial innovador de los gobiernos locales⁶⁸ con el fin de que este orden de gobierno sea capaz de articular a los actores locales con el objeto de potencializarlos,⁶⁹ obtener recursos externos y mejorar su gestión⁷⁰ con miras a generar un proceso que trascienda sobre las dimensiones económica, social, ambiental y política del espacio local (Tecco, 2002; Galicchio, 2004; Morales, *et al.*, 2014).

⁶⁷ Como señala Cabrero (2002): "Para el caso mexicano los criterios rectores han sido: la eficiencia en el uso de los recursos de los programas sometidos al certamen; la eficacia en la resolución o atención a algún problema público local; la capacidad del programa por dar respuesta a demandas de la ciudadanía; la transparencia en el uso de los recursos; el grado de participación ciudadana en la orientación o hechura del programa; y el nivel de institucionalización y sustentabilidad que se ha logrado a través de su implementación." (Cabrero, 2002:6).

⁶⁸ Como señala Morales, *et al.*, (2014), en referencia a Formichella (2011): [...] la innovación como instrumento de cambio, emprendimiento, industrialización, crecimiento económico, avance tecnológico y competitividad (conceptos ligados al desarrollo y la productividad); lo que implica la transformación para obtener como resultado final un producto nuevo o mejorado (este, en sentido amplio, comprende bienes, servicios, procesos, unidades orgánicas, métodos, etc.) que impacta positivamente a los beneficiarios de la innovación; además, los innovadores aumentan sus capacidades y oportunidades y contribuyen al desarrollo personal y comunitario [...] (Morales, *et al.*, 2014:36).

⁶⁹ En este sentido Gauna (2011), precisa: "Existen tres actores para la realización de las políticas de desarrollo local: la empresa, donde se genera la estrategia emprendedora, de acuerdo a las potencialidades de la región, basado en objetivos claros de productividad y competitividad; el gobierno, quien es el organizador y promotor de acciones para lograr procesos de planeación participativos y la misma sociedad organizada, quien es el gestor y receptor real de toda política de desarrollo." (Gauna, 2011:33).

⁷⁰ Al respecto Galicchio (2004), profundiza: "El desarrollo local, para cumplir con sus objetivos de desarrollo, debe resolver, desde el territorio, algunos ejes que hacen al devenir del mismo. En particular, el desafío pasa por tres tipos de temas: la potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas, gobiernos); la obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos, empresas); la gestión del excedente económico que se produce en el territorio (cómo usamos los recursos generados en él)." (Galicchio, 2004:5).

Atendiendo a lo señalado, es preciso que los procesos de promoción del desarrollo desde lo local sean planeados y orientados por un esquema de acción que considere la heterogeneidad municipal, impulse mejoras a su diseño institucional, su gestión y coordinación intergubernamental, para lo cual el programa Agenda Desde lo Local (ADLL), se presenta como un modelo de política pública orientado a fortalecer la planeación y gestión del desarrollo en el ámbito local.

En consecuencia, el presente capítulo se centra en el análisis de los elementos teóricos y metodológicos componentes del programa ADLL, ello con el fin de articular sus componentes para generar una propuesta de análisis empírico con base en este modelo de descentralización estratégica del desarrollo desde lo local. En virtud de ello, la estructura de análisis del capítulo se despliega en cuatro apartados. El primer apartado centra su atención en los modelos de análisis y evaluación de los gobiernos locales, considerando en tal contexto la presentación de las características de la Agenda 21 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y la Agenda Local 21 del PNUD, como principales antecedentes y bases de principios para la constitución del programa ADLL. Por su parte, el apartado segundo aborda los antecedentes históricos de conformación del programa ADLL, considerando para ello la presentación de las etapas y particularidades que fundamentaron su proceso de conformación y consolidación. El tercer apartado se enfoca en abordar las características metodológicas que constituyen al programa ADLL como un modelo de fortalecimiento y orientación del desarrollo local con el fin de transitar a la generación del estudio empírico de la investigación, considerando por dicha condición la presentación de su diseño conceptual, contenidos temáticos componentes, así como las etapas que constituyen su implementación. Finalmente, se presenta un breve apartado que desarrolla una reflexión final sobre la Agenda Desde lo Local y la orientación del desarrollo.

2.1. Modelos de análisis y evaluación de los gobiernos locales

En el contexto de las metodologías de diagnóstico, calificación o evaluación de los gobiernos locales existe un amplio panorama que se despliega sobre el análisis de los componentes o áreas de la acción pública que éstos desarrollan. En virtud de ello, es posible identificar metodologías de evaluación enfocadas a describir el desempeño gubernamental (Arriagada, 2002; Ziccardi y Saltalamacchia, 1997, 2005), el establecimiento de un nivel de gobernabilidad (Kaufmann, *et al.*, 2009), la calificación de las finanzas públicas (Carrera, 2005, 2010; Standard and Poors, 2014; Fitch Ratings, 2015), la evaluación de capacidades institucionales (PNUD, 1998; Rosas, 2008; Maradona, 2013), y el diagnóstico estratégico de la gerencia pública (Cabrero y Nava, 2000), entre muchos otros.

Como se aprecia, existe un extenso abanico de metodologías que pueden ser aplicadas, en diversos niveles, al análisis de los gobiernos locales, sin embargo, una mirada orientada al moderno enfoque del desarrollo local requiere de una perspectiva integral capaz de articular las capacidades, actores y procesos de crecimiento locales y nacionales de manera sustentable⁷¹ (Cubillo, 2007; Balente, *et al.*, 2012), ello con el fin de orientar el desarrollo en las cuatro dimensiones del espacio local:

1. **Dimensión económica:** los elementos que influyen la creación, acumulación y distribución de la riqueza.
2. **Dimensión social y cultural:** los niveles de calidad de vida, equidad e integración social.
3. **Dimensión ambiental:** los recursos naturales y el nivel de sustentabilidad.
4. **Dimensión política:** las características de gobernabilidad en el territorio y la existencia de un proyecto desarrollado por los actores locales (Galicchio, 2004:6).

⁷¹ Como precisa Balente, *et al.*, (2012), en referencia a Ray (1998), y Vázquez (2009): [...] el desarrollo de un territorio depende de las elecciones que sus habitantes realizan con respecto al uso de sus capacidades y recursos, construyendo a través de sus decisiones sobre los proyectos que deberán impulsarse, la estrategia de desarrollo. Esta concepción se ha denominado desarrollo local, y tiene como elementos clave las capacidades, recursos locales y la participación activa de los actores." (Balente, *et al.*, 2012:252).

Por lo anterior, fue preciso considerar las estrategias metodológicas de diagnóstico o evaluación que integraran los elementos necesarios para propiciar el impulso del desarrollo desde la esfera local. Bajo tal contexto, fue posible identificar aquellos modelos que contemplan un enfoque de carácter económico y territorial como la propuesta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (Silva y Sandoval, 2012), y desde una visión más amplia e integral, la Agenda 21 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual integra los objetivos primordiales sobre el desarrollo sostenible que han sido adoptados por las diversas conferencias y acuerdos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

2.1.1. La Agenda 21 y el desarrollo sostenible

La Agenda 21 representa la consolidación del concepto y plan de acción del desarrollo sostenible, mismo que tuvo sus orígenes en la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD), y el Informe Brundtland⁷² emanado de ésta en el año de 1987, el cual tuvo por objeto compatibilizar y constituir como elementos inseparables los conceptos de medio ambiente y desarrollo (Loeckx, *et al.*, 2004; Verschure y Tuts, 2004; Cereceda, 2006; Cañizares, 2011). Para el año de 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, consolidó los elementos del desarrollo sostenible al aprobar la Declaración de Río,⁷³ un conjunto de 27 principios que posicionaron al ser humano como eje del desarrollo sostenible, como precisa Cañizares (2011):

⁷² Los principales antecedentes de este informe fueron: la fundación del Club de Roma conformado por representantes de la cultura y la ciencia, en el año de 1968; el informe "Los límites del Crecimiento" de 1972, que cuestionó el modelo de desarrollo imperante; la Conferencia de Estocolmo de 1972, primera reunión mundial sobre el Medio Ambiente Humano en 1972, en la que se abordó el medio ambiente y el modelo de desarrollo; y la creación de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU en el año de 1983. (Cereceda, 2006:4).

⁷³ Entre las principales convenciones y declaraciones posteriores a la declaración de Río de 1992 se encuentran: la Primera Convención sobre Cambio Climático (1995); Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague (1995); Conferencia sobre el Cambio Climático Hábitat II, Estambul (1996); Convención sobre el Cambio Climático Río+5 y Protocolo de Kyoto (1997); Declaración del Milenio (2000); Conferencia Hábitat III, Estambul+5 (2001); Conferencia de sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, Llamada de Johannesburgo y publicación del informe "Los límites del crecimiento: treinta años después" del Club de Roma (2002); y Compromiso de Aalborg (2004). (Peris, *et al.*, 2010:12).

“Este documento sitúa al hombre en el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, reconociendo su derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza y a un desarrollo que «debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras».” (Cañizares, 2011:316).

Bajo tal contexto, la Agenda 21 representó uno de los documentos generados en la Cumbre de Río,⁷⁴ emergiendo como una guía o plan de acción, de carácter global, nacional y local, encaminado a la generación del desarrollo sostenible a través de la gestión económica, ambiental y social de las ciudades (Loeckx, *et al.*, 2004; Verschure y Tuts, 2004; Cereceda,^b 2006), para lo cual se impulsó una visión de planificación, coordinación y cooperación considerando dimensiones sociales y económicas,⁷⁵ la conservación y gestión de los recursos naturales,⁷⁶ así como el fortalecimiento de los grupos sociales para el desarrollo⁷⁷ (ONU, 1992).

⁷⁴ De la Cumbre emanaron 5 documentos: 1. La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo; 2. la Agenda 21; 3. la Declaración de Principios para el desarrollo sostenible de los bosques; 4. la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; y 5. el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica (Cereceda, 2006).

⁷⁵ Temas que se especifican los capítulos de la Sección 1 “Dimensiones sociales y económicas”: C. 2. Cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo y políticas internas conexas; C. 3. Lucha contra la pobreza; C. 4. Evolución de las modalidades de consumo; C. 5. Dinámica demográfica y sostenibilidad; C. 6. Protección y fomento de la salud humana; C. 7. Fomento del desarrollo sostenible de los recursos humanos; C. 8. Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones (ONU, 1992:4-75).

⁷⁶ Temas definidos en los capítulos de la Sección 2 “Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo”: C. 9. Protección de la atmósfera; C. 10. Enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras; C. 11. Lucha contra la deforestación; C. 12. Ordenación de los ecosistemas frágiles: lucha contra la desertificación y la sequía; C. 13. Ordenación de los ecosistemas frágiles: desarrollo sostenible de las zonas de montaña; C. 14. Fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenible; C. 15. Conservación de la diversidad biológica; C. 16. Gestión ecológicamente racional de la biotecnología; C. 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; C. 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; C. 19. Gestión ecológicamente racional de los productos químicos tóxicos, incluida la prevención del tráfico internacional ilícito de productos tóxicos y peligrosos; C. 20. Gestión ecológicamente racional de los desechos peligrosos, incluida la prevención del tráfico internacional ilícito de desechos peligrosos; C. 21. Gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos y cuestiones relacionadas con las aguas cloacales; C. 22. Gestión inocua y ecológicamente racional de los desechos radiactivos. (ONU, 1992:76-269).

⁷⁷ Temas especificados en los capítulos de la Sección 3 “Fortalecimiento del papel de los grupos principales”: C. 24. Medidas mundiales en favor de la mujer para lograr un desarrollo sostenible y equitativo; C. 25. La infancia y la juventud en el desarrollo sostenible; C. 26. Reconocimiento y fortalecimiento del papel de las poblaciones indígenas y sus comunidades; C. 27. Fortalecimiento del papel de las organizaciones no gubernamental: asociadas en la búsqueda de un desarrollo sostenible; C. 28. Iniciativas de las autoridades locales en apoyo del Programa 21; C. 29. Fortalecimiento del papel de los trabajadores y sus sindicatos; C. 30. Fortalecimiento del papel del comercio y la industria; C. 31. La comunidad científica y tecnológica; C. 32. Fortalecimiento del papel de los agricultores. (ONU, 1992:270-351).

2.1.2. El papel de lo local: la Agenda Local 21

Una contribución de gran importancia de la Agenda 21, fue la relevancia que dio ésta a la participación de los actores locales como un factor determinante en la promoción del desarrollo sustentable, postulado que se plasmó en su Capítulo 28, denominado “Iniciativas de las autoridades locales en apoyo del Programa 21”, bajo el argumento:

“28.1. Como tantos de los problemas y de las soluciones de que se ocupa el Programa 21 se relacionan con las actividades locales, la participación y cooperación de las autoridades locales constituirán un factor determinante para el logro de los objetivos del Programa. Las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible.” (ONU, 1992:233).

Con tal fundamento, se asignó a los gobiernos locales la responsabilidad de aplicar las acciones de la Agenda 21⁷⁸ (Menoyo, 2009; Prado y García, 2009), dotándoles de un papel preponderante en la promoción del desarrollo sustentable en sus dimensiones:

- 1. Económica:** la producción distribución y mercados de bienes y servicios, la productividad, la inversión y el empleo, así como sus consecuencias sociales y ambientales.

⁷⁸ En este sentido, el Apartado 28.3., del Programa 21 señala: “Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un “Programa 21 local”. Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible. Los programas, las políticas, la legislación y las reglamentaciones de las autoridades locales para lograr los objetivos del Programa 21 se evaluarían y modificarían sobre la base de los programas locales aprobados en el marco del Programa 21. También se podrían emplear estrategias para apoyar propuestas encaminadas a obtener financiación local, nacional, regional e internacional.” (ONU, 1992:233).

2. **Social:** los problemas de equidad e injusticia social referentes a las necesidades humanas (alimento, vivienda, salud, educación, seguridad, movilidad, vulnerabilidad).
3. **Ambiental:** la preservación del medio ambiente y los recursos naturales, así como la gestión de residuos, la contaminación, el cambio climático y el ahorro energético.
4. **Gobernanza:** la forma en que interactúan y se relacionan las organizaciones públicas, sociales y privadas bajo diversos principios éticos y políticos. (Peris, *et al.*, 2010:14).

Por tal condición, el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI), por sus siglas en inglés, participó durante la Cumbre de Río en el desarrollo y propuesta del concepto de Agenda Local 21 (AL21), mediante el cual se impulsó la elaboración, organización y ejecución de la Agenda 21⁷⁹ en los espacios locales:

“La Agenda 21 Local es un proceso participativo y multisectorial para alcanzar sus metas a nivel local, a través de la preparación e implementación de un plan estratégico a largo plazo que dirija los asuntos locales prioritarios del desarrollo sostenible” (Calabuig, *et al.*, 2010:26).⁸⁰

A partir de lo anterior, la AL21 se constituyó como un modelo de carácter general y adaptable a la configuración particular de los espacios locales y sus autoridades, ello debido a la heterogeneidad estructural, socioeconómica y ambiental presente en estos,⁸¹ condición que obligó a la proyección de metodologías conformadas en función de tales particularidades (Cereceda, 2006, 2006^b). Por ello, el ICLEI

⁷⁹ Al respecto Peris, *et al.*, (2010), precisa: “El término Agenda 21 Local presenta la particularidad de tener un significado dual. Por un lado se refiere a un proceso de planificación y gestión del desarrollo sostenible a largo plazo en el ámbito local, mientras que por otro se refiere a un plan estratégico concreto que recoge las aspiraciones futuras desde el prisma de la sostenibilidad y las posibles acciones para conseguirlas.” (Peris, *et al.*, 2010:18).

⁸⁰ En referencia a ICLEI (1994).

⁸¹ Cereceda (2006), señala al respecto: “A diferencia de otros modelos de gestión en los que se realiza una auditoría «cerrada», es decir, con una serie de parámetros a inventariar y revisar que pueden ser constantes para diferentes objetos de estudio, en el modelo Agenda 21 no existe un listado base de circunstancias a inventariar debido en gran medida a la enorme dispersión existente entre los diferentes municipios en cuanto a realidad ambiental, social, económica, etc.” (Cereceda, b 2006:229).

estableció una serie de pautas metodológicas mínimas⁸² para la aplicación de la AL21, a partir de la promoción de la planeación estratégica en los gobiernos locales, con el fin de identificar las prioridades de sustentabilidad, así como la generación de planes de acción a través del compromiso y adhesión de éstos a los principios de la Agenda, estableciendo, con base en ello, las siguientes líneas básicas de actuación:

- 1. Definición de compromiso institucional:** adhesión a un documento marco (definición de filosofía o principios).
- 2. Diagnóstico o auditoria:** identificación de los problemas y causas a través de un análisis integral y actual de la situación socioeconómica, ambiental e institucional.
- 3. Plan de acción:** las estrategias y acciones de largo plazo con enfoque de desarrollo sostenible definidas para la corrección o mejora de las condiciones identificadas (priorizar problemas, definir objetivos, identificar opciones y crear programas para abordarlos).
- 4. Plan de seguimiento:** revisión y evaluación de acciones, objetivos y resultados mediante indicadores con el fin de retroalimentar el plan de acción.
- 5. Plan de participación ciudadana y comunicación:** se aplica a todas las fases anteriores con el fin de integrar en el proceso a los agentes sociales y difundir los resultados de cada fase (Cereceda, 2006, 2006^b; Peris, *et al.*, 2010; Cañizares, 2011).

A través de estas líneas generales, la implementación de la AL21 se ha desarrollado de manera preponderante en los gobiernos locales de los países europeos adheridos a la Carta de Aalborg (Dinamarca), emanada de la

⁸² En este sentido Peris, *et al.*, (2010), comenta: "En general, todas las metodologías comparten la noción clásica de ciclo del proyecto y operan desde un punto de vista deductivo: en el sentido de iniciar el proceso A21L con una identificación o diagnóstico de la situación; para posteriormente generar metas y objetivos acordes con la realidad diagnosticada y con vocación de cambio; y seguidamente elaborar propuestas para alcanzar dichos objetivos (englobadas en planes de acción), junto a un sistema de indicadores para su seguimiento; finalmente, ejecutar o poner en marcha las actuaciones del plan de acción, con los pertinentes procesos de evaluación." (Peris, *et al.*, 2010:20).

Conferencia Europea sobre Ciudades y Poblaciones Sostenibles⁸³ del año 1994⁸⁴ (Cereceda, 2006, 2006^b; Echebarria, 2007; Prado y García, 2009; Cañizares, 2011). Asimismo, existen diversos referentes registrados en municipios de países africanos como Nigeria, Sudáfrica, Turquía y Egipto (Echebarria, 2007, Peris, *et al.*, 2010), de la región Asia y Pacífico, como Australia, China, Japón e India (Echebarria, 2007; Peris, *et al.*, 2010), y de América Latina como Perú, Brasil, Colombia y Chile (Echebarria, 2007; Calabuig, *et al.*, 2010; Peris, *et al.*, 2010).

En el caso de México la implementación de la Agenda 21 dio inicio en los años noventa del siglo XX mediante un proceso de fomento del monitoreo y corresponsabilidad en la materia impulsado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), a través de la coordinación con los comités estatales de planeación del desarrollo (Coplades), los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun), y los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CDS), ello con el fin de promover la creación de agendas 21 locales mediante la impartición de talleres de gestión y planificación ambiental (Lucatello, 2016). Al antecedente señalado se suman otras experiencias de generación de agendas locales como la del Consejo Estatal de Ecología de Michoacán, el programa “Ciudadanía Ambiental Global” del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), así como las acciones de la Universidad para la Cooperación Internacional (UIC) y el ICLEI-Gobiernos Locales (Lucatello, 2016). Estas iniciativas, si bien, lograron promover y difundir la importancia de la AL21 se constituyeron como experiencias poco extendidas entre los municipios del país, y en las que en muchos casos no se concluyeron los procesos de elaboración de la AL21 (Lucatello, 2016), condición que se refleja en

⁸³ Al respecto Cereceda (2006), precisa: “La Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (Carta de Aalborg) fue suscrita en total por más de 330 participantes. A través de ella, y tras su aprobación y firma, cualquier autoridad local o conjunto de autoridades locales se puede adscribir a la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles. Con el fin de hacer realidad su deseo de poner en marcha un Plan de Acción Local, la firma de la Carta compromete a la autoridad local a emprender un proceso de Agenda 21 Local. Esto, en un principio, no implica ningún desembolso económico para el municipio; únicamente se produce una “declaración de principios” en la que se expone el interés de éste en adherirse al proyecto.” (Cereceda, 2006:9).

⁸⁴ Los 10 compromisos de Aalborg, en el contexto de la AL21, fueron los siguientes: Formas de gobierno; gestión municipal hacia la sostenibilidad; mejor movilidad y reducción del tráfico; bienes naturales comunes; consumo y formas de vida responsables; planificación y diseño urbanístico; mejor movilidad y reducción del tráfico; acción local para la salud; economía local viva y sostenible; igualdad y justicia social; de lo local a lo global. (City of Aalborg, 2004:5-6).

la Tabla 2.1., elaborada por Lucatello (2016), misma que da cuenta de los pocos procesos de implementación de la AL21 identificados en México:⁸⁵

Tabla 2.1. Municipios con procesos de implementación de la AL21

| N° | Estados | Municipios |
|----|---------------------|------------|
| 1 | Estado de México | 9 |
| 2 | San Luis Potosí | 7 |
| 3 | Sinaloa | 1 |
| 4 | Oaxaca | 1 |
| 5 | Michoacán de Ocampo | 3 |
| 6 | Guanajuato | 2 |
| 7 | Querétaro | 2 |
| 8 | Guerrero | 1 |
| 9 | Quintana Roo | 3 |
| 10 | Morelos | 1 |
| 11 | Tlaxcala | 1 |
| 12 | Aguascalientes | 1 |
| 13 | Veracruz | 1 |
| 14 | Tamaulipas | 1 |
| 15 | Baja California | 1 |

Fuente: Lucatello (2016:129).

En tal contexto, es posible señalar otro tipo de experiencias constituidas como metodologías o instrumentos de diagnóstico de carácter focalizado inspirados en los principios de la Agenda Local 21, como es, en materia turística, el “Programa de Turismo Sustentable en México”,⁸⁶ en el ámbito de la gestión ambiental la “Agenda 21 Local Universitaria” (A21LU),⁸⁷ y, en materia de planeación y desarrollo institucional municipal, el programa “Agenda Desde lo Local”⁸⁸ del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), de la SEGOB (Mochi, 2016).

⁸⁵ Al respecto Lucatello (2006), señala: [...] se localizaron 35 casos donde se ha impulsado el proceso de las AL21, pero únicamente se pudieron consultar nueve documentos concluidos, lo cual nos sugiere poco éxito en la consolidación del proceso. Muchos de los casos no pudieron trascender de los ejercicios de consulta y la mayoría no contaron con una apropiada formalización del proceso, lo cual se refleja en la poca claridad institucional y la falta de documentación respecto de la Agenda Local 21.” (Lucatello, 2016:127).

⁸⁶ Denominado originalmente “Agenda 21 para el Turismo mexicano”, se constituye como una iniciativa impulsada desde el año 2002 por la Secretaría de Turismo (Sectur), y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), con el fin de coordinar e integrar los esfuerzos de los distintos actores implicados en la materia con el objeto de mejorar la competitividad de la oferta turística del país a través de asesorías, recursos extraordinarios, la creación de 79 comités de turismo sustentable y la aplicación en 108 municipios del país de un sistema de indicadores de diagnóstico en tres componentes: 1. Monitoreo y evaluación de la sustentabilidad turística; 2. Agenda intersectorial de sustentabilidad; y 3. Promoción de mejores prácticas ambientales en empresas y destinos turísticos. (Mochi, 2016).

⁸⁷ Iniciativa promovida por la Universidad de Guadalajara con referentes en los estados de Querétaro, Puebla y Tlaxcala, centrada en impulsar las buenas prácticas ambientales a través del diseño de un sistema de gestión ambiental dividido en cinco subprogramas: 1. Lineamientos de educación ambiental; 2. Gestión del entorno y su ordenamiento; 3. Gestión, ordenamiento y tratamiento del agua; 4. Lineamientos para la utilización y consumo de energía; y 5. Reducción, reutilización, reciclado y revalorización de residuos. (Mochi, 2016).

⁸⁸ Programa enfocado a impulsar el desarrollo institucional a través de la aplicación de una metodología de diagnóstico con el fin de identificar y atender las áreas de oportunidad de la administración pública municipal en cuatro áreas componentes: 1. Desarrollo institucional para un buen gobierno; 2. Desarrollo económico sostenible; 3. Desarrollo social incluyente; y 3. Desarrollo ambiental sustentable. (Mochi, 2016).

Ante tal panorama, y sin realizar una distinción de las particularidades metodológicas que pudieran ser empleadas en las diversas experiencias de aplicación de la AL21 en México y en el mundo, emergen una serie de postulados rectores de estas experiencias, como son:

1. La generación de un enfoque de formulación de políticas públicas que integra, de manera amplia en todos sus ámbitos, el concepto de desarrollo sustentable.⁸⁹
2. La promoción de la participación social por parte de los gobiernos, generando mayores espacios a la expresión de las demandas de los actores locales.⁹⁰
3. Una visión de largo plazo que considera, en las acciones del presente, los intereses de las generaciones del futuro.⁹¹
4. Un enfoque de formulación de políticas públicas que considera la dimensión global de los problemas y los aterriza en la escala local, considerando en ello la importancia de su papel en la solución de los mismos.⁹² (Paredis, *et al.*, 2002).

Por lo anterior, se destaca que la AL21 representa un modelo de impulso del desarrollo sustentable de carácter descentralizado, ello al establecer un marco de interacción que posiciona a los gobiernos locales como agentes participantes con interacciones a escala global, fortaleciendo su autonomía de acción, así como sus relaciones con los demás agentes participantes de este proceso, sean locales, nacionales o internacionales, como señala Echebarria (2007):

⁸⁹ Paredis, *et al.*, (2002), señala al respecto: "El principio de desarrollo sostenible se toma como punto de partida para todos los ámbitos (políticos), en la planificación, la toma de decisiones y los procedimientos de ejecución. Este proceso se llama "integración" del desarrollo sostenible. Esto implica un esfuerzo más consciente para establecer la conexión entre los efectos ambientales y sociales, por un lado, y las causas económicas y políticas subyacentes." (Paredis, *et al.*, 2002:3).

⁹⁰ Siguiendo a Paredis, *et al.*, (2002): "Mayor atención a la participación. Se presta mucha atención al diálogo, la consulta y la participación. Todos los grupos de la sociedad están invitados a participar. Esto también significa que el gobierno asume un papel más directivo y menos controlador, con el fin de proporcionar espacio para los actores locales y los ciudadanos individuales." (Paredis, *et al.*, 2002:3).

⁹¹ En este sentido el señalado autor, precisa: "Perspectiva a largo plazo. El desarrollo sostenible significa que los intereses de las generaciones futuras se tienen en cuenta durante la toma de decisiones." (Paredis, *et al.*, 2002:3).

⁹² Finalmente, se señala: "Dimensión global de la formulación de políticas. La Agenda 21 local es la traducción de las preocupaciones globales al nivel local. Esto implica esfuerzos adicionales para establecer el vínculo entre los actores locales, las decisiones y las normas, por un lado, y su impacto global, tanto en el ámbito medioambiental como en relación con la solidaridad y la justicia a nivel mundial." (Paredis, *et al.*, 2002:3).

[...] la A21L, propugna un desarrollo sostenible descentralizado pero concertado, en el que cada ciudad ha de tener autonomía para auto organizarse y para establecer proyectos de actuación y modelos de gestión propios. Esto es, esas políticas han de estar instauradas en un marco espacial más amplio y han de ser coherentes con el resto de las políticas de los niveles administrativos superiores, convirtiéndose, de este modo, en el instrumento que aspira a contener las actuaciones locales que intentan trasladar la concepción global de sostenibilidad, desde la retórica política a nivel global a la esfera operativa y real a la escala local." (Echebarria, 2007:108).

En virtud de lo presentado y de conformidad a los objetivos planteados por la investigación, fue preciso introducir los componentes constituyentes que fundamentaron al programa Agenda Desde lo local (ADLL), como un modelo de desarrollo sustentable, basado en la actuación desde la esfera local que rescató los principales elementos y características de la AL21 para impulsar una propuesta enriquecida conceptual y metodológicamente, con antecedentes de construcción y experiencias empíricas de amplia trayectoria en el contexto del análisis y evaluación del potencial endógeno de desarrollo de los municipios en México.

2.2. El Programa Agenda Desde lo Local: un modelo de fortalecimiento de la planeación del desarrollo municipal

El programa Agenda Desde lo Local (Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local) –ADLL, representa una herramienta metodológica impulsada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), constituida sobre las premisas de la AL21 y enfocada a promover de manera endógena una descentralización estratégica que propicie el desarrollo integral y sustentable de los municipios en México (Gadsden, 2003, 2005; Wilde y Nahem, 2008; INAFED, 2012; Pérez y Arenas, 2012). La conceptualización y construcción de la misma representó un proceso amplio en el cual participaron diversos actores e instituciones en distintos momentos temporales (Wilde y

Nahem, 2008), aunque sus principales antecedentes pueden ser expuestos en tres amplias etapas de desarrollo.

2.2.1. Primeros pasos y panorama de cambio: 1992-1999

El programa ADLL tiene sus primeros antecedentes en las gestiones realizadas en los municipios del estado de Guanajuato en el año de 1992, durante el periodo del gobernador interino Carlos Medina Plascencia (Gadsden, 2005). Aquí, se generaron reuniones mensuales para la orientación y ejecución coordinada de las políticas públicas entre el gabinete estatal y los ejecutivos de los municipios del estado, haciéndose además esfuerzos para identificar las prácticas exitosas en éstos (Gadsden, 2005). Bajo este escenario, en el año 1993, es nombrado el maestro Carlos Gadsden Carrasco como vocal ejecutivo del Centro Estatal para el Desarrollo Municipal (CEDEMUN) de Guanajuato, figura que impulsó la generación de un sistema de indicadores enfocado a la implementación de un esquema de medición comparativo de la calidad de la gestión municipal en el estado (Gadsden, 2005).

Para julio de 1995, al inicio del mandato del gobernador Vicente Fox Quezada y a iniciativa de éste, el maestro Carlos Gadsden⁹³ es encomendado a implementar un programa de municipalización de la administración pública estatal, proyecto que, retomando y adaptando el sistema desarrollado en 1993, fue aplicado bajo la dirección del CEDEMUN en los municipios del estado,⁹⁴ estableciendo con ello la primera medición, en un solo momento, de la calidad de gestión de la totalidad de municipios de un estado en México (Gadsden, 2005). Dicho ejercicio tuvo por finalidad establecer niveles de desempeño mínimo de los gobiernos municipales con el fin de identificar asuntos con potencial de descentralización y generar una transferencia exitosa a los mismos (Gadsden, 2005). A consecuencia de ello, fue generado un programa de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios del estado de Guanajuato con el fin de que éstos alcanzaran niveles

⁹³ Fungiendo ahora como Coordinador General del Sector Educativo del gabinete estatal.

⁹⁴ Al respecto de esto Gadsden (2005), señala: "Durante 15 días se levantó un cuestionario cuidadosamente preparado, que arrojó información de los 46 municipios en relación con la eficacia en la administración, la transparencia y la participación ciudadana: 16 volúmenes de información documentan ese estudio." (Gadsden, 2005:374-375).

óptimos de gestión y fueran capaces de recibir y establecer nuevas funciones descentralizadas, bajo tal contexto, fueron descentralizadas al orden municipal 105 funciones o actividades de la competencia del gobierno estatal, generándose así un proceso de descentralización pionero por su carácter asimétrico (Gadsden, 2005).

En el año 1999 la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), campus Xochimilco, desarrolló, con la misma metodología de la experiencia de 1993, un segundo ejercicio de medición a todos los municipios del estado de Guanajuato, resultados que dieron pauta a la publicación de una obra, así como a diversos foros de análisis en los cuales se analizó y debatió el contenido de la misma (Gadsden, 2005; Camargo, 2013). Atendiendo a tales experiencias, Carlos Gadsden identificó la necesidad de generar un nuevo modelo de medición debido al carácter de auditoría externa de la herramienta original,⁹⁵ condición que generaba un acercamiento que vulneraba la figura municipal en términos políticos, siendo por ello contraria al impulso de un diagnóstico endógeno, y así, contrario al fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales en la construcción de políticas públicas⁹⁶ (Gadsden, 2005; Lizama, *et al.*, 2016).

2.2.2. Nueva visión y puesta en marcha de la ADLL: 2000-2004

En el año 2000, ahora durante el mandato presidencial de Vicente Fox, Carlos Gadsden fue designado vocal ejecutivo del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN). Para el año 2001, en el marco de la Cumbre de las Américas en Ottawa, Canadá, y la celebración del Seminario de la Red de Ciudades Sustentables en León, Guanajuato, fue acordado y posteriormente firmado entre el CEDEMUN y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos

⁹⁵ Como precisa Gadsden (2005): "De alguna forma había una irrupción externa por mucho que en este caso hubiera sido antecedido por cinco años de relaciones intergubernamentales muy intensas y cooperativas. La metodología sin embargo debía ser revisada de fondo, no por su falta de rigor sino por la manera de acercarse a los municipios." (Gadsden, 2005:376).

⁹⁶ Como señala el autor: "Ante los retos planteados por los trabajos de medición en los municipios de Guanajuato me vi en la necesidad de desarrollar un nuevo modelo que enfatizara el autodiagnóstico como primer elemento dejando el diagnóstico externo para ser solicitado a partir del convencimiento de la más alta autoridad municipal de la necesidad de cambiar a partir de la medición. Además requerían herramientas que atrajeran reformas en cada política pública que se articula en los municipios en forma de redes." (Gadsden, 2005:377).

Naturales (SEMARNAT), el compromiso⁹⁷ para desarrollar de manera conjunta los lineamientos de una metodología que respetara el ámbito municipal y lo posicionara como agente del desarrollo a través de un enfoque de autodiagnóstico⁹⁸ (Gadsden, 2005). Así, en ese mismo año fueron generados trabajos por parte del CEDEMUN y la UAM, mismos que constituyeron una primera propuesta metodológica que fue presentada ese mismo año en la ciudad de Guadalajara, Jalisco (Gadsden, 2005; Camargo, 2013).

Para el año 2002, en el contexto de la transformación del CEDEMUN al Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), y las experiencias previamente implementadas, la metodología sufrió cambios radicales en el marco de su presentación como "Agenda Desde lo Local" en la reunión preparatoria de la Red Interamericana de Alto Nivel para la Descentralización (RIAD), de la Organización de los Estados Americanos (OEA), (Gadsden, 2003, 2005; Pérez y Arenas, 2012; Lizama, *et al.*, 2016). Posteriormente, ésta fue presentada ante las asociaciones de municipios en México, que a la postre conformarían la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM),⁹⁹ con las cuales fueron definidos los primeros 37 indicadores de la nueva propuesta metodológica, misma que fue posteriormente analizada por expertos en gobiernos locales¹⁰⁰ e incluida en el "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006" a través de la 6ª estrategia del "Programa Especial para una Auténtico Federalismo" con el fin de fortalecer el federalismo mexicano (Gadsden, 2003, 2005; Olivera y Cano, 2010; Camargo, 2013; Lizama, *et al.*, 2016).

⁹⁷ Sobre este suceso Gadsden (2005), comenta: "El impulso definitivo para realizar la Agenda quedó marcado en el 2001 cuando siendo Vocal Ejecutivo del todavía Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) acordé con Víctor Lichtinger Waisman, Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) del Gobierno Federal Mexicano, en el marco de la Cumbre de las Américas en Ottawa, que trabajaríamos juntos para desarrollar los primeros lineamientos de la Agenda Desde lo Local teniendo en miras el evento de la Red de Ciudades Sustentables a celebrarse en la ciudad de León, Guanajuato." (Gadsden, 2005:379-380).

⁹⁸ Al respecto el referenciado autor precisa: "Para situarse claramente como sujetos de desarrollo, ellos mismos deberían autoevaluarse con responsabilidad como primer paso, permitiendo posteriormente la evaluación de tercera parte. La evaluación de un externo, sobre todo si es un extraño, contiene un riesgo en el manejo de la información. La información es poder y esta puede destruir gobiernos y los gobiernos locales lo saben." (Gadsden, 2005:380-381).

⁹⁹ Conformada por la Asociación de Municipios de México A.C. (AMMAC), la Asociación de Autoridades Locales de México A.C. (AALMAC), y la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), (Gadsden, 2005).

¹⁰⁰ Estos académicos fueron Alicia Ziccardi, Enrique Cabrero, Rodolfo García Del Castillo, Enrique Cabrero Mendoza, Homero Saltalamacchia y Tonatiuh Guillén (Gadsden, 2005).

En el año 2003, se procedió a la aplicación piloto del programa ADLL en el Estado de Nuevo León, iniciativa que fue posible gracias al interés del ejecutivo estatal¹⁰¹ y de la Universidad Autónoma de Nuevo León, institución que colaboró en la construcción de una segunda versión de la metodología que integró 39 indicadores atendiendo al análisis de los ejercicios realizados previamente (Gadsden, 2005; Wilde y Nahem, 2008; Gauna, 2011; INAFED, 2012; Camargo, 2013). Finalmente, en el año 2004 el programa piloto fue aplicado por primera vez, y de manera oficial, en 26 de los 51 municipios del estado de Nuevo León¹⁰² (Gadsden, 2005; Gauna, 2011; INAFED, 2012; Camargo, 2013).

2.2.3. Consolidación y cambio: 2005-2013

A partir de su puesta en marcha, el programa ADLL se consolidó como una propuesta metodológica, de política pública para la promoción del desarrollo local, siendo presentado en muy diversos foros e instituciones internacionales, entre algunos de éstos:

- Cumbre Latinoamericana por el Desarrollo Local y la Descentralización.
- Federación Latinoamericana de Asociaciones de Ciudades y Municipalidades (FLACMA).
- Congreso Iberoamericano de Municipalistas.
- Banco Mundial (BM).
- Organización de Estados Americanos (OEA).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Centro Internacional Woodrow Wilson.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

¹⁰¹ Al respecto Gadsden (2005), señala: "Tuve la oportunidad de presentar la metodología al Gobernador del Estado que en ese momento era el Lic. Fernando Canales Clariond quien estuvo de acuerdo en apoyarla en Nuevo León: Convocó a todo su gabinete y a los 51 Presidentes Municipales junto con el Rector de la Universidad Autónoma de Nuevo León y su equipo a una presentación de la Agenda Desde lo Local en el municipio de Santiago." (Gadsden, 2005:382).

¹⁰² Sobre ese suceso Gadsden (2005), comenta: "De los 51 municipios, 26 se comprometieron con el proceso mediante Acta de Ayuntamiento entregada al Gobierno del estado de Nuevo León, al equipo de la Secretaría de Desarrollo Humano y del Trabajo quien se convirtió en contraparte con el equipo del INAFED." (Gadsden, 2005:382).

- Universidad de Carleton, Canadá. (Gadsden, 2005:382-383).

Asimismo, entre los años 2005 y 2013, el programa fue aplicado por un total de 4 mil 97 municipios mexicanos, mostrando el comportamiento de resultados expuesto en la Tabla 2.2.

Tabla 2.2. Agenda Desde lo Local 2005-2013

| Resultados 2005-2013 | | | | | | | | |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| 69 | 73 | 147 | 452 | 421 | 507 | 602 | 837 | 989 |

Fuente: resultados históricos del programa ADLL (INAFED, 2013).

Para el año 2013, durante el actual gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, se estableció como parte de la meta nacional “México en Paz”¹⁰³ del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la estrategia para un “Federalismo Articulado”¹⁰⁴ con el fin de promover la coordinación y corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno (INAFED, 2016; PND, 2013). En tal contexto, la tercera línea de acción de la estrategia para un “Federalismo Articulado”, contempló:

“Diseñar e implementar un programa que dirija las acciones a favor de la descentralización y el fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales.” (PND, 2013:105).

Con base ello, en el año 2014 el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), emprendió un proceso de reingeniería del programa ADLL, generando así cambios en su diseño metodológico, mismos que

¹⁰³ El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 especifica: “Un México en Paz que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población. Esta meta busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena.” (PND, 2013:21).

¹⁰⁴ La estrategia de manera amplia busca en sus líneas de acción: 1. “Impulsar la inclusión y la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en las distintas instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales, como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Sistema Nacional de Salud y el Sistema Nacional de Desarrollo Social, entre otros.”; 2. “Promover la firma de Convenios Únicos de Coordinación para el Desarrollo, que definen con claridad la articulación de esfuerzos entre los distintos órdenes de gobierno.”; 3. “Impulsar, mediante estudios e investigaciones, estrategias e iniciativas de ley que clarifiquen los ámbitos competenciales y de responsabilidad de cada orden de gobierno y sustenten la redistribución de competencias de la Federación hacia las entidades federativas y los municipios.”; 4. “Promover el desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones públicas estatales y municipales efectivas.” (PND, 2013:105).

privilegiaron un mayor enfoque a la mejora de los servicios públicos y las exigencias ciudadanas bajo criterios de gestión y desempeño, dando con ello paso a su transformación en el programa Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM),¹⁰⁵ (INAFED, 2016; Lizama, *et al.*, 2016).

Como puede apreciarse, la construcción y evolución del programa ADLL se enmarcó en un proceso que implicó diversos momentos históricos y políticos, el esfuerzo de numerosos actores, así como una amplia trayectoria de experiencias empíricas (Wilde y Nahem, 2008). Por ello, el programa ADLL se constituyó, y continúa adaptándose bajo su nueva configuración, como un elemento de gran importancia para la construcción de un federalismo de carácter cooperativo, así como para el impulso, desde la esfera local, de la descentralización estratégica necesaria para fortalecer la gestión del aparato estatal en sus distintas esferas, promover la articulación e integración de sus acciones, fomentar verdaderos esquemas de colaboración y corresponsabilidad, y con base en ello, alcanzar los objetivos establecidos por los principios de la Declaración de Río y el plan de acción de la AL21 (Gadsden, 2003; Gauna, 2011; Hernández, 2011).

Por lo anterior, fue necesario abordar de manera precisa las principales características metodológicas del programa ADLL.

2.3. Características metodológicas del programa Agenda Desde lo Local

El programa ADLL, bajo los principios de la Agenda 21 y las pautas metodológicas mínimas de la AL21, se enmarcó en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Especial para una Auténtico Federalismo 2002-2006, elementos que fueron impulsados con base en el diseño de un modelo estratégico para el federalismo, el cual consideró tres estrategias de descentralización básicas:

¹⁰⁵ Los principales cambios de la transformación del programa ADLL al programa ADM radicarón en la evolución de los ejes originales en dos agendas de desarrollo, una agenda básica que comprende los temas que son obligación del municipio por lo conferido en el Artículo 115 Constitucional (que se compone de los ejes de planeación del territorio municipal, servicios públicos, seguridad pública y desarrollo institucional), así como una agenda ampliada que aborda los temas fuera de la agenda tradicional municipal y que requieren de la coordinación de los distintos órdenes de gobierno (comprendiendo los ejes de desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo ambiental), constituyéndose a partir de ello 45 temas y 270 indicadores (200 indicadores de gestión y 70 de desempeño (INAFED, 2016; Lizama, *et al.*, 2016).

1. La descentralización como una política pública coherente en el contexto de los efectos positivos o negativos de este proceso.¹⁰⁶
2. Una estructura institucional pertinente capaz de adaptarse al proceso a través de marcos normativos adecuados y la generación de un esquema de acción y coordinación entre los actores implicados.¹⁰⁷
3. Un proceso de descentralización diferenciado o asimétrico que considere la heterogeneidad municipal, potencie las acciones de los actores que presentan fortalezas y promueva el fortalecimiento de aquellos que se enfrentan a mayores obstáculos¹⁰⁸ (Gadsden, 2003).

Bajo tales ejes, el modelo estratégico plasmado en el plan y programa señalados, se centró en el objetivo de constituir una arquitectura gubernamental coherente a través de la descentralización política, el fortalecimiento de los gobiernos locales, la construcción de auténticas relaciones intergubernamentales federalistas, así como el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana¹⁰⁹ (Gadsden, 2003). Por tales fundamentos, la conducción de este modelo fue impulsado a través de la creación del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED),¹¹⁰ y mediante éste, a través de la

¹⁰⁶ Al respecto Gadsden (2003), precisa: "En primer lugar, la descentralización tiene efectos importantes en diversas áreas, tales como la prestación de servicios, la estabilidad macroeconómica, la gestión gubernamental y la disminución de la pobreza. Por ello, aquellos países que buscan descentralizar sus sectores públicos con éxito para los ciudadanos necesitan diseñar una estrategia coherente de descentralización. Una mala aplicación de un proceso de descentralización trae como consecuencias un desequilibrio macroeconómico, la intensificación de las diferencias regionales y un atraso en los procesos de gestión y servicios públicos." (Gadsden, 2003:11-12).

¹⁰⁷ Gadsden (2003), señala: "En segundo lugar, ya que la descentralización es una actividad que genera progreso y evolución, requiere de una estructura institucional adecuada y suficientemente fortalecida que permita la formulación de políticas públicas oportunas y eficaces para la descentralización. Para ello, se necesita un adecuado marco de normas y leyes, así como de instituciones que coadyuven con las organizaciones responsables para proponer, conducir, coordinar y evaluar las estrategias previstas." (Gadsden, 2003:12).

¹⁰⁸ Finalmente, el citado autor establece: "En tercer lugar, el proceso de descentralización debe ser asimétrico, es decir, diferenciado. No a todos al mismo tiempo ni de la misma manera. Ha quedado demostrado a través de la experiencia de otros países que las campañas uniformes y sin una adecuada planeación estratégica han fracasado, dando como resultado que los países en cuestión tengan que regresar a campañas de descentralización incrementales, con reglas definidas conforme a la capacidad administrativa de las unidades territoriales." (Gadsden, 2003:12).

¹⁰⁹ Sobre ello Gadsden (2005), comenta: "Esta estrategia básica consistió en cuatro elementos sustantivos: 1. Descentralizar facultades, funciones, responsabilidades y recursos, con arreglo a los principios de subsidiariedad y solidaridad, de resarcitoriedad, eficacia y eficiencia y definir con claridad qué corresponde hacer a las entidades federativas y municipios. 2. Fortalecer a los gobiernos locales con un esquema integral de profesionalización y capacitación para apoyar la descentralización, fortalecer sus haciendas públicas y ampliar sus márgenes de libertad. 3. Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas, basadas en mecanismos de comunicación intergubernamental y de asociación del Gobierno Federal con los gobiernos locales y regionales, para vigorizar la gobernabilidad democrática, la alianza federalista y la unidad nacional. 4. Construir mecanismos de participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia en todos los niveles de gobierno" (Gadsden, 2005:367).

¹¹⁰ Gadsden (2003), señala: "Esta institución tiene como objeto proponer conducir y evaluar las acciones y políticas de la administración pública federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal. Es el instrumento principal de aplicación del Programa Especial para una Auténtico Federalismo 2002-2006. Trabaja en conjunto con 22 dependencias federales en estos temas." (Gadsden, 2003:14).

descentralización estratégica¹¹¹ para el desarrollo local que generó un punto de partida con la construcción de un sistema de coordinación y autodiagnóstico metodológico, el programa ADLL (Hernández, 2011), una agenda mínima para impulsar la descentralización enfocada a posicionar al gobierno local como agente del desarrollo:

"Se le considera una Agenda, porque integra una relación de necesidades básicas a ser cubiertas con el esfuerzo de los distintos órdenes de gobierno, que atraiga o "jale" la descentralización "desde lo local" entendiendo el papel del gobierno municipal como sujeto de su propio desarrollo, y no sólo como objeto de desarrollo de los programas y políticas de los otros órdenes de gobierno." (Gadsden, 2005:385).

Así, la ADLL se presentó como una herramienta de gran importancia para el logro de los principios de desarrollo sustentable emanados de la Agenda 21 y su posicionamiento en el espacio local a través de la AL21 (Gadsden, 2003).

2.3.1. Contenidos temáticos del programa ADLL

De manera inicial, el programa ADLL se constituye como una estructura conceptual, constituida sobre cuatro amplias temáticas, consideradas prioritarias para la promoción del desarrollo local. De éstas una está inspirada, de manera primordial, en los elementos conceptuales del "buen gobierno" impulsados por el trabajo del Banco Mundial (BM), siendo integrado al sistema por considerarse fundamental para el logro de las subsecuentes dimensiones (Gadsden, 2005):¹¹²

- 1. Desarrollo institucional para un buen gobierno:** se consideran las cuestiones clave necesarias para la organización y el fortalecimiento de la gestión pública municipal, la prevalencia del estado de derecho, la

¹¹¹ Referente a ello Giugale, *et al.*, (2000), señala: "Las cuestiones institucionales clave en materia de descentralización son, reforzar la confianza en la descentralización entre los principales interesados, mejorar la coordinación intergubernamental y la resolución de conflictos, fortalecer y democratizar el proceso de control y rendición de cuentas, coordinar el proceso presupuestario multinivel, regularizar las distinciones entre municipios con diferentes capacidades administrativas, implementar la construcción cooperativa de capacidades [...]" (Giugale, *et al.*, 2000:4).

¹¹² En este sentido Gadsden (2005), señala: "El cuadrante I) Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno, no se encontraba en la Agenda Local 21 original. Su conceptualización básica fue impulsada por el Banco Mundial y por otros programas de las Naciones Unidas en la década de los noventa." (Gadsden, 2005:386).

administración clara y transparente de sus recursos financieros, así como la planeación de soluciones de largo plazo (Giugale, *et al.*, 2000; Mackay, 2007; BM, 2008; Kaufmann, *et al.*, 2009; Navarro, 2010; INAFED, 2012; Farinós, 2015).

Asimismo, se presentan tres áreas temáticas inspiradas por los capítulos del programa Agenda 21:

- 1. Desarrollo económico sostenible:** correspondiente a la Sección 1 de la Agenda 21 “Dimensiones sociales y económicas”, tendiente a la generación de las condiciones necesarias para impulsar la relevancia de los municipios en la generación de la riqueza a través del desarrollo sostenido de los rubros y sectores locales prioritarios para el crecimiento económico (Gadsden, 2003, 2005; Gauna, 2011; INAFED, 2012).
- 2. Desarrollo social incluyente:** correspondiente a la Sección 3 “Fortalecimiento del papel de los grupos principales”, mediante el cual se integra a la promoción económica, el impulso del desarrollo social equitativo atendiendo a la capacidades básicas de las personas, su condición, convivencia y calidad de vida (Gadsden, 2003, 2005; Gauna, 2011; INAFED, 2012).
- 3. Desarrollo ambiental sustentable:** correspondiente a la Sección 2 “Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo”, a través del cual es impulsado el desarrollo económico y social, considerando la sustentabilidad de los recursos naturales locales (Gadsden, 2003, 2005; Gauna, 2011; INAFED, 2012).

Con base en tales cuadrantes temáticos fue posible establecer los elementos prioritarios y mínimos generales para que, desde un enfoque endógeno, los gobiernos locales fortalezcan su diseño institucional, alcancen los elementos y el desempeño adecuado para asumir y ejercer sus responsabilidades como agentes del desarrollo (Gadsden, 2005; Gauna, 2011; Hernández, 2011).

2.3.2. Etapas de implementación

Atendiendo a los cuadrantes señalados, fue proyectado un modelo metodológico de carácter evaluativo y de autodiagnóstico, considerándolo una plataforma común pero adaptable a la necesidad de proyectar procesos de descentralización asimétrica adecuados para abordar la heterogeneidad social, política y económica de los municipios mexicanos, como señala Hernández (2011):

“La modernización de los municipios es una cuestión que no se delimita simplemente a una cuestión de imitación y/o isomorfismo, ya que cada gobierno local tiene una especificidad que tiene que ser atendida para evitar en la medida de lo posible efectos poco deseados o adversos. De ahí que sea imperioso conocer las condiciones de los mismos para reconocer qué tipo de acciones serán las adecuadas para mejorar su administración y gestión.” (Hernández, 2011:148).

Con base en tales fundamentos, el programa ADLL se encuentra constituido por las etapas de desarrollo expuestas en los siguientes apartados.

2.3.2.1. Incorporación al programa, recepción de documentación y designación de enlace.

Los municipios por cuenta propia deciden su incorporación al programa ADLL mediante un acuerdo del ayuntamiento en sesión de cabildo, con lo cual éstos recibían la documentación correspondiente para la generación de un autodiagnóstico, para ello el presidente municipal debía designar un enlace, con la autoridad y nivel administrativo suficiente, para coordinar y dirigir dicho trabajo entre las distintas áreas de la administración municipal (INAFED, 2012).

2.3.2.2. Autodiagnóstico

El autodiagnóstico es una actividad que tiene por objeto identificar los logros y rezagos de la administración municipal, y con base en ello, generar acciones de planeación y evaluación de su gestión (INAFED, 2012). Este instrumento es realizado por grupos de trabajo, conformados por los miembros del ayuntamiento,

a través de un cuestionario compuesto por un sistema de 39¹¹³ indicadores cuantitativos y cualitativos, que atienden a áreas específicas de política pública y desarrollo local (Valdés, 2007; Pérez y Arenas, 2012; Gauna, 2011; Gadsden, 2005; INAFED, 2012; Camargo, 2013), ello en función de los cuadrantes establecidos (Ver Anexo 1 y 2), como se aprecia en la Tabla 2.3.:

Tabla 2.3. Cuadrantes e indicadores componentes

| Cuadrante 1. Desarrollo institucional para un buen gobierno¹¹⁴ | |
|---|--|
| Indicadores | |
| 1.1. Municipio responsable de su administración financiera. 1.2. Municipio responsable de la seguridad pública. 1.3. Municipio promotor de la protección civil. 1.4. Municipio jurídicamente ordenado. 1.5. Municipio con vigencia del estado de derecho. 1.6. Municipio transparente. | 1.7. Municipio promotor de la participación ciudadana. 1.8. Municipio asociado y vinculado. 1.9. Municipio planeado y organizado. 1.10. Municipio promotor de la profesionalización de sus funcionarios. 1.11. Municipio tecnificado y con internet. |
| Cuadrante 2. Desarrollo Económico Sostenible¹¹⁵ | |
| Indicadores | |
| 2.1. Municipio innovador de alternativas económicas. 2.2. Municipio promotor de las vocaciones productivas. 2.3. Municipio responsable de promover el abasto de artículos básicos. 2.4. Municipio promotor de la capacitación para el empleo local. | 2.5. Municipio promotor del turismo. 2.6. Municipio comunicado interna y externamente. 2.7. Municipio promotor del sector agropecuario. 2.8. Municipio promotor de la industria, el comercio y los servicios. |
| Cuadrante 3. Desarrollo social incluyente¹¹⁶ | |
| Indicadores | |
| 3.1. Municipio responsable de la población socialmente en riesgo. 3.2. Municipio responsable del combate a la pobreza. 3.3. Municipio promotor de la salud. 3.4. Municipio promotor de la calidad educativa a nivel básico. 3.5. Municipio con vivienda digna. 3.6. Municipio promotor de la igualdad entre mujeres y hombres. | 3.7. Municipio promotor del desarrollo de la juventud. 3.8. Municipio promotor del deporte y la recreación. 3.9. Municipio promotor de la cultura y el patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico. 3.10. Municipio formador de ciudadanía. 3.11. Municipio prestador de servicios públicos. |
| Cuadrante 4. Desarrollo Ambiental Sustentable¹¹⁷ | |
| Indicadores | |
| 4.1. Municipio cuidadoso del aire. 4.2. Municipio limpio y responsable de sus residuos. 4.3. Municipio cuidadoso de su imagen. 4.4. Municipio promotor de la conservación de sus recursos naturales. | 4.5. Municipio territorialmente ordenado. 4.6. Municipio promotor del cuidado del agua. 4.7. Municipio promotor del cuidado del suelo. 4.8. Municipio promotor de la educación ambiental. |

Fuente: elaboración propia con base en INAFED (2012).

Estos indicadores se desagregan en 298 variables o parámetros de medición¹¹⁸ (Ver Anexo 3), que representan los elementos necesarios para que el municipio alcance una condición mínima de acuerdo a las características de cada indicador

¹¹³ Nota: debe precisarse que del año 2011 al 2012, la metodología sufrió un cambio al pasar de 39 a 38 indicadores debido a que el Consejo Nacional aprobó una nueva versión. En el cuadrante 1 se eliminó el indicador: Municipio Fiscalmente Responsable, quedando aspectos de evaluación de esta temática en el indicador Municipio responsable de su administración financiera de la nueva herramienta (INAFED, 2011, 2012).

¹¹⁴ El INAFED sugiere que las preguntas de este cuadrante sean abordadas por las siguientes autoridades: síndico, regidores de las comisiones encargadas de los temas, secretario del ayuntamiento, tesorero, contralor, oficial mayor, así como los directores de seguridad pública, protección civil, desarrollo jurídico, unidad de Transparencia, planeación, recursos humanos y tecnologías de la información (INAFED, 2012:38).

¹¹⁵ La institución recomienda que las preguntas de este cuadrante sean atendidas por los regidores de las comisiones encargadas de los temas y las áreas de desarrollo económico, desarrollo agropecuario, planeación, turismo, desarrollo urbano y servicios públicos (INAFED, 2012:38).

¹¹⁶ INAFED sugiere que las preguntas del cuadrante sean atendidas por los regidores de las comisiones encargadas de los temas y los encargados de las áreas de desarrollo social, DIF, planeación, desarrollo urbano, Instituto Municipal de las Mujeres, Instituto Municipal de la Juventud, deporte, cultura, recreación, participación ciudadana y servicios públicos (INAFED, 2012:38).

¹¹⁷ Finalmente, la institución recomienda que las preguntas del cuadrante sean atendidas regidores de las comisiones encargadas de los temas y los encargados de las áreas de medio ambiente, agua, desarrollo urbano, desarrollo jurídico y servicios públicos (INAFED, 2012:38).

¹¹⁸ Al respecto el INAFED (2012), precisa: [...] constituyen la unidad básica de análisis y la fuente de la información que la instancia verificadora solicitará al momento de corroborar los resultados del autodiagnóstico y los avances en las áreas de mejora seleccionadas." (INAFED, 2012:40).

(Pérez y Arenas, 2012; Gauna, 2011; Gadsden, 2005; INAFED, 2012; Camargo, 2013). Estos parámetros se traducen en preguntas mediante las cuales se identifica la existencia o condición de aspectos determinados de cada indicador, como son su normatividad,¹¹⁹ instancia responsable,¹²⁰ acciones,¹²¹ así como su transparencia y difusión¹²² (Gadsden, 2005; INAFED, 2012). Con base en ello, los responsables de realizar el autodiagnóstico ubicarán la situación del municipio en cada parámetro, la existencia de evidencias documentales y responderán atendiendo a una métrica específica para cada uno de ellos, misma que se constituye como un esquema de medición que evalúa el indicador en tres niveles (Ver Anexo 4), clasificados en un orden ascendente tipo semáforo:

- **Rojo:** cuando la condición de las prácticas municipales se encuentra por debajo del mínimo indispensable, o necesario, del indicador y sus parámetros de medición, representando así condiciones no deseables o inaceptables.
- **Amarillo:** la condición de las prácticas municipales se encuentra por debajo del mínimo indispensable o necesario, pudiendo existir acciones de mejora pero que no son de carácter permanente.
- **Verde:** la condición de las prácticas municipales se encuentra en el mínimo indispensable o necesario del indicador y sus parámetros. (Valdés, 2007; Wilde y Nahem, 2008; Pérez y Arenas, 2012; Gauna, 2011; Gadsden, 2005; INAFED, 2012; Camargo 2013).

Atendiendo a la métrica establecida, se realiza una evaluación final de cada indicador, una “ubicación general” donde se registra el resultado general a partir de la propia calificación de sus parámetros de medición componentes (Ver Anexo 5), (INAFED, 2012). Así, para que un resultado general sea diagnosticado en

¹¹⁹ Este aspecto implica: “Para determinar si el municipio conoce la normatividad federal o estatal que le aplique y si cuenta con la reglamentación respectiva.” (INAFED, 2012:26).

¹²⁰ El aspecto implica: “Las acciones municipales requieren contar con un área responsable de su cumplimiento.” (INAFED, 2012:26).

¹²¹ Hace referencia a: “Se refiere a las acciones específicas que lleva a cabo la administración pública municipal para el logro de sus objetivos.” (INAFED, 2012:26).

¹²² El mismo representa: “Dar a conocer a la población las acciones de gobierno y el ejercicio de los recursos públicos.” (INAFED, 2012:26).

verde, la evaluación de todos sus parámetros componentes deberán estar diagnosticados bajo dicho color¹²³ y sustentados en la evidencia documental respectiva¹²⁴ (Wilde y Nahem, 2008; Gauna, 2011; INAFED, 2012). Al finalizar la ubicación general de todos los indicadores,¹²⁵ el enlace municipal realiza el llenado del formato denominado “hoja resumen”, el cual concentra los resultados generales y totales de los indicadores de todos los cuadrantes bajo la métrica establecida (Ver anexo 6), (Gauna, 2011; INAFED, 2012). Finalmente, el enlace municipal captura los resultados en el Sistema de Información para los Gobiernos Locales (SIGLO) del INAFED, con el fin de que éstos sean procesados y posteriormente verificados (INAFED, 2012).

2.3.2.3. Detección de áreas de oportunidad “rojos”

Con base en los resultados obtenidos en el autodiagnóstico debe desarrollarse una sesión de análisis de los resultados, en la cual las autoridades administrativas municipales y el cabildo identificaran áreas de oportunidad o atención prioritaria, al menos tres indicadores “rojos” (Gadsden, 2005; Valdés, 2007; Gauna, 2011, Camargo, 2013; INAFED, 2012), con el fin de elaborar un plan estratégico de fortalecimiento municipal que deberá comprender los siguientes aspectos básicos:

1. Identificación de parámetros de atención.
2. Estatus.
3. Acciones de mejora.
4. Responsables.
5. Plazos de atención.
6. Seguimiento (INAFED, 2012:45).

¹²³ En este sentido el INAFED (2012), precisa: “Con uno solo de los parámetros que esté en amarillo, se considerará todo el indicador en amarillo, aun cuando el resto de los parámetros esté en verde. De igual forma, si uno solo de los parámetros está en “rojo”, se considerará que todo el indicador se ubica en rojo, aun cuando el resto de los parámetros esté en color distinto.” (INAFED, 2012:40).

¹²⁴ El INAFED (2012), señala: “La respuesta que ubique en “verde”, al parámetro, deberá estar sustentada por la evidencia indicada en el autodiagnóstico. En caso de que el municipio no presente la evidencia estipulada para el parámetro que se está revisando, el equipo verificador registrará su respuesta en el nivel siguiente, en orden descendente.” (INAFED, 2012:42).

¹²⁵ La señalada institución precisa en este sentido: “Al finalizar el llenado de sus respectivos cuadrantes, cada grupo de trabajo deberá nombrar una responsable, que se coordinará con el enlace para integrar y presentar los resultados globales al presidente municipal y al cabildo para su toma de decisiones.” (INAFED, 2012:38).

Con base en ello, el municipio podrá evaluar su desempeño de manera focalizada, orientarse y comprometerse a lograr avances específicos de esas áreas en un periodo determinado,¹²⁶ ello a través de la adopción de estrategias específicas, como la focalización de recursos y articulación de acciones con los demás órdenes de gobierno (Ver Anexo 7), en suma, procesos de desarrollo local que fortalezcan la institución municipal, la atención de los problemas públicos y mejoren la calidad de vida de la población (Gadsden, 2005; Valdés, 2007; Gauna, 2011, Camargo, 2013; INAFED, 2012).

2.3.2.4. Proceso de verificación

En esta etapa se introduce un “agente verificador de tercera parte”¹²⁷ ajeno al sector gubernamental, generalmente una institución de educación superior o no gubernamental, calificada y reconocida¹²⁸ que apoya, facilita y legitima la implementación del programa¹²⁹ (Gadsden, 2005; INAFED, 2012). Este proceso es realizado por un equipo de verificadores¹³⁰ de acuerdo con un calendario y programa de trabajo¹³¹ establecido entre el enlace estatal del programa¹³² y el enlace de la institución, a través de éste las acciones desarrolladas son en las siguientes fases:

¹²⁶ “Las prioridades de la Agenda Desde lo Local serán los focos rojos para los que se diseñarán programas y acciones alineando los programas estatales y federales para potenciar las posibilidades de éxito del municipio. Además, la agenda se plantea como un insumo útil para elaborar los planes de desarrollo municipal y generar mecanismos de participación ciudadana (en el autodiagnóstico) y de rendición de cuentas (en el proceso de verificación).” (Martínez, *et al.*, 2007, 155).

¹²⁷ En este sentido Gadsden (2005), señala: [...] elemento que usualmente no había sido considerado en el sistema de toma de decisiones, creación de políticas públicas y relaciones intergubernamentales en América Latina. Este agente verificador funciona de forma neutral ya que es ajeno a cualquier sector gubernamental.” (Gadsden, 2005:387-388).

¹²⁸ Las instancias verificadoras son designadas mediante un acuerdo con los gobiernos estatales, que determina el alcance de las verificaciones y el calendario para realizarlas, para 2012 se contabilizaban 103 Instituciones de Educación Superior que participaban como instancias verificadoras (INAFED, 2012).

¹²⁹ En este sentido Valdés (2007), puntualiza: “Es indispensable que la verificación se lleve a cabo por medio de una instancia ajena al Gobierno Central y al Gobierno Local, con el fin de garantizar la objetividad y neutralidad de esta tarea y de enfatizar que los objetivos de este programa son de contribuir al desarrollo de los municipios, y el constituirse en una herramienta útil para dirigir e implementar los programas municipales; no se trata de descalificar las tareas gubernamentales de ningún ayuntamiento.” (Valdés, 2007:12).

¹³⁰ Existen dos tipos de verificadores: 1. Titular: investigadores o docentes encargados de obtener y evaluar las evidencias presentadas por el municipio de manera analítica y con capacidad para ratificar o modificar la evaluación de los parámetros e indicadores del autodiagnóstico atendiendo a la metodología del programa. 2. De apoyo: integrantes de la institución educativa que contribuyen al desarrollo de la verificación desempeñando las acciones que les sean asignadas por el verificador titular (INAFED, 2012).

¹³¹ Al respecto el INAFED precisa: “En el programa de trabajo se registrarán las instancias responsables y el calendario para llevar a cabo las verificaciones en los municipios de la entidad.” (INAFED, 2012:49).

¹³² INAFED determina respecto a esta figura: “El enlace estatal es responsable de promover la Agenda entre los municipios y de coordinar los trabajos de implementación en aquellos que hayan solicitado su inscripción. Asimismo, deberá notificarles el calendario de trabajo con el fin de que recopilen oportunamente las evidencias referidas en el autodiagnóstico.” (INAFED, 2012:49).

1. Las autoridades responsables de coordinar los trabajos presentan los objetivos, la mecánica de la verificación, así como el equipo verificador, al ejecutivo y los titulares de las áreas del gobierno municipal (INAFED, 2012).
2. El verificador titular establece con las autoridades municipales los acuerdos específicos para realizar la verificación (INAFED, 2012).
3. El personal del equipo verificador es organizado de acuerdo con los cuadrantes del programa y distribuido para realizar la verificación en las áreas de la administración pública municipal, mediante ello, son verificados¹³³ los resultados del autodiagnóstico,¹³⁴ así como su congruencia con las evidencias establecidas en el mismo (Ver Anexo 8), (Pérez y Arenas, 2012; INAFED, 2012).
4. El verificador titular registrará los resultados de todos los parámetros mediante el formato establecido, pudiendo modificar la evaluación de éstos y la del indicador al que pertenecen,¹³⁵ estas modificaciones se harán del conocimiento del enlace municipal (INAFED, 2012).
5. Al finalizar la verificación se darán a conocer los resultados al enlace municipal y los documentos de la misma serán rubricados por el verificador titular y el enlace municipal para su resguardo y análisis (INAFED, 2012).

Una vez entregados los resultados de la verificación, el titular de la instancia verificadora emitirá un reporte con los resultados al enlace estatal, quien presentará para su validación los dictámenes y documentos generados en la primera verificación al Consejo Nacional Desde lo Local (CNLL). El CNLL se constituye como el órgano colegiado de decisión estratégica del programa ADLL, encargado principalmente de las siguientes funciones:

¹³³ El INAFED establece algunos criterios para realizar la evaluación, como son: 1. Verificar los resultados de manera precisa y sustentada considerando solo la evidencia definida en el documento de autodiagnóstico. 2. Cuando existan dudas sobre la evidencia la ubicación deberá moverse al nivel inmediato inferior, con el fin de no afectar la calidad del instrumento. 3. El análisis y dictamen de las evidencias corresponde de manera exclusiva al verificador titular, solo éste puede modificar las ubicaciones precisadas en el autodiagnóstico. 5. Las evidencias e información son propiedad del municipio, por lo cual éstas deberán revisarse siempre en el sitio. (INAFED, 2012:54-55).

¹³⁴ La institución aclara este punto: "La verificación se lleva a cabo en el orden señalado en el autodiagnóstico." (INAFED, 2012:50).

¹³⁵ Ante ellos el INAFED establece: "En el caso de que la autoridad municipal considere que un parámetro de la Agenda no aplica en su municipio, el enlace municipal deberá presentar la evidencia documental oficial que acredite dicha situación, así como una carta firmada por la Presidenta o el Presidente Municipal fundamentando dicha posición. En este caso no se verificará el parámetro y se dejará en blanco, sin afectar la calificación final del indicador." (INAFED, 2012:51).

1. Ratificar el calendario de implementación del programa ADLL por cada estado y por municipio participante;
2. Analizar el programa ADLL cada dos años y actualizarlo de ser necesario;
3. Suscribir el calendario anual del CNLL;
4. Salvaguardar el cumplimiento de los lineamientos y procedimientos metodológicos establecidos en el proceso de implementación del programa ADLL;
5. Evaluar y emitir los certificados de indicadores evaluados en condición “verde” a los gobiernos municipales;
6. Aprobar la participación de instancias verificadoras propuestas por los estados participantes. (INAFED, 2010:16-18).

El CNLL se conforma por los órganos estatales de desarrollo municipal o representaciones de las entidades federativas participantes de acuerdo con sus competencias (Ver Anexo 9), las instituciones de educación superior verificadoras (Ver Anexo 10), y el INAFED en representación del gobierno federal (INAFED, 2010, 2011, 2012).

2.3.2.5. Coordinación intergubernamental para el desarrollo local

Una vez realizada la verificación del autodiagnóstico, se proyecta un segundo proceso de verificación, mismo que parte de la detección y atención de las áreas de oportunidad o “rojos” identificados en la sesión de análisis del autodiagnóstico de las autoridades administrativas municipales y el cabildo, así como del plan estratégico de fortalecimiento municipal emanado del mismo (INAFED, 2012). Así, la atención y verificación de avances, comprende un esfuerzo de coordinación intergubernamental enfocado al desarrollo local, ya que el proceso de mejora en los “rojos” detectados, es impulsado por la coordinación de las acciones municipales con una amplia diversidad de programas estatales y un catalogo de

más de doscientos programas federales¹³⁶ relacionados con los indicadores y parámetros establecidos por el programa para el desarrollo y fortalecimiento municipal¹³⁷ (Ver Anexo 11), (Gadsden, 2005; Gauna, 2011; INAFED, 2007, 2012). Con base en tales esfuerzos, los avances y cambios en el estado de los indicadores del autodiagnóstico, y las etapas de verificación, son visualizados por las autoridades municipales a través de un tablero de control que registra el impacto de los resultados generados por las acciones de ejecución del plan de fortalecimiento municipal en contraste con las verificaciones realizadas (Ver Anexo 12), (INAFED, 2012).

Finalmente, una vez definida la evaluación final de los indicadores a través del segundo proceso de verificación, el CNLL se encargará de validar los resultados y emitir los certificados de aquellos indicadores que acreditaron la condición mínima “verde”¹³⁸ (INAFED, 2012).

Como se aprecia, el programa ADLL presenta un enfoque y diagnóstico endógeno que posibilita que los municipios generen los elementos necesarios para mejorar su gestión, fortalecerse y hacer frente a sus responsabilidades del desarrollo, como precisa Hernández (2011):

“Con estas condiciones mínimas, se intenta que la organización pueda atender de manera más oportuna las distintas problemáticas que se le presentan, por lo tanto –he aquí la función innovadora de Agenda– trata de convertir la administración municipal en gestión municipal.” (Hernández, 2011:143).¹³⁹

¹³⁶ Al respecto Gadsden (2005), precisa: "De esta forma, Desde lo Local promueve la transferencia y aplicación de los programas federales y estatales, de acuerdo a las prioridades establecidas por los propios municipios, enfatizando su propio desarrollo institucional. Así también, se impulsa la cooperación entre órdenes de gobierno para la atención de objetivos comunes, de cara a la ciudadanía." (Gadsden, 2005:369).

¹³⁷ Como señala Gauna (2011): [...] se presenta al municipio un catálogo de oferta de programas federales y estatales, con sus correspondientes estrategias de viabilidad, para cada rubro susceptible de mejorar, que será del conocimiento de los municipios y de la sociedad." (Gauna, 2011:169).

¹³⁸ Como reconocimiento a la labor administrativa de los municipios, el INAFED y el Consejo Nacional Desde lo Local otorgaban públicamente certificados por los indicadores acreditados. Del período 2004 a 2011 se pasó de 72 a 14,542 certificados entregados. De igual manera, a los municipios que acreditaban todo el sistema de indicadores se les otorgaba el "Premio al Desarrollo Municipal", en el mismo periodo se entregaron 236 premios (INAFED, 2012).

¹³⁹ Por esta tendencia la ADLL se inscribe en la corriente de la Nueva Gestión Pública, como precisa García (2007): "La Nueva Gestión Pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad." (García. 2007:44).

Así, el programa se presenta como una nueva estrategia de construcción y orientación de las políticas públicas partiendo de un proceso de planeación estratégica, ello al priorizar y enfocar las acciones del orden municipal a la solución de problemas específicos y urgentes para impulsar el desarrollo local (Gadsden, 2005).

2.4. Agenda Desde lo Local y orientación del desarrollo: una reflexión final

Como pudo apreciarse, el programa Agenda Desde lo Local representa un modelo de desarrollo descentralizado que posiciona a los actores locales como un factor determinante en la promoción del desarrollo sustentable en sus diversas dimensiones, por tanto, integrando e impulsando las líneas básicas de actuación y los postulados de la Agenda 21 y la AL21, constituyéndose en consecuencia como una herramienta capaz de lograr los objetivos de desarrollo a través de la promoción y construcción de un federalismo cooperativo.

En este contexto, se ha destacado que el programa ADLL representa un instrumento de amplia trayectoria y evolución, no solo atendiendo a la nueva faceta del programa como Agenda para el Desarrollo Municipal, sino como una norma¹⁴⁰ de calidad¹⁴¹ de carácter mundial,¹⁴² ello en virtud de que en mayo del año 2005 un grupo de especialistas, incluido el doctor Carlos Gadsden, realizaron en Veracruz¹⁴³ un Taller Internacional de Acuerdos, International Workshop Agreement (IWA), dirigido por la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía y enmarcado en los trabajos de la International Organization for

¹⁴⁰ Sobre la importancia de la estandarización, o normalización, Campos y Martínez (2006), señalan: "Las agencias de desarrollo reconocen cada vez más que la infraestructura de estandarización es una condición básica para el éxito de políticas económicas que apuntan hacia el desarrollo sustentable. La creación de tal infraestructura en países en desarrollo es esencial para aumentar la productividad, la competitividad en los mercados y la capacidad exportadora." (Campos y Martínez, 2006:55).

¹⁴¹ Campos y Martínez (2006), precisan este concepto: "La calidad de la administración pública se relaciona con la satisfacción de las condiciones fundamentales de vida, y también con el trato considerado y oportuno que se proporciona a los ciudadanos." (Campos y Martínez, 2006:14).

¹⁴² El doctor Carlos Gadsden ya contemplaba el potencial del programa ADLL en este sentido, como él mismo señala: [...] esta herramienta representa en sí una especie de codificación atendiendo a normas internacionales -como lo podría ser la ISO9000- para municipios y programas intergubernamentales, lo cual debe impactar en la vida cotidiana de los ciudadanos." (Gadsden, 2005:389).

¹⁴³ Rodríguez (2012), precisa en este sentido: "Los antecedentes del modelo IWA-4, los encontramos en el año 2005, cuando el Technical Management Board de la ISO aprobó que la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía de México organizara un International Workshop Agreement (IWA) para elaborar las "Directrices para facilitar la aplicación de la Norma ISO 9001:2000 en Gobiernos Locales." (Rodríguez, 2012:16).

Standardization (ISO),¹⁴⁴ como un medio de desarrollo de normas de calidad en los gobiernos locales (Gadsden, 2006, 2008; Rodríguez, 2012). Este proceso tuvo por objetivo establecer los elementos y condiciones mínimas, convergentes y comunes, de los gobiernos locales en el mundo, y establecer así, los parámetros necesarios para que éstos implementaran un sistema de gestión de la calidad (Gadsden, 2006, 2008; Rodríguez, 2012). En virtud de ello, en julio de 2005 se constituyó el documento IWA-4,¹⁴⁵ un conjunto de normas básicas para la gestión de un sistema de calidad en los gobiernos locales, mismo que contempló los principales postulados de la AL21¹⁴⁶, así como los elementos conceptuales y metodológicos del programa ADLL¹⁴⁷ (Gadsden, 2006, 2008; Campos y Martínez, 2006; Rodríguez, 2012).

Después de la realización de talleres internacionales, el documento IWA-4 se transformó en la norma internacional de calidad en los gobiernos locales ISO 18091, siendo aprobado mundialmente en el año 2012 y publicado en 2014, convirtiéndose así en directriz internacional de gestión de la calidad para los 164 países miembros de la ISO, norma nacional en México y diferentes países del mundo,¹⁴⁸ así como norma de la Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT), (Gadsden, 2006, 2008, 2015; Rodríguez, 2012). Bajo este estándar internacional, inspirado por el programa ADLL, es posible crear un mapeo de la gestión municipal con el fin de generar una noción política y técnica de su dirección, y con base en ello, impulsar una ruta de proyectos integral y coherente bajo una orientación que fomente la confianza política y administrativa mediante la participación ciudadana eficaz (Campos y Martínez, 2006), esto a través de

¹⁴⁴ Al respecto Gadsden (2006), señala: “La ISO es una confederación de organismos de normalización de 157 países que se reúnen para el establecimiento de normas internacionales. Es un organismo no gubernamental donde los países proponen y consensuan los temas de normalización en el mundo.” (Gadsden, 2006:185).

¹⁴⁵ En este sentido Rodríguez (2012), comenta: El modelo IWA-4, ha sido focalizado para apoyar a las administraciones municipales, en la adopción de estándares de calidad, con la finalidad de que dichas administraciones puedan estructurar gobiernos eficaces y confiables. (Rodríguez, 2012:16).

¹⁴⁶ Como señala Gadsden (2006): “En la herramienta que está en el Anexo B del IWA 4 se retomaron los tres elementos principales de la agenda local 21 de las Naciones Unidas en términos conceptuales, enriqueciéndola con elementos relacionados con el desarrollo institucional para un buen gobierno, elemento necesario para desarrollar los otros tres (desarrollo económico sustentable, desarrollo social incluyente y desarrollo ambiental sostenible), sin el cual no se podrían lograr.” (Gadsden, 2006:188).

¹⁴⁷ Gadsden (2006), precisa esta condición: “Esta herramienta inspira el Anexo B del IWA 4 y ahora pretende servir para los 157 países miembros de la ISO [...] (Gadsden, 2006:189). y “En este sentido, la herramienta del Anexo B del IWA 4 sirve también para que los gobiernos locales puedan hacer un autodiagnóstico, lo cual no tiene muchas complicaciones, al grado de que en cuestión de dos horas un gobierno local, con una buena aplicación de la herramienta, puede identificar con todo el ayuntamiento un diagnóstico general del municipio.” (Gadsden, 2006:191).

¹⁴⁸ Ello en doce países como son Perú, Costa Rica, Ecuador, Bolivia, España, Italia, Holanda, Ucrania, Eslovenia Botsuana e Indonesia (Gadsden, 2008, 2015).

observatorios ciudadanos¹⁴⁹ establecidos como un medio para capturar endógenamente los intereses públicos en una agenda común para los actores locales, y en virtud de ello, producir información confiable para medir y verificar resultados de manera conjunta e integral entre sociedad y gobierno (Gadsden, 2008, 2015).

Por lo anterior, se aprecia que la amplia trayectoria del programa ADLL, así como sus diversos impactos e influencias, permitieron generar las condiciones para establecer un nuevo paradigma en la esfera de la descentralización, como señala Gadsden (2003):

[...] la Agenda Desde lo Local define un nuevo paradigma en materia de descentralización; “jalar” el proceso desde lo local para alcanzar un desarrollo integral de los municipios y, desde ellos y a través de ellos, el desarrollo de todo el conjunto de instituciones que constituyen la relación intergubernamental.” (Gadsden, 2003:17).

Así, el impulso de una coherente descentralización estratégica, a través del programa ADLL, posibilita el alcance de los objetivos del desarrollo al fortalecer la gestión de los gobiernos locales, subnacionales y centrales, el impulso de la integración y coordinación de las políticas públicas de carácter multisectorial y el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales bajo esquemas de corresponsabilidad y colaboración (Gadsden, 2005), condiciones por las cuales este programa y sus experiencias, se constituyeron como punto focal del análisis empírico desarrollado por esta investigación.

¹⁴⁹ Gadsden (2015), señala que se han desarrollado 28 experiencias usando la ISO 18091 como medio de participación y observación ciudadana integral, precisando en México las experiencias de León, Guanajuato, Aguascalientes, Aguascalientes, Coyomeapan, Puebla, y en el contexto internacional, en Bogotá, Colombia y Botsuana, África (Gadsden, 2015).

CAPÍTULO 3

Realidad y acción para el desarrollo desde lo local: esquema de investigación

Desde hace varias décadas la economía mexicana se ha enfrentado a un escenario de poco crecimiento,¹⁵⁰ desequilibrios producto de la caída de los precios petroleros y una insuficiente fortaleza de los sectores productivos estratégicos, condiciones que en consecuencia han generado un complejo panorama para el país en sus diversos ámbitos¹⁵¹ (Bolio, *et al.*, 2014; FMI, 2014). Uno de los principales factores detonantes del escenario planteado, así como de la creciente complejidad de los problemas públicos, han sido las presiones generadas por el acelerado proceso de globalización mundial, así como las contradicciones y efectos desiguales que éste genera primordialmente en los sistemas económicos, sociales, políticos y culturales de los países en vías de desarrollo¹⁵² (Mota y Díaz, 2008; Zavala y Calero, 2009; PNUD, 2014), como son: aumento de los periodos de crisis económicas,¹⁵³ la desigualdad en la distribución de la riqueza¹⁵⁴ y la exclusión social¹⁵⁵ (Castel, 2004; Sánchez Almanza, 2006; Vargas, 2006; Stiglitz, 2012).

¹⁵⁰ En este sentido el reporte "A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy" del McKinsey Global Institute 2014, precisa que desde el año de 1981 el crecimiento del producto interno bruto (PIB), de México ha promediado un 2,3% anual, una cifra muy baja originada principalmente por una baja expansión de la fuerza laboral y un crecimiento del PIB per cápita anual del 0,6%, una cifra resultante de una reducida productividad laboral (Bolio, *et al.*, 2014:4).

¹⁵¹ Sobre ello, el Fondo Monetario Internacional (2014), señala que la economía mexicana no crece con la rapidez necesaria para contrarrestar sus debilidades frente la contracción de la demanda externa y el lento crecimiento de sus sectores estratégicos, en promedio del 2.4% en 2014, lo cual plantea un panorama complejo para la estabilidad económica y social a futuro (FMI, 2014:66).

¹⁵² Sánchez Almanza (2006), comenta sobre ello: "La desigualdad y la pobreza son dos de los más graves problemas sociales que, en general, resultan de las relaciones históricas que se establecen entre las esferas de la sociedad, el Estado y el mercado. Esos fenómenos se observan a escala mundial entre regiones y países, y al interior de cada uno de éstos." (Sánchez Almanza, 2006:13).

¹⁵³ Calvo (2009), apunta en este sentido: "La globalización de la actividad económica y la integración de los mercados de capitales y de los mercados interbancarios han incrementado el riesgo de contagio de las crisis financieras, convirtiendo una crisis bancaria local, en una crisis globalizada." (Calvo, 2014:144-145).

¹⁵⁴ Como señalan Zavala y Calero (2009): "El crecimiento económico es bueno e imprescindible para la reducción de la pobreza, pero no es suficiente. Sin crecimiento es imposible que los ingresos de los pobres aumenten de manera sostenida. Sin embargo, para cualquier nivel de ingresos de un país, la incidencia sobre la disminución de la pobreza está determinada por la distribución de ingresos. Dicho de otra forma, la distribución de los beneficios del crecimiento sí importa." (Zavala y Calero, 2009:42).

¹⁵⁵ Al respecto Mota y Díaz (2008), precisan: "En efecto, el desarrollo del capitalismo global ha transformado las condiciones sociales y técnicas de las actividades económicas, influyendo o modificando las formas de organización del trabajo en todos los sectores del sistema económico mundial. No obstante; esa expansión del capitalismo ha traído consigo la reproducción y ampliación de desigualdades, carencias, inquietudes, tensiones y antagonismos." (Mota y Díaz, 2008:584).

Ante tal contexto, la relevancia del análisis de la dinámica del desarrollo local, y el papel de los gobiernos locales en éste, emerge y se posiciona como una alternativa a los problemas económicos, políticos, sociales y ambientales que aquejan a las naciones y sociedades del mundo globalizado (Taipale, 2004; Vargas, 2006; Mota y Díaz, 2008), como precisan Mota y Díaz (2008):

“Lo local se refuerza para constituirse en una alternativa frente a lo global o se somete para ser absorbido por esa fuerza; ello depende de cómo los actores locales se relacionan con ese espacio más amplio. Por tal razón, es importante potencializar todos los recursos existentes en el espacio local, para que de ese modo se generen procesos de desarrollo endógeno con una mayor participación de los actores locales y aprovechamiento de los recursos, naturales, sociales, humanos que tiene el territorio.” (Mota y Díaz, 2008:588).

Por lo anterior, como se abordó en los capítulos precedentes, la determinación del estudio del programa Agenda Desde lo Local (ADLL), como objetivo general de la investigación, se constituyó al considerar a éste un modelo de política pública capaz de incidir en la planeación y gestión del desarrollo desde la esfera local, condición que generó un proceso de análisis que se guió por tres cuestionamientos:

1. ¿Cuál ha sido el desarrollo y papel del municipio como orden de gobierno dentro del Sistema Federal Mexicano?
2. ¿Qué elementos configuran la capacidad de los municipios para desarrollar e impulsar su acción pública en beneficio de la planeación del desarrollo local?
3. ¿Cómo contribuye el modelo del programa ADLL al fortalecimiento de la planeación municipal y al impulso del desarrollo desde la esfera local?

Con base en dichas interrogantes, se generó un proceso de análisis que comprendió, atendiendo a los cuestionamientos de investigación planteados, tres características principales:

1. Por una parte, el análisis se posicionó sobre la relevancia, y principales características del vínculo entre municipio, descentralización y capacidades institucionales, como elementos constituyentes y necesarios para el impulso de la planeación desde la esfera local.
2. Por otra, se eligió al programa ADLL, como modelo metodológico de diagnóstico de amplios antecedentes y experiencias, capaz incidir en el fortalecimiento de las condiciones necesarias para promover, desde la esfera municipal y bajo un enfoque de planeación estratégica, la orientación e impulso del desarrollo local sustentable al constituirse sobre la base de principios de la Agenda 21 y la Agenda Local 21.
3. Finalmente, se abordó el análisis de los resultados, alcances y limitantes del marco de implementación del programa ADLL, en el contexto de las funciones, condiciones y realidades institucionales de los municipios en México, y su impacto en la promoción y consolidación de los gobiernos locales como agentes capaces de incidir en la lógica del desarrollo desde lo local.

Por lo anterior, el presente capítulo se enfoca en abordar las principales condiciones de la realidad del municipio mexicano en el marco de las temáticas prioritarias para la promoción del desarrollo local, contempladas por el programa ADLL, considerando a éstas como la base de justificación del análisis de los resultados empíricos de la implementación del programa en el contexto de los enfoques de gobernanza y planificación estratégica implícitos al mismo. Por lo anterior, la estructura de estudio del capítulo se desenvuelve en tres apartados. El apartado primero expone el panorama de la realidad municipal en México, abordando las principales características sociales e institucionales de los municipios mexicanos como un contexto necesario para justificar el análisis de los resultados del programa ADLL. El segundo apartado, analiza los postulados de la nueva gobernanza y la planeación estratégica como elementos necesarios para el desarrollo local, y constitutivos de la base teórico-metodológica sobre la que se constituye el programa ADLL. Finalmente, el apartado tercero presenta las

características metodológicas de análisis y evaluación de los resultados de implementación del programa ADLL en el periodo 2006-2013, elemento objetivo de estudio para esta etapa de la investigación.

3.1. Panorama de la realidad municipal en México

El análisis de los factores que influyen en la configuración de los gobiernos locales como actores de la dinámica del desarrollo representa un panorama amplio conformado por las diversas inercias y procesos que han configurado las características del federalismo mexicano, sus órdenes de gobierno y los retos que éstos enfrentan, condiciones que generan una vasta diversidad de realidades municipales.

En México existen 2 mil 447 municipios¹⁵⁶ de los cuales 14.35% a la tipología metropolitanos, 8.30% urbanos, 28.92% de transición rural a urbano, 30.39% rurales y un 18.04% marginados (INEGI, 2013; Rasgado, 2014)¹⁵⁷. Bajo tal panorama, se aprecia que el municipio mexicano se caracteriza por ser altamente heterogéneo, una característica que se traduce en una amplia diversidad de realidades y perfiles¹⁵⁸ que determinan las condiciones que posibilitan el cumplimiento de las funciones y gestiones de los gobiernos locales (Merino, 2005; Eguino, 2010; Ramírez, 2012, Rosales, 2012). En virtud de lo anterior, a continuación se presenta un panorama de las condiciones que configuran la realidad de los municipios mexicanos, para lo cual se organizaron de manera amplia, las principales materias implícitas en las temáticas de análisis consideradas por el programa ADLL,¹⁵⁹ a saber el desarrollo social, la gestión local, el desarrollo institucional y la planeación para el desarrollo municipal.

¹⁵⁶ Incluyendo las delegaciones de la Ciudad de México.

¹⁵⁷ Proporciones que representan, respectivamente, 353 municipios metropolitanos, 203 municipios urbanos, 707 municipios de transición rural a urbano, 743 municipios rurales y 441 municipios marginados (INEGI, 2013; Rasgado, 2014).

¹⁵⁸ Como precisa la ASF (2015^b): "En México existen grandes desigualdades regionales, los niveles de progreso económico y bienestar social son notablemente diferentes; no solo entre entidades federativas, sino entre los municipios de cada estado. Esas diferencias se manifiestan asimismo en sus aspectos políticos, culturales y geográficos." (2015^b:103).

¹⁵⁹ Nota: la integración de la información consideró las temáticas que comprenden los cuadrantes del programa ADLL, sin embargo debido a su amplitud, la presentación se guio por una lógica que atendió a la disponibilidad de información empírica de las mismas y a los temas en su dimensión general.

3.1.1. Panorama del desarrollo social en los municipios mexicanos

Si bien, el desarrollo social es determinado por una amplia diversidad de factores, los municipios, por su propia condición y atribuciones, juegan un papel importante en la atención de las desigualdades sociales. En este sentido de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para el año 2014 de la población total del país, 119 millones 530 mil 753 habitantes, un 46.2% se encontró en situación de pobreza,¹⁶⁰ mientras que un 9.5% en condición de pobreza extrema,¹⁶¹ como se muestra en la Tabla 3.1.:

Tabla 3.1. Pobreza nacional 2014

| Tipo | Población en Pobreza | Distribución porcentual |
|------------------------|----------------------|-------------------------|
| Pobreza | 55.3 millones | 46.2% |
| Pobreza Extrema | 11.4 millones | 9.5% |

Fuente: elaboración propia con base en datos del CONEVAL (2015:14-17).

A nivel municipal, los datos disponibles del año 2010 muestran que la población en condición de pobreza representó 52.8 millones¹⁶² (46.3%), y 11.7 millones (10.4%), se encontraron en pobreza extrema, datos que presentaron los rangos porcentuales de población y total de municipios que se muestran en las Tablas 3.2. y 3.3.:

Tabla 3.2. Porcentaje de la población en situación de pobreza por municipio 2010

| Rangos | Total de municipios |
|----------------|---------------------|
| 0-30% | 97 |
| 30-50% | 347 |
| 50-70% | 790 |
| 70-100% | 1222 |

Fuente: elaboración propia con base en datos del CONEVAL (2011ª:12).

Tabla 3.3. Porcentaje de la población en situación de pobreza extrema por municipio 2010

| Rangos | Total de municipios |
|---------------|---------------------|
| 0-20% | 1250 |
| 20-40% | 668 |
| 40-60% | 390 |
| 60-85% | 148 |

Fuente: elaboración propia con base en datos del CONEVAL (2011ª:16).

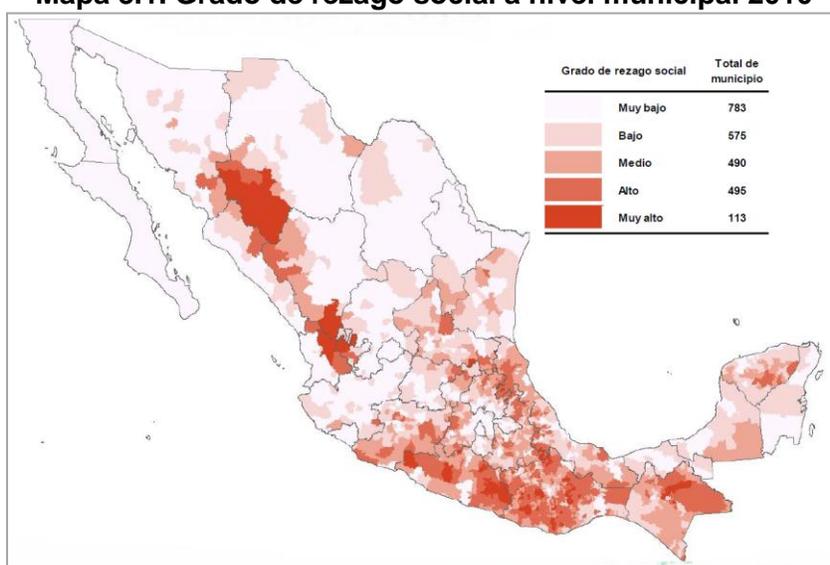
¹⁶⁰ Se considera población en pobreza a quien tenga al menos una carencia de derechos sociales (rezagos en ingreso, educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos o alimentación), y un ingreso menor al valor de la línea de bienestar (contexto urbano \$2,542.13; contexto rural \$1,614.65), (CONEVAL, 2015:7).

¹⁶¹ Se considera población en pobreza a quien tenga 3 o más carencias de derechos sociales (rezagos en ingreso, educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos o alimentación), y un ingreso inferior al valor de la línea de bienestar mínima (contexto urbano = \$1,242.61; contexto rural \$868.25), (CONEVAL, 2015:8).

¹⁶² Se debe señalar que entre el año 2010 y el 2014 la pobreza en el país se incrementó en un 4.8% o 2.5 millones de pobres más (CONEVAL, 2015, 2011ª).

Lo anterior representó una condición en la cual más de mil municipios del país contaban con un 75% o más de su población en situación de pobreza, o bien, viviendo con ingresos inferiores a la línea de bienestar, con rezagos educativos, carencias por acceso a los servicios de salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación (Ver Anexo 13) (CONEVAL, 2011^a). A lo anterior se suma que para el año 2010, a nivel municipal, el Índice de Rezago Social (IRS),¹⁶³ desarrollado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), expuso que 1,098 municipios del país (44.70%), presentaron un grado de rezago social medio, alto o muy alto, como se aprecia en el Mapa 3.1.:

Mapa 3.1. Grado de rezago social a nivel municipal 2010



Fuente: CONEVAL (2011^b:5).

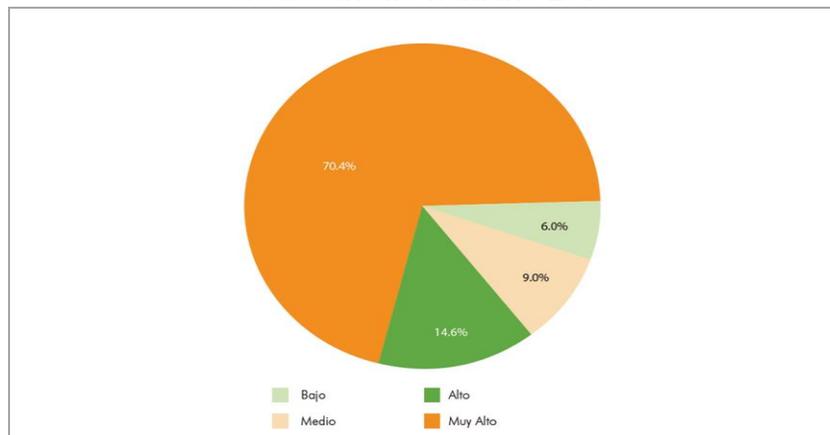
En tal contexto, el panorama del desarrollo humano municipal 2010, presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), colocó a México como un país de alto desarrollo humano al clasificarse con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) ¹⁶⁴, de 0.739, en este escenario se mostró que la mayor

¹⁶³ El Índice de Rezago Social (IRS), representa una medida que agrega 11 variables de las dimensiones de educación, acceso a servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y activos en el hogar, con el fin de ordenarlos y generar estratos de los niveles de estos indicadores sociales en un momento temporal y espacio determinado, no representa una medida de pobreza al no incluir indicadores de ingreso, alimentación y seguridad social (CONEVAL, 2011^b:2).

¹⁶⁴ El Índice de Desarrollo Humano municipal (IDH), tiene como objetivo medir y dar seguimiento a las condiciones que son fundamentales para el desarrollo de las capacidades y libertades de los individuos, permitiendo identificar y atender rezagos en el nivel y desigualdad del bienestar a través de la focalización de acciones de promoción del desarrollo humano sustentable (PNUD, 2014). El índice considera la salud (Índice de Salud), la educación (Índice de Educación), y el ingreso (Índice de Ingreso), como las tres dimensiones básicas para el desarrollo humano (PNUD, 2014).

parte de la población del país habita en municipios con un muy alto IDH (PNUD, 2014), como se aprecia en la Gráfica 3.1.:

Gráfica 3.1. Porcentaje de población que reside en los municipios según categoría de desarrollo humano 2010



Fuente: PNUD (2014:17).

A pesar de lo anterior, los resultados obtenidos también mostraron condiciones de desigualdad significativa a nivel municipal, por tanto, condiciones de bienestar heterogéneas en concordancia con la propia heterogeneidad de los municipios mexicanos (PNUD, 2014), ya que de acuerdo con el IDH de los 2,456 municipios y delegaciones analizados en 2010, un 64.04% de éstos presentó un IDH medio, y solo un 2.40% un IDH muy alto (PNUD, 2014), como se aprecia en la Tabla 3.4.:

Tabla 3.4. Grado de IDH por municipios 2010

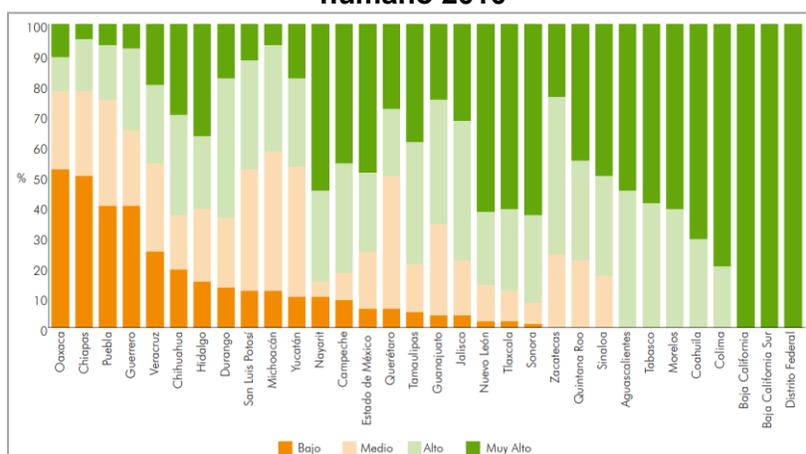
| Grado de IDH | Municipios | Proporción |
|--|------------|------------|
| IDH muy alto (0,800- >0,900) | 59 | 2.40% |
| IDH alto (0,700- 0,799) | 516 | 21% |
| IDH medio (0,550-0,699) | 1573 | 64.04% |
| IDH bajo (<0,300- 0,549) | 308 | 12.54% |

Fuente: elaboración propia con base en datos del PNUD (2014).

Esta condición mostró que en las entidades federativas, los grados de IDH de los municipios que los integran se muestran de manera variable, por tanto, se aprecia la falta de correspondencia entre los niveles agregados de desarrollo estatal debido a la coexistencia de condiciones de bienestar desiguales a nivel municipal,¹⁶⁵ como se aprecia en la Gráfica 3.2.:

¹⁶⁵ En el contexto internacional el IDH municipal 2010 demostró que el 5.5% de los municipios de México equiparan o superan el IDH de Europa y Asia Central (0.766), 88.3% no supera el nivel de América Latina y el Caribe (0.736), y 1.5%

Gráfica 3.2. Porcentaje de municipios en cada entidad según categoría de desarrollo humano 2010



Fuente: PNUD (2014:18).

Lo anterior reflejó un panorama de disparidades y desigualdad de desarrollo y bienestar a nivel local,¹⁶⁶ condiciones que pueden apreciarse en el Índice de Marginación 2015,¹⁶⁷ generado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en el cual 1,614 municipios, 65.7% del total, presentaron un índice de marginación medio, alto o muy alto, condición que se traduce en 28,630,414 millones de personas que viven con algún grado de exclusión educativa, de servicios básicos, de vivienda o ingreso, como se aprecia en la Tabla 3.5., y Mapa 3.2.:

Tabla 3.5. Grado de marginación por municipio 2015

| Índice de marginación | Número de municipios | Porcentaje de municipios por grado de marginación | Población | Porcentaje de población por grado de marginación |
|-----------------------|----------------------|---|------------|--|
| Muy alto | 283 | 11.5% | 4,200,723 | 3.5% |
| Alto | 817 | 33.3% | 12,185,814 | 10.2% |
| Medio | 514 | 20.9% | 12,243,877 | 10.3% |
| Bajo | 498 | 20.3% | 19,845,593 | 16.6% |
| Muy bajo | 345 | 14.0% | 71,054,746 | 59.4% |

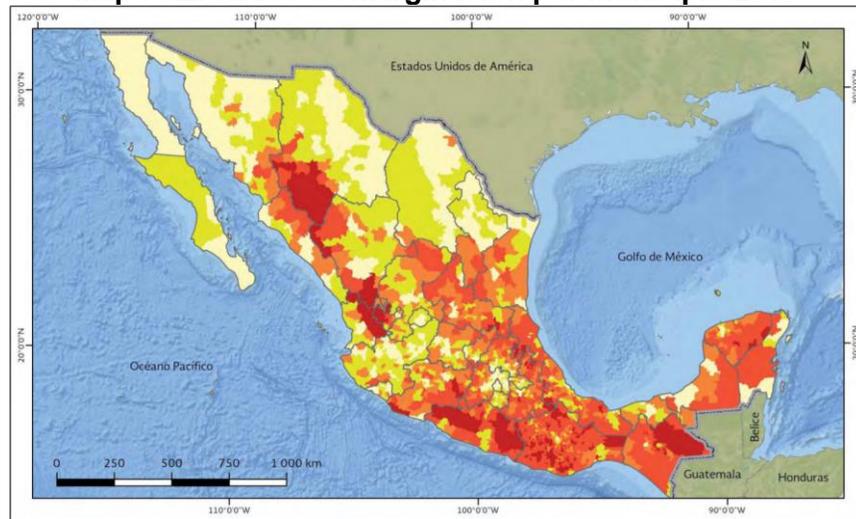
Fuente: elaboración propia con base en datos del CONAPO (2015:65).

presentan condiciones iguales o inferiores a las del promedio del África Subsahariana (0.468), presentando un panorama general donde un 72.5% de los municipios presentan un nivel de IDH inferior al promedio mundial (0.690), (PNUD, 2014:20).

¹⁶⁶ En este sentido el PNUD (2014), señala: "Las mayores brechas entre municipios de un mismo estado se encuentran recurrentemente en el Índice de Educación" (PNUD, 2014:7).

¹⁶⁷ El índice es estimado con información de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a través de indicadores correspondientes a nueve formas de exclusión: 1. Población de 15 años o más analfabeta; 2. Población de 15 años o más sin primaria completa; 3. Ocupantes en viviendas sin drenaje ni sanitario; 4. Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica; 5. Ocupantes en viviendas sin agua entubada; 6. Viviendas con algún nivel de hacinamiento; 7. Ocupantes en viviendas con piso de tierra; 8. Población en localidades con menos de 5 000 habitantes; y 9. Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos (CONAPO, 2015:339-342).

Mapa 3.2. Grado de marginación por municipio 2015



Fuente: CONAPO (2015:65).

Una muestra del impacto de las condiciones de desarrollo y bienestar desiguales a nivel municipal puede ubicarse en la migración municipal al interior de las entidades federativas, ello ya que de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, 8.1% de la población de 3 años y más va a la escuela en un municipio distinto al de residencia, y 15.6% de la población ocupada trabaja en un municipio distinto al de residencia, en ambos casos, dentro de la misma entidad federativa (INEGI, 2015^d:46-51), condiciones que dan cuenta de la movilidad poblacional principalmente a los municipios que conforman la zonas metropolitanas¹⁶⁸ en búsqueda de servicios y mejores oportunidades de desarrollo.

El panorama presentado refleja que las acciones de los gobiernos municipales son de preponderante importancia para afrontar las problemáticas del desarrollo social en el país, por lo cual conocer las condiciones e impactos de su gestión y desempeño son de gran relevancia.

3.1.2. Gestión y desempeño municipal

Los gobiernos locales cuentan con una serie de responsabilidades en la provisión de servicios básicos, sin embargo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015 del INEGI, el 56.5% de la

¹⁶⁸ En este sentido el INEGI (2015^d), señala: “Las entidades que destacan en este aspecto son: Nuevo León, con una movilidad equivalente a 9.3% de sus residentes de 5 años y más; Jalisco, con 5.5; Morelos, con 3.9; el estado de México, con 3.7 y el Distrito Federal con 3.5 por ciento. Estos valores muestran que este fenómeno ocurre con mayor frecuencia en las entidades donde se encuentran algunas de las principales zonas metropolitanas del país.” (INEGI, 2015^d:22).

población del país se encuentra insatisfecha con el nivel de los servicios públicos básicos, lo que representa una baja calificación principalmente en los servicios de alumbrado público, policía, calles y avenidas,¹⁶⁹ como se aprecia en la Tabla 3.6.:

Tabla 3.6. Nivel de satisfacción general con los servicios públicos básicos

| Satisfacción general | 43.5% Muy satisfecha o satisfecha ¹⁷⁰ | 56.5% Insatisfecha ¹⁷¹ |
|-------------------------------|--|-----------------------------------|
| Recolección de basura | 61.0% | 39% |
| Educación pública obligatoria | 61.0% | 39% |
| Agua potable | 51.7% | 48.3% |
| Drenaje y alcantarillado | 40.4% | 59.6% |
| Parques y jardines públicos | 38.0% | 62% |
| Alumbrado público | 33.0% | 67% |
| Policía | 25.3% | 74.3% |
| Calles y avenidas | 20.7% | 79.3% |

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI (2015^c:94).

La ENCIG también mostró que a nivel nacional, la tasa de prevalencia de corrupción¹⁷² de la población en áreas urbanas que tuvo contacto con algún servidor público, al realizar un trámite pago o solicitud de servicio público,¹⁷³ fue de 12,590 víctimas por cada 100,000 habitantes, mientras que la tasa de incidencia fue de 30,097 actos por cada 100,000 habitantes (INEGI, 2015^c), universo en el cual el contacto con autoridades de seguridad pública representó la experiencia de corrupción con más incidencia, como se aprecia en la Tabla 3.7.:

Tabla 3.7. Víctimas y actos de corrupción a nivel nacional

| Víctimas de corrupción por cada 100,000 habitantes (Prevalencia) | Actos de corrupción por cada 100,000 habitantes (Incidencia) |
|---|--|
| 12,590 | 30,097 |
| Experiencias de corrupción por tipo de trámite, pago o solicitud de servicio público | |
| Contacto con autoridades de seguridad pública | 55.2% |
| Trámites municipales | 11.8% |
| Servicios municipales | 5.1% |
| Llamadas de emergencia a la policía | 2.4% |
| Pago ordinario del servicio de agua potable | 1.2% |
| Pago de predial | 0.9% |

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI (2015^c:123-125).

¹⁶⁹ En este sentido, la ASF (2015^b) precisa: "En cuanto a las áreas de carácter operativo, esenciales para la organización y prestación de los servicios, se tiene la situación siguiente: la de obras públicas está prevista dentro de la estructura municipal en 14 entidades federativas, y la de seguridad pública y tránsito en 13; en tanto que las áreas de servicios públicos y ecología, y la de desarrollo urbano, solo se contemplan en 5 y 4 entidades federativas, respectivamente. (ASF, 2015:19).

¹⁷⁰ Representa a la población usuaria de 18 años y más que se siente muy satisfecha o satisfecha con el servicio señalado (INEGI, 2015^c).

¹⁷¹ Representa a la población usuaria de 18 años y más que se siente insatisfecha con el servicio señalado (INEGI, 2015^c).

¹⁷² Se refiere a permisos para vender en la vía pública, conexión o regulación del servicio de agua potable y drenaje, etc. (INEGI, 2015^c).

¹⁷³ Se refiere a pavimentación, reparación de calles, alumbrado público, mantenimiento de parques y jardines, pipas de agua potable, etc. (INEGI, 2015^c).

Asimismo, la ENCIG 2015 estimó que el costo total a consecuencia de actos de corrupción con autoridades municipales en la realización de trámites, representó \$6,418,824,589 millones de pesos a nivel nacional, lo que significó \$2,799 pesos por persona afectada, universo en el cual los actos de corrupción por contacto con autoridades de seguridad pública representaron \$1,002,486,545 millones de pesos, datos que reflejan el impacto económico de la corrupción en el país, como se aprecia en la Tabla 3.8.:

Tabla 3.8. Costo a consecuencia de actos de corrupción con autoridades municipales 2015

| Costo por tipo de corrupción | Costo total nacional | Promedio de costo por persona afectada |
|--|----------------------|--|
| Costo de corrupción por contacto con autoridades en la realización de trámites | \$6,418,824,589 | \$2,799 |
| Costo de corrupción por contacto con autoridades de seguridad pública | \$1,002,486,545 | \$972 |

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2015c:127).

En este sentido, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 del INEGI, en los 2,454 municipios censados se contó con la proporción de elementos de control interno y anticorrupción,¹⁷⁴ mostrados en la Tabla 3.9.:

Tabla 3.9. Elementos de control interno y anticorrupción en administraciones municipales y delegacionales 2015

| Condición | Total | Porcentaje |
|--|-------|------------|
| Registro y seguimiento de la evolución patrimonial de servidores públicos | 1 727 | 70% |
| Realización de auditorías | 1 616 | 66% |
| Oficinas de control interno ¹⁷⁵ | 1,346 | 55% |
| Mecanismos de contraloría social sobre acciones y obras realizadas | 1,232 | 50% |
| Sistemas para atender quejas y/o denuncias sobre la actuación de servidores públicos | 1,206 | 49% |
| No contaron con ningún elemento de control interno | 154 | 6% |

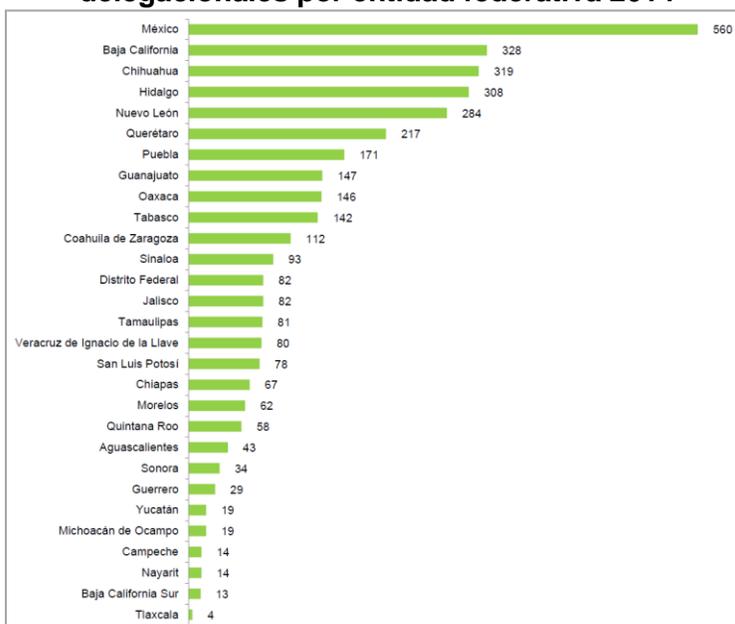
Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI (2016:21).

¹⁷⁴ El INEGI (2016), precisa al respecto: “Un aspecto importante para el ejercicio administrativo en municipios y delegaciones, es la implementación de mecanismos de control interno preventivos y correctivos que tienen como propósito conducir las actividades que se les encomendaron hacia el logro de objetivos y metas con base en el cumplimiento de las leyes, reglamentos, lineamientos y demás normatividad que rige la administración pública municipal o delegacional.” (INEGI, 2016:21).

¹⁷⁵ En este sentido la ASF (2015^b) precisa que: “A pesar de su relevancia, las áreas de contraloría aparecen en la estructura básica de los municipios en solo 18 de las 31 leyes o códigos estatales revisados, aun cuando son indispensables en la planeación, programación, organización y coordinación del sistema de control y evaluación de la gestión municipal.” (ASF, 2015:19).

Para el mismo año, las sanciones aplicadas por auditorías en las administraciones públicas municipales y delegacionales por entidad federativa a nivel nacional fue de 3,606 lo que correspondió a 4,088 servidores públicos sancionados,¹⁷⁶ cuya distribución por estados se aprecia en la Gráfica 3.3.:

Gráfica 3.3. Sanciones aplicadas en las administraciones públicas municipales y delegacionales por entidad federativa 2014



Fuente: INEGI (2016:23).

Este adverso panorama se refuerza al abordar las estadísticas de inseguridad pública, en este sentido la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE),¹⁷⁷ 2014 del INEGI estimó que en 2014 el 33.2% de los hogares del país tuvo al menos una víctima de delito¹⁷⁸ (INEGI, 2015^b:6). Ello representó una estimación de 33.7 millones de delitos¹⁷⁹ (una tasa de 41,655 delitos por cada cien mil habitantes), y 22.8 millones de víctimas de 18 años y más (28,200 víctimas por cada cien mil habitantes), (INEGI, 2015^b:6-12). Lo anterior se

¹⁷⁶ En este sentido el INEGI (2016), apunta: "Las sanciones reportadas por las administraciones públicas se derivan de la aplicación de la normatividad que regula la responsabilidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, contemplando conductas tales como cohecho, tráfico de influencias, abuso de autoridad, concusión, enriquecimiento ilícito, malversación, peculado u otras infracciones y delitos." (INEGI, 2016:23).

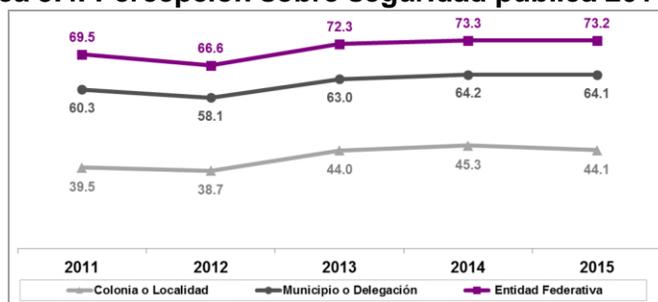
¹⁷⁷ La encuesta tiene por objeto estimar el número víctimas y delitos, costos de la delincuencia, victimización y repercusiones de los delitos ocurridos durante 2014, así como estimar la cifra negra, la percepción sobre la seguridad, el grado de confianza en las instituciones de seguridad pública y la percepción sobre su desempeño, entre otros (INEGI, 2015^b:53).

¹⁷⁸ La encuesta hace referencia a delitos como son: robo total o parcial de vehículo, robo a casa habitación, robo o asalto en calle y transporte público, otras formas de robo (como carterismo, allanamientos, abigeato, etc.), fraudes, extorsiones, amenazas verbales, lesiones y otros delitos como secuestros, delitos sexuales, etc. (INEGI, 2015^b:6).

¹⁷⁹ La encuesta estimó que en el año 2014 solo se denunció el 10.7% del total de los delitos, y del total denunciado solo en el 7.2% de los casos se inició averiguación previa lo cual representó una cifra negra, delitos donde no hubo denuncia o no se inició averiguación previa, estimada de 92.8% (INEGI, 2015^b:24-25).

constituyó en un costo, a consecuencia de la inseguridad y el delito, del 1.27% del PIB, o bien, 226.7 mil millones de pesos, 5,861 pesos por persona afectada (INEGI, 2015^b:21). En términos de percepción sobre inseguridad, la encuesta señaló que el tema de la inseguridad y delincuencia se posicionó como el problema más importante para las personas de 18 años y más; ya que a nivel nacional el 58% de la población consideró a éste como el problema más importante que aqueja a su entidad¹⁸⁰ (INEGI, 2015^b:31). Asimismo, la encuesta mostró que para el año 2015, 64.1% de la población consideró inseguro vivir en su municipio o delegación a consecuencia de la inseguridad pública (INEGI, 2015^b:33), como se aprecia en la Gráfica 3.4.:

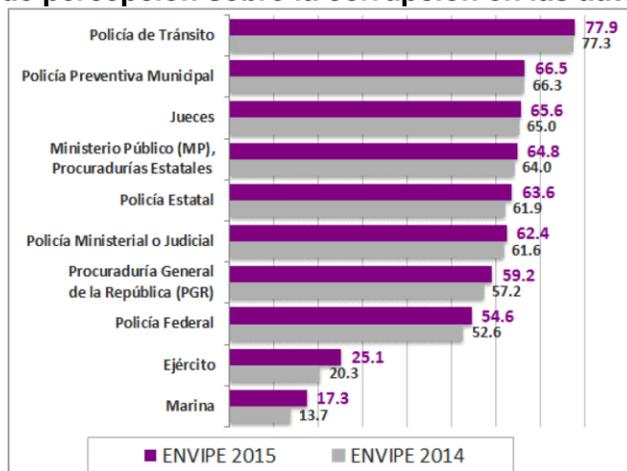
Gráfica 3.4. Percepción sobre seguridad pública 2011–2015



Fuente: INEGI (2015^b:33).

En este sentido, el 66.5% de la población de 18 años y más consideró la existencia de corrupción en el desempeño de la policía preventiva municipal, ubicándose solo por debajo de la policía de tránsito con el 77.9%, Gráfica 3.5.:

Gráfica 3.5. Nivel de percepción sobre la corrupción en las autoridades 2014-2015



Fuente: INEGI (2015^b:48).

¹⁸⁰ Le siguió el desempleo con 44.1% y el aumento de precios con 33.2% (INEGI, 2015^b:31).

Al respecto de esta temática, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 del INEGI, las instituciones de seguridad pública de las administraciones públicas municipales contaron con un personal total de 177,508 elementos operativos y administrativos,¹⁸¹ considerando solo el personal operativo de éstos, ello corresponde a una tasa de 132 policías por cada 100 mil habitantes (INEGI, 2016), la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNOC), recomienda 300 policías por cada 100 mil habitantes, cifra correspondiente a la media mundial (UNOC, 2010). En este sentido debe señalarse que el censo captó información acerca de las evaluaciones de control y confianza,¹⁸² realizadas al personal de seguridad pública en 2014, mostrando que más del 50% de los cuerpos policiales de estas corporaciones no pasó por procesos de evaluación de control y confianza, y adicionalmente, solo el 43% recibió algún tipo de capacitación policial,¹⁸³ como se aprecia en las tablas 3.10., y 3.11.:

Tabla 3.10. Evaluaciones de control y confianza realizadas al personal de seguridad pública de las administraciones públicas municipales 2014

| Condición | Total de personal | Porcentaje |
|--|---|------------|
| Elementos sin evaluaciones de control y confianza durante 2014 | 98,434 | 55% |
| Elementos con evaluaciones de control y confianza durante 2014 | 74,662 54,453 aprobados (73%); 14,398 no aprobados (19%) | 42%; |
| Personal que fue evaluado pero no se pudo especificar si aprobó o no | 4,412 | 8% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (2016:38-39).

Tabla 3.11. Condición de capacitación del personal destinado a funciones de seguridad pública en las administraciones públicas municipales 2014

| Condición | Total de personal | Porcentaje |
|---|-------------------|------------|
| Personal capacitado en institutos de formación, capacitación y/o profesionalización policial | 76,315 | 43% |
| Elementos no capacitados en institutos de formación, capacitación y/o profesionalización policial | 96,502 | 54% |
| Personal que no se especificó si fue capacitado | 4,691 | 3% |

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI (2016:39).

¹⁸¹ De acuerdo con el censo correspondieron a las policías preventivas 134,423, de tránsito 16,614, a la policía bancaria comercial y/o auxiliar 3,880, a policías administrativas 3,556, a personal de agencias municipales 4,660, 1,437 a otro tipo de corporaciones, a áreas de dirección 3,700, y 7,200 en otras áreas (INEGI, 2016:37).

¹⁸² Respecto a esto el INEGI (2016), precisa: "Las evaluaciones de control y confianza son sistemas especializados de selección de personal, cuyo objetivo es detectar a la persona idónea para desarrollar las funciones de un puesto e identificar satisfactoriamente que las conductas de un candidato sean confiables con el propósito de fortalecer la actuación de las instituciones a cargo del orden público." (INEGI, 2016:38).

¹⁸³ Se hace referencia a institutos de formación, capacitación y/o profesionalización policial de carácter municipal, estatal u homólogos (INEGI, 2016).

En suma a los contextos anteriores, el reporte del Índice de Percepción de Corrupción 2015, generado por la organización Transparencia Internacional (TI), enfocado a medir los niveles de percepción de la corrupción del sector público mostró que, entre los 168 países analizados, México ocupó el lugar 95 con una puntuación de 35, siendo evaluado por ello como un país altamente corrupto, condición que da cuenta de la situación del país en esta materia¹⁸⁴ (TI, 2005:7). Estas realidades reflejan grandes deficiencias en el desempeño de las principales atribuciones y responsabilidades de las administraciones públicas municipales, condiciones que obligan a abordar las condiciones del desarrollo institucional de los municipios mexicanos.

3.1.3. Panorama del desarrollo institucional municipal

En el contexto del panorama del desarrollo institucional municipal se destacan dos puntos de atención principal, la capacidad financiera y las capacidades institucionales municipales. En primer término, de acuerdo con información de la Auditoría Superior de la Federación (2015), existen diversas problemáticas en la capacidad financiera de los municipios y en la gestión del gasto federalizado por parte de éstos. Un primer punto se identifica en la elevada dependencia de los gobiernos locales hacia las participaciones¹⁸⁵ y aportaciones¹⁸⁶ de recursos federales (ASF, 2013, 2015).

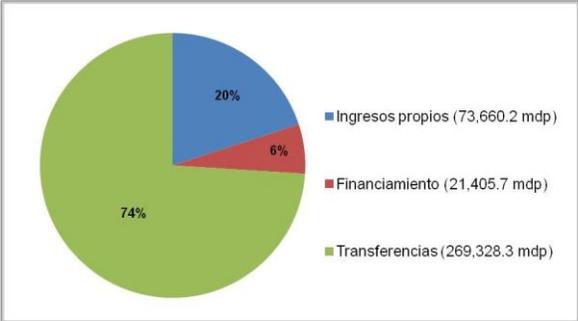
¹⁸⁴ En este sentido el reporte de TI (2015), señala: "Muchos países de bajos ingresos cuentan con abundantes recursos naturales, como Argentina, México o la rica en petróleo Venezuela, el más bajo calificado de la región -sin embargo- la corrupción ha llevado a una desesperada falta de inversión en seguridad, educación y salud. Hasta que se aborden estas debilidades, la corrupción seguirá siendo la norma y la calidad de vida de los ciudadanos no mejorará." (TI, 2015:9).

¹⁸⁵ Representan recursos que no están destinados por ley a algún rubro específico y son transferidos a las entidades federativas y municipios a través del Ramo 28, mismo que se conforma de los siguientes fondos: Fondo General de Participaciones (FGP); Fondo de Fomento Municipal (FFM); Participaciones Específicas en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; Fondo de Fiscalización y Recaudación; Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI); Fondo de Compensación (FOCOM); Incentivos por el IEPS sobre Ventas de Diesel y Gasolina (IIEPS); Participaciones para Municipios que realizan Comercio Exterior; Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos; Incentivos por el Impuesto Especial sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y su fondo de compensación; ISR por salarios de las entidades federativas; y otros Incentivos Económicos (CEFP, 2016:5-6).

¹⁸⁶ Representan recursos transferidos que no son de libre ejercicio, por tanto, están etiquetados de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación y son destinados a través del Ramo 33 para alcanzar niveles mínimos deseables en los servicios públicos, conformándose por los siguientes fondos: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP); y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), (CEFP, 2016:7-10).

Lo anterior se confirma al señalarse que el gasto federalizado¹⁸⁷ de los municipios, en proporción al ingreso total de éstos, ascendió en la revisión de la Cuenta Pública 2014, en promedio al 74% de la totalidad de ingresos en los municipios de bajo grado de marginación, aunque esta proporción alcanzó el 90% en los de mayor marginación del país (ASF, 2013, 2015; Chávez, 2016). A lo anterior, se suma la debilidad de las fuentes de ingresos propios que representaron, para el año 2014, en promedio solo el 20% de sus ingresos totales, como se aprecia en la Gráfica 3.6.:

Gráfica 3.6. Estructura de ingresos municipales 2014
Millones de pesos corrientes



Fuente: Chávez (2016:5).

En este sentido, el Índice de Información Presupuestal Municipal 2014¹⁸⁸ desarrollado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), expuso que la relación de ingresos y gastos totales de estados y municipios es altamente asimétrica, Gráfica 3.7.:

Gráfica 3.7. Relación de ingresos y gastos totales por orden de gobierno 2014



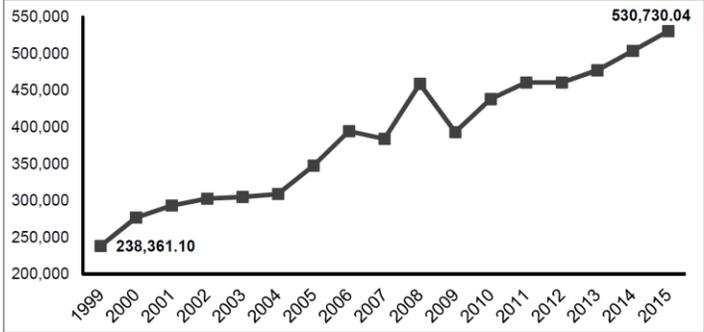
Fuente: IMCO (2014:12).

¹⁸⁷ Al respecto la ASF (2015), precisa: “El gasto federalizado se integra por los recursos previstos en el PEF que se transfieren a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios, de conformidad con la normativa aplicable. Tiene dos componentes que son (1) el gasto federalizado programable o transferencias condicionadas en su destino y (2) el no programable, que se refiere a las participaciones federales; en este último caso son recursos no condicionados en cuanto a su aplicación, es decir, son de libre administración hacendaria.” (ASF, 2015:95).

¹⁸⁸ El índice se aplicó a una muestra de 394 municipios considerando 80 criterios enfocados a medir la calidad de la información presupuestal, verificar el cumplimiento de obligaciones de contabilidad gubernamental e identificar y fomentar buenas prácticas contables, considerando como insumos de análisis las leyes de ingresos y presupuestos de egresos municipales, documentos de planeación presupuestal de los municipios (IMCO, 2014:2-3).

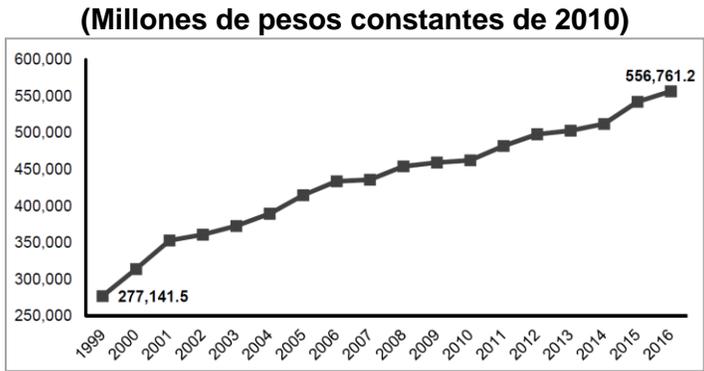
A pesar de ello, se destaca que los recursos destinados a las participaciones y aportaciones federales han mostrado un comportamiento de crecimiento constante de más del 100%, entre los años de 1999 y 2015, como se aprecia en las gráficas 3.8., y 3.9.:

Gráfica 3.8. Recursos destinados al Ramo 28 Participaciones Federales 1999-2015 (Millones de pesos constantes de 2010)



Fuente: CEFP (2016:7).

Gráfica 3.9. Recursos destinados al Ramo 33 Aportaciones Federales 1999-2016 (Millones de pesos constantes de 2010)



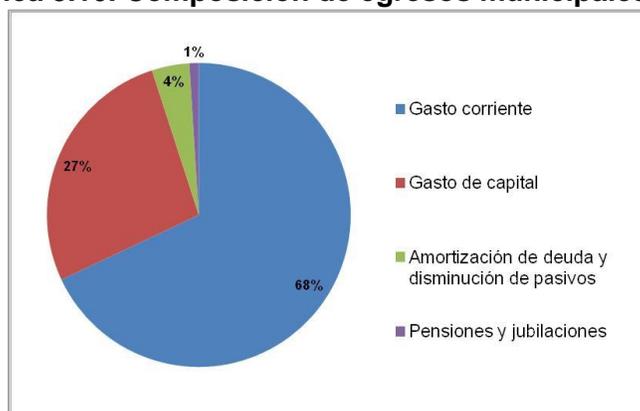
Fuente: CEFP (2016:11).

Así bien, debe señalarse que las condiciones presentadas han generado efectos negativos en las haciendas municipales y la calidad del gasto¹⁸⁹ de éstas, ya que el gasto corriente representó el 68%¹⁹⁰ en la composición de los egresos municipales para el año 2014, mientras que el de capital solo un 27%, como se aprecia en la Gráfica 3.10.:

¹⁸⁹ En este sentido la ASF (2015^b), señala que a pesar de que el artículo 134 de la CPEUM, precisa el ejercicio de los recursos públicos bajo principios de eficiencia, eficacia, economía y honradez, solamente 4 leyes orgánicas municipales estatales lo hacen reiterativo (ASF, 2015^b).

¹⁹⁰ En este sentido Chávez (2016), señala que el gasto por concepto de servicios personales representó para 2014 un monto de 120,713.77 mdp, representando un 33.13% del total del gasto corriente (Chávez, 2016:12). En un mismo sentido el Índice de información presupuestal municipal 2014 del IMCO, señala que el promedio de crecimiento entre 2000 y 2012 del concepto de servicios personales para los 366 municipios analizados fue de un 211% (IMCO, 2014:25).

Gráfica 3.10. Composición de egresos municipales 2014



Fuente: Chávez (2016:12).

En sustento de lo anterior, se debe precisar que las auditorías del gasto federalizado realizadas a estados y municipios por la ASF a la Cuenta Pública 2014 derivaron en observaciones por un monto de 77,380.6 millones de pesos (mdp),¹⁹¹ un importe de procedimientos resarcitorios por 37,861.3 mdp¹⁹² y 8,025.6 denuncias penales relacionadas con la simulación de reintegros (ASF, 2015:98).

A ello se suman otras observaciones del ejercicio de estos recursos realizadas por la ASF como son los subejercicios,¹⁹³ opacidad en su manejo,¹⁹⁴ desvío de su aplicación a fines distintos a los programados,¹⁹⁵ falta de transparencia en la licitación, adjudicación y contratación de obras,¹⁹⁶ así como el aumento del déficit subnacional,¹⁹⁷ o bien, el total de las obligaciones de deuda de las entidades

¹⁹¹ Las principales irregularidades que conforman el monto observado en la revisión de la Cuenta Pública 2014 son: 1. Recursos no devengados, no ejercidos o no reintegrados a la TESOFE (28,508.7 mdp; 36.8%); Falta de documentación comprobatoria del gasto (9,306.1 mdp; 12%); Recursos ejercidos en conceptos que no cumplen con los objetivos específicos de cada fondo o programa (8,389.6 mdp; 10.8%); Retenciones no enteradas a terceros institucionales (5,854.6 mdp; 7.6%); Recursos no entregados a los ejecutores e irregularidades y retrasos en la ministración de recursos o de rendimientos financieros a los entes ejecutores (5,080.5 mdp; 6.6%); Transferencia de recursos a otras cuentas bancarias (4,653.6 mdp; 6%); Pagos improcedentes o en exceso (4,568.9 mdp; 5.9%); y otras irregularidades (11,018.6 mdp; 14.2%), (ASF, 2015:96).

¹⁹² La ASF (2015), señala al respecto: "Con el fin de que los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios se apliquen en los fines previstos por la normativa, en las observaciones que implican un probable daño patrimonial, a partir de la Cuenta Pública 2012, la ASF exige para su solventación el reintegro y aplicación de los recursos." (ASF, 2015:99).

¹⁹³ Que representan 63,607.2 mdp de recursos no aplicados, lo que representa un impacto negativo en el logro de metas programáticas (ASF, 2015:100).

¹⁹⁴ Esto al señalarse la transferencia indebida de recursos por un monto de 9,734.1 mdp de las cuentas de los fondos y programas hacia otras cuentas distintas (ASF, 2015:101).

¹⁹⁵ Se precisa que el desvío y uso indebido de 8,389.6 mdp de los recursos federales para atender otros gastos no contemplados por los fondos o programas, principalmente gasto corriente (ASF, 2015:104).

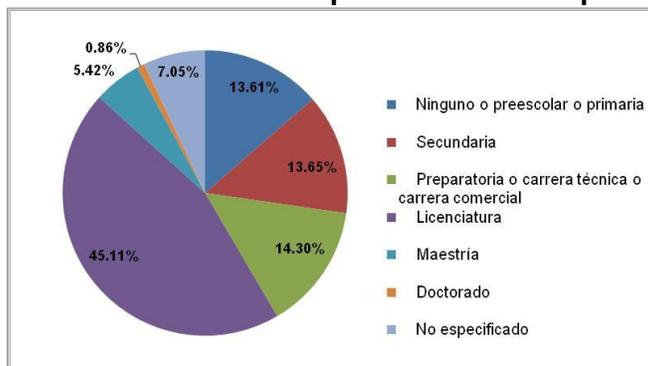
¹⁹⁶ La ASF (2013), señala que la falta de transparencia en este sentido se debe a los concursos por invitación restringida, las adjudicaciones directas, inadecuados convenios modificatorios de los contratos y aplicación de penas, así como a la falta de actualización y diferencias con la normativa federal de las leyes de obra pública y adquisiciones de las entidades federativas (ASF, 2013:17).

¹⁹⁷ La ASF señala que en el periodo 2008-2014 la deuda pública de estados y municipios se duplicó nominalmente a una tasa media de crecimiento real anual del 12.5%, representando para 2014 un 3.1% del Producto Interno Bruto (PIB), de las entidades federativas, deuda canalizada en buena medida al gasto corriente (ASF, 2015:125).

federativas y municipios¹⁹⁸ (ASF, 2013, 2015), mismas que de acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), para el año 2015 superaron el 3.0% del producto interno bruto (PIB),¹⁹⁹ representando en promedio, para ese mismo año, el 84.0% de las participaciones federales asignadas a estados y municipios (CEFP, 2016:2). Bajo tales condiciones, la ASF (2015), señala que los principales factores que determinan la problemática en la gestión del gasto federalizado de los municipios se ubican en sus débiles finanzas producto de su elevada dependencia a los recursos transferidos por la federación, la debilidad de sus fuentes de ingresos propios y un deficiente control interno para una adecuada gestión²⁰⁰ (ASF, 2015:108-109).

Ahora bien, abordando el segundo punto de atención precisado, las capacidades institucionales, debe apuntarse que de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 del INEGI, del total de autoridades que componen los ayuntamientos del país,²⁰¹ atendiendo a su nivel educativo, el 13.61% de los presidentes municipales no tiene estudios o solo preescolar o primaria, el 13.65% educación secundaria, el 14.30% preparatoria, carrera técnica o comercial, el 45.11% estudios de licenciatura, el 5.42% de maestría y solo el 0.86% de doctorado, Gráfica 3.11.:

Gráfica 3.11. Escolaridad presidente municipal 2015



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI (2016).

¹⁹⁸ Sobre este mismo aspecto el IMCO (2014), señala que la deuda subnacional al 30 de junio de 2014 se compuso de la siguiente forma: 82% de los gobiernos de las entidades federativas (403,233 mdp); 7% organismos estatales (31, 740 mdp); 11% municipios (48,814 mdp de gobiernos municipales y 5,856 mdp de organismos municipales), (IMCO, 2014:20).

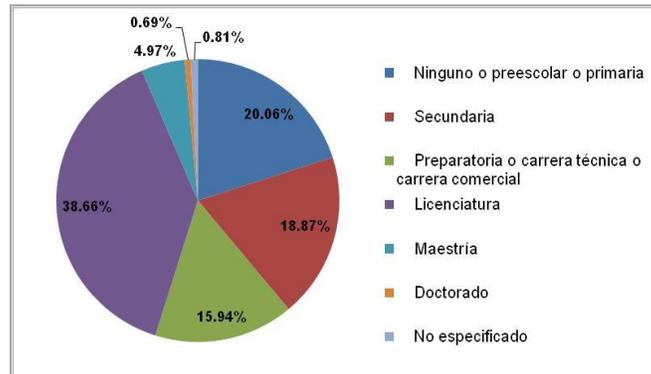
¹⁹⁹ En este sentido Chávez (2016), señala que el saldo de la deuda pública municipal de 2008 a 2015 presentó un incremento de más del 200% (Chávez, 2016:15).

²⁰⁰ En este sentido la ASF (2015), señala para la revisión de la Cuenta Pública 2014: "De 677 auditorías en las que se realizó la evaluación del control interno, en el 53.6% fue deficiente, en el 43.4% regular y solo en el 3% satisfactorio." (ASF, 2015:109).

²⁰¹ Los ayuntamientos se constituyeron por un total de 2,454 presidentes municipales y jefes delegacionales, 2,597 síndicos y 17,745 regidores (INEGI, 2016).

En relación con los síndicos, el 20.06% no tiene estudios o solo preescolar o primaria, el 18.87% educación secundaria, el 15.94% preparatoria, carrera técnica o comercial, el 38.66% estudios de licenciatura, el 4.97% de maestría y solo el 0.69% de doctorado, como se aprecia en la Gráfica 3.12.:

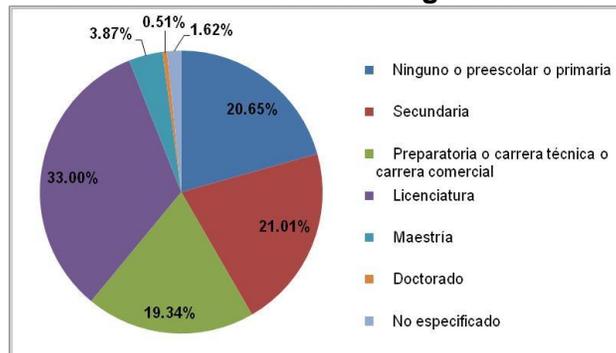
Gráfica 3.12. Escolaridad síndicos 2015



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI (2016).

Por su parte, el grado de estudios de los regidores reflejó que el 20.65% no tiene estudios o solo preescolar o primaria, el 21.01% educación secundaria, el 19.34% preparatoria, carrera técnica o comercial, el 33% estudios de licenciatura, el 3.87% de maestría y solo el 0.51% de doctorado, Gráfica 3.13.:

Gráfica 3.13. Escolaridad regidores 2015



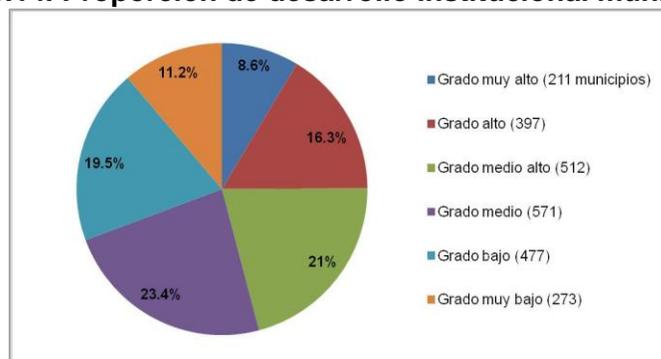
Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI (2016).

En relación con la experiencia laboral²⁰² de las autoridades del ayuntamiento, condición de gran importancia para el desarrollo de habilidades y conocimientos

²⁰² En este sentido la ASF (2015^b), señala que la obligación de implementar el servicio civil de carrera se presenta únicamente en 15 leyes orgánicas municipales estatales (ASF, 2015^b).

sobre el funcionamiento del municipio,²⁰³ el censo reveló que, sin contar cargos de elección popular, solo el 31% de los presidentes municipales, 32% de los síndicos y 27% de los regidores tuvieron como último empleo un puesto en el sector gubernamental federal, estatal o municipal, mientras que más del 50% de la totalidad estos servidores públicos señaló como último empleo la categoría de “Negocio propio”, “Otro” o “No especificado” (INEGI, 2016). Sobre la evaluación de estas condiciones, el Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM),²⁰⁴ desarrollado por la ASF (2015), mostró un estado de insuficiencia de capacidades técnicas y administrativas de los gobiernos municipales mexicanos; ya que en una escala de 0 a 1, el promedio nacional de desarrollo institucional para el año 2013 fue de 0.4382 (ASF, 2015:98), apreciándose los resultados mostrados en la Gráfica 3.14.:

Gráfica 3.14. Proporción de desarrollo institucional municipal 2013



Fuente: elaboración propia con base en datos de la ASF (2015:109).

Mostrando así que el 54.1% de los municipios del país presentan un grado medio, bajo o muy bajo de capacidades técnicas y administrativas para afrontar, mediante una gestión efectiva, los retos que se les presentan,²⁰⁵ como se aprecia en la Tabla 3.12.:

²⁰³ Sobre este aspecto la ASF (2015^b), señala: “Al respecto, la adecuada gestión de las administraciones municipales se ve afectada por la falta de experiencia de un elevado número de integrantes del ayuntamiento y de los responsables de las áreas.” (ASF, 2015^b:81).

²⁰⁴ El diagnóstico se desarrolló con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2013, para 2 mil 441 municipios, utilizando un universo de 21 indicadores comprendiendo temáticas sobre capacidad financiera, cobertura en la prestación de servicios públicos, desarrollo administrativo y transparencia y rendición de cuentas (ASF, 2015:109).

²⁰⁵ Al respecto la ASF (2015^b), señala: “De lo anterior puede concluirse que las debilidades en las capacidades institucionales están presentes en grado importante en todos los municipios del país, incluso en los que muestran mejores condiciones en este tema, lo que confirma la necesidad de fortalecer las acciones en este rubro [...] (2015^b:103).

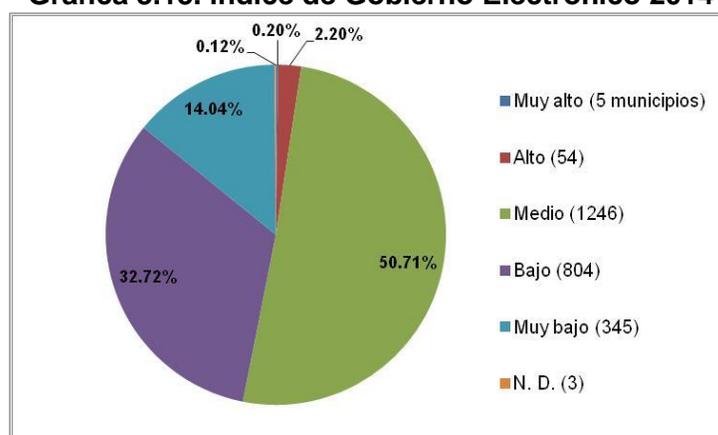
Tabla 3.12. Resultados del Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) 2013 (Número de municipios)

| Grado | Desarrollo Institucional Municipal | % de los municipios | Subíndices | | | |
|--------------|------------------------------------|---------------------|----------------------|--|---------------------------|--------------------------------------|
| | | | Capacidad Financiera | Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos | Desarrollo Administrativo | Transparencia y Rendición de Cuentas |
| Muy Alto | 211 | 8.6 | 170 | 392 | 179 | 245 |
| Alto | 397 | 16.3 | 349 | 490 | 391 | 354 |
| Medio-Alto | 512 | 21.0 | 495 | 519 | 586 | 424 |
| Medio | 571 | 23.4 | 587 | 468 | 562 | 526 |
| Bajo | 477 | 19.5 | 551 | 393 | 426 | 487 |
| Muy bajo | 273 | 11.2 | 289 | 179 | 297 | 405 |
| Total | 2,441 | 100.0 | 2,441 | 2,441 | 2,441 | 2,441 |

Fuente: ASF (2015^b:97).

Una muestra final del panorama de debilidad de las capacidades institucionales y condiciones municipales, se refleja en el grado de tecnificación municipal. En tal sentido, el Índice de Gobierno Electrónico 2014²⁰⁶ desarrollado por el INAFED mostró que solo el 2.40% de los municipios en México cuentan con un nivel “muy alto” o “alto” en esta temática, como se aprecia en la Gráfica 3.15.:

Gráfica 3.15. Índice de Gobierno Electrónico 2014



Fuente: elaboración propia con base en datos del INAFED (2015).

Lo anterior refleja que la mayoría de los gobiernos locales mexicanos no aprovecha los beneficios del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación,²⁰⁷ herramientas que, de acuerdo con el IMCO (2015),²⁰⁸ abonan a

²⁰⁶ El Índice de Gobierno Electrónico (IGE), fue elaborado con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 del INEGI, éste se conforma por los siguientes indicadores: 1. Indicador de computadoras; 2. Indicador de conexión a internet; 3. Indicador de información en sitio web; 4. Indicador de líneas telefónicas; 5. Indicador de funcionalidad del portal de internet (INAFED, 2015).

²⁰⁷ En este sentido el Índice de Gobierno Digital 2014 (Morfin y Hiriart, 2014), instrumento de evaluación sobre servicios digitales (internet, redes sociales y dispositivos móviles), a los 500 municipios más poblados de México, mostró entre sus

reducir la opacidad en trámites y la gestión local,²⁰⁹ facilitan procedimientos, reducen costos,²¹⁰ y abonan al combate de la corrupción.²¹¹

3.1.4. Reglamentación y planeación municipal

Las condiciones de la reglamentación y la planeación municipal son de gran importancia ya que éstas constituyen el marco de atribuciones y acción de los gobiernos locales. En relación a la condición de la legislación municipal, de acuerdo con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 del INEGI, el 62.80% de los 2,457 municipios del país cuentan con un bando de policía y buen gobierno,²¹² 42.16% con normatividad interior del ayuntamiento,²¹³ y solo el 9.52% con un reglamento de planeación, evaluación o mejora de la gestión gubernamental, como se aprecia en la Tabla 3.13.:

Tabla 3.13. Condición de reglamentación municipal 2015

| Tipo de norma sustantiva | Número de municipios y delegaciones | Porcentaje |
|---|-------------------------------------|------------|
| Bando de policía y buen gobierno | 1,543 | 62.80% |
| Reglamento interior del ayuntamiento | 1,036 | 42.16% |
| Obras públicas | 653 | 26.57% |
| Transparencia y acceso a la información | 531 | 21.61% |
| Participación ciudadana | 366 | 14.89% |
| Planeación y/o evaluación y/o mejora de la gestión gubernamental | 234 | 9.52% |

Fuente: elaborado con base en datos de INEGI (2016).

principales resultados que 16% de los municipios no cuenta con un sitio web y solo 20% ofrecen trámites en éste, 25% no utilizan redes sociales y solo 3% cuenta con una aplicación nativa para teléfonos inteligentes (Morfin e Hiriart, 2014:30-31).

²⁰⁸ Sobre esta temática el IMCO generó el Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales 2015, mismo que desarrolló una evaluación de los portales electrónicos de 44 municipios y 9 delegaciones del Distrito Federal a través de 48 indicadores en cuatro secciones: 1. Información; 2. Interacción; 3. Transacción; y 4. Experiencia del usuario. Los resultados mostraron que en promedio los municipios analizados obtuvieron 42.7% del total de los criterios establecidos, lo que representó que 38 de los 54 gobiernos locales obtuvieron evaluaciones no aprobatorias (IMCO, 2015:13-17).

²⁰⁹ El IMCO (2015), precisa: "En este sentido, la existencia de portales gubernamentales de fácil uso, donde la información pública se encuentra actualizada, se vuelve un elemento esencial de la política de rendición de cuentas, pero también del fomento económico." (IMCO, 2015:5).

²¹⁰ En este sentido el IMCO (2015), apunta: "El gobierno digital reduce costos transaccionales para los ciudadanos en términos de tiempo por la facilidad de acceso a la información y la posibilidad de realizar algunos de los procedimientos (y en ocasiones el trámite completo) sin la necesidad de presentarse en la oficina municipal. Finalmente, el municipio puede reducir sus costos operativos, pues se requiere menos personal y gastos administrativos para hacer valer su regulación." (IMCO, 2015:5).

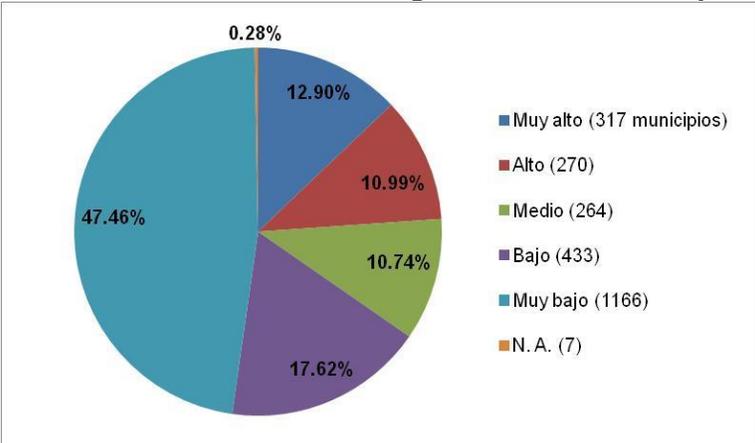
²¹¹ El instituto señala: "El gobierno digital disminuye los espacios de potenciales prácticas corruptas porque se reduce la interacción entre el funcionario y el empresario, así como el margen de discrecionalidad y larga duración del proceso que suele llevar a empresarios a dar sobornos. Al mismo tiempo, hacer disponible la misma cantidad y calidad de información a todos los ciudadanos, evita actitudes discrecionales por parte del personal encargado de atender dudas." (IMCO, 2015:5).

²¹² En este sentido la ASF (2015^b), señala: "Los municipios tienen la facultad de expedir sus propios reglamentos y disposiciones normativas que requieran para la gestión municipal; el más importante es el Bando de Policía y Buen Gobierno, ya que en éste se define la organización y funcionamiento del municipio; por ello, este ordenamiento es el principal instrumento legal definido por el gobierno municipal." (ASF, 2015^b:74)

²¹³ En este sentido la ASF (2015^b), señala: "Otro instrumento normativo importante es el reglamento interior del Ayuntamiento, ya que regula el funcionamiento del órgano encargado del gobierno municipal [...]" (ASF, 2015^b:75).

La condición anterior se visualiza de manera general en el Índice de Reglamentación Municipal Básica (IRMB) 2014,²¹⁴ desarrollado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), el cual mostró que el 17.62% y el 47.46% de los municipios del país, presentaron respectivamente un índice “bajo” y “muy bajo” de reglamentación municipal básica para el cumplimiento de sus atribuciones, Gráfica 3.16.:

Gráfica 3.16. Resultados del Índice de Reglamentación Municipal Básica 2014



Fuente: elaboración propia con base en datos del INAFED (2014).

Las condiciones anteriores demuestran que la normativa existente en muchos de los municipios del país no contribuye de manera adecuada y suficiente al funcionamiento de la administración municipal y al cumplimiento de sus atribuciones (ASF, 2015^b).

Asimismo, ahondando en la temática de la planeación municipal, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 del INEGI, de los 2 mil 457 municipios y delegaciones censados a 2014, 2,192 (89.21%), reportaron contar con un plan de desarrollo municipal,²¹⁵ sin embargo, solo 515

²¹⁴ El Índice de Reglamentación Municipal Básica (IRMB) 2014, se elaboró con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015, tomando como criterios las atribuciones señaladas por la CPEUM y los reglamentos considerados básicos para su cumplimiento: Bando de policía y buen gobierno; Reglamento interior del Ayuntamiento; Administración pública municipal o delegacional; Transparencia y acceso a la información; Participación ciudadana; Reglamento de obras públicas; Limpia, recolección y manejo de residuos sólidos; Seguridad pública; Reglamento de protección civil; Reglamento de alumbrado público; Reglamento de cementerios, Reglamento de mercados; Reglamento de rastro; Reglamento de vialidad y transporte; Zonificación y uso de suelo; Ordenamiento ecológico (Art. 115 fracción V inciso g); Reglamento de la construcción; Reglamento de agua potable; y Reglamento de catastro (INAFED, 2014).

²¹⁵ Al respecto el INEGI (2016), precisa: “El plan de desarrollo es aquella norma básica dentro del municipio o delegación que contiene las políticas y acciones que deben llevarse a cabo en función de las decisiones que tome el gobierno para el desarrollo de la comunidad. Además del plan de desarrollo general, también se puede contar con planes o programas de desarrollo urbano, económico, en materia ambiental o de mejora de servicios públicos.” (INEGI, 2016:17).

(20.96%), lo hicieron para el plan o programa de desarrollo urbano, y 281 (11.43%) para un programa de desarrollo económico, Tabla 3.14.:²¹⁶

Tabla 3.14. Planes o programas de desarrollo por tipo en administraciones públicas municipales o delegacionales 2014

| Condición | Número de municipios y delegaciones |
|--|-------------------------------------|
| Reportaron contar con un plan de desarrollo municipal | 2,192 |
| Reportaron contar con un plan o programa de desarrollo urbano | 515 |
| Reportaron contar con un plan o programa de mejora de servicios públicos | 367 |
| Reportaron contar con un programa de desarrollo económico | 281 |

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI (2016:17).

En este sentido, se destaca que si bien constitucionalmente los municipios poseen obligación en materia de ordenamiento ecológico,²¹⁷ y a 2016 existen en el país 178 áreas naturales protegidas municipales²¹⁸ (INECC, 2016), solamente 309 municipios del país (12.57%), cuentan con plan o programa en materia ambiental (INEGI, 2016:17).

Bajo este contexto, el Índice de Planeación Estratégica y Evaluación Municipal²¹⁹ (IPEEM), desarrollado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), mide el grado en que las administraciones públicas municipales han incorporado en su funcionamiento elementos de planeación estratégica y evaluación (INAFED, 2015), así bien, el índice mostró que solo el 3.46% de los municipios del país alcanzó un grado pleno, 4.27% un grado básico, y 67.20% un grado incompleto, como se aprecia en la Gráfica 3.17.:

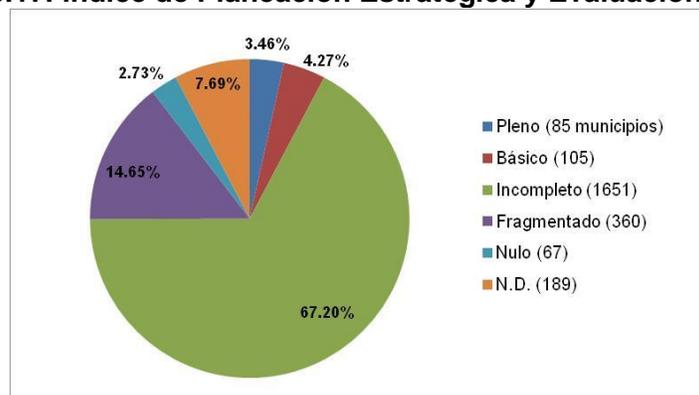
²¹⁶ En este sentido, la ASF (2015^b), señala que si bien en el 93.5% de las leyes de planeación estatales se estipula la obligación de elaborar un Plan Municipal de Desarrollo (PMD), el 74.2% señala su proceso de elaboración, solo el 71.0% señala el contenido mínimo de su formulación, y en las leyes orgánicas municipales estatales, el 87.1% establece la obligación de los municipios de elaborar un PDM y solo el 64.5% establece sus características básicas (ASF, 2015^b:73).

²¹⁷ Ello de acuerdo con la fracción V, inciso g del Artículo 115 constitucional.

²¹⁸ De acuerdo con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), esto correspondió a una superficie protegida terrestre de 2,041,895.92 hectáreas, 1.04% del total del territorio terrestre nacional (SEMARNAT-CONANP, 2016).

²¹⁹ El Índice de Planeación Estratégica y Evaluación Municipal (IPEEM), se mide a partir de datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2015 del INEGI, conformándose por los siguientes criterios: misión, visión, objetivos o metas; programa estratégico u operativo; indicadores de gestión o resultados definidos; panel de control y seguimiento de objetivos, metas, indicadores o resultados; sistema de captación de quejas, sugerencias o reconocimientos de los trámites y servicios; mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios; manual o estándares de calidad para la atención de trámites y servicios; y otros (INAFED, 2015).

Gráfica 3.17. Índice de Planeación Estratégica y Evaluación Municipal



Fuente: elaboración propia con base en datos del INAFED (2015).

Como puede apreciarse, los datos presentados en este apartado permiten percibir un panorama, para muchos municipios mexicanos, dotado de condiciones de desigualdad y deficiencias de desarrollo social e institucional²²⁰ (Ramos, 2007), así como una alta corrupción que impacta las finanzas públicas²²¹ (Astudillo, *et al.*, 2017), condiciones que hacen imperioso impulsar su mejora para el cumplimiento de sus atribuciones y para dotarles de un verdadero papel como agentes del desarrollo,²²² como apunta Ramos (2007):

"Uno de los grandes retos de los gobiernos locales en México es la generación de procesos de cambio que permitan promover y consolidar el crecimiento y el desarrollo con base en un equilibrio entre competitividad y desarrollo. Esta meta no ha sido totalmente posible a causa de la ausencia de un pensamiento estratégico, sistemático y de impacto en el desarrollo." (Ramos, 2007:20).

²²⁰ Sobre este aspecto Ramos (2007), señala que la falta de profesionalización y capacidades institucionales, la corrupción, poca transparencia, inestabilidad democrática y baja participación social, así como la falta de sistemas de planeación y visión de desarrollo local se constituyen como los principales problemas de la deficiente gobernación en los gobiernos locales mexicanos (Ramos, 2007:15).

²²¹ En este sentido Astudillo, *et al.*, (2017), precisa: "El ámbito de las finanzas públicas suele ser un campo propicio para la corrupción cuando la transparencia y el marco institucional son inexistentes o bien insuficientes. En el tema del endeudamiento resulta relevante el efecto de la corrupción, pues como se dijo anteriormente, ésta incrementa la posibilidad de déficits que por lo regular son cubiertos con deuda, puesto que la corrupción afecta la composición del gasto público y distorsiona el sistema impositivo." (Astudillo, *et al.*, 2017:50).

²²² Como señala Ramos (2007): [...] se considera que el papel del Estado, el gobierno y la administración pública sigue siendo importante para orientar, corregir y rediseñar procesos de toma de decisiones orientados a promover el desarrollo y la planeación. El problema radica, entre otros factores, en que su bajo desempeño, sus limitaciones de capacidad y escasa experiencia en gestionar intergubernamentalmente han provocado que no cumpla sus objetivos y metas de desarrollo local o regional." (Ramos, 2007:34).

Ante tal contexto, es preciso abordar las bases teóricas y metodológicas necesarias para generar el impulso del desarrollo desde lo local en el contexto del programa ADLL, la nueva gobernanza y la planeación estratégica.

3.2. Gobernanza y planeación estratégica: bases teórico-metodológicas para el impulso del desarrollo desde lo local

La administración pública, y las formas de gestión²²³ que se constituyen a través de ésta para el cumplimiento de los objetivos de interés público,²²⁴ han transcurrido a través de diversos paradigmas, desde un enfoque centrado en la racionalidad instrumental y operativa bajo la noción de la corrección de los problemas de eficiencia, eficacia y legitimidad²²⁵ del gobierno desde los conceptos de la *Gerencia Pública*²²⁶ y la *Nueva Gestión Pública*,²²⁷ en los años sesenta y noventa del siglo XX, respectivamente (Cabrero y Nava, 2000; Aguilar, 2006; Acosta, 2010), hasta la concepción de la *Nueva Gobernanza*,²²⁸ perspectiva que se distancia de una racionalidad instrumental²²⁹ por un enfoque centrado en la atención de las deficiencias en el proceso de gobernar en el contexto de las

²²³ Sánchez (2003), precisa: "La gestión pública es la razón de ser del Poder Ejecutivo y no es otra cosa que la gestión de los asuntos de interés público que los ciudadanos reconocen como propios. Por tanto un asunto de interés público no puede ser impuesto a la voluntad mayoritaria en un régimen democrático." (Sánchez, 2003:24).

²²⁴ En este sentido Sánchez (2003), señala: "El interés público siempre corresponde a razones que contribuyen al progreso de la sociedad en su conjunto y no a un interés particular. Los asuntos de interés público tienen que ser libremente aceptados por los ciudadanos. Estos se reconocen en dichos asuntos y los entienden como propios ya que contribuyen a su bienestar." (Sánchez, 2003:24).

²²⁵ Al respecto Cabrero y Nava (2000), señalan: "Los elementos mencionados constituyen las grandes tendencias que dieron origen a la gerencia pública; de hecho se trata del surgimiento de tres crisis que cuestionaron y cuestionan fuertemente a la administración pública contemporánea: la crisis de eficiencia en agencias gubernamentales que pone en duda la sobrevivencia de las mismas; la crisis de eficacia en las acciones gubernamentales, que debido a su dispersión no focalizan sus impactos y muy frecuentemente no solucionan problemas públicos; y la crisis de legitimidad debido a la falta de credibilidad y confianza en agencias de gobierno que son percibidas como agencias que han desarrollado sus propios intereses y se han divorciado de la ciudadanía." (Cabrero y Nava, 2000:20).

²²⁶ Cabrero y Nava (2000), precisan: "Es aquí donde la gerencia pública -entendida no como un conjunto de recetas, sino como un conjunto de métodos de análisis y decisión- surge como una herramienta para reconceptualizar la acción gubernamental, y generar nuevas alternativas ante la complejidad de los problemas." (Cabrero y Nava, 2000:21).

²²⁷ Sobre ello Acosta (2010), comenta: "Una primera línea de razonamiento se centra en el análisis del sujeto Estado gobierno y hace énfasis en la necesidad de cambiar la naturaleza del Estado y en la urgente y permanente corrección de la ineficiencia económica y administrativa del gobierno. Así, desde inicios de la década de 1990, los gobiernos nacionales que han impulsado reformas neoliberales para reconstituir políticamente y reestructurar en la práctica el papel del Estado y los ámbitos de acción del gobierno encontraron su sustento teórico y conceptual en los principios de la nueva gestión pública [...] (Acosta, 2010:158).

²²⁸ Acosta (2010), precisa: "En oposición al enfoque de la NGP, la nueva gobernanza (NG) se centra en el necesario acompañamiento del Estado por parte de la sociedad organizada y en la eficacia social de las actividades de gobierno en la solución de problemas sociales y la creación de oportunidades." (Acosta, 2010:160-161).

²²⁹ Mota y Díaz (2008), apuntan en este sentido: [...] la gobernanza se aleja del paradigma neoliberal de la eficacia racionalista como eje medular de un buen gobierno y de la planeación rígida como base del desarrollo característico de los regímenes totalitarios, poniendo a la acción de gobernar bien como un proceso dinámico e incluyente. (Mota y Díaz, 2008:598).

transformaciones y complejidad de las sociedades modernas (Aguilar, 2006; Mota y Díaz, 2008; Acosta, 2010; Treviño, 2011; Porras, 2012). Bajo el marco anterior, es preciso abordar las principales características y papel de la relación entre la nueva gobernanza, la planeación estratégica (PE), y el desarrollo en el contexto de la implementación del programa Agenda Desde lo Local (ADLL), como un modelo de planeación estratégica para el impulso del desarrollo local.

3.2.1. Desarrollo, nueva gobernanza y planeación estratégica

La Nueva Gobernanza representa un enfoque de acción pública²³⁰ que privilegia la creación de oportunidades y la solución de los problemas públicos de las sociedades modernas a través de un modelo de relaciones entre los sectores gubernamental, social y económico de manera coordinada,²³¹ condiciones bajo las cuales se constituyen redes de actores que intervienen en los procesos de decisión y atención de los problemas públicos (Aguilar, 2006; Acosta, 2010; Porras, 2012), como precisa Aguilar (2006):

"La nueva gobernanza toma entonces la forma de coordinación de la acción colectiva más que el de la subordinación imposible de actores independientes, particularmente en las áreas decisivas del crecimiento económico. En el nuevo proceso o modo directivo el agente gobierno se asume como el nodo de una red de interacciones, interdependencias y cooperaciones que tienen lugar entre actores gubernamentales, privados y sociales. El concepto de nueva gobernanza consiste entonces en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo

²³⁰ Al respecto Treviño (2011), comenta: "El proceso de gobernanza se relaciona con la manera de tomar decisiones en una sociedad y cómo los ciudadanos y los grupos interactúan en la formulación de metas públicas y en la implementación de la política pública. Este proceso involucra muchos grupos y organizaciones diferentes con distintos grados de participación e interés [...]" (Treviño, 2011:130-131).

²³¹ Sobre ello Porras (2012), señala: "[...] la gobernanza suele definirse como un nuevo modelo de relaciones entre el gobierno y la sociedad que tiene ciertos atributos que lo hacen deseable, como la mayor transparencia en los procesos de política pública, la capacidad de adaptarse y satisfacer las necesidades de los gobernados y la efectividad en la prestación de servicios públicos. La innovación de las diferentes escuelas de la gobernanza radica en argumentar que estas cualidades solo se pueden alcanzar en la medida en que los sectores gubernamental, social y de los mercados comparten recursos, produciendo convergencia entre instituciones y actores. Así, se propone, las políticas públicas más sustentables son las que son capaces de abordar problemas complejos usando bienes, dinero y conocimientos que se encuentran ampliamente distribuidos en las sociedades. Esto modifica la manera usual de pensar la acción del gobierno, conceptualizándola como una de coordinación flexible y de liderazgo hacia adentro y fuera de las burocracias estatales." (Porras, 2012:9).

de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales." (Aguilar, 2006:99).

Así bien, la Nueva Gobernanza implica un proceso en el cual la administración pública, en cualquiera de sus órdenes, debe conformar y fortalecer sus relaciones intra e interinstitucionales en sus diversas dimensiones con el fin articular las acciones²³² necesarias para hacer frente a los problemas sociales, económicos y políticos (Aguilar, 2006; Porras, 2007; Farinós, 2008; Treviño, 2011).

En virtud de lo anterior, se aprecia que la Nueva Gobernanza representa una perspectiva dinámica y democrática que se asocia con el desarrollo humano y local sostenible, ello a través de su enfoque de acciones emanadas de la cooperación²³³ de los actores implícitos en la generación del buen gobierno²³⁴ (Sánchez, 2003; Farinós, 2008), así como del mejoramiento de la calidad de vida y la solución de los problemas públicos, como señalan Mota y Díaz (2008):

“Esta noción del buen gobierno como proceso dinámico e incluyente es justamente la que interesa al desarrollo local que actualmente se pregona, ya que los desafíos y retos de las localidades son resultado de la interacción de varios actores y factores que son únicos e irrepetibles, es decir cada localidad cuenta con una problemática particular así como con sus potencialidades y fortalezas para hacerles frente.” (Mota y Díaz, 2008:599).

²³² En este sentido Aguilar (2006), profundiza: "El concepto destaca, en consecuencia, la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos, así como da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios." (Aguilar, 2006:84).

²³³ Farinós (2008), apunta en este sentido: "La práctica de la buena gobernanza hace que la responsabilidad de las políticas sea más compartida. En términos de gobernanza el reto clave es explotar el potencial del capital territorial de forma más eficiente, asegurando que en el interior de los Estados las políticas económicas y sectoriales y las de desarrollo territorial se respalden mutuamente." (Farinós, 2008:19).

²³⁴ Sánchez (2003), precisa: "La razón de ser del "buen gobierno" es hacer que los objetivos se hagan realidad. La administración se nutre de las experiencias del pasado; sistematiza la información y las mejores prácticas; interpreta las lecciones y las sintetiza en proposiciones conceptuales, pero de ninguna manera gestiona el pasado. Administrar es construir futuro, convirtiendo la información en conocimiento; el conocimiento en acción y cada acto de gobierno en un objetivo e indicador de bienestar colectivo." (Sánchez, 2003:13).

Ante ello, la planificación estratégica (PE),²³⁵ en el contexto de los procesos de descentralización²³⁶ y el enfoque de la gobernanza,²³⁷ emerge como el marco de acción ideal para la identificación de fortalezas y debilidades con el fin de promover y orientar del desarrollo en sus diversas dimensiones (Burgwal y Cuéllar, 1999; Arriagada, 2002; Aguilar, 2006), como precisa Fernando Sánchez (2003):

“La planificación estratégica es el instrumento de gobierno del que disponen las sociedades civilizadas, para definir la “carta de navegación” de la nación. Esta precisa, jerarquiza y establece prioridades respecto de las razones de interés público, que los ciudadanos han invocado, para entregar atribuciones a los poderes públicos; y por tanto, define, la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos.” (Sánchez, F. 2003:16).

En consecuencia, esta visión se distancia de la concepción de la planeación tradicional, meramente técnica y documental con objetivos rígidos y variables estables, por una visión flexible²³⁸ capaz generar un marco de referencia para la dirección y el logro de los objetivos del desarrollo (Cabrero y Nava, 2000), como apunta Aguilar (2006):

“El resultado de la PE de un gobierno entero será más bien un marco de referencia para dividir el trabajo y distribuir el mando entre las varias entidades públicas y para coordinar sus acciones a fin de alcanzar los objetivos que un gobierno

²³⁵ En este sentido Burgwal y Cuéllar (1999), definen: “La Planificación Estratégica es una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, acerca del que hacer actual y el camino que deben recorrer en el futuro las comunidades, organizaciones e instituciones. No solo para responder a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr así el máximo de eficiencia y calidad de sus intervenciones, sino también para proponer y concretar las transformaciones que requiere el entorno.” (Burgwal y Cuéllar, 1999:25-26).

²³⁶ Quedena (2002), apunta: “La descentralización en tanto forma de organización de recursos institucionales y materiales del Estado, establece un orden general que debe proporcionar coherencia a su accionar y que necesita de una coordinación muy clara con otros operadores estatales y con la propia sociedad civil local para poder concretar sus propuestas.” (Quedena, 2002:12).

²³⁷ Sobre ello Aguilar (2006), añade: “El corazón del concepto de la (nueva) gobernanza es un concepto descentralizado de la dirección social. La sociedad ya no puede ser dirigida (controlada) por un centro de inteligencia (el Estado o el gobierno). Los instrumentos sociales de control y dirección de la naturaleza y la sociedad, comenzando con el recurso intelectual de la información y del conocimiento científico y tecnológico y siguiendo con los recursos financieros y gerenciales, están dispersos y distribuidos entre una multiplicidad de actores. Dirigir una sociedad es lograr la coordinación de esta multiplicidad de unidades y la coordinación no puede lograrse mediante mando y subordinación ni tampoco mediante mano invisible o armonía preestablecida [...] (Aguilar, 2006:99).

²³⁸ Cabrero y Nava (2000), comentan al respecto: “En la planeación estratégica se supone que los objetivos finales no son rígidos sino que pueden evolucionar con el tiempo dado que emanan de una misión más amplia; se supone igualmente que las variables del contexto son cambiantes e inestables, por lo que el permanecer inactivo puede deteriorar críticamente el nivel de logros actual; asimismo, se supone que la evaluación debe ser permanente, más como un mecanismo de monitoreo y seguimiento, que como evaluación ex-post; y finalmente el documento llamado plan no es lo trascendente, sino el sistema de planeación que se construye alrededor del mismo.” (Cabrero y Nava, 2000:27-29).

considera de importancia estratégica para la viabilidad de su comunidad o para preservar sus logros de bienestar y seguridad." (Aguilar, 2006:309).

Así, se genera la capacidad de adaptar, de manera endógena, la acción pública de los gobiernos locales a sus particularidades,²³⁹ a la complejidad y dinamismo de los problemas públicos modernos que se desenvuelven en éstos, y cumplir así su misión a través de acciones públicas específicas²⁴⁰ (Burgwal y Cuéllar, 1999; Cabrero y Nava, 2000; Quedena, 2002).

3.2.2. Agenda Desde lo Local: planeación estratégica para el impulso del desarrollo local

Bajo el contexto expuesto en los apartados previos, el programa Agenda Desde lo Local (ADLL), se presenta como un programa que impulsa la gobernanza y genera un modelo de planeación estratégica para el impulso del desarrollo desde lo local, ello ya que a través de éste se implementan los principales pasos de un proceso de PE:

1. Iniciativa y construcción de alianzas.
2. Identificación o diagnóstico de la realidad.
3. Formulación de estrategias (metas y objetivos), acorde a la realidad definida y planes de acción para alcanzar los objetivos planteados.
4. Ejecución, gestión, seguimiento y evaluación de las acciones (Aguilar, 2006; Peris, 2011).

²³⁹Sobre ello Quedena (2002), precisa: "Cada realidad local reclama el reconocimiento de sus particularidades. Una localidad puede comprender a un pueblo de pescadores, a nacionalidades amazónicas o a comunidades campesinas, pero podemos estar hablando también de una determinada sección de una ciudad. En la medida en que lo local es un tema sumamente complejo, requiere un tratamiento sereno y suficientemente amplio, de modo que la legislación y las políticas de apoyo garanticen la flexibilidad necesaria para que permita su aplicación en realidades disímiles." (Quedena, 2002:13).

²⁴⁰ Al respecto Cabrero y Nava (2000), señalan: "La idea de planeación estratégica es de gran utilidad en el manejo de un gobierno municipal que si bien define objetivos iniciales de gobierno, debido a restricciones presupuestales, o a crisis no previstas referentes a los servicios públicos, o a cambios tecnológicos importantes en los procesos de transporte, tratamiento de desechos, purificación del agua., etcétera, o a cambios de preferencias en la ciudadanía, debe modificar los supuestos iniciales del plan para adaptarse a nuevas situaciones. Igualmente la planeación estratégica permitirá a un gobierno municipal detectar oportunidades no previstas inicialmente, por ejemplo, sobre recursos presupuestales disponibles de otros niveles de gobierno, sobre sistemas de servicio urbano de menor costo, sobre opciones para la expansión del equipamiento de la ciudad, sobre el cambio de opinión de la ciudadanía en relación con el alza de precios y tarifas de los servicios, entre muchos otros aspectos." (Cabrero y Nava, 2000:29).

En virtud de ello, se constituye un modelo de planeación y diagnóstico estratégico que alinea la misión de los gobiernos municipales con la realidad de éstos,²⁴¹ como señala Arellano (2004):

"En este sentido la estrategia viene a ser un elemento contingente donde el diagnóstico recupera variables relevantes de la misión y crea, como ya dijimos, una imagen real, contrastable con la imagen ideal." (Arellano, 2004:78-79).

Así, el modelo permite a los actores o stakeholders²⁴² internos de la organización pública local identificar los problemas estratégicos²⁴³ que se presentan en los aparatos públicos de los espacios locales (Arellano, 2004), con el fin de atender a su carácter multidimensional y reinterpretar su misión para generar una acción pública coordinada, contexto que es comentado por Cabrero, Arellano y Anaya (2000):

"En las organizaciones gubernamentales existe un comportamiento multidimensional. Por una parte deben responder a una lógica global y externa, relativamente explícita, que es su referente de existencia. Este tipo de organizaciones no existen por sí mismas sino por una misión y una legalidad externas. Pero para responder a esta lógica deben reinterpretar su misión, reinterpretación que llevan a cabo los actores en turno. Igualmente deben buscar esos fines reinterpretados a partir de los instrumentos y en las circunstancias propias de su situación. Por último deben actuar, si bien con un lineamiento "desde arriba" (política pública), en una interacción adaptativa con la sociedad, sus grupos, asociaciones y ciudadanos." (Cabrero, *et al.*, 2000:138).

²⁴¹ Respecto a esta realidad Arellano (2004), precisa: "Sin embargo, lo que aquí denominamos "imagen real" se compone, en verdad, de diversas realidades posibles. No podemos pensar que un diagnóstico realmente pueda tener tal precisión como para ser una "fotografía total" de la realidad." (Arellano, 2004:79).

²⁴² Arellano (2004), precisa el concepto: "Un stakeholder interno es cualquier persona o grupo dentro de la Organización que puede reclamar atención, recursos, productos o servicios de ésta o puede afectar o ser afectado por los productos o servicios de la organización [...]" (Arellano, 2004:91).

²⁴³ En este sentido Arellano (2004), señala: "De la confrontación entre la misión y las distintas realidades surge el primer espacio de direccionalidad estratégica: en términos generales, aparece el problema estratégico; problema definido como la diferencia entre lo deseado y lo que se tiene, efectuando un corte de espacio-tiempo posible." (Arellano, 2004:79).

Ante ello, a través del programa ADLL se genera un proceso de gestión²⁴⁴ y administración estratégica²⁴⁵ que transcurre por los pasos señalados por Arellano (2000):

"Así, la administración estratégica constaría básicamente de dos etapas: la formulación y la implementación. La primera va desde la determinación, la misión y el diagnóstico y la segunda va desde la activación de la estrategia hasta la motivación para la acción y el control." (Arellano, 2000:351-352).

Condiciones que permiten impulsar un proceso de recuperación y reactivación de la capacidad administrativa,²⁴⁶ y establecer con base en ello la dirección estratégica necesaria para cumplir los objetivos de las organizaciones públicas locales, como apunta Aguilar (2006):

"Lo esencial de la dirección estratégica consiste en dar seguimiento a la actividad de la organización para asegurar que se mantenga orientada ("enfocada", "alineada") hacia los objetivos centrales de valor estratégico, formulados en la visión, así como dar seguimiento a los entornos relevantes para ponderar las dificultades y facilidades que se presentan o avocinan y tomar decisiones oportunas." (Aguilar, 2006:311).

Ante tal contexto, a través del programa ADLL es posible generar un proceso de diagnóstico y retroalimentación que permite priorizar y enfocar las acciones

²⁴⁴ Arellano (2000), precisa al respecto: "La estrategia es la dirección definida por uno o varios agentes organizacionales del sentido que la organización persigue. La estrategia puede crecer como crece la maleza, no necesita de un diseñador o de una intención maestra: se genera en la propia relación entre las coaliciones organizacionales. Pero es posible también construir e implementar estrategias a través de un proceso, de un camino que coadyuve desarrollando los elementos técnicos y clarificando las expresiones de los actores, sistematizándolos. El proceso estratégico no sustituye a la estrategia ni le es una condición indispensable. Pero permite acordar procedimientos, elaborar argumentos, establecer acuerdos sobre criterios sistemáticos." (Arellano, 2000:353).

²⁴⁵ Sobre el concepto Arellano (2000), apunta: "Este enfoque parte de la idea de que la estrategia debe preocuparse más por los contextos políticos y sociales, aparte de reconocer que las personas dentro de la organización son fundamentales para el éxito y que la implantación de la decisión es fundamental." (Arellano, 2000:351).

²⁴⁶ Como precisa Aguilar (2006): "Por recuperación y reactivación de la capacidad administrativa de la AP entiendo básicamente el acento que hoy se pone en que las estructuras administrativas incorporen nuevas formas organizativas y nuevos métodos gerenciales a fin de que los gobiernos den sentido de dirección a sus comunidades, estén en condiciones de manejar sus entornos adversos o favorables, sean factores de éxito y agentes de futuro, aseguren economía-eficacia-eficiencia (las E) y calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos y, sobre todo, aseguren que la acción de gobierno y administrativa tenga como propósito y resultado la creación/agregación de valor (público) a los activos de sus comunidades, sea porque desarrollan la capacidad de los ciudadanos (particularmente entre los pobres y vulnerables) o porque incrementan la utilidad general de la comunidad y le disminuyen costos y daños." (Aguilar, 2006:43).

públicas (Armijo, 2011),²⁴⁷ generando con ello intervenciones de desarrollo desde los gobiernos locales, ya que éstos se constituyen como el engranaje capaz de articular e impulsar el papel de los actores locales²⁴⁸ y sus particularidades para el impulso del desarrollo en las dimensiones que comprenden dicho proceso²⁴⁹ (Peris, 2011), como señala Arriagada (2012):

“La integración de los agentes del desarrollo y las propias propuestas de desarrollo local, demandan de las organizaciones municipales un protagonismo y un liderazgo categórico, que debe estar sustentado fundamentalmente en su capacidad de gestión y de articulación de las variables comprometidas en los procesos específicos.” (Arriagada, 2012:14).

En virtud de ello el programa ADLL, como un modelo de planeación estratégica, permite generar las condiciones necesarias para que los gobiernos locales sean capaces de promover un proceso de intervención para el impulso del desarrollo desde lo local, ya que a través de éstos de manera flexible e institucionalizada (Armijo, 2011; Peris, 2011),²⁵⁰ se catalizan y hacen operacionales las intervenciones sobre las dimensiones del desarrollo local sustentable de manera integral, como apunta Peris (2011):

“De este modo, las intervenciones son concebidas como catalizadoras del cambio social y estructural a largo plazo [...] (Peris, 2011:189).

²⁴⁷ En este sentido Armijo (2011), señala: “Desde un punto metodológico, la planificación estratégica consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva la PE es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas.” (Armijo, 2011:15).

²⁴⁸ Sobre ello Peris (2011), apunta: “El enfoque de planificación reconoce y valora la importancia del ámbito local y su carácter único. Aspira a “localizar” los procesos de desarrollo humano y sostenible, asumiendo el rol central de la autoridad pública local y el papel de la sociedad civil, estimulando la responsabilidad cívica y el ejercicio democrático de la ciudadanía.” (Peris, 2011:56).

²⁴⁹ En este sentido Peris (2011), profundiza: “La idea es concebir el desarrollo humano y sostenible como un proceso de cambio social que afronta los problemas estructurales subyacentes y arraiga en el aprendizaje y la capacidad colectiva de construir soluciones y opciones innovadoras a los problemas. De hecho, la orientación al proceso parece ser la única conceptualización capaz de abordar las cuestiones anteriormente mencionadas: variabilidad local, incertidumbre dinámica e impredecibilidad (Mosse, 1998).” (Peris, 2011:17).

²⁵⁰ Peris (2011), profundiza: “El reconocimiento de lo local implica que el proceso de planificación del desarrollo debe adaptarse a las condiciones y demandas locales. Esto supone que las metodologías específicas deben caracterizarse básicamente por su flexibilidad. En ningún caso deben ser entendidas como de validez universal, ya que los métodos y herramientas para la planificación deben ser adaptados y particularizados a cada contexto específico.” (Peris, 2011:56).

Así, se aprecia que el modelo del programa ADLL, al inscribirse en los paradigmas de la administración pública precisados, es capaz de impulsar y catalizar, de manera endógena y dirigida, el cambio en la acción pública de los municipios mexicanos, y a través de éstos el desarrollo local, condiciones por las cuales es preciso avanzar a la presentación de las características metodológicas de análisis y evaluación de los resultados del programa ADLL, punto focal de análisis y objetivo de la investigación.

3.3. Programa ADLL 2006-2013: propuesta metodológica de análisis y evaluación de resultados

Una de las condiciones básicas para el desarrollo de cualquier investigación implica que los conceptos teóricos²⁵¹ componentes del fenómeno o elemento analizado sean posibles de medir en forma de variables con el fin de delinear sus características, establecer criterios sobre éstos y generar estimaciones sobre sus relaciones (Bryman, 2012).

Así bien, para el desarrollo de la investigación, es necesario generar correlaciones epistémicas o conexiones lógicas,²⁵² lo que implica formalizar los contenidos teóricos del fenómeno analizado y establecer la relación entre éstos y las características observables y medibles del mismo a través de indicadores²⁵³ de las variables²⁵⁴ que los conforman (Sullivan y Feldman, 1979; Cortés y Rubalcava, 1987; Lewis-Beck, 1995; Boulanger, 2008).

²⁵¹ Bryman (2012), precisa: "Los conceptos son los componentes básicos de la teoría y representan los puntos alrededor de los cuales se lleva a cabo la investigación social. Cada uno representa una etiqueta que le damos a los elementos del mundo social que parecen tener características comunes y que nos parecen significativos." (Bryman, 2012:65).

²⁵² En este sentido Cortés y Rubalcava (1987), señalan: "En efecto, si a partir del discurso teórico habitualmente expresado en lenguaje natural podemos formalizar sus contenidos, es decir, si a partir de los desarrollos teóricos establecemos el conjunto de conexiones lógicas que les corresponden (que denominaremos proposiciones teóricas) y hacemos explícitos los pasos que ligan los conceptos con las variables estadísticas (es decir, con los índices e indicadores) entonces a cada relación entre dos o más conceptos corresponderá una relación análoga entre dos o más variables (que en este texto denominamos proposición empírica)." (Cortés y Rubalcava, 1987:15).

²⁵³ Al respecto Boulanger (2008), apunta: [...] un indicador es una variable observable utilizada para informar de una realidad no observable." (Boulanger, 2008:45).

²⁵⁴ Cortés y Rubalcava (1987), señalan: "En estadística se da el nombre genérico de variable a la resultante del proceso que conecta los conceptos teóricos con los indicadores o índices que se sitúan, en el mundo de la información y que para los propósitos que nos animan debemos considerar como información susceptible de tratarse estadísticamente, la que no se limita solo a las estadísticas sino que cubre también hechos históricos, acontecimientos, información periodística, etc." (Cortés y Rubalcava, 1987:14).

Bajo tal contexto y en el marco de los objetivos planteados por la investigación, se asumió que la implementación de la metodología el programa ADLL en el periodo 2006-2013 cumplió con la condición de generar conexiones lógicas de los elementos componentes del fenómeno analizado, ya que éste desempeñó los principales pasos metodológicos de un proceso de investigación, esto debido a que su diseño fue desarrollando conceptos o temáticas abordadas teóricamente por diversas posturas académicas, asimismo incluyó métodos de recolección y medición²⁵⁵ de la información de dichos conceptos²⁵⁶ a través de indicadores,²⁵⁷ así como su transformación en datos de análisis o resultados²⁵⁸ (Cortés y Rubalcava, 1987; Bryman, 2012).

En virtud de lo señalado, el avanzar a la integración de una metodología capaz de capturar los resultados de implementación del programa ADLL y sus cuadrantes componentes, trascendió a través de un proceso que se desarrolló a través de las características y etapas de estudio abordadas en los siguientes apartados.

3.3.1. Características de recolección de la información

En el contexto del estudio planteado por la investigación, debe precisarse que la recolección de la información de análisis no respondió a un proceso aleatorio sino que se conformó por los resultados del programa ADLL, entendiendo por éstos a los resultados de la aplicación de la métrica de evaluación establecida por el programa ADLL, en función de sus cuadrantes de análisis²⁵⁹ y etapas de implementación en los gobiernos municipales mexicanos participantes en el

²⁵⁵ Bryman (2012), precisa en este sentido: "Nos da un dispositivo consistente o criterio para hacer tales distinciones. Un dispositivo de medición proporciona un instrumento consistente para medir diferencias. Esta coherencia se refiere a dos cosas: nuestra capacidad de ser coherentes en el tiempo y nuestra capacidad para ser consistentes con otros investigadores." (Bryman, 2012:66).

²⁵⁶ Sobre ello Bryman (2012), señala: "En otras palabras, los conceptos pueden proporcionar una explicación de un determinado aspecto del mundo social, o pueden presentar las cosas que queremos explicar." (Bryman, 2012:65).

²⁵⁷ Indicadores que se considera cumplen con el criterio de fiabilidad al ser medidas estables durante un periodo en el tiempo, confiables internamente al estar relacionados entre sí y válidos por constructo (Bryman, 2012), lo que en palabras del propio Bryman (2012), representa: [...] el investigador también puede estimar la validez de una medida a través de un constructo teórico. Aquí se recomienda al investigador deducir hipótesis de la teoría que son relevantes para el concepto." (Bryman, 2012:73).

²⁵⁸ Considerando por ello que la aplicación y desarrollo de su metodología cumplió con criterios de causalidad, replicación e interpretación de resultados (Bryman, 2012).

²⁵⁹ 1. Desarrollo institucional para un buen gobierno; 2. Desarrollo económico sostenible; 3. Desarrollo social incluyente; y 4. Desarrollo ambiental sustentable.

programa durante el periodo 2006-2013.²⁶⁰ Así, el análisis debió ceñirse al carácter propio de la aplicación del programa ADLL y la información emanada de este proceso, carácter constituido por condiciones tales como la autonomía municipal, la voluntad política para la participación voluntaria y el autodiagnóstico, por ello, la propuesta metodológica de investigación consideró el análisis del grado de avance o desarrollo de los resultados de la implementación del programa ADLL a nivel del mismo como política pública, considerando a éstos una muestra de los impactos del programa en la realidad municipal en el contexto del fortalecimiento de los aspectos mínimos para el impulso del desarrollo desde los gobiernos locales.

3.3.2. Etapas de análisis y evaluación de resultados

En una primera etapa, con el fin de posibilitar la cuantificación de la información cualitativa emanada del autodiagnóstico y verificación de los indicadores componentes de los cuadrantes de análisis del programa ADLL a los gobiernos municipales participantes en el periodo 2006-2013, fue preciso establecer una ponderación al esquema o métrica de evaluación propuesta por éste, ponderación que tomó como referencia las categorías de dicha métrica y las condiciones que éstas representan, como se aprecia en la Tabla 3.15:

Tabla 3.15. Ponderación a la métrica de evaluación ADLL

| Métrica | Significado | Ponderación asignada |
|-----------------|---|-----------------------------|
| Verde | Las prácticas municipales diagnosticadas presentan condiciones en el mínimo indispensable o necesario del indicador y sus parámetros. | 1 |
| Amarillo | Las prácticas municipales diagnosticadas presentan condiciones por debajo del mínimo indispensable o necesario, del indicador y sus parámetros, pudiendo existir acciones de mejora pero no de carácter permanente. | .5 |
| Rojo | Las prácticas municipales diagnosticadas presentan condiciones no deseables o inaceptables al encontrarse por debajo del mínimo indispensable, o necesario, del indicador y sus parámetros. | 0 |

Fuente: elaboración propia.

²⁶⁰ Nota: el estudio comprendió el periodo 2006-2013 debido a que los resultados de la aplicación del programa para el año 2005, en el que participaron 53 municipios, no se encuentran disponibles ya que este año aún corresponde a la fase piloto de implementación y validación del mismo iniciada en el año 2004 en el estado de Nuevo León, condición por la cual los resultados validados disponibles y accesibles públicamente corresponden a la implementación del programa a partir del año 2006.

A partir de la ponderación establecida, se cuantificó la información del programa, lo que se possibilitó la obtención de las medidas de frecuencia y la generación de porcentajes²⁶¹ de los resultados de evaluación de los cuadrantes de análisis²⁶² y sus indicadores componentes atendiendo a las categorías del esquema de evaluación tipo semáforo para cada uno de los siguientes niveles de análisis:

- 1. A nivel municipal:** resultados de la evaluación de los indicadores componentes de los 4 cuadrantes, para cada uno de los municipios participantes en el programa por cada año del periodo 2006-2013.
- 2. A nivel estatal:** resultados agregados de la evaluación de los indicadores componentes de los 4 cuadrantes para cada uno de los estados con municipios participantes en el programa por cada año del periodo 2006-2013.
- 3. A nivel nacional:** resultados agregados, en una escala de 100, de la evaluación de los indicadores componentes de los 4 cuadrantes de la totalidad de estados y municipios participantes en el programa por cada año del periodo 2006-2013.

Con estas estadísticas descriptivas²⁶³ fue posible establecer magnitudes y métricas de referencia del desarrollo de los resultados del programa ADLL en el periodo comprendido. Con base en ello, en una segunda etapa, con la información obtenida y considerando nuevamente el esquema de evaluación del programa, se generaron 2 porcentajes y 3 promedios de estudio:

- 1. Porcentaje, proporción o grado de participación municipal y estatal para cada uno de los años del periodo 2006-2013.**

²⁶¹ Sobre su concepto Pierdant y Rodríguez (2006), precisan: "Un porcentaje es la relación que se establece entre cada una de las partes que forman un todo, entre el todo o total multiplicado por 100; en otras palabras, es la relación que se establece entre un subconjunto de un conjunto, dividido entre todos los elementos que forman el conjunto de estudio multiplicado por 100." (Pierdant y Rodríguez, 2006:41).

²⁶² Considerados dimensiones o variables cualitativas compuestas por 38 temas componentes, y éstos por 298 indicadores.

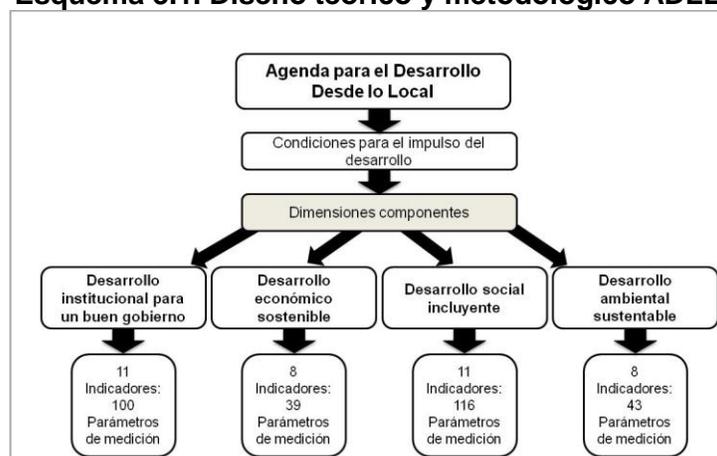
²⁶³ Como precisa Newbold (2008): "La estadística descriptiva está formada por los métodos gráficos y numéricos que se utilizan para resumir y procesar los datos y transformarlos en información." (Newbold, *et al.*, 2008:5).

2. Porcentaje, proporción o grado general de participación municipal y estatal a nivel nacional en el periodo 2006-2013.
3. Promedio nacional de resultados de los indicadores componentes de los 4 cuadrantes de análisis del programa para cada uno de los años del periodo 2006-2013.
4. Promedio estatal del comportamiento de los resultados agregados de los 4 cuadrantes de análisis del programa para cada uno de los años del periodo 2006-2013.
5. Promedio nacional del comportamiento de los resultados agregados de los 4 cuadrantes de análisis del programa para cada uno de los años del periodo 2006-2013.

Elementos de información que tuvieron la finalidad de facilitar la apreciación del desarrollo, o evolución, de la participación y resultados de los 4 cuadrantes del programa ADLL en el periodo comprendido.

Con los elementos de información precisados, se procedió a generar un segundo esquema de ponderación²⁶⁴ considerando el diseño teórico y metodológico del programa ADLL, ver Esquema 3.1.:

Esquema 3.1. Diseño teórico y metodológico ADLL

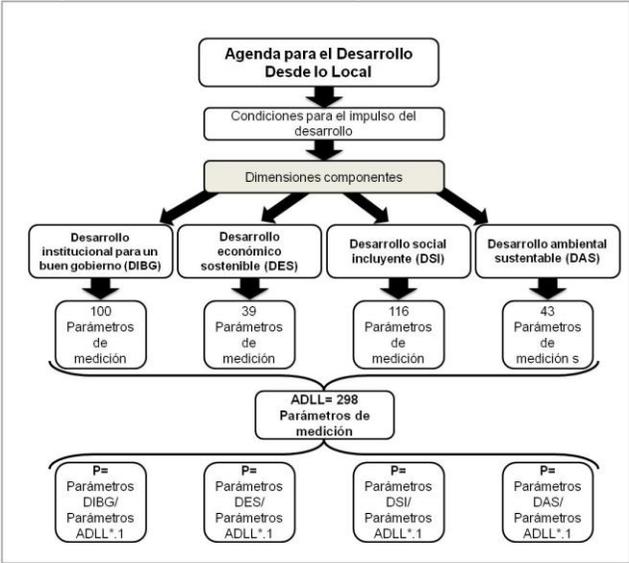


Fuente: elaboración propia.

²⁶⁴ Boulanger (2008), precisa: "Consiste en atribuir un peso, y por lo tanto un valor específico a las distintas dimensiones del concepto." (Boulanger, 2008:49).

Con base en ello, se generó una ponderación asignada en función del cociente resultante del total de parámetros de medición de los indicadores componentes de cada uno de los cuadrantes del programa ADLL, entre el total de la sumatoria de los parámetros de medición del total de indicadores de los 4 cuadrantes de análisis, ver Esquema 3.2.:

Esquema 3.2. Diseño de ponderación ADLL



Fuente: elaboración propia.²⁶⁵

Esquema con base en el cual se establecieron las ponderaciones por cuadrante mostradas en la Tabla 3.16.:

Tabla 3.16. Ponderación de cuadrantes ADLL

| Cuadrantes ADLL | Ponderación |
|---|-------------|
| Desarrollo institucional | 0.34 |
| Desarrollo económico sostenible | 0.13 |
| Desarrollo social incluyente | 0.39 |
| Desarrollo ambiental sustentable | 0.14 |
| Total | 1 |

Fuente: elaboración propia.

²⁶⁵ Donde:
P = Ponderación o peso relativo.
Indicadores DIBG = total de indicadores del cuadrante “Desarrollo institucional para un buen gobierno”.
Indicadores DES = total de indicadores del cuadrante “Desarrollo económico sostenible”.
Indicadores DIS = total de indicadores del cuadrante “Desarrollo social incluyente”.
Indicadores DAS = total de indicadores del cuadrante “Desarrollo ambiental sustentable”.
Indicadores ADLL = total de indicadores de los 4 cuadrantes del programa ADLL.
.1 = escala total de ponderación.

En virtud de ello, se asignaron a cada uno de los 4 cuadrantes del programa ADLL pesos específicos capturando la riqueza conceptual y multidimensional de la información resultante del programa. Con base en lo anterior fue posible generar, en una primera instancia, los índices agregados²⁶⁶ de resultados o desarrollo de la aplicación del esquema de evaluación del programa ADLL para cada uno de los indicadores componentes de los 4 cuadrantes de análisis en el periodo 2006-2013, esto a través del producto resultante del total de la sumatoria de los datos porcentuales obtenidos en los promedios de resultados verdes y amarillos²⁶⁷ de enfoque de evaluación para cada indicador, por la ponderación general asignada al cuadrante, ver Esquema 3.3.:

Esquema 3.3. Índices agregados de indicadores componentes ADLL

| Cuadrante Desarrollo económico sostenible (DES) | Indicador | Promedio de resultados | | Ponderación DES | | Índices agregados | |
|---|-----------|-----------------------------------|---|--------------------------------------|---|-------------------|--|
| | 1.1 | Promedio resultados "verdes" 2006 | + | Promedio resultados "amarillos" 2006 | * | 0.13 | = Índice agregado indicador 1.1 DES 2006 |
| | 1.2 | Promedio resultados "verdes" 2006 | + | Promedio resultados "amarillos" 2006 | * | 0.13 | = Índice agregado indicador 1.2 DES 2006 |
| | ... | Promedio resultados "verdes" 2006 | + | Promedio resultados "amarillos" 2006 | * | 0.13 | = Índice agregado indicador ... DES 2006 |

Fuente: elaboración propia.

Con base en dichos indicadores, en una segunda instancia, se generaron los índices de evaluación de resultados a nivel estatal para cada uno de los cuadrantes de análisis y años de implementación del programa ADLL, y mediante la agregación de éstos el Índice Global de Desarrollo Estatal ADLL 2006-2013.

Finalmente, con base en la información recabada y analizada, fue posible construir los índices de resultados para cada uno de los cuadrantes²⁶⁸ del programa ADLL en el periodo 2006-2013, esto a través de la fórmula de promedio ponderado 3.1.:

²⁶⁶ Al respecto Boulanger (2008), apunta: "La agregación es la operación que consiste en condensar la información contenida en cada criterio en un solo elemento de información." (Boulanger, 2008:49).

²⁶⁷ Los promedios de los resultados amarillos fueron multiplicados a su vez por .5, primera ponderación asignada para permitir su cuantificación.

²⁶⁸ Para ello, la sumatoria de los resultados ponderados de los indicadores de cada cuadrante fueron expresados en una escala total de 1, permitiendo así asignar un peso relativo o ponderación total a cada uno de ellos del 100%.

Fórmula 3.1.

$$X = \frac{\sum_{i=1}^n W_i X_i}{\sum W_i} = \frac{W_1 X_1 + W_1 X_2 + \dots + W_n X_n}{\sum W_i}$$

Fuente: Newbold, *et al.*, (2008:66), y De Dios y Gómez (2010:212).²⁶⁹

Por tanto, al multiplicar la ponderación o peso relativo establecido para los 4 cuadrantes ADLL, por los datos porcentuales obtenidos en el promedio nacional del comportamiento de los resultados “verdes” de los 4 cuadrantes de análisis, se generó el Índice Global de Resultados ADLL 2006-2013, ver Fórmula 3.2.:

Fórmula 3.2. Índice global ADLL

$$\begin{aligned} \text{Índice global ADLL} = & \\ & \text{ponderación del cuadrante DIBG (valor año 1)} \\ & + \text{ponderación del cuadrante DES (valor año 1)} \\ & + \text{ponderación del cuadrante DIS (valor año 1)} \\ & + \text{ponderación del cuadrante DAS (valor año 1)} \\ & = \text{valor índice global ADLL del año 1} \end{aligned}$$

Fuente: elaboración propia con base en Newbold, *et al.*, (2008:66), y De Dios y Gómez (2010:212).

Con base en los elementos presentados, considerando los objetivos, expectativas, diseño teórico y metodológico del programa ADLL, fue posible integrar una propuesta metodológica de análisis capaz de generar puntos de síntesis, referencia y análisis del grado de avance o desarrollo de los resultados y objetivos de la implementación del programa ADLL en el periodo 2006-2013, en el contexto de éste como una política pública de evaluación y fortalecimiento de los criterios mínimos implícitos a las expectativas determinantes y necesarias para el impulso del desarrollo desde los gobiernos locales.

3.4. ADLL 2006-2013: presentación de resultados

Al realizar el procesamiento de los datos generados por el análisis, bajo los criterios metodológicos establecidos, fue posible avanzar a la presentación de los

²⁶⁹ Donde:

W1 = Ponderación del cuadrante 1.

X1 = Valor alcanzado por el indicador 1.

X1 = Valor alcanzado por el indicador 2.

$\sum W_i$ = Sumatoria total de la ponderación establecida.

resultados del programa ADLL en el periodo 2006-2013, presentación que se desarrolló a través de los siguientes niveles de exposición:

1. Panorama de participación municipal y estatal.
2. Índices de evaluación de indicadores y desempeño estatal para cada uno de los 4 cuadrantes de análisis del programa ADLL.
3. Promedio de evaluación de resultados por cuadrantes.
4. Índice Global de Desarrollo Estatal ADLL.
5. Índices globales de resultados por cuadrante.
6. Índice Global de Resultados ADLL.

Los niveles expositivos de resultados establecidos atendieron a un criterio de síntesis de la amplia cantidad de información derivada del análisis de los resultados del programa, permitiendo destacar los puntos de mayor relevancia de su desarrollo e impactos en el contexto de los objetivos planteados por la investigación.

3.4.1. ADLL: panorama de participación municipal y estatal 2006-2013

El análisis de la participación municipal y estatal en el programa ADLL, en el periodo 2006-2013, mostró que durante el mismo en el plano de la participación municipal se presentó una tendencia incremental, ya que de 73 municipios participantes en el año 2006 (2.97% del total nacional), para el año 2010 se contó con la participación de 507 (20.64%), cifra que se incrementó a 989 municipios (40.27%), para el año 2013, y se acercó a la mitad de los municipios del país (consultar Anexo 14), así, la participación municipal se incrementó en un 1,254% del año 2006 al 2013, Tabla 3.17.:

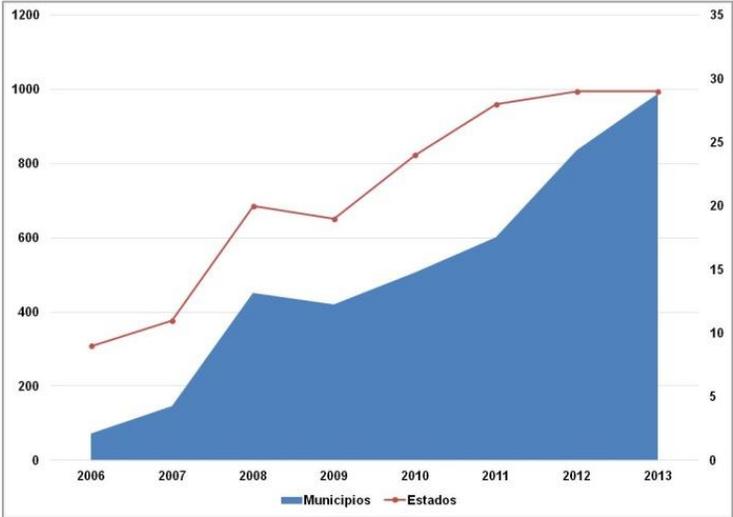
Tabla 3.17. Concentrado Histórico ADLL 2006-2013

| AÑO | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---------------------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| MUNICIPIOS PARTICIPANTES | 73 | 147 | 452 | 421 | 507 | 602 | 837 | 989 |
| % NACIONAL | 2.97 | 5.99 | 18.40 | 17.14 | 20.64 | 24.51 | 34.08 | 40.27 |

Fuente: elaboración propia con base en datos históricos ADLL 2006-2013.

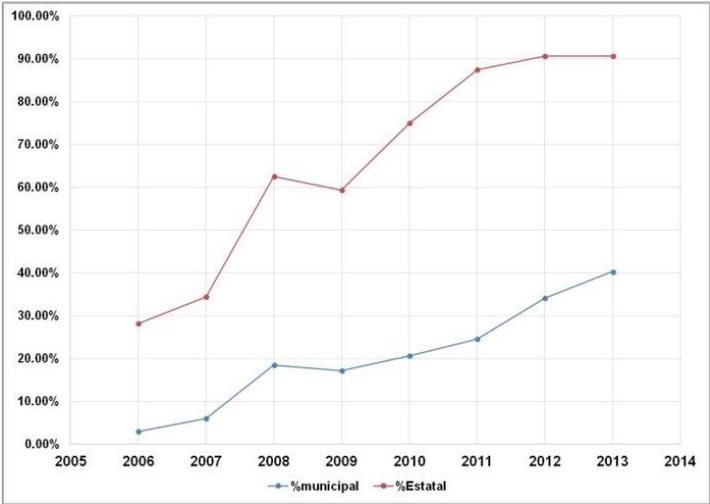
La tendencia señalada se apreció de la misma forma en la participación estatal, esto al pasar de 9 estados con municipios participantes en el programa en el año 2006 (28.13% del total), a 24 en 2010 (75%), y 29 estados (90.63%), para el año 2013 (consultar Anexo 14). Estas condiciones de participación general, y como porcentaje del total, se aprecian en las gráficas 3.18., y 3.19.:

Gráfica 3.18. Grado general de participación municipal y estatal 2006-2013



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 3.19. Grado general de participación municipal y estatal Porcentaje del total 2006-2013



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, el análisis de los grados de participación municipal en el programa ADLL también fue proyectado atendiendo a las tipologías de población de los municipios participantes así como a la clasificación de sus zonas geográficas.

Para el análisis de los grados de participación a través de tipologías municipales, se estableció una clasificación atendiendo a la categorización propuesta por Orozco Barbosa (1980, 1993),²⁷⁰ que clasifica a los municipios por su nivel de población, como se establece en la Tabla 3.18.:

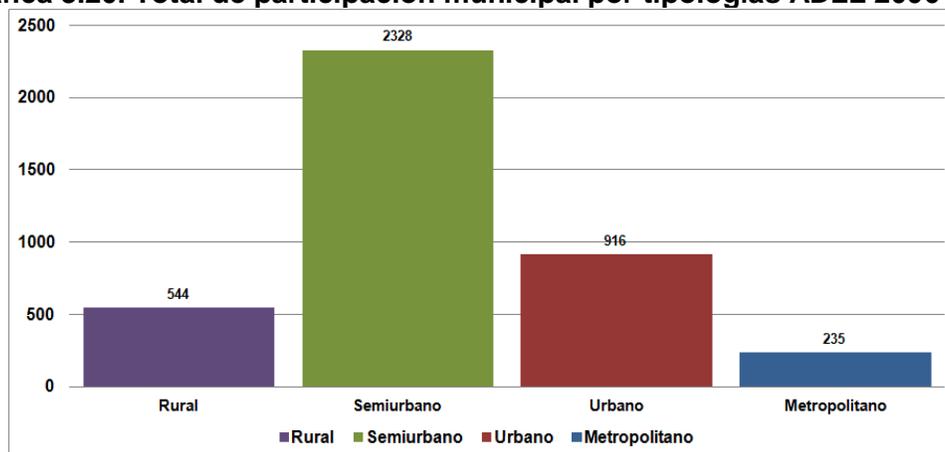
Tabla 3.18. Tipología municipal por población

| Tipología | Población | |
|---------------|----------------|----------------|
| | Rango Inferior | Rango Superior |
| Rural | | 5000 |
| Semiurbano | 5001 | 50000 |
| Urbano | 50001 | 300000 |
| Metropolitano | 300001 | +300001 |

Fuente: Elaboración propia con base en Orozco (1980, 1993).

Con base en ello se clasificaron los municipios inscritos en el programa ADLL, lo que permitió observar que los municipios que más participaron en la implementación de la ADLL fueron aquellos del tipo semiurbano (57.86% del total de municipios 2006-2013), seguidos de los urbanos (22.76%), rurales (13.52%), y finalmente los metropolitanos (5.84%), Gráfica 3.20.:

Gráfica 3.20. Total de participación municipal por tipologías ADLL 2006-2013



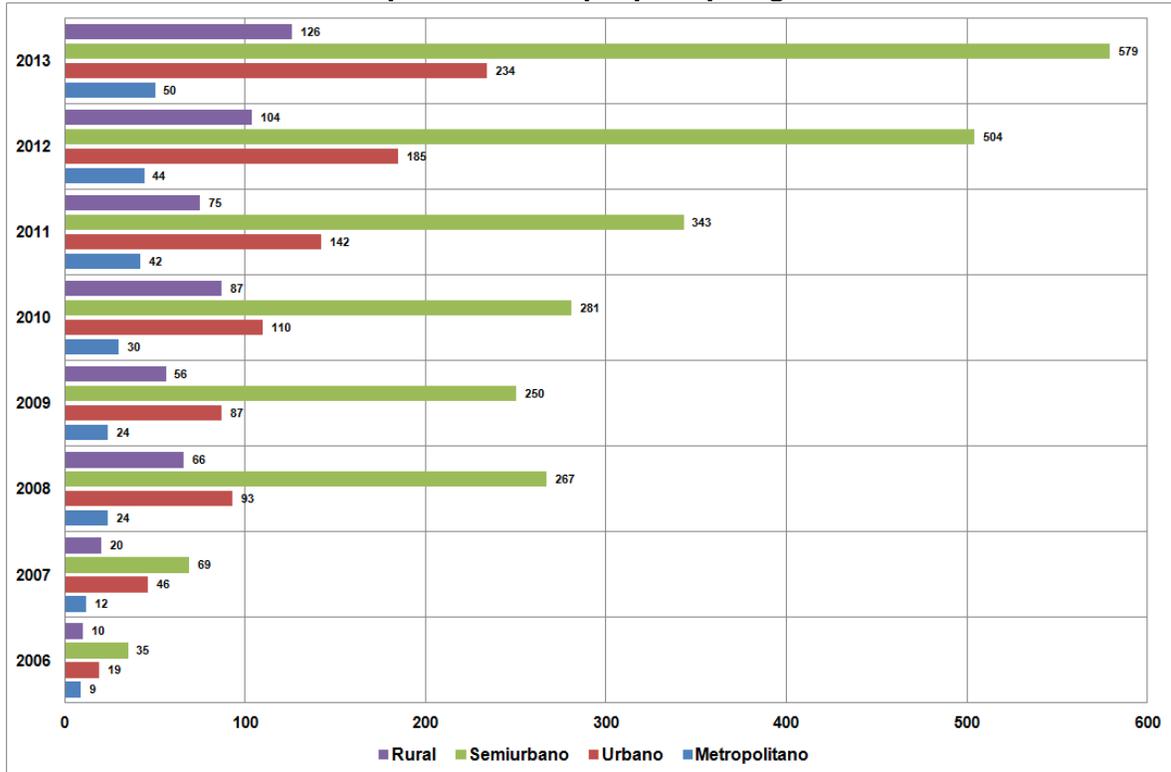
Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.²⁷¹

²⁷⁰ Esta tipología municipal ha sido retomada por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República (1980), y por autores como Vargas Castro (1992).

²⁷¹ Nota: la sumatoria total de los municipios participantes en el programa del año 2006 al 2013 por tipología de población es de 4023, esto representa una diferencia de 5 municipios respecto a los datos del análisis de los resultados de evaluación de 4028. En este sentido debe considerarse que el total de municipios en el país ha variado al paso de los años, así para el año 2006 de acuerdo con el II Conteo de población y vivienda 2005, el país contaba con 2 mil 454 municipios, el Censo de población y vivienda 2010 contabilizaba 2 mil 456, mientras que el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 contabilizó 2 mil 441. Por su parte, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 establece 2 mil 458 municipios, mientras que la presentación de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2017, así como la Federación Nacional de Municipios de México contabilizan 2 mil 446 (INEGI, 2006, 2011, 2016, 2017; INAFED, 2017; FENAMM, 2017).

El patrón anterior consecuentemente, volvió a proyectarse con magnitudes de participación incrementales al abordar el esquema por tipologías municipales para cada uno de los años de implementación del programa ADLL (ver Anexo 15), Gráfica 3.21.:

Gráfica 3.21. Participación municipal por tipologías ADLL 2006-2013



Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

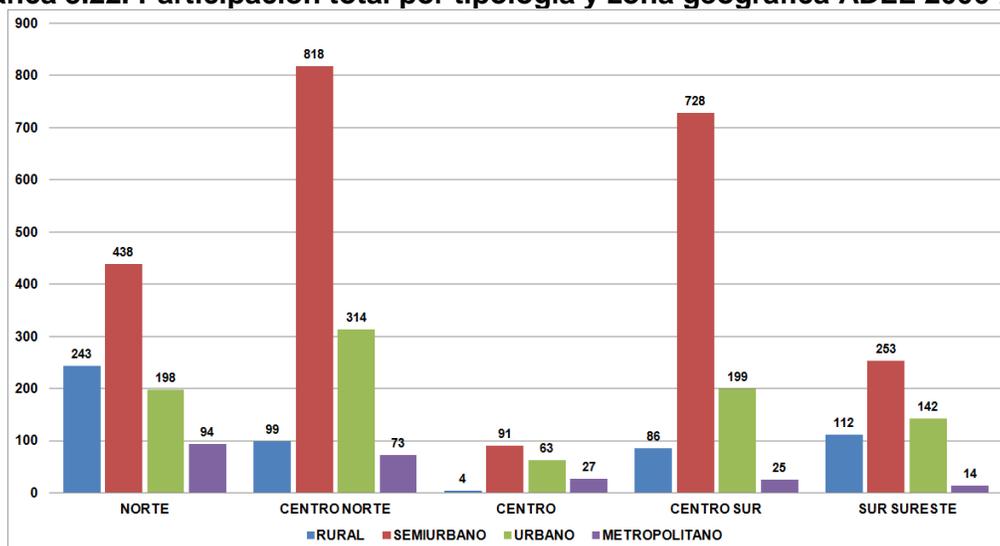
Así, se aprecia con mayor precisión que el mayor porcentaje de participación corresponde a los municipios semiurbanos siendo, por tanto, los municipios que más se involucraron en el diagnóstico para la toma de decisiones a través de la implementación de la ADLL (consultar Anexo 15). Ello también permite destacar que los municipios metropolitanos, aquellos con mayor cantidad poblacional, tuvieron una menor participación respecto a los rurales, semiurbanos y urbanos en la implementación del programa (consultar Anexo 15).

Ahora bien, el trasladar el análisis del grado de participación municipal por tipologías a nivel de sus zonas geográficas requirió, en primera instancia, del establecimiento de 5 zonas geográficas de ubicación de los municipios de la ADLL:

1. **Región Norte:** Baja California, Baja California Sur, Coahuila de Zaragoza, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.
2. **Región Centro-Norte:** Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas.
3. **Región Centro:** Ciudad de México y Estado de México.
4. **Región Centro-Sur:** Guerrero, Hidalgo, Michoacán de Ocampo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.
5. **Región Sur-Sureste:** Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán.

Con base en la misma, fue posible clasificar a los municipios y apreciar que la zona centro norte concentró la mayoría de municipios semiurbanos y urbanos participantes en todo el periodo de implementación de la ADLL (con 35.14% y 34.28% del total de municipios respectivamente), seguido en el mismo orden por la zona centro sur (con 31.27% y 21.72%), la zona norte (18.81% y 21.62%), la zona sur sureste (10.87% y 15.50%), y la zona centro (3.91% y 6.88%), (consultar Anexo 16), ver Gráfica 3.22:

Gráfica 3.22. Participación total por tipología y zona geográfica ADLL 2006-2013

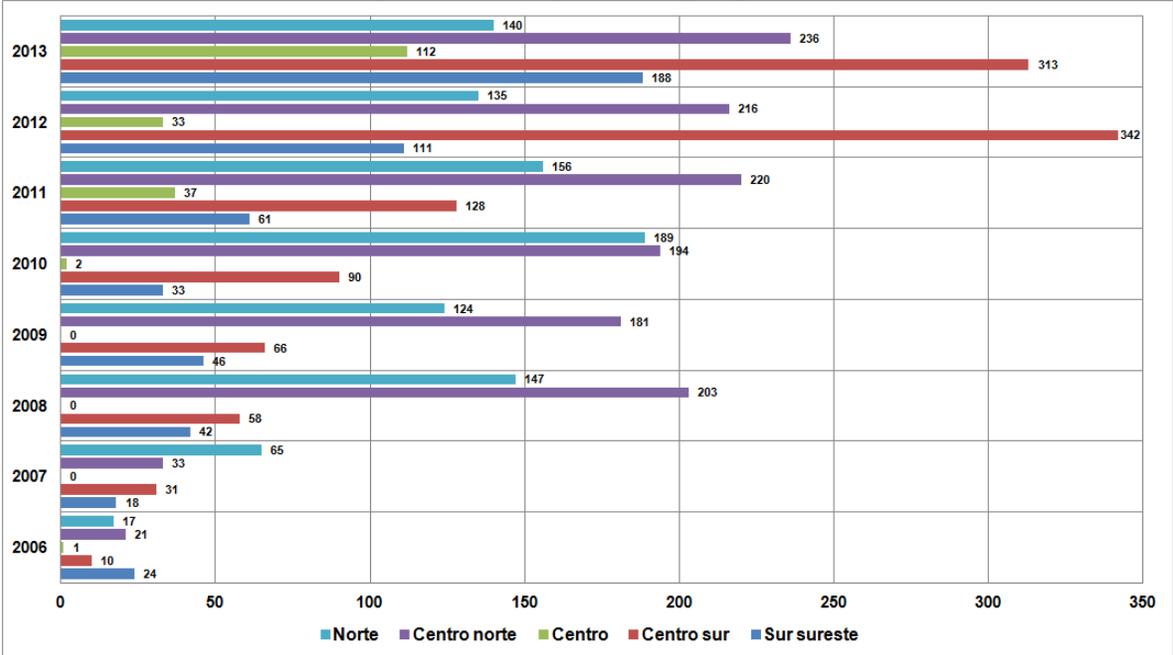


Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Respecto a los municipios rurales participantes en el programa ADLL, la zona de mayor concentración de éstos fue la zona norte (con 44.67% del total de municipios rurales), seguida de la zona sur sureste (con 20.59%), centro norte

(18.20%), centro sur (15.81%), y finalmente la zona centro (0.74%), (consultar Anexo 16). Por su parte, los municipios metropolitanos participantes se concentraron en la zona norte (con 40.34% del total de municipios metropolitanos), seguido de la zona centro norte (con 31.33%), centro (11.59%), centro sur (10.73%), y finalmente la zona sur sureste (6.01%), (consultar Anexo 16). Sin embargo, los patrones anteriores permitieron apreciar un panorama de participación variable al abordar la implementación anual por zonas del programa ADLL (ver Anexo 16), Gráfica 3.23.:

Gráfica 3.23. Participación total por zona geográfica ADLL 2006-2013



Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Lo anterior permite apreciar que la participación municipal anual por zonas fue variable, presentándose magnitudes incrementales o decrecientes para ellas, manifestándose por ello años en que las zonas norte, centro norte y centro sur concentraron, de manera variable entre ellas, la mayor participación (consultar Anexo 16), ver Gráfica 3.23. En este contexto debe señalarse que la zona sur sureste concentró la mayor cantidad de municipios inscritos en 2006, año inicial del programa, aunque la zona centro, por su parte, nunca agrupó en alguno de los años de implementación la mayor concentración de municipios participantes, y

para los años 2006, 2007, 2008 y 2009 su participación en el mismo fue nula (consultar Anexo 16), ver Gráfica 3.23.

Los anteriores grados de participación permitieron apreciar algunas tendencias de la intervención municipal en el programa ADLL, principalmente su mayor implementación en los municipios de tipo semiurbano y urbano, así como su variable concentración en municipios de las zonas centro norte, centro sur y norte. Asimismo, la información proyectada permitió mostrar una tendencia incremental a nivel municipal, lo que mostró que la iniciativa del programa ADLL generó un interés creciente e incentivó la suma de los municipios, sin embargo a pesar de que cerca de la totalidad de los estados contaron con municipios en el programa ADLL para el año 2013, el máximo grado de participación de los municipios del país fue de 40.27%, y algunos de los estados participaron en la mitad, o menos, de los ocho años de implementación del programa como los casos de los estados de Puebla, Guerrero, Durango, Veracruz, Baja California, Oaxaca, Tabasco y Nayarit (consultar Anexo 14).²⁷² Condiciones que dan cuenta de una posible falta de capacidad o voluntad política de buena parte de los municipios del país por sumarse en el programa ADLL.

3.4.2. Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno: Índices de evaluación de indicadores y desempeño estatal

El cuadrante “Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno” (DIBG), tiene por objetivo impulsar el desarrollo y fortalecimiento de los grados mínimos de organización y procedimientos de gestión de la administración pública municipal, incidiendo así en el análisis de los recursos financieros, la seguridad pública, la procuración de justicia, la estructura administrativa, la transparencia del servicio público, la planeación estratégica y el uso de de las tecnologías de la información, constituyéndose en virtud de su objetivo y estructura temática por 11 indicadores y 100 parámetros de medición, ver Tabla 3.19.:

²⁷² Los estados de Puebla y Guerrero solo participaron en cuatro años (2010-2013 en ambos casos); Durango y Veracruz solo participaron en tres años (2011-2013 en ambos casos); Nayarit, Oaxaca y Baja California solo participaron en dos años (2012-2013 para Nayarit y Oaxaca, y 2011-2013 para Baja California); Tabasco solo participo un año (2013).

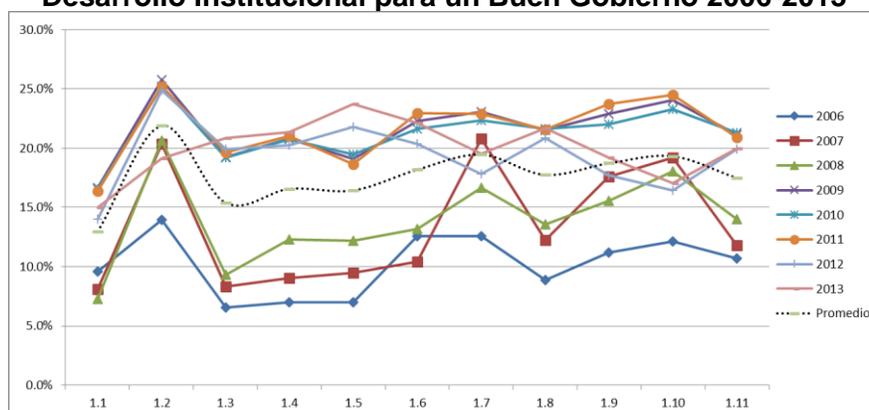
Tabla 3.19. Cuadrante 1. Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno

| Indicadores | Parámetros de medición | Total |
|---|------------------------|-------|
| 1.1. Municipio responsable de su administración financiera | 21 | 100 |
| 1.2. Municipio responsable de la seguridad pública | 17 | |
| 1.3. Municipio promotor de la protección civil | 12 | |
| 1.4. Municipio jurídicamente ordenado | 5 | |
| 1.5. Municipio con vigencia del estado de derecho | 4 | |
| 1.6. Municipio transparente | 6 | |
| 1.7. Municipio promotor de la participación ciudadana | 8 | |
| 1.8. Municipio asociado y vinculado | 5 | |
| 1.9. Municipio planeado y organizado | 9 | |
| 1.10. Municipio promotor de la profesionalización de sus funcionarios | 6 | |
| 1.11. Municipio tecnificado y con internet | 7 | |

Fuente: elaboración propia.

En tal contexto, los resultados de la aplicación del esquema de evaluación a los indicadores componentes del cuadrante DIBG (consultar Anexo 25), expresaron en el periodo 2006-2013, los índices de desarrollo presentados en la Gráfica 3.24.:

Gráfica 3.24. Índices de desarrollo de indicadores componentes Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno 2006-2013



Fuente: elaboración propia.

Los promedios de evaluación de los anteriores índices de desarrollo de indicadores del cuadrante DIBG (consultar Anexo 25), mostraron que los municipios participantes en el programa ADLL reflejaron, en el periodo comprendido, sus mayores avances o fortalezas de evaluación de resultados en los indicadores o temáticas relacionadas a la seguridad pública (indicador 1.2),²⁷³

²⁷³ El indicador 1.2., "Municipio Responsable de la Seguridad Pública" mostró el mayor promedio de evaluación de resultados del periodo y de todos los indicadores del cuadrante con el 21.9%, presentando los resultados de evaluación en los años 2009, 2010, 2011, de 25.7% y 25.2% para ambos años. Posteriormente, estos datos decayeron a 24.9% en 2010 y 19.1% en 2013. Cabe mencionar que anteriormente al 2012, la metodología sufrió un cambio en el orden y número de indicadores (Véase p.55). Previamente al año 2012, la información de este indicador corresponde a los aspectos del indicador: "Municipio Asociado y Vinculado". Los resultados promedios previos al 2012 del indicador 1.12 "Municipio Seguro" fueron los siguientes: 2006: 12.1%, 2007: 17%, 2008: 17.9%, 2010: 23.3%, 2011: 25.1%.

la promoción de la participación ciudadana (1.7),²⁷⁴ la profesionalización del servicio público (1.10),²⁷⁵ la planeación municipal (1.9)²⁷⁶ y la transparencia (1.6),²⁷⁷ ver Tabla 3.20.:

Tabla 3.20. Mayores promedios de evaluación de índices de desarrollo Indicadores Cuadrante DIBG 2006-2013

| Indicadores | Promedio de evaluación |
|---|------------------------|
| 1.2. Municipio responsable de la seguridad pública | 21.90% |
| 1.7. Municipio promotor de la participación ciudadana | 19.50% |
| 1.1. Municipio responsable de su administración financiera | 19.30% |
| 1.9. Municipio planeado y organizado | 18.70% |
| 1.6. Municipio transparente | 18.20% |

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, los municipios participantes en el programa ADLL mostraron sus menores avances o debilidades de evaluación del cuadrante DIBG (consultar Anexo 25), en los indicadores o temáticas correspondientes a la asociación y vinculación municipal (indicador 1.8),²⁷⁸ la tecnificación (1.11),²⁷⁹ el ordenamiento jurídico (1.4),²⁸⁰ estado de derecho (1.5),²⁸¹ protección civil (1.3)²⁸² y la administración financiera (1.1),²⁸³ ver Tabla 3.21.:

²⁷⁴ El indicador 1.7., "Municipio Promotor de la Participación Ciudadana", presentó el segundo mayor promedio de evaluación de resultados del periodo y de todos los indicadores del cuadrante con 19.5%, sin embargo sus resultados fueron variables no presentando una tendencia clara, exhibiendo sus mejores resultados en 2009 y 2011, con 22.9% y 23.1% respectivamente, y los más bajos en 2006 y 2008, con 12.6% y 16.7% respectivamente.

²⁷⁵ El indicador 1.10., "Municipio Promotor de la Profesionalización de sus Funcionarios", mostró un promedio de resultados en el periodo de 19.3%, presentando también un comportamiento de evaluación de resultados variable exhibiendo sus mejores resultados en los años 2009 y 2011, con 24.0% y 24.5% respectivamente.

²⁷⁶ El indicador 1.9., "Municipio Planeado y Organizado", presentó un promedio de resultados en el periodo de 18.7% presentando un comportamiento variable durante el mismo, exhibiendo los promedios de evaluación más altos en los años 2009 y 2011, con 22.9% y 23.7% respectivamente.

²⁷⁷ El indicador 1.6., "Municipio Transparente" presentó un promedio de resultados de evaluación de 18.2%, aunque de manera diferenciada sus mejores resultados de evaluación se exhibieron en los años 2009 y 2011, con 22.3% y 23.0% respectivamente.

²⁷⁸ El indicador 1.8., "Municipio Asociado y Vinculado", mostró un promedio de resultados de 17.7%, mostrando de manera general un comportamiento incremental aunque con variaciones, presentando los mejores resultados de evaluación en los años 2010 y 2013 con 21.7% en ambos años.

²⁷⁹ El indicador 1.11., "Municipio Tecnificado y con Internet", presentó un promedio de resultados de 17.5% en el periodo, mostrando resultados variables, los mejores en los años 2009 y 2010, con 21.1% y 21.3% respectivamente.

²⁸⁰ El indicador 1.4., "Municipio Jurídicamente Ordenado", si bien mostró de manera general un comportamiento incremental, con un promedio de 16.6%, éste tuvo sus mejores resultados de evaluación de manera diferenciada en los años 2011 y 2013, con el 21% y 21.4% respectivamente.

²⁸¹ El indicador 1.5., "Municipio con Vigencia del Estado de Derecho", presentó de manera general un comportamiento incremental, con un promedio de 16.4%, aunque para el año 2011 éste mostró un decremento con 18.7%, para volver a su comportamiento incremental para 2012 y 2013 con 21.8% y 23.7% respectivamente.

²⁸² El indicador 1.3., "Municipio Promotor de la Protección Civil", exhibió un promedio del 15.4%, mostrando durante todo el periodo un comportamiento incremental, presentando los mayores niveles de desarrollo en los años 2012 y 2013, del 19.9% y 20.8% respectivamente.

²⁸³ El indicador 1.1., "Municipio Responsable de su Administración Financiera", mostró que el promedio de desarrollo de todos los municipios evaluados en el periodo 2006-2013 fue de 12.9%, el más bajo de todos los indicadores en el periodo, en este contexto el indicador tuvo sus mejores resultados de evaluación en los años 2009 y 2010, 16.7% y 16.5% respectivamente, condición que si bien mostró avances para los años subsecuentes exhibió un comportamiento a la baja de 16.4% para 2011, 14.0% para 2012 y 15.0% para 2013.

**Tabla 3.21. Menores promedios de evaluación de índices de desarrollo
Indicadores Cuadrante DIBG 2006-2013**

| Indicadores | Promedio de evaluación |
|--|------------------------|
| 1.8. Municipio asociado y vinculado | 17.70% |
| 1.11. Municipio tecnificado y con internet | 17.50% |
| 1.4. Municipio jurídicamente ordenado | 16.60% |
| 1.5. Municipio con vigencia del estado de derecho | 16.40% |
| 1.3. Municipio promotor de la protección civil | 15.40% |
| 1.1. Municipio responsable de su administración financiera | 12.90% |

Fuente: elaboración propia.

A través de los anteriores resultados de los indicadores fue posible proyectar el índice de resultados a nivel estatal del cuadrante DIBG (consultar Anexo 26). En este contexto, de los estados con municipios participantes en el programa ADLL 2006-2013, la entidad con el mejor comportamiento de evaluación de resultados del cuadrante DIBG fue el estado de Aguascalientes, esto ya que en los ocho años de implementación del programa la entidad se posicionó dentro de los cuatro primeros lugares²⁸⁴ de nivel de desarrollo del índice del cuadrante (consultar Anexo 26), ver Gráficas 3.25. y 3.26.

En este contexto debe señalarse que el comportamiento de otros estados posicionados en los primeros lugares de desarrollo del cuadrante DIBG en los años del periodo fue variable, posicionándose en algunos años dentro de los cuatro primeros lugares, y en otros años en posiciones más bajas como el caso de Quintana Roo,²⁸⁵ Campeche,²⁸⁶ Coahuila,²⁸⁷ Chihuahua²⁸⁸ y Baja California Sur (consultar Anexo 26),²⁸⁹ ver Gráfica 3.25. Por otra parte, debe señalarse que otros estados presentaron resultados con mayores variaciones o retrocesos, como los casos de Jalisco,²⁹⁰ Estado de México,²⁹¹ Nuevo León,²⁹² Morelos,²⁹³ Querétaro,²⁹⁴

²⁸⁴ Posicionándose en la 4ª posición en el año 2006 (con 18.6%), 2º en 2007 (24.2%), 1º en 2008 (28.7%), 2º en 2009 (32.2%), 1º en 2010 (33.6%), 2º en 2011 (32.1%), y 2012 (33.3%), y 1º en 2013 (33.3%).

²⁸⁵ Ubicándose en la 3ª posición en el año 2006 (con 19.6%), 3º en 2007 (23.8%), 3º en 2008 (22.7%); 8º en 2009 (22.7%), 21 en 2010 (8.4%), 19 en 2011 (14.8%), 20 en 2012 (15.6%), y 25 en 2013 (12.2%).

²⁸⁶ Con la 5ª posición en el año 2007 (con 12.3%), y 2008 (19.6%), 15 en 2009 (14.0%), 3º en 2010 (32.0%), 6º en 2011 (26.1%), 5º en 2012 (29.9%), y 3º en 2013 (33.6%).

²⁸⁷ Ubicándose en la 6ª posición en el año 2006 (con 8.6%), 4º en 2007 (21.5%), 2º en 2008 (23.3%), 7º en 2009 (22.9%), 5º en 2010 (28.4%), 4º en 2011 (29.3%), 11º en 2012 (24.9%), y 5º en 2013 (30.9%).

²⁸⁸ Posicionándose en la 4ª posición en el año 2008 (con 21.0%), 3º en 2009 (29.6%), 8º en 2011 (26.0%), 9º en 2012 (27.3%), y 6º en 2013 (25.5%).

²⁸⁹ Con la 16ª posición en el año 2008 (con 9.3%), 19º en 2009 (20%), 2º en 2010 (33.6%), 1º en 2012 (33.4%), y 4º en 2013 (33.0%).

²⁹⁰ Posicionándose en la 1ª posición en el año 2006 (con 33.6%, participó con un solo municipio), 15 en 2008 (10.8%), 6º en 2009 (25.1%), 11 en 2010 (19.1%), 3º en 2011 (30.5%), 27 en el año 2012 (9.7%), y 13 en 2013 (19.5%).

²⁹¹ Ubicándose en la 2ª posición en el año 2006 (con 28.0%), 16 en 2010 (16.3%), 1º en 2011 (33.6%), 15 en 2012 (20.5%), y 14 en 2013 (19.5%).

²⁹² Posicionándose en la 1ª posición en el año 2007 (con 28.0%), 10 en 2008 (14.0%), 4º en 2009 (29.2%), 8º en 2010 (22.2%), 17 en 2011 (19.1%), 10 en 2012 (27.3%), y 17 en 2013 (17.0%).

²⁹³ Ubicándose en la 8ª posición en el año 2006 (con 2.8%), 11 en 2007 (2.8%), 8º en 2008 (15.0%), 13 en 2010 (17.3%), 11 en 2011 (21.8%), 13 en 2012 (21.0%), y 20 en 2013 (16.4%).

Guanajuato,²⁹⁵ Hidalgo,²⁹⁶ Sonora,²⁹⁷ Colima²⁹⁸ y Michoacán (consultar Anexo 26),²⁹⁹ ver Gráfica 3.25. Respecto los estados que presentaron los menores resultados de evaluación estos también se presentaron de manera variable aunque destacándose estados como Yucatán,³⁰⁰ Tlaxcala,³⁰¹ Zacatecas,³⁰² Veracruz³⁰³ y Nayarit (consultar Anexo 26),³⁰⁴ ver Gráficas 3.25 y 3.26.

²⁹⁴ Con la 9ª posición en el año 2006 (con 2.8%), 7° en 2007 (9.0%), 7° en 2008 (15.4%), 14° en 2009 (14.6%), 9° en 2010 (20.5%), 20° en 2011 (14.4%), 7° en 2012 (28.1%), y 21° en 2013 (15.9%).

²⁹⁵ Posicionándose en la 5ª posición en el año 2006 (con 12.4%), 8° en 2007 (7.8%), 13° en 2008 (13.1%), 12° en 2009 (17.1%), 7° en 2010 (22.4%), 12° en 2011 (21.4%), 12° en 2012 (24.9%), y 10° en 2013 (23.0%).

²⁹⁶ Ubicándose 9° en el año 2007 (5.6%), 9° en 2008 (con 14.0%), 13° en 2009 (15.4%), 10° en 2010 (19.8%), 14° en 2011 (20.5%), 29° en 2012 (4.4%), y 11° en 2013 (21.8%).

²⁹⁷ Con la 10ª posición en el año 2007 (con 4.2%), 11° en 2008 (13.7%), 5° en 2009 (27.8%), 17° en 2010 (15.2%), 24° en 2011 (10.3%), 3° en 2012 (32.0%), y 23° en 2013 (14.6%).

²⁹⁸ Ubicándose en la 20ª posición en el año 2008 (con 0.0%), 6° en 2010 (25.9%), 9° en 2011 (25.7%), 8° en 2012 (27.4%), y 8° en 2013 (24.3%).

²⁹⁹ Posicionándose en la 14ª posición en el año 2008 (con 11.9%), 18° en 2009 (9.2%) 15° en 2010 (17.0%), 15° en 2011 (20.2%), 4° en 2012 (30.9%), y 12° en 2013 (20.5%).

³⁰⁰ Con la 7ª posición en el año 2006 (con 4.9%), 17° en 2008 (8.4%), 16° en 2009 (13.8%), 22° en 2010 (7.0%), 26° en 2011 (9.5%), 17° en 2012 (17.2%), y 30° en 2013 (5.9%).

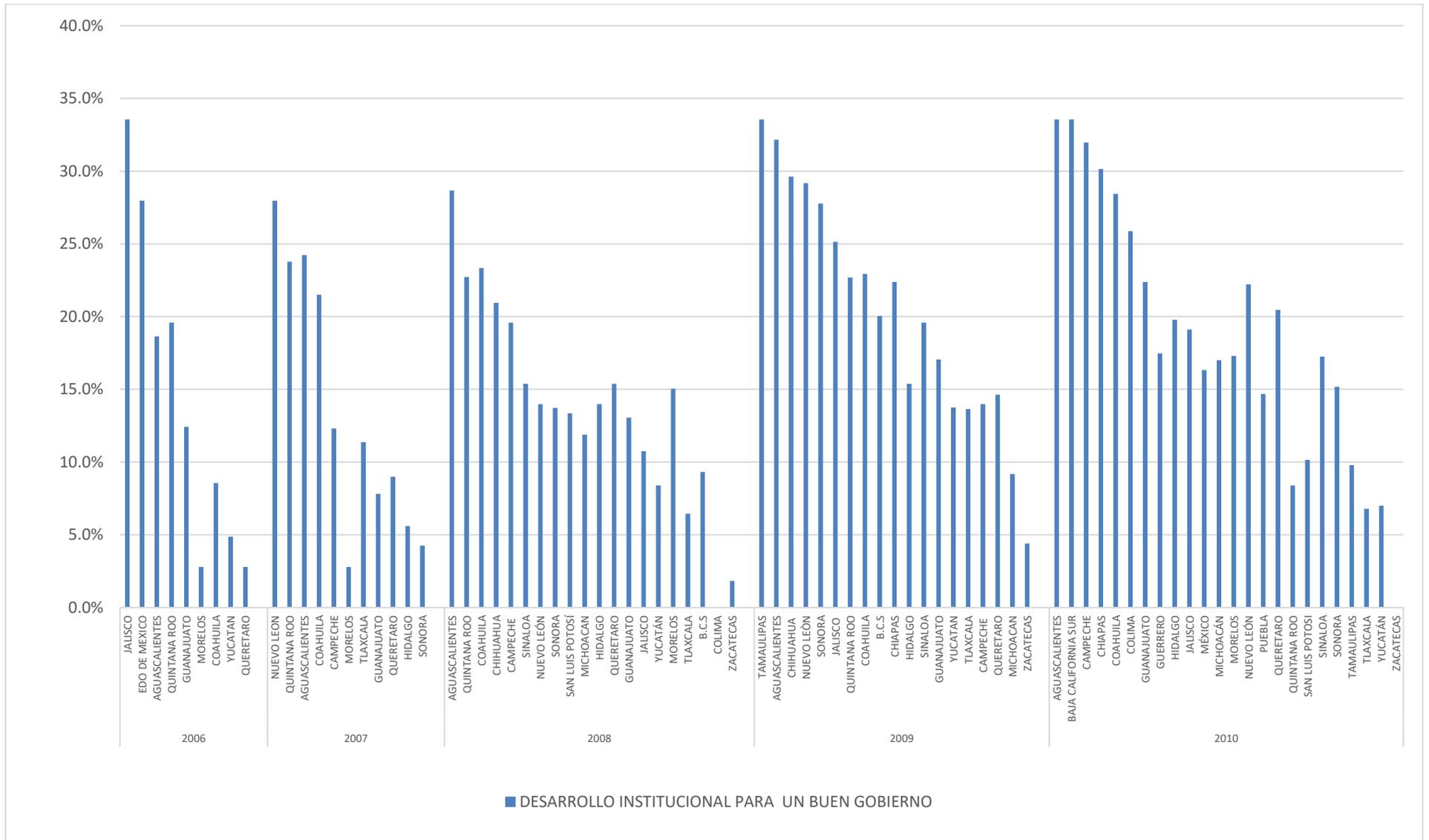
³⁰¹ Posicionándose en la 6ª posición en el año 2007 (con 11.4%), 18° en 2008 (6.4%), 17° en 2009 (13.6%), 23° en 2010 (6.8%), 25° en 2011 (9.6%), 21° en 2012 (15.3%), y 28° en 2013 (9.4%).

³⁰² Ubicándose en la 19ª posición en el año 2008 (con 1.8%), 19ª en 2009 (4.4%), 24° en 2010 (0.0%), 28° en 2011 (3.8%), 22ª en 2012 (14.6%), y 31ª en 2013 (5.0%).

³⁰³ En la posición 27ª en el año 2011 (con 7.6%), 28° en 2012 (8.9%), y 29° en 2013 (7.3%).

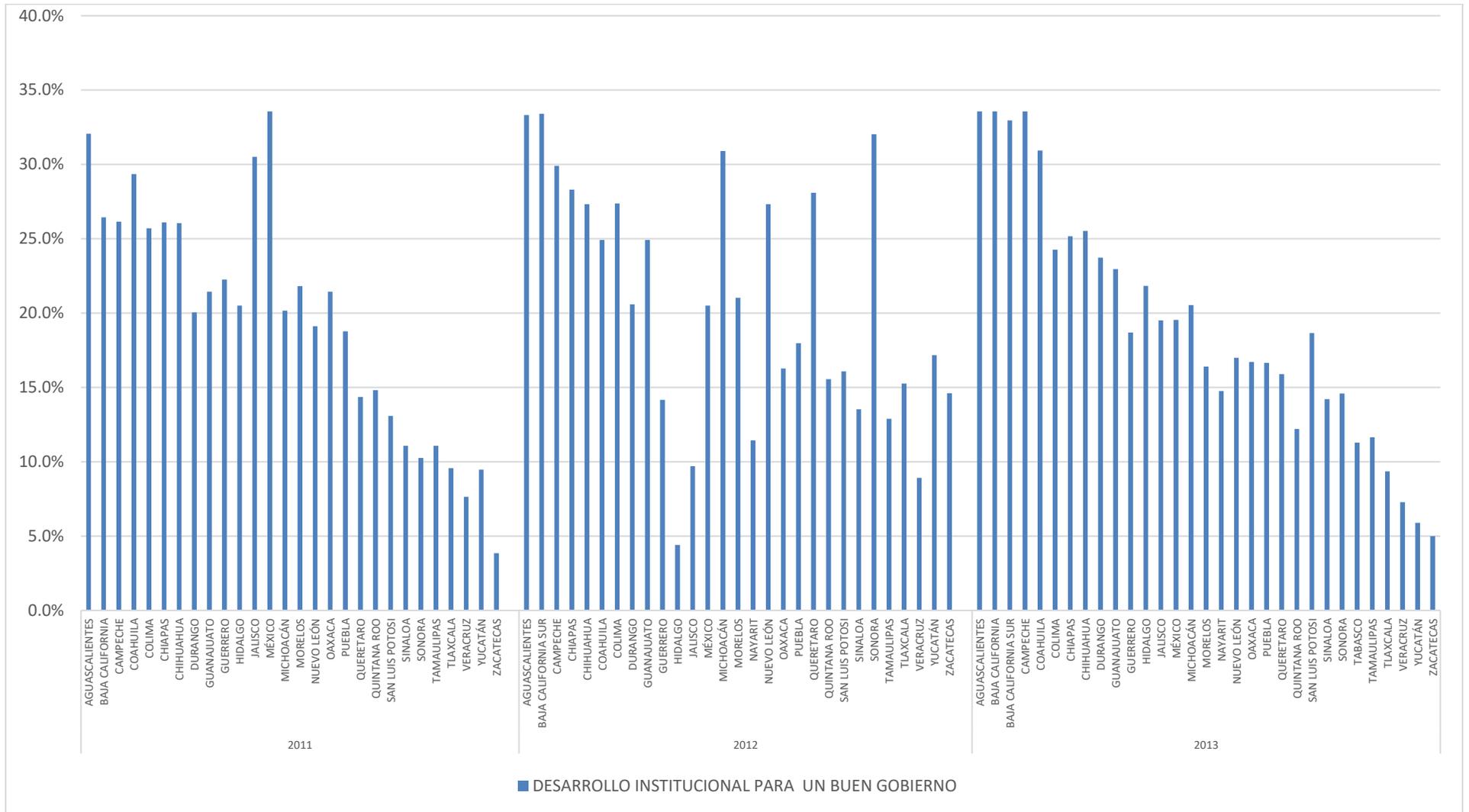
³⁰⁴ Ubicándose en la 26ª posición en el año 2012 (con 11.4%), y 22° en 2013 (14.7%).

**Gráfica 3.25. Índice de resultados a nivel estatal
Cuadrante DIBG 2006-2010**



Fuente: elaboración propia.

**Gráfica 3.26. Índice de resultados a nivel estatal
Cuadrante DIBG 2011-2013**



Fuente: elaboración propia.

3.4.3. Desarrollo Económico Sostenible: Índices de evaluación de indicadores y desempeño estatal

El cuadrante “Desarrollo Económico Sostenible” (DES), tiene por objetivo identificar las variables económicas con el fin de impulsar el desarrollo y fortalecimiento de las condiciones mínimas necesarias para impulsar la generación de riqueza y el crecimiento económico a través de acciones en materia de empleo, turismo y los sectores agropecuario, industrial y comercial, constituyéndose en virtud de su objetivo y estructura temática por 8 indicadores y 39 parámetros de medición, ver Tabla 3.22.:

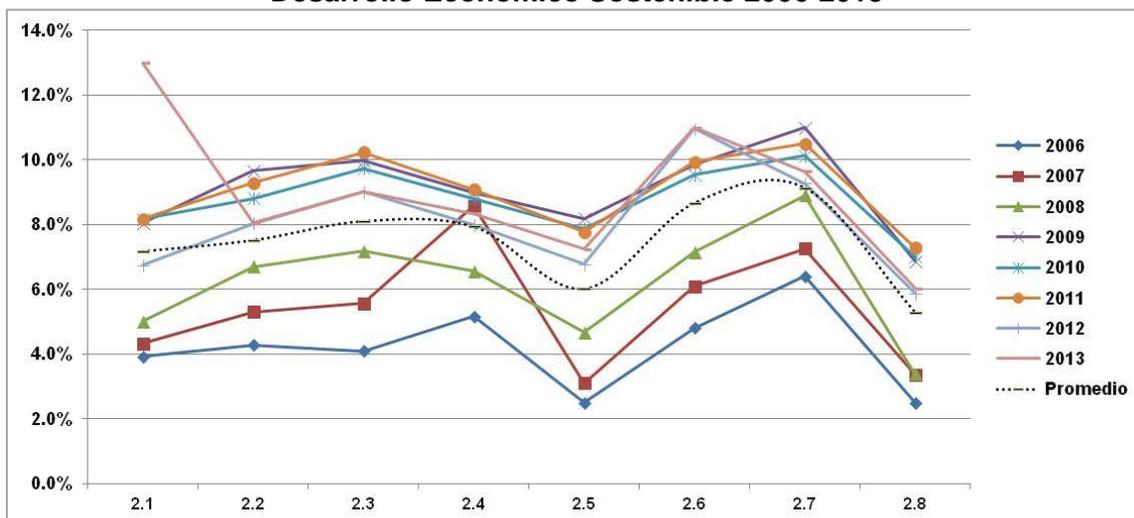
Tabla 3.22. Cuadrante 2. Desarrollo Económico Sostenible

| Indicadores | Parámetros de medición | Total |
|---|------------------------|-------|
| 2.1. Municipio innovador de alternativas económicas | 6 | 39 |
| 2.2. Municipio promotor de las vocaciones productivas | 4 | |
| 2.3. Municipio responsable de promover el abasto de artículos básicos | 2 | |
| 2.4. Municipio promotor de la capacitación para el empleo local | 3 | |
| 2.5. Municipio promotor del turismo | 7 | |
| 2.6. Municipio comunicado interna y externamente | 2 | |
| 2.7. Municipio promotor del sector agropecuario | 4 | |
| 2.8. Municipio promotor de la industria, el comercio y los servicios | 11 | |

Fuente: elaboración propia.

Conforme a lo presentado, los resultados de la aplicación del esquema de evaluación a los indicadores componentes del cuadrante DES expresaron, en el periodo 2006-2013, los índices de desarrollo presentados en la Gráfica 3.27.:

Gráfica 3.27. Índices de desarrollo de indicadores componentes Desarrollo Económico Sostenible 2006-2013



Fuente: elaboración propia.

Los promedios de evaluación de los anteriores índices de desarrollo de indicadores del cuadrante DES (consultar Anexo 25), mostraron que los municipios participantes en el programa ADLL reflejaron, en el periodo comprendido, sus mayores avances o fortalezas de evaluación de resultados en los indicadores o temáticas relacionadas a la promoción del sector agropecuario (indicador 2.7),³⁰⁵ la comunicación (2.6),³⁰⁶ la promoción del abasto de artículos básicos (2.3),³⁰⁷ y la promoción de la capacitación para el empleo (2.4),³⁰⁸ ver Tabla 3.23.:

Tabla 3.23. Mayores promedios de evaluación de índices de desarrollo Indicadores Cuadrante DES 2006-2013

| Indicadores | Promedio de resultados |
|--|------------------------|
| 2.7. Municipio promotor del sector agropecuario | 9.10% |
| 2.6. Municipio comunicado interna y externamente | 8.70% |
| 2.3. Municipio responsable de promover el abasto de artículos básicos | 8.10% |
| 2.4. Municipio promotor de la capacitación para el empleo local | 7.90% |

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, los municipios participantes en el programa ADLL mostraron sus menores avances o debilidades de evaluación del cuadrante DES (consultar Anexo 25), en los indicadores o temáticas correspondientes a la promoción de las vocaciones productivas (indicador 2.2),³⁰⁹ la generación de alternativas

³⁰⁵ El indicador 2.7., "Municipio Promotor del Sector Agropecuario", presentó el mayor promedio de evaluación de resultados de todos los indicadores del cuadrante con 9.1%, mostrando sus mayores resultados de evaluación en los años 2009, 2010 y 2011, con 11.0%, 10.1% y 10.5% respectivamente.

³⁰⁶ El indicador 2.6., "Municipio Comunicado Interna y Externamente", mostró un promedio durante el periodo de 8.7%, el segundo mayor promedio de todos los indicadores del cuadrante, en este sentido debe precisarse que el indicador exhibió un avance de resultados claramente incremental desde 4.8% en 2006 a 9.9% en 2009 y 11.0% en 2012 y 2013.

³⁰⁷ El indicador 2.3., "Municipio Responsable de Promover el Abasto de Artículos Básicos", exhibió un promedio durante el periodo de 8.1%, el tercer mayor promedio de todos los indicadores del cuadrante, en este sentido debe señalarse que el indicador mostró de manera general un comportamiento incremental con variaciones, sin embargo sus mejores promedios de resultados se presentaron en los años 2009 y 2011 con 10% y 10.2% respectivamente.

³⁰⁸ El indicador 2.4., "Municipio Promotor de la Capacitación para el Empleo Local", presentó un promedio de resultados variable mostrando un promedio de 7.9%, y sus mejores resultados en los años 2009 y 2011, con 9.0% y 9.1% respectivamente, exhibiendo sus resultados más bajos en los años 2006 y 2008, con 5.2% y 6.6% respectivamente.

³⁰⁹ El indicador 2.2., "Municipio Promotor de las Vocaciones Productivas", mostró un promedio de resultados de 7.5% a lo largo del periodo, en este sentido debe señalarse que los resultados más altos de periodo se presentaron en los años 2009 y 2011 con 9.7% y 9.3% respectivamente, exhibiendo sus resultados más bajos en los dos años iniciales del programa.

económicas (2.1),³¹⁰ la promoción del turismo (2.5)³¹¹ y la promoción de la industria, comercio y servicios (2.8),³¹² ver Tabla 3.24.:

Tabla 3.24. Menores promedios de evaluación de índices de desarrollo Indicadores Cuadrante DES 2006-2013

| Indicadores | Promedio de resultados |
|---|------------------------|
| 2.2. Municipio promotor de las vocaciones productivas | 7.50% |
| 2.1. Municipio innovador de alternativas económicas | 7.20% |
| 2.5. Municipio promotor del turismo | 6.00% |
| 2.8. Municipio promotor de la industria, el comercio y los servicios | 5.30% |

Fuente: elaboración propia.

A través de los anteriores índices de desarrollo de evaluación de indicadores fue posible proyectar el índice de resultados a nivel estatal del cuadrante DES (consultar Anexo 26). En este contexto, de los estados con municipios participantes en el programa ADLL 2006-2013, la entidad con el mejor comportamiento de evaluación de resultados del cuadrante DES fue nuevamente el estado de Aguascalientes, ubicándose en siete de los ocho años de implementación dentro de los cuatro primeros lugares de desarrollo del cuadrante (consultar Anexo 26),³¹³ ver Gráficas 3.28. y 3.29.

En este contexto debe señalarse que el comportamiento de otros estados posicionados en los primeros lugares de desarrollo del cuadrante DES en los años del periodo fue variable, posicionándose en algunos años dentro de los cuatro primeros lugares, y en otros en posiciones más bajas como el caso de Quintana Roo³¹⁴ y Coahuila (consultar Anexo 26),³¹⁵ ver Gráficas 3.28. y 3.29.

Por otra parte debe señalarse que otros estados presentaron comportamientos de resultados con mayores variaciones o retrocesos como los casos de Jalisco,³¹⁶

³¹⁰ El indicador 2.1., "Municipio Innovador de Alternativas Económicas", presentó un promedio de 7.2%, mostrando resultados variables a lo largo del periodo, exhibiendo una tendencia incremental de 3.9% a 8.2% entre los años 2006 a 2011, un decremento a 6.7% en 2006, y su mayor porcentaje de resultados en el año 2013, con 13.0%.

³¹¹ El indicador 2.5., "Municipio Promotor del Turismo", mostró un promedio de resultados de 6.0%, el segundo más bajo de todos los indicadores del cuadrante, en este sentido debe señalarse que el indicador exhibió sus resultados de desarrollo más bajos en los tres años iniciales del programa, 2006, 2007 y 2008, con 2.5%, 3.1% y 4.7% respectivamente, mientras que sus mejores resultados de evaluación se presentaron en los años 2009 y 2010, con 8.2% y 7.9% respectivamente.

³¹² El indicador 2.8., "Municipio Promotor de la Industria, el Comercio y los Servicios, exhibió el promedio de resultados más bajo de todos los indicadores del cuadrante con 5.3%, en este sentido los mejores resultados del indicador se presentaron en los años 2009, 2010 y 2011, con 6.9%, 7.0% y 7.3% respectivamente, así de manera general todos los resultados del indicador se encontraron debajo de 7.5%.

³¹³ Con la 5ª posición en el año 2006 (7.60%), 3º en 2007 (9.50%), 1º en 2007 (13.10%), 3º en 2009 (13.00%), 1º en 2010 (13.10%), 1º en 2011 (12.60%), 2º en 2012 (13.00%), y 1º en 2013 (13.10%).

³¹⁴ Posicionándose 3º en el año 2006 (8.20%), 1º en 2007 (10.60%), 2º en 2008 (11.20%), 7º en 2009 (10.70%), 20º en 2010 (4.90%), 20º en 2011 (6.30%), 17º en 2012 (7.80%), y 18º en 2013 (8.40%).

³¹⁵ Ubicándose en la posición 7ª en el año 2006 (4.80%), 4º en 2007 (8.90%), 4º en 2008 (9.60%), 9º en 2009 (9.50%), 6º en 2010 (10.90%), 3ª en 2011 (11.60%), 3ª en 2012 (12.30%), y 6ª en 2013 (12.50%).

³¹⁶ Con la 1ª posición en el año 2006 (con 13.10%, participó con un solo municipio), 13º en 2008 (5.10%), 8º en 2009 (10.30%), 13º en 2010 (7.80%), 2º en 2011 (11.90%), 8º en 2012 (11.30%), y 15º en 2013 (9.00%).

Estado de México,³¹⁷ Morelos,³¹⁸ Nuevo León,³¹⁹ Campeche³²⁰ y Baja California Sur (consultar Anexo 26),³²¹ ver Gráficas 3.28. y 3.29. Respecto los estados que presentaron los menores resultados de evaluación éstos también se presentaron de manera variable, como en los estados de Hidalgo,³²² Guanajuato,³²³ Colima³²⁴ y Michoacán,³²⁵ destacándose esta condición mayormente en los estados de Yucatán,³²⁶ Querétaro,³²⁷ Tlaxcala,³²⁸ Sonora,³²⁹ Zacatecas,³³⁰ Sinaloa³³¹ y Veracruz (consultar Anexo 26),³³² ver Gráficas 3.28. y 3.29.

³¹⁷ Ubicándose 2º en el año 2006 (11.50%), 12º en 2010 (7.90%), 16º en 2011 (8.20%), 12º en 2012 (10.50%), y 10º en 2013 (9.90%).

³¹⁸ Posicionándose 4º en el año 2006 (8.20%), 5º en 2007 (8.20%), 15º en 2008 (3.90%), 14º en 2010 (7.60%), 13º en 2011 (9.20%), 15º en 2012 (8.10%), y 20º en 2013 (8.00%).

³¹⁹ Ubicándose 2º en el año 2007 (10.40%), 8º en 2008 (6.90%), 4º en 2009 (11.70%), 7º en 2010 (10.70%), 12º en 2011 (9.50%), 25º en 2012 (5.70%), y 16º en 2013 (8.90%).

³²⁰ Posicionándose 7º en el año 2007 (3.30%), 3º en 2008 (10.00%), 16º en 2009 (6.80%), 3º en 2010 (12.50%), 7º en 2011 (10.60%), 11º en 2012 (10.80%), y 3º en 2013 (13.10%).

³²¹ Con la 19ª posición en el año 2008 (3.00%), 10º en 2009 (8.70%), 2º en 2010 (13.10%), 1º en 2012 (13.10%), y 5º en 2013 (13.00%).

³²² Posicionándose en la 8ª posición en el año 2008 (3.30%), 7º en 2008 (8.20%), 12º en 2009 (8.20%), 10º en 2010 (9.00%), 15º en 2011 (8.20%), 5º en 2012 (12.30%), y 13º en 2013 (9.30%).

³²³ Ubicándose en la 6ª posición en el año 2006 (5.30%), 11ª en 2007 (2.60%), 14º en 2008 (5.00%), 15º en 2009 (7.00%), 11º en 2010 (8.70%), 4º en 2011 (11.20%), 10º en 2012 (10.90%), y 11º en 2013 (9.40%).

³²⁴ Con la posición 18 en el año 2008 (3.30%), 4º en 2010 (12.30%), 9º en 2011 (10.40%), 13º en 2012 (10.30%), y 7º en 2013 (12.20%).

³²⁵ Ubicándose en la posición 10ª en el año 2008 (6.50%), 18º en 2009 (5.80%), 15º en 2010 (7.40%), 14º en 2011 (9.10%), 16º en 2012 (7.90%), y 14º en 2013 (9.30%).

³²⁶ Posicionándose en la 8ª posición en el año 2006 (1.40%), 17º en 2008 (3.40%), 13º en 2009 (7.90%), 23º en 2010 (3.30%), 28º en 2011 (3.40%), 27º en 2012 (5.30%), y 30º en 2013 (4.90%).

³²⁷ Con la 9ª posición en el año 2006 (1.30%), 9 en 2007 (3.00%), 12 en 2008 (5.80%), 14 en 2009 (7.30%), 8 en 2010 (9.40%), 18 en 2011 (6.90%), 26 en 2012 (5.30%), y 23 en 2013 (7.90%).

³²⁸ Ubicándose en la 6ª posición en el año 2006 (4.70%), 16 en 2008 (3.60%), 17 en 2009 (6.00%), 22 en 2010 (3.40%), 25 en 2011 (4.00%), 23 en 2012 (6.10%), y 20 en 2013 (6.70%).

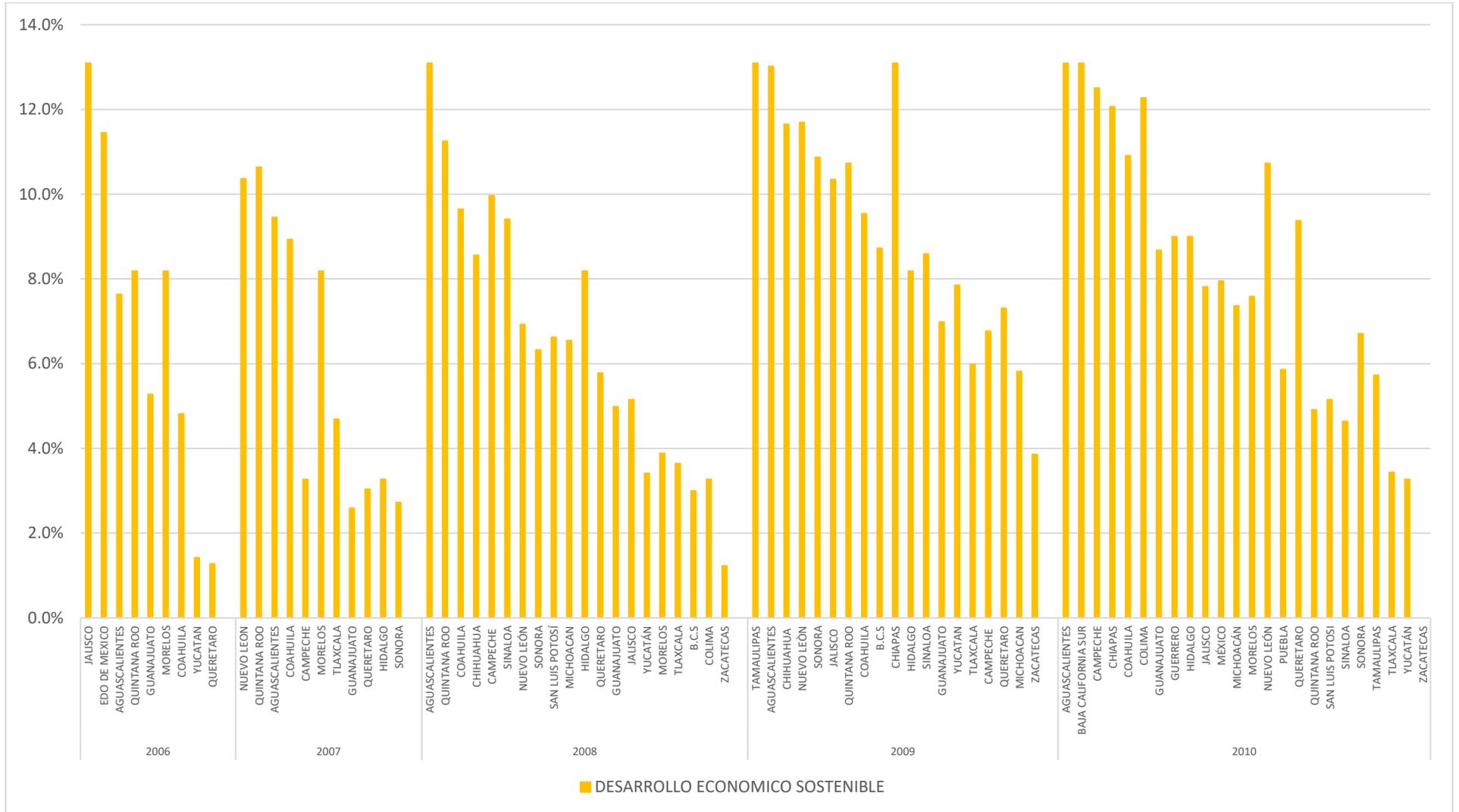
³²⁹ En la 10ª posición en el año 2007 (2.70%), 11 en 2008 (6.30%), 6 en 2009 (10.90%), 16 en 2010 (6.70%), 26 en 2011 (3.80%), 29 en 2012 (3.30%), y 22 en 2013 (8.00%).

³³⁰ Posicionándose en la posición 20 en el año 2008 (1.20%), 19 en 2009 (3.90%), 24 en 2010 (0.00%), 27 en 2011 (3.50%), 28 en 2012 (5.00%), y 31 en 2013 (3.30%).

³³¹ Con la 5ª posición en el año 2008 (9.40%), 11 en 2009 (8.60%), 21 en 2010 (4.60%), 22 en 2011 (5.80%), 22 en 2012 (6.40%), y 19 en 2013 (8.30%).

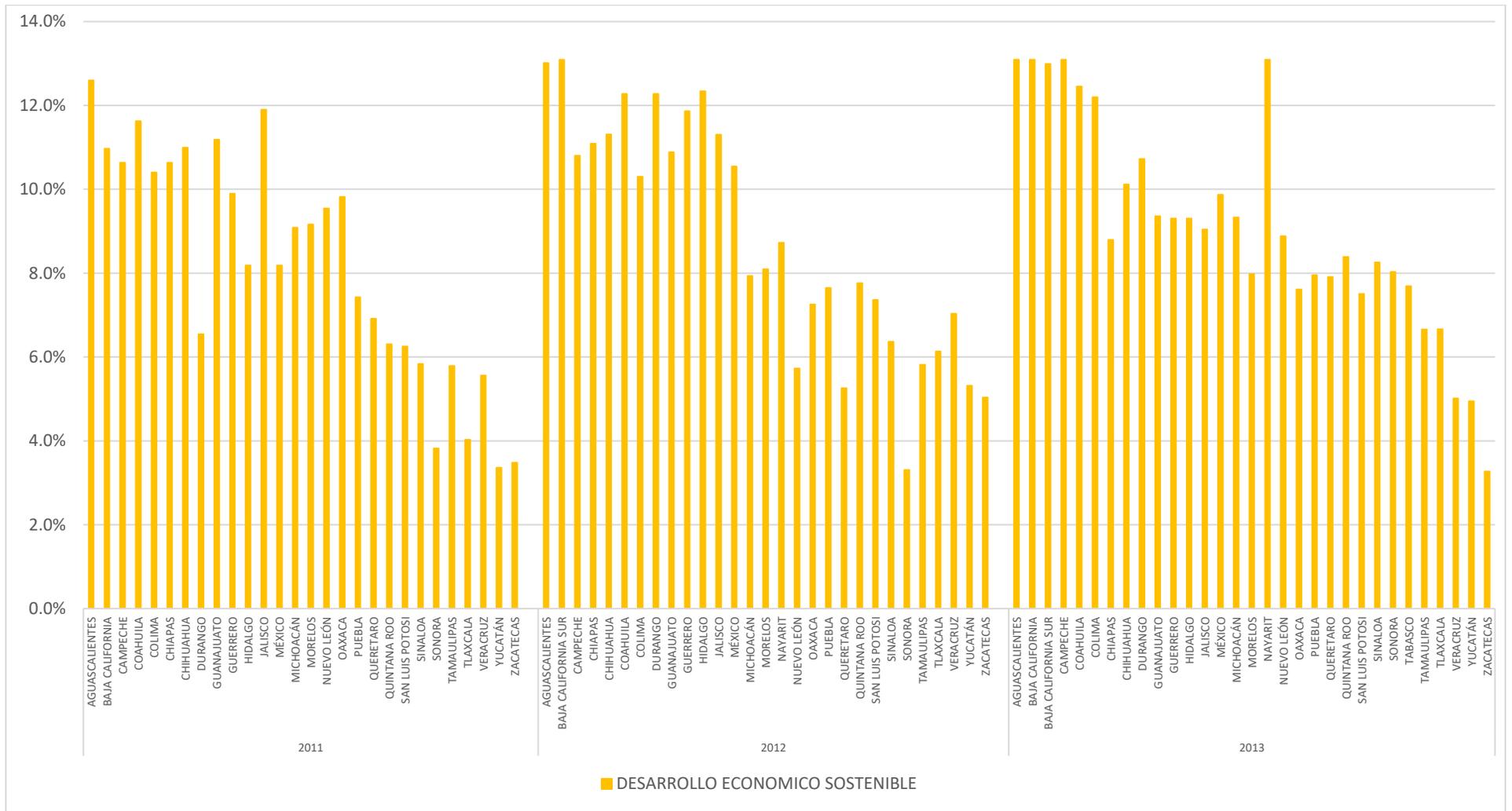
³³² Ubicándose en la posición 24 en el año 2011 (5.60%), 21 en 2012 (7.00%), y 29 en 2013 (5.00%).

**Gráfica 3.28. Índice de resultados a nivel estatal
Cuadrante DES 2006-2010**



Fuente: elaboración propia.

**Gráfica 3.29. Índice de resultados a nivel estatal
Cuadrante DES 2011-2013**



Fuente: elaboración propia.

3.4.4. Desarrollo Social Incluyente: Índices de evaluación de indicadores y desempeño estatal

El cuadrante “Desarrollo Social Incluyente” (DSI), tiene por objetivo promover el desarrollo de acciones que impulsen de manera equitativa el desarrollo social, con énfasis a los sectores vulnerables de la población, así como el acceso a los servicios básicos³³³ y a espacios de convivencia social,³³⁴ constituyéndose en virtud de su objetivo y estructura temática por 11 indicadores y 116 parámetros de medición, ver Tabla 3.25.:

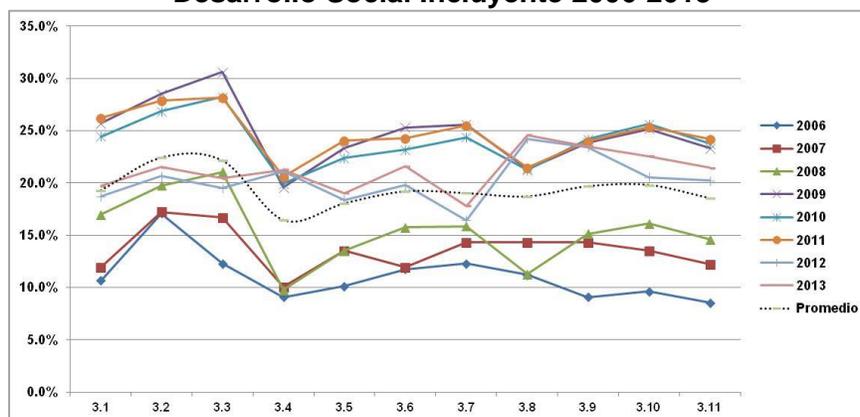
Tabla 3.25. Cuadrante 3. Desarrollo Social Incluyente

| Indicadores | Parámetros de medición | Total |
|--|------------------------|-------|
| 3.1. Municipio responsable de la población socialmente en riesgo | 19 | 116 |
| 3.2. Municipio responsable del combate a la pobreza | 6 | |
| 3.3. Municipio promotor de la salud | 16 | |
| 3.4. Municipio promotor de la calidad educativa a nivel básico | 8 | |
| 3.5. Municipio con vivienda digna | 14 | |
| 3.6. Municipio promotor de la igualdad entre mujeres y hombres | 9 | |
| 3.7. Municipio promotor del desarrollo de la juventud | 14 | |
| 3.8. Municipio promotor del deporte y la recreación | 10 | |
| 3.9. Municipio promotor de la cultura y el patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico | 6 | |
| 3.10. Municipio formador de ciudadanía | 3 | |
| 3.11. Municipio prestador de servicios públicos | 11 | |

Fuente: elaboración propia.

En el marco de ello, los promedios de resultados de la aplicación del esquema de evaluación a los indicadores componentes del cuadrante DSI (consultar Anexo 25), expresaron en el periodo 2006-2013, los índices de desarrollo desplegados en la Gráfica 3.30.:

Gráfica 3.30. Índices de desarrollo de indicadores componentes Desarrollo Social Incluyente 2006-2013



Fuente: elaboración propia.

³³³ Considerando la salud, educación y el agua potable.

³³⁴ Considerando los espacios deportivos y culturales.

Los promedios de evaluación de los anteriores índices de desarrollo de indicadores del cuadrante DSI (consultar Anexo 25), mostraron que los municipios participantes en el programa ADLL reflejaron, en el periodo comprendido, sus mayores avances o fortalezas de evaluación de resultados en los indicadores o temáticas relacionadas al combate a la pobreza (indicador 3.2),³³⁵ la promoción de la salud (3.3),³³⁶ formación ciudadana (3.10),³³⁷ promoción de la cultura y el patrimonio histórico (3.9)³³⁸ y la atención a la población en riesgo (3.1),³³⁹ ver Tabla 3.26.:

Tabla 3.26. Mayores promedios de evaluación de índices de desarrollo Indicadores Cuadrante DSI 2006-2013

| Indicadores | Promedio de evaluación |
|---|------------------------|
| 3.2. Municipio responsable del combate a la pobreza | 22.40% |
| 3.3. Municipio promotor de la salud | 22.10% |
| 3.10. Municipio formador de ciudadanía | 19.80% |
| 3.9. Municipio promotor de la cultura y el patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico | 19.70% |
| 3.1. Municipio responsable de la población socialmente en riesgo | 19.30% |

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, los municipios participantes en el programa ADLL mostraron sus menores avances o debilidades de evaluación del cuadrante DSI (consultar Anexo 25), en los indicadores o temáticas correspondientes a la promoción de la igualdad de género (indicador 3.6),³⁴⁰ el desarrollo de la juventud (3.7),³⁴¹ el deporte y la

³³⁵ El indicador 3.2., "Municipio Responsable del Combate a la Pobreza", presentó el más alto promedio de resultados de todos los indicadores del cuadrante con 22.4%, en este sentido debe precisarse que los mejores resultados de evaluación del indicador se exhibieron en los años 2009, 2010 y 2011 con 28.5%, 26.9% y 27.9% respectivamente, aunque los resultados de los años posteriores continuaron por encima del rango del 20%.

³³⁶ El indicador 3.3., "Municipio Promotor de la Salud", exhibió el segundo mayor promedio de resultados de todos los indicadores del cuadrante con 22.1%, en este contexto el indicador presentó sus mejores resultados de evaluación en los años 2009, 2010 y 2011, con 30.6%, 28.2% y 28.2%, y si bien los resultados de los años posteriores presentaron reducciones, éstos se mantuvieron por encima del 19%.

³³⁷ El indicador 3.10., "Municipio Formador de Ciudadanía", mostró un promedio de resultados de 19.8%, el tercero mejor de todos los indicadores del componente, en este sentido el indicador presentó sus mejores resultados de evaluación en los años 2009, 2010 y 2011, con 25.2%, 25.6%, y 25.3% respectivamente.

³³⁸ El indicador 3.9., "Municipio Promotor de la Cultura y el Patrimonio Arqueológico, Histórico y Paleontológico", presentó un promedio de evaluación de resultados del 19.7%, exhibiendo los mejores resultados en los años 2009, 2010 y 2011 con 23.9%, 24.2% y 24.0%.

³³⁹ El indicador 3.1., "Municipio Responsable de la Población Socialmente en Riesgo", exhibió un promedio de evolución de resultados de 19.3%, el tercero más alto de todos los indicadores del cuadrante, en este sentido el indicador mostró sus mejores resultados de evaluación en los años 2009, 2010 y 2011 con 25.7%, 24.4% y 26.2% respectivamente, en los años posteriores se exhibió una reducción considerable a estos resultados bajando a 18.7% en 2012 y 19.7% en 2013.

³⁴⁰ El indicador 3.6., "Municipio Promotor de la Igualdad entre Mujeres y Hombres", mostró un promedio de evaluación de resultados de 19.2%, presentando sus mejores resultados de evaluación en los años 2009, 2010 y 2011, con 25.3%, 23.2% y 24.3% respectivamente, exhibiendo una disminución en el año 2012 a 19.8%, pero incrementándose nuevamente en 2013, a 21.6%.

³⁴¹ El indicador 3.7., "Municipio Promotor del Desarrollo de la Juventud", presentó un promedio de resultados del 19.0%, mostrando sus mejores resultados de evaluación en los años 2009, 2010 y 2011 con 25.6%, 24.4% y 25.5% respectivamente.

recreación (3.8),³⁴² la prestación de servicios públicos (3.11),³⁴³ la promoción de vivienda digna (3.5)³⁴⁴ y la calidad de la educación básica (3.4),³⁴⁵ ver Tabla 3.27.:

Tabla 3.27. Menores promedios de evaluación de índices de desarrollo Indicadores Cuadrante DSI 2006-2013

| Indicadores | Promedio de evaluación |
|---|------------------------|
| 3.6. Municipio promotor de la igualdad entre mujeres y hombres | 19.20% |
| 3.7. Municipio promotor del desarrollo de la juventud | 19.00% |
| 3.8. Municipio promotor del deporte y la recreación | 18.70% |
| 3.11. Municipio prestador de servicios públicos | 18.50% |
| 3.5. Municipio con vivienda digna | 18.00% |
| 3.4. Municipio promotor de la calidad educativa a nivel básico | 16.40% |

Fuente: elaboración propia.

A través de los anteriores índices de desarrollo de evaluación de indicadores fue posible proyectar el índice de resultados a nivel estatal del cuadrante DSI (consultar Anexo 26). En este contexto, de los estados con municipios participantes en el programa ADLL 2006-2013, la entidad con el mejor comportamiento de evaluación de resultados del cuadrante DSI fue de nueva cuenta el estado de Aguascalientes ubicándose en los ocho años de implementación dentro de los cuatro primeros lugares de desarrollo del cuadrante (consultar Anexo 26),³⁴⁶ ver Gráficas 3.27. y 3.28. En este contexto, debe señalarse que el comportamiento de otros estados posicionados en los primeros lugares de desarrollo del cuadrante DSI en los años del periodo fue variable, posicionándose en algunos años dentro de los cuatro primeros lugares, y en otros en posiciones más bajas como el caso de Baja California Sur,³⁴⁷ Campeche,³⁴⁸

³⁴² El indicador 3.8., "Municipio Promotor del Deporte y la Recreación", exhibió un promedio de resultados del 18.7%, reflejando sus mejores resultados de evaluación en los años 2011, 2012 y 2013, con 21.4%, 24.2% y 24.6% respectivamente, aunque su comportamiento durante todos los años del programa presentó un comportamiento incremental.

³⁴³ El indicador 3.11., "Municipio Prestador de Servicios Públicos", mostró un promedio de evaluación de resultados de 18.5%, el tercero más bajo de todos los indicadores del componente, exponiendo sus mejores resultados de evaluación en los años 2008, 2009 y 2011 con 23.3%, 23.8% y 24.2% respectivamente.

³⁴⁴ El indicador 3.5., "Municipio con Vivienda Digna", presentó un promedio de evaluación de resultados del 18.0%, el segundo más bajo de todos los indicadores del cuadrante, exponiendo sus mejores resultados de evaluación en los años 2009, 2010 y 2011, con 23.3%, 22.4% y 24.1% respectivamente, en este contexto debe señalarse que los resultados posteriores presentaron disminuciones al bajar a 18.4% en 2012 y 19.0% en 2013.

³⁴⁵ El indicador 3.4., "Municipio Promotor de la Calidad Educativa a Nivel Básico", exhibió el menor promedio de resultados de todos los indicadores del cuadrante en el periodo con 16.4%, en este sentido debe señalarse que los mejores resultados de evaluación de resultados del indicador se presentaron en los años 2011, 2012 y 2013, con 20.6%, 21.1% y 21.3% respectivamente, mostrando para los años previos resultados incrementales de manera general.

³⁴⁶ Ubicándose en la 3ª posición en el año 2006 (21.20%), 3º en 2007 (26.30%), 1º en 2008 (31.00%), 2º en 2009 (37.30%), 1º en 2010 (38.90%), 4º en 2011 (37.30%), 1º en 2012 (38.40%), y 1º en 2013 (38.90%).

³⁴⁷ Con la 17ª posición en el año 2008 (3.50%), 8º en 2009 (26.00%), 2º en 2010 (38.90%), 2º en 2012 (35.70%), y 3º en 2013 (38.10%).

³⁴⁸ Ubicado en la 6ª posición en el año 2007 (12.40%), 5 en 2008 (20.60%), 16 en 2009 (13.40%), 3º en 2010 (36.80%), 2º en 2011 (38.90%), 7º en 2012 (31.90%), y 5º en 2013 (37.20%).

Chihuahua,³⁴⁹ Coahuila³⁵⁰ y Quintana Roo (consultar Anexo 26),³⁵¹ ver Gráficas 3.31. y 3.32. Por otra parte debe señalarse que otros estados presentaron comportamientos de resultados con mayores variaciones o retrocesos como los casos de Colima,³⁵² Estado de México,³⁵³ Guanajuato,³⁵⁴ Hidalgo,³⁵⁵ Jalisco,³⁵⁶ Michoacán,³⁵⁷ Morelos,³⁵⁸ Nuevo León,³⁵⁹ Sinaloa³⁶⁰ y Tamaulipas (consultar Anexo 26),³⁶¹ ver Gráfica 3.31. y 3.32. Respecto los estados que presentaron los menores resultados de evaluación en el cuadrante DSI éstos también se presentaron de manera variable, como en los estados de Sonora³⁶² y San Luis Potosí,³⁶³ destacándose esta condición de manera preponderante en los estados de Querétaro,³⁶⁴ Yucatán,³⁶⁵ Tlaxcala,³⁶⁶ Zacatecas³⁶⁷ y Veracruz (consultar Anexo 26),³⁶⁸ ver Gráficas 3.31. y 3.32.

³⁴⁹ En la 6ª posición en el año 2008 (20.20%), 3º en 2009 (33.00%), 8º en 2011 (28.80%), 5º en 2012 (32.90%), y 8º en 2013 (27.20%).

³⁵⁰ Posicionado en la 7ª posición en el año (2006), 4º en 2007 (23.30%), 2º en 2008 (28.80%), 9º en 2009 (25.30%), 6 en 2010 (31.90%), 5º en 2011 (33.10%), 9º en 2012 (31.00%), y 4º en 2013 (37.30%).

³⁵¹ Con la 4ª posición en el año 2006 (21.20%), 2 en 2007 (28.30%), 3º en 2008 (28.50%), 6º en 2009 (29.50%), 14 en 2010 (18.00%), 16 en 2011 (17.20%), 18 en 2012 (16.30%), y 18 en 2013 (18.10%).

³⁵² Ubicado la posición 18 en el año 2008 (3.50%), 7º en 2010 (30.10%), 7º en 2011 (30.30%), 11 en 2012 (28.90%), y 7º en 2013 (28.30%).

³⁵³ Con 2ª la posición en el año 2006 (35.40%), 11 en 2010 (20.10%), 27 en 2011 (7.10%), 14 en 2012 (23.60%), y 14 en 2013 (21.60%).

³⁵⁴ En la posición 6ª en el año 2006 (13.00%), 9º en 2007 (6.60%), 11º en 2008 (13.60%), 12º en 2009 (19.80%), 8º en 2010 (27.60%), 10º en 2011 (26.50%), 12º en 2012 (28.20%), y 11º en 2013 (22.70%).

³⁵⁵ Ubicado la 8ª posición en el año 2007 (7.10%), 15 en 2008 (10.60%), 10 en 2009 (23.00%), 10 en 2010 (22.00%), 11 en 2011 (23.00%), 3 en 2012 (35.70%), y 12 en 2013 (22.70%).

³⁵⁶ En la posición 1ª en el año 2006 (38.90%, participó con un solo municipio), 12 en 2008 (11.80%), 5º en 2009 (29.50%), 9 en 2010 (23.30%), 26 en 2011 (7.10%), 10º en 2012 (30.90%), y 13 en 2013 (22.70%).

³⁵⁷ Ubicado en la 10ª posición en el año 2008 (15.00%), 18 en 2009 (8.70%), 12 en 2010 (19.10%), 12 en 2011 (22.70%), 21 en 2012 (15.50%), y 15 en 2013 (19.60%).

³⁵⁸ En la 5ª posición en el año 2006 (17.70%), 5º en 2007 (17.70%), 19 en 2008 (2.20%), 15 en 2010 (16.90%), 15 en 2011 (19.10%), 16 en 2012 (21.70%), y 16 en 2013 (19.50%).

³⁵⁹ Con la 1ª posición en el año 2007 (36.60%), 7ª en 2008 (18.90%), 4ª en 2009 (30.80%), 22º en 2010 (3.50%), 14º en 2011 (19.70%), 19º en 2012 (15.90%), y 19º en 2013 (17.90%).

³⁶⁰ Ubicado en la 4ª posición en el año 2008 (22.10%), 14º en 2009 (19.50%), 18º en 2010 (8.70%), 21º en 2011 (12.20%), 20º en 2012 (15.90%), y 25º en 2013 (13.90%).

³⁶¹ En la 1ª posición en el año 2009 (38.90%), 17º en 2010 (14.20%), 22º en 2011 (10.80%), 23º en 2012 (14.70%), y 24º en 2013 (15.50%).

³⁶² Con la 11ª posición en el año 2007 (3.80%), 8ª en 2008 (17.50%), 7ª en 2009 (27.60%), 20º en 2010 (5.30%), 20º en 2011 (14.20%), y 29º en 2012 (4.10%).

³⁶³ Ubicado en la 8ª posición en el año 2008 (16.50%), 16º en 2010 (16.80%), 19º en 2011 (15.60%), 24º en 2012 (14.40%), y 27º en 2013 (13.30%).

³⁶⁴ En la 9ª posición en el año 2006 (3.50%), 10ª en 2007 (6.10%), 13ª en 2008 (11.60%), 17º en 2009 (12.70%), 23º en 2010 (3.50%), 13ª en 2011 (20.30%), 26º en 2012 (10.40%), y 23º en 2013 (15.90%).

³⁶⁵ Ubicado en la 8ª posición en el año 2006 (5.20%), 14 en 2008 (10.80%), 11 en 2009 (20.40%), 21 en 2010 (5.30%), 25 en 2011 (8.80%), 27 en 2012 (10.10%), y 31 en 2013 (3.30%).

³⁶⁶ Ubicándose en la 7ª posición en el año 2007 (8.00%), 16 en 2008 (8.30%), 15 en 2009 (16.00%), 19 en 2010 (7.80%), 23 en 2011 (10.50%), 25 en 2012 (13.30%), y 29 en 2013 (9.60%).

³⁶⁷ Con la 20ª posición en el año 2008 (2.00%), 19 en 2009 (8.30%), 24 en 2010 (0.00%), 28 en 2011 (4.90%), 28 en 2012 (7.50%), y 30 en 2013 (4.00%).

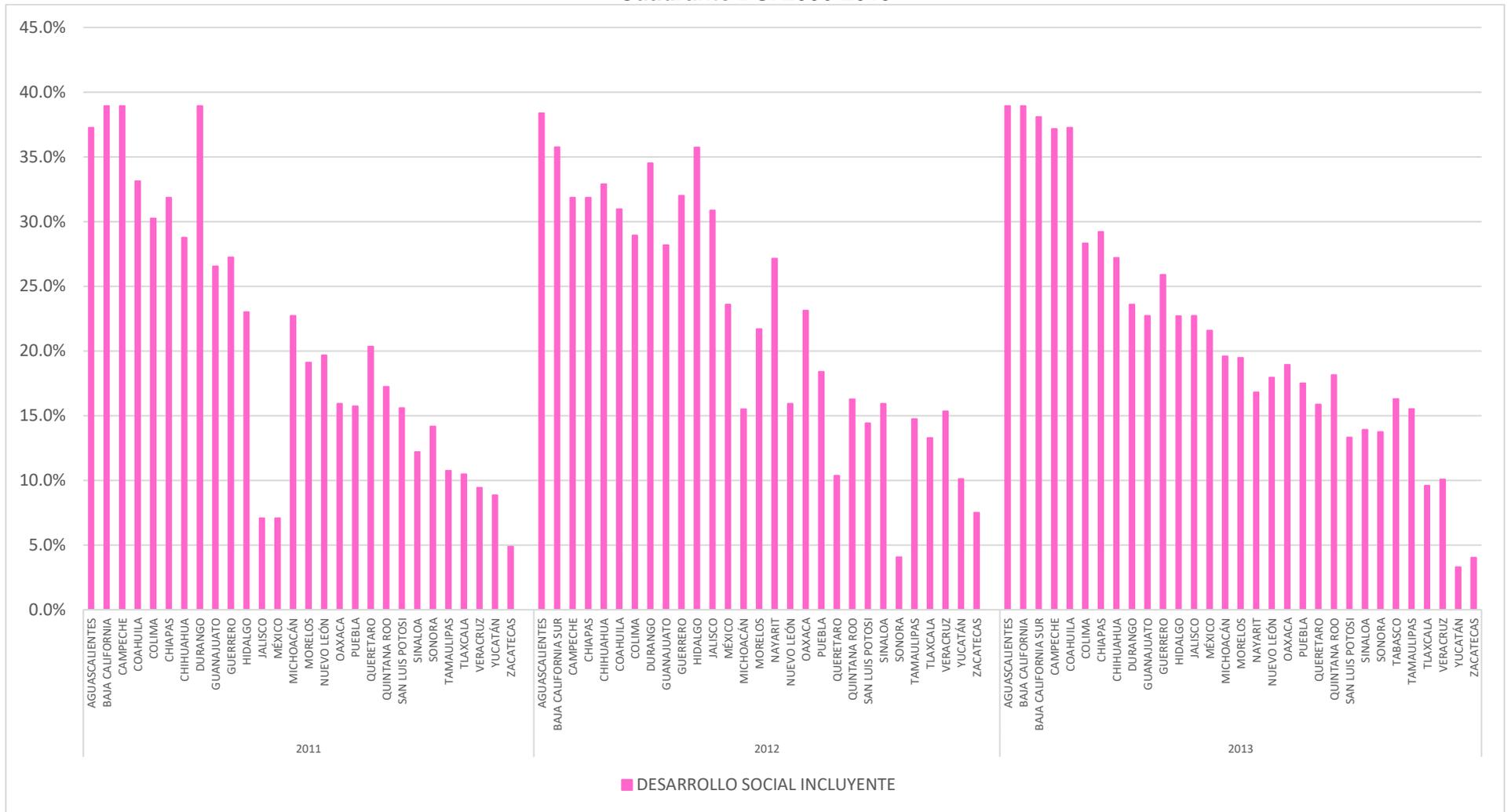
³⁶⁸ Con la posición 24 en el año 2011 (9.40%), 22 en 2012 (15.30%), y 28 en 2013 (10.10%),

**Gráfica 3.31. Índice de resultados a nivel estatal
Cuadrante DSI 2006-2013**



Fuente: elaboración propia.

**Gráfica 3.32. Índice de resultados a nivel estatal
Cuadrante DSI 2006-2013**



Fuente: elaboración propia.

3.4.5. Desarrollo Ambiental Sustentable: Índices de evaluación de indicadores y desempeño estatal

El cuadrante “Desarrollo Ambiental Sustentable” (DAS), tiene por objetivo identificar las acciones municipales en materia del cuidado y preservación de los recursos naturales³⁶⁹ y el grado de cumplimiento de las normas en la materia, constituyéndose en virtud de su objetivo y estructura temática por 8 indicadores y 43 parámetros de medición, ver Tabla 3.28.:

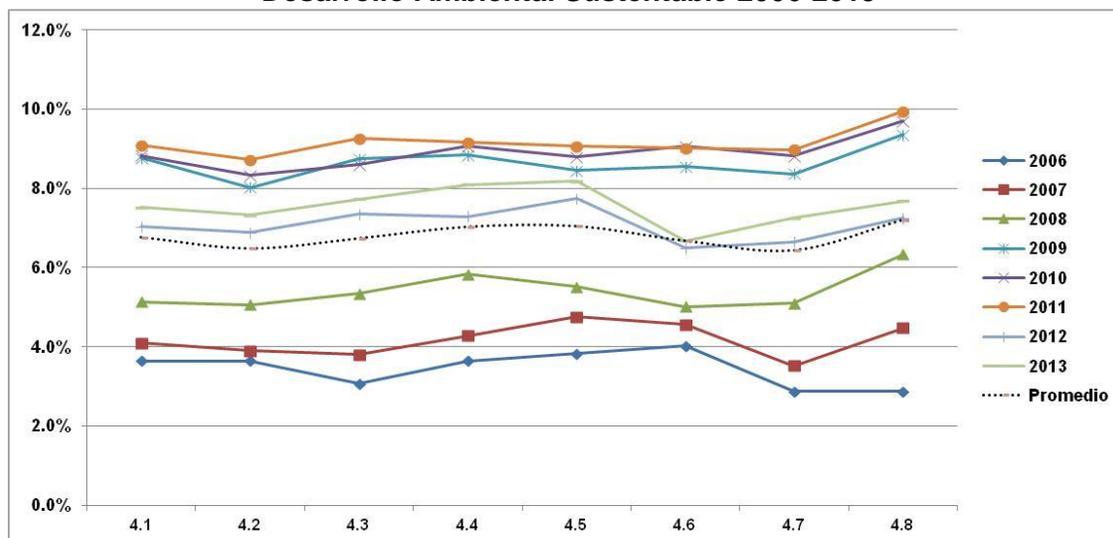
Tabla 3.28. Cuadrante 4. Desarrollo Ambiental Sustentable

| Indicadores | Parámetros de medición | Total |
|--|------------------------|-------|
| 4.1. Municipio cuidadoso del aire | 4 | 43 |
| 4.2. Municipio limpio y responsable de sus residuos | 8 | |
| 4.3. Municipio cuidadoso de su imagen | 4 | |
| 4.4. Municipio promotor de la conservación de sus recursos naturales | 4 | |
| 4.5. Municipio territorialmente ordenado | 4 | |
| 4.6. Municipio promotor del cuidado del agua | 10 | |
| 4.7. Municipio promotor del cuidado del suelo | 5 | |
| 4.8. Municipio promotor de la educación ambiental | 4 | |

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, los resultados de la aplicación del esquema de evaluación a los indicadores componentes del cuadrante DAS (consultar Anexo 25), expresaron en el periodo 2006-2013, los índices de desarrollo presentados en la Gráfica 3.33.:

Gráfica 3.33. Índices de desarrollo de indicadores componentes Desarrollo Ambiental Sustentable 2006-2013



Fuente: elaboración propia.

³⁶⁹ Comprendiendo en este sentido el agua, aire, áreas verdes, la flora y la fauna.

Los promedios de evaluación de los anteriores índices de desarrollo de indicadores del cuadrante DAS (consultar Anexo 25), mostraron que los municipios participantes en el programa ADLL reflejaron, en el periodo comprendido, sus mayores avances o fortalezas de evaluación de resultados en los indicadores o temáticas relacionadas a la promoción de la educación ambiental (indicador 4.8),³⁷⁰ la conservación de los recursos naturales (4.4),³⁷¹ la ordenación territorial (4.5)³⁷² y el cuidado del aire (4.1),³⁷³ ver Tabla 3.29.:

Tabla. 3.29. Mayores promedios de evaluación de índices de desarrollo Indicadores Cuadrante DAS 2006-2013

| Indicadores | Promedio de evaluación |
|---|------------------------|
| 4.8. Municipio promotor de la educación ambiental | 7.20% |
| 4.4. Municipio promotor de la conservación de sus recursos naturales | 7.00% |
| 4.5. Municipio territorialmente ordenado | 7.00% |
| 4.1. Municipio cuidadoso del aire | 6.80% |

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, los municipios participantes en el programa ADLL mostraron sus menores avances o debilidades de evaluación del cuadrante DAS (consultar Anexo 25), en los indicadores o temáticas correspondientes al cuidado de la imagen municipal (indicador 4.3),³⁷⁴ el cuidado del agua (4.6),³⁷⁵ el manejo de residuos (4.2)³⁷⁶ y el cuidado del suelo (4.7),³⁷⁷ ver Tabla 3.30.:

³⁷⁰ El indicador 4.8., "Municipio Promotor de la Educación Ambiental", presentó el más alto promedio de resultados de todos los indicadores del cuadrante con 7.2%, exponiendo sus mejores resultados de evaluación en los 2009, 2010 y 2011, con 9.4%, 9.7% y 9.9% respectivamente.

³⁷¹ El indicador 4.4., "Municipio Promotor de la Conservación de sus Recursos Naturales", exhibió un promedio de resultados de 7.0%, ubicándose junto con el indicador 4.5., como el segundo indicador con la mejor evaluación de todos los indicadores del cuadrante, presentando en este contexto sus mejores resultados de evaluación en los años 2009, 2010 y 2011, con 8.8%, 9.1% y 9.2% respectivamente.

³⁷² El indicador 4.5., "Municipio Territorialmente Ordenado", mostró un promedio de resultados de 7.0%, exponiendo sus mejores resultados de evaluación en los años 2009, 2010 y 2011 con 8.5%, 8.8%, 9.1% respectivamente.

³⁷³ El indicador 4.1., "Municipio Cuidadoso del Aire", presentó un promedio de resultados de 6.8%, mostrando sus mejores resultados de evaluación en los años 2009, 2010 y 2011, con 8.8%, 8.8% y 9.1% respectivamente.

³⁷⁴ El indicador 4.3., "Municipio Cuidadoso de su Imagen", exhibió un promedio de reevaluación de resultados de 6.7%, ubicándose, junto con el indicador 4.6., como el tercer indicador con la evaluación más baja de todos los indicadores del cuadrante, en este sentido el indicador presentó sus mejores resultados de evaluación en los años 2009, 2010 y 2011, con 8.7%, 8.6% y 9.3% respectivamente.

³⁷⁵ El indicador 4.6., "Municipio Promotor del Cuidado del Agua", mostró un promedio de resultados de todo el periodo de 6.7% exponiendo sus mejores resultados de evaluación en los años 2009, 2010 y 2011 con 8.6%, 9.1% y 9.0% respectivamente.

³⁷⁶ El indicador 4.2., "Municipio Limpio y Responsable de sus Residuos", presentó un promedio de resultados de 6.5%, el segundo promedio más bajo de todos los indicadores del cuadrante, en este sentido el indicador exhibió sus mejores resultados de evaluación en los años 2009, 2010 y 2011, con 8.0%, 8.3% y 8.7% respectivamente.

³⁷⁷ El indicador 4.7., "Municipio Promotor del Cuidado del Suelo", exhibió el menor promedio de resultados de todos los indicadores del cuadrante en el periodo con 6.4%, mostrando sus mejores resultados de evaluación en los años 2009, 2010 y 2011 con 8.4%, 8.8% y 9.0% respectivamente.

**Tabla 3.30. Menores promedios de evaluación de índices de desarrollo
Indicadores Cuadrante DAS 2006-2013**

| Indicadores | Promedio de evaluación |
|---|------------------------|
| 4.3. Municipio cuidadoso de su imagen | 6.70% |
| 4.6. Municipio promotor del cuidado del agua | 6.70% |
| 4.2. Municipio limpio y responsable de sus residuos | 6.50% |
| 4.7. Municipio promotor del cuidado del suelo | 6.40% |

Fuente: elaboración propia.

A través de los anteriores índices de desarrollo de evaluación de indicadores fue posible proyectar los resultados a nivel estatal del cuadrante DAS (consultar Anexo 26). En este contexto, de los estados con municipios participantes en el programa ADLL 2006-2013, la entidad con el mejor comportamiento de evaluación de resultados del cuadrante DAS fue nuevamente el estado de Aguascalientes ubicándose en los ocho años de implementación dentro de los cuatro primeros lugares de desarrollo del cuadrante (consultar Anexo 26),³⁷⁸ ver Gráficas 3.34. y 3.35.

En este contexto debe señalarse que el comportamiento de otros estados posicionados en los primeros lugares de desarrollo del cuadrante DAS en los años del periodo fue variable, posicionándose en algunos años dentro de los cuatro primeros lugares, y en otros en posiciones más bajas como el caso de Guanajuato,³⁷⁹ Nuevo León,³⁸⁰ Quintana Roo,³⁸¹ Coahuila³⁸² y Baja California Sur (consultar Anexo 26),³⁸³ ver Gráficas 3.34. y 3.35. Por otra parte debe señalarse que otros estados presentaron comportamientos de resultados con mayores variaciones o retrocesos en el cuadrante como los casos de Chihuahua,³⁸⁴ Campeche,³⁸⁵ Hidalgo,³⁸⁶ Jalisco,³⁸⁷ Estado de México,³⁸⁸ Tamaulipas³⁸⁹ y

³⁷⁸ Ubicado en la posición 3ª en el año 2006 (7.60%), 2 en 2007 (9.80%), 1º en 2008 (11.50%), 2º en 2009 (13.10%), 1º en 2010 (14.40%), 1º en 2011 (10.00%), 1º en 2012 (14.10%), y 1º en 2013 (14.40%).

³⁷⁹ En la 4ª posición en el año 2006 (6.20%), 6º en 2007 (3.00%), 10º en 2008 (4.60%), 11 en 2009 (7.00%), 9 en 2010 (9.50%), 2º en 2011 (9.30%), 13 en 2012 (8.70%), y 10º en 2013 (8.40%).

³⁸⁰ Ubicado en la 1ª posición en 2007 (12.00%), 5º en 2008 (8.10%), 3º en 2009 (12.90%), 7º en 2010 (10.10%), 15 en 2011 (5.10%), 25 en 2012 (3.60%), y 19 en 2013 (6.10%).

³⁸¹ Con la 5ª posición en el año 2006 (5.40%), 3ª en 2007 (8.30%), 2ª en 2008 (9.30%), 6ª en 2009 (10.00%), 13 en 2010 (7.20%), 17 en 2011 (3.50%), 24 en 2012 (4.70%), y 18 en 2013 (6.30%).

³⁸² En la 6ª posición en el año 2006 (3.60%), 4ª en 2007 (7.60%), 3ª en 2008 (9.00%), 9ª en 2009 (8.50%), 4ª en 2010 (13.20%), 4ª en 2011 (8.90%), 4ª en 2012 (12.70%), y 5º en 2013 (13.70%).

³⁸³ Ubicado en la 12ª posición en el año 2008 (3.70%), 8º en 2009 (9.20%), 2º en 2010 (14.40%), 3º en 2012 (12.70%), y 3º en 2013 (14.10%).

³⁸⁴ Con la 4ª posición en el año 2008 (8.60%), 4ª en 2009 (12.70%), 10 en 2011 (7.70%), 10 en 2012 (10.80%), y 8º en 2013 (9.70%).

³⁸⁵ Ubicado en la 8ª posición en el año 2007 (2.30%), 7º en 2008 (6.70%), 13 en 2009 (6.10%), 3º en 2010 (13.90%), 6º en 2011 (8.20%), 9º en 2012 (10.90%), y 4º en 2013 (13.70%).

³⁸⁶ Con la 5ª posición en el año 2007 (3.60%), 13 en 2008 (3.60%), 10º en 2009 (8.20%), 8º en 2010 (9.90%), 5º en 2011 (8.90%), 2º en 2012 (13.10%), y 12 en 2013 (7.70%).

Michoacán (consultar Anexo 26),³⁹⁰ ver Gráfica 3.34. Respecto los estados que presentaron los menores resultados de evaluación del cuadrante DAS éstos también se presentaron de manera variable, como en los estados de Sinaloa,³⁹¹ Sonora,³⁹² San Luis Potosí,³⁹³ Querétaro³⁹⁴ y Morelos,³⁹⁵ destacándose esta condición de manera predominante en los estados de Yucatán,³⁹⁶ Tlaxcala³⁹⁷ y Zacatecas (consultar Anexo 26),³⁹⁸ ver Gráficas 3.34. y 3.35.

³⁸⁷ En la 1ª posición en el año 2006 (14.40%, participó con un solo municipio), 16 en 2008 (3.10%), 5º en 2009 (10.20%), 11 en 2010 (8.10%), 3º en 2011 (9.10%), 7º en 2012 (11.60%), y 13 en 2013 (7.70%).

³⁸⁸ Con la 2ª posición en el año 2006 (10.80%), 12 en 2010 (7.60%), 7º en 2011 (8.20%), 14 en 2012 (7.90%), y 14 en 2013 (7.20%).

³⁸⁹ Ubicado 1º en el año 2009 (14.40%), 24 en 2010 (0.20%), 22 en 2011 (2.80%), 16 en 2012 (6.40%), y 23 en 2013 (5.40%).

³⁹⁰ Posicionado 9º en el año 2008 (4.60%), 17 en 2009 (4.20%), 14 en 2010 (7.10%), 16 en 2011 (4.70%), 19 en 2012 (5.70%), y 16 en 2013 (6.70%).

³⁹¹ En la 6ª posición en el año 2008 (7.40%), 12 en 2009 (6.80%), 20 en 2010 (3.10%), 23 en 2011 (2.70%), 22 en 2012 (5.30%), y 25 en 2013 (4.70%).

³⁹² Ubicado en la 10ª posición en el año 2007 (0.70%), 8ª en 2008 (5.00%), 7º en 2009 (9.80%), 16 en 2010 (6.30%), 26 en 2011 (2.20%), 29 en 2012 (0.90%), y 26 en 2013 (4.20%).

³⁹³ En la posición 15 en el año 2008 (3.30%), 18 en 2010 (4.50%), 20 en 2011 (3.00%), 17 en 2012 (5.80%), y 28 en 2013 (3.50%).

³⁹⁴ Ubicado en la 7ª posición en el año 2006 (0.60%), 9º en 2007 (1.50%), 14 en 2008 (3.60%), 15 en 2009 (4.60%), 10 en 2010 (8.20%), 19 en 2011 (3.10%), 28 en 2012 (1.80%), y 22 en 2013 (5.40%).

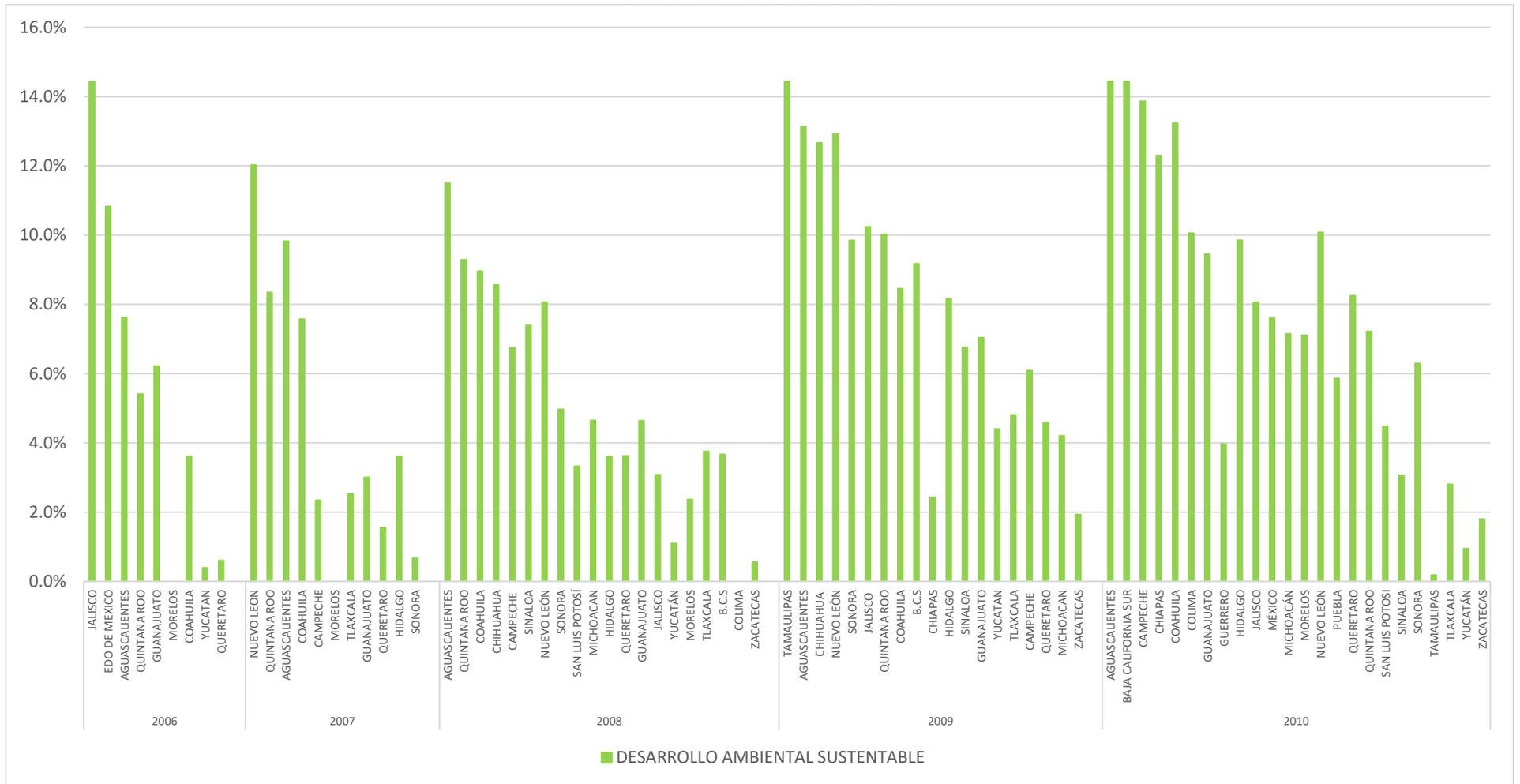
³⁹⁵ Con la 9ª posición en 2006 (0.00%), 11 en 2007 (0.00%), 17 en 2008 (2.40%), 15 en 2010 (7.10%), 11 en 2011 (6.60%), 15 en 2012 (7.30%), y 15 en 2013 (6.90%).

³⁹⁶ Ubicado en la 8ª posición en el año 2006 (0.40%), 18 en 2008 (1.10%), 16 en 2009 (4.40%), 23 en 2010 (0.90%), 24 en 2011 (2.40%), 27 en 2012 (2.20%), y 31 en 2013 (0.40%).

³⁹⁷ En la 7ª posición en el año 2007 (2.50%), 11 en 2008 (3.80%), 14 en 2009 (4.80%), 21 en 2010 (2.80%), 27 en 2011 (1.40%), 23 en 2012 (5.00%), y 29 en 2013 (2.90%).

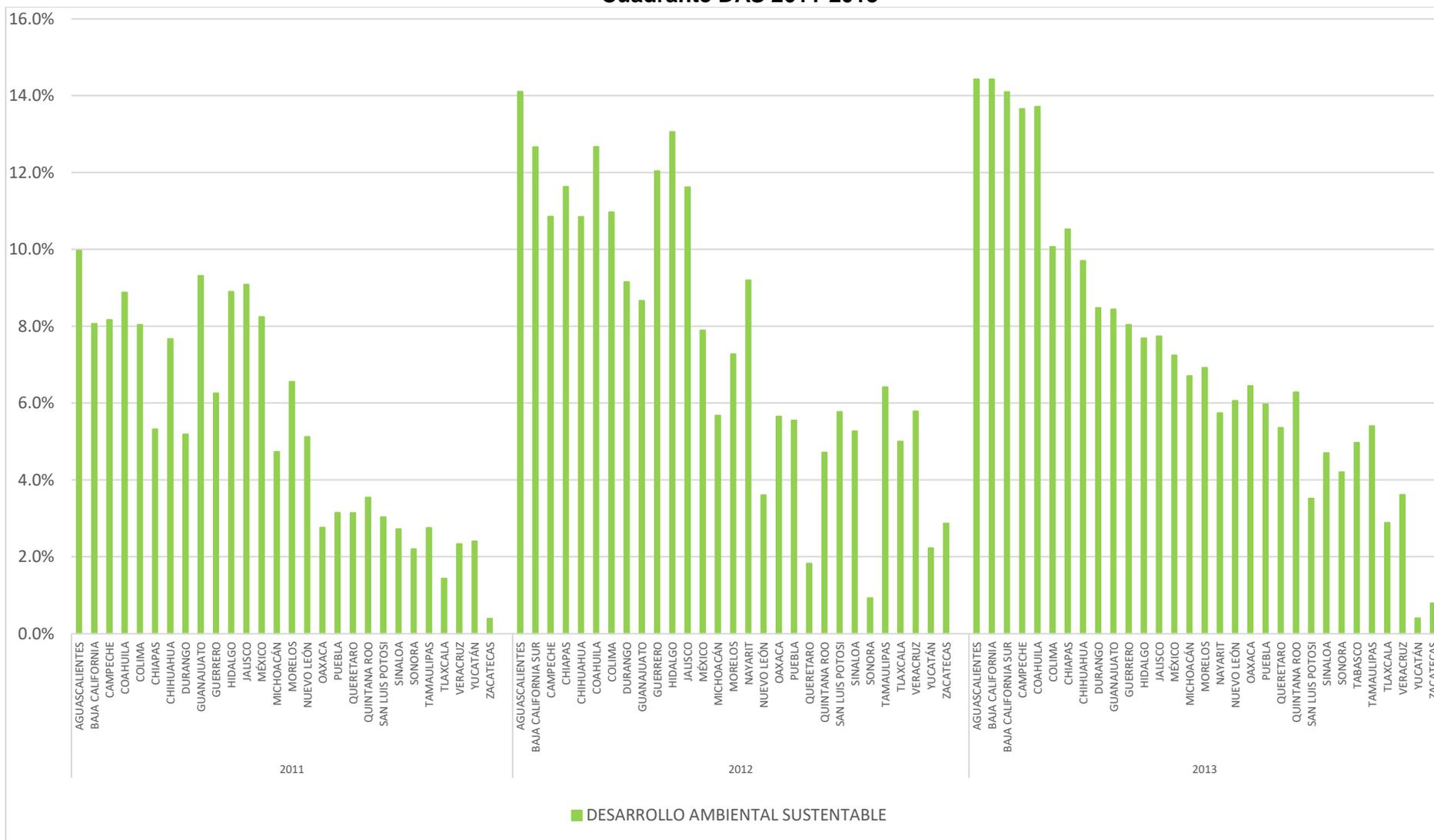
³⁹⁸ Ubicado en la 19ª posición en el año 2008 (0.60%), 19 en 2009 (1.90%), 22 en 2010 (1.80%), 28 en 2011 (0.40%), 26 en 2012 (2.90%), y 30 en 2008 (0.80%).

**Gráfica 3.34. Índice de resultados a nivel estatal
Cuadrante DAS 2006-2010**



Fuente: elaboración propia.

**Gráfica 3.35. Índice de resultados a nivel estatal
Cuadrante DAS 2011-2013**

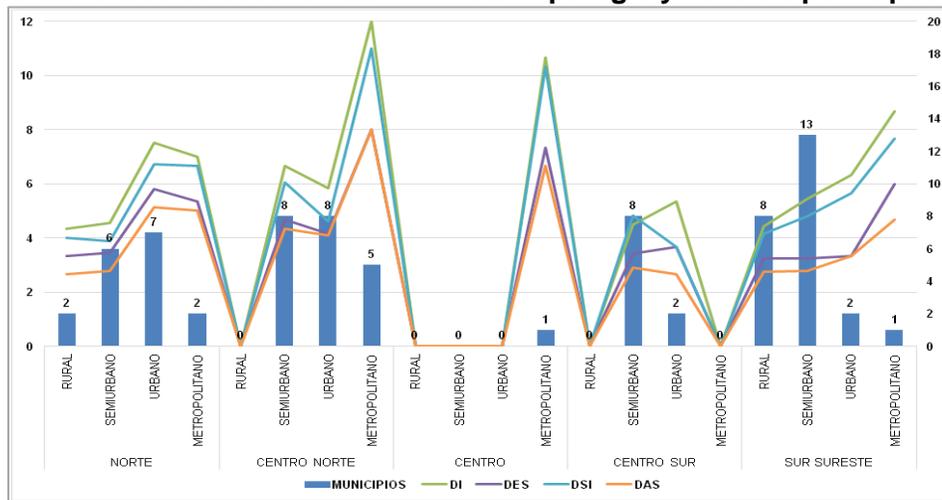


Fuente: elaboración propia.

3.4.6. Cruce de cuadrantes ADLL con participación por tipología y zona

Realizando un cruce de los resultados presentados de los índices de los cuadrantes de análisis de la ADLL sobre el nivel de las tipologías de participación municipales (rural, semiurbano, urbano y metropolitano), así como a nivel de sus zonas geográficas (norte, centro norte, centro, centro sur, sur sureste), fue posible apreciar, de manera general, que para el año 2006 los mayores grados de desarrollo de los índices de los cuadrantes ADLL se posicionaron en los municipios metropolitanos de la zona norte, centro norte, centro y sur sureste, seguidos de los municipios urbanos de la zona norte, semiurbanos de la zona centro norte y centro sur, y finalmente, por los rurales de la zona sur sureste, Gráfica 3.36.:

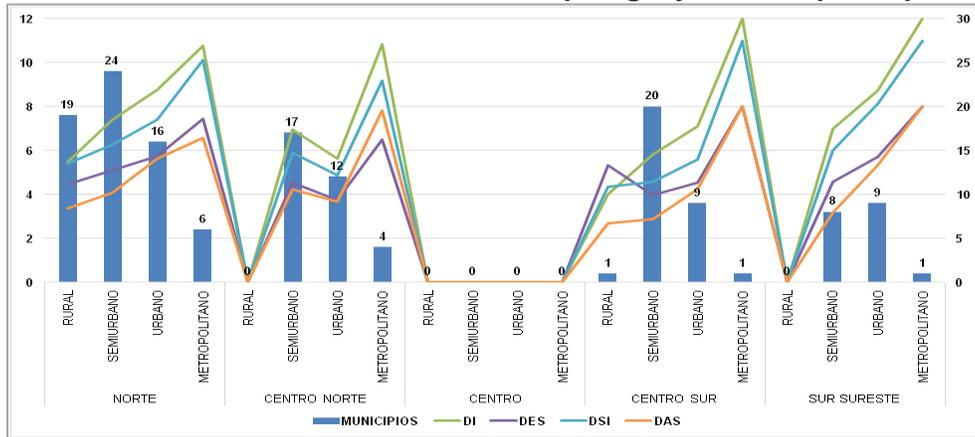
Gráfica 3.36. Cruce de cuadrantes ADLL con tipología y zona de participación 2006



Fuente: elaboración propia con base en datos históricos y del análisis ADLL.

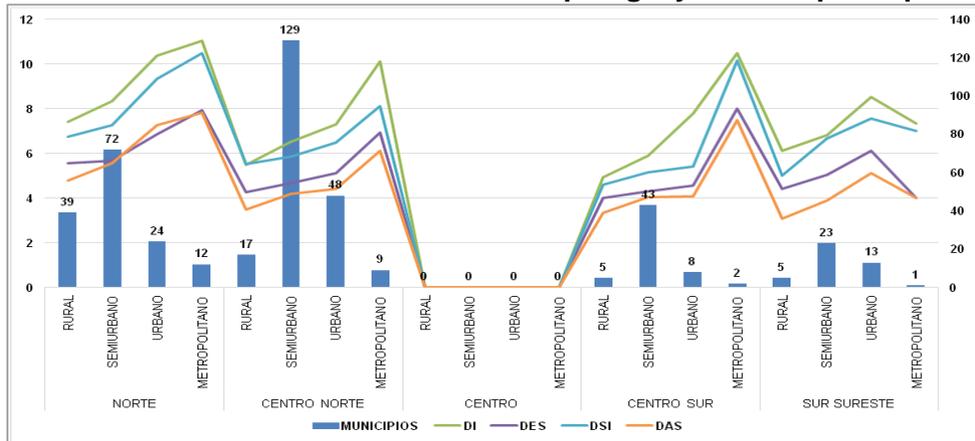
Para el año 2007 y 2008 los mayores grados de desarrollo de los índices de los cuadrantes se posicionaron, de manera general, en los municipios metropolitanos de la zona norte, centro norte, centro sur y sur sureste (exceptuando el año 2008), seguido por los municipios semiurbanos de las mismas zonas, ver Gráficas 3.36 y 3.37. Para el año 2009, las tendencias ya señaladas se mantuvieron, sin embargo, se apreciaron incrementos en los índices de los municipios rurales, semiurbanos y urbanos de la zona norte, ver gráficas 3.36, 3.37 y 3.38.:

Gráfica 3.37. Cruce de cuadrantes ADLL con tipología y zona de participación 2007



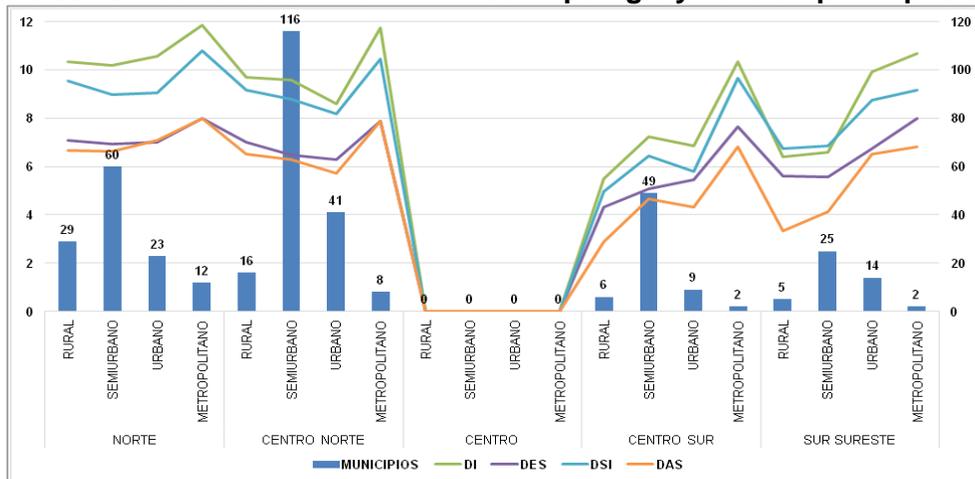
Fuente: elaboración propia con base en datos históricos y del análisis ADLL.

Gráfica 3.38. Cruce de cuadrantes ADLL con tipología y zona de participación 2008



Fuente: elaboración propia con base en datos históricos y del análisis ADLL.

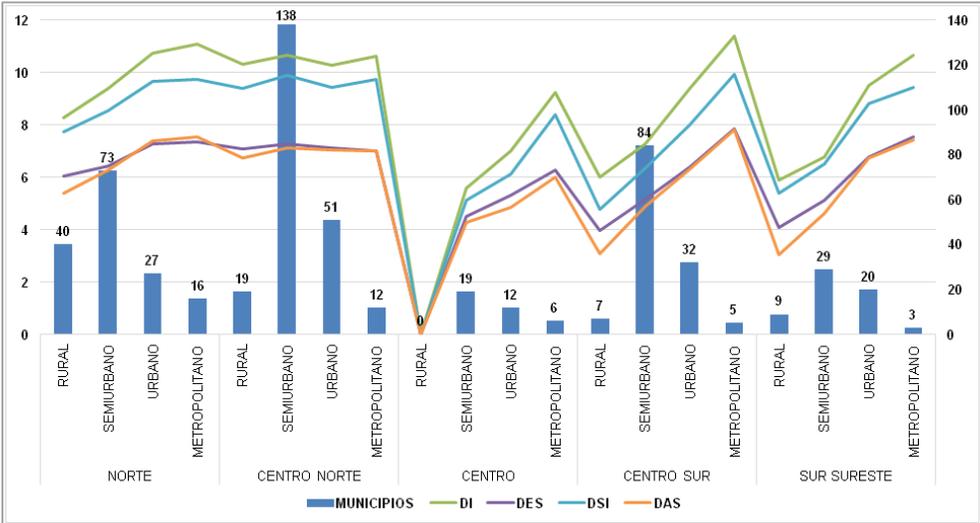
Gráfica 3.39. Cruce de cuadrantes ADLL con tipología y zona de participación 2009



Fuente: elaboración propia con base en datos históricos y del análisis ADLL.

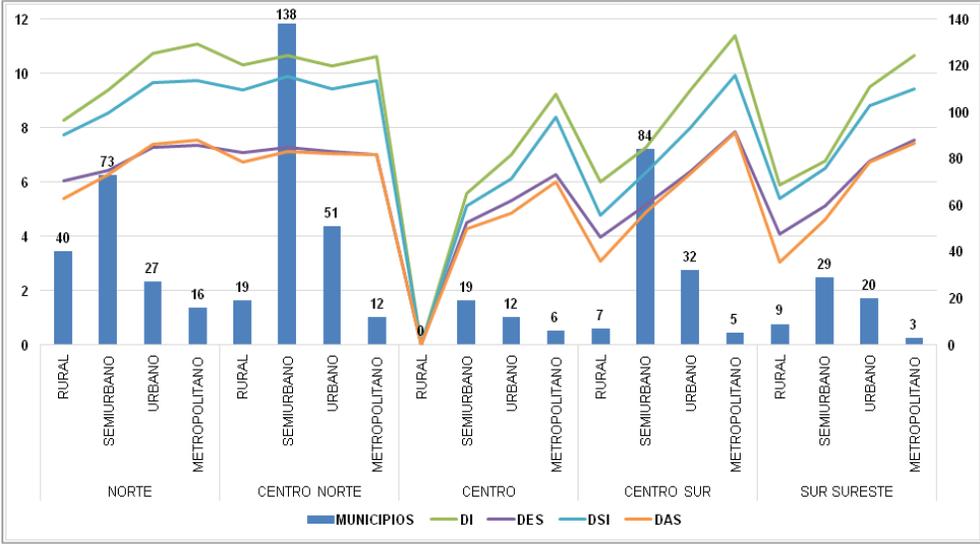
Ahora bien, en los años 2010 y 2011 nuevamente pueden apreciarse las tendencias anteriormente señaladas, aunque en éstas inicia una tendencia incremental de los índices ADLL de la zona centro, esto al iniciar la participación de sus municipios semiurbanos y urbanos en el programa, ver gráficas 3.39 y 3.40. Asimismo, se sumó un incremento en los índices ADLL para los municipios rurales y semiurbanos de la zona centro norte, así como para los urbanos de la zona norte, ver gráficas 3.39 y 3.40.:

Gráfica 3.40. Cruce de cuadrantes ADLL con tipología y zona de participación 2010



Fuente: elaboración propia con base en datos históricos y del análisis ADLL.

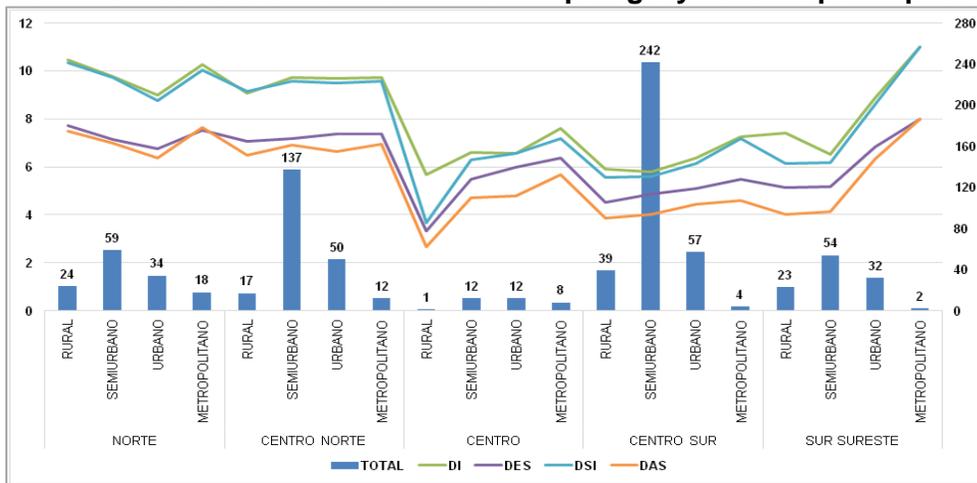
Gráfica 3.41. Cruce de cuadrantes ADLL con tipología y zona de participación 2011



Fuente: elaboración propia con base en datos históricos y del análisis ADLL.

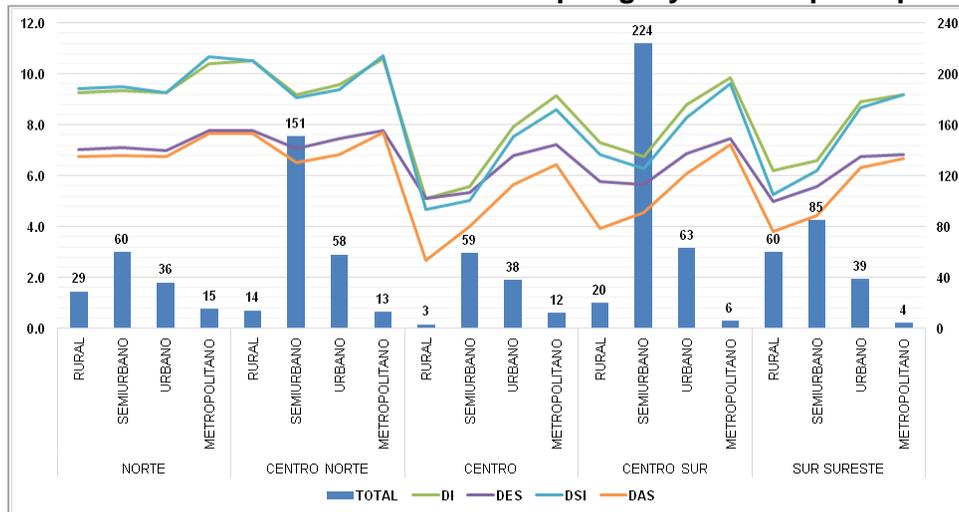
Finalmente, para los años 2012 y 2013 es posible afirmar las tendencias ya señaladas, apreciándose municipios metropolitanos con los más altos índices de desarrollo para todas las zonas, así como municipios semiurbanos y urbanos manteniendo o incrementando los mismos, ver gráficas 3.41 y 3.42. Aunque también debe señalarse que para estos últimos periodos, se apreció la incorporación de municipios rurales de la zona centro, así como un aumento de los municipios semiurbanos, urbanos y metropolitanos, por último, también se presentaron incrementos en los índices ADLL de los municipios rurales de la zona norte y sur sureste del país, ver gráficas 3.41 y 3.42.:

Gráfica 3.42. Cruce de cuadrantes ADLL con tipología y zona de participación 2012



Fuente: elaboración propia con base en datos históricos y del análisis ADLL.

Gráfica 3.43. Cruce de cuadrantes ADLL con tipología y zona de participación 2013



Fuente: elaboración propia con base en datos históricos y del análisis ADLL.

Las anteriores tendencias y precisiones mostraron que a pesar de que en magnitudes totales de participación los municipios metropolitanos, los más poblados del país, representan la menor proporción, éstos de manera general concentraron los mejores resultados de evaluación de los cuadrantes componentes del programa ADLL en el periodo 2006-2013, a ello se añade, de manera inversa, que los municipios rurales, los de menor población, aunque mayores en proporción a los metropolitanos, presentaron menores crecimientos en la evaluación de sus índices. Asimismo, es posible apreciar que las zonas norte, centro norte y centro sur concentraron de manera general los mejores aumentos y equilibrios en los resultados de evaluación de los índices ADLL, la cual no estuvo supeditada a los incrementos de participación de sus municipios, si no a la formalización o continuidad de su participación.

3.4.7. ADLL: promedio de evaluación de resultados por cuadrantes 2006-2013

Los promedios nacionales de resultados para los 4 cuadrantes del programa ADLL en el periodo 2006-2013 revelaron que para los años 2006 y 2007, en promedio, entre el 30% y cerca del 50% de los cuadrantes del programa ADLL fueron evaluados en condición de verde o bien con un desarrollo de prácticas municipales dentro del mínimo indispensable, por otra parte, una proporción entre el 40 y 70% fueron calificados en rojo, o prácticas municipales por debajo del mínimo indispensable³⁹⁹ (consultar Anexo 25). En este contexto, el cuadrante con mejor promedio de evaluación en el año 2006 correspondió a “Desarrollo Económico Sostenible” (DES), con un 52% de resultados en verde, mientras que el cuadrante “Desarrollo Ambiental Sustentable” (DAS), presentó el promedio más bajo con un 38% de resultados en verde, para el año 2007, aunque con promedios distintos, las condiciones fueron similares (consultar Anexo 25).

³⁹⁹ 2006: DIBG (promedio verdes 43%, promedio rojos 57%); DES (promedio verdes 52%, promedio rojos 48%); DSI (promedio verdes 47%, promedio rojos 53%); DAS (promedio verdes 38%, promedio rojos 62%). 2007: DIBG (promedio verdes 41%, promedio rojos 59%); DES (promedio verdes 47%, promedio rojos 53%); DSI (promedio verdes 41%, promedio rojos 59%); DAS (promedio verdes 32%, promedio rojos 68%).

Para el año 2008 y 2009 se observaron las principales variaciones de todo el periodo de medición.⁴⁰⁰ Para el año 2008 se apreciaron reducciones en los promedios de resultados verdes, principalmente en los cuadrantes “Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno” (DIBG), y “Desarrollo Social Incluyente” (DSI), de 37% y 36% respectivamente, aunque también se apreció un incremento de resultados evaluados bajo de amarillo para todos los cuadrantes, presentando para dichas proporciones de prácticas municipales por debajo del mínimo indispensable (consultar Anexo 25). Por su parte, para el año 2009 se apreciaron los mayores cambios incrementales de resultados evaluados bajo la calificación de verde del periodo, ya que para tres de los cuadrantes los promedios de resultados evaluados bajo dicha categoría fueron superiores al 50%, destacándose el cuadrante DES con un 68%, en este contexto también se destacó que el promedio de los resultados evaluados bajo la condición de rojo fue, para todos los cuadrantes, inferior al 40% (consultar Anexo 25).

Finalmente, en este sentido se debe precisar que para los años 2010, 2011, 2012 y 2013, se apreciaron promedios de evaluación de resultados, si bien con variaciones, similares en su dinámica general⁴⁰¹ ya que para el cuadrante DIBG el promedio de verdes se mantuvo para dichos años entre 51% y 56%, entre 9 y 11% evaluados en condición de amarillo, y entre 33% y 40% en evaluación en rojo (consultar Anexo 25). Asimismo, para el cuadrante DSI el promedio de verdes se mantuvo para los años señalados entre 46% y 54%, entre 8% y 9% de resultados en condición de amarillo, y entre 37% y 44% en evaluación en condición rojo (consultar Anexo 25). Por su parte, el cuadrante DES mostró durante estos años

⁴⁰⁰ 2008: DIBG (promedio verdes 37%, promedio amarillos 8%, promedio rojos 55%); DES (promedio verdes 48%, promedio amarillos 5%, promedio rojos 47%); DSI (promedio verdes 36%, promedio amarillos 5%, promedio rojos 59%); DAS (promedio verdes 34%, promedio amarillos 8%, promedio rojos 58%). 2009: DIBG (promedio verdes 57%, promedio amarillos 7%, promedio rojos 36%); DES (promedio verdes 68%, promedio amarillos 3%, promedio rojos 28%); DSI (promedio verdes 56%, promedio amarillos 6%, promedio rojos 37%); DAS (promedio verdes 55%, promedio amarillos 9%, promedio rojos 36%).

⁴⁰¹ 2010: DIBG (promedio verdes 51%, promedio amarillos 9%, promedio rojos 40%); DES (promedio verdes 57%, promedio amarillos 8%, promedio rojos 35%); DSI (promedio verdes 46%, promedio amarillos 9%, promedio rojos 44%); DAS (promedio verdes 52%, promedio amarillos 8%, promedio rojos 40%). 2011: DIBG (promedio verdes 53%, promedio amarillos 10%, promedio rojos 37%); DES (promedio verdes 58%, promedio amarillos 10%, promedio rojos 32%); DSI (promedio verdes 50%, promedio amarillos 8%, promedio rojos 41%); DAS (promedio verdes 37%, promedio amarillos 6%, promedio rojos 57%). 2012: DIBG (promedio verdes 56%, promedio amarillos 11%, promedio rojos 33%); DES (promedio verdes 63%, promedio amarillos 10%, promedio rojos 28%); DSI (promedio verdes 54%, promedio amarillos 9%, promedio rojos 37%); DAS (promedio verdes 53%, promedio amarillos 9%, promedio rojos 38%). 2013: DIBG (promedio verdes 53%, promedio amarillos 9%, promedio rojos 38%); DES (promedio verdes 65%, promedio amarillos 9%, promedio rojos 26%); DSI (promedio verdes 50%, promedio amarillos 8%, promedio rojos 41%); DAS (promedio verdes 51%, promedio amarillos 8%, promedio rojos 41%).

su comportamiento incremental más estable en su promedio de resultados verdes de todo el periodo, pasando de un 57% de resultados en dicha condición en 2010, a 65% en el año 2013, mostrando un comportamiento inverso en su promedio de resultados evaluados en condición de rojo (consultar Anexo 25). Finalmente, el cuadrante DAS si bien mostró una relativa estabilidad del promedio de resultados verdes durante estos años, sufrió una reducción importante en el año 2011, pasando de 52% en 2010 a 37% en el año señalado, aunque para los años subsecuentes el cuadrante recuperó su tendencia previa, manteniendo en promedio un 50% de resultados evaluados en condición verde y 40% en condición de rojo (consultar Anexo 25).

Los anteriores promedios de resultados de evaluación demostraron que el cuadrante con mayor fortaleza y estabilidad del programa ADLL en el periodo 2006-2013 fue DES, seguido de DIBG, lo cual mostró de manera general que buena parte de los municipios evaluados en el periodo contaron con la capacidad de impulsar las condiciones necesarias para generar crecimiento económico así como un grado de capacidad de gestión pública y planeación (consultar Anexo 26). Por su parte, los cuadrantes con los promedios de evaluación de resultados más bajos correspondieron, de manera alternada por año, al DSI y DAS, mismos que, atendiendo a sus resultados, mostraron que los municipios evaluados contaron con una menor capacidad para impulsar el desarrollo social y la sustentabilidad de los recursos naturales locales (consultar Anexo 26).

3.4.8. Índice Global de Desarrollo Estatal ADLL 2006-2013

Retomando la agregación de los comportamientos de los resultados de evaluación de resultados a nivel estatal fue posible generar un índice de desarrollo global para cada uno de los estados con municipios participantes en el programa ADLL en el periodo 2006-2013, en este contexto fue posible apreciar que las entidades con los mejores índices de desarrollo, en función de la totalidad de entidades

participantes por año de implementación, fueron Aguascalientes,⁴⁰² Campeche,⁴⁰³ Coahuila,⁴⁰⁴ Chiapas⁴⁰⁵ y Baja California Sur,⁴⁰⁶ ver Gráficas 3.43. y 3.44. En este mismo orden se presentaron entidades con menores índices de desarrollo pero dentro de la esfera alta como en los casos de Chihuahua,⁴⁰⁷ y Colima,⁴⁰⁸ así como estados dentro de esta posición pero con una menor participación en los años de desarrollo del programa como en los casos de Durango⁴⁰⁹ y Baja California,⁴¹⁰ ver Gráficas 3.43. y 3.44.

⁴⁰² Con un índice de desarrollo global de 55.1% en el año 2006 (3° de la totalidad de estados con municipios participantes), 69.9% en 2007 (3°), 84.2% en 2008 (1°), 95.6% en 2009 (2°), 100% en 2010 (1°), 91.9% en 2011 (1°), 98.8% en 2012 (1°), y 100% en 2013 (1°).

⁴⁰³ Con un índice de desarrollo global de 30.3% en 2007 (5° de la totalidad de estados con municipios participantes), 56.9% en 2008 (5°), 40.2% en 2009 (16°), 95.1% en 2010 (3°), 83.9% en 2011 (3°), 83.4% en 2012 (3°), y 97.5% en 2013 (4°).

⁴⁰⁴ Con un índice de desarrollo global de 26.1% en 2006 (7° de la totalidad de estados con municipios participantes), 61.3% en 2007 (4°), 70.7% en 2008 (3°), 66.2% en 2009 (8°), 84.4% en 2010 (5°), 83.0% en 2011 (4°), 80.8% en 2012 (6°), y 94.4% en 2013 (5°).

⁴⁰⁵ Con un índice de desarrollo global de 57.4% en 2009 (10° de la totalidad de estados con municipios participantes), 89.1% en 2010 (4°), 73.9% en 2011 (6°), 82.9% en 2012 (4°), y 73.7% en 2013 (7°).

⁴⁰⁶ Con un índice de desarrollo global de 19.5% en 2008 (18° de la totalidad de estados con municipios participantes), 63.9% en 2009 (9°), 100% en 2010 (1° junto con Aguascalientes), 94.9% en 2012 (2°), y 98.1% en 2013 (3°).

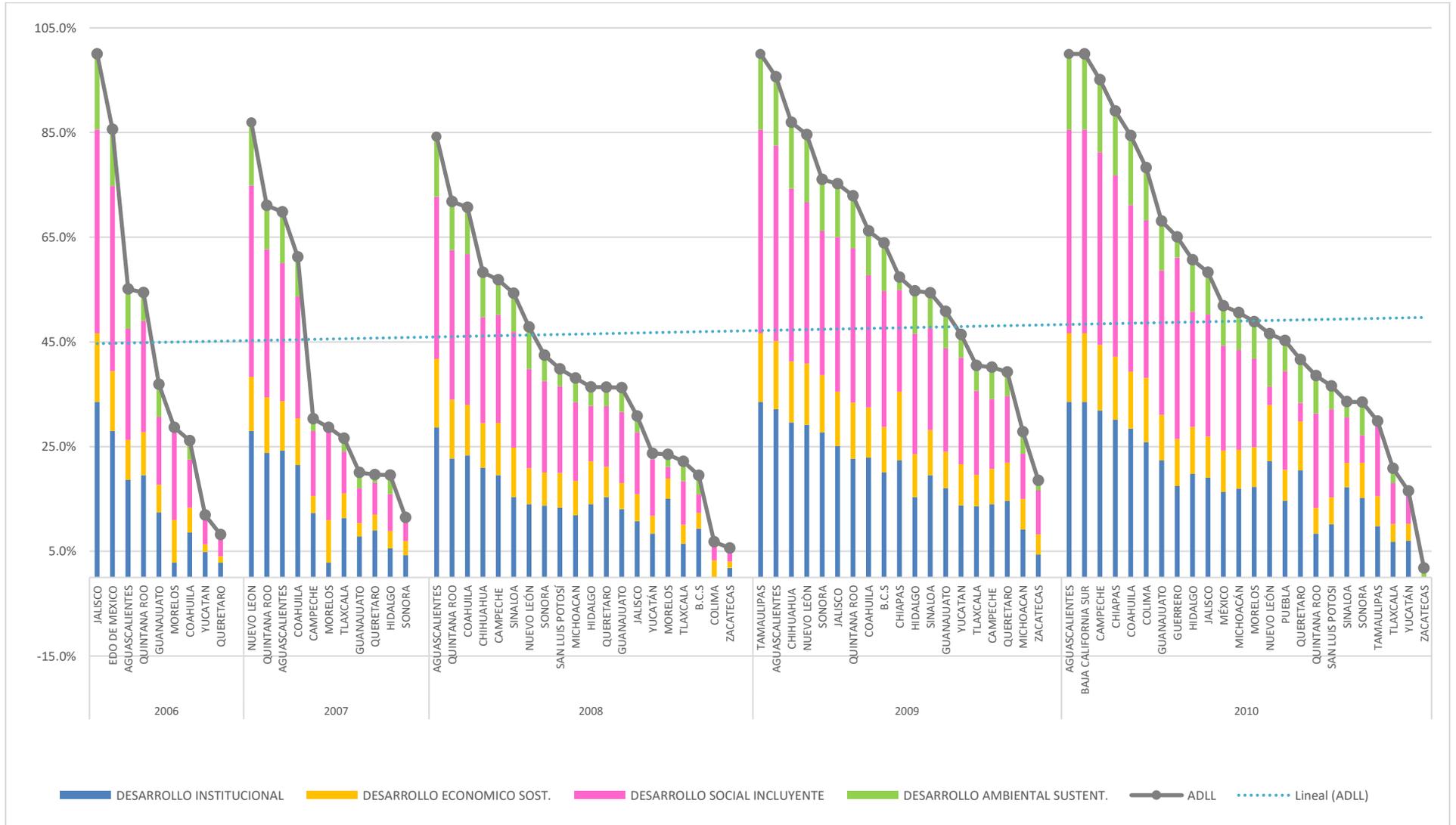
⁴⁰⁷ Con un índice de desarrollo global de 58.3% en 2008 (4° de la totalidad de estados con municipios participantes), 86.9% en 2009 (3°), 73.5% en 2011 (7°), 82.4% en 2012 (5°), y 72.5% en 2013 (8°).

⁴⁰⁸ Con un índice de desarrollo global de 6.8% en 2008 (19° de la totalidad de estados con municipios participantes), 78.3% en 2010 (6°), 74.4% en 2011 (5°), 77.6% en 2012 (7°), y 74.8% en 2013 (6°).

⁴⁰⁹ Con un índice de desarrollo global de 70.7% en 2011 (8° de la totalidad de estados con municipios participantes), 76.5% en 2012 (8°), y 66.5% en 2013 (9°).

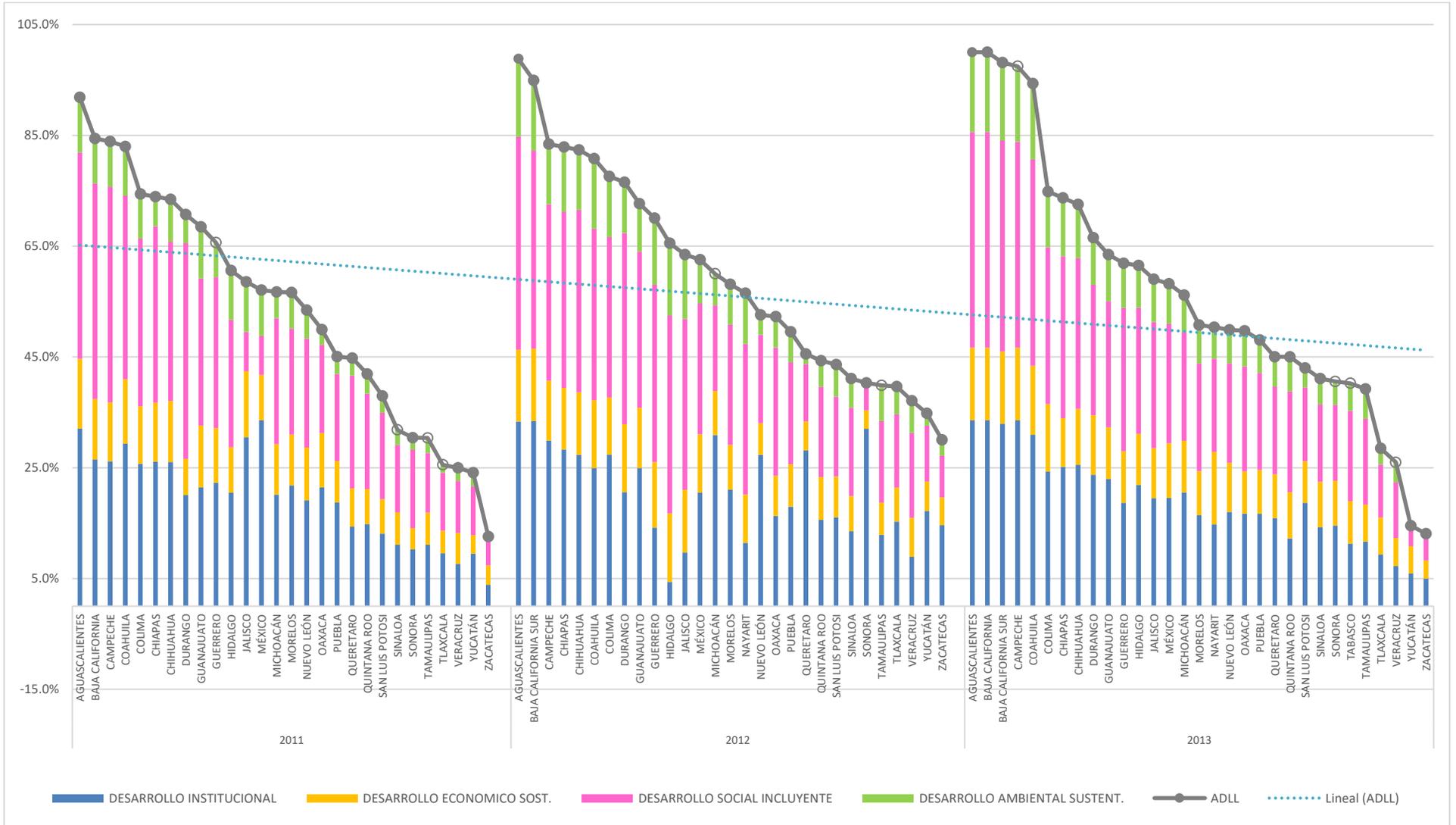
⁴¹⁰ Con un índice de desarrollo global de 84.4% en 2011 (2° de la totalidad de estados con municipios participantes), y 100.0% en 2013 (1° junto con Aguascalientes).

**Gráfica 3.44. Índice Global de Desarrollo Estatal
ADLL 2006-2010**



Fuente: elaboración propia.

**Gráfica 3.45. Índice Global de Desarrollo Estatal
ADLL 2011-2013**



Fuente: elaboración propia.

En el espectro de las entidades con un grado medio de índices de desarrollo, en función de la totalidad de entidades participantes por año de implementación, fue posible identificar a entidades como Guanajuato,⁴¹¹ Hidalgo,⁴¹² Jalisco,⁴¹³ Estado de México,⁴¹⁴ Nuevo León,⁴¹⁵ Michoacán,⁴¹⁶ Morelos,⁴¹⁷ y con una menor participación en los años de implementación del programa al estado de Guerrero,⁴¹⁸ ver Gráficas 3.43. y 3.44. En este mismo orden se presentaron entidades con menores índices de desarrollo pero aún dentro de un grado medio como en los casos de Querétaro⁴¹⁹ y Quintana Roo,⁴²⁰ así como estados dentro de esta posición pero con una menor participación en los años de desarrollo del programa como en los casos de Puebla,⁴²¹ Oaxaca⁴²² y Nayarit,⁴²³ ver Gráficas 3.43. y 3.44.

En el contexto de las entidades que se posicionaron, en función de la totalidad de entidades participantes por año de implementación, con un grado bajo de índices de desarrollo fue posible identificar en un primer estrato a los estados de Sinaloa,⁴²⁴ Sonora,⁴²⁵ San Luis Potosí⁴²⁶ y Tamaulipas,⁴²⁷ ver Gráficas 3.43. y

⁴¹¹ Con un índice de desarrollo global de 36.9% en 2006 (5° de la totalidad de estados con municipios participantes), 20.0% en 2007 (8°), 36.2% en 2008 (13°), 50.8% en 2009 (13°), 68.1% en 2010 (7°), 68.5% en 2011 (9°), 72.6% en 2012 (9°), y 63.5% en 2013 (10°).

⁴¹² Con un índice de desarrollo global de 19.6% en 2006 (10° de la totalidad de estados con municipios participantes), 36.4% en 2008 (11°), 54.7% en 2009 (11°), 60.7% en 2010 (9°), 60.6% en 2011 (11°), 65.5% en 2012 (11°), y 61.5% en 2013 (12°).

⁴¹³ Con un índice de desarrollo global de 100% en 2006 (1° de la totalidad de estados con municipios participantes aunque con la participación de solo un municipio), 30.8% en 2008 (14°), 75.2% en 2009 (6°), 58.3% en 2010 (10°), 58.6% en 2011 (12°), 63.5% en 2012 (12°), y 59.0% en 2013 (13°).

⁴¹⁴ Con un índice de desarrollo global de 85.6% en 2006 (2° de la totalidad de estados con municipios participantes), 51.9% en 2010 (11°), 57.1% en 2011 (13°), 62.5% en 2012 (13°), y 58.2% en 2013 (14°).

⁴¹⁵ Con un índice de desarrollo global de 86.9% en 2007 (1° de la totalidad de estados con municipios), 47.8% en 2008 (7°), 84.6% en 2009 (4°), 46.6% en 2010 (14°), 53.4% en 2011 (16°), 52.6% en 2012 (17°), y 49.9% en 2013 (18°).

⁴¹⁶ Con un índice de desarrollo global de 38.1% en 2008 (6° de la totalidad de estados con municipios participantes), 27.8% en 2009 (18°), 50.6% en 2010 (12°), 56.7% en 2011 (14°), 60.0% en 2012 (14°), y 56.2% en 2013 (15°).

⁴¹⁷ Con un índice de desarrollo global de 28.7% en 2006 (10° de la totalidad de estados con municipios participantes), 28.7% en 2007 (6°), 23.5% en 2008 (16°), 48.9% en 2010 (13°), 56.6% en 2011 (15°), 58.1% en 2012 (15°), y 50.8% en 2013 (16°).

⁴¹⁸ Con un índice de desarrollo global de 65.1% en 2010 (8° de la totalidad de estados con municipios participantes), 65.6% en 2011 (10°), 70.1% en 2012 (10°), y 61.9% en 2013 (11°).

⁴¹⁹ Con un índice de desarrollo global de 8.2% en 2006 (9° de la totalidad de estados con municipios participantes), 19.6% en 2007 (9°), 36.3% en 2008 (12°), 39.3% en 2009 (17°), 41.6% en 2010 (16°), 44.8% en 2011 (19°), 45.5% en 2012 (20°), y 45.0% en 2013 (21°).

⁴²⁰ Con un índice de desarrollo global de 54.4% en 2006 (4° de la totalidad de estados con municipios participantes), 71.1% en 2007 (2°), 71.8% en 2008 (2°), 72.9% en 2009 (7°), 38.6% en 2010 (17°), 41.9% en 2011 (20°), 44.3% en 2012 (21°), y 45.0% en 2013 (22°).

⁴²¹ Con un índice de desarrollo global de 45.3% en 2010 (15° de la totalidad de estados con municipios participantes), 45.1% en 2011 (18°), 49.6% en 2012 (19°), y 48.1% en 2013 (20°).

⁴²² Con un índice de desarrollo global de 49.9% en 2011 (17° de la totalidad de estados con municipios participantes), y 50.4% en 2013 (17°).

⁴²³ Con un índice de desarrollo global de 56.5% en 2012 (16° de la totalidad de estados con municipios participantes), 52.3% en 2012 (18°), y 49.7% en 2013 (19°).

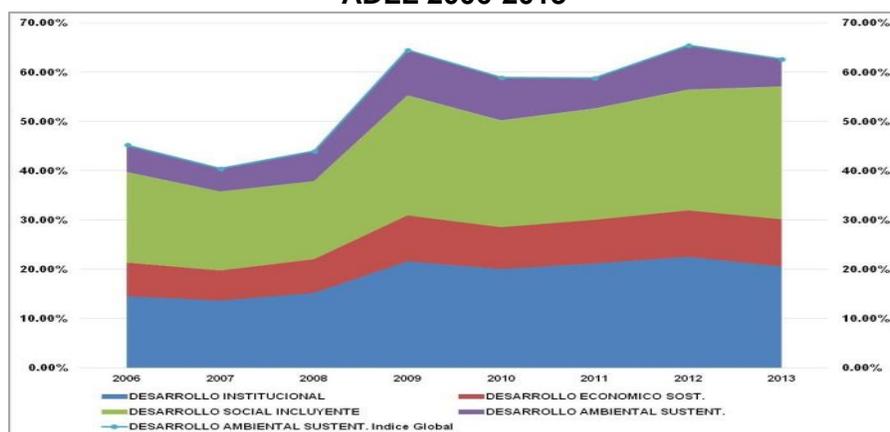
⁴²⁴ Con un índice de desarrollo global de 54.3% en 2008 (6° de la totalidad de estados con municipios participantes), 54.4% en 2009 (12°), 33.6% en 2010 (19°), 31.8% en 2011 (22°), 41.1% en 2012 (23°), y 41.1% en 2013 (24°).

3.44. En un segundo nivel, estados con índices de desarrollo aún más bajos, se posicionaron los estados de Tlaxcala,⁴²⁸ Yucatán⁴²⁹ y Zacatecas,⁴³⁰ ver Gráficas 3.43. y 3.44. Asimismo se ubicaron estados dentro de este estrato pero con una menor participación en los años de desarrollo del programa, esto en los casos de Veracruz⁴³¹ y Tabasco,⁴³² ver Gráficas 3.43. y 3.44.

3.4.9. ADLL: Índices Globales de Resultados 2006-2013

Así al agregar los resultados de evaluación de los 4 cuadrantes del programa ADLL de la totalidad de estados con municipios participantes por cada uno de los años del periodo 2006-2013, en función de la ponderación establecida por la metodología de análisis, fue posible construir el Índice de Global de Resultados por Cuadrante ADLL, expresando los índices de desarrollo presentados en la Gráfica 3.45.:

Gráfica 3.46. Índice de Global de Resultados por Cuadrante ADLL 2006-2013



Fuente: elaboración propia.

⁴²⁵ Con un índice de desarrollo global de 11.4% en 2007 (11° de la totalidad de estados con municipios participantes), 42.5% en 2008 (8°), 76.0% en 2009 (5°), 33.5% en 2010 (20°), 30.4% en 2011 (23°), 40.3% en 2012 (24°), y 40.6% en 2013 (25°).

⁴²⁶ Con un índice de desarrollo global de 39.8% en 2008 (9° de la totalidad de estados con municipios participantes), 36.6% en 2010 (18°), 38.0% en 2011 (21°), 43.6% en 2012 (22°), y 43.0% en 2013 (23°).

⁴²⁷ Con un índice de desarrollo global de 100.0% en 2009 (1° de la totalidad de estados con municipios participantes), 29.9% en 2010 (21°), 30.4% en 2011 (24°), 39.9% en 2012 (25°), y 39.2% en 2013 (27°).

⁴²⁸ Con un índice de desarrollo global de 26.6% en 2007 (7° de la totalidad de estados con municipios participantes), 22.2% en 2008 (17°), 40.5% en 2009 (15°), 20.8% en 2010 (22°), 25.5% en 2011 (25°), 39.7% en 2012 (26°), y 28.5% en 2013 (28°).

⁴²⁹ Con un índice de desarrollo global de 11.9% en 2006 (8° de la totalidad de estados con municipios participantes), 23.7% en 2008 (15°), 46.4% en 2009 (14°), 16.5% en 2010 (23°), 24.1% en 2011 (27°), 34.8% en 2012 (27°), y 14.5% en 2013 (30°).

⁴³⁰ Con un índice de desarrollo global de 5.6% en 2008 (20° de la totalidad de estados con municipios participantes), 18.5% en 2009 (19°), 1.8% en 2010 (24°), 12.6% en 2011 (28°), 30.0% en 2012 (29°), y 13.1% en 2013 (31°).

⁴³¹ Con un índice de desarrollo global de 25.0% en 2011 (26° de la totalidad de estados con municipios participantes), 37.1% en 2012 (27°), y 26.0% en 2013 (29°).

⁴³² Con solo un año de participación el estado se ubicó en un índice de desarrollo global de 40.2% en 2013 (26° de la totalidad de estados con municipios participantes).

En este sentido debe señalarse que para el cuadrante “Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno” (DIBG), los índices por año mostraron de manera variable sus mejores grados de desarrollo en los años 2009, 2011 y 2012,⁴³³ siendo menores en los años 2010 y 2013,⁴³⁴ y mostrando sus grados más bajos en 2006, 2007 y 2008,⁴³⁵ ver Gráfica 3.45.

Por su parte, los índices del cuadrante “Desarrollo Económico Sostenible” (DES), reflejaron de manera variable sus mejores grados de desarrollo en los años 2009, 2012 y 2013,⁴³⁶ reduciéndose para 2010 y 2011,⁴³⁷ mostrando sus grados más bajos en los años 2006, 2007 y 2008,⁴³⁸ ver Gráfica 3.45.

Por su parte, los índices del cuadrante “Desarrollo Social Incluyente” (DSI), mostraron sus más altos grados de desarrollo en los años 2009, 2012 y 2013,⁴³⁹ disminuyendo para los años 2010 y 2011,⁴⁴⁰ y reduciéndose a sus niveles más bajos para 2006, 2007 y 2008,⁴⁴¹ ver Gráfica 3.45.

Finalmente, los índices del cuadrante “Desarrollo Ambiental Sustentable” (DAS), reflejaron de manera variable sus mejores grados de desarrollo en los años 2009, 2010 y 2012,⁴⁴² siendo menores para los años 2008 y 2011,⁴⁴³ y mostrando sus grados más bajos en los años 2006, 2007 y 2013,⁴⁴⁴ ver Gráfica 3.45.

Con base en los resultados por cuadrantes presentados fue posible construir el Índice Global de Desarrollo del Programa ADLL 2006-2013, reflejando los índices de desarrollo presentados en la Gráfica 3.46.:

⁴³³ Manifestando por orden de magnitud un índice de desarrollo del 22.53% (para 2012), 21.60% (2009), y 21.18% (2011).

⁴³⁴ Reflejando por orden de magnitud un índice de desarrollo del 20.57% (en el año 2013), y 20.06% (2010).

⁴³⁵ Mostrando por orden de magnitud un índice de desarrollo del 15.22% (para 2008), 14.58% (2006), y 13.69% (2007).

⁴³⁶ Exponiendo por orden de magnitud un índice de desarrollo del 9.60% (en el año 2013), 9.45% (2012), y 9.37% (2009).

⁴³⁷ Reflejando por orden de magnitud un índice de desarrollo del 8.91% (para el año 2011), y 8,51% (2010).

⁴³⁸ Manifestando por orden de magnitud un índice de desarrollo del 6.86% (en el año 2008), 6.81% (2006), y 6.11% (2007).

⁴³⁹ Exponiendo por orden de magnitud un índice de desarrollo del 26.93% (para 2013), 24.50% (2012), y 24.35% (2009).

⁴⁴⁰ Mostrando por orden de magnitud un índice de desarrollo del 22.58% (en el año 2011), y 21.66% (2010).

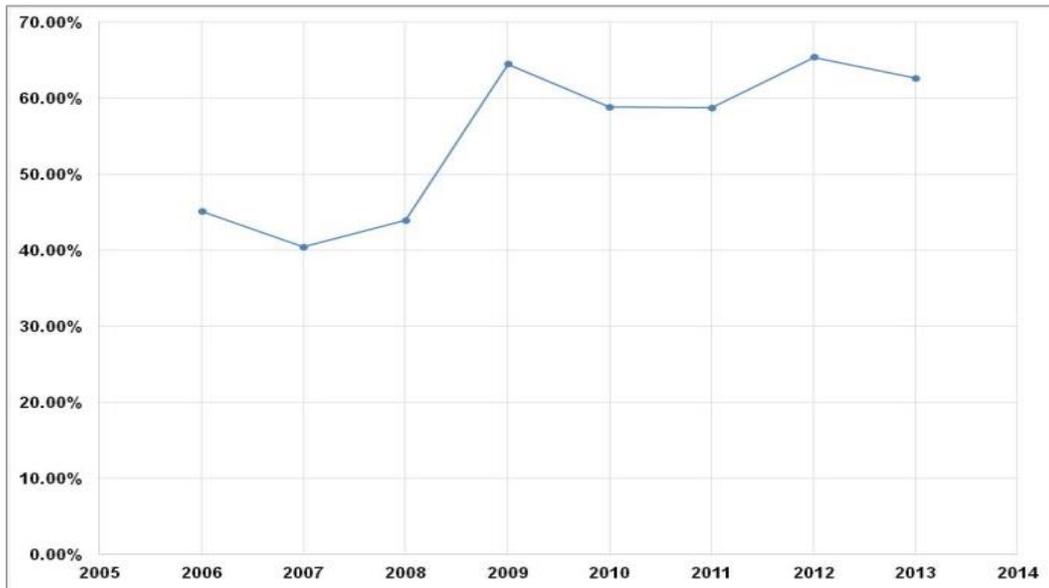
⁴⁴¹ Manifestando por orden de magnitud un índice de desarrollo del 18.38% (para 2006), 16.02% (2007), y 15.85% (2008).

⁴⁴² Reflejando por orden de magnitud un índice de desarrollo del 9.22% (en el año 2009), 8.96% (2012), y 8.68% (2010).

⁴⁴³ Mostrando por orden de magnitud un índice de desarrollo del 6.15% (para el año 2011), y 6.06% (2008).

⁴⁴⁴ Exponiendo por orden de magnitud un índice de desarrollo del 5.57% (en el año 2013), 5.45% (2006), y 4.68% (2007).

**Gráfica 3.47. Índice Global de Resultados
ADLL 2006-2013**



Fuente: elaboración propia.

Mismo que reflejó el mayor de grado de desarrollo en el año 2012 con el 65.44%, seguido de los años 2009, con el 64.54%, y 2013 con 62.67%, ver Gráfica 3.46. En un grado medio de desarrollo se presentaron los índices de los años 2010 con el 58.91%, seguido del 2011 con el 58.82%, para reflejar sus menores grados de desarrollo en los años 2006, 2008 y 2007, con el 45.22%, 43.99% y 40.49% respectivamente, ver Gráfica 3.46.

CAPÍTULO 4

Evaluación del programa ADLL como un modelo de política pública

A través de los capítulos precedentes de esta investigación, se generó un marco de análisis integrado, en primera instancia, por un marco conceptual del municipio y la descentralización, apreciando sus antecedentes, relaciones, retos y sinergias como elementos preponderantes para el desarrollo local. Atendiendo a ello, posteriormente se abordaron distintos modelos de evaluación de los gobiernos locales con énfasis en las agendas del desarrollo local sostenible como el contexto necesario para abordar los antecedentes de creación, etapas de implementación y características del programa Agenda Desde lo Local (ADLL), como un modelo de fortalecimiento municipal y orientación del desarrollo desde lo local. Bajo dicho marco, se procedió a la presentación del panorama de la realidad municipal en México desde distintas áreas temáticas, esto en el orden de justificar la existencia y operación del programa objeto de análisis en el contexto de la gobernanza y la planeación estratégica, realizando con base en tal justificación el análisis, evaluación e integración de los índices de resultados de implementación del programa ADLL en el periodo 2006-2013.

Ahora bien, arribando a este punto se consideró que el análisis de la investigación sobre el programa ADLL, además de analizar y evaluar sus resultados de implementación, debía transcurrir al estudio y evaluación del modelo desde la óptica de éste como una política pública,⁴⁴⁵ ello a fin de generar una propuesta de evaluación cualitativa que permitiera clarificar las aportaciones y limitantes del modelo, posibilitar y fortalecer su examen crítico y contribuir, con tales elementos, a la valoración de la hipótesis de trabajo planteada. En virtud de lo anterior, se abordó el programa ADLL como un modelo u objeto de evaluación, comprendiendo criterios capaces de apreciar, con un enfoque académico y conceptual, la capacidad de cumplir sus funciones estratégicas y alcanzar sus

⁴⁴⁵ Cardozo (2011), señala sobre este concepto: "Las políticas públicas constituyen "...un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, mismas que traducen, en un lugar y período determinado, la respuesta preponderante del Estado frente a problemas públicos vividos por la sociedad civil" [...] (Cardozo, 2011:44).

objetivos operativos, ello con la finalidad de generar juicios de valor y recomendaciones respecto a éste como una política pública.

Por lo anterior, la estructura de análisis del capítulo se desarrolló en tres apartados. El apartado primero se enfocó en la presentación del contexto histórico, referentes conceptuales e importancia de la evaluación de políticas públicas, ello con la finalidad de apreciar brevemente su desarrollo dentro del campo del análisis de la administración pública, su amplitud conceptual y áreas de influencia de la acción pública. Por su parte, el segundo apartado abordó el amplio espectro de enfoques de objetivos y modelos metodológicos de evaluación de las políticas con la finalidad de apreciar sus desde diversas posturas las características, utilidades instrumentales, objetivos, criterios evaluativos, emisión de juicios de valor y recomendaciones, esto a fin de generar y delinear una propuesta de evaluación para el objeto de estudio. El tercer apartado emprendió, bajo la propuesta conformada, la evaluación del programa ADLL como un modelo de política pública desarrollando para ello los niveles de análisis, objetivos, actores, estructura lógica, enfoque de análisis, criterios de valor e instrumentación metodológica, así como los juicios sobre sus aportaciones y limitantes en virtud de avanzar a la valoración de la hipótesis de trabajo sustentada y generar recomendaciones sobre el modelo.

4.1. Marco contextual de la evaluación de políticas públicas: desarrollo histórico, conceptos, objetivos e importancia

La evaluación de políticas públicas, como una herramienta de control de la eficiencia de resultados, encontró su origen en la progresiva pérdida de legitimidad de los Estados que originó la necesidad de impulsar la eficiencia administrativa en el sector público (Cardozo, 2006; Roth, 2006),⁴⁴⁶ esta condición se reflejó en los años sesenta del siglo XX principalmente en los Estados Unidos de Norteamérica, en el contexto de la evaluación estadística de los programas estatales del gobierno norteamericano contra la pobreza⁴⁴⁷ (Cardozo, 1993; Cardozo, 2006;

⁴⁴⁶ Como precisa Roth (2006): "A partir de los años sesenta, en los países industrializados como los Estados Unidos y los de Europa occidental, un enfoque de public management o de gestión empezó a sustituir los métodos tradicionales de la administración pública [...] (Roth, 2006:136).

⁴⁴⁷ Sobre ello la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2010), comenta: "La evaluación nace en los EEUU y surge como respuesta a la preocupación por determinar los efectos de los programas de la

Roth, 2006; AEVAL, 2010). Desde este umbral, la evaluación de políticas públicas se presenta a la actualidad como una disciplina en constante desarrollo, ya que ha evolucionado a través de los distintos paradigmas y reformas de la administración pública, por tanto, desde la eficiencia financiera del *Gerencialismo Clásico*,⁴⁴⁸ la institucional y social de la *Nueva Gestión Pública*,⁴⁴⁹ hasta la acumulación de tales criterios con la certidumbre jurídica, la responsabilidad y transparencia propugnadas por la *Gobernanza*⁴⁵⁰ (Cardozo, 2006; Roth, 2006; Izquierdo, 2008; Aguilar y Bustelo, 2010).

Partiendo de lo anterior, debe señalarse que de manera general, en el contexto de la literatura de la Ciencia Política y del análisis de las políticas públicas,⁴⁵¹ el concepto de evaluación de las políticas públicas se posicionó de manera inicial en las etapas del proceso de las políticas –formulación,⁴⁵² implementación⁴⁵³ y evaluación– (AEVAL, 2010; Cardozo, 2011). Sin embargo, atendiendo a la propia diversidad de paradigmas y reformas administrativas que lo han influido, el concepto de evaluación se ha desplegado a través de una amplia gama de referentes conceptuales, como se aprecia en la Tabla 4.1.:

Great Society (guerra contra la pobreza), impulsados por el Presidente Johnson. El momento coincidió con un gran desarrollo de las ciencias sociales, lo que llevó a considerar las ventajas de medir los resultados de las políticas de reforma con métodos experimentales.” (AEVAL, 2010:27).

⁴⁴⁸ Al respecto Izquierdo (2008), apunta: “Este posicionamiento condujo a la elaboración de sofisticados diseños de evaluación con el fin de reproducir condiciones ‘experimentales’ o ‘cuasi experimentales’ que permitieran determinar si se habían producido cambios en la situación problemática inicial que había motivado la intervención, y si esos cambios habían sido resultado de las acciones puestas en marcha. Con el fin de alcanzar los objetivos previstos, las evaluaciones optaron por la utilización exclusiva de métodos cuantitativos, como los análisis experimentales y cuasi-experimentales, los análisis coste-beneficio, etc.” (Izquierdo, 2008:117).

⁴⁴⁹ Aguilar y Bustelo (2010), mencionan al respecto: “En continuidad con el valor de la eficiencia, dado que ésta no es sino el modo racional de la eficacia, fue lógico plantearse la cuestión de la eficacia social de las políticas, programas y servicios públicos, por lo que se puso el acento en los resultados, impactos o cambios que producían en la sociedad y se trató de identificar y medir su grado de generación de beneficio o utilidad social: su generación de valor público. Independientemente de la eficiencia económica, la evaluación fue en este enfoque y uso el instrumento empleado para conocer si y en cuánto las diversas acciones de gobierno modificaban las situaciones indeseadas de la realidad social en su conjunto o de sectores particulares de población.” (Aguilar y Bustelo, 2010:26).

⁴⁵⁰ Como apuntan Aguilar y Bustelo (2010): “Por último, en otros países, particularmente en los de reciente democratización, la evaluación se relacionó con la medición del imperio de la ley y ha sido empleada como sistema métrico para detectar el grado de observancia de la legalidad por parte de los gobiernos y las administraciones públicas, su imparcialidad, trato igual a los ciudadanos. Con este ejercicio se relacionan otras actividades evaluativas cuyo objetivo no es medir la eficacia de las políticas y programas de los gobiernos sino valorar otras características esenciales de la acción del gobierno o de una sociedad, como certidumbre jurídica, respeto de los derechos humanos, gobernabilidad, estabilidad política, desigualdad social, libertad económica [...] (Aguilar y Bustelo, 2010:26).

⁴⁵¹ En este sentido la AEVAL (2010), establece: “La evaluación se enmarca en la Ciencia Política, concretamente, en el campo del Análisis de las Políticas Públicas que, ante las nuevas realidades, debería incorporar a su denominación habitual el término evaluación junto al de análisis.” (AEVAL, 2010:46).

⁴⁵² Cardozo (2006), precisa: “La formulación, que incluye un diagnóstico y definición del problema por parte del organismo estatal, mismo que condicionará el conjunto de alternativas estratégicas de solución que comenzará a generar y evaluar *a priori* para seleccionar la que considere más apropiada.” (Cardozo, 2006:27).

⁴⁵³ Sobre ello Cardozo (2006), apunta: “La implementación, que traduce en decisiones operativas y acciones concretas la política antes decidida, de forma de impactar el problema social que le dio origen, procediendo al control o seguimiento de lo formulado.” (Cardozo, 2006:27).

Tabla 4.1. Referentes conceptuales de la evaluación de políticas públicas

| Perspectiva | Conceptos |
|--|---|
| Instrumento de apreciación de ejecución y eficacia | [...] instrumento integrado en el análisis de las políticas públicas de carácter multidisciplinar y de reciente especialización profesional que tiene por objeto apreciar la eficacia de los programas o políticas públicas, comparando sus resultados e impactos con los objetivos asignados y los medios puestos a su disposición, emitiendo un juicio de valor." (AEVAL, 2010:13-14). [...] tiende a constituirse como una nueva disciplina en el ámbito del análisis de políticas públicas "que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos" (Majone, 1997:214)." (Roth, 2006:137). |
| Práctica de argumentación para apreciar efectos o persuadir sobre la política | [...] una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, permite precisamente opinar de manera más acertada, con menos subjetividad, acerca de los efectos de las acciones públicas." (Roth, 2006:135). [...] tendría una finalidad persuasiva, es decir, se encaminaría a dotar de argumentos las posiciones de ataque o defensa en relación a un cierto programa u organismo de actuación." (Subirats, 1992:155-156). |
| Recopilación y análisis sistemático de información | [...] es la recopilación y análisis sistemático de información, a través de unos criterios previamente establecidos, con la intención de emitir juicios –también probados y sistemáticos– sobre el valor y/o mérito de lo que se está evaluando, en este caso la actividad y los resultados de la gobernanza pública." (Aguilar y Bustelo, 2010:36). |
| Proceso orientado al conocimiento de las intervenciones | [...] un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención pública -norma, programa, plan o política-, que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos." (AEVAL, 2010:13). |
| Método de investigación sobre implementación y efectividad | [...] el método de investigación sistemática sobre la configuración de un programa o política determinada, y sobre su implementación y efectividad [...] (Subirats, 1992:139). |
| Investigación aplicada orientada a conocer, explicar y valorar una realidad y mejorar la toma de decisiones | [...] es posible considerar a la evaluación como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada." (Cardozo, 2006:43). |
| Investigación aplicada orientada a mejorar los efectos de las intervenciones y aportar a la calidad democrática | [...] investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyos objetivos fundamentales son:... • técnicos: conocer, explicar y valorar una política o programa para aportar elementos al proceso decisorio que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada, resaltando la importancia atribuida a la emisión de un juicio valorativo sobre dicha actividad, y • políticos: contribuir al logro de una democracia efectiva, a través de la rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos y de su participación efectiva en el proceso [...] (Cardozo, 2011:45). |

Fuente: elaboración propia con base en los autores citados y referenciados.

Como se observa, estos referentes son diversos considerando a la evaluación, por una parte, como una herramienta de control y mejora del arreglo, implementación y eficacia de las políticas, por otra, un instrumento de apreciación de sus efectos, o bien, un elemento para el conocimiento de los aportes de las políticas como un proceso (Roth, 2006; AEVAL, 2010; Cardozo, 2011).

La diversidad de configuraciones conceptuales de la evaluación de políticas públicas es una condición que se presenta, nuevamente, en el orden de los

enfoques de objetivos⁴⁵⁴ que ésta persigue y cómo se alcanzan los mismos (Cardozo, 2006; Izquierdo, 2008). Sin embargo debe hacerse una precisión antes de continuar en este contexto, misma que recae en el hecho de que, bajo una mirada clásica, la evaluación se considera una actividad racional que se ha desplegado a través de supuestos que la conforman como un proceso objetivo y lineal,⁴⁵⁵ por tanto, que no cuestiona valores y modelos de políticas (Izquierdo, 2008; Aguilar y Bustelo, 2010; AEVAL, 2010). Por la condición anterior, autores como Aguilar y Bustelo (2010), señalan que la evaluación clásica se ha desarrollado bajo un conjunto de supuestos⁴⁵⁶ que no cuestionan el diseño de las políticas públicas y ante resultados no deseados se concentran en analizar la operación y a sus responsables, condiciones que hacen necesario tener presente las inconsistencias señaladas por los postulados de la *racionalidad limitada del diseño de políticas*,⁴⁵⁷ la *contingencia de la organización*,⁴⁵⁸ así como el *enfoque gubernamental(lista)*⁴⁵⁹ (Aguilar y Bustelo, 2010; Subirats, 1995). Siendo así, como señalan los propios autores, la evaluación de políticas públicas debe diversificar sus objetos, usos y enfoques:

“Pero paralelamente al propio reconocimiento de la racionalidad limitada de las políticas, se entiende que hay que evaluar más aspectos o componentes de las

⁴⁵⁴ Al respecto Izquierdo (2008), apunta: “En este desarrollo de la evaluación como disciplina diferenciada de la investigación, la evaluación ha seguido una dinámica plurilineal, lo que le ha permitido trasladarse desde un único modelo de evaluación (válido) a un enfoque en el que predomina la pluralidad de perspectivas.” (Izquierdo, 2008:117).

⁴⁵⁵ En este sentido la AEVAL (2010), señala: “La evaluación se lleva a cabo a través de las tradicionales fases del ciclo de una intervención pública: planificación, implementación y resultados. Y como toda intervención pública, la evaluación, en su proceso, ha de ser eficaz, transparente y responsable.” (AEVAL, 2010:46).

⁴⁵⁶ Sobre ello los autores señalan como supuestos: 1. “a) La corrección del diseño de las políticas, programas y procesos de servicio, suponiendo que la cadena de operaciones de las políticas, programas y servicios implica un ordenamiento claro y preciso de preferencias (objetivos, metas) y una selección de las acciones causalmente idóneas para realizarlas.” (Aguilar y Bustelo, 2010:27); 2. “b) Al concentrar su atención en el desempeño gubernamental-administrativo (políticas, programas y servicios), la evaluación puede suponer también tácita o explícitamente que la acción gubernamental posee control suficiente sobre el mundo social y que es la causa social única o determinante [...] (Aguilar y Bustelo, 2010:27); 3. “c) El tercer supuesto consiste en que los actores clave, decisivos y plenamente responsables son los operadores directos de las políticas y programas, sin destacar que sus acciones y comportamientos se enmarcan en sistemas de acción, pues su operación no ocurre en el vacío ni depende exclusivamente de su habilidad y motivación personal o grupal, sino que está condicionada por estructuras organizativas, jerarquías, normas y reglamentos [...] (Aguilar y Bustelo, 2010:28).

⁴⁵⁷ Como lo referenciados autores precisan: [...] “la racionalidad limitada” del diseño de las políticas, programas y procesos de servicios, que hace que el diseño, por el lado de sus objetivos y por el lado de sus instrumentos y procesos, esté expuesto intrínsecamente a diferentes definiciones e interpretaciones de los problemas públicos por parte de los diferentes actores que en ellas participan, y, por lo tanto, a inconsistencias, defectos y errores en los aspectos de eficiencia, eficacia e institucionalidad normativa [...] (Aguilar y Bustelo, 2010:28-29).

⁴⁵⁸ Siguiendo a Aguilar y Bustelo (2010): [...] “la contingencia de la organización”, cuya normatividad, estructura, pautas de dirección y especificaciones de operación, en su conjunto o por separado, pueden o no asegurar la implementación y gestión eficaz de las políticas, programas y servicios [...] (Aguilar y Bustelo, 2010:29).

⁴⁵⁹ Asimismo, Aguilar y Bustelo (2010), precisan: [...] “el enfoque gubernamental(ista)”, es decir la idea de que el gobierno es suficiente en la solución de los problemas sociales y en la producción de los objetivos sociales preferidos, por lo que tanto el éxito como el fracaso relativo es atribuible exclusivamente al gobierno, sus organismos y su personal, con las correspondientes exaltaciones o escepticismos respecto de los alcances del gobierno.” (Aguilar y Bustelo, 2010:29).

mismas, ampliando así el objeto de evaluación tanto a los procesos de implementación, como al propio diseño y formulación de las políticas (Bustelo, 2001). Asimismo, se va reconociendo el papel de la evaluación no solo como facilitadora de las decisiones gubernamentales sino como elemento clave en el aprendizaje de las organizaciones, ampliando así el concepto de *uso instrumental* (utilización de la información que arroja una evaluación para tomar decisiones sobre la acción evaluada), a otros tipos de uso, como son el conceptual (contribuyendo a la definición de conceptos), persuasivo (para conseguir apoyos necesarios) o académico- profesional (contribuyendo al acervo científico de una comunidad).” (Aguilar y Bustelo, 2010:30).

Precisado lo anterior, y en este orden de ideas, se destaca que la disciplina de la evaluación de políticas públicas se encuentra en un proceso de constante actualización⁴⁶⁰ y sus objetivos, entre muchos otros, se despliegan a través de diversos enfoques, como son:

- 1. Evaluación experimental:** búsqueda de vínculos casuales entre las variables dependientes e independientes de los programas a través de experimentación y cuasi-experimentación (Izquierdo, 2008).⁴⁶¹
- 2. Evaluación por objetivos:** medición de la consecución de objetivos y su impacto (Izquierdo, 2008; AEVAL, 2010).⁴⁶²
- 3. Evaluación pluralista:** legítima y reconoce los intereses, valores y perspectivas de los actores que intervienen, promoviendo su participación con el fin de evaluar con un enfoque instrumental y económico, y así comprender sus resultados (Subirats, 1995; Roth, 2006; Izquierdo, 2008; AEVAL, 2010; Aguilar y Bustelo, 2010).⁴⁶³

⁴⁶⁰ En tal sentido Izquierdo (2008), señala: “La historia y desarrollo de la evaluación como disciplina científica desde una perspectiva objetivista y aparentemente neutra, va dejando paso a nuevos modelos de evaluar alternativos que alejan a la evaluación de su imagen monolítica y unitaria.” (Izquierdo, 2008:118).

⁴⁶¹ Referente a ello Izquierdo (2008), comenta: “El objetivo prioritario de los modelos experimentales es tratar de determinar o demostrar vínculos casuales entre ciertas variables dependientes e independientes que aparecen en los programas. Las ventajas de los estudios experimentales en evaluación es que proporcionan métodos sólidos para la determinación de relaciones causales relativamente inequívocas entre el programa y los resultados.” (Izquierdo, 2008:119).

⁴⁶² Sobre dicho modelo Izquierdo (2008), precisa: [...] el modelo de evaluación por objetivos cuenta con dos elementos principales: a) la medición de la consecución de objetivos y b) la evaluación del impacto. Las preguntas clave a las que ha de responder la evaluación son las siguientes: 1. ¿Los resultados obtenidos están de acuerdo con los objetivos del Programa? 2. ¿Es el Programa la alternativa más eficiente? (Izquierdo, 2008:119).

⁴⁶³ Izquierdo (2008), señala al respecto: “Alejados del rigor científico y la imparcialidad de la evaluación clásica, el modelo alternativo va a centrarse en la importancia de los valores, intereses y opiniones de la pluralidad de actores que intervienen en un programa. En la medida en que la evaluación pluralista legitima la diversidad de intereses presentes, reconoce la

4. **Evaluación centrada en la utilización:** obtención de información de utilidad para la toma de decisiones en un contexto de practicidad, pragmatismo y eclecticismo en la elección de las metodologías de evaluación (Subirats, 1992; Izquierdo, 2008).⁴⁶⁴
5. **Evaluación de intervención social:** se sintetiza información a fin de describir formas y procesos comunes en la sociedad a través de metanálisis para desarrollar categorías genéricas sobre los problemas sociales, atenderlos e inducir cambios y mejoras al usar distintos programas y actividades (Lipsey, 1997).
6. **Evaluación académica:** se constituye como un instrumento de conocimiento y juicios de valor integrado en el análisis de las políticas públicas, analizando mecanismos y medios de acción, y comparando sus resultados e impactos con los objetivos asignados (Subirats, 2008; AEVAL, 2010).⁴⁶⁵
7. **Evaluación conceptual:** encaminada a analizar e influenciar la forma de conceptualizar los temas y problemas abordados por la evaluación sin pretender la implementación de acciones inmediatas (Subirats, 1992).⁴⁶⁶
8. **Evaluación conclusiva:** recoger y analizar resultados finales de un programa y generar la capacidad de establecer un juicio de valor global sobre éste (Subirats, 1992).

En virtud de lo anterior, se aprecia que la noción sobre referentes conceptuales y objetivos de la evaluación de políticas públicas ha transcurrido desde posiciones meramente positivistas y experimentales, del paradigma clásico cuantitativo, a

multiplicidad de perspectivas que estos intereses implican, promoviendo la participación activa de los diversos grupos que tienen relación con un programa." (Izquierdo, 2008:121).

⁴⁶⁴ En este sentido Subirats (1992), precisa: "Así se podría hablar de evaluaciones dirigidas a un uso directo o instrumental, es decir, que de los resultados obtenidos se derivan inmediatas acciones o cambios en los programas de actuación." (Subirats, 1992:155).

⁴⁶⁵ Subirats, et al. (2008), señala: La investigación propiamente académica puede prestar un valioso servicio en la etapa de identificación de los problemas (por ejemplo, estudios acerca de la pobreza) al proporcionar informaciones de base sobre las que las medidas estatales pueden apoyarse. Una vez que las medidas correspondientes se han puesto en vigor, los estudios pueden pronunciarse acerca de sus efectos." (Subirats, et al., 2008:235).

⁴⁶⁶ Al respecto Subirats (1992), establece: "Otra posible aproximación a la evaluación sería la que podríamos denominar conceptual, es decir, se busca más la capacidad general de influenciar la manera de pensar en los problemas y temas planteados sin que de los resultados se derive una inmediata acción o cambio." (Subirats, 1992:155).

enfoques cualitativos y estructuralistas, o constructivistas,⁴⁶⁷ en los que se adopta una posición de participación democrática, de modernización de las intervenciones públicas,⁴⁶⁸ y de investigación o análisis (Cardozo, 2006; Izquierdo, 2008; Aguilar y Bustelo, 2010; AEVAL, 2010; Cardozo, 2011). Bajo tal contexto, puede destacarse que los referentes conceptuales y enfoques de objetivos de la evaluación de las políticas subrayan, de manera general, la importancia de ésta para mejorar las políticas en diversas dimensiones como las mostradas en la Tabla 4.2.:

Tabla 4.2. Dimensiones de importancia de la evaluación de políticas públicas

| Dimensión | Características básicas |
|--|---|
| Gerencial | Mayor eficacia y eficiencia del sector público (Subirats, 1992; AEVAL, 2010), utilidad para las decisiones directivas, gerenciales u operativas (Aguilar y Bustelo, 2010), responsabilidad y transparencia institucional (AEVAL, 2010). |
| Política y democrática | Generación de información y análisis sobre el desempeño gubernamental ⁴⁶⁹ (Subirats, 1992; Chelimsky, 2006), fortalecimiento de la legitimidad (Roth, 2006), promoción de la rendición de cuentas (Aguilar y Bustelo, 2010), y una democracia más participativa ⁴⁷⁰ a través de la apertura, participación y confianza ciudadana (AEVAL, 2010). |
| De aprendizaje o mejora | Aprendizaje, formación y convergencia de puntos de vista de los sujetos implicados en las intervenciones ⁴⁷¹ sobre sus prácticas, procesos, apropiación de objetivos y mejora de resultados (AEVAL, 2010; Aguilar y Bustelo, 2010). |
| Aprendizaje académico sobre la acción pública⁴⁷² | Desarrollo de un mejor aprendizaje, conocimiento, comprensión de la realidad y mejores estrategias de la acción pública (Aguilar y Bustelo, 2010). |

Fuente: elaboración propia con base en los autores referenciados.

Como puede apreciarse, el amplio abanico de referentes conceptuales, enfoques de objetivos y dimensiones de importancia de la evaluación de las políticas públicas, dan cuenta de la complejidad presente en las acciones públicas (Roth,

⁴⁶⁷ Como precisa Cardozo (2011): [...] dos grandes corrientes (en la práctica a veces combinadas en una perspectiva contingente) orientan prioritariamente la evaluación de programas en la actualidad: el énfasis positivista, de origen estadounidense, y el constructivista, desarrollado en el contexto europeo." (Cardozo, 2011:46).

⁴⁶⁸ Izquierdo (2008), reflexiona: "En efecto, las concepciones y los modos de evaluar han ido cambiando conforme lo han ido haciendo los diferentes paradigmas de la ciencia, siendo esta situación especialmente evidente durante la segunda mitad del siglo XX. El paso de formas mecanicistas y racionalistas, fundamentadas en métodos cuantitativos rigurosos, a concepciones más relativistas e inclusivas de factores contextuales, ha influido también en las modalidades de planificación, gestión y evaluación de los proyectos y programas sociales." (Izquierdo, 2008:117).

⁴⁶⁹ Chelimsky (2006), señala: "La evaluación de políticas, programas y prácticas del sector público parece formar parte intrínseca de un gobierno democrático por cuatro razones: provee información sobre el desempeño gubernamental que el público necesita conocer; añade nuevos datos al cúmulo de conocimientos requeridos para la acción gubernamental; desarrolla capacidad analítica dentro de las agencias, que las ayuda a abandonar la territorialidad y a dirigirse hacia una cultura de aprendizaje; y, de forma más general, su espíritu de escepticismo y su disposición a aceptar el desacuerdo ayuda a promover la honestidad en el gobierno." (Chelimsky, 2006:122).

⁴⁷⁰ Al respecto la AEVAL (2010), señala: "La evaluación de políticas públicas trata de conectar democracia, control y eficiencia, entendiendo que ésta, en el Sector Público, no puede referirse a los exclusivos criterios del mercado, ni a intereses de oligarquías administrativas." (AEVAL, 2010:19).

⁴⁷¹ Aguilar y Bustelo (2010), precisan al respecto: "La primera de las funciones, de carácter más técnico, es la de *aprendizaje o mejora (improvement)*, por la que la evaluación sirve para aprender sobre la propia práctica y mejorar la acción futura. En este sentido la evaluación cumple el papel de informar sobre las potencialidades y dificultades de una determinada acción, con el fin de utilizar dicha información para introducir cambios y mejoras en dicha acción." (Aguilar y Bustelo, 2010:36).

⁴⁷² En este sentido Aguilar y Bustelo (2010), apuntan: "Por último, la tercera función, si se quiere de un carácter más "científico", es la de *iluminar acciones futuras (enlightenment)*. Así, aunque el principal fin de la evaluación no es el de la construcción de conocimiento (en eso se diferencia de la función de investigación), lo que sí es cierto es que la evaluación contribuye a un aprendizaje a más largo plazo y que trasciende a las enseñanzas sobre una acción concreta, "iluminando" así la acción pública general, el mayor conocimiento y comprensión de la realidad y las mejores maneras y estrategias generales para actuar sobre la misma." (Aguilar y Bustelo, 2010:36-37).

2006),⁴⁷³ así como de la amplitud de posturas y tendencias que se presentan en el análisis de las políticas públicas, cuyos elementos más allá de oponerse se integran y complementan como un rico y amplio marco de referencias y configuraciones para la implementación de los procesos de evaluación.

4.2. Modelo de evaluación de políticas públicas

Como se abordó en el apartado precedente, la evaluación de políticas públicas se constituye por un amplio cuerpo de referentes conceptuales, objetivos y dimensiones de importancia que varían desde la calificación de resultados (Izquierdo, 2008; AEVAL, 2010), hasta la conceptualización temática y la generación de conocimiento académico (Subirats, 1992, 2008; AEVAL, 2010). De la misma forma, de ese amplio marco se desarrolla y desprende un diverso abanico de planteamientos metodológicos, los cuales pueden orientarse en muy diversos sentidos, como se aprecia en la Tabla 4.3.:

Tabla 4.3. Planteamientos metodológicos de la evaluación de políticas públicas

| Planteamiento | Características |
|---|--|
| Comprender, comunicar y controlar | [...] constituye una herramienta para encarar los tres principales retos de los gobiernos democráticos contemporáneos: comprender; comunicar y controlar." (Roth, 2006:142). ⁴⁷⁴ |
| Supervisar, crear conocimiento, fortalecer capacidades y divulgar resultados | [...] 1. Apoyar la supervisión del Congreso. 2. Crear una base de conocimientos más sólida para la formulación de políticas. 3. Ayudar a las agencias gubernamentales a fortalecer su capacidad de planificación de políticas y programas, de implementación y análisis de resultados, para desarrollar mayor apertura y aumentar la orientación hacia el aprendizaje de sus actividades. 4. Fortalecer la información pública sobre las actividades gubernamentales mediante la divulgación de los hallazgos de las evaluaciones." (Chelimsky, 2006:129). |
| Recopilar y valorar información relevante | [...] recopilación y valoración de información relevante para que el actor gobierno pueda coordinar el proceso mediante el cual los actores sociales y él mismo deciden el modo cómo se atacarán los problemas públicos y se realizarán los objetivos públicos deseados." (Aguilar y Bustelo, 2010:37-3). |
| Satisfacer necesidades informativas | [...] satisfacer las necesidades informativas garantizando la fiabilidad de los datos, la solidez de los análisis, la credibilidad de los hallazgos, la validez de las conclusiones y la utilidad de sus recomendaciones [...] (AEVAL, 2010:14). |
| Conocimientos sobre la pertinencia, efectividad, eficacia y eficiencia | "Las evaluaciones generan una serie de conocimientos acerca de la pertinencia, la efectividad, la eficacia y la eficiencia (productiva y de asignación de recursos) de la actividad estatal. Tales conocimientos pueden representar un fin en sí mismos y/ o, cuando se construyen en el ámbito universitario, servir a efectos de aprendizaje e investigación. Sin embargo, generalmente, las evaluaciones se realizan con un objetivo político o administrativo concreto: iniciar una acción, legitimar una decisión, mejorar la implementación, controlar, reducir los fondos, preparar intervenciones posteriores, etc." (Subirats, et al., 2008:231). |

Fuente: elaboración propia con base en los autores citados y referenciados.

Atendiendo a tales planteamientos, se aprecia que el contexto metodológico de la evaluación presenta diversas lógicas sobre las acciones públicas y su intervención, esto en función de los objetivos, intereses o conocimientos

⁴⁷³ Como indica Roth (2006): "La variedad de modelos y tipos de evaluación es el reflejo de la complejidad de la acción pública, de sus objetivos y de su interpretación." (Roth, 2006:142).

⁴⁷⁴ Sobre ello Roth (2006), señala: "Los gobiernos deben tratar de comprender lo que pasa con los procesos sociales inducidos por la acción pública para fundamentar de manera lo más acertada posible las acciones futuras; los regímenes políticos democráticos tienen, también la obligación de comunicar para explicar con base en una información argumentada, y dialogar con sus públicos con el fin de conseguir el respaldo a sus acciones; y, por último, los gobiernos no pueden dejar de lado la responsabilidad de ejercer un control sobre las actividades que realizan." (Roth, 2006:142).

específicos que se desean alcanzar (AEVAL, 2010), lo cual precisó establecer, integrar y justificar, en función de los objetivos de la investigación, una propuesta o modelo de evaluación en el que se delineara de manera precisa una secuencia operativa de procesos, elementos de referencia, alcances y límites.

4.2.1. Características metodológicas: contexto, objetivos, criterios y juicios de valor

Como se ha venido señalando, la evaluación de políticas públicas se constituye en un amplio marco de referentes conceptuales, dimensiones de importancia y enfoques de objetivos, asimismo, sus planteamientos metodológicos pueden desplazarse desde la generación de conocimientos sobre la efectividad, eficacia y eficiencia (Subirats, *et al.*, 2008), hasta la supervisión, fortalecimiento de capacidades y divulgación de resultados (Chelimsky, 2006).

Atendiendo a la diversidad destacada, debe precisarse que en el contexto de los enunciados y objetivos de la investigación, este análisis no se enfocó a seleccionar o alinearse a una postura o planteamiento metodológico del panorama expuesto, sino que se destacaron los principales elementos metodológicos del proceso de la evaluación de las políticas públicas extraídos de la literatura analizada en función de integrar una propuesta o método⁴⁷⁵ de evaluación en el que se destacara, como muchas posturas académicas enfatizan, la emisión de recomendaciones y juicios de valor en el marco de los objetivos establecidos (Subirats, 1992; Cardozo, 2006; Aguilar y Bustelo, 2010; AEVAL, 2010; Cardozo, 2011).

Ante tal precisión, es importante señalar que, inicialmente, el conjunto de actividades que implica la realización de una evaluación se compone o configura por distintos elementos, secuencias, o procesos que varían según la evaluación a desarrollar y las posturas que las proponen, como pueden ser las mostradas en la Tabla 4.4.:

⁴⁷⁵ Sobre el concepto Cardozo (2006), precisa: "Al hablar de métodos nos referimos a procedimientos de investigación que se desprenden de una postura epistemológica y un marco teórico, en que el evaluador, basado en esta perspectiva y bajo un conjunto de principios y normas, realiza una serie de operaciones que le permiten seleccionar y coordinar ciertas técnicas para alcanzar sus objetivos." (Cardozo, 2006:61-62).

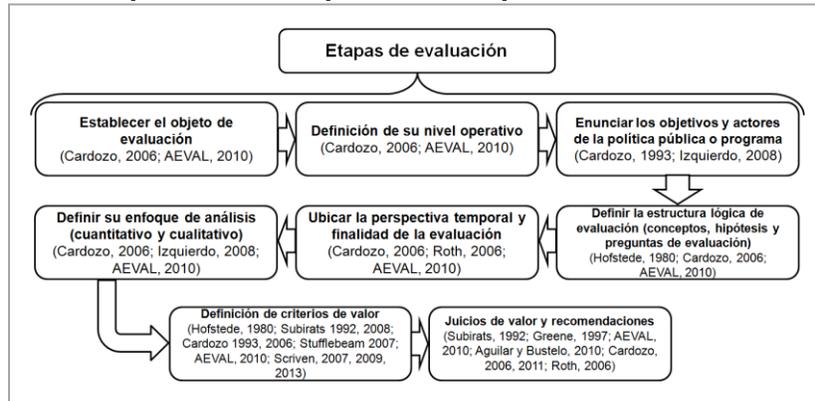
Tabla 4.4. Secuencias o procesos de la evaluación de políticas públicas

| Propuestas de secuencias de evaluación |
|---|
| Subirats (1995) |
| <ul style="list-style-type: none"> a) Enumerar las metas y objetivos generales del programa o política. b) Identificar indicadores capaces de medir los objetivos. c) Recopilar datos sobre los indicadores seleccionados. d) Analizar los datos de resultados en función de las metas y objetivos iniciales. |
| Cardozo (2006) |
| <ul style="list-style-type: none"> a) Identificar los efectos provocados por la acción, programa o política y sus costos. b) Emplear una escala de medición a los efectos identificados (nominal, ordinal, de intervalo o razón). c) Comparar los efectos medidos con otros que sirvan de parámetro para constatar cambios. d) Explicar los resultados comparativos encontrados. e) Emitir un juicio de valor que califique los efectos e impactos globales. f) Generar recomendaciones para aprovechar fortalezas y enfrentar problemas. |
| AEVAL (2010) |
| <ul style="list-style-type: none"> a) Definir enfoque de investigación: teórico o empírico. b) Generar un sistema de razonamiento lógico: interrogantes e hipótesis. c) Definición de criterios de valor y sus indicadores. d) Selección de metodología. e) Recopilación de datos y su tratamiento. f) Análisis e interpretación de datos. g) Redacción de conclusiones y recomendaciones. |
| Cardozo (2011) |
| <ul style="list-style-type: none"> a) Describir los recursos que se emplean. b) Describir el proceso que se llevó a cabo. c) Explicar los determinantes y condicionantes contextuales. d) Identificar, medir y valorar los resultados e impactos alcanzados por la política. e) Calificar el grado de efectividad. f) Generar recomendaciones para decidir la continuidad de la política y las modificaciones necesarias para atender los problemas que se identificaron. |

Fuente: elaboración propia con base en los autores referenciados.

De éstas y otras posturas es posible extraer una serie de elementos básicos que componen el proceso o secuencia de la evaluación que, de manera esquemática, pueden configurarse en ocho etapas, como se muestra en el Esquema 4.1.:

Esquema 4.1. Esquema de etapas de evaluación



Fuente: elaboración propia con base en los autores referenciados.

Estas etapas se componen, de manera general, por las siguientes concepciones y procesos:

- A. Establecer el objeto de evaluación:** en primer lugar, debe definirse la variable de estudio, o bien, el objeto de la evaluación,⁴⁷⁶ esto es, las políticas públicas, programas, procedimientos o resultados a los que serán aplicadas las acciones de evaluación (Cardozo, 2006; AEVAL, 2010).
- B. Definición de su nivel operativo:** es necesario identificar el nivel operativo en que se inserta el objeto de evaluación seleccionado, esto se centra en distinguir entre los niveles *macro*, *meso* o *micro* de análisis (Cardozo, 2006; AEVAL, 2010). En el nivel *macro* se ubicarán las políticas públicas que corresponderán al nivel estratégico y decisor,⁴⁷⁷ interviniendo principalmente en los grandes problemas abordados, y los actores en ellos (AEVAL, 2010). Por su parte, en el nivel *meso* y *micro* se ubicarán los programas de políticas,⁴⁷⁸ o bien, el nivel instrumental y operativo que involucran en el logro de los objetivos y medios para alcanzarlos (AEVAL, 2010).
- C. Enunciar los objetivos y actores de la política pública o programa:** esta etapa es necesaria ya que al clarificar y jerarquizar los objetivos

⁴⁷⁶ Al respecto Cardozo (2006), señala: “Las acciones evaluadas pueden vincularse a diversos objetos de evaluación: personas, organizaciones, políticas, planes, programas, proyectos o evaluaciones.” (Cardozo, 2006:45).

⁴⁷⁷ La AEVAL (2010), precisa: “Cuando se habla de evaluación de políticas públicas resulta ineludible aludir al nivel estratégico y decisor y al valor del impacto de la acción pública.” (AEVAL, 2010:50).

⁴⁷⁸ Sobre ello la AEVAL (2010), apunta: “En general, un programa es un conjunto de intervenciones homogéneas, reagrupadas para alcanzar un objetivo concreto dentro de un plan o de una política pública.” (AEVAL, 2010:50).

organizacionales,⁴⁷⁹ o de la política, así como a los actores participantes en ella, el proceso de evaluación es capaz de medir,⁴⁸⁰ definir o establecer el logro o alcance de las acciones o intervenciones públicas evaluadas⁴⁸¹ (Cardozo, 1993; Izquierdo, 2008), o bien, el analizarlas o calificarlas atendiendo a criterios de evaluación, etapa que será definida más adelante.

D. Definir la estructura lógica de evaluación (conceptos, hipótesis y preguntas de evaluación): como en cualquier investigación, la estructura lógica representa el conjunto de conceptos, preguntas⁴⁸² e hipótesis que posibilitan la operatividad de la evaluación,⁴⁸³ esto debido a que estos elementos representan los componentes que orientan la temporalidad, enfoque y finalidad de la evaluación al objetivo establecido (AEVAL, 2010). Esta condición se expresa en diferentes posturas académicas que proyectan una hipótesis de evaluación, y con base en ésta, una serie de conceptos e interrogantes a fin de delinear supuestos en función de los objetivos generales y particulares de la evaluación planteada (Hofstede, 1980; Cardozo, 2006).⁴⁸⁴

E. Ubicar la perspectiva temporal y finalidad de la evaluación: la evaluación puede desarrollarse antes de que esta se ponga en marcha (ex ante), durante su implementación (durante o intermedia), o después de ser implantada (ex post), la definición de esta perspectiva será decisiva para definir la finalidad de la evaluación (Cardozo, 1993, 2006; AEVAL, 2010). Una vez ubicada la perspectiva, será posible definir si la evaluación tiene una finalidad correctora o

⁴⁷⁹ La autora establece una lista, no exhaustiva, de seis tipos de objetivos: 1. Microeconómicos y financieros; 2. Contribución al logro de objetivos macroeconómicos; 3. Tecnológicos; 4. Sociales; 5. De equidad; y 6. Políticos (Cardozo, 1993).

⁴⁸⁰ Hofstede (1980), señala: [...] "Medible" significa realmente "cuantificable", con como un caso marginal de "cuantificación" la pregunta de si un evento planificado ocurrió o no (una cuantificación de 1 o 0)." (Hofstede, 1980:4).

⁴⁸¹ Sobre ello Izquierdo (2008), comenta: "Desde esta perspectiva, un programa debe tener unos objetivos operativos específicos que midan el logro de la intervención, siendo tarea de la evaluación constatar si los objetivos se cumplen o no, y en qué grado. La noción de objetivo se convierte así en norma de referencia, y va a servir para contrastar los resultados obtenidos a partir de la medición de los cambios que se han operado en las conductas estudiadas antes y después de la aplicación de una política. En otras palabras, los objetivos de la política evaluada son, al mismo tiempo, la referencia que sirve para definir mediciones comparadas de los efectos de la política y los criterios para determinar su éxito o su fracaso." (Izquierdo, 2008:120).

⁴⁸² Sobre este elemento la AEVAL (2010), precisa: "La dificultad no está en el proceso evaluador que, sustancialmente, sigue siendo el mismo para un objeto u otro, sino en las preguntas que han de hacerse y los criterios en los que se traducen, según se requiera la evaluación [...]" (AEVAL, 2010:55). Y añade: "La pregunta se configura como la unidad básica de la investigación." (AEVAL, 2010:80).

⁴⁸³ Al respecto la AEVAL (2010), apunta: "El sistema con el que se irá creando la estructura lógica de la evaluación se basará en una serie de interrogantes e hipótesis que permitirán hacer operativa la puesta en marcha de una evaluación." (AEVAL, 2010:80).

⁴⁸⁴ De acuerdo con distintas posturas las preguntas pueden versar sobre los impactos, problemas que impiden lograr objetivos, cambios de diseño o implementación que generarían mejoras o alternativas que podrían ser más exitosas (Cardozo, 2006:155-156), o bien, sobre la claridad de objetivos, capacidad de medir sus resultados, conocer sus efectos, y su grado de replicación (Hofstede, 1980:2-3).

endoformativa –si ésta busca informar a actores internos de la política o programa para emprender modificaciones en la misma⁴⁸⁵ (Cardozo, 2006; Roth, 2006; AEVAL, 2010), o bien, si su finalidad es conclusiva o recapitulativa –si ésta pretende informar al público en general para formar opiniones⁴⁸⁶ (Cardozo, 2006; Roth, 2006; AEVAL, 2010).

F. Definir su enfoque de análisis (cuantitativo y cualitativo): este punto es de gran importancia ya que representa un constante, y bien conocido, debate de paradigmas en las ciencias sociales. Si se parte de un enfoque cuantitativo el análisis tendrá un enfoque meramente positivista en el que se recogerán y analizarán datos cuantitativos sobre un conjunto de variables, a través de técnicas o herramientas como la experimentación, la estadística de variables cuantificables (discretas y continuas), encuestas estandarizadas, etcétera, en evaluación este enfoque se centra principalmente en el análisis de resultados e impactos medibles de las políticas (Cardozo, 2006; AEVAL, 2010). Sin embargo, actualmente en el ámbito de la evaluación también se reconoce ampliamente la validez y pertinencia de adoptar un enfoque cualitativo (Izquierdo, 2008),⁴⁸⁷ en el cual se adopta una concepción de análisis global y subjetivo de carácter estructural, así, se analizarán y registrarán variables cualitativas a través de técnicas como la investigación documental, la estadística de variables cualitativas (nominales u ordinales), listas de verificación, registros narrativos como las entrevistas, cuestionarios, observación participante, etcétera, en evaluación este enfoque se concentrará principalmente en el análisis de procesos e impactos subjetivos (Cardozo,

⁴⁸⁵ En este sentido la AEVAL (2010), señala: [...] Responde a una de las preocupaciones que se encuentran en la base de muchas demandas de evaluación: obtener información, de forma progresiva, sobre la marcha de una política o programa y durante su desarrollo, con el fin de darla a conocer a sus responsables para poder introducir las modificaciones programáticas que se estimen oportunas. Requiere un conocimiento detallado de las medidas políticas a aplicar u operaciones del programa y de sus múltiples componentes para anticipar problemas y examinar el logro de los objetivos." (AEVAL, 2010:87).

⁴⁸⁶ De acuerdo con la AEVAL (2010): [...] Su propósito es proporcionar información necesaria para poder hacer una valoración global sobre los resultados de un programa y su utilidad para tomar la determinación de continuar con él o suspenderlo. En el caso de las políticas puede servir para concluir sobre los logros en un determinado momento. Requiere que haya pasado un intervalo suficiente de tiempo desde la adopción del programa, de forma que su organización y actividades hayan alcanzado una cierta estabilidad. En la medida que el programa tenga unos objetivos claros y medibles será más factible juzgar sus resultados." (AEVAL, 2010:87).

⁴⁸⁷ Izquierdo (2008), señala al respecto: "En efecto, en la actualidad, la gran mayoría de los evaluadores reconocen la validez y relevancia de la evaluación cualitativa. Las posturas cualitativas ha ganado equidad en asuntos evaluativos, consiguiendo el reconocimiento y el respeto de la comunidad evaluadora, por lo que en este momento, se trataría de un debate «*pasado de moda*» (House, 1994:14), que impediría centrar la atención hacia cuestiones más importantes." (Izquierdo, 2008:128).

2006; AEVAL, 2010). Ante lo expuesto, debe señalarse que, en el contexto de las posturas de evaluación, se señala que lo ideal es avanzar a una combinación de estos enfoques, ello a fin de que los evaluadores generen una rica batería de técnicas de análisis con la cual puedan superar limitaciones y lograr los objetivos planeados (Izquierdo, 2008).⁴⁸⁸

G. Definición de criterios de evaluación y análisis: una vez definido el enfoque de análisis, el proceder a la evaluación de las variables seleccionadas de las políticas públicas, o programas, requiere generar un proceso de definición de principios, lógicas o criterios de valor sobre las acciones públicas que permitan compararlas y destacar los aspectos de análisis seleccionados (Cardozo, 1993).⁴⁸⁹ Así, de acuerdo con diversas posturas, los criterios de evaluación pueden orientarse a varios aspectos, como los mostrados en la Tabla 4.5.:

Tabla 4.5. Tipologías sobre criterios de evaluación

| Tipologías | Criterios de evaluación | Autores |
|---|--|---|
| Gerenciales: efectos de la gestión | <ol style="list-style-type: none"> 1. Eficiencia; 2. Eficacia; 3. Efectividad; 4. Productividad; y 5. Recursos.⁴⁹⁰ | <ul style="list-style-type: none"> • Subirats (1992, 2008). • Cardozo (1993, 2006). • AEVAL (2010). |
| Gerenciales con enfoque de sostenibilidad | <ol style="list-style-type: none"> 1. Pertinencia; 2. Impacto; y 3. Sostenibilidad. | <ul style="list-style-type: none"> • Subirats, et al. (2008). • AEVAL (2010), en referencia al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la OCDE. |
| Relativos al proceso de investigación y la metaevaluación | <p>Proceso de investigación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Objetividad, validez y confiabilidad; 2. Representatividad, suficiencia, veracidad y relevancia; y 3. Relación costo-beneficio. <p>Metaevaluación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Autonomía y credibilidad; 2. Utilidad, factibilidad y oportunidad; y 3. Participación y legitimidad. | <ul style="list-style-type: none"> • Cardozo (2006). |
| Emanados de las características de las actividades desarrolladas | <ol style="list-style-type: none"> 1. Claridad de objetivos; 2. Medición de objetivos; 3. Conocimiento sobre los efectos de las intervenciones; y 4. Carácter repetitivo. | <ul style="list-style-type: none"> • Hofstede (1980). |

⁴⁸⁸ Atendiendo a ello, Izquierdo (2008), precisa: "La combinación de técnicas se considera una estrategia de evaluación valiosa, ya que cada método tiene sus fortalezas y sus debilidades, y su uso combinado permite que unas técnicas contribuyan a superar las limitaciones de las otras, maximizando así su adaptación a la situación evaluativa (Patton, 1990:14)." (Izquierdo, 2008:129).

⁴⁸⁹ Al respecto Cardozo (1993), apunta: "Evaluar estas variables implica definir algunos criterios que permitan comparar diferentes proyectos para tomar una decisión que seleccione el mejor o las diferentes gestiones de organizaciones similares o la misma organización en sus gestiones referidas a periodos distintos." (Cardozo, 1993:170).

⁴⁹⁰ Cardozo (1993), comenta: "Las acciones estatales tendientes al logro de objetivos necesitan, para ser llevadas a la práctica, la utilización o el consumo de recursos (económicos, financieros, materiales, humanos, de información, etcétera). La correcta asignación de los mismos de acuerdo con las prioridades establecidas en la jerarquización de finalidades perseguidas permitirá en su ejecución, un impacto sobre el problema que se intenta resolver." (Cardozo, 1993:170).

| | | |
|--|---|--|
| Principios de “buen gobierno” | <ol style="list-style-type: none"> 1. Apertura; 2. Participación; 3. Responsabilidad; 4. Eficacia; y 5. Coherencia. | <ul style="list-style-type: none"> • AEVAL (2010), en referencia al <i>Libro Blanco de la Gobernanza Europea</i>. |
| Valor de lo público | <ol style="list-style-type: none"> 1. Equidad; 2. Cohesión social; 3. Corresponsabilidad; y 4. Cooperación institucional. | <ul style="list-style-type: none"> • Cardozo (2006). • AEVAL (2010).⁴⁹¹ |
| Listas de verificación KEC, MEC, CIPP⁴⁹² | <ol style="list-style-type: none"> 1. Antecedentes, contexto y definiciones; 2. Recursos e impactos; 3. Valores (validez, credibilidad, ética); 4. Utilidad y robustez; 5. Costo eficiencia (rentabilidad); y 6. Proceso, sostenibilidad y adaptabilidad. | <ul style="list-style-type: none"> • Scriven (2007, 2009, 2013). • Stufflebeam (2007). |

Fuente: elaboración propia con base en los autores referenciados.

Con base en los criterios determinados, se realizará el análisis del objeto de evaluación, en el nivel operativo definido y en función de la estructura lógica, perspectiva temporal, finalidad y enfoque de análisis que hayan sido determinados.

H. Juicios de valor y recomendaciones: la etapa final del proceso de evaluación se centra, como muchos enfoques conceptuales señalan, en emitir juicios de valor⁴⁹³ y recomendaciones (Subirats, 1992; AEVAL, 2010; Aguilar y Bustelo, 2010; Cardozo, 2006, 2011; Roth, 2006), esto parte del hecho de que el valor distingue a la evaluación en el contexto de la investigación de políticas públicas (AEVAL, 2010).⁴⁹⁴ Así la evaluación y recomendaciones, en función de los criterios establecidos con los que se relacionan y bajo los que se desarrollan, se enmarcan en valores, normas y percepciones particulares que pueden no ser considerados igualmente pertinentes para todos (Roth, 2006),⁴⁹⁵ por lo cual siempre existirá una gran diversidad de enfoques evaluativos o

⁴⁹¹ La AEVAL (2010), precisa: “La evaluación de políticas públicas trata de conectar democracia, control y eficiencia, entendiendo que ésta, en el Sector Público, no puede referirse a los exclusivos criterios del mercado, ni a intereses de oligarquías administrativas. Las reglas del buen gobierno deben equilibrar la eficiencia con otros criterios de valor de lo público: equidad, cohesión social, corresponsabilidad, cooperación institucional..., comprendiendo y explicando las tensiones inherentes a los diferentes intereses que se entrecruzan en la acción pública.” (AEVAL, 2010:19).

⁴⁹² Haciendo referencia a la “Key Evaluation Checklist” (KEC), y la “Meta-Evaluation Checklist” (MEC), de Scriven (2007, 2009, 2013), así como a la “Evaluation model checklist” (CIPP), de Stufflebeam (2007).

⁴⁹³ En este sentido la institución previamente referenciada comenta: “Cualquiera de las definiciones de evaluación tanto en español como en otras lenguas nos pone frente a su problema medular: el establecimiento de “juicios de valor”, que marcará los distintos enfoques evaluativos. La evaluación tiene por finalidad contribuir a la elaboración de un juicio de valor para ayudar a la toma de una decisión, mejorar la puesta en marcha de una política o el funcionamiento de un servicio.” (AEVAL, 2010:81).

⁴⁹⁴ Al respecto la AEVAL (2010), añade: “El elemento de valor es esencial para la práctica y teoría de la evaluación porque es lo que radicalmente distingue la evaluación de la investigación” (Alvira, 1993).” (AEVAL, 2010:81).

⁴⁹⁵ Roth (2006), comenta al respecto: “Así que los criterios de evaluación seleccionados nunca serán reconocidos como pertinentes por todos los actores sociales.” (Roth, 2006:138).

propuestas de criterios de valor con importancia⁴⁹⁶ (Greene, 1997; Roth, 2006; AEVAL, 2010), mismos que válidamente pueden ser defendidos, al ser esta aptitud parte de la evaluación (Greene, 1997),⁴⁹⁷ y de los cuales pueden desprenderse recomendaciones de posible implementación (Cardozo, 2006).

Una vez precisado lo anterior, fue posible avanzar a la integración de una propuesta o modelo de evaluación para el programa ADLL especificando de manera general en él las etapas ya establecidas.

4.3. Evaluación del programa ADLL como un modelo de política pública

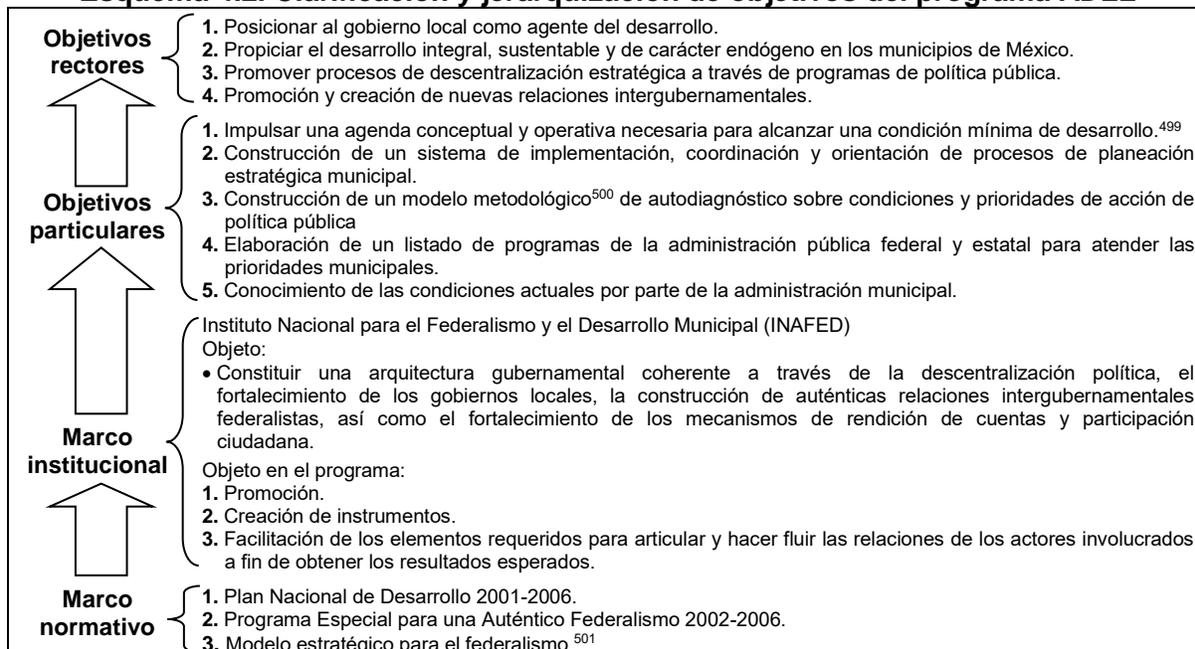
La propuesta de evaluación, atendiendo a los referentes abordados y las etapas definidas, se desarrolló partiendo del análisis del programa ADLL como el objeto de la evaluación en un nivel operativo *macro* –centrándose en la evaluación de su capacidad de abordar los problemas establecidos a nivel estratégico como un programa de política pública–, y considerando también componentes a nivel *meso* –atendiendo a la capacidad de lograr sus objetivos en su dimensión instrumental u operativa– (AEVAL, 2010).⁴⁹⁸ Con base en lo anterior, fueron clarificados y jerarquizados los objetivos y actores del programa de política pública, como se aprecia en el Esquema 4.2., y Tabla 4.6:

⁴⁹⁶ A ello Roth (2006), añade: “Si la evaluación no puede escapar al juicio de valor, entonces, en una sociedad democrática, habrá necesariamente una variedad de evaluaciones igualmente válidas aunque no necesariamente igualmente aceptables y aceptadas como expresión de los distintos valores presentes en una sociedad particular.” (Roth, 2006:139).

⁴⁹⁷ Greene (1997), afirma en este sentido: [...] la defensa es parte inevitable de la investigación evaluativa y, de hecho, de toda investigación social actual.” (Greene, 1997:109).

⁴⁹⁸ La AEVAL (2010), precisa: [...] se han categorizado como objetos *macro*: políticas públicas en su más alto nivel y los Servicios del Estado del Bienestar en su valoración de conjunto, objetos *mezzo*: programas y organizaciones que los llevan a cabo; y objetos *micro*: proyectos y servicios prestacionales, identificados como las unidades más indivisibles de la cadena de acción pública.” (AEVAL, 2010:51).

Esquema 4.2. Clarificación y jerarquización de objetivos del programa ADLL



Fuente: elaboración propia.

Tabla 4.6. Actores participantes en el programa de política pública

| Orden de gobierno o sector | Representación o actores participantes | Funciones |
|---|---|---|
| Gobierno federal | INAFED. | • Eje articulador de las acciones. |
| Gobiernos de las entidades federativas | Funcionario de enlace de cada gobierno estatal. | • Promoción a nivel municipal. • Coordinación de implementación. • Notificación de calendario de trabajo. |
| Gobiernos municipales de las entidades federativas | Ejecutivo, titulares y grupos de trabajo de cada gobierno municipal. | • Autodiagnóstico. |
| Autoridades verificadoras de tercera parte | Instituciones ajenas al sector gubernamental, principalmente de educación superior. ⁵⁰² | • Proceso de verificación. |
| Consejo Nacional Desde lo Local (CNLL) | Órgano colegiado de decisión estratégica compuesto por: 1. Órganos de desarrollo municipal o representaciones de las entidades federativas participantes. 2. Instituciones verificadoras. 3. INAFED. | • Ratificar calendarios de implementación y salvaguardar el cumplimiento de lineamientos y procedimientos de implementación. • Analizar y actualizar el programa. • Evaluar y emitir los certificados a los gobiernos municipales. • Aprobar la participación de instancias verificadoras. |

Fuente: elaboración propia.

⁴⁹⁹ Esto a través de los elementos del “buen gobierno” (DIBG, Desarrollo institucional para un buen gobierno), y los principios del desarrollo local sustentable emanados de la Agenda 21 y la AL21 (DES Desarrollo económico sostenible, DSI, Desarrollo social incluyente y DAS Desarrollo ambiental sustentable).

⁵⁰⁰ Cuestionario compuesto por un sistema traducido en un cuestionario de 39 indicadores cuantitativos y cualitativos desagregados en 298 variables o parámetros de medición.

⁵⁰¹ Desarrollando tres estrategias de descentralización básicas: 1. La descentralización como una política pública coherente; 2. Una estructura institucional pertinente capaz de adaptarse al proceso a través de marcos normativos adecuados y la generación de un esquema de acción y coordinación entre actores implicados; 3. Un proceso de descentralización diferenciado o asimétrico que considere la heterogeneidad municipal, potencie a los actores que presentan fortalezas y promueva el fortalecimiento de aquellos con debilidades (Gadsden, 2003).

⁵⁰² Mismas que facilitaban y legitimaban la implementación del programa al dotar de objetividad y neutralidad las tareas de evaluación y desarrollo de objetivos. Como se ha precisado con anterioridad, para la etapa final de implementación del programa en el año 2012, se contabilizaban 103 Instituciones que participaban como instancias verificadoras (Valdés, 2007; INAFED, 2012).

La precisión anterior, permitió dar paso a la definición de la estructura lógica de evaluación misma que partió, en primera instancia, de la definición de los elementos-teórico conceptuales componentes del contexto del desarrollo “Desde lo local”, y en los cuales se enmarca la evaluación del programa ADLL. Tales elementos son abordados ampliamente por la literatura especializada lo que, en el contexto de la evaluación a desarrollar, precisó la generación de un marco conceptual que reflejara la noción de los mismos en función de los objetivos de investigación planteados por la investigación, Tabla 4.7.:

Tabla 4.7. Elementos teórico-conceptuales componentes del programa ADLL

| Elemento | Noción conceptual |
|---|---|
| Descentralización (PNUD, 1997, 2004; Work, 2002; Navarro, 2006; Carrera, 2013) | Representa un proceso multidimensional de transformación estatal que se despliega a través de reformas políticas y administrativas mediante las cuales se conforma un sistema de corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno al distribuir o transferir funciones y recursos atendiendo a la capacidad de éstos para desarrollarlas. |
| Capacidades institucionales (Cohen, 1993; Morgan, 1998; BM, 2005; Rosas, 2008; PNUD, 2010; Carrera, 2012) | La capacidad institucional del sector público da cuenta del permanente e incremental potencial, o pertinencia, de habilidades técnicas, relaciones organizacionales, comunicación y recursos humanos, materiales y financieros necesarios para desarrollar sus funciones y alcanzar objetivos de atención a los problemas públicos y el impulso del desarrollo en sus distintas dimensiones. |
| Relaciones intergubernamentales (Jacint, 2001, 2001b; Carrera, 2004; Cabrero, 2007) | Aquellas dinámicas de coordinación del conjunto de relaciones emanadas de la implementación de acciones y ejercicio de recursos públicos producto de la colaboración y despliegue de atribuciones entre los distintos niveles de gobierno. |
| Desarrollo local (Boisier, 2001; Cárdenas, 2002; Becerra y Pino, 2005; Sánchez Almanza, 2012) | Representa la sinergia cuantitativa y cualitativa del potencial de la participación de actores, acciones, condiciones y recursos de orden económico, social, ambiental, político y tecnológico que se concretan y proyectan desde el nivel territorial local y que, en su conjunto, son capaces de impulsar integralmente, y a nivel nacional, el progreso de capacidades y bienestar humano. |

Fuente: elaboración propia con base en el estudio de los autores referenciados.

Con base en los elementos conceptuales precisados fue posible retomar e insertar la hipótesis de trabajo sustentada:

“Mediante la implementación del programa Agenda Desde lo Local (Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local), se fortalece la planeación y gestión desde el gobierno municipal porque permite impulsar los aspectos mínimos del desarrollo local”.

Lo anterior, atendiendo a definir la orientación de la evaluación desarrollada del programa ADLL en función de los objetivos y nivel operativo precisados, con base en lo cual, se generó un conjunto de cuestionamientos de evaluación, precisados en la Tabla 4.8.:

Tabla 4.8. Cuestionamientos de evaluación del programa ADLL

| Dimensión de objetivos | Nivel operativo | Cuestionamiento de evaluación |
|-----------------------------------|--|--|
| Rectores | Macro: capacidad de abordar los temas estructurales o problemas establecidos a nivel estratégico. | <p>a. ¿Mediante la implementación del programa ADLL se posicionó al gobierno municipal como agente impulsor de los aspectos mínimos del desarrollo local?</p> <p>b. ¿El programa permitió proyectar procesos de descentralización, construcción de capacidades institucionales y fortalecimiento de relaciones intergubernamentales federalistas en los gobiernos municipales?</p> <p>c. ¿El programa ADLL fortaleció la planeación y gestión estratégica de los gobiernos municipales participantes?</p> |
| Operativos-institucionales | Meso: capacidad de lograr sus objetivos en su dimensión instrumental u operativa. | <p>a. ¿Se construyó una agenda conceptual y operativa capaz de impulsar y consolidar aspectos mínimos del desarrollo local?</p> <p>b. ¿El modelo metodológico de autodiagnóstico fue pertinente para dar cuenta de las condiciones locales y priorizar u orientar acciones de política pública?</p> <p>c. ¿El programa se constituyó como un sistema de implementación, coordinación y orientación de procesos de planeación estratégica municipal?</p> <p>d. ¿La arquitectura, normatividad y recursos institucionales fueron adecuados para la promoción, articulación de los actores involucrados y el logro de los objetivos planteados?</p> |

Fuente: elaboración propia.

Interrogantes que posibilitaron la operatividad de la evaluación al ser éstas la base de orientación que permitió transitar a la ubicación de la perspectiva temporal y finalidad del proceso de evaluación del programa ADLL. En este punto se precisó que la valoración se desarrollara en una perspectiva temporal de acciones *ex post*,⁵⁰³ con la finalidad de plantear una evaluación de tipo recapitulativa o conclusiva, ello atendiendo a la valoración global del programa ADLL como objeto central.

Con base en las anteriores puntualizaciones, se procedió a definir el esquema de análisis adoptado por la evaluación, ante lo cual se valoró que el adoptar un enfoque cuantitativo excedería las posibilidades y capacidades de análisis de la investigación, ya que la información y datos generados, a nivel de la implementación del programa ADLL, solo son posibles de definirse en términos cualitativos, y si bien fue posible generar un análisis e interpretación de los mismos, el definir los resultados e impactos de estas acciones de implementación a nivel cuantitativo se apreció como una tarea inviable debido a que el desarrollo representa un elemento multidimensional y, ante ello, no existe información empírica de los municipios en México que cumpla con un nivel de desagregación y periodicidad capaz de medir, apreciar o contrastar de manera global los posibles

⁵⁰³ Roth (2006), apunta: "Se trata en este caso de analizar los efectos de un programa o de una política pública luego de efectuada su implementación. La finalidad de una evaluación *ex post* es generalmente la obtención de conocimientos y enseñanzas para decisiones futuras." (Roth, 2006:150).

impactos del programa ADLL a nivel de las acciones de los gobiernos municipales alentadas o influidas por el mismo.⁵⁰⁴ Por la limitación anterior se optó, como se hizo al desarrollar esta propuesta metodológica, por adaptar el análisis⁵⁰⁵ desde un enfoque teórico y académico de carácter cualitativo (Roth, 2006; AEVAL, 2010; Aguilar y Bustelo 2010), ello a fin de generar conocimiento comprensivo de política pública a través de criterios cualitativos,⁵⁰⁶ explicativos y valorativos adaptados al contexto específico de la evaluación desarrollada.

En virtud de lo anterior, la selección de los criterios de valor pertinentes para la evaluación del programa ADLL se decantó por verificar, de manera enunciativa, la correspondencia de los elementos componentes del marco teórico-conceptual precisado y del cual se desprenden los objetivos rectores establecidos a nivel estratégico, así como los operativos, institucionales y normativos que definen sus alcances instrumentales y operativos.⁵⁰⁷ Ante ello, y debido a la dificultad de valorar criterios de aspecto gerencial por el carácter no cuantitativo de los datos y sus impactos, se optó por la selección de criterios emanados de las características de las actividades desarrolladas, el valor de lo público y listas de verificación:

- a)** Claridad de objetivos; medición de objetivos; y conocimiento de efectos (Hofstede, 1980).
- b)** Cooperación institucional (Cardozo, 2006; AEVAL, 2010).

⁵⁰⁴ Al respecto Cardozo (1993), en referencia a Hofstede (1980), comenta: "Sólo cuando los objetivos son claros y los resultados medibles es válido pensar en una evaluación cuantitativa. Esto se da en los controles que Hofstede llama "de rutina", "por expertos", "por medio de pruebas" e "intuitivo". En cambio, el control "a criterio" lo planteaba como el ajustado a situaciones de objetivos claros pero con resultados no medibles, y el "control político" cuando aún los primeros son ambiguos. Estas dos evaluaciones son de carácter estrictamente cualitativas y fundamentadas en criterios personales, subjetivos." (Cardozo, 1993:171).

⁵⁰⁵ En este sentido Cardozo (2006), comenta: "Es importante resaltar que en la evaluación no hay métodos, cuantitativos ni cualitativos, que resulten siempre mejores que los demás; el o los métodos adecuados dependerán siempre de la situación a evaluar. Monnier (1995) plantea que estos dependen de la perspectiva de quien la encarga (jurídica, técnico-económica o política), las características del programa (innovador o rutinario), del tipo de evaluación a realizar (de objetivos, de impactos, de proceso o pluralista), de la intención (endoformativa o recapitulativa), etcétera." (Cardozo, 2006:76).

⁵⁰⁶ Cardozo (2006), precisa al respecto: "Intentan arribar a conclusiones sin medir los efectos de las intervenciones o bien complementan una medición previa con un análisis explicativo que reconstruye el proceso de su implementación para comprender los resultados alcanzados." (Cardozo, 2006:72).

⁵⁰⁷ Atendiendo a ello se genera un enfoque cercano al concepto de "Evaluación de la elaboración de la gobernanza" de Aguilar y Bustelo (2010), principalmente en lo referente a la verificación de la correspondencia entre acciones e ideales normativos: "Lo que aquí se propone como la evaluación del proceso de diseño o elaboración de la gobernanza no es igual al ejercicio habitual de evaluación que trata de conocer los efectos de las acciones, comparados con sus efectos proyectados, exigidos o esperados. Es un modo de evaluación que "mide" o verifica la correspondencia de la acción que se lleva a cabo factualmente con los estándares, requisitos o especificaciones normativas de la operación considerada correcta, apropiada u óptima en términos institucional-políticos y, derivadamente, en términos de su eficacia-eficiencia causal. Concentra su mirada valorativa más en la validez, la propiedad o la calidad de la acción que en los efectos de la acción." (Aguilar y Bustelo, 2010:42-43).

- c) Claridad y validez conceptual; y, sostenibilidad y adaptabilidad (Scriven, 2007, 2009, 2013; Stufflebeam, 2007).
- d) Carácter repetitivo (Hofstede, 1980).
- e) Corresponsabilidad, recursos y normatividad (AEVAL, 2010).

Así, estos criterios fueron alineados y articulados con la dimensión de objetivos, nivel operativo y cuestionamientos de evaluación proyectados, como se aprecia en la Tabla 4.9.:

Tabla 4.9. Alineación de criterios de evaluación

| Dimensión de objetivos | Nivel operativo | Cuestionamiento de evaluación | Criterios de evaluación |
|-----------------------------------|---|--|---|
| Rectores | Macro: capacidad de abordar los temas estructurales o problemas establecidos a nivel estratégico. | ¿Mediante la implementación del programa ADLL se posicionó al gobierno municipal como agente impulsor de los aspectos mínimos del desarrollo local? | <ul style="list-style-type: none"> • Claridad de objetivos. • Medición de objetivos. • Conocimiento de efectos. • Cooperación institucional. • Claridad y validez conceptual. • Sostenibilidad y adaptabilidad. |
| | | ¿El programa permitió proyectar procesos de descentralización, construcción de capacidades institucionales y fortalecimiento de relaciones intergubernamentales federalistas en los gobiernos municipales? | |
| | | ¿El programa ADLL fortaleció la planeación y gestión estratégica de los gobiernos municipales participantes? | |
| Operativos-institucionales | Meso: capacidad de lograr sus objetivos en su dimensión instrumental u operativa. | ¿Se construyó una agenda conceptual y operativa capaz de impulsar y consolidar aspectos mínimos del desarrollo local? | <ul style="list-style-type: none"> • Claridad de objetivos. • Medición de objetivos. • Conocimiento de efectos. • Carácter repetitivo. • Corresponsabilidad, recursos y normatividad. |
| | | ¿El modelo metodológico de autodiagnóstico fue pertinente para dar cuenta de las condiciones locales y priorizar u orientar acciones de política pública? | |
| | | ¿El programa se constituyó como un sistema de implementación, coordinación y orientación de procesos de planeación estratégica municipal? | |
| | | ¿La arquitectura, normatividad y recursos institucionales fueron adecuados para la promoción, articulación de los actores involucrados y el logro de los objetivos planteados? | |

Fuente: elaboración propia.

De esta forma, los elementos componentes de la evaluación del programa ADLL pudieron ser instrumentados en un sistema que permitiera dotar de un carácter operacional el desarrollo de la valoración, para lo cual se seleccionó la aplicación de una lista⁵⁰⁸ de verificación o control⁵⁰⁹ evaluativa de criterios⁵¹⁰ (Cardozo,

⁵⁰⁸ Presentándose en el contexto de estas posturas la "Key Evaluation Checklist" (KEC), de Scriven (2007, 2013), la Meta-Evaluation Checklist (MEC), de Scriven (2009), y la Evaluation model checklist CIPP (Context, input, process, and product evaluation), de Stufflebeam (2007).

⁵⁰⁹ Sobre el concepto Scriven (2005), precisa: "Una lista de verificación se toma aquí como una lista de factores, propiedades, aspectos, componentes, criterios, tareas o dimensiones, cuya presencia o cantidad se debe considerar por separado, para realizar una determinada tarea. Hay muchos tipos diferentes de lista de verificación, aunque tienen al menos una función no definida en común: la de ser un dispositivo mnemotécnico. Esta función solo los hace útiles en la evaluación, ya que la naturaleza de la evaluación requiere un enfoque sistemático para determinar el mérito, el valor, etc., de lo que a

2006;⁵¹¹ Scriven,⁵¹² 2007, 2009, 2013; Stufflebeam, 2007). Con base en la instrumentación metodológica precisada, se generó una lista de verificación de 2 módulos en la que se plasmaron los cuestionamientos de evaluación, de los cuales se desprendieron los criterios valorativos expresados como preguntas cerradas. A continuación, se desarrolló una serie de categorías de evaluación y ponderación cualitativa⁵¹³ (Pereda, *et al.*, 2016), misma que atendió al sentido de las respuestas establecidas, y mediante lo cual se asignó un peso relativo a cada elemento componente del módulo, así como a éste en su conjunto.⁵¹⁴ Finalmente, la lista de verificación presentó un área para los comentarios calificadores del evaluador, mismos que justifican narrativamente, y con base en su experiencia especializada, el sentido o justificación de los criterios calificados. En función de tales elementos, y precisiones, se realizó el llenado de los módulos de objetivos rectores y operativos-institucionales, como se aprecia en las listas de verificación 4.1., y 4.2.:

menudo son entidades complejas. Por lo tanto, una lista de los muchos componentes o dimensiones del desempeño de tales entidades es frecuentemente valiosa y a juzgar por los resultados, incluso los evaluadores profesionales a menudo olvidan los elementos clave que deben incluirse en las evaluaciones sistemáticas." (Scriven, 2005:1).

⁵¹⁰ Scriven (2005), señala entre algunas de sus virtudes: 1. Reducen errores de omisión de temas, factores o elementos de importancia; 2. En general, son más fáciles de entender y validar por parte de los interesados que otras herramientas (análisis estadísticos); 3. Reducen la tendencia a sobrevalorar algún criterio más allá de su mérito ya que el evaluador considera y asigna el mérito de los criterios por separado en sus dimensiones, así, se fuerza un juicio separado de cada dimensión y una conclusión individual sobre esos juicios; 4. Incorporan conocimientos específicos sobre lo que se evalúa, por tanto, son una forma de conocimiento organizado sobre un dominio, facilitando tareas de evaluación y diagnóstico; 5. Se desarrollan más fácilmente pudiendo identificar, evaluar o diagnosticar una correlación de aquello que no se puede explicar (Scriven, 2005:3-4).

⁵¹¹ En referencia a Scriven (1991).

⁵¹² Respecto a su aplicación en el campo de la evaluación *ex post* de políticas públicas Scriven (2013), señala: "Si, por el contrario, la política ya ha sido implementada, entonces estamos realizando una evaluación histórica del programa (a.k.a. *ex post* o retrospectiva) y el análisis de políticas equivale a una evaluación de programas sin predicción [...]" (Scriven, 2013:42).

⁵¹³ Esto al establecerse una ponderación total de los componentes del módulo, cuyo valor total se desprendió de la sumatoria del conjunto de preguntas elaboradas en cada uno de ellos.

⁵¹⁴ Debe precisarse que se estableció una ponderación o valoración de carácter teórico-empírica, a criterio del investigador, que atendió a la preponderancia que se da en la literatura académica a las características y temáticas componentes de los objetivos rectores y operativos-institucionales definitorios de los fines y expectativas del programa, elementos que fueron estudiados en la bibliografía especializada analizada a lo largo del proceso de investigación de la tesis. En virtud de lo anterior, se generó una ponderación empírica de cada elemento, mediante lo cual se asignó un peso relativo de 20 puntos a cada elemento componente, considerando que éstos se posicionan en un mismo nivel de preponderancia, así, la suma de los resultados ponderados pudo expresarse en una escala total de 100 puntos, permitiendo asignar una ponderación o peso relativo total a cada módulo del 100%.

Lista de verificación 4.1. Modulo 1: Dimensión de objetivos rectores

| Nivel operativo macro: capacidad de abordar los problemas establecidos a nivel estratégico. | | | |
|---|--|--|--|
| Instrucción: seleccione la respuesta que mejor responda la pregunta planteada, considere los conocimientos y experiencias generados en la investigación del programa. | | | |
| Cuestionamiento de evaluación | Criterios de valor | Categorías de evaluación y ponderación cualitativa | Comentario calificador |
| 1.1 ¿Fue posible promover a los gobiernos municipales participantes como agentes impulsores de los aspectos mínimos del desarrollo local? | ¿El objetivo fue claro?: Si(X)/Parcialmente()/No() | A () : Se verifican afirmativa o parcialmente 4 criterios (Valor total 20) B(X) : Se verifican afirmativa o parcialmente 3 de 4 criterios (Valor total 15) C () : Se verifican afirmativa o parcialmente 2 de 4 criterios (Valor total 10) D () : Se verifica afirmativa o parcialmente 1 de 4 criterios (Valor total 5) | Si bien existió claridad respecto al objetivo global del programa su medición solamente fue posible en términos de la evaluación de su implementación, y sus efectos, o impactos, sobre los aspectos mínimos del desarrollo fueron desconocidos, cuando menos a nivel de la información emanada del propio programa. |
| | ¿El objetivo fue medible?: Si()/Parcialmente(X)/No() | | |
| | ¿Se pudieron conocer sus efectos?: Si()/Parcialmente()/No(X) | | |
| | ¿Se propició una cooperación institucional que fortaleciera dicho aspecto?: Si(X)/Parcialmente()/No() | | |
| 1.2 ¿El programa permitió proyectar procesos de descentralización hacia los gobiernos municipales participantes? | ¿El objetivo fue claro?: Si()/Parcialmente(X)/No() | A () : Se verifican afirmativa o parcialmente 4 criterios (Valor total 20) B () : Se verifican afirmativa o parcialmente 3 de 4 criterios (Valor total 15) C(X) : Se verifican afirmativa o parcialmente 2 de 4 criterios (Valor total 10) D () : Se verifica afirmativa o parcialmente 1 de 4 criterios (Valor total 5) | La implementación del programa, o la información de éste, no dio cuenta de procesos efectivos, permanentes y estables de descentralización de funciones, recursos, etcétera, aunque sí se presentó una cooperación institucional que pudo llegar incentivarlos. |
| | ¿El objetivo fue medible?: Si()/Parcialmente()/No(X) | | |
| | ¿Se pudieron conocer sus efectos?: Si()/Parcialmente()/No(X) | | |
| | ¿Se propició una cooperación institucional que fortaleciera dicho aspecto?: Si(X)/Parcialmente()/No() | | |
| 1.3 ¿Permitió proyectar procesos de construcción de capacidades institucionales en los gobiernos municipales participantes? | ¿El objetivo fue claro?: Si()/Parcialmente(X)/No() | A(X) : Se verifican afirmativa o parcialmente 4 criterios (Valor total 20) B () : Se verifican afirmativa o parcialmente 3 de 4 criterios (Valor total 15) C () : Se verifican afirmativa o parcialmente 2 de 4 criterios (Valor total 10) D () : Se verifica afirmativa o parcialmente 1 de 4 criterios (Valor total 5) | En este sentido, si bien se presentó un objetivo no del todo claro, sí dio cuenta de esfuerzos y avances en la construcción de capacidades institucionales ya que el proceso de autodiagnóstico y verificación del mismo reflejó fortalecimiento en la materia. |
| | ¿El objetivo fue medible?: Si()/Parcialmente(X)/No() | | |
| | ¿Se pudieron conocer sus efectos?: Si()/Parcialmente(X)/No() | | |
| | ¿Se propició una cooperación institucional que fortaleciera dicho aspecto?: Si(X)/Parcialmente()/No() | | |
| 1.4 ¿El programa proyectó procesos de fortalecimiento de relaciones intergubernamentales federalistas? | ¿El objetivo fue claro?: Si(X)/Parcialmente()/No() | A(X) : Se verifican afirmativa o parcialmente 4 criterios (Valor total 20) B () : Se verifican afirmativa o parcialmente 3 de 4 criterios (Valor total 15) C () : Se verifican afirmativa o parcialmente 2 de 4 criterios (Valor total 10) D () : Se verifica afirmativa o parcialmente 1 de 4 criterios (Valor total 5) | Este elemento fue uno de los más sólidos ya que los objetivos y resultados de implementación del programa mostraron claramente la cooperación y resultados de la participación diversos actores e instituciones. |
| | ¿El objetivo fue medible?: Si(X)/Parcialmente()/No() | | |
| | ¿Se pudieron conocer sus efectos?: Si()/Parcialmente(X)/No() | | |
| | ¿Se propició una cooperación institucional que fortaleciera dicho aspecto?: Si(X)/Parcialmente()/No() | | |
| 1.5 ¿El programa fortaleció la planeación y gestión estratégica de los gobiernos municipales participantes? | ¿El objetivo fue claro?: Si(X)/Parcialmente()/No() | A () : Se verifican afirmativa o parcialmente 4 criterios (Valor total 20) B(X) : Se verifican afirmativa o parcialmente 3 de 4 criterios (Valor total 15) C () : Se verifican afirmativa o parcialmente 2 de 4 criterios (Valor total 10) D () : Se verifica afirmativa o parcialmente 1 de 4 criterios (Valor total 5) | Aunque existió claridad respecto a su objetivo e indicios de su desarrollo y evolución, para este elemento tampoco fue posible determinar sus impactos en la realidad municipal, cuando menos a nivel de la información emanada del programa. |
| | ¿El objetivo fue medible?: Si()/Parcialmente(X)/No() | | |
| | ¿Se pudieron conocer sus efectos?: Si()/Parcialmente()/No(X) | | |
| | ¿Se propició una cooperación institucional que fortaleciera dicho aspecto?: Si()/Parcialmente(X)/No() | | |
| Total de las categorías de evaluación: | | 80 | |
| Resultado: al finalizar la evaluación realice la sumatoria de las categorías evaluación y ponderación cualitativa (A, B, C y D), atendiendo al valor total asignado para cada una de ellas. | | | |

Fuente: elaboración propia.

Lista de verificación 4.2. Modulo 2: Dimensión de objetivos operativos-institucionales

| Nivel operativo meso: capacidad de lograr sus objetivos en su dimensión instrumental u operativa. | | | |
|--|---|---|--|
| Instrucción: seleccione la respuesta que mejor responda la pregunta planteada, considere los conocimientos y experiencias generados en la investigación del programa. | | | |
| Cuestionamiento de evaluación | Criterios de valor | Categorías de evaluación y ponderación cualitativa | Comentario calificador |
| 2.1 ¿Se construyó una agenda conceptual y operativamente capaz de impulsar y consolidar aspectos mínimos del desarrollo local? | ¿En el elemento, modelo o herramienta existió claridad de objetivos y conceptos?: Si()/Parcialmente(X)/No() ¿Fue operacional? ¿Contó con resultados claros e impactos medibles?: Si()/Parcialmente()/No(X) ¿El elemento, modelo o herramienta tuvo un carácter repetitivo? ¿Su aprendizaje fue acumulable?: Si(X)/Parcialmente()/No() ¿Fue sostenible y adaptable? ¿Fue siempre compatible con los recursos y capacidades de quien lo aplicó?: Si()/Parcialmente()/No(X) | A(): Se verifican afirmativa o parcialmente 4 criterios (Valor total 20) B(): Se verifican afirmativa o parcialmente 3 de 4 criterios (Valor total 15) C(X): Se verifican afirmativa o parcialmente 2 de 4 criterios (Valor total 10) D(): Se verifica afirmativa o parcialmente 1 de 4 criterios (Valor total 5) | Se considera que existió falta de claridad en los conceptos abordados por la agenda, asimismo, faltó claridad en sus resultados y sus impactos no son contrastables a nivel de otros conjuntos de indicadores. Finalmente, de manera general, su aplicación no siempre fue compatible ya que no se realizó una distinción entre municipios rurales y urbanos, los cuales cuentan con distintas capacidades y recursos. |
| 2.2 ¿El modelo metodológico fue pertinente para dar cuenta de las condiciones locales y priorizar u orientar acciones de política pública? | ¿En el elemento, modelo o herramienta existió claridad de objetivos y conceptos?: Si()/Parcialmente()/No(X) ¿Fue operacional? ¿Contó con resultados claros e impactos medibles?: Si()/Parcialmente(X)/No() ¿El elemento, modelo o herramienta tuvo un carácter repetitivo? ¿Su aprendizaje fue acumulable?: Si(X)/Parcialmente()/No() ¿Fue sostenible y adaptable? ¿Fue siempre compatible con los recursos y capacidades de quien lo aplicó?: Si()/Parcialmente(X)/No() | A(): Se verifican afirmativa o parcialmente 4 criterios (Valor total 20) B(X): Se verifican afirmativa o parcialmente 3 de 4 criterios (Valor total 15) C(): Se verifican afirmativa o parcialmente 2 de 4 criterios (Valor total 10) D(): Se verifica afirmativa o parcialmente 1 de 4 criterios (Valor total 5) | Se presentó falta de claridad en muchos de los conceptos abordados en la metodología, aunque los resultados e impactos del autodiagnóstico fueron medibles y su carácter claramente es de aprendizaje acumulable, aunque nuevamente, su adaptación a distintos actores es poco clara. |
| 2.3 ¿El programa se constituyó como un sistema de implementación, coordinación y orientación de procesos de planeación estratégica municipal? | ¿En el elemento, modelo o herramienta existió claridad de objetivos y conceptos?: Si()/Parcialmente(X)/No() ¿Fue operacional? ¿Contó con resultados claros e impactos medibles?: Si(X)/Parcialmente()/No() ¿El elemento, modelo o herramienta tuvo un carácter repetitivo? ¿Su aprendizaje fue acumulable?: Si(X)/Parcialmente()/No() ¿Fue sostenible y adaptable? ¿Fue siempre compatible con los recursos y capacidades de quien lo aplicó?: Si()/Parcialmente(X)/No() | A(X): Se verifican afirmativa o parcialmente 4 criterios (Valor total 20) B(): Se verifican afirmativa o parcialmente 3 de 4 criterios (Valor total 15) C(): Se verifican afirmativa o parcialmente 2 de 4 criterios (Valor total 10) D(): Se verifica afirmativa o parcialmente 1 de 4 criterios (Valor total 5) | Se presentó de manera parcial claridad en los objetivos y conceptos sobre planeación estratégica, aunque fue posible identificar resultados e impactos de estos en el proceso de autodiagnóstico y verificación. |
| 2.4 ¿La arquitectura y normatividad institucional se consideran adecuados para la promoción, articulación de los actores involucrados y el logro de los objetivos planteados? | ¿Existió un marco normativo con claridad para definir y distribuir funciones?: Si()/Parcialmente()/No(X) ¿El marco normativo fue adecuado para generar corresponsabilidad institucional?: Si()/Parcialmente(X)/No() | A(): Se verifican afirmativa o parcialmente los 2 criterios (Valor total 20) B(X): Se verifica afirmativa o parcialmente 1 de 2 criterios (Valor total 10) | No existió claridad sobre un marco normativo específico de la operación y distribución de funciones del programa, aunque a nivel de los documentos operacionales del programa se estableció la corresponsabilidad de los actores participantes. |
| 2.5 ¿Los recursos institucionales se consideran adecuados para la promoción, articulación de los actores involucrados y el logro de los objetivos planteados? | ¿Se contó con recursos (presupuestales, materiales, humanos), adecuados y suficientes para desempeñar las funciones asignadas?: Si()/Parcialmente(X)/No() ¿Existió corresponsabilidad en la asignación de los recursos (presupuestales, materiales, humanos), para desempeñar las funciones?: Si(X)/Parcialmente()/No() | A(X): Se verifican afirmativa o parcialmente los 2 criterios (Valor total 20) B(): Se verifica afirmativa o parcialmente 1 de 2 criterios (Valor total 10) | Se considera que los recursos fueron parcialmente adecuados considerando la contribución de todos los actores ya que el programa no contó con un presupuesto específico asignado, por esa misma condición se establece la existencia de corresponsabilidad. |
| Total de las categorías de evaluación: | | 75 | |
| Resultado: al finalizar la evaluación realice la sumatoria de las categorías evaluación y ponderación cualitativa (A, B, C y D), (A, B), atendiendo al valor total asignado para cada una de ellas. | | | |

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, como parte misma de la instrumentación del análisis, y para efectos meramente expositivos, o bien, de reflejar los resultados de la evaluación realizada a través de la lista de verificación, las derivaciones numéricas extraídas de los criterios ponderados de la lista de verificación fueron integrados y procesados en una matriz a fin de obtener totales porcentuales por cada objetivo componente y módulo de evaluación, como se aprecia en la Tabla 4.10.:

Tabla 4.10. Matriz de integración de resultados de evaluación

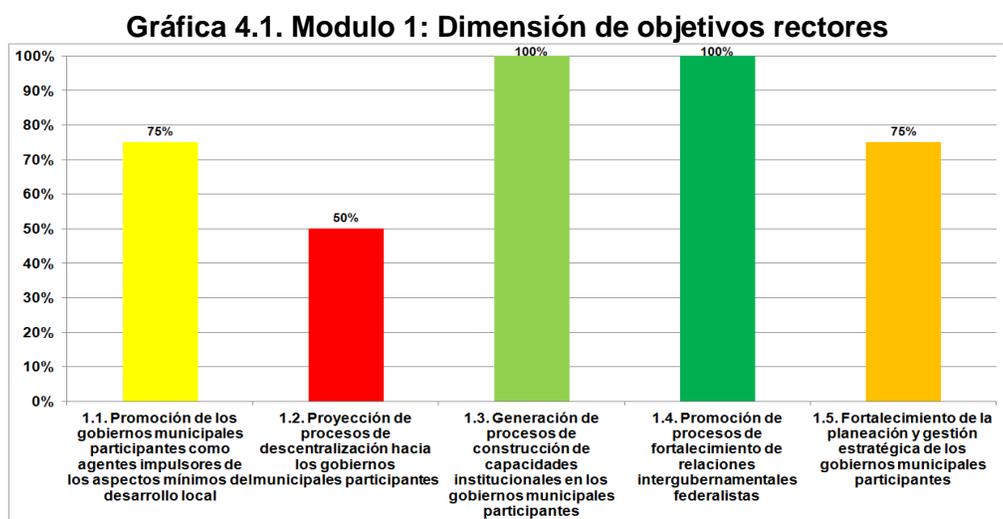
| Modulo 1: Dimensión de objetivos rectores | | | | |
|---|--|--|---|--|
| Objetivo componente | Resultado de evaluación ponderada: sumatoria de criterios | Peso relativo del objetivo componente | Resultado porcentual: Evaluación ponderada/Peso relativo*100 | Resultado total: sumatoria de resultado porcentual/escala total*100 |
| 1.1. Promoción de los gobiernos municipales participantes como agentes impulsores de los aspectos mínimos del desarrollo local | 15 | 20% | 75% | 80% |
| 1.2. Proyección de procesos de descentralización hacia los gobiernos municipales participantes | 10 | 20% | 50% | |
| 1.3. Generación de procesos de construcción de capacidades institucionales en los gobiernos municipales participantes | 20 | 20% | 100% | |
| 1.4. Promoción de procesos de fortalecimiento de relaciones intergubernamentales federalistas | 20 | 20% | 100% | |
| 1.5. Fortalecimiento de la planeación y gestión estratégica de los gobiernos municipales participantes | 15 | 20% | 75% | |
| Modulo 2: Dimensión de objetivos operativos-institucionales | | | | |
| 2.1. Construcción de una agenda conceptual y operativamente capaz de impulsar y consolidar aspectos mínimos del desarrollo local | 10 | 20% | 50% | 75% |
| 2.2. Modelo metodológico de autodiagnóstico pertinente para dar cuenta de las condiciones locales y priorizar u orientar acciones de política pública | 15 | 20% | 75% | |
| 2.3. Programa constituido como un sistema de implementación, coordinación y orientación de procesos de planeación estratégica municipal | 20 | 20% | 100% | |
| 2.4. Arquitectura y normatividad institucional adecuados para la promoción, articulación de los actores involucrados y el logro de los objetivos planteados | 10 | 20% | 50% | |
| 2.5. Recursos institucionales adecuados para la promoción, articulación de los actores involucrados y el logro de los objetivos planteados | 20 | 20% | 100% | |

Fuente: elaboración propia.

En virtud de ello, fue posible expresar gráficamente los resultados componentes de los módulos de análisis de la lista de evaluación del programa ADLL, con ello dar cuenta cualitativamente de sus fortalezas y debilidades, y apoyar la generación de juicios de valor y recomendaciones como la etapa final del proceso de evaluación propuesto.

Bajo tal contexto, fue posible establecer las principales fortalezas del módulo 1, “Dimensión de objetivos rectores”, que atendió a la capacidad del programa para abordar los grandes temas o problemas establecidos a nivel estratégico. Así, los objetivos componentes enfocados a la generación de procesos de construcción de capacidades institucionales municipales (componente 1.3.), así como la

promoción de procesos de fortalecimiento de relaciones intergubernamentales federalistas (componente 1.4.), mostraron las mejores calificaciones de evaluación, esto debido a la posible incidencia en la materia de capacidades institucionales producto de la aplicación del proceso de autodiagnóstico y verificación, así como por la participación y cooperación de los actores mostrada en la implementación y desarrollo del programa, Gráfica 4.1.:



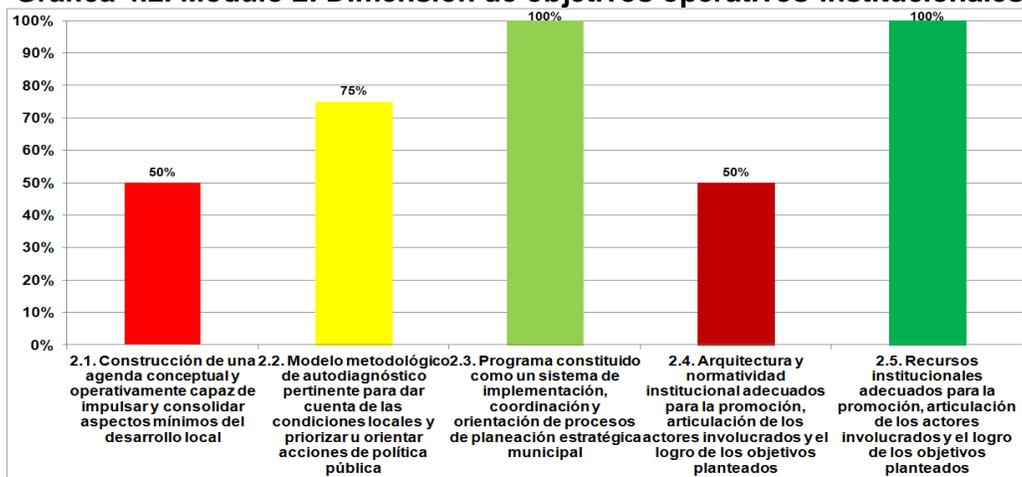
Fuente: elaboración propia.

En el plano de las principales áreas de atención del módulo 1 se expusieron los objetivos componentes enfocados a la promoción de los gobiernos municipales como agentes impulsores de los aspectos mínimos del desarrollo local (componente 1.1.), la proyección de procesos de descentralización hacia ellos (componente 1.2.), así como el fortalecimiento de la planeación y gestión estratégica en éstos (componente 1.5.), ver Gráfica 4.1. Estas áreas de atención se presentaron debido a que las calificaciones asignadas en la evaluación dieron cuenta de posibles debilidades en la capacidad del programa, y la información emanada de éste, de medir o reflejar los efectos e impactos de su implementación en la realidad del desarrollo municipal, condición que se replicó en las áreas de la descentralización y planeación y gestión estratégica, esto al no existir posibilidad de identificar en la realidad municipal, y a través de la información del propio programa, procesos de descentralización de recursos o funciones estables así como precisar qué aspectos de la planeación y gestión estratégica fueron

fortalecidos y cómo éstos se articularon en acciones públicas concretas en la realidad municipal, ver Gráfica 4.1.

Ahora bien, por su parte el módulo 2, “Dimensión de objetivos operativos-institucionales”, que atendió la capacidad del programa para lograr sus objetivos en la dimensión instrumental u operativa, reflejó sus mayores calificaciones de evaluación en los objetivos componentes enfocados a la capacidad del programa para constituirse como un sistema de implementación, coordinación y orientación de procesos de planeación estratégica (componente 2.3), así como la consideración de recursos institucionales adecuados para la promoción, articulación y logro de los objetivos planteados (componente 2.5), ver Gráfica 4.2. Esto se estableció así, ya las calificaciones asignadas dieron cuenta de claridad en objetivos y conceptos, y fue posible identificar en el autodiagnóstico, y su verificación, dinámicas que podrían dar cuenta de procesos de planeación estratégica, asimismo, se consideró que los recursos del programa fueron adecuados aunque ello atendiendo a la contribución y corresponsabilidad de los actores participantes, y no solo a los recursos propios del instituto, Gráfica 4.2.:

Gráfica 4.2. Modulo 2: Dimensión de objetivos operativos-institucionales



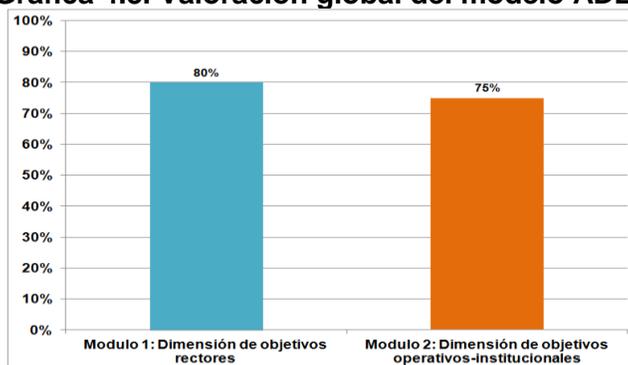
Fuente: elaboración propia.

En el plano de las principales áreas de atención del módulo 2 se presentaron los objetivos componentes enfocados a la construcción de una agenda conceptual y operativamente capaz de impulsar y consolidar aspectos mínimos del desarrollo local (componente 2.1), la pertinencia del método de autodiagnóstico para reflejar

condiciones locales y orientar acciones públicas (componente 2.2), así como la suficiencia del diseño y normatividad institucional para articular a los actores involucrados (componente 2.4), ver Gráfica 4.2. Estas áreas de atención se presentaron ya que las calificaciones asignadas en la evaluación dieron muestra de posibles debilidades originadas por faltas de claridad en conceptos abordados, debilidad metodológica para contrastar resultados e impactos con información de la realidad municipal o conjuntos de indicadores, posibles incompatibilidades de implementación, al no considerarse la heterogeneidad de capacidades municipales, así como la falta de un marco normativo específico y vinculante de actores y acciones de política pública, ver Gráfica 4.2.

El anterior contexto permitió resaltar y valorar de manera global, por módulo de evaluación, las aportaciones y posibles limitaciones del modelo ADLL, Gráfica 4.3., y Esquema 4.3.:

Gráfica 4.3. Valoración global del modelo ADLL



Fuente: elaboración propia.

Esquema 4.3. Aportaciones y limitaciones del modelo ADLL



Fuente: elaboración propia.

Esta valoración global permitió resaltar, en el plano de las aportaciones del modelo ADLL, que éste se constituyó como una relevante contribución para las estrategias descentralizadoras, esto al ser proyectado desde la identificación y atención de necesidades y problemas en el ámbito local y en el marco de los cuadrantes de desarrollo establecidos, así, la propuesta partió del reconocimiento del inherente potencial y necesidad de fortalecimiento de los gobiernos municipales, y con ello, del propio federalismo Mexicano al pretender generar un marco de división de funciones de carácter subsidiario y compartido, por tanto, de acciones públicas de carácter intergubernamental y cooperativo. En este último sentido, se destacó que la participación e interacción de los actores en la implementación del programa permitió generar un proceso de construcción, configuración y fortalecimiento de relaciones intergubernamentales, mediante lo cual se resaltó el papel local en la composición estatal y su importancia para lograr mejores equilibrios federalistas y orientaciones de las acciones públicas en su conjunto. Finalmente, el modelo presentó un impulso de innovación al generar instrumentos de intervención que posicionaron a la evaluación y autodiagnóstico como elementos metodológicos básicos de la implementación de estrategias descentralizadoras y orientación de acciones públicas, así, se creó un marco de parámetros y valores de referencia de visión internacional, al estar enmarcados en esfuerzos mundiales de desarrollo, con los cuales es posible mejorar las prácticas y capacidad de los gobiernos municipales para impulsar las acciones desde lo local.

Respecto a las limitaciones del modelo es importante resaltar, a nivel del diseño, la existencia de indicadores imprecisos por su generalidad, ambigüedad conceptual o muy diversos parámetros de medición, condición que, a nivel de sus resultados generó un déficit de información verificable que pudo incidir en la capacidad de análisis de los impactos del programa en la realidad municipal, así, la información generada por el autodiagnóstico y verificación no se alineó a otros conjuntos o sistemas de indicadores actualizados que permitieran contrastar, de manera empírica o verificable, los impactos o avances en los cuadrantes de desarrollo establecidos, a lo que se sumó una falta de distinción o consideración metodológica de la heterogeneidad municipal ya que no se distinguieron tipologías

municipales y la diversidad de capacidades de éstas, lo que posiblemente incidió en el nivel de configuración, adaptabilidad e implementación del programa y sus resultados de desarrollo. Otro punto a señalar del modelo se posicionó en el hecho de que el único orden de gobierno evaluado fue el municipal, claramente el programa se enfocó y partió del potencial del orden local, sin embargo, en los resultados del mismo influyó la sinergia entre los distintos órdenes de gobierno, considerando esto, el modelo no asignó una evaluación o diagnóstico de las condiciones, aportaciones o papel que desempeñaron esos actores fuera de la esfera de influencia del modelo ADLL, y adicionalmente en ese contexto, pareció asumirse una racionalidad en la que sus acciones, recursos y políticas públicas se encontraban alineados o coordinados. Finalmente, es posible señalar debilidades institucionales del INAFED en términos de capacidades normativas y presupuestales que dotaran al instituto de una consolidada capacidad de control, coordinación y orientación de los participantes.

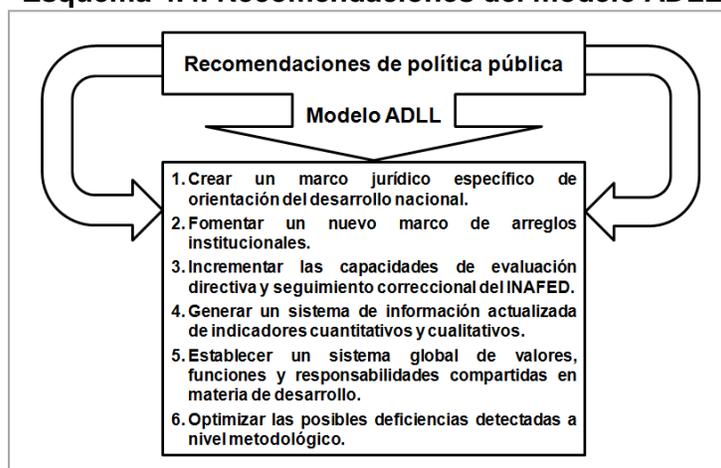
4.3.1. Valoración de hipótesis de trabajo y recomendaciones de política pública

El análisis del programa ADLL, bajo el enfoque de la evaluación de programas de política pública, permitió generar un proceso de análisis que partió de una estructura lógica articulada por la hipótesis de trabajo⁵¹⁵ sustentada. En este contexto, fue preciso señalar que a partir de la metodología desarrollada, y los resultantes juicios de valor sobre las aportaciones y limitaciones del modelo ADLL, fue posible enunciar que el programa se constituyó como una herramienta capaz de impulsar y fortalecer la planeación y gestión de aspectos mínimos del desarrollo local, al enunciar esto no se dejan de advertir las limitantes y puntos de atención que el modelo presentó en diversas áreas pero, a pesar de ello y

⁵¹⁵ Misma que enuncia: "Mediante la implementación del programa Agenda Desde lo Local (Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local), se fortalece la planeación y gestión desde el gobierno municipal porque permite impulsar los aspectos mínimos del desarrollo local".

adoptando una postura de defensa valorativa del modelo (Greene, 1997),⁵¹⁶ se consideró que éste se constituyó como una propuesta metodológica de relevancia al ser capaz de detectar áreas de oportunidad estratégicas de la administración pública de los gobiernos municipales, establecer nuevos patrones para el diseño de sus gestiones y, con base en ello, generar un marco de acción capaz de inducir el fortalecimiento de sus capacidades y relaciones de coordinación gubernamental generando una simbiosis de niveles de gobierno y acciones públicas orientadas al impulso del desarrollo local y sus aspectos mínimos. En tal contexto, y frente a las aseveraciones presentadas y limitaciones advertidas, fue importante extraer y proyectar recomendaciones sobre el panorama expuesto, así, fue posible establecer de manera general algunas recomendaciones para potenciar el modelo ADLL y el logro de sus objetivos, Esquema 4.4.:

Esquema 4.4. Recomendaciones del modelo ADLL



Fuente: elaboración propia.

Estas propuestas partieron, en primera instancia, de la importancia para el modelo ADLL, y el propio Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal como organismo garante e impulsor de las relaciones intergubernamentales con carácter subsidiario y el impulso del desarrollo a nivel federal, de crear un marco jurídico específico de orientación de acciones nacionales, no solo del orden federal

⁵¹⁶ Asimismo, señala la citada autora: "Cuando "defensa" se entiende como ausencia de neutralidad en términos de valores y como presencia de un compromiso de valores en particular —constituido en parte por ideales regulativos metodológicos—, entonces se reconoce la defensa como dimensión inevitable de la investigación evaluativa." (Greene, 1997:117).

o interno del programa, enfocado a fomentar un nuevo marco de arreglos institucionales en el cual los órdenes de gobierno trabajen con independencia, pero bajo principios nacionales, o bien, bajo lineamientos generales de gestión pública que permitan orientar de manera conjunta acciones y resultados, a fin de abarcar los factores multidimensionales del desarrollo local y nacional e incentivar de manera clara y coordinada su promoción. En tal contexto, se consideró importante incrementar las capacidades de evaluación directiva y seguimiento correccional del INAFED a fin de que éste fuera capaz de analizar y evaluar el desarrollo y operación del programa detectando sus dificultades, debilidades, y proponiendo ajustes estratégicos para consolidar y dar cuenta real de los logros alcanzados. Asimismo, sería muy relevante generar un sistema de información actualizada de indicadores cuantitativos y cualitativos precisos sobre variables sociales, institucionales, económicas y ambientales desagregadas a nivel municipal, estatal y federal, así como de los programas alineados y ejecutados a esos niveles con la finalidad de verificar impactos, generar acuerdos y crear políticas públicas de carácter nacional focalizando de la mejor manera tales acciones.

En tal contexto, sería trascendental establecer un sistema global de valores, funciones y responsabilidades compartidas que permitiera avanzar a la creación de un amplio esfuerzo de evaluación del desarrollo, o bien, de una estrategia nacional en la que cada orden de gobierno pudiera ser evaluado y asumiera compromisos sobre sus acciones y por los logros, o incumplimientos, detectados a causa de ellas.

Finalmente, se aprecia como una atención elemental la optimización de las posibles deficiencias detectadas al nivel metodológico del modelo, como son: 1. Generar definiciones claras de los elementos evaluados; 2. Desarrollar indicadores precisos y medibles empíricamente, por tanto, posibles de ser alineados con metas y contrastados con otros parámetros de evolución; 3. Definir criterios de evaluación detallados, con base en información disponible, y capaces de capturar de manera verificable problemas, demandas y necesidades; 4. Introducir tipologías municipales con el objeto de clasificar la participación de acuerdo a sus

características sociodemográficas, económicas, institucionales y ambientales, y poder, con base en ello, aplicar adaptaciones conceptuales, metodológicas, de implementación de intervenciones y canalización de recursos.

CONCLUSIONES

El análisis desarrollado por la investigación permitió destacar la relevancia teórica, metodológica y empírica en el fortalecimiento del papel de los gobiernos locales como un elemento esencial de las fórmulas y agendas del desarrollo humano en el contexto de las realidades económicas, sociales y ambientales que se despliegan en éste y los crecientes retos del mundo globalizado. En virtud de ello, rescatar la relevancia de los postulados de las agendas internacionales del desarrollo sostenible en el contexto del federalismo mexicano, y particularmente de los gobiernos locales, reconoció la importancia de promover instrumentos de diagnóstico y planeación de las condiciones necesarias para su impulso, así como la generación de propuestas metodológicas para su evaluación como modelos de política pública. Por lo anterior, se consideró relevante posicionar el análisis, en primera instancia, en los resultados de implementación del programa Agenda Desde lo Local (ADLL), como un programa capaz de impulsar la orientación hacia la planeación y gestión del desarrollo desde la esfera municipal, y en segundo plano, generando un análisis desde la óptica de la evaluación en el contexto del análisis de políticas públicas.

En función de lo anterior, el abordaje teórico y la aplicación de las propuestas metodológicas desarrolladas para el proceso de investigación, condujo a las siguientes reflexiones a modo de conclusión.

Reflexiones teóricas del proceso de investigación

El trabajo de la investigación permitió apreciar la importancia de la acción pública de los gobiernos locales como un factor esencial para el impulso del desarrollo sustentable, sin embargo el abordaje teórico también reflejó la complejidad multidimensional y conceptual implícita al establecimiento de las condiciones necesarias para conciliar, articular y coordinar los elementos del desarrollo sustentable con los fines y acciones de los gobiernos locales y demás actores involucrados en el proceso mismo del desarrollo.

Las acciones para la gestión del desarrollo desde la esfera local requieren de la arquitectura del sistema federal en su conjunto, especialmente de los gobiernos locales a través de procesos exitosos de descentralización en sus distintos órdenes, la construcción de capacidades institucionales y el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales (RIG), condiciones necesarias para configurar actores federalistas aptos de desplegar una acción pública que permita diseñar e implementar políticas capaces de cumplir sus atribuciones y competencias. Así, la investigación permitió profundizar la apreciación de los criterios teóricos y empíricos de las dinámicas, características y configuración de tales referentes conceptuales, así como sus relaciones, obstáculos y realidad en las instituciones municipales mexicanas.

En virtud de lo señalado, la propuesta metodológica de análisis de los resultados de implementación del programa, permitió enriquecer, a nivel teórico, la noción de los principios del desarrollo sostenible, así como las corrientes de la nueva gobernanza y la planeación estratégica con el fin de generar la claridad conceptual necesaria para comprender cabalmente el marco en el que se insertó y vinculó el programa Agenda Desde lo Local (ADLL), y con base en ello, generar el análisis capaz de capturar y traducir sus resultados como política pública en el periodo 2006-2013. Por su parte, la generación de una propuesta de evaluación cualitativa del programa, como modelo de política pública, permitió reconocer la amplitud temática e importancia de abordar el contexto y enfoque histórico, teórico, conceptual y metodológico de la evaluación de políticas públicas, ello a fin de apreciar su importancia en la generación de un examen valorativo o crítico capaz de formar una apreciación de los programas de política pública, por tanto, de sus capacidades, aportaciones y limitantes para cumplir sus funciones, elementos de gran importancia para estimar los argumentos e hipótesis de trabajo sustentados en el proceso de investigación, respecto al programa ADLL.

Observaciones al análisis de los resultados de implementación del programa ADLL

El análisis permitió apreciar, en su carácter cualitativo global, las áreas o aspectos en los que se presentaron las debilidades institucionales-estructurales del municipio para atender de manera óptima el desarrollo local, mismos que dan cuenta y se ven reflejados en indicadores de fuentes oficiales, y que permiten identificar aspectos como: alta dependencia de los recursos federales, debilidad administrativa en aspectos como reglamentación, estructura y profesionalización, problemas de corrupción insertos en las estructuras administrativas y falta de las Tecnologías de la Información y Comunicación para atender los retos que se presentan. El análisis de los resultados del programa ADLL se integró a partir de una metodología de análisis que permitiera cuantificar la información cualitativa derivada de la métrica de evaluación de los indicadores componentes de los cuadrantes de análisis de la ADLL. Ante ello, la metodología establecida se centró la generación de índices capaces de reflejar el grado de avance o desarrollo de los criterios mínimos necesarios establecidos por los cuadrantes del programa para fortalecer e impulsar el desarrollo desde lo local, e identificar con base en ello, las áreas de rezago o atención en función de los valores obtenidos.

A través del análisis generado, fue posible precisar las dinámicas de la aplicación del programa, así como generar una valoración que permitió detectar el grado de la participación y evaluación de resultados de los cuadrantes de análisis para los municipios participantes en el programa ADLL. Se identificó en el análisis que con los esquemas de implementación y diagnósticos de la ADLL, se incidieron al interior de la administración pública municipal aspectos relacionados con el fortalecimiento de la planeación del desarrollo municipal, así como las necesidades de vincular el quehacer municipal con los programas estatales y federales para atender problemáticas locales.

Por otra parte, la evaluación de los índices de desarrollo mostró un panorama diferenciado de fortalezas y debilidades en el comportamiento de evaluación de resultados para los distintos cuadrantes y años de implementación. En este contexto, la valoración de los índices reflejó tendencias claras de fortalezas en los

grados de avance de las temáticas referentes al desarrollo económico e institucional, así como mayores deficiencias en los aspectos concernientes al desarrollo social y ambiental. Asimismo, se presentaron agregados estatales que también dieron cuenta de comportamientos y tendencias de fortaleza y debilidad, variaciones indicativas de que el programa ADLL fue capaz de consolidar sus procesos de verificación, generar una imagen de la realidad municipal al indagar el estado y dinámica de los indicadores de análisis, y propiciar con base en ello, incidencias en la realidad municipal a través de procesos de atención o mejora emanados de los tableros de control, información de gran importancia para las instancias municipales y estatales encargadas de implementar políticas de desarrollo en sus distintas dimensiones.

Reflexiones al análisis de evaluación del programa ADLL como modelo de política pública

La evaluación del modelo ADLL como programa de política pública se integró a partir de un proceso de análisis que permitiera proyectar valoraciones derivadas de la instrumentación de un sistema de calificación de criterios sobre los objetivos rectores y operativos-institucionales precisados. Por ello se integró, con base en las posturas académicas analizadas, un modelo de evaluación que se conformó sobre la definición o precisión de los niveles de análisis y objetivos, estructura, enfoque de análisis y criterios de valor, conjunto que fue instrumentado metodológicamente a través de una lista de verificación que permitió avanzar al establecimiento de juicios sobre sus aportaciones y limitantes para, con ello, avanzar a la valoración de la hipótesis de trabajo y recomendaciones del modelo de política ADLL..

En virtud de lo anterior, fue posible proyectar o reflejar cualitativamente las áreas de fortaleza y limitación del modelo ADLL, así, se precisó que a través de la metodología desarrollada fue posible destacar en el área de sus objetivos rectores,⁵¹⁷ que el modelo ADLL, como programa de política pública, presentó sus principales fortalezas en la orientación, generación y fortalecimiento de procesos

⁵¹⁷ El área del cumplimiento de sus fines estructurales o aquellos grandes temas estratégicos municipales que le dan origen y justificación al programa ADLL.

de construcción de capacidades municipales y relaciones intergubernamentales federalistas, mientras que en el área de sus objetivos operativos e institucionales, aquellos que dan cuenta de la capacidad operativa para lograr sus objetivos, se ubicaron en su capacidad de constituirse como un sistema de implementación, coordinación y orientación de procesos de planeación estratégica y la consideración de recursos institucionales para su promoción e implementación. Así, se valoró globalmente que el programa ADLL contribuyó a las estrategias descentralizadoras como una propuesta de evaluación capaz de impulsar y fortalecer el federalismo y las relaciones intergubernamentales (RIG), con un enfoque de desarrollo local alineado a los principales objetivos internacionales en la materia.

Por otra parte, fue posible señalar que el programa presentó sus principales limitaciones, en el área de sus objetivos rectores, en lo referente a la proyección y fortalecimiento de procesos de descentralización, planeación, gestión estratégica, y promoción de las instituciones municipales como agentes promotores de aspectos mínimos del desarrollo local, mientras que en el área sus objetivos operativos e institucionales, se identificaron aspectos de limitación sobre la capacidad de construir una agenda capaz de impulsar y consolidar, conceptual y operativamente, aspectos mínimos del desarrollo local, la capacidad del método de autodiagnóstico para reflejar condiciones locales reales y orientar acciones en tal sentido, así como insuficiencias en el diseño y normatividad institucional para articular a los actores participantes.

Por ello, se calificó de manera global que la propuesta ADLL adoleció de insuficiencias, principalmente en el orden de generar información verificable en sentido de sus impactos en la realidad y dinámicas del desarrollo local e imprecisiones metodológicas, una evaluación exclusiva sobre el orden local sin considerar su heterogeneidad y demás actores que interactúan y participan con éste, así como debilidades de carácter normativo.

Aportaciones y áreas de atención del programa ADLL

Con base en la investigación y valoración global desarrollada sobre los resultados de implementación y evaluación del modelo ADLL, fue posible señalar que el programa representó una propuesta capaz de impulsar y fortalecer la planeación y gestión de aspectos mínimos del desarrollo local, con ello se resaltó que, reconociendo sus limitaciones, el programa ADLL representó una propuesta de política pública nacional de gran importancia para contribuir a las estrategias descentralizadoras, y con ello, revertir las históricas tendencias centralizadoras del federalismo mexicano así como las resistencias políticas, institucionales y burocráticas que se enfrentan en la generación de acciones públicas coordinadas. Así, a través del establecimiento de objetivos y metodologías de trabajo con un enfoque descentralizador cooperativo y democrático, respetuoso de las esferas de competencia de los órdenes de gobierno, fue posible vincular a los actores implicados en el proceso para la construcción de verdaderas relaciones intergubernamentales.

En tal contexto, es evidente que la iniciativa ADLL presentó un esfuerzo de innovación en la gestión pública, en el marco de la insuficiencia de metodologías sólidas y claras para el fortalecimiento de las RIG federalistas para el desarrollo municipal. El programa presentó un importante precedente en las tareas de autodiagnóstico municipal para la atención de las estructuras institucionales, la detección y atención de necesidades para impulsar la acción pública local, así como el impulso del desarrollo a través de la articulación y construcción de un nuevo modelo de RIG con el fin de reducir el centralismo, y su carácter monolítico aún prevaleciente. Por tanto, la virtud o elemento diferenciador del programa ADLL se centró en propiciar la participación de los actores clave para la articulación e impulso del desarrollo a través de la planeación y coordinación intergubernamental, escenario en el que el municipio es reconocido como un elemento preponderante para la estructura estatal y el impulso coordinado del desarrollo.

Sin embargo debe señalarse que, como mostró la evaluación desarrollada, la propuesta del programa ADLL también enfrentó retos o limitaciones difíciles de

reflejar en el análisis desarrollado, como pudieran ser las condiciones e impactos reales de los procesos de descentralización y de las RIG, las heterogeneidades de las distintas tipologías municipales existentes en el país, una evaluación centrada solo en el orden municipal y no en el conjunto de los actores implicados en el proceso, gobierno federal y gobiernos estatales, así como áreas de atención metodológica.

A pesar de lo anterior, la propuesta del programa ADLL representó una importante contribución para la definición de los objetivos, metodologías y parámetros necesarios para la detección de las particularidades y áreas de atención al interior de los gobiernos locales, así como para propiciar nuevas prácticas y valores para la generación de un esfuerzo cooperativo entre los actores implicados en los procesos de planeación y orientación del desarrollo.

En este sentido, el análisis e integraciones metodológicas desarrolladas permitieron resaltar el funcionamiento e importancia de generar sistemas de análisis y evaluación capaces de agrupar, interpretar y dar seguimiento a los componentes y resultados generales del programa ADLL en su periodo de implementación, así como emprender evaluaciones sistemáticas sobre su diseño, objetivos, componentes y capacidades como modelo de política pública. Tales resultados y elementos son de gran importancia ante las limitaciones de información empírica y la necesidad de generar puntos de referencia sobre las condiciones, capacidades y acciones de los gobiernos locales en México y la construcción de mecanismos eficientes, viables y capaces de incidir endógenamente en su fortalecimiento y el logro de sus objetivos en la agenda de desarrollo propuesta.

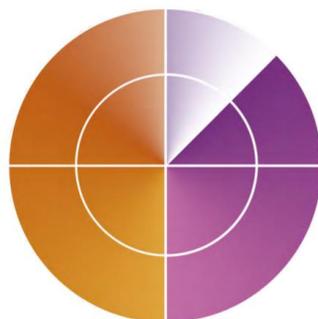
Tales argumentos no descartan la necesidad de generar ejercicios de investigación y evaluación más específicos o exhaustivos, a nivel empírico, respecto a la materialización de su implementación, así como la existencia de limitaciones emanadas de las características de los insumos de análisis resultantes del programa ADLL en su aplicación en los estados y municipios de México en el periodo 2006-2013. Sin embargo se sustenta que, a pesar de la existencia de las limitaciones señaladas, la investigación desarrollada y su

respaldo metodológico, tanto en el plano del análisis de resultados, así como de evaluación, fueron capaces de identificar y operar instrumentos de análisis aplicables y replicables, lo que posibilitó la exploración de las características del objeto de estudio y la generación de resultados y juicios válidos, capaces de destacar las dinámicas y tendencias de implementación, así como sus fortalezas y limitaciones, representando por ello una aportación en la línea de comprensión y evaluación conceptual y metodológicamente integral para la consolidación de instrumentos del desarrollo que posibiliten el diagnóstico, evaluación y seguimiento de las condiciones mínimas necesarias para el impulso del desarrollo desde lo local.

Expectativas y riesgos

La investigación desarrollada permitió apreciar la dinámica de consolidación y evolución histórica del programa ADLL, así como el desarrollo de su implementación desde el año 2006 hasta su culminación en 2013, es posible apreciar su relevancia metodológica e instrumental en el contexto de los esfuerzos para impulsar el desarrollo a través del reconocimiento del potencial e inclusión participativa del orden local en el marco de un federalismo cooperativo y subsidiario capaz de impulsar procesos de descentralización y desarrollo de capacidades institucionales para el logro de los objetivos del desarrollo, esencias aportadas por el programa ADLL que siguen vigentes al trascender éste al programa Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM):

PROGRAMA
AGENDA PARA EL DESARROLLO
MUNICIPAL



Fuente: retomada de INAFED (2017).

El programa ADM centra sus objetivos en el fortalecimiento de las capacidades institucionales municipales con el objeto de orientar a los gobiernos municipales a la construcción de una administración pública eficaz a nivel de sus gestiones internas y el desempeño de las funciones asignadas constitucionalmente y contribuir, a través de ese esquema, al impulso del desarrollo local y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (INAFED, 2016, 2017). En ese contexto, la ADM busca alcanzar el desarrollo sostenible con un enfoque municipalista por lo que ha adoptado los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS),⁵¹⁸ de la Agenda de Desarrollo 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU):



Fuente: retomada de UIB-ONU.

La Agenda se establece como un plan de acción de 15 años constituido como una alianza mundial para el desarrollo sostenible a través del impulso de la economía, la sociedad y el ambiente como dimensiones necesarias para el desarrollo de las

⁵¹⁸ Estos objetivos son: 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo; 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos en todas las edades; 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas y todos; 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas; 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todas y todos; 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todas y todos; 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas y todos; 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación; 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos; 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático; 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos; 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad; 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas; 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible. (ONU, 2015).

personas, promocionando la paz, libertad, erradicación de la pobreza y la protección del planeta para alcanzarlo (ONU, 2015). Esta condición da cuenta del precedente establecido por la ADLL, destacando la importancia de desarrollar programas de política pública cuyos objetivos estén alineados a los compromisos mundiales en materia de desarrollo.

A pesar de lo anterior, no deben dejar de comentarse las amenazas que se ciernen sobre el reconocimiento del importante papel que juegan las sociedades, gobiernos y ámbitos locales en el desarrollo, esto considerando los claroscuros y deficiencias propios de los procesos descentralizadores en México (Cabrero et al., 1997; Cabrero, 1998, 2010), así como las recientes tendencias re-centralizadoras de las que dan cuenta los procesos de reformas jurídicas emprendidos en materia de seguridad pública, educación, política electoral, fiscal y energética (Malgouyres, 2014; Olmeda, 2014; Sánchez, B. y Rosas, 2015; Sánchez, B. 2015; Méndez, 2017; Olmeda y Armesto, 2017), mismas que impulsan el centralismo y amenazan, directa o indirectamente, los incipientes logros alcanzados en materia de funciones y recursos asignados a los ámbitos de gobierno subnacionales y locales, y por tanto, a su autonomía y el desarrollo de sus agendas de política pública.

Señalando lo anterior no se pretende desconocer las muchas deficiencias existentes en los órdenes subnacionales y locales, y que impulsan en buena medida esos procesos reformistas re-centralizadores, sin embargo, se considera que la solución no se encuentra en el debilitamiento de las instituciones locales, sino en reconocer los ámbitos de acción, responsabilidades y deficiencias de los órdenes de gobierno, trabajar para fortalecerlos y hacerlos capaces de afrontar, en conjunto con los distintos actores y sectores, los grandes retos y problemas que aquejan a México y a muchas sociedades del mundo, y que limitan su capacidad de desarrollo social, económico y político, como son la desigualdad, la inseguridad e impunidad, la corrupción, falta de transparencia y la degradación del medio ambiente.

ANEXOS

ANEXO 1

ESQUEMA DE ASOCIACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LAS ÁREAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR CUADRANTE



Fuente: INAFED (2012:44).

ANEXO 2 CUADRANTES DEL PROGRAMA AGENDA DESDE LO LOCAL



Fuente: INAFED (2012:24).

CUADRANTE 1. DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO

Objetivo del cuadrante

El desarrollo institucional comprende todas aquellas acciones encaminadas a fortalecer la gestión pública municipal, lo cual comprende todos los recursos a su alcance con base en un marco normativo que le garantice su adecuado desempeño y la prevalencia del estado de derecho.

El objetivo del cuadrante es que la administración municipal cuente con un grado de organización mínimo y procedimientos básicos para su gestión. De tal forma que el municipio pueda definir la estructura de la administración pública municipal con áreas, funciones y personal requeridos para atender sus responsabilidades. Permitiendo administrar sus recursos financieros con mayor claridad; utilizando las tecnologías de la información para mejorar la prestación de los servicios municipales; transparentando las acciones de los servidores públicos municipales; asumiendo una planeación estratégicamente que incremente a largo plazo la solución de las principales carencias locales; y, garantizando a la población el acceso a los órganos de procuración de justicia.

| Indicador | Objetivo |
|---|---|
| 1.1. Municipio responsable de su administración financiera. | Incentivar la autonomía financiera que le permita una sana administración de sus ingresos y gastos. Los ingresos propios crecen en términos reales y hay un sistema integrado de planificación financiera. |
| 1.2. Municipio responsable de la seguridad pública. | Contribuir a la atención de la problemática de la seguridad pública, con base en la capacitación y equipamiento de los elementos de seguridad pública municipales. |
| 1.3. Municipio promotor de la protección civil. | Coordinar la protección civil municipal que garantice la atención inmediata a la población en caso de una contingencia o desastre natural. |
| 1.4. Municipio jurídicamente | Contar con la reglamentación básica, que esté vigente, y se actualice |

| | |
|--|--|
| ordenado. | periódicamente. |
| 1.5. Municipio con vigencia del estado de derecho. | Garantizar a la población el acceso a las instancias de procuración de justicia así como los mecanismos de control de la legalidad. |
| 1.6. Municipio transparente. | Garantizar el acceso a la población a la información pública generada por el gobierno municipal. |
| 1.7. Municipio promotor de la participación ciudadana. | Promover la participación ciudadana mediante mecanismos de consulta relacionados con las acciones de gobierno. |
| 1.8. Municipio asociado y vinculado. | Desarrollar acciones de coordinación y vinculación con otros órdenes de gobierno, instituciones educativas, organizaciones de la sociedad civil, la iniciativa privada u otros para impulsar programas y acciones que beneficien al municipio. |
| 1.9. Municipio planeado y organizado. | Contar con un sistema de planeación y evaluación, a partir del Plan Municipal de Desarrollo, con base en una adecuada estructura organizacional y clima laboral. |
| 1.10. Municipio promotor de la profesionalización de sus funcionarios. | Establecer un mecanismo que garantice la profesionalización de los funcionarios públicos municipales, que contemple la contratación, la capacitación, la evaluación, la promoción y reconocimiento, con base en criterios de igualdad y no discriminación. |
| 1.11. Municipio tecnificado y con internet. | Hacer uso de las tecnologías informáticas para prestar servicios automatizados a la población. |

Fuente: elaboración propia con base en INAFED (2012:65-66).

CUADRANTE 2. DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE

Objetivo del cuadrante

Los municipios tienen un papel relevante en materia de desarrollo económico, por lo que una de sus prioridades debe ser crear las condiciones para contribuir a la generación de riqueza, por lo que el objetivo del cuadrante es identificar las principales variables económicas que inciden en el desarrollo sostenido de los sectores del municipio, y llevar a cabo las acciones necesarias para su impulso, con énfasis en aquellos rubros que son prioridad para detonar el crecimiento económico, como son el empleo y el turismo, así como en los sectores agropecuario, industrial y comercial.

| Indicador | Objetivo |
|---|---|
| 2.1. Municipio innovador de alternativas económicas | Promover acciones que permitan el desarrollo de actividades económicas alternas, con base en los recursos disponibles y las potencialidades identificadas. |
| 2.2. Municipio promotor de las vocaciones productivas | Identificar las principales actividades económicas del municipio para su adecuada promoción mediante la inversión y transferencia tecnológica al sector social. |
| 2.3. Municipio responsable de promover el abasto de artículos básicos | Garantizar el abasto y acceso inmediato de artículos básicos para la población del municipio. |
| 2.4. Municipio promotor de la capacitación para el empleo local | Garantizar la existencia de programas de capacitación para que la población que lo requiera tenga las herramientas suficientes para auto emplearse o fortalecer sus capacidades en su empleo. |
| 2.5. Municipio promotor del turismo | Incentivar las actividades turísticas del municipio mediante programas, la atracción de inversiones y un adecuado marco regulatorio. |
| 2.6. Municipio comunicado interna y externamente | Vincular las localidades del municipio con la cabecera municipal para facilitar las transacciones económicas entre éstas. |
| 2.7. Municipio promotor del sector agropecuario | Fomentar el desarrollo de las actividades agropecuarias del municipio mediante la generación de programas y acciones específicas al sector. |
| 2.8. Municipio promotor de la industria, el comercio y los servicios | Incentivar las actividades industriales, de comercio y servicios mediante la mejora regulatoria y programas propios de estos sectores. |

Fuente: elaboración propia con base en INAFED (2012:109-110).

CUADRANTE 3. DESARROLLO SOCIAL INCLUYENTE

Objetivo del cuadrante

Aunado a las acciones que el municipio lleva a cabo para promover el desarrollo económico, éste no se puede vislumbrar si no se toman en consideración políticas encaminadas a promover la igualdad de las personas y al

desarrollo de sus capacidades. Por lo anterior, este cuadrante tiene como objetivo el promover acciones que permitan el desarrollo equitativo de la sociedad, con énfasis en aquellos sectores de la población vulnerables, personas con discapacidad, niños, adultos mayores, madres solteras, mujeres víctimas de violencia, grupos étnicos, personas con discapacidad, etc. Igualmente se busca que la población en general tenga acceso a los servicios básicos como educación, salud, agua potable, así como el acceso a espacios que fomenten la convivencia, como son espacios culturales y deportivos.

| Indicador | Objetivo |
|--|--|
| 3.1. Municipio responsable de la población socialmente en riesgo | Coordinar programas y acciones para la atención de grupos socialmente vulnerables a efecto de garantizar sus derechos y disminuir riesgos en materia de salud, seguridad pública y pobreza. |
| 3.2. Municipio responsable del combate a la pobreza | Contribuir a la atención de la población en condiciones de pobreza mediante programas y acciones que los vinculen con las actividades productivas o fomenten sus capacidades. |
| 3.3. Municipio promotor de la salud | Contribuir a la atención de la salud pública del municipio mediante programas para la disminución de los riesgos a la salud y actividades de difusión entre la población sobre salud reproductiva y nutrición. |
| 3.4. Municipio promotor de la calidad educativa a nivel básico | Contribuir a la promoción de la educación básica de calidad mediante el mantenimiento de las instalaciones educativas, programas y acciones específicas del sector. |
| 3.5. Municipio con vivienda digna | Promover la adquisición y mejora en las condiciones físicas de las viviendas del municipio. |
| 3.6. Municipio promotor de la igualdad entre mujeres y hombres | Coordinar programas y acciones que promuevan el trato igualitario a mujeres y hombres, así como la igualdad de oportunidades de desarrollo, con base fundamentalmente en sus capacidades. |
| 3.7. Municipio promotor del desarrollo de la juventud | Articular programas y políticas públicas para la atención de las necesidades específicas de los jóvenes con miras a la promoción de su desarrollo. |
| 3.8. Municipio promotor del deporte y la recreación | Garantizar la disponibilidad de infraestructura y espacios para la realización de actividades deportivas y lúdicas, así como coordinar programas para la realización de actividades físicas y recreativas. |
| 3.9. Municipio promotor de la cultura y el patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico | Preservar el patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico del municipio, así como la promoción de su patrimonio cultural y artístico. |
| 3.10. Municipio formador de ciudadanía | Impulsar entre la población el ejercicio democrático, mediante la difusión de sus derechos y obligaciones como ciudadanos. |
| 3.11. Municipio prestador de servicios públicos | Garantizar una cobertura mínima en la prestación de servicios públicos que son competencia del municipio. |

Fuente: elaboración propia con base en INAFED (2012:131-132).

CUADRANTE 4. DESARROLLO AMBIENTAL SUSTENTABLE

Objetivo del cuadrante

El desarrollo económico y social no se pueden alcanzar sin tomar en cuenta a los recursos naturales del municipio, cabe recordar que éstos no son inagotables, por lo que se requiere de su cuidado y uso racional. Por lo cual, el objetivo del cuadrante es identificar las acciones que lleva a cabo el municipio para el cuidado y atención de sus recursos naturales, como son el agua y su tratamiento, el aire, las áreas verdes, la flora y la fauna; así como el grado de cumplimiento de las normas estatales y federales que existen en la materia.

| Indicador | Objetivo |
|---|---|
| 4.1. Municipio cuidadoso del aire | Conocer y aplicar la legislación existente en materia del cuidado del aire, que procure la regulación de las fuentes de emisión de contaminantes. |
| 4.2. Municipio limpio y responsable de sus residuos | Garantizar la disposición final de los residuos sólidos generados en el municipio con base en la normatividad vigente. |
| 4.3. Municipio cuidadoso de su imagen | Promover el cuidado de la imagen urbana del municipio con base en la normatividad vigente. |
| 4.4. Municipios promotor de la conservación de sus recursos | Instrumentar acciones dirigidas a la conservación de los recursos naturales existentes en el municipio de acuerdo a las disposiciones |

| | |
|---|--|
| naturales | establecidas en la normatividad vigente. |
| 4.5. Municipio territorialmente ordenado | Impulsar el ordenamiento territorial del municipio, que considere las dimensiones ecológica, social, económica y urbana, con base en la normatividad vigente. |
| 4.6. Municipio promotor del cuidado del agua | Promover el cuidado del agua mediante realización de acciones coordinadas con los órdenes de gobierno estatal y federal en materia de conservación de aguas superficiales y subterráneas, así como en el tratamiento de las aguas de desecho y residuales. |
| 4.7. Municipio promotor del cuidado del suelo | Conocer y aplicar la legislación existente en materia del cuidado del suelo, que contemple los problemas de erosión y contaminación. |
| 4.8. Municipio promotor de la educación ambiental | Conocer y operar los programas vigentes en materia de educación ambiental. |

Fuente: elaboración propia con base en INAFED (2012:183-184).

ANEXO 3 PARÁMETROS DE MEDICIÓN DE INDICADORES

| 1. DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO | |
|---|----|
| 1.1 Municipio responsable de su administración financiera | 1 |
| 1.1.1 Sistema propio de recaudación | 2 |
| 1.1.2 Registros actualizados de predial | 3 |
| 1.1.3 Regulación de establecimientos comerciales | 4 |
| 1.1.4 Evolución de los ingresos propios por predial | 5 |
| 1.1.5 Evolución de los ingresos por concepto de derechos, productos y aprovechamientos | 6 |
| 1.1.6 Autonomía financiera | 7 |
| 1.1.7 Tasa de crecimiento del ingreso y gasto público, sin financiamiento | 8 |
| 1.1.8 Ingreso y gasto per cápita | 9 |
| 1.1.9 Capacidad financiera administrativa | 10 |
| 1.1.10 Inversión pública/ingresos totales | 11 |
| 1.1.11 Financiamiento | 12 |
| 1.1.12 Gasto corriente / gasto total | 13 |
| 1.1.13 Gasto de servicios personales/ gasto corriente | 14 |
| 1.1.14 Gestión del patrimonio municipal | 15 |
| 1.1.15 Porcentaje del presupuesto destinado al pago de deuda | 16 |
| 1.1.16 Manejo de deuda | 17 |
| 1.1.17 Sistema de planificación financiera | 18 |
| 1.1.18 Balance general | 19 |
| 1.1.19 Información financiera actualizada | 20 |
| 1.1.20 Conocimiento del nuevo Sistema de Armonización | 21 |
| 1.1.21 Proceso de Armonización Contable | |
| 1.2 Municipio responsable de la seguridad pública | 22 |
| 1.2.1 Elementos de seguridad por cada 1000 habitantes | 23 |
| 1.2.2 Equipamiento de los cuerpos de seguridad | 24 |
| 1.2.3 Servicio Profesional de Carrera Policial | 25 |
| 1.2.4 Exámenes de Control de confianza | 26 |
| 1.2.5 Comisión de Honor y Justicia de los Cuerpos de Seguridad Pública y su Reglamento | 27 |
| 1.2.6 Indicadores de medición y seguimiento | 28 |
| 1.2.7 Licencia colectiva para la portación de armamento | 29 |
| 1.2.8 Incidencia de delitos y de faltas administrativas | 30 |
| 1.2.9 Programas para la prevención de conductas antisociales | 31 |
| 1.2.10 Coordinación interinstitucional | 32 |
| 1.2.11 Índices e identificación de zonas conflictivas | 33 |
| 1.2.12 Programa de atención especializada para zonas conflictivas | 34 |
| 1.2.13 Vínculos de coparticipación con la sociedad | 35 |
| 1.2.14 Programas para medir el nivel de denuncia ciudadana y el tiempo de respuesta | 36 |
| 1.2.15 Informe Policial Homologado | 37 |
| 1.2.16 Incidencias de delitos y faltas administrativas | 38 |
| 1.2.17 Diagnóstico de seguridad pública municipal | |
| 1.3 Municipio promotor de la protección civil | 39 |
| 1.3.1 Consejo Municipal de Protección Civil. | 40 |
| 1.3.2 Área responsable de Protección Civil | 41 |
| 1.3.3 Personal capacitado y actualizado en materia de Protección Civil | 42 |
| 1.3.4 Reglamento de Protección Civil | 43 |
| 1.3.5 Programas operativos en materia de Protección Civil | 44 |
| 1.3.6 Mapa de riesgos | 45 |
| 1.3.7 Puntos de reunión | 46 |
| 1.3.8 Esquemas de coordinación en la materia | 47 |
| 1.3.9 Refugios temporales | 48 |
| 1.3.10 Difusión de la cultura de Protección Civil en la población | 49 |
| 1.3.11 Grupos de voluntarios | 50 |
| 1.3.12 Programa de simulacros | |
| 1.4 Municipio jurídicamente ordenado | 51 |
| 1.4.1 Reglamentación municipal | 52 |
| 1.4.2 Revisión periódica de los reglamentos | 53 |
| 1.4.3 Grado de formalización de procesos internos | 54 |
| 1.4.4 Acervo jurídico | 55 |
| 1.4.5 Área jurídica municipal | |
| 1.5 Municipio con vigencia del estado de derecho | 56 |
| 1.5.1 Orientación para el acceso a las instancias de procuración de justicia federal y estatal | 57 |
| 1.5.2 Juzgado administrativo municipal o equivalente | 58 |
| 1.5.3 Sistema de quejas y sanciones en contra de servidores públicos municipales | 59 |
| 1.5.4 Mecanismos de control de legalidad | |
| 1.6 Municipio transparente | 60 |
| 1.6.1 Órgano de acceso a la información | 61 |
| 1.6.2 Accesibilidad a la información de gestión y de interés público | 62 |
| 1.6.3 Publicidad de la información | 63 |
| 1.6.4 Sistema de auditoría, seguimiento y control financiero | 64 |
| 1.6.5 Corrupción | 65 |
| 1.6.6 Denuncias procedentes y procedimientos instaurados | |
| 1.7 Municipio promotor de la participación ciudadana | 66 |
| 1.7.1 Instancia promotora de la participación ciudadana | 67 |
| 1.7.2 Sistema de participación democrática | 68 |
| 1.7.3 Órganos de participación ciudadana | 69 |
| 1.7.4 Mecanismos de consulta ciudadana para la aplicación de políticas y programas | 70 |
| 1.7.5 El municipio lleva a cabo consultas ciudadanas para la evaluación de su gestión | 71 |
| 1.7.6 Procedimiento de atención ciudadana a peticiones, quejas, denuncias y sugerencias ciudadanas, con seguimiento institucional | 72 |
| 1.7.7 Atención a las demandas ciudadanas | 73 |
| 1.7.8 Órganos y mecanismos de contraloría social | |

| | |
|--|-----|
| 1.8 Municipio asociado y vinculado | |
| 1.8.1 Vinculación y coordinación con alguna instancia de gobierno estatal y/o federal | 74 |
| 1.8.2 Periodicidad de reuniones con las instancias del gobierno federal o estatal | 75 |
| 1.8.3 Acuerdos o acciones de coordinación con otros municipios o asociaciones municipales nacionales o internacionales | 76 |
| 1.8.4 Identificación de organizaciones de la sociedad civil | 77 |
| 1.8.5 El municipio promueve la vinculación con instituciones educativas, organismos de la sociedad civil e iniciativa privada | 78 |
| 1.9 Municipio planeado y organizado | |
| 1.9.1 Plan Municipal de Desarrollo | 79 |
| 1.9.2 Congruencia entre Plan Municipal de Desarrollo y los programas y presupuesto | 80 |
| 1.9.3 Seguimiento al Plan Municipal de Desarrollo | 81 |
| 1.9.4 Eficacia respecto a las metas | 82 |
| 1.9.5 Vinculación entre el avance programático y el ejercicio de los recursos | 83 |
| 1.9.6 Estructura organizacional | 84 |
| 1.9.7 Personal administrativo/ empleados totales | 85 |
| 1.9.8 Clima Laboral | 86 |
| 1.9.9 Sistema de Mejora | 87 |
| 1.10 Municipio promotor de la profesionalización de sus funcionarios | |
| 1.10.1 Descripción de puestos | 88 |
| 1.10.2 Procedimiento de reclutamiento, selección y contratación de personal profesionalizado, con criterios de igualdad | 89 |
| 1.10.3 Programa anual de capacitación | 90 |
| 1.10.4 Sistema de evaluación del desempeño | 91 |
| 1.10.5 Sistema de reconocimientos | 92 |
| 1.10.6 Sistema de promoción de servidores públicos | 93 |
| 1.11 Municipio tecnificado y con internet | |
| 1.11.1 Equipo de cómputo | 94 |
| 1.11.2 Personal capacitado | 95 |
| 1.11.3 Portal electrónico municipal | 96 |
| 1.11.4 Procesos tecnificados | 97 |
| 1.11.5 Existencia de software | 98 |
| 1.11.6 Trámites Automatizados | 99 |
| 1.11.7 Internet y existencia de políticas de uso | 100 |
| 2. DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE | |
| 2.1 Municipio innovador de alternativas económicas | |
| 2.1.1 Impulso de empresas con giros nuevos y/o innovadores | 101 |
| 2.1.2 Condiciones adecuadas de infraestructura para el impulso de actividades económicas alternativas | 102 |
| 2.1.3 Promoción de la inversión para impulsar actividades económicas alternativas | 103 |
| 2.1.4 Vinculación con instituciones gubernamentales, académicas y de la sociedad civil para promover la investigación de alternativas económicas en el municipio | 104 |
| 2.1.5 Vinculación con otras instituciones para impulsar el desarrollo empresarial para el beneficio local | 105 |
| 2.1.6 Identificación de actividades empresariales alternas | 106 |
| 2.2 Municipio promotor de las vocaciones productivas | |
| 2.2.1 Identificación de las vocaciones productivas del municipio | 107 |
| 2.2.2 Impulso de vocaciones productivas del municipio a través de programas municipales | 108 |
| 2.2.3 Promoción de la Inversión para el impulso de las vocaciones productivas | 109 |
| 2.2.4 Promoción para la transferencia de tecnologías al sector social | 110 |
| 2.3 Municipio responsable de promover el abasto de artículos básicos | |
| 2.3.1 Situación del abasto de productos básicos | 111 |
| 2.3.2 Promoción del abasto suficiente de productos básicos | 112 |
| 2.4 Municipio promotor de la capacitación para el empleo local | |
| 2.4.1 Programas de capacitación orientados al empleo y el autoempleo | 113 |
| 2.4.2 Identificación de empresas que proporcionan capacitación a sus trabajadores | 114 |
| 2.4.3 Centros y/o instituciones que ofrecen servicios de capacitación | 115 |
| 2.5 Municipio promotor del turismo | |
| 2.5.1 Sistema de información turística | 116 |
| 2.5.2 Reglamentación en materia de turismo | 117 |
| 2.5.3 Promoción de la inversión para impulsar la actividad turística | 118 |
| 2.5.4 Área responsable y personal para la promoción turística | 119 |
| 2.5.5 Fuentes de financiamiento y/o presupuesto destinados a la promoción turística del municipio | 120 |
| 2.5.6 Programas de desarrollo turístico | 121 |
| 2.5.7 Vinculación con actores que favorecen el desarrollo turístico | 122 |
| 2.6 Municipio comunicado interna y externamente | |
| 2.6.1 Comunicación terrestre de las localidades con la cabecera municipal | 123 |
| 2.6.2 Infraestructura de telefonía fija en el municipio | 124 |
| 2.7 Municipio promotor del sector agropecuario | |
| 2.7.1 Diagnóstico del sector agropecuario | 125 |
| 2.7.2 Área responsable para el fomento agropecuario | 126 |
| 2.7.3 Programa anual para desarrollo del sector agropecuario | 127 |
| 2.7.4 Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable | 128 |
| 2.8 Municipio promotor de la industria, el comercio y los servicios | |
| 2.8.1 Catálogo de unidades económicas en el municipio por sector y actividad | 129 |
| 2.8.2 Programa para la competitividad | 130 |
| 2.8.3 Acciones de mejora regulatoria | 131 |
| 2.8.4 Mecanismos de coordinación interinstitucional que vinculen a los distintos actores sociales | 132 |
| 2.8.5 Información de las inversiones y generación de empleos de las nuevas empresas | 133 |
| 2.8.6 Programa de estímulos a las MYPYMES (Micro, Pequeñas y Medianas Empresas) | 134 |
| 2.8.7 Vinculación con las Instituciones de educación para el desarrollo del capital humano | 135 |
| 2.8.8 Gestión de servicios básicos de energía eléctrica, agua potable y drenaje para el fomento de la industria, comercio y servicios | 136 |
| 2.8.9 Promoción de la mano de obra disponible para la atracción de nuevos negocios | 137 |
| 2.8.10 Fomento a las cadenas productivas | 138 |
| 2.8.11 Fomento a la vinculación con mercados ajenos al municipio | 139 |

| 3. DESARROLLO SOCIAL INCLUYENTE | |
|--|-----|
| 3.1 Municipio responsable de la población socialmente en riesgo | |
| 3.1.1 Municipio comprometido con la Inclusión | 140 |
| 3.1.2 Programa para menores de de y en la calle | 141 |
| 3.1.3 Programa para personas con capacidades diferentes | 142 |
| 3.1.4 Programa para madres solteras y mujeres divorciadas o separadas con hijos | 143 |
| 3.1.5 Programa para la prevención y el combate a las adicciones | 144 |
| 3.1.6 Programa para la prevención y combate a la violencia familiar | 145 |
| 3.1.7 Programa para la mediación familiar | 146 |
| 3.1.8 Programa para la atención de familias instaladas en lugares de alto riesgo | 147 |
| 3.1.9 Programa para la prevención del VIH | 148 |
| 3.1.10 Mecanismos de coordinación con los órdenes de gobierno para la atención de los niños en adopción | 149 |
| 3.1.11 Centro de servicios comunitarios | 150 |
| 3.1.12 Inclusión de adultos en plenitud en el ámbito laboral | 151 |
| 3.1.13 Programa para adultos en plenitud | 152 |
| 3.1.14 Se realizan gestiones o programas para la capacitación a los adultos | 153 |
| 3.1.15 Programa para población migrante | 154 |
| 3.1.16 Programas para la atención de los grupos étnicos | 155 |
| 3.1.17 Mecanismos de participación ciudadana en el diseño y operación de políticas públicas para la atención de los grupos étnicos | 156 |
| 3.1.18 Mecanismos de vinculación con otros actores (públicos, sociales o privados) para la atención de los grupos étnicos | 157 |
| 3.1.19 Programa Municipal de Formación y Capacitación sobre los Derechos a la Igualdad y la no Discriminación | 158 |
| | |
| 3.2 Municipio responsable del combate a la pobreza | |
| 3.2.1 Programas de capacitación y promoción de la educación para la población adulta de bajos recursos | 159 |
| 3.2.2 Programas de empleo para personas en pobreza extrema | 160 |
| 3.2.3 Programa de créditos blandos para personas de bajos ingresos | 161 |
| 3.2.4 Vinculación intergubernamental para el combate a la pobreza | 162 |
| 3.2.5 Vinculación con organizaciones de la sociedad Civil cara el combate a la pobreza | 163 |
| 3.2.6 Seguridad alimentaria de la población | 164 |
| | |
| 3.3 Municipio promotor de la salud | |
| 3.3.1 Instancia responsable de la salud | 165 |
| 3.3.2 Reuniones para identificar problemas de salud en el municipio | 166 |
| 3.3.3 Diagnóstico situacional de salud | 167 |
| 3.3.4 Programa de salud municipal | 168 |
| 3.3.5 Vinculación con los programas de escuelas y viviendas saludables | 169 |
| 3.3.6 Se cuenta con informes de los avances en las metas de los programas, modelos de evaluación de los programas e informe del impacto de las evaluaciones | 170 |
| 3.3.7 Integración del comité municipal de salud | 171 |
| 3.3.8 Comunidad informada de actividades del comité Municipal de Salud | 172 |
| 3.3.9 Sistema saludable de recolección y disposición de basura | 173 |
| 3.3.10 Disposición saludable de drenaje | 174 |
| 3.3.11 Abasto saludable de agua potable | 175 |
| 3.3.12 Disminución de riesgos en grupos vulnerables (niños, embarazadas, indígenas y personas mayores de 60 años) | 176 |
| 3.3.13 Difusión entre la ciudadanía sobre salud reproductiva, nutrición y prevención sobre la mortalidad materna y perinatal | 177 |
| 3.3.14 Difusión entre la ciudadanía sobre problemas prioritarios de salud | 178 |
| 3.3.15 Incorporación a la Red Estatal de Municipios por la Salud | 179 |
| 3.3.16 Vinculación con escuelas y viviendas saludables | 180 |
| | |
| 3.4 Municipio promotor de la calidad educativa a nivel básico | |
| 3.4.1 Diagnóstico actualizado de la situación educativa del municipio | 181 |
| 3.4.2 Consejo Municipal de Participación Social en la Educación | 182 |
| 3.4.3 Existencia y registro de consejos escolares de participación social en el municipio | 183 |
| 3.4.4 Gestión de servicios de mejora y seguimiento a los resultados de la prueba Enlace por parte del consejo municipal a los Consejos Escolares de Participación Social en el Municipio | 184 |
| 3.4.5 Destina presupuesto para la promoción de la educación | 185 |
| 3.4.6 Acciones sistemáticas para dar mantenimiento a las escuelas | 186 |
| 3.4.7 Vinculación intergubernamental | 187 |
| 3.4.8 Acceso a Internet en escuelas públicas de educación básica y media | 188 |
| | |
| 3.5 Municipio con vivienda digna | |
| 3.5.1 Instituto, dirección o área administrativa municipal de vivienda, que atiendan los requerimientos en la materia | 189 |
| 3.5.2 Manual de organización, plan de trabajo e informe de resultados | 190 |
| 3.5.3 Cobertura de viviendas con drenaje | 191 |
| 3.5.4 Cobertura de viviendas con energía eléctrica | 192 |
| 3.5.5 Cobertura de viviendas con piso firme | 193 |
| 3.5.6 Habitantes por vivienda | 194 |
| 3.5.7 Ventanilla única, que atienda el proceso habitacional desde el uso de suelo hasta la municipalización de fraccionamientos | 195 |
| 3.5.8 Programas o acciones para brindar asistencia en la adquisición de mejores materiales de construcción | 196 |
| 3.5.9 Programas o acciones para la regularización de la propiedad | 197 |
| 3.5.10 Gestión del municipio de los programas federales y estatales en materia de vivienda | 198 |
| 3.5.11 Convenios de colaboración signados con dependencias estatales y federales, para facilitar el acceso a financiamiento para la adquisición, construcción y/o remodelación de vivienda | 199 |
| 3.5.12 Programas o acciones para promover mejores condiciones de la vivienda | 200 |
| 3.5.13 Reglamento de construcción actualizado y en vigor | 201 |
| 3.5.14 Esquemas de incentivos para promoción de oferta, densificación y uso de nuevas tecnologías en la edificación de vivienda | 202 |
| | |
| 3.6 Municipio promotor de la igualdad entre mujeres y hombres | |
| 3.6.1 Plan Municipal de Desarrollo que contemple un eje rector que considere la igualdad entre mujeres y hombres | 203 |
| 3.6.2 Instancia Municipal de las Mujeres (IMM) dirigida a la implementación de estrategias y acciones para fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en las políticas del municipio | 204 |
| 3.6.3 Diagnóstico de la situación de las mujeres en el municipio, que identifique las condiciones de igualdad y desigualdad entre mujeres y hombres | 205 |
| 3.6.4 Programa para la igualdad entre mujeres y hombres | 206 |
| 3.6.5 Acciones para promover el empleo de las mujeres dentro de la administración municipal | 207 |
| 3.6.6 Programa de capacitación en materia de igualdad entre mujeres y hombres dirigido a funcionarios/as de la administración pública municipal (mandos medios y superiores) | 208 |
| 3.6.7 Programa de estancias infantiles | 209 |
| 3.6.8 Programa para el financiamiento individual y colectivo para las mujeres | 210 |
| 3.6.9 Programa o plan de trabajo para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia | 211 |
| | |
| 3.7 Municipio promotor del desarrollo de la juventud | |
| 3.7.1 Consejo municipal juvenil | 212 |
| 3.7.2 Instancia dirigida a la atención integral y desarrollo de la juventud | 213 |

| | |
|---|-----|
| 3.7.3 Convenios de vinculación, colaboración y coordinación en la materia de Juventud | 214 |
| 3.7.4 Gestión de recursos de los distintos órdenes de gobierno para el beneficio de la juventud | 215 |
| 3.7.5 Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil para la atención y promoción de la participación de la juventud | 216 |
| 3.7.6 Programa para la orientación vocacional de la juventud | 217 |
| 3.7.7 Existen Programas para Capacitación y Promoción a jóvenes con capacidades especiales | 218 |
| 3.7.8 Existen Programas de rehabilitación para jóvenes infractores | 219 |
| 3.7.9 Programas de empleo para jóvenes | 220 |
| 3.7.10 Programas de apoyo a emprendedores jóvenes | 221 |
| 3.7.11 Programas de apoyo para reducir la brecha digital, entre la población de 12 a 29 años de edad (Conocimiento de diversas herramientas electrónica e informáticas para desarrollar de una mejor manera sus habilidades) | 222 |
| 3.7.12 Programas de apoyo a jóvenes padres de familia | 223 |
| 3.7.13 Programas de incentivos para jóvenes talentosos | 224 |
| 3.7.14 Participación con las instituciones educativas para atender la problemática del bullying (acoso escolar) | 225 |
| | |
| 3.8 Municipio promotor del deporte y la recreación | |
| 3.8.1 Cuenta con una instancia responsable del deporte | 226 |
| 3.8.2 Programas y acciones para la promoción del deporte | 227 |
| 3.8.3 Infraestructura para la promoción del deporte | 228 |
| 3.8.4 Promoción del deporte y actividad física vinculado a la salud | 229 |
| 3.8.5 Coordinación con el gobierno estatal y/o federal para la promoción del deporte | 230 |
| 3.8.6 Programa de trabajo que indique actividades programadas en coordinación con el gobierno estatal o federal, informes, reporte de actividades y fotografías | 231 |
| 3.8.7 Programas y acciones para la promoción de la recreación | 232 |
| 3.8.8 Infraestructura para la promoción de la recreación | 233 |
| 3.8.9 Promoción de la recreación entre todos los grupos de edades | 234 |
| 3.8.10 Coordinación con el gobierno estatal y/o federal para la promoción de la recreación | 235 |
| | |
| 3.9 Municipio promotor de la cultura y el patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico | |
| 3.9.1 La infraestructura utilizada para realizar actividades culturales recibe mantenimiento | 236 |
| 3.9.2 El patrimonio histórico recibe mantenimiento | 237 |
| 3.9.3 Existen programas de fomento, rescate y preservación del patrimonio histórico, cultural y artístico | 238 |
| 3.9.4 Programas e informe de resultados | 239 |
| 3.9.5 Realización de eventos para la promoción de la cultura | 240 |
| 3.9.6 Participación de grupos organizados en la conservación del patrimonio histórico | 241 |
| | |
| 3.10 Municipio formador de ciudadanía | |
| 3.10.1 Instancia encargada de promover la formación de ciudadanía | 242 |
| 3.10.2 Programas y acciones para la promoción del ejercicio democrático de la comunidad | 243 |
| 3.10.3 Difusión de los derechos y obligaciones de los ciudadanos | 244 |
| | |
| 3.11 Municipio prestador de servicios públicos | |
| 3.11.1 Prestación de servicios públicos (general) | 245 |
| 3.11.2 Cobertura en el servicio de recolección de basura | 246 |
| 3.11.3 Cobertura de los servicios de limpia | 247 |
| 3.11.4 Cobertura del servicio de alumbrado | 248 |
| 3.11.5 Cobertura del servicio de pavimentación | 249 |
| 3.11.6 Cobertura del servicio de agua potable | 250 |
| 3.11.7 Volumen de agua extraído versus lo entregado | 251 |
| 3.11.8 Índice de cartera vencida por servicio de agua potable y alcantarillado | 252 |
| 3.11.9 Planes y proyectos de mejora y ampliación del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, en función de la demanda y oferta de vivienda proyectada | 253 |
| 3.11.10 Cobertura del servicio de alcantarillado | 254 |
| 3.11.11 Cobertura del servicio de panteones | 255 |
| | |
| 4. DESARROLLO AMBIENTAL SUSTENTABLE | |
| 4.1 Municipio cuidadoso del aire | |
| 4.1.1 Conocimiento y cumplimiento de los ordenamientos federales y estatales en materia de emisiones a la atmósfera | 256 |
| 4.1.2 Reglamento municipal que contenga la materia | 257 |
| 4.1.3 Programa o plan de trabajo tendiente a aplicar y evaluar acciones en la materia | 258 |
| 4.1.4 Sistema de control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores, provenientes de fuentes de contaminación fijas como establecimientos mercantiles y de servicios o fuentes de contaminación móviles, en congruencia con la normatividad estatal | 259 |
| 4.2 Municipio limpio y responsable de sus residuos | |
| 4.2.1 Conocimiento y cumplimiento de la normatividad federal y estatal en materia de residuos sólidos urbanos | 260 |
| 4.2.2 Reglamento municipal que contenga la materia | 261 |
| 4.2.3 Programa municipal para la prevención y gestión integral de los residuos sólidos urbanos | 262 |
| 4.2.4 Instancia encargada de los residuos sólidos urbanos | 263 |
| 4.2.5 Limpieza en la vía pública | 264 |
| 4.2.6 Estrategias, esquemas, modelos, programas o acciones para el acopio, la separación y/o reciclaje impulsadas por el municipio | 265 |
| 4.2.7 Infraestructura necesaria para la disposición final de los residuos sólidos urbanos | 266 |
| 4.2.8 Fuentes y mecanismos de | 267 |
| 4.3 Municipio cuidadoso de su imagen | |
| 4.3.1 Conocimiento y cumplimiento de la normatividad federal y estatal en materia de imagen urbana y contaminación visual | 268 |
| 4.3.2 Reglamentación municipal en materia de imagen urbana y contaminación visual | 269 |
| 4.3.3 Instancia encargada de observar el cumplimiento de la normatividad federal, estatal y municipal en materia de sustentabilidad urbana | 270 |
| 4.3.4 Programas y acciones para el cuidado de las áreas verdes urbanas | 271 |
| 4.4 Municipio promotor de la conservación de sus recursos naturales | |
| 4.4.1 Conocimiento y cumplimiento de la normatividad federal y estatal en materia de recursos naturales | 272 |
| 4.4.2 Diagnóstico de los recursos naturales en el municipio | 273 |
| 4.4.3 Programas para el cuidado de la flora y la fauna | 274 |
| 4.4.4 Asesoría técnica y personal capacitado | 275 |
| 4.5 Municipio territorialmente ordenado | |
| 4.5.1 Conocimiento y cumplimiento de la normatividad federal y estatal en materia de ordenamiento y planeación territorial | 276 |
| 4.5.2 Instrumentos de planeación municipal del desarrollo urbano | 277 |
| 4.5.3 Instrumento de planeación territorial que incluya las dimensiones ecológica, social, económica y urbano-regional | 278 |
| 4.5.4 Se cuenta con reserva territorial equipada con servicios de cabecera y se promueve la generación de más suelo apto para uso habitacional, en función del déficit y demanda potencial | 279 |
| 4.6 Municipio promotor del cuidado del agua | |

| | |
|---|-----|
| 4.6.1 Conocimiento y cumplimiento de la normatividad federal y estatal en materia de explotación, uso racional y tratamiento del agua | 280 |
| 4.6.2 Manejo de aguas subterráneas | 281 |
| 4.6.3 Manejo de aguas superficiales (cauces de arroyos y ríos, embalses de lagos y lagunas) | 282 |
| 4.6.4 Identificación de zonas federales en el Municipio | 283 |
| 4.6.5 Programa para la inspección y control de descargas de las aguas de desecho en coordinación con las instancias federales y estatales | 284 |
| 4.6.6 Tratamiento de aguas residuales de uso público urbano, previa a su descarga a cuerpos receptores de propiedad nacional, conforme a las normas oficiales mexicanas respectivas | 285 |
| 4.6.7 Captación de agua pluvial | 286 |
| 4.6.8 Reutilización de agua tratada y de agua pluvial | 287 |
| 4.6.9 Participación en el Consejo de Cuenca | 288 |
| 4.6.10 Asesoría técnica profesional en la materia | 289 |
| 4.7 Municipio promotor del cuidado del suelo | |
| 4.7.1 Conocimiento y cumplimiento de la normatividad federal y estatal en materia de contaminación y uso del suelo | 290 |
| 4.7.2 Diagnóstico sobre la situación del suelo en el municipio | 291 |
| 4.7.3 Programa de prevención, vigilancia y sanción en materia de contaminación y uso del suelo | 292 |
| 4.7.4 Vínculos con otras instituciones gubernamentales, académicas y de la sociedad civil para llevar a cabo acciones de reforestación en el municipio | 293 |
| 4.7.5 Asesoría técnica profesional | 294 |
| 4.8 Municipio promotor de la educación ambiental | |
| 4.8.1 Conocimiento de la normatividad y de los planes y programas en los ámbitos federal, estatal y/o municipal en materia de educación ambiental | 295 |
| 4.8.2 Operación de los planes y programas en los ámbitos federal, estatal y municipal en materia de educación ambiental | 296 |
| 4.8.3 Programas de formación ambiental dirigidos al sector educativo, social y productivo | 297 |
| 4.8.4 Eficiencia Energética | 298 |

Fuente: elaboración propia con base en INAFED (2012:67-205).

ANEXO 4 FORMATO DE ESQUEMA DE EVALUACIÓN DE PARÁMETROS DE MEDICIÓN

Cuadrante al que pertenece el indicador.

Parámetros de medición con su métrica en "rojo", "amarillo" y "verde".

Parámetro en forma de pregunta.

Título y número del Indicador.

Evidencia que se requerirá a los municipios para demostrar su ubicación en cada uno de los parámetros.

1.11
Municipio tecnificado y con internet

| PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.11 | PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA | ROJO | AMARILLO | VERDE |
|----------------------------------|---|---|--|--|
| 1.11.1 Equipo de cómputo. | 1.11.1 ¿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. | Diagnóstico elaborado por el área de informática e inventario de equipo de cómputo de las áreas mencionadas. | Diagnóstico elaborado por el área de informática e inventario de equipo de cómputo de las áreas mencionadas. |
| | | A <input type="radio"/> V <input type="radio"/> | A <input type="radio"/> V <input type="radio"/> | A <input type="radio"/> V <input type="radio"/> |

Ubicación Particular de autodiagnóstico y verificación del municipio para el parámetro señalado (sección a llenar)

Fuente: INAFED (2012:39).

ANEXO 5 FORMATO DE UBICACIÓN GENERAL DE INDICADORES

1.11
Municipio tecnificado y con internet

| PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.11 | PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA | ROJO | AMARILLO | VERDE |
|----------------------------------|--|---|--|--|
| 1.11.1 Equipo de cómputo. | 1.11.1 ¿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. | Diagnóstico elaborado por el área de informática e inventario de equipo de cómputo de las áreas mencionadas. | Diagnóstico elaborado por el área de informática e inventario de equipo de cómputo de las áreas mencionadas. |
| | | A <input type="radio"/> V <input type="radio"/> | A <input type="radio"/> V <input type="radio"/> | A <input checked="" type="radio"/> V <input type="radio"/> |
| 1.11.2 Personal capacitado. | 1.11.2 ¿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 listas de asistencia a cursos o talleres, o constancias o minutas de las capacitaciones, para alguna persona de alguna de las áreas mencionadas. | Acuses de recibo de constancias, listas de asistencia a cursos, constancias, registros de personal capacitado. |
| | | A <input type="radio"/> V <input type="radio"/> | A <input checked="" type="radio"/> V <input type="radio"/> | A <input type="radio"/> V <input type="radio"/> |

Resultado Final del Indicador 1.11

| INDICADOR | ROJO | AMARILLO | VERDE |
|---|---|---|---|
| 1.11 Municipio tecnificado y con internet | No se utilizan las tecnologías informáticas en la prestación de servicios automatizados a la población. | Se llevan a cabo algunas acciones para dotar de equipo de cómputo y capacitación a funcionarios públicos cuenta con página de Internet con información incompleta y sin actualizar. | El municipio tiene acceso a internet, cuenta con página web propia y realiza la mayor parte de sus actividades utilizando herramientas informáticas, para lo cual dispone de personal capacitado. |

| | | | |
|---------------------------|----------------------|---------------------------------|----------------------|
| UBICACIÓN AUTODIAGNÓSTICO | <input type="text"/> | <input checked="" type="text"/> | <input type="text"/> |
| UBICACIÓN VERIFICACIÓN | <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input type="text"/> |

Indicador con su métrica en "rojo", "amarillo" "verde".

Ubicación General de Autodiagnóstico y Verificación del municipio en el indicador señalado (sección a llenar).

Cuando al menos uno de los parámetros esté en "amarillo", la ubicación general del municipio será "amarillo" aun cuando el resto de los parámetros esté en verde.

Fuente: INAFED (2012:38-39).

ANEXO 6 FORMATO DE HOJA RESUMEN DE INDICADORES

Colocar una marca que señale la ubicación obtenida por el municipio en cada indicador del cuadrante.

1

DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO

RESULTADOS POR INDICADOR

| | VERDE | AMARILLO | ROJO |
|------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1.1 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 1.2 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 1.3 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 1.4 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 1.5 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 1.6 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 1.7 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 1.8 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 1.9 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 1.10 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 1.11 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

RESULTADO TOTAL

1.1 Responsable de su administración financiera.

1.2 Responsable de la seguridad pública.

1.3 Promotor de la protección civil.

1.4 Jurídicamente ordenado.

1.5 Con vigencia del estado de derecho.

1.6 Transparente.

1.7 Promotor de la participación ciudadana.

1.8 Asociado y vinculado.

1.9 Planeado y organizado.

1.10 Promotor de la profesionalización de sus funcionarios.

1.11 Tecnificado y con internet.

| | |
|----------------------------|--|
| Nombre de los Encuestados: | |
| Puestos: | |
| Permanencia del Puesto: | |
| Municipio: | |
| Nombre del encuestador: | |

Llenar con número, la cantidad total de verdes, amarillos y rojos obtenidos en los cuadrantes.

Datos de los funcionarios que contestaron el cuadrante.

Fuente: INAFED (2012:42).

ANEXO 7 FORMATO DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

| | | |
|-------------------|--|---|
| Fecha: | | ← a) Fecha de elaboración. |
| Municipio: | | ← b) Nombre del municipio. |
| Estado: | | ← c) Nombre del estado. |
| Enlace Municipal: | | ← d) Nombre y firma del enlace municipal. |

| Pmro | Denominación | Estatus | Acción de mejora | Responsable | Plazo | Seguimiento | Comentarios |
|-------|---|---------|---|--------------------|------------|-------------|--|
| 1.1.3 | Regulación de establecimientos comerciales. | ROJO | Elaborar el padrón de establecimientos comerciales del municipio. | C. Jorge Campos M. | 15-03-2012 | Cumplido | Durante el mes de febrero se levantó el padrón de establecimientos comerciales |

e) Número del parámetro, de acuerdo con el esquema de la Agenda.

f) Nombre del parámetro.

g) Situación detectada durante el autodiagnóstico.

h) Acción de mejora definida por la autoridad municipal.

i) Nombre del funcionario (a) responsable de llevar a cabo la acción de mejora.

j) Fecha en la que el funcionario(a) responsable de llevar a cabo la acción de mejora deberá presentar los resultados o productos convenidos.

k) El estatus de las acciones, considerando los compromisos establecidos.

l) Observaciones que contemplen la información contenida en el plan.

Fuente: INAFED (2012:46).

ANEXO 8 FORMATO DE ESQUEMA DE VERIFICACIÓN

El verificador de acuerdo a la evidencia, llena el óvalo de **UBICACIÓN VERIFICACIÓN** acorde a su estatus

Cuadrante al que pertenece

Parámetros

Nombre del Indicador

1.11 Municipio tecnificado y con internet

| PARÁMETROS DE MEDICIÓN PARA 1.11 | PARÁMETROS EN FORMA DE PREGUNTA | ROJO | AMARILLO | VERDE |
|----------------------------------|--|--|--|--|
| 1.11.1 Equipo de cómputo. | 1.11.1 ¿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. | Diagnóstico elaborado por el área de informática e inventario de equipo de cómputo de las áreas mencionadas. | Diagnóstico elaborado por el área de informática e inventario de equipo de cómputo de las áreas mencionadas. |
| | | A <input type="radio"/> V <input type="radio"/> | A <input type="radio"/> V <input type="radio"/> | A <input checked="" type="radio"/> V <input checked="" type="radio"/> |
| 1.11.2 Personal capacitado. | 1.11.2 ¿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 listas de asistencia a cursos o talleres, o constancias o minutos de las capacitaciones, para alguna persona de alguna de las áreas mencionadas. | Acuses de recibo de constancias, listas de asistencia a cursos, constancias, registros de personal capacitado. |
| | | A <input type="radio"/> V <input checked="" type="radio"/> | A <input checked="" type="radio"/> V <input type="radio"/> | A <input type="radio"/> V <input type="radio"/> |

Resultado Final del Indicador 1.11

| INDICADOR | ROJO | AMARILLO | VERDE |
|---|---|--|---|
| 1.11 Municipio tecnificado y con internet | No se utilizan las tecnologías informáticas en la prestación de servicios automatizados a la población. | Se llevan a cabo algunas acciones para dotar de equipo de cómputo y capacitación a funcionarios públicos, cuenta con página de internet con información incompleta y sin actualizar. | El municipio tiene acceso a internet, cuenta con página web propia y realiza la mayor parte de sus actividades utilizando herramientas informáticas, para lo cual dispone de personal capacitado. |

| | | | |
|---------------------------|---|---|--|
| UBICACIÓN AUTODIAGNÓSTICO | | | |
| UBICACIÓN VERIFICACIÓN | X | X | |

En este caso, en la Verificación se calificó en un parámetro en "Rojo", con lo cual cambia la ubicación general del indicador

Fuente: INAFED (2012:53).

ANEXO 9

COMPETENCIAS DE LAS INSTANCIAS ESTATALES ENCARGADAS DE COORDINAR EL DESARROLLO MUNICIPAL

| | INAFED | Aguaascalientes | Chihuahua | Durango | Guanajuato | Guerrero | Jalisco | México | Michoacán | Morelos | Oaxaca | Querétaro | Quintana Roo | San Luis Potosí | Sinaloa | Sonora | Tabasco | Tamaulipas | Veracruz | Zacatecas |
|---|-----------|-----------------|-----------|----------|------------|-----------|----------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|--------------|-----------------|----------|----------|-----------|------------|----------|-----------|
| Capacitar a los servidores públicos municipales | X | X | | | | | X | | X | X | X | X | X | X | X | | | X | | X |
| Crear políticas públicas en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal | X | X | X | | | X | | X | X | X | X | X | | X | X | | X | X | X | |
| Celebrar convenios entre la federación, estados, municipios, sector social y privado | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Tecnologías de la información | X | | | | | | | | | X | | | | X | | | | X | | |
| Sistema de información municipal | X | | | | | | X | | | X | | X | | X | | X | X | X | X | |
| Centro estatal de estudios sobre federalismo y municipio | | | | | | | X | | | X | | | | X | | | X | | X | |
| Promover la rendición de cuentas | X | | | | | | | | | | | | | X | | | | | | |
| Fiscalizar el uso de recursos públicos | | X | | | | | | | | | | | | | | | X | | | |
| Brindar asesoría jurídica | X | | | | | X | X | | X | | X | X | | | | | X | | | |
| Brindar apoyo administrativo para fortalecer los sistemas de planeación, control y evaluación municipal | X | | X | X | | X | | | X | X | | X | | | X | | X | | | X |
| Vigilar el cumplimiento de la ley | | | X | X | | X | | | | | | | | | | | X | | | |
| Proporcionar asesoría en materia hacendaria | X | | | | | X | | | X | X | | | | | | X | X | | | |
| Brindar asesoría en materia de obras y servicios públicos | | | X | | | X | | | | | | | | | | X | | | | |
| Promover la reglamentación municipal y la vigencia del estado de derecho | X | | | | | | X | | | X | | X | X | | | X | X | | | X |
| Apoyar la aplicación del servicio civil de carrera en los municipios | X | | | | | | | | | X | | | | | | X | X | | | |
| Apoyar a los consejos o centros de desarrollo municipal | X | | | | | X | | | | | | | | | | X | | | | |
| Coordinar acciones y programas con la Secretaría de Seguridad Pública | X | | | | | X | | | | X | | | | | | | | | | |
| Vincularse con el COPLADE | | | | | | X | | | | | | X | | | | X | X | | | |
| Realizar estudios municipales | X | | | X | | | | | | | X | X | | | | X | X | X | X | |
| Integrar y mantener actualizado el catastro | | | X | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Asesorar a los municipios en asuntos concernientes al ramo 20, 28 y 33 | X | X | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total | 15 | 5 | 6 | 4 | 1 | 10 | 6 | 2 | 6 | 11 | 5 | 9 | 3 | 7 | 4 | 9 | 13 | 6 | 6 | 3 |

Fuente: elaboración propia con la información obtenida de las facultades y atribuciones de las instancias encargadas del desarrollo municipal en los estados.

ANEXO 10
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR VERIFICADORAS
ADLL 2005-2013

| N° | Estado | Instancia Verificadora |
|----|---------------------|---|
| 1 | Aguascalientes | Universidad Autónoma de Aguascalientes |
| 2 | Baja California | Universidad Tecnológica de Tijuana |
| 3 | Baja California Sur | Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Los Cabos |
| 4 | Baja California Sur | Universidad Autónoma de Baja California Sur |
| 5 | Campeche | Universidad Autónoma de Campeche |
| 6 | Chiapas | Universidad Autónoma de Chiapas |
| 7 | Chiapas | Centro de Investigaciones Costeras de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas |
| 8 | Chiapas | Instituto de Estudios Superiores Metropolitanos |
| 9 | Chiapas | Instituto Tecnológico Superior de Cintalapa |
| 10 | Chiapas | Instituto Tecnológico de Tapachula |
| 11 | Chihuahua | Universidad Autónoma de Chihuahua |
| 12 | Chihuahua | Universidad Autónoma de Ciudad Juárez |
| 13 | Coahuila | Universidad Autónoma del Noreste |
| 14 | Colima | Universidad de Colima |
| 15 | Colima | Instituto Tecnológico de Colima |
| 16 | Durango | Instituto Tecnológico de Durango |
| 17 | Durango | Instituto Tecnológico de El Salto |
| 18 | Durango | Instituto Tecnológico Superior de la Región de Los Llanos |
| 19 | Durango | Instituto Tecnológico Superior de Lerdo |
| 20 | Durango | Instituto Tecnológico Superior de Santa María de El Oro |
| 21 | Durango | Instituto Tecnológico Superior de Santiago Papasquiaro |
| 22 | Durango | Universidad Politécnica de Durango |
| 23 | Durango | Universidad Tecnológica de Poanas |
| 24 | Durango | Universidad Tecnológica de Rodeo |
| 25 | Guanajuato | Instituto Tecnológico Superior de Irapuato |
| 26 | Guanajuato | Instituto Tecnológico Superior del Sur de Guanajuato |
| 27 | Guanajuato | Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey |
| 28 | Guanajuato | Universidad de Guanajuato |
| 29 | Guanajuato | Universidad De La Salle Bajío |
| 30 | Guanajuato | Universidad Iberoamericana, Campus León |
| 31 | Guanajuato | Universidad Lasallista Benavente |
| 32 | Guanajuato | Universidad Latina de México |
| 33 | Guanajuato | Universidad Politécnica de Juventino Rosas |
| 34 | Guanajuato | Universidad Tecnológica del Norte de Guanajuato |
| 35 | Guanajuato | Universidad Tecnológica del Suroeste de Guanajuato |
| 36 | Guerrero | Instituto Tecnológico de Chilpancingo |
| 37 | Guerrero | Universidad Americana de Acapulco |
| 38 | Guerrero | Universidad Autónoma de Guerrero |
| 39 | Guerrero | Universidad Politécnica del Estado de Guerrero |
| 40 | Hidalgo | Instituto Tecnológico Superior de Huichapan |
| 41 | Hidalgo | Instituto Tecnológico Superior de Occidente del Estado de Hidalgo |
| 42 | Hidalgo | Instituto Tecnológico Superior del Oriente del Estado de Hidalgo |
| 43 | Hidalgo | Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Pachuca |
| 44 | Hidalgo | Universidad Intercultural del Estado de Hidalgo |
| 45 | Hidalgo | Universidad La Salle Pachuca |
| 46 | Hidalgo | Universidad Politécnica de Francisco I. Madero |
| 47 | Hidalgo | Universidad Politécnica de Huejutla |
| 48 | Hidalgo | Universidad Politécnica de Pachuca |
| 49 | Hidalgo | Universidad Politécnica de Tulancingo |
| 50 | Hidalgo | Universidad Politécnica Metropolitana de Hidalgo |
| 51 | Hidalgo | Universidad Tecnológica de la Huasteca Hidalguense |
| 52 | Hidalgo | Universidad Tecnológica de la Sierra Hidalguense |
| 53 | Hidalgo | Universidad Tecnológica de la Zona Metropolitana del Valle de México |
| 54 | Hidalgo | Universidad Tecnológica de Tula - Tepeji |
| 55 | Hidalgo | Universidad Tecnológica de Tulancingo |
| 56 | Hidalgo | Universidad Tecnológica del Valle del Mezquital |
| 57 | Jalisco | Centro Universitario del Norte de la Universidad de Guadalajara |
| 58 | Jalisco | Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán |
| 59 | Jalisco | Instituto Tecnológico Superior de Arandas |
| 60 | Jalisco | Instituto Tecnológico Superior de Chapala |
| 61 | Jalisco | Instituto Tecnológico Superior de Cocula |
| 62 | Jalisco | Instituto Tecnológico Superior de El Grullo |
| 63 | Jalisco | Instituto Tecnológico Superior de La Huerta |
| 64 | Jalisco | Instituto Tecnológico Superior de Lagos de Moreno |
| 65 | Jalisco | Instituto Tecnológico Superior de Mascota |
| 66 | Jalisco | Instituto Tecnológico Superior de Puerto Vallarta |
| 67 | Jalisco | Instituto Tecnológico Superior de Tala |
| 68 | Jalisco | Instituto Tecnológico Superior de Tequila |

| | | |
|--------------|-----------------|---|
| 69 | Jalisco | Instituto Tecnológico Superior de Zapopan |
| 70 | Jalisco | Instituto Tecnológico Superior de Zapotlanejo |
| 71 | Jalisco | Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente |
| 72 | Jalisco | Universidad Tecnológica de la Zona Metropolitana de Guadalajara |
| 73 | México | Universidad Autónoma del Estado de México |
| 74 | Michoacán | El Colegio de Michoacán A. C. |
| 75 | Michoacán | Instituto Politécnico Nacional |
| 76 | Michoacán | Instituto Tecnológico del Valle de Morelia |
| 77 | Michoacán | Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey |
| 78 | Michoacán | Instituto Tecnológico Superior de Ciudad Hidalgo |
| 79 | Michoacán | Instituto Tecnológico Superior de Uruapan |
| 80 | Michoacán | Universidad Don Vasco A. C. |
| 81 | Michoacán | Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Facultad de Contaduría y Ciencias Administrativas |
| 82 | Michoacán | Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (UNAM) |
| 83 | Morelos | Instituto Tecnológico de Cuautla |
| 84 | Morelos | Universidad Autónoma del Estado de Morelos |
| 85 | Morelos | Universidad Politécnica del Estado de Morelos |
| 86 | Nuevo León | Universidad Autónoma de Nuevo León |
| 87 | Oaxaca | Universidad de la Sierra Juárez |
| 88 | Oaxaca | Universidad de la Sierra Sur |
| 89 | Puebla | Benemérita Universidad Autónoma de Puebla |
| 90 | Puebla | Instituto Tecnológico Superior de Acatlán de Osorio |
| 91 | Puebla | Instituto Tecnológico Superior de Atlixco |
| 92 | Puebla | Instituto Tecnológico Superior de Ciudad Serdán |
| 93 | Puebla | Instituto Tecnológico Superior de la Sierra Negra de Ajalpan |
| 94 | Puebla | Instituto Tecnológico Superior de la Sierra Norte del Estado de Puebla |
| 95 | Puebla | Instituto Tecnológico Superior de Libres |
| 96 | Puebla | Instituto Tecnológico Superior de Zacapoaxtla |
| 97 | Puebla | Universidad Tecnológica de Huejotzingo |
| 98 | Puebla | Universidad Tecnológica de Tecamachalco |
| 99 | Querétaro | Universidad Autónoma de Querétaro |
| 100 | Quintana Roo | Instituto Tecnológico de Chetumal |
| 101 | Quintana Roo | Instituto Tecnológico Superior de Felipe Carrillo Puerto |
| 102 | Quintana Roo | Universidad de Quintana Roo |
| 103 | Quintana Roo | Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo |
| 104 | Quintana Roo | Universidad Tecnológica de Chetumal |
| 105 | Quintana Roo | Universidad Tecnológica de la Riviera Maya |
| 106 | San Luis Potosí | Instituto Tecnológico de Ciudad Valles |
| 107 | San Luis Potosí | Universidad Autónoma de San Luis Potosí |
| 108 | San Luis Potosí | Universidad del Centro de México |
| 109 | San Luis Potosí | Universidad Tangamanga, Campus Huasteca |
| 110 | San Luis Potosí | Universidad Tangamanga, Campus Saucito |
| 111 | Sinaloa | Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa |
| 112 | Sinaloa | Universidad Autónoma de Sinaloa, Facultad de Ciencias Sociales Mazatlán |
| 113 | Sinaloa | Universidad de Occidente |
| 114 | Sonora | Instituto Tecnológico de Nogales |
| 115 | Sonora | Instituto Tecnológico Superior de Cajeme |
| 116 | Sonora | Universidad de Sonora |
| 117 | Sonora | Universidad de la Sierra |
| 118 | Tabasco | Instituto Tecnológico de Villahermosa |
| 119 | Tabasco | Instituto Tecnológico Superior de Comalcalco |
| 120 | Tabasco | Instituto Tecnológico Superior de Los Ríos |
| 121 | Tabasco | Universidad Politécnica del Golfo de México |
| 122 | Tabasco | Universidad Tecnológica de Tabasco |
| 123 | Tabasco | Universidad Tecnológica del Usumacinta |
| 124 | Tamaulipas | El Colegio de Tamaulipas |
| 125 | Tamaulipas | Universidad Autónoma de Tamaulipas |
| 126 | Tlaxcala | Universidad del Valle de Tlaxcala |
| 127 | Veracruz | El Colegio de Veracruz |
| 128 | Veracruz | Universidad Popular Autónoma de Veracruz |
| 129 | Veracruz | Universidad Veracruzana |
| 130 | Yucatán | Instituto Tecnológico Superior de Valladolid |
| 131 | Yucatán | Instituto Tecnológico Superior Progreso |
| 132 | Yucatán | Universidad de Oriente |
| 133 | Yucatán | Universidad Tecnológica Metropolitana |
| 134 | Yucatán | Universidad Tecnológica Regional del Sur |
| 135 | Zacatecas | Universidad Politécnica de Zacatecas |
| Total | | 135 universidades |

Fuente: elaboración propia con base en INAFED.

ANEXO 11

PROGRAMAS FEDERALES PARA LA ATENCIÓN DE LOS INDICADORES DEL PROGRAMA ADLL

| INDICADOR | PARÁMETRO | NOMBRE DEL PROGRAMA FEDERAL RESPONSABLE | DEPENDENCIA O ENTIDAD |
|-----------|-----------|---|-----------------------|
| 1.1 | 1.1.1 | Programa de Modernización Catastral | BANOBRAS |
| 1.1 | 1.1.11 | Programas de Crédito BANOBRAS | BANOBRAS |
| 1.1 | 1.1.11 | Proyecto Nacional de Eficiencia Energética para el Alumbrado Público Municipal | BANOBRAS |
| 1.1 | 1.1.17 | Programa de Modernización Catastral | BANOBRAS |
| 1.2 | 1.2.9 | Programa Nacional Escuela Segura | SEP |
| 1.3 | 1.3.6 | Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos | SEDESOL |
| 1.1 | 1.10.2 | Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres | INMUJERES |
| 1.1 | 1.10.3 | Programa "El buen juez por su casa empieza" | INEA |
| 1.1 | 1.10.3 | Programa de Capacitación para Funcionarios de Gobiernos Locales | BANOBRAS |
| 1.1 | 1.10.3 | Programa de Modernización Catastral | BANOBRAS |
| 1.1 | 1.10.3 | Capacitación Virtual | INAFED |
| 1.1 | 1.10.3 | Observatorio Municipal | SEDESOL |
| 1.11 | 1.11.2 | Programa para el Desarrollo de la Industria del Software | SE |
| 1.11 | 1.11.2 | Programa de Modernización Catastral | BANOBRAS |
| 2.1 | 2.1 | Programa Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías | SEDESOL |
| 2.1 | 2.1.1 | Programa Opciones Productivas | SEDESOL |
| 2.1 | 2.1.2 | Programa 3 x 1 para migrantes | SEDESOL |
| 2.1 | 2.1.2 | Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología | SE |
| 2.1 | 2.1.3 | Programa 3 x 1 para migrantes | SEDESOL |
| 2.1 | 2.1.3 | Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad | SE |
| 2.1 | 2.1.3 | Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología | SE |
| 2.1 | 2.1.4 | Programa Coinversión Social | SEDESOL |
| 2.1 | 2.1.4 | Programa Opciones Productivas | SEDESOL |
| 2.1 | 2.1.5 | Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena | CDI |
| 2.1 | 2.1.5 | Programa de Fondos Regionales Indígenas | CDI |
| 2.1 | 2.1.5 | Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura | SAGARPA |
| 2.1 | 2.1.5 | Proyectos Transversales | SAGARPA |
| 2.2 | 2.1 | Programa de Soporte | SAGARPA |
| 2.2 | 2.2.2 | Programa Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías | SEDESOL |
| T | | | |
| 2.2 | 2.2.2 | Programa Emprendedores Juveniles | IMJUVE |
| 2.2 | 2.2.2 | Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena | CDI |
| 2.2 | 2.2.2 | Programa de Fondos Regionales Indígenas | CDI |
| 2.2 | 2.2.2 | Corredor Biológico Mesoamericano de México(aplica solamente en los estados de Chiapas, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán) | SEMARNAT |
| 2.2 | 2.2.2 | Proyectos Transversales | SEMARNAT |
| 2.2 | 2.2.2 | Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria | SAGARPA |
| 2.2 | 2.2.2 | Programa para la Adquisición de Activos Productivos | SAGARPA |
| 2.2 | 2.2.2 | Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios | SRA |
| 2.2 | 2.2.2 | Programa de la Mujer en el Sector Agrario | SRA |
| 2.2 | 2.2.2 | Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad | SE |
| 2.2 | 2.2.2 | Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa | SE |
| 2.2 | 2.2.2 | Programa para el Desarrollo de la Industria del Software | SE |
| 2.2 | 2.2.2 | Programa para la Creación de Empleo en Zonas Marginadas | SE |
| 2.2 | 2.2.2 | Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología | SE |
| 2.2 | 2.2.2 | Programa para Impulsar la Competitividad de los Sectores Industriales | SE |
| 2.2 | 2.2.3 | Programa 3 x 1 para migrantes | SEDESOL |
| 2.2.3 | 2.2.3 | Programa Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías | SEDESOL |
| 2.2 | 2.2.3 | Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura | SAGARPA |
| 2.2 | 2.2.3 | Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural | SAGARPA |
| 2.2 | 2.2.3 | Programa para la Adquisición de Activos Productivos | SAGARPA |
| 2.2 | 2.2.3 | Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios | SRA |
| 2.2 | 2.2.3 | Programa de la Mujer en el Sector Agrario | SRA |
| 2.2 | 2.2.3 | Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras | SRA |
| 2.2 | 2.2.3 | Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario | SE |
| 2.2 | 2.2.3 | Fondo de Micro financiamiento a Mujeres Rurales | SE |
| 2.2 | 2.2.3 | Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad | SE |
| 2.2 | 2.2.3 | Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa | SE |
| 2.2 | 2.2.3 | Programa para el Desarrollo de la Industria del Software | SE |
| 2.2 | 2.2.3 | Programa para la Creación de Empleo en zonas Marginadas | SE |
| 2.2 | 2.2.3 | Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología | SE |
| 2.2 | 2.2.4 | Programa Coinversión Social | SEDESOL |
| 2.2 | 2.2.4 | Programa Opciones Productivas | SEDESOL |
| 2.2 | 2.2.4 | Corredor Biológico Mesoamericano de México(aplica solamente en los estados de Chiapas, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán) | SEMARNAT |
| 2.2 | 2.2.4 | Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural | SAGARPA |
| 2.2 | 2.2.4 | Proyectos Transversales | SAGARPA |
| 2.2 | 2.2.4 | Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario | SE |
| 2.2 | 2.2.4 | Fondo de Micro financiamiento a Mujeres Rurales | SE |
| 2.3 | 2.3.1 | Programa de Soporte | SAGARPA |
| 2.3 | 2.3.2 | Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura | SAGARPA |
| 2.3.2 | 2.3.2 | Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto | SE |
| 2.4 | 2.4.1 | Programa Opciones Productivas | SEDESOL |
| 2.4 | 2.4.1 | Programa Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías | SEDESOL |
| 2.4 | 2.4.1 | Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad Diferente" | DIF |
| 2.4 | 2.4.1 | Programa Emprendedores Juveniles | IMJUVE |

| | | | |
|-------|--------|---|----------------------|
| 2.4 | 2.4.1 | Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras | SRA |
| 2.4 | 2.4.1 | Fondo de Micro financiamiento a Mujeres Rurales | SE |
| 2.4 | 2.4.3 | Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural | SAGARPA |
| 2.4 | 2.4.3 | Proyectos Transversales | SAGARPA |
| 2.4 | 2.4.3 | Programa de Soporte | SAGARPA |
| 2.4 | 2.4.3 | Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario | SE |
| 2.4 | 2.4.3 | Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad | SE |
| 2.4 | 2.4.3 | Programa para el Desarrollo de la Industria del Software | SE |
| 2.4 | 2.4.3 | Programa para la Creación de Empleo en Zonas Marginadas | SE |
| 2.4 | 2.4.3 | Corredor Biológico Mesoamericano de México(aplica solamente en los estados de Chiapas, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán) | SEMARNAT |
| 2.5 | 2.4.3 | Programa Pueblos Mágicos | SECTUR |
| 2.5 | 2.5.6 | Programa Pueblos Mágicos | SECTUR |
| 2.5 | 2.5.7 | Corredor Biológico Mesoamericano de México(aplica solamente en los estados de Chiapas, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán) | SEMARNAT |
| 2.5 | 2.5.7 | Programa Pueblos Mágicos | SECTUR |
| 2.6 | 2.6.1 | Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas | CDI |
| 2.6 | 2.6.2 | Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias | SEDESOL |
| 2.7 | 2.7.1 | Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura | SAGARPA |
| 2.7 | 2.7.1 | Programa de Soporte | SAGARPA |
| 2.8.1 | 2.8.2 | Programa de Soporte | SAGARPA |
| 2.8 | 2.8.2 | Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa | SE |
| 2.8 | 2.8.2 | Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología | SE |
| 2.8 | 2.8.2 | Programa para Impulsar la Competitividad de los Sectores Industriales | SE |
| 2.8 | 2.8.3 | Proyectos Transversales | SAGARPA |
| 2.8 | 2.8.4 | Proyectos Transversales | SAGARPA |
| 2.8 | 2.8.4 | Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria | SAGARPA |
| 2.8 | 2.8.4 | Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario | SE |
| 2.8 | 2.8.4 | Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto | SE |
| 2.8 | 2.8.4 | Programa para la Creación de Empleo en Zonas Marginadas | SE |
| 2.8 | 2.8.4 | Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología | SE |
| 2.8 | 2.8.5 | Programa para la Adquisición de Activos Productivos | SAGARPA |
| 2.8 | 2.8.5 | Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios | SRA |
| 2.8 | 2.8.5 | Programa de la Mujer en el Sector Agrario | SRA |
| 2.8 | 2.8.5 | Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras | SRA |
| 2.8 | 2.8.5 | Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario | SE |
| 2.8 | 2.8.5 | Fondo de Micro financiamiento a Mujeres Rurales | SE |
| 2.8 | 2.8.5 | Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad | SE |
| 2.8 | 2.8.5 | Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa | SE |
| 2.8 | 2.8.5 | Programa para la Creación de Empleo en Zonas Marginadas | SE |
| 2.8 | 2.8.6 | Programa de Fondos Regionales Indígenas | CDI |
| 2.8 | 2.8.6 | Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios | SRA |
| 2.8 | 2.8.6 | Programa de la Mujer en el Sector Agrario | SRA |
| 2.8 | 2.8.6 | Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario | SE |
| 2.8 | 2.8.6 | Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad | SE |
| 2.8 | 2.8.6 | Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa | SE |
| 2.8 | 2.8.6 | Programa para la Creación de Empleo en Zonas Marginadas | SE |
| 2.8 | 2.8.8 | Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias | SEDESOL |
| 2.8 | 2.8.8 | Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas | SEMARNAT- CONAGUA |
| 2.8 | 2.8.8 | Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura | SAGARPA |
| 2.8 | 2.8.8 | Proyecto Nacional de Eficiencia Energética para el Alumbrado Público Municipal | BANOBRRAS |
| t | | | |
| 3.1 | 3.1 | Programa Coinversión Social | SEDESOL |
| 3.1 | 3.1.2 | Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable | DIF |
| 3.1 | 3.1.3 | Programa de Atención a Personas con Discapacidad | DIF |
| 3.1 | 3.1.3 | Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad | SE |
| 3.1 | 3.1.4 | Programa Estancias Infantiles | SEDESOL |
| 3.1 | 3.1.4 | Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres | INMUJERES |
| 3.1 | 3.1.4 | Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas | SEP |
| 3.1 | 3.1.4 | Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres | INMUJERES |
| 3.1 | 3.1.6 | Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos | SEDESOL |
| 3.1 | 3.1.13 | Programa de Atención a Familias población Vulnerables | DIF |
| 3.1 | 3.1.14 | Programa "El buen juez por su casa empieza" | INEA |
| 3.1 | 3.1.15 | Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas | SEDESOL |
| 3.1 | 3.1.15 | Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia | DIF |
| 3.1 | 3.1.15 | Programa Escuela de Tiempo Completo | SEP |
| 3.1 | 3.1.15 | Programa de Educación Básica para Nietos y Nietas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes | SEP |
| 3.1 | 3.1.16 | Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias | SEDESOL |
| 3.1 | 3.1.16 | Programa Vivienda Rural | SEDESOL |
| 3.1 | 3.1.16 | Programa Albergues Escolares Indígenas | CDI |
| 3.1 | 3.1.16 | Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena | CDI |
| 3.1 | 3.1.16 | Programa de Fondos Regionales Indígenas | CDI |
| 3.1 | 3.1.16 | Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas | CDI |
| 3.1 | 3.1.16 | Programa Escuelas de Calidad | SEP |
| 3.1 | 3.1.16 | Programa Escuela de Tiempo Completo | SEP |
| 3.1 | 3.1.16 | Programa de Acciones Compensatorias para abatir el rezago educativo en Educación Inicial y Básica | SEP-CONAFE |
| 3.1 | 3.1.16 | Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible | SEMARNAT |
| 3.1 | 3.1.16 | Programa de Soporte | SAGARPA |
| 3.1 | 3.1.16 | Fondo de Micro financiamiento a Mujeres Rurales | SE |
| 3.1 | 3.1.16 | Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad | SE |
| 3.1 | 3.1.18 | Programa Opciones Productivas | SEDESOL |
| 3.2 | 3.2.1 | Programa "El buen juez por su casa empieza" | INEA |

| | | | |
|-------|--------|---|------------------|
| 3.2 | 3.2.2 | Programa Empleo Temporal | SEDESOL |
| 3.2 | 3.2.2 | Programa para la Creación de Empleo en Zonas Marginadas | SE |
| 3.2 | 3.2.3 | Programa "Tu Casa" | SEDESOL |
| 3.2 | 3.2.3 | Programa PASPRAH | SEDESOL |
| 3.2 | 3.2.3 | Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias | SEDESOL |
| 3.2 | 3.2.3 | Programa Vivienda Rural | SEDESOL |
| 3.2 | 3.2.3 | Programa Opciones Productivas | SEDESOL |
| 3.2 | 3.2.3 | Programa Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías | SEDESOL |
| 3.2.3 | 3.2.3 | Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios | SRA |
| 3.2 | 3.2.3 | Programa de la Mujer en el Sector Agrario | SRA |
| 3.2 | 3.2.3 | Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario | SE |
| 3.2 | 3.2.3 | Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad | SE |
| 3.2 | 3.2.4 | Programa Hábitat | SEDESOL |
| 3.2 | 3.2.4 | Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias | SEDESOL |
| 3.2 | 3.2.5 | Programa "Tu Casa" | SEDESOL |
| 3.2 | 3.2.6 | Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas | SEDESOL |
| 3.2 | 3.2.6 | Proyectos Transversales | SAGARPA |
| 3.3 | 3.3.1 | Programa de Entornos y Comunidades Saludables | SALUD |
| 3.3 | 3.3.3 | Programa de Entornos y Comunidades Saludables | SALUD |
| 3.3 | 3.3.3 | Programa de Acción Específica y Seguridad Vial | SALUD |
| 3.3 | 3.3.4 | Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias | SEDESOL |
| 3.3 | 3.3.4 | Programa de Entornos y Comunidades Saludables | SALUD |
| 3.3 | 3.3.5 | Programa de Mejoramiento de Infraestructura "Mejores Escuelas" | SEP-INAFFED |
| 3.3 | 3.3.11 | Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas | SEMARNAT-CONAGUA |
| 3.3 | 3.3.11 | Programa Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales | SEMARNAT-CONAGUA |
| 3.3 | 3.3.12 | Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias | SEDESOL |
| 3.3 | 3.3.12 | Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas | SEDESOL |
| 3.3 | 3.3.12 | Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia | DIF |
| 3.3 | 3.3.12 | Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas | CDI |
| 3.3 | 3.3.15 | Programa de Entornos y Comunidades Saludables | SALUD |
| 3.4 | 3.4.6 | Programa de Mejoramiento de Infraestructura "Mejores Escuelas" | SEP-INAFFED |
| 3.4 | 3.4.7 | Programa para el Fortalecimiento del Servicio de reeducación Telesecundaria | SEP |
| 3.4 | 3.4.7 | Programa Nacional de Lectura | SEP |
| 3.4 | 3.4.7 | Programa Escuelas de Calidad | SEP |
| 3.4 | 3.4.7 | Programa Escuela de Tiempo Completo | SEP |
| 3.4 | 3.4.7 | Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas | SEP |
| 3.4 | 3.4.7 | Programa de Educación Básica para Nietos y Nietas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes | SEP |
| 3.4 | 3.4.7 | Programa de Acciones Compensatorias para abatir el rezago educativo en Educación Inicial y Básica | SEP-CONAFE |
| 3.4 | 3.4.8 | Programa Habilidades Digitales para Todos | SEP |
| 3.5 | 3.5.3 | Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas | CDI |
| 3.5 | 3.5.4 | Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas | CDI |
| 3.5 | 3.5.4 | Proyecto Nacional de Eficiencia Energética para el Alumbrado Público Municipal | BANOBTRAS |
| 3.5 | 3.5.5 | Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias | SEDESOL |
| 3.5 | 3.5.8 | Programa "Tu Casa" | SEDESOL |
| 3.5 | 3.5.8 | Programa 3 x 1 para migrantes | SEDESOL |
| 3.5 | 3.5.9 | Programa Hábitat | SEDESOL |
| 3.5 | 3.5.9 | Programa PASPRAH | SEDESOL |
| 3.5 | 3.5.10 | Programa "Tu Casa" | SEDESOL |
| 3.5 | 3.5.10 | Programa Hábitat | SEDESOL |
| 3.5 | 3.5.11 | Programa "Tu Casa" | SEDESOL |
| 3.5 | 3.5.11 | Programa Vivienda Rural | SEDESOL |
| 3.5 | 3.5.12 | Programa "Tu Casa" | SEDESOL |
| 3.5 | 3.5.12 | Programa Vivienda Rural | SEDESOL |
| 3.6 | 3.6 | Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres | INMUJERES |
| 3.6 | 3.6.7 | Programa Estancias Infantiles | SEDESOL |
| 3.6 | 3.6.8 | Programa de Fondos Regionales Indígenas | CDI |
| 3.6 | 3.6.8 | Programa de la Mujer en el Sector Agrario | SRA |
| 3.6 | 3.6.8 | Fondo de Micro financiamiento a Mujeres Rurales | SE |
| 3.6 | 3.6.8 | Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad | SE |
| 3.7 | 3.7.1 | Apoyo al Fortalecimiento de Instancias Municipales de Juventud | IMJUVE |
| 3.7 | 3.7.2 | Apoyo al Fortalecimiento de Instancias Municipales de Juventud | IMJUVE |
| 3.7 | 3.7.3 | Apoyo al Fortalecimiento de Instancias Municipales de Juventud | IMJUVE |
| 3.7 | 3.7.4 | Programa Emprendedores Juveniles | IMJUVE |
| 3.7 | 3.7.4 | Espacios Poder Joven | IMJUVE |
| 3.7 | 3.7.4 | Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas | SEP |
| 3.7 | 3.7.6 | Espacios Poder Joven | IMJUVE |
| 3.7 | 3.7.7 | Espacios Poder Joven | IMJUVE |
| 3.7 | 3.7.8 | Espacios Poder Joven | IMJUVE |
| 3.7 | 3.7.9 | Programa de Apoyo a Proyectos Juveniles | IMJUVE |
| 3.7 | 3.7.10 | Programa Emprendedores Juveniles | IMJUVE |
| 3.7 | 3.7.10 | Programa de Apoyo a Proyectos Juveniles | IMJUVE |
| 3.7 | 3.7.10 | Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras | SRA |
| 3.7 | 3.7.10 | Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad | SE |
| 3.7 | 3.7.10 | Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña Mediana Empresa | SE |
| 3.7 | 3.7.11 | Espacios Poder Joven | IMJUVE |
| 3.7 | 3.7.11 | Programa Habilidades Digitales para Todos | SEP |
| 3.7 | 3.7.11 | Programa para el Desarrollo de la Industria del Software | SE |
| 3.7 | 3.7.12 | Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas | SEP |
| 3.7 | 3.7.12 | Programa de Acciones Compensatorias para abatir el rezago educativo en Educación Inicial y Básica | SEP-CONAFE |
| 3.7 | 3.7.13 | Estímulos a la Juventud | IMJUVE |
| 3.7 | 3.7.13 | Programa de Apoyo a Proyectos Juveniles | IMJUVE |

| | | | |
|------|---------|--|------------------|
| 3.7 | 3.7.14 | Programa Nacional Escuela Segura | SEP |
| 3.8 | 3.8.1 | Centros del Deporte Escolar y Municipal | SEP-CONADE |
| 3.8 | 3.8.2 | Centros del Deporte Escolar y Municipal | SEP-CONADE |
| 3.8 | 3.8.3 | Programa 3 x 1 para migrantes | SEDESOL |
| 3.8 | 3.8.3 | Programa Hábitat | SEDESOL |
| 3.8 | 3.8.3 | Programa de Infraestructura Deportiva Municipal | SEP |
| 3.8 | 3.8.4 | Programa Polideportivos | SEP-CONADE |
| 3.8 | 3.8.5 | Programa Polideportivos | SEP-CONADE |
| 3.8 | 3.8.5 | Centros del Deporte Escolar y Municipal | SEP-CONADE |
| 3.9 | 3.9.2 | Coordinación General de Conservación del Patrimonio Cultural | INAH |
| 3.9 | 3.9.3 | Coordinación General de Conservación del Patrimonio Cultural | INAH |
| 3.1 | 3.10.2 | Programa Coinversión Social | SEDESOL |
| 3.1 | 3.10.2 | Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres | INMUJERES |
| 3.1 | 3.10.2 | Estímulos a la Juventud | INJUVE |
| 3.11 | 3.11.1 | Programa Hábitat | SEDESOL |
| 3.11 | 3.11.1 | Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias | SEDESOL |
| 3.11 | 3.11.1 | Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas | SEMARNAT-CONAGUA |
| 3.11 | 3.11.1 | Programa Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales | SEMARNAT-CONAGUA |
| 3.11 | 3.11.4 | Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas | CDI |
| 3.11 | 3.11.4 | Proyecto Nacional de Eficiencia Energética para el Alumbrado Público Municipal | BANOBRAS |
| 3.11 | 3.11.6 | Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas | CDI |
| 3.11 | 3.11.6 | Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas | SEMARNAT-CONAGUA |
| 3.11 | 3.11.6 | Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria | SAGARPA |
| 3.11 | 3.11.9 | Programa 3 x 1 para migrantes | SEDESOL |
| 3.11 | 3.11.9 | Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas | CDI |
| † | | | |
| 4.2 | 4.1.1 | Programa de Desarrollo Institucional Ambiental | SEMARNAT |
| 4.2 | 4.2 | Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos | SEMARNAT |
| 4.2 | 4.2.7-8 | Programa Hábitat | SEDESOL |
| 4.4 | 4.4.1 | Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible | SEMARNAT |
| 4.4 | 4.4.1 | Programa de Desarrollo Institucional Ambiental | SEMARNAT |
| 4.4 | 4.4.1 | Programa para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar | SEMARNAT |
| 4.4 | 4.4.2 | Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible | SEMARNAT |
| 4.4 | 4.4.3 | Programa 3 x 1 para migrantes | SEDESOL |
| 4.4 | 4.4.3 | Corredor Biológico Mesoamericano de México(aplica solamente en los estados de Chiapas, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán) | SEMARNAT |
| 4.4 | 4.4.3 | Programa ProAbol | SEMARNAT |
| 4.4 | 4.4.3 | Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria | SAGARPA |
| 4.4 | 4.4.4 | Programa ProAbol | SEMARNAT |
| 4.4 | 4.4.4 | Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible | SEMARNAT |
| 4.5 | 4.5.2 | Programa Hábitat | SEDESOL |
| 4.5 | 4.5.3 | Programa Rescate de Espacios Públicos | SEDESOL |
| 4.5 | 4.5.3 | Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible | SEMARNAT |
| 4.6 | 4.6.1 | Programa Agua Limpia | SEMARNAT-CONAGUA |
| 4.6 | 4.6.1 | Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas | SEMARNAT-CONAGUA |
| 4.6 | 4.6.1 | Programa Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales | SEMARNAT-CONAGUA |
| 4.6 | 4.6.5 | Programa Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales | SEMARNAT-CONAGUA |
| 4.6 | 4.6.6 | Programa Agua Limpia | SEMARNAT-CONAGUA |
| 4.6 | 4.6.6 | Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas | SEMARNAT-CONAGUA |
| 4.6 | 4.6.6 | Programa Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales | SEMARNAT-CONAGUA |
| 4.6 | 4.6.7 | Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas | SEMARNAT-CONAGUA |
| 4.6 | 4.6.7 | Programa Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales | SEMARNAT-CONAGUA |
| 4.6 | 4.6.8 | Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas | SEMARNAT-CONAGUA |
| 4.6 | 4.6.8 | Programa Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales | SEMARNAT-CONAGUA |
| 4.7 | 4.7 | Programa Proarbol | SEMARNAT |
| 4.7 | 4.7.2 | Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible | SEMARNAT |
| 4.7 | 4.7.2 | Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria | SAGARPA |
| 4.7 | 4.7.4 | Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos | SEDESOL |
| 4.7 | 4.7.4 | Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible | SEMARNAT |
| 4.7 | 4.7.5 | Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible | SEMARNAT |
| 4.8 | 4.8.1 | Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible | SEMARNAT |
| 4.8 | 4.8.1 | Programa de Desarrollo Institucional Ambiental | SEMARNAT |
| 4.8 | 4.8.3 | Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible | SEMARNAT |
| 4.8 | 4.8.4 | Proyecto Nacional de Eficiencia Energética para el Alumbrado Público Municipal | BANOBRAS |

Fuente: INAFED (2012:3-15).

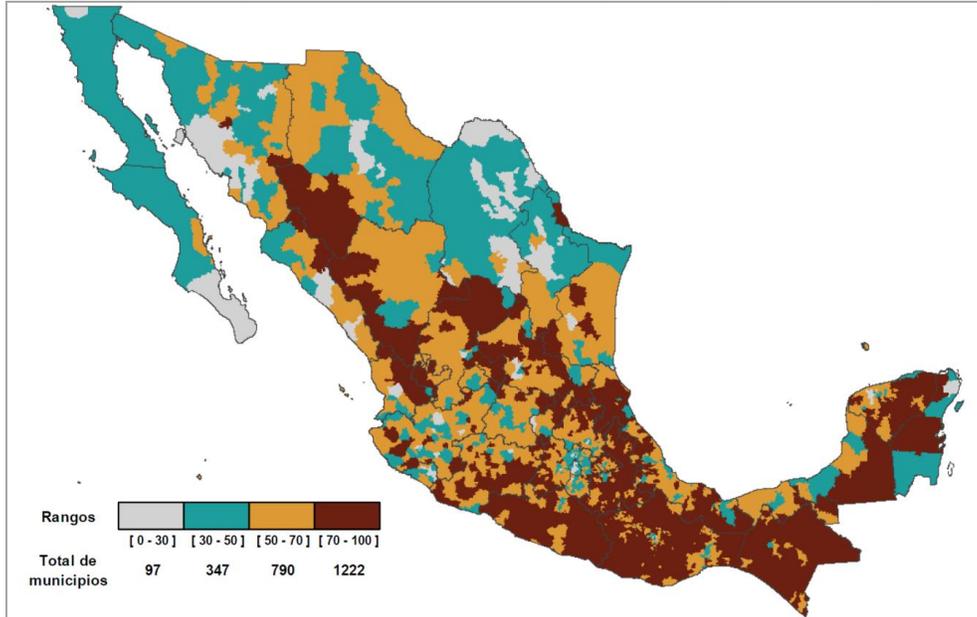
ANEXO 12
FORMATO DE TABLERO DE CONTROL Y SEGUIMIENTO

| INDICADORES Y PARAMETROS | AUTODIAGNÓSTICO | | | VERIFICACIÓN | | |
|---|-----------------|----------|-------|--------------|----------|-------|
| | ROJO | AMARILLO | VERDE | ROJO | AMARILLO | VERDE |
| INDICADOR 1.11 "MUNICIPIO TECNIFICADO Y CON INTERNET" | | | | | | |
| 1.11.1 Equipo de cómputo. | | | | | | |
| 1.11.2 Personal capacitado. | | | | | | |
| 1.11.3 Portal electrónico municipal. | | | | | | |
| 1.11.4 Procesos tecnificados. | | | | | | |
| 1.11.5 Existencia de software. | | | | | | |
| 1.11.6 Trámites Automatizados. | | | | | | |
| 1.11.7 Internet y existencia de políticas de uso. | | | | | | |

Fuente: INAFED (2012:56).

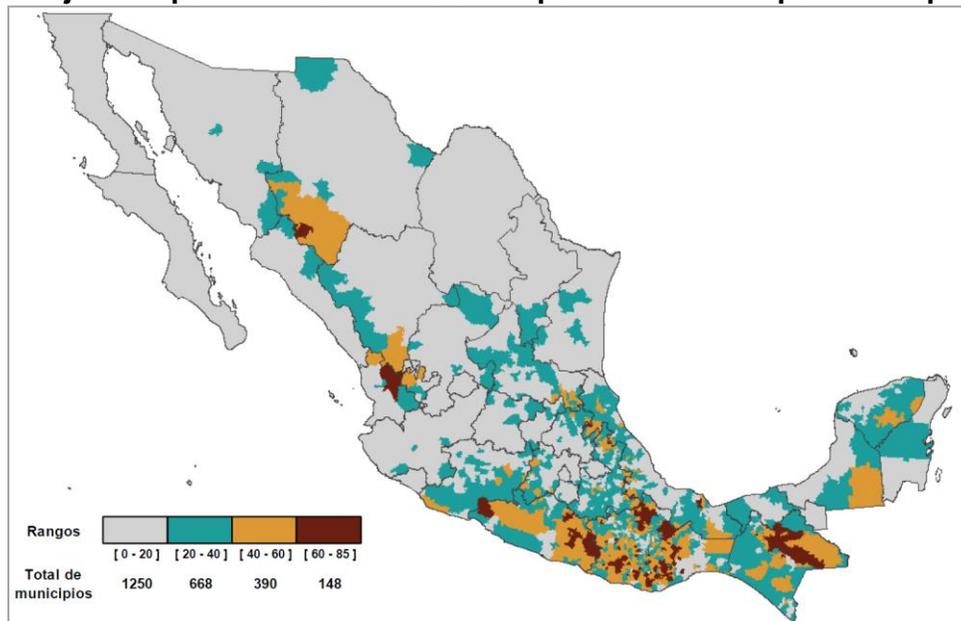
ANEXO 13 MAPAS GENERALES Y POR INDICADORES DE POBREZA

Porcentaje de la población en situación de pobreza por municipio 2010



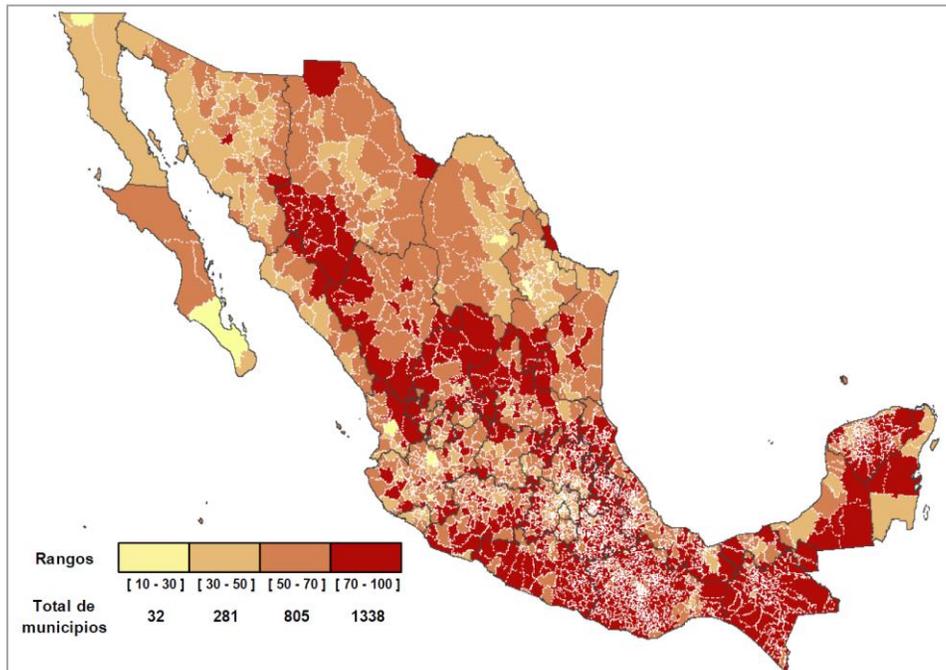
Fuente: CONEVAL (2011^a:12).

Porcentaje de la población en situación de pobreza extrema por municipio 2010



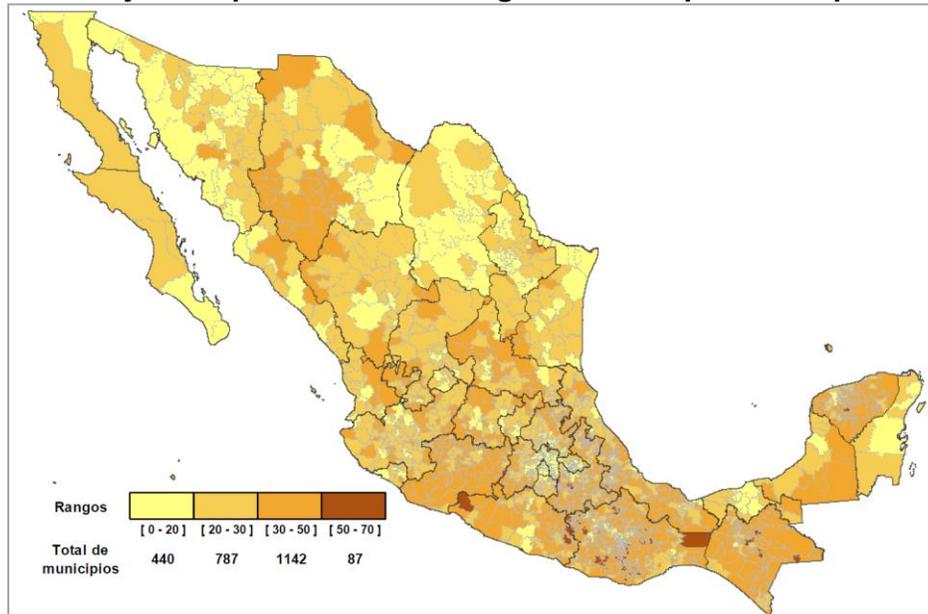
Fuente: CONEVAL (2011^a:16).

Porcentaje de la población con ingreso inferior a la línea de bienestar por municipio 2010



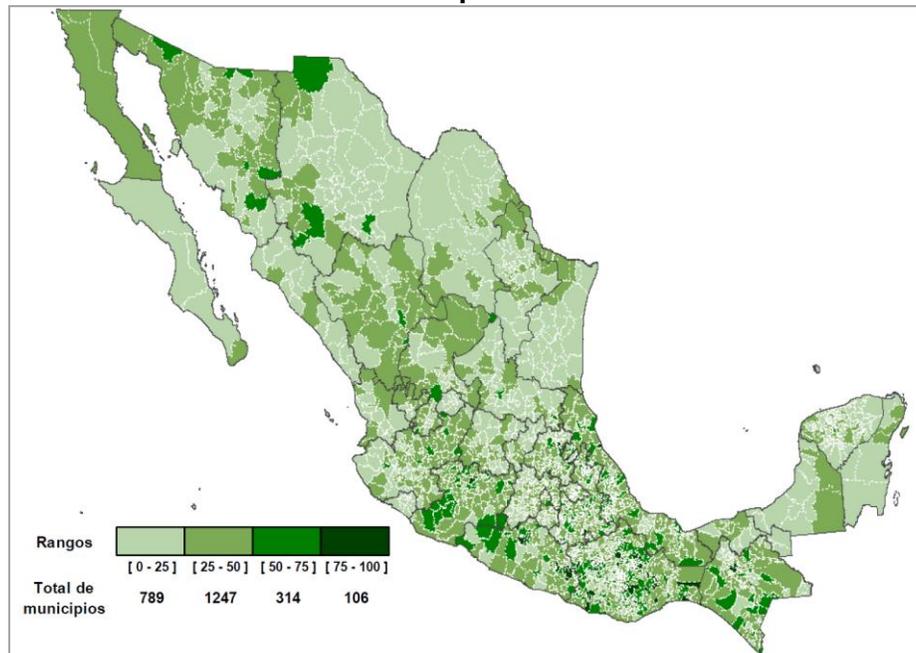
Fuente: CONEVAL (2011^a:29).

Porcentaje de la población con rezago educativo por municipio 2010



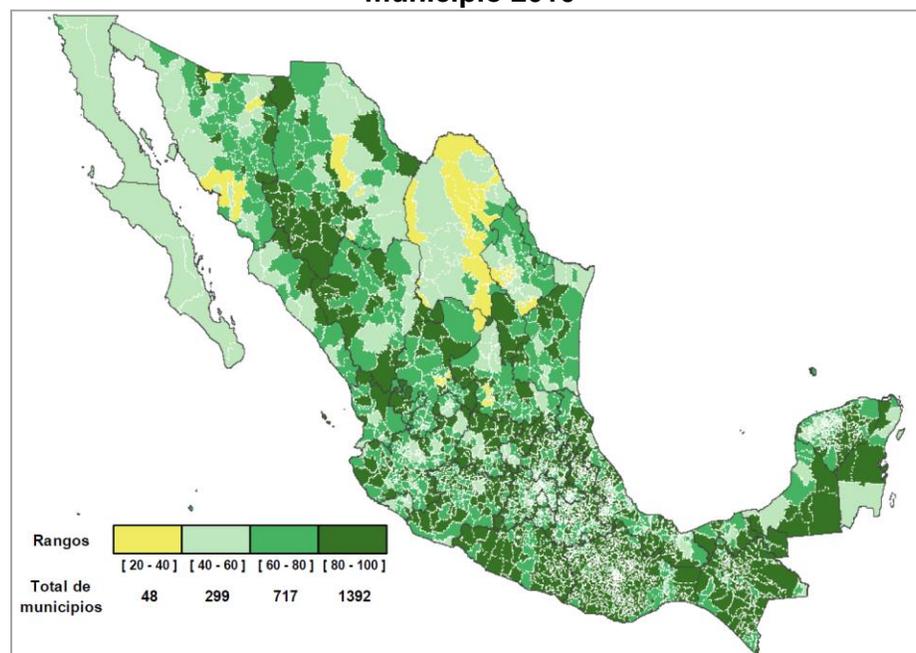
Fuente: CONEVAL (2011^a:30).

Porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios de salud por municipio 2010



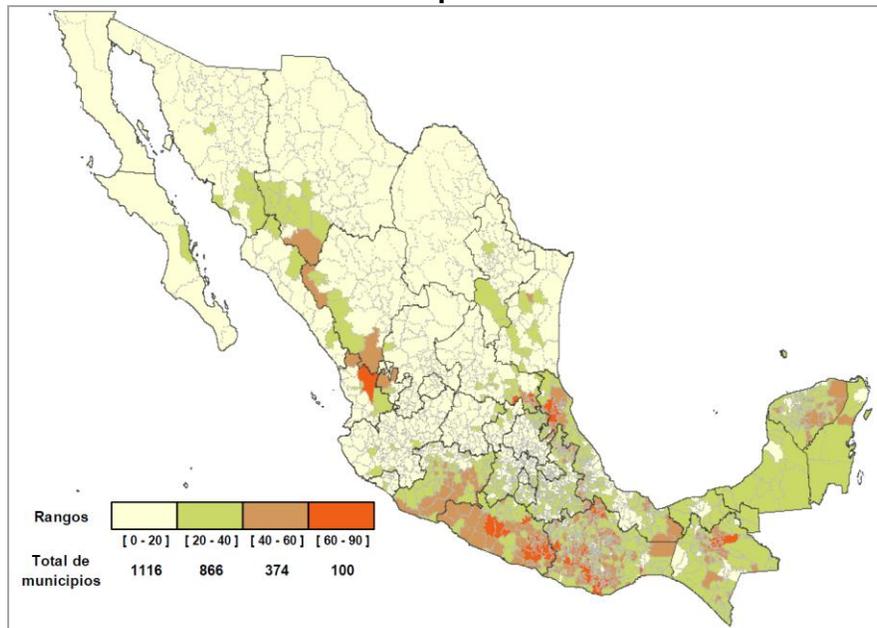
Fuente: CONEVAL (2011^a:31).

Porcentaje de la población con carencia por acceso a la seguridad social por municipio 2010



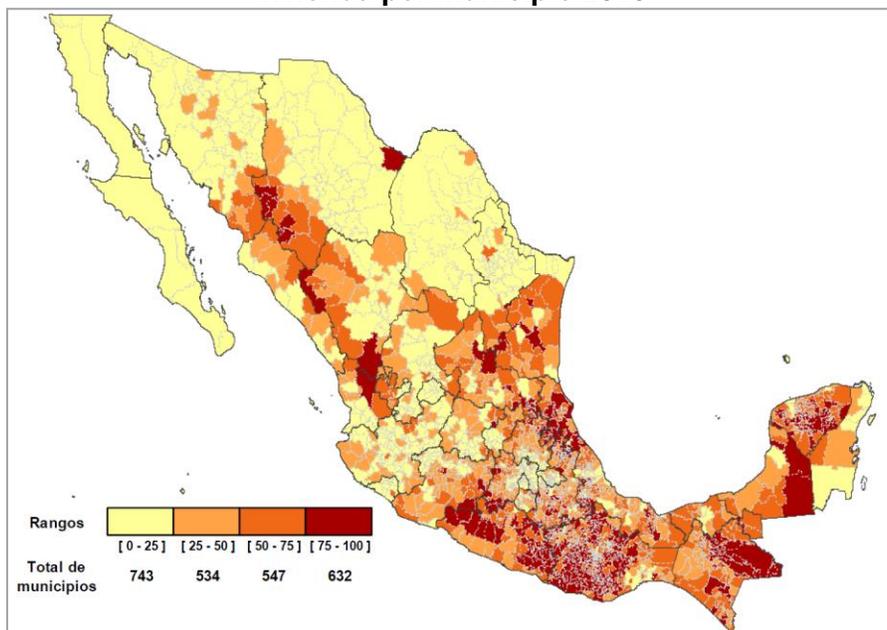
Fuente: CONEVAL (2011^a:32).

Porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda por municipio 2010



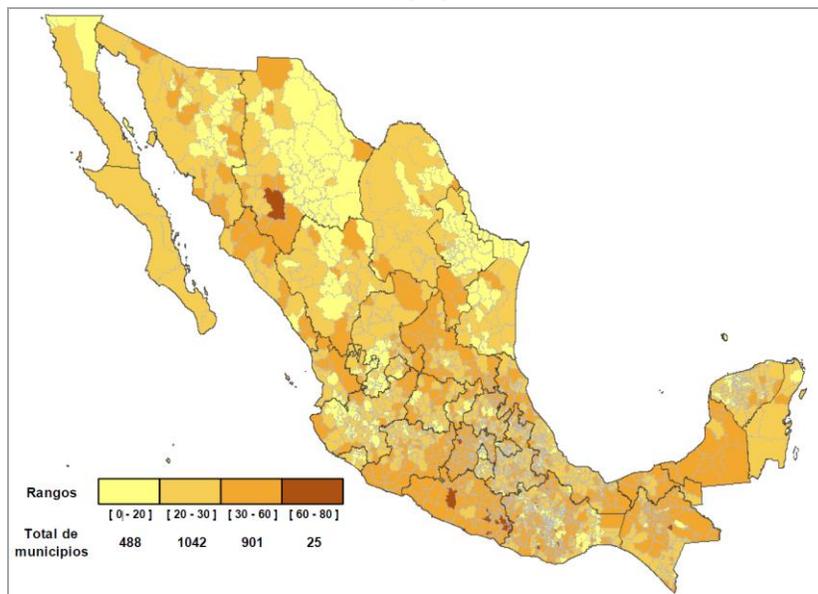
Fuente: CONEVAL (2011^a:33).

Porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda por municipio 2010



Fuente: CONEVAL (2011^a:34).

Porcentaje de la población con carencia por acceso a la alimentación por municipio 2010



Fuente: CONEVAL (2011^a:35).

ANEXO 14
PARTICIPACIÓN ANUAL MUNICIPAL Y ESTATAL ADLL 2006-2013

Participación municipal y estatal general
ADLL 2006-2013

| Año | Municipios | Estados |
|-------------|-------------------|----------------|
| 2006 | 73 | 9 |
| 2007 | 147 | 11 |
| 2008 | 452 | 20 |
| 2009 | 421 | 19 |
| 2010 | 507 | 24 |
| 2011 | 602 | 28 |
| 2012 | 837 | 29 |
| 2013 | 989 | 29 |

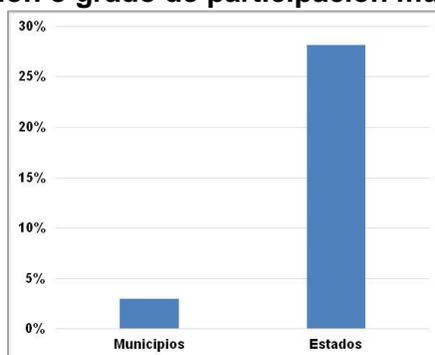
Fuente: elaboración propia.

Participación municipal y estatal como porcentaje del total
ADLL 2006-2013

| Año | % Municipal | % Estatal |
|-------------|--------------------|------------------|
| 2006 | 2.97% | 28.13% |
| 2007 | 5.99% | 34.38% |
| 2008 | 18.40% | 62.50% |
| 2009 | 17.14% | 59.38% |
| 2010 | 20.64% | 75.00% |
| 2011 | 24.51% | 87.50% |
| 2012 | 34.08% | 90.63% |
| 2013 | 40.27% | 90.63% |

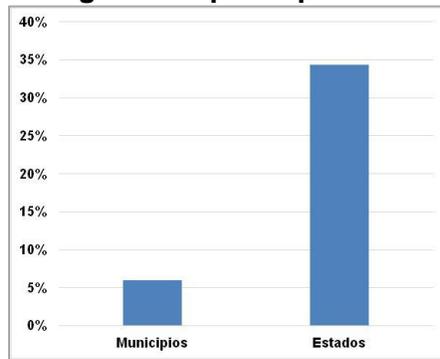
Fuente: elaboración propia.

Graficas de participación anual municipal y estatal 2006-2013
Porcentaje, proporción o grado de participación municipal y estatal 2006



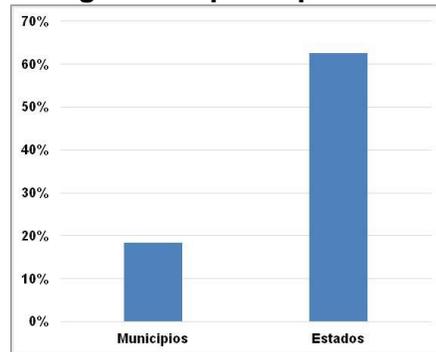
Fuente: elaboración propia.

Porcentaje, proporción o grado de participación municipal y estatal 2007



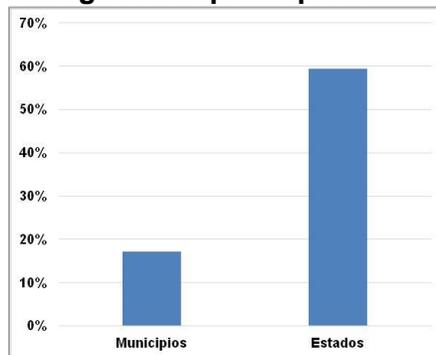
Fuente: elaboración propia.

Porcentaje, proporción o grado de participación municipal y estatal 2008



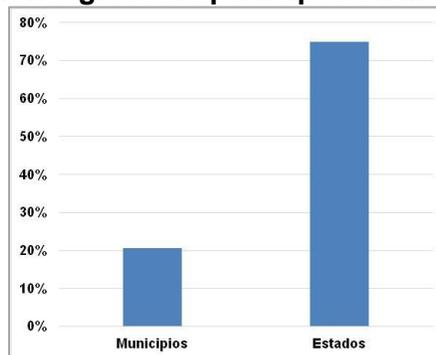
Fuente: elaboración propia.

Porcentaje, proporción o grado de participación municipal y estatal 2009



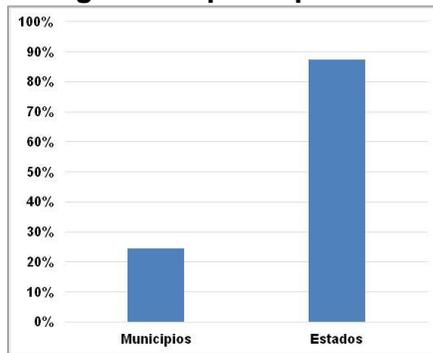
Fuente: elaboración propia.

Porcentaje, proporción o grado de participación municipal y estatal 2010



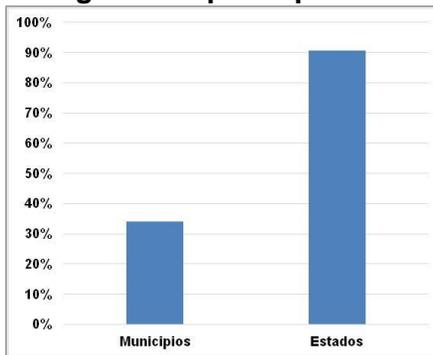
Fuente: elaboración propia.

Porcentaje, proporción o grado de participación municipal y estatal 2011



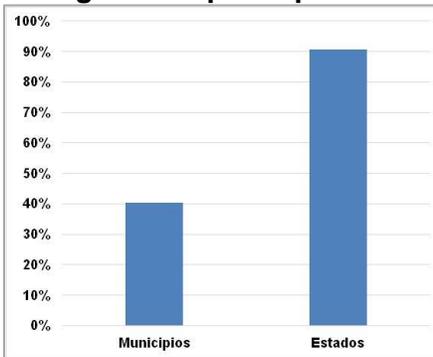
Fuente: elaboración propia.

Porcentaje, proporción o grado de participación municipal y estatal 2012



Fuente: elaboración propia.

Porcentaje, proporción o grado de participación municipal y estatal 2013



Fuente: elaboración propia.

ANEXO 15 PARTICIPACIÓN MUNICIPAL POR TIPOLOGÍAS ADLL 2006-2013

Total de participación municipal por tipologías ADLL 2006-2013

| Tipología | Total municipal |
|---------------|-----------------|
| Rural | 544 |
| Semiurbano | 2328 |
| Urbano | 916 |
| Metropolitano | 235 |

Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por tipologías ADLL 2006-2013

| Tipología | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Rural | 10 | 20 | 66 | 56 | 87 | 75 | 104 | 126 |
| Semiurbano | 35 | 69 | 267 | 250 | 281 | 343 | 504 | 579 |
| Urbano | 19 | 46 | 93 | 87 | 110 | 142 | 185 | 234 |
| Metropolitano | 9 | 12 | 24 | 24 | 30 | 42 | 44 | 50 |

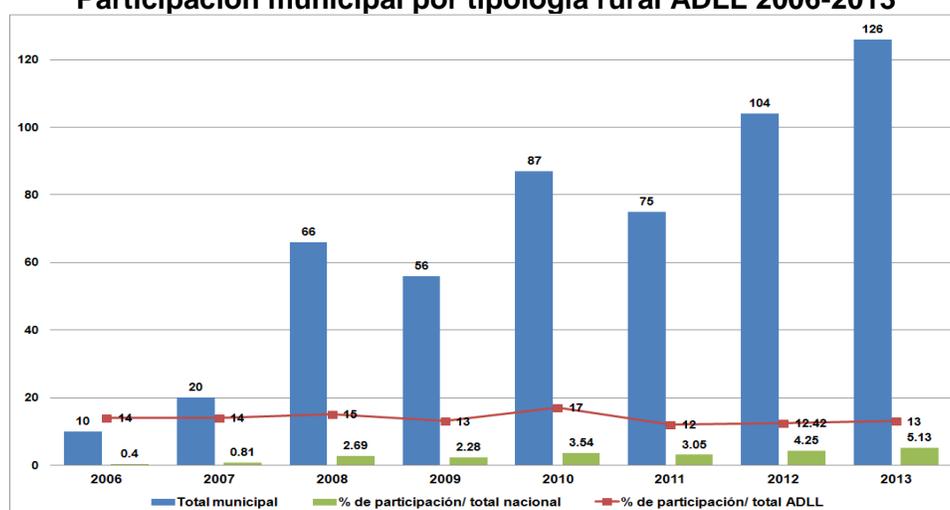
Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por tipología rural ADLL 2006-2013

| Año | Total municipal | % de participación/ total ADLL | % de participación/ total nacional |
|----------------------------------|-----------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| 2006 | 10 | 14 | 0.40684932 |
| 2007 | 20 | 14 | 0.81 |
| 2008 | 66 | 15 | 2.69 |
| 2009 | 56 | 13 | 2.28 |
| 2010 | 87 | 17 | 3.54 |
| 2011 | 75 | 12 | 3.05 |
| 2012 | 104 | 12.42 | 4.25 |
| 2013 | 126 | 13 | 5.13 |
| Total municipal 2006-2013 | 544 | | |

Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por tipología rural ADLL 2006-2013



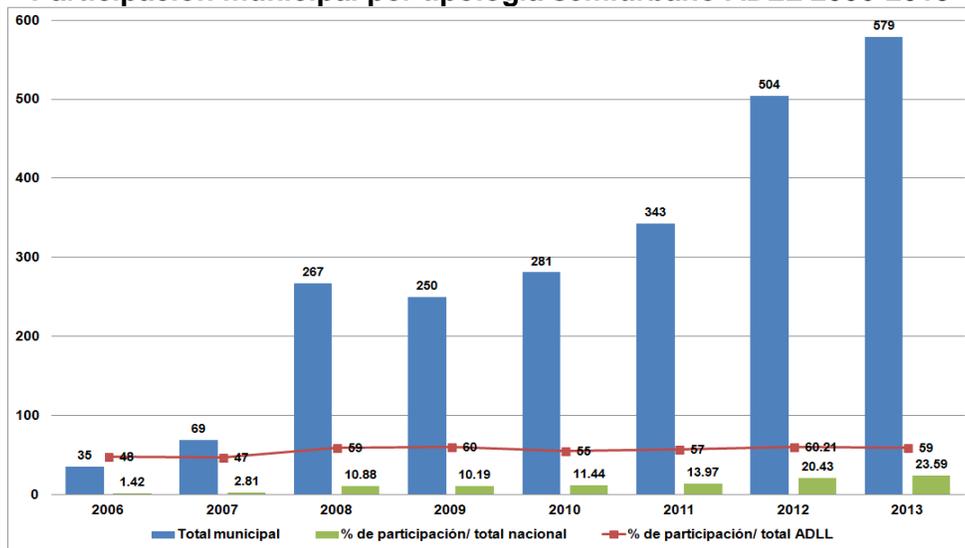
Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por tipología semiurbano ADLL 2006-2013

| Año | Total municipal | % de participación/ total ADLL | % de participación/ total nacional |
|----------------------------------|-----------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| 2006 | 35 | 48 | 1.4239726 |
| 2007 | 69 | 47 | 2.81 |
| 2008 | 267 | 59 | 10.88 |
| 2009 | 250 | 60 | 10.19 |
| 2010 | 281 | 55 | 11.44 |
| 2011 | 343 | 57 | 13.97 |
| 2012 | 504 | 60.21 | 20.43 |
| 2013 | 579 | 59 | 23.59 |
| Total municipal 2006-2013 | 2328 | | |

Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por tipología semiurbano ADLL 2006-2013



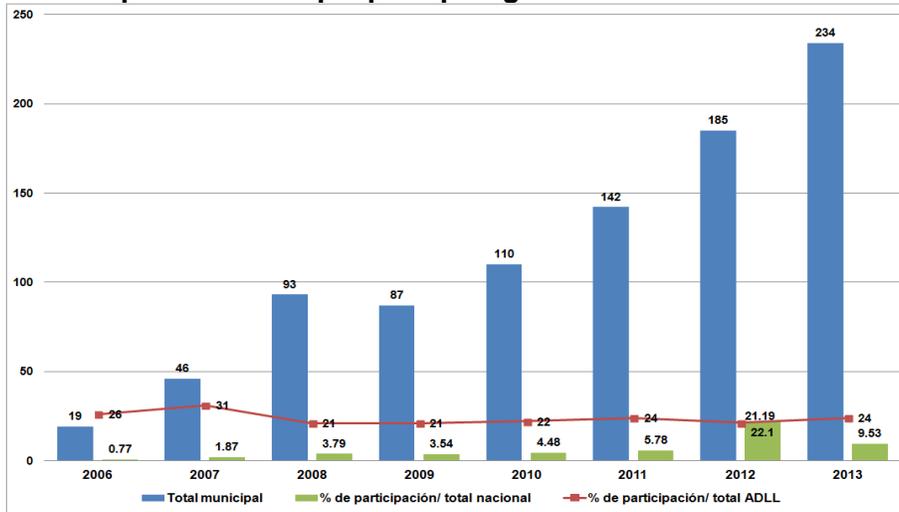
Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por tipología urbano ADLL 2006-2013

| Año | Total municipal | % de participación/ total ADLL | % de participación/ total nacional |
|----------------------------------|-----------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| 2006 | 19 | 26 | 0.7730137 |
| 2007 | 46 | 31 | 1.87 |
| 2008 | 93 | 21 | 3.79 |
| 2009 | 87 | 21 | 3.54 |
| 2010 | 110 | 22 | 4.48 |
| 2011 | 142 | 24 | 5.78 |
| 2012 | 185 | 21.19 | 22.10 |
| 2013 | 234 | 24 | 9.53 |
| Total municipal 2006-2013 | 916 | | |

Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por tipología urbano ADLL 2006-2013



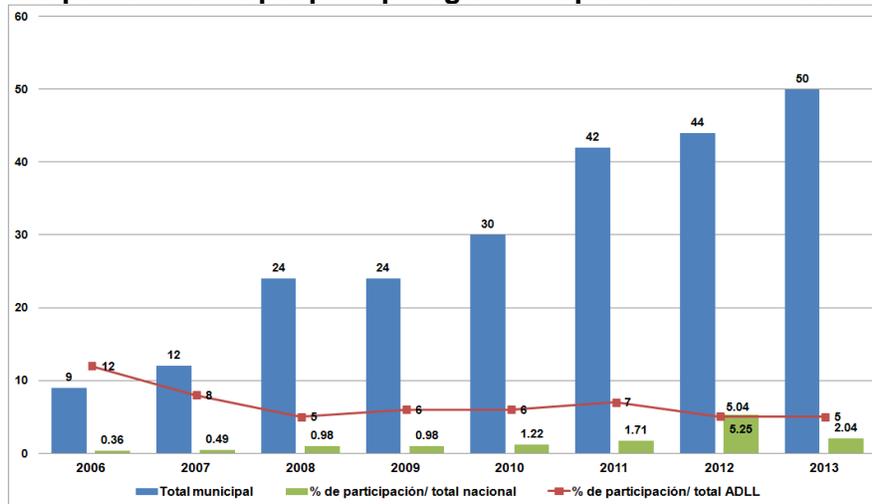
Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por tipología metropolitano ADLL 2006-2013

| Año | Total municipal | % de participación/ total ADLL | % de participación/ total nacional |
|----------------------------------|-----------------|--------------------------------|------------------------------------|
| 2006 | 9 | 12 | 0.36616438 |
| 2007 | 12 | 8 | 0.49 |
| 2008 | 24 | 5 | 0.98 |
| 2009 | 24 | 6 | 0.98 |
| 2010 | 30 | 6 | 1.22 |
| 2011 | 42 | 7 | 1.71 |
| 2012 | 44 | 5.04 | 5.25 |
| 2013 | 50 | 5 | 2.04 |
| Total municipal 2006-2013 | 235 | | |

Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por tipología metropolitano ADLL 2006-2013



Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por tipologías ADLL 2006

| Tipología municipal | Total municipal | % de participación/ total ADLL | % de participación/ total nacional |
|---------------------|-----------------|--------------------------------|------------------------------------|
| Rural | 10 | 14 | 0.40684932 |
| Semiurbano | 35 | 48 | 1.4239726 |
| Urbano | 19 | 26 | 0.7730137 |
| Metropolitano | 9 | 12 | 0.36616438 |
| Total | 73 | 100 | 2.97 |

Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por tipologías ADLL 2007

| Tipología municipal | Total municipal | % de participación/ total ADLL | % de participación/ total nacional |
|---------------------|-----------------|--------------------------------|------------------------------------|
| Rural | 20 | 14 | 0.81 |
| Semiurbano | 69 | 47 | 2.81 |
| Urbano | 46 | 31 | 1.87 |
| Metropolitano | 12 | 8 | 0.49 |
| Total | 147 | 100 | 5.99 |

Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por tipologías ADLL 2008

| Tipología municipal | Total municipal | % de participación/ total ADLL | % de participación/ total nacional |
|---------------------|-----------------|--------------------------------|------------------------------------|
| Rural | 66 | 15 | 2.69 |
| Semiurbano | 267 | 59 | 10.88 |
| Urbano | 93 | 21 | 3.79 |
| Metropolitano | 24 | 5 | 0.98 |
| Total | 450 | 100 | 18.33 |

Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por tipologías ADLL 2009

| Tipología municipal | Total municipal | % de participación/ total ADLL | % de participación/ total nacional |
|---------------------|-----------------|--------------------------------|------------------------------------|
| Rural | 56 | 13 | 2.28 |
| Semiurbano | 250 | 60 | 10.19 |
| Urbano | 87 | 21 | 3.54 |
| Metropolitano | 24 | 6 | 0.98 |
| Total | 417 | 100 | 16.99 |

Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por tipologías ADLL 2010

| Tipología municipal | Total municipal | % de participación/ total ADLL | % de participación/ total nacional |
|---------------------|-----------------|--------------------------------|------------------------------------|
| Rural | 87 | 17 | 3.54 |
| Semiurbano | 281 | 55 | 11.44 |
| Urbano | 110 | 22 | 4.48 |
| Metropolitano | 30 | 6 | 1.22 |
| Total | 508 | 100 | 20.69 |

Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por tipologías ADLL 2011

| Tipología municipal | Total municipal | % de participación/ total ADLL | % de participación/ total nacional |
|---------------------|-----------------|--------------------------------|------------------------------------|
| Rural | 75 | 12 | 3.05 |
| Semiurbano | 343 | 57 | 13.97 |
| Urbano | 142 | 24 | 5.78 |
| Metropolitano | 42 | 7 | 1.71 |
| Total | 602 | 100 | 24.52 |

Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por tipologías ADLL 2012

| Tipología municipal | Total municipal | % de participación/ total ADLL | % de participación/ total nacional |
|---------------------|-----------------|--------------------------------|------------------------------------|
| Rural | 104 | 12.42 | 4.25 |
| Semiurbano | 504 | 60.21 | 20.43 |
| Urbano | 185 | 21.19 | 22.10 |
| Metropolitano | 44 | 5.04 | 5.25 |
| Total | 837 | 100 | 34.21 |

Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por tipologías ADLL 2013

| Tipología municipal | Total municipal | % de participación/ total ADLL | % de participación/ total nacional |
|---------------------|-----------------|--------------------------------|------------------------------------|
| Rural | 126 | 13 | 5.13 |
| Semiurbano | 579 | 59 | 23.59 |
| Urbano | 234 | 24 | 9.53 |
| Metropolitano | 50 | 5 | 2.04 |
| Total | 989 | 100 | 40.29 |

Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

ANEXO 16 PARTICIPACIÓN MUNICIPAL POR ZONAS ADLL 2006-2013

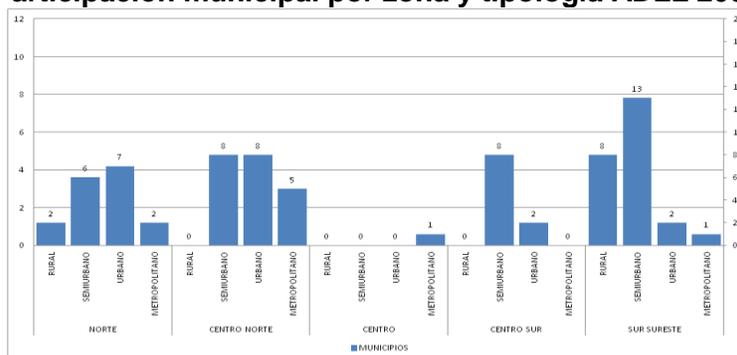
| Participación municipal por zonas ADLL 2006-2013 | | | | | | | | | |
|--|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| N° Zona | Zona | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| 1 | Norte | 17 | 65 | 147 | 124 | 189 | 156 | 135 | 140 |
| 2 | Centro norte | 21 | 33 | 203 | 181 | 194 | 220 | 216 | 236 |
| 3 | Centro | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 37 | 33 | 112 |
| 4 | Centro sur | 10 | 31 | 58 | 66 | 90 | 128 | 342 | 313 |
| 5 | Sur sureste | 24 | 18 | 42 | 46 | 33 | 61 | 111 | 188 |

Fuente: Elaboración propia con base en cálculos concentrado histórico ADLL.

| Zona | Tipologías | | | | | | | |
|--------------|------------|----------------------|------------|----------------------|--------|----------------------|---------------|----------------------|
| | Rural | | Semiurbano | | Urbano | | Metropolitano | |
| | N° Ms | % Respecto del total | N° Ms | % Respecto del total | N° Ms | % Respecto del total | N° Ms | % Respecto del total |
| Norte | 243 | 44.67 | 438 | 18.81 | 198 | 21.62 | 94 | 40.34 |
| Centro norte | 99 | 18.20 | 818 | 35.14 | 314 | 34.28 | 73 | 31.33 |
| Centro | 4 | 0.74 | 91 | 3.91 | 63 | 6.88 | 27 | 11.59 |
| Centro sur | 86 | 15.81 | 728 | 31.27 | 199 | 21.72 | 25 | 10.73 |
| Sur sureste | 112 | 20.59 | 253 | 10.87 | 142 | 15.50 | 14 | 6.01 |

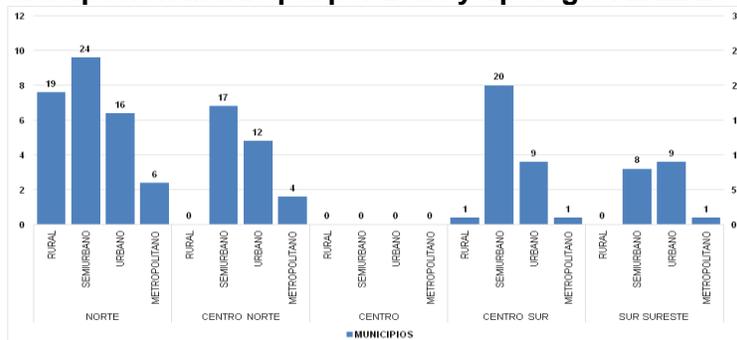
Fuente: Elaboración propia con base en cálculos concentrado histórico ADLL.

Participación municipal por zona y tipología ADLL 2006



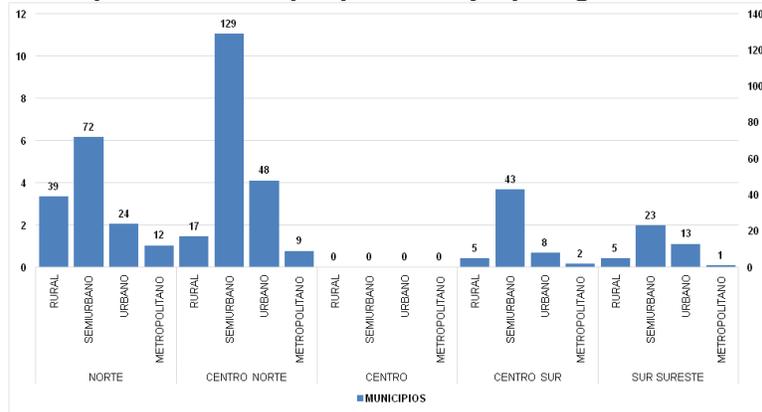
Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por zona y tipología ADLL 2007



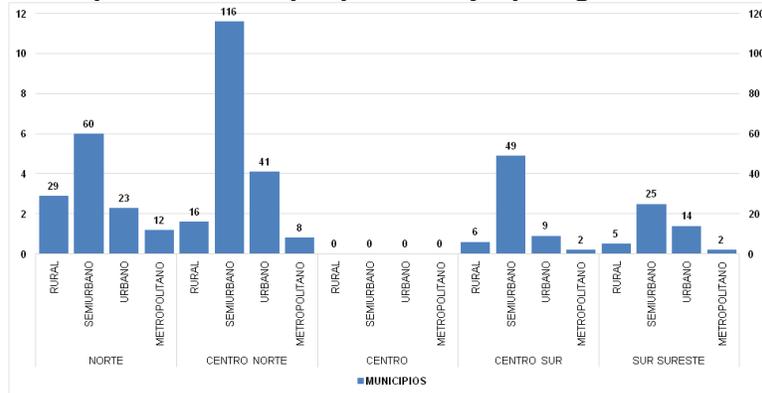
Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por zona y tipología ADLL 2008



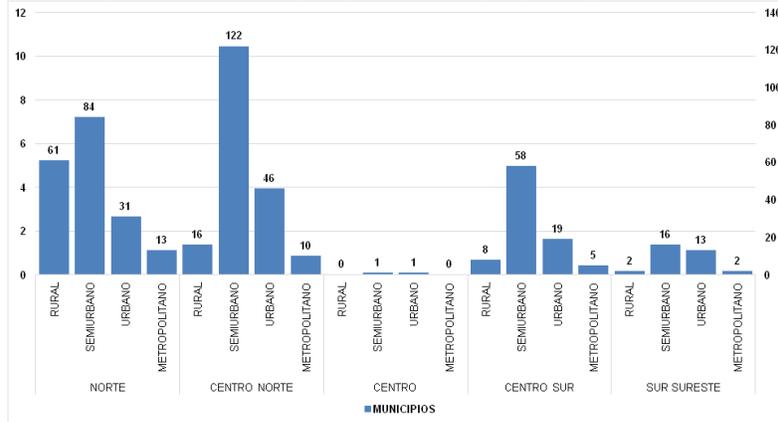
Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por zona y tipología ADLL 2009



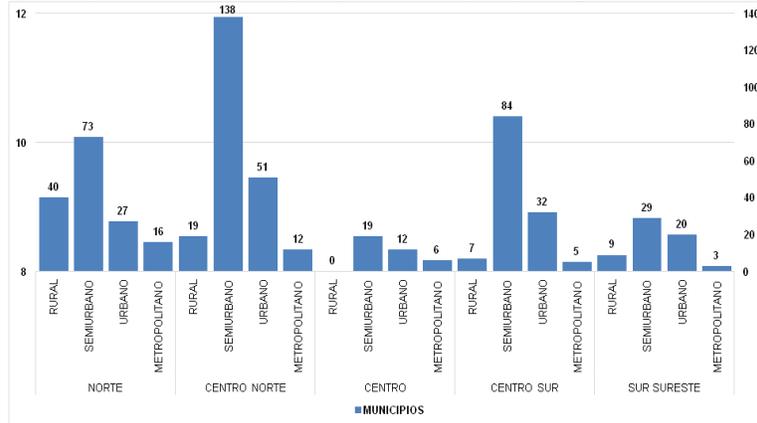
Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por zona y tipología ADLL 2010



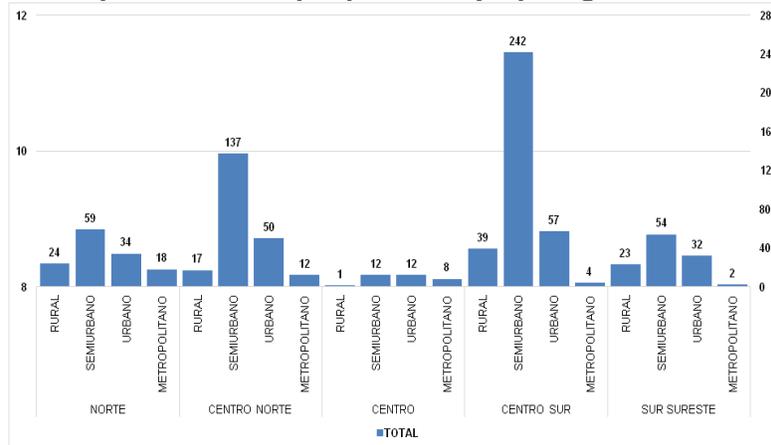
Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por zona y tipología ADLL 2011



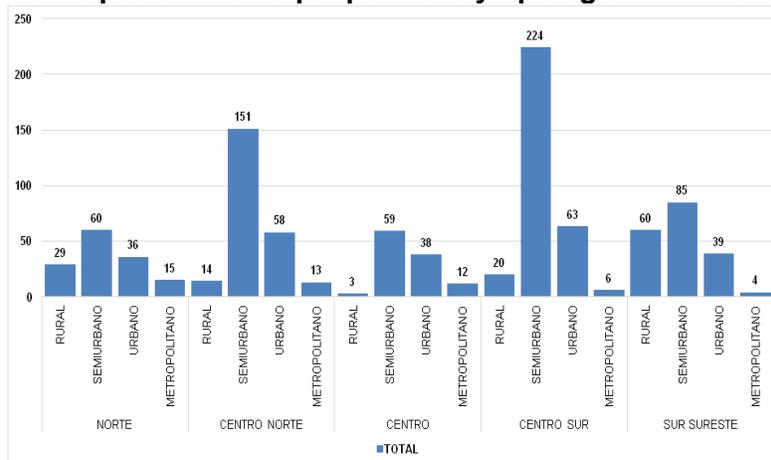
Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

Participación municipal por zona y tipología ADLL 2012



Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

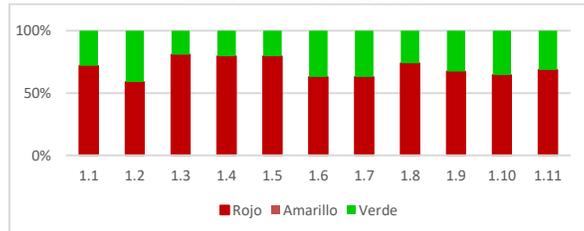
Participación municipal por zona y tipología ADLL 2013



Fuente: elaboración propia con base en datos históricos de la ADLL.

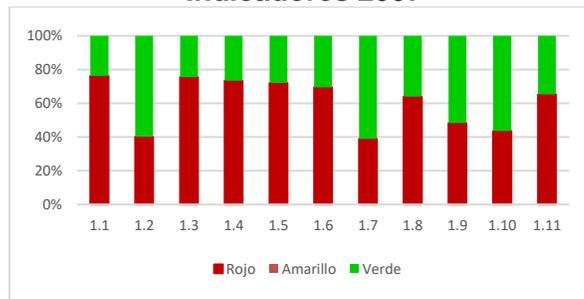
ANEXO 17
DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO: PROMEDIOS
DE RESULTADOS POR INDICADORES 2006-2013

Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno
Indicadores 2006



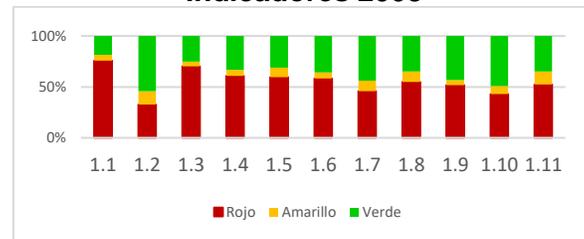
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno
Indicadores 2007



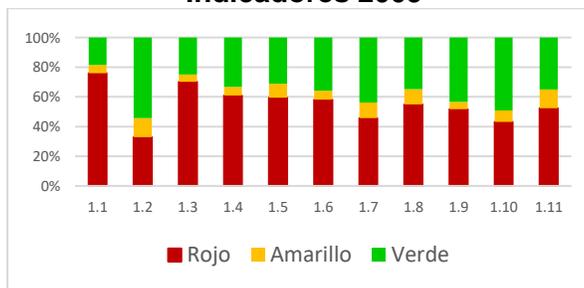
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno
Indicadores 2008



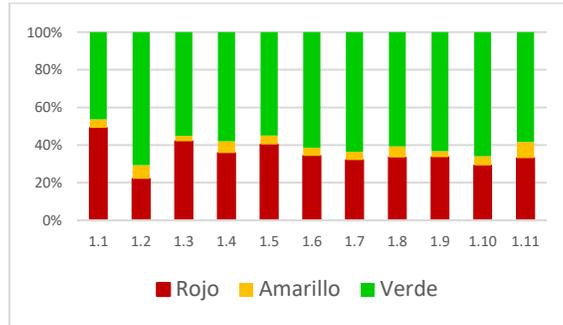
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno
Indicadores 2009



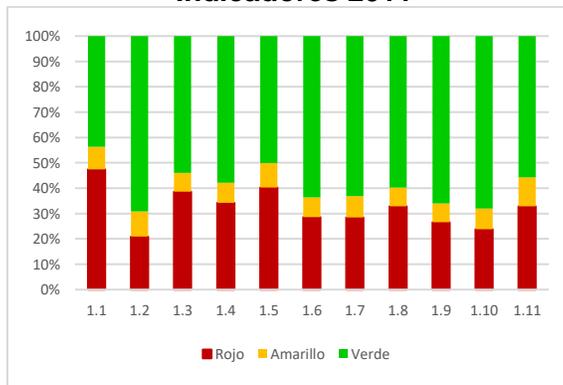
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno Indicadores 2010



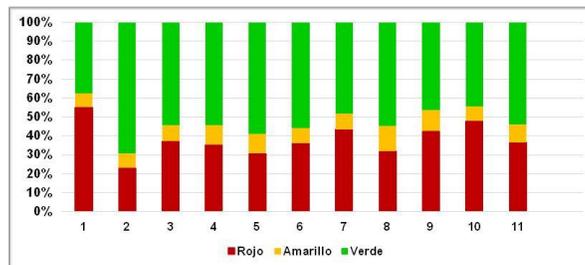
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno Indicadores 2011



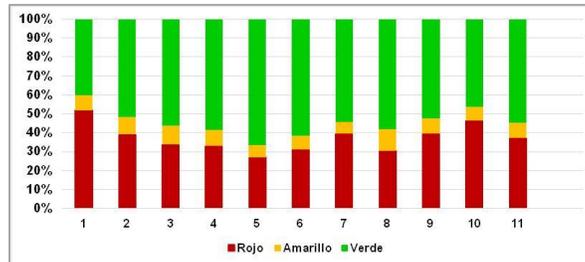
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno Indicadores 2012



Fuente: elaboración propia.

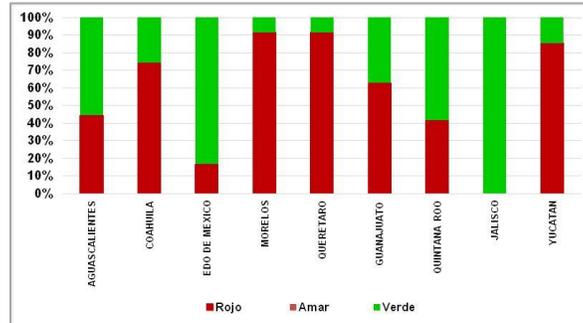
Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno Indicadores 2013



Fuente: elaboración propia.

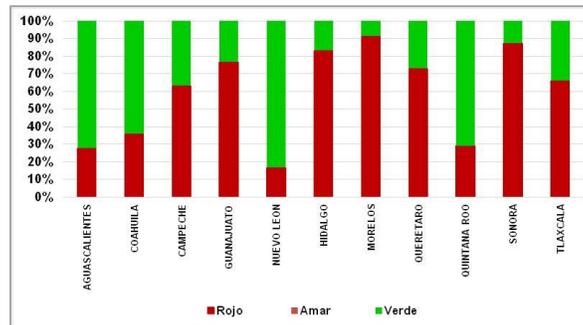
ANEXO 18 DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO: RESULTADOS ESTATALES 2006-2013

Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno Resultados estatales 2006



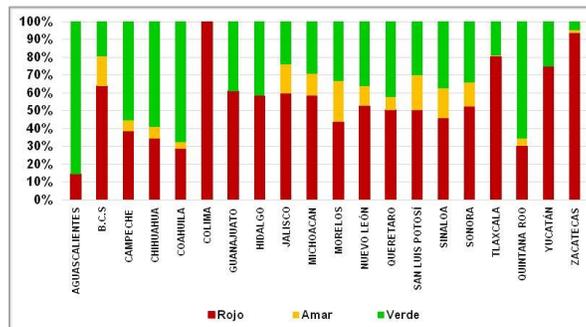
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno Resultados estatales 2007



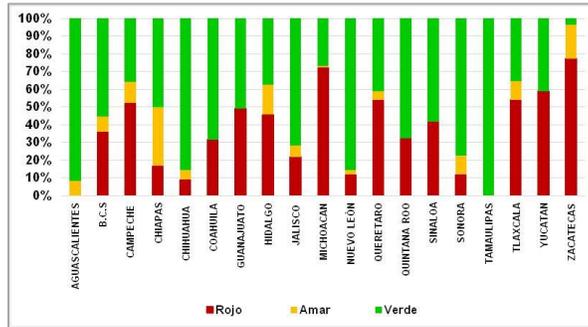
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno Resultados estatales 2008



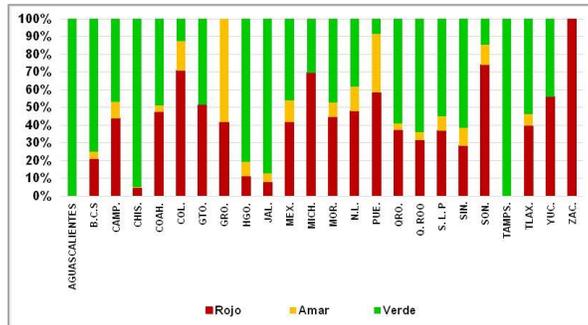
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno Resultados estatales 2009



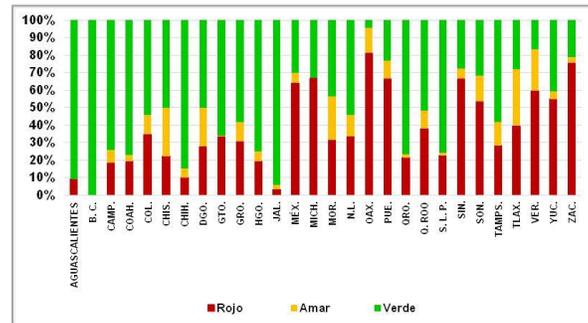
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno Resultados estatales 2010



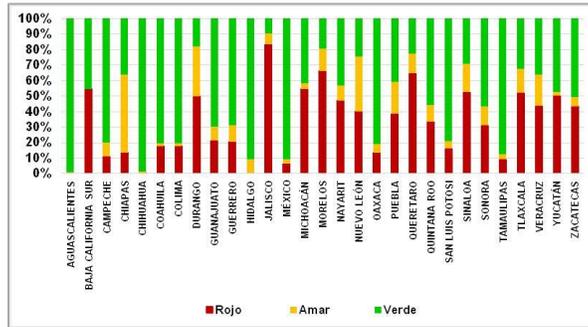
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno Resultados estatales 2011



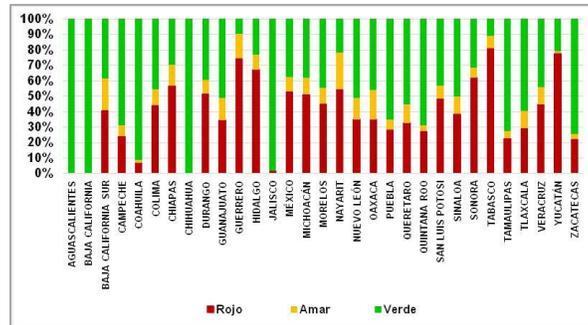
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno Resultados estatales 2012



Fuente: elaboración propia.

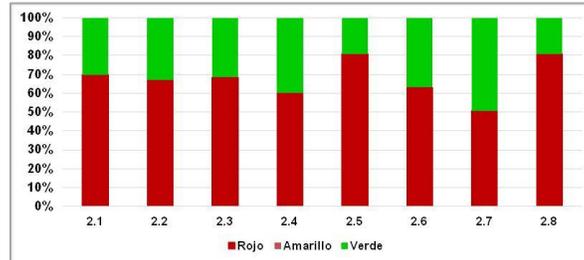
Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno Resultados estatales 2013



Fuente: elaboración propia.

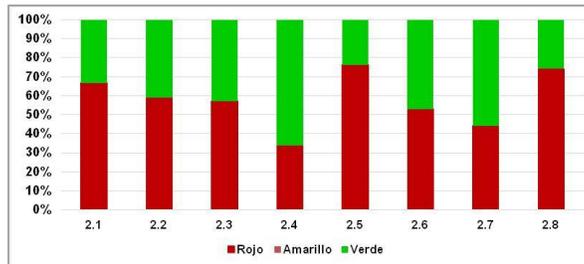
ANEXO 19 DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE: PROMEDIOS DE RESULTADOS POR INDICADORES 2006-2013

Desarrollo Económico Sostenible Indicadores 2006



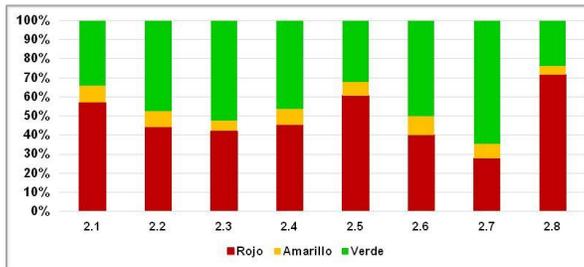
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Económico Sostenible Indicadores 2007



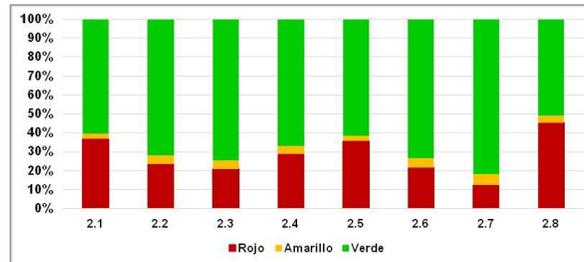
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Económico Sostenible Indicadores 2008



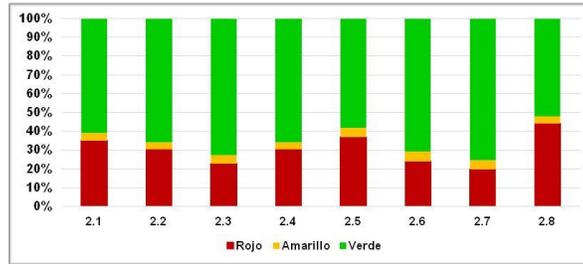
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Económico Sostenible Indicadores 2009



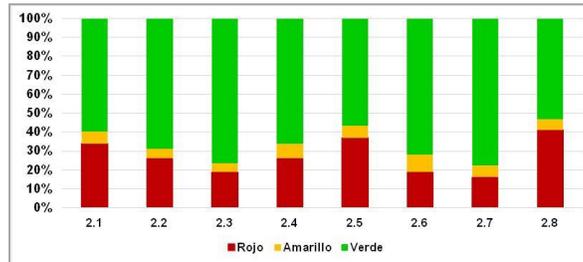
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Económico Sostenible Indicadores 2010



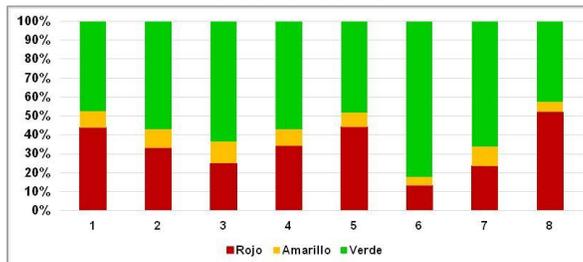
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Económico Sostenible Indicadores 2011



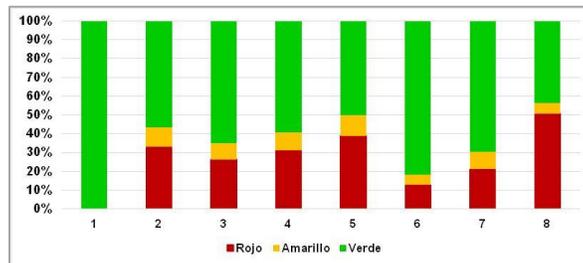
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Económico Sostenible Indicadores 2012



Fuente: elaboración propia.

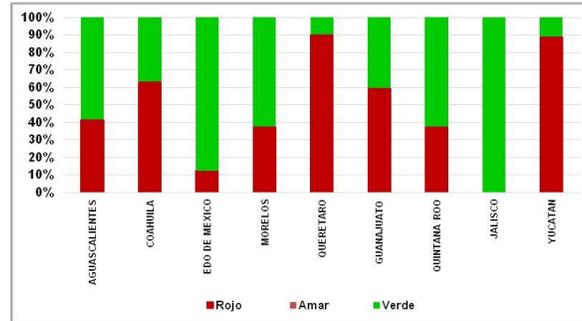
Desarrollo Económico Sostenible Indicadores 2013



Fuente: elaboración propia.

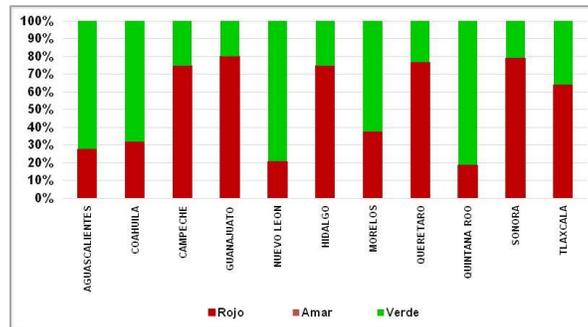
ANEXO 20 DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE: RESULTADOS ESTATALES 2006-2013

Desarrollo Económico Sostenible Resultados estatales 2006



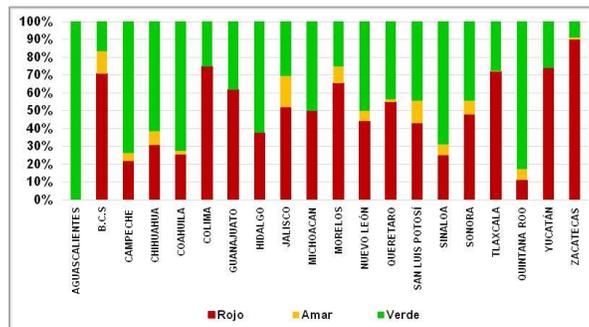
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Económico Sostenible Resultados estatales 2007



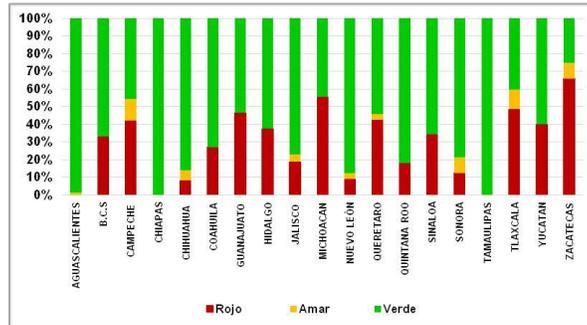
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Económico Sostenible Resultados estatales 2008



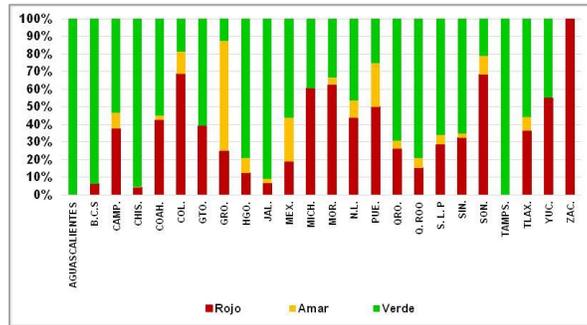
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Económico Sostenible Resultados estatales 2009



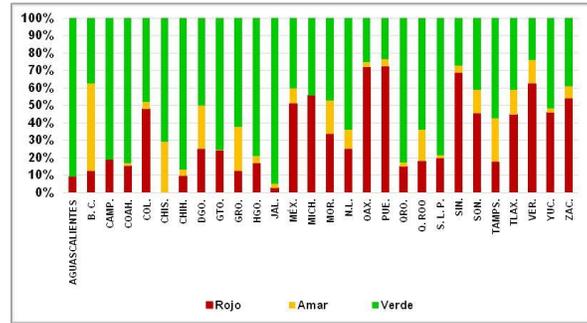
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Económico Sostenible Resultados estatales 2010



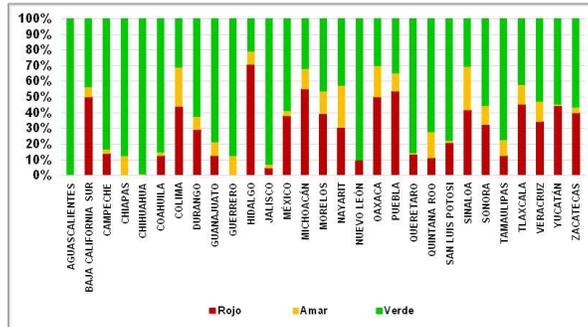
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Económico Sostenible Resultados estatales 2011



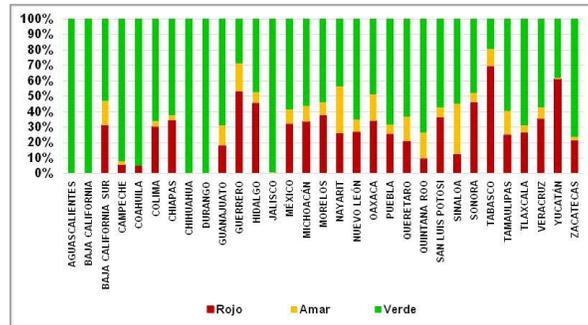
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Económico Sostenible Resultados estatales 2012



Fuente: elaboración propia.

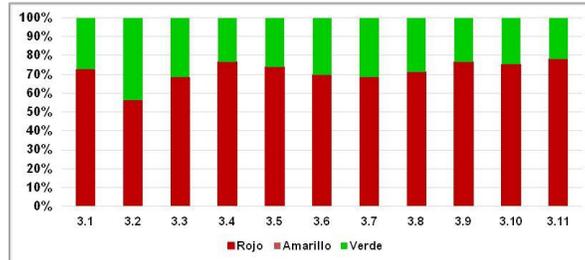
Desarrollo Económico Sostenible Resultados estatales 2013



Fuente: elaboración propia.

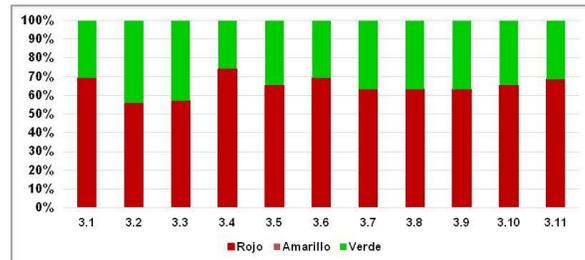
ANEXO 21 DESARROLLO SOCIAL INCLUYENTE: PROMEDIOS DE RESULTADOS POR INDICADORES 2006-2013

Desarrollo Social Incluyente Indicadores 2006



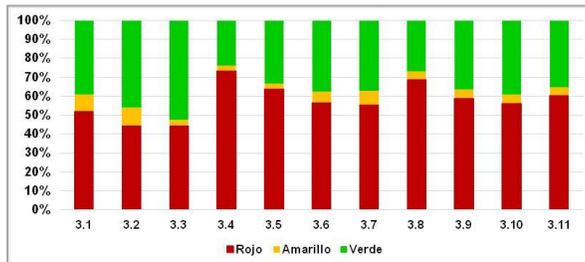
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Social Incluyente Indicadores 2007



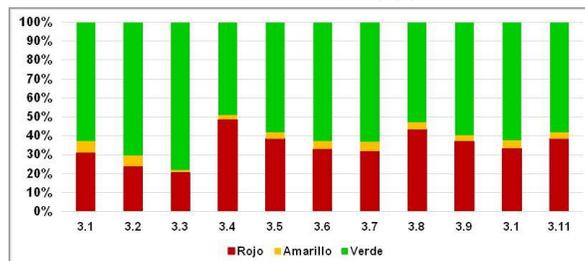
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Social Incluyente Indicadores 2008



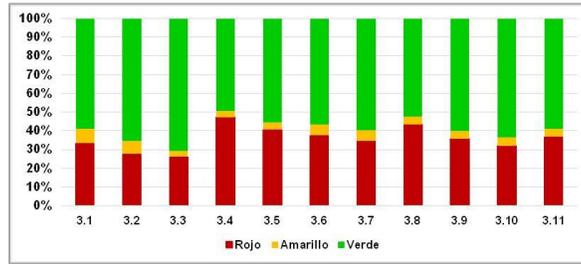
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Social Incluyente Indicadores 2009



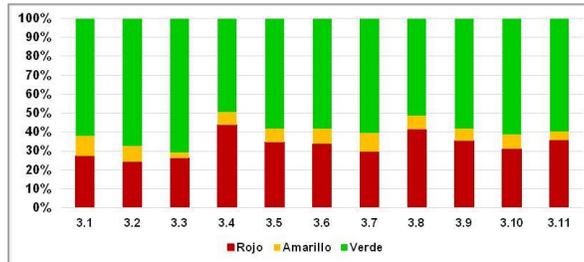
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Social Incluyente Indicadores 2010



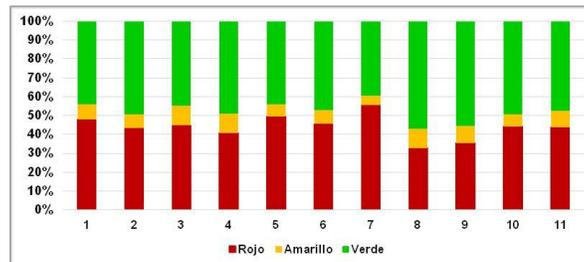
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Social Incluyente Indicadores 2011



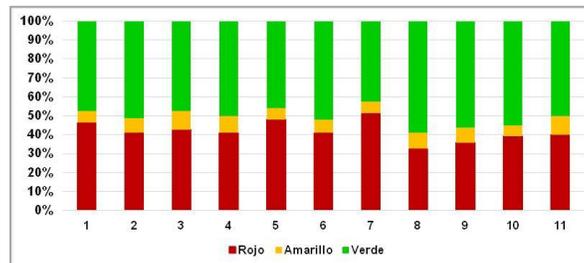
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Social Incluyente Indicadores 2012



Fuente: elaboración propia.

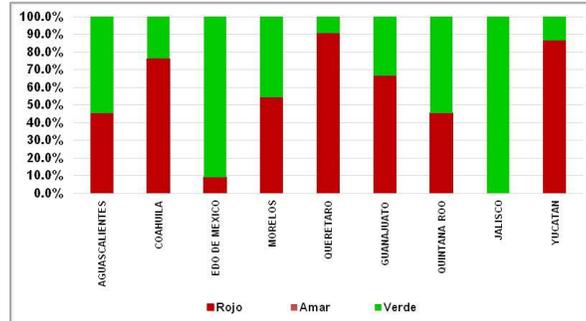
Desarrollo Social Incluyente Indicadores 2013



Fuente: elaboración propia.

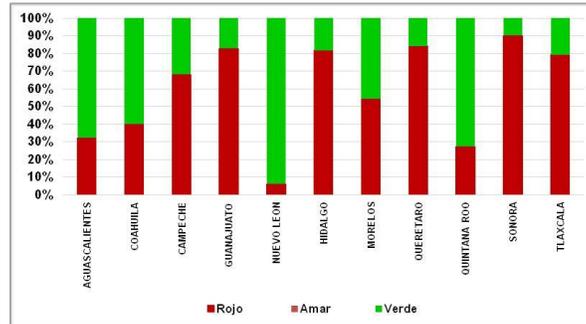
ANEXO 22 DESARROLLO SOCIAL INCLUYENTE: RESULTADOS ESTATALES 2006-2013

Desarrollo Social Inuyente Resultados estatales 2006



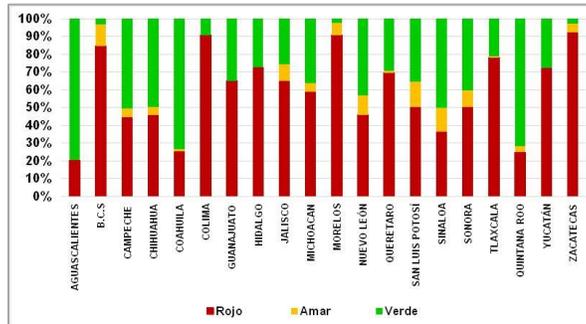
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Social Inuyente Resultados estatales 2007



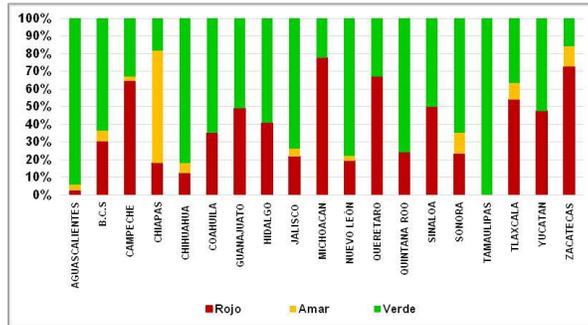
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Social Inuyente Resultados estatales 2008



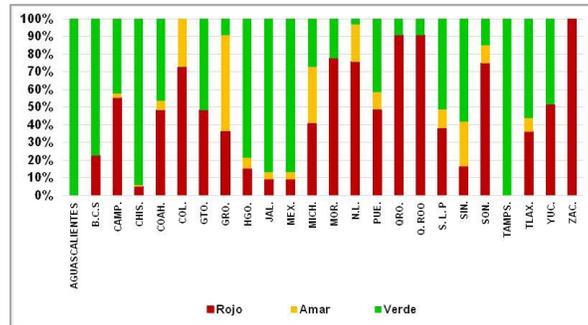
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Social Incluyente Resultados estatales 2009



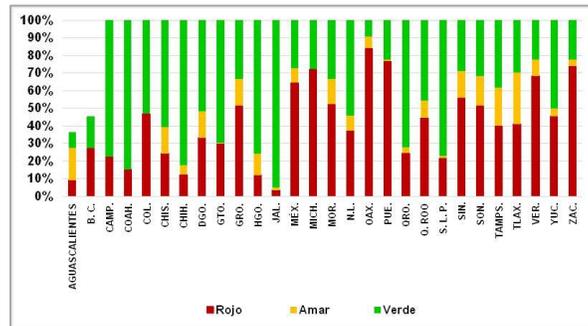
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Social Incluyente Resultados estatales 2010



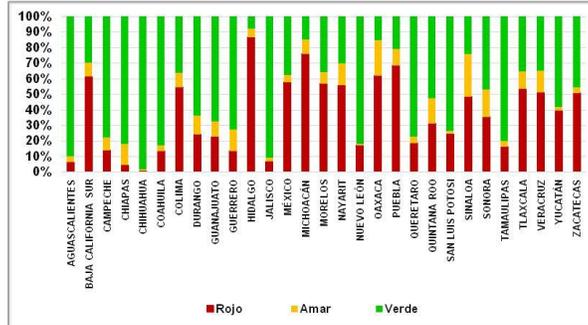
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Social Incluyente Resultados estatales 2011



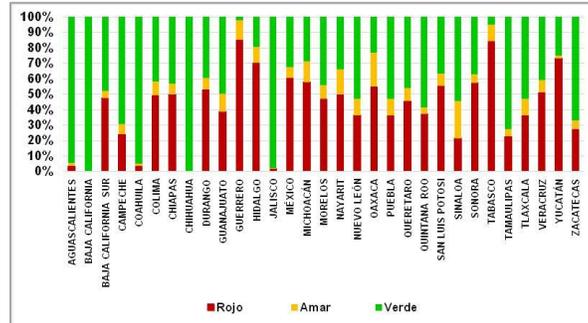
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Social Incluyente Resultados estatales 2012



Fuente: elaboración propia.

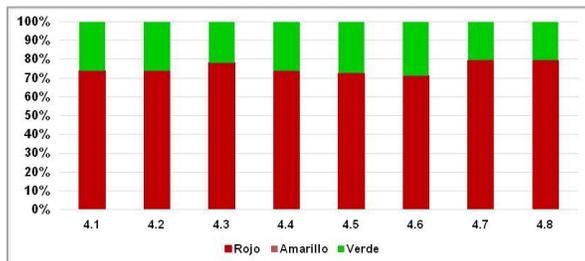
Desarrollo Social Incluyente Resultados estatales 2013



Fuente: elaboración propia.

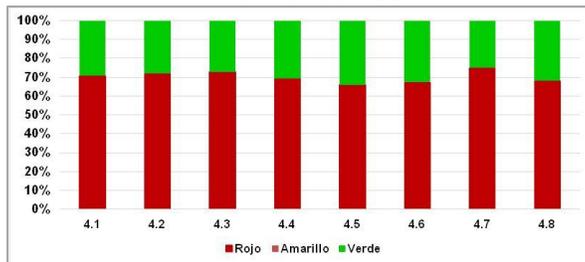
ANEXO 23 DESARROLLO AMBIENTAL SUSTENTABLE: PROMEDIOS DE RESULTADOS POR INDICADORES 2006-2013

Desarrollo Ambiental Sustentable Indicadores 2006



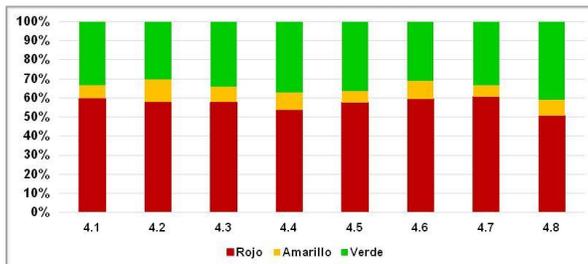
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Ambiental Sustentable Indicadores 2007



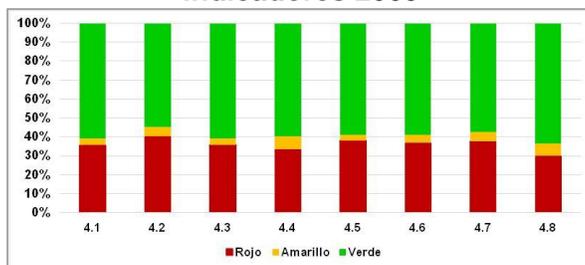
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Ambiental Sustentable Indicadores 2008



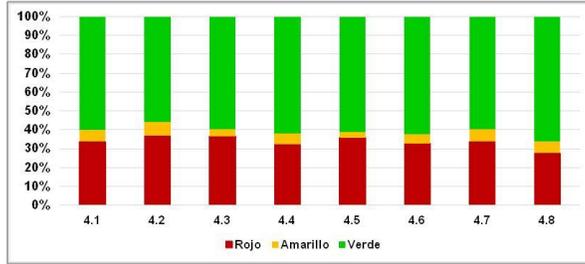
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Ambiental Sustentable Indicadores 2009



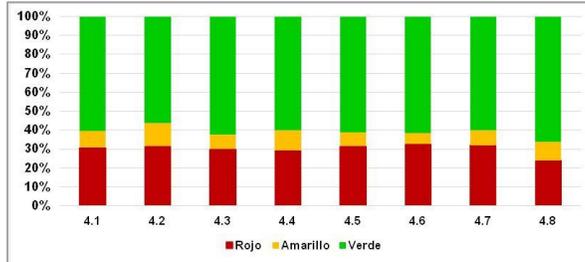
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Ambiental Sustentable Indicadores 2010



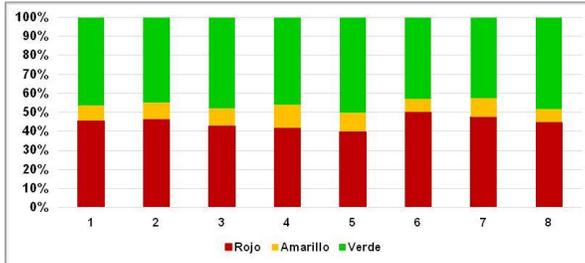
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Ambiental Sustentable Indicadores 2011



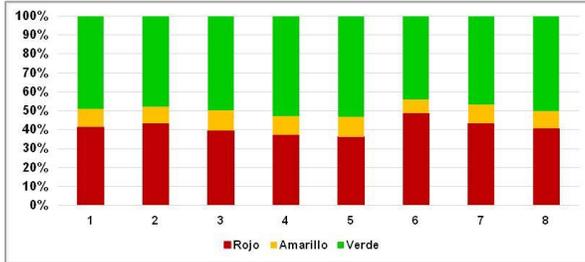
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Ambiental Sustentable Indicadores 2012



Fuente: elaboración propia.

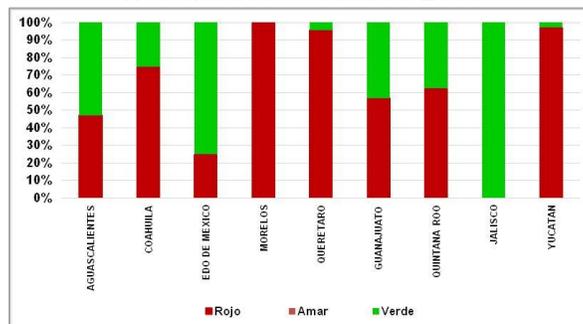
Desarrollo Ambiental Sustentable Indicadores 2013



Fuente: elaboración propia.

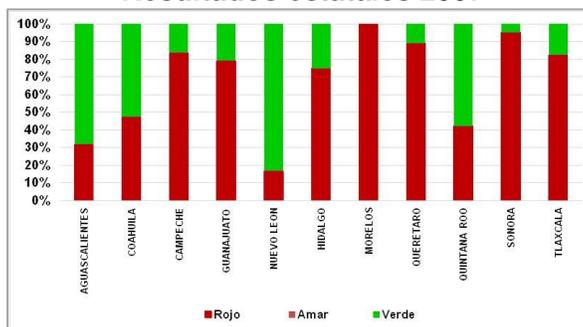
ANEXO 24 DESARROLLO AMBIENTAL SUSTENTABLE: RESULTADOS ESTATALES 2006-2013

Desarrollo Ambiental Sustentable Resultados estatales 2006



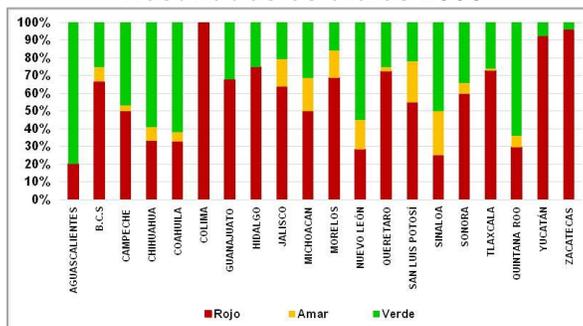
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Ambiental Sustentable Resultados estatales 2007



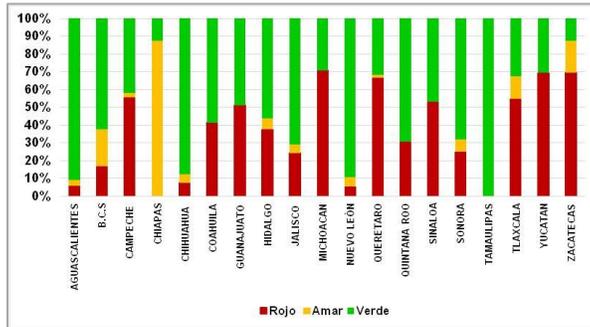
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Ambiental Sustentable Resultados estatales 2008



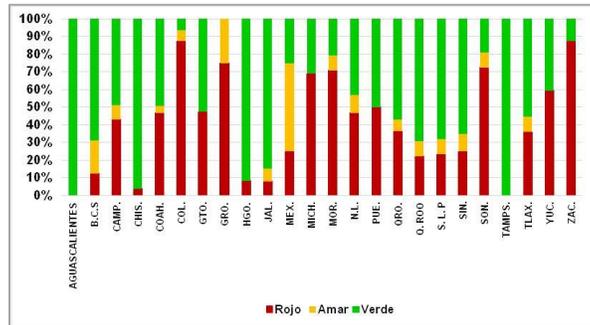
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Ambiental Sustentable Resultados estatales 2009



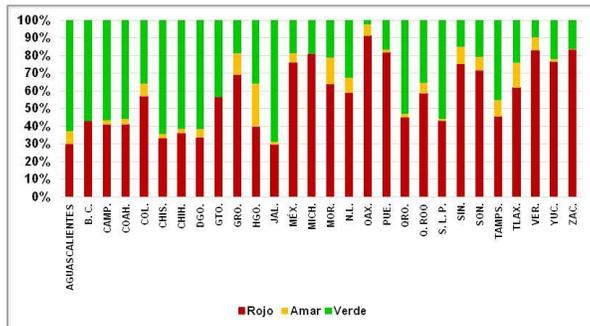
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Ambiental Sustentable Resultados estatales 2010



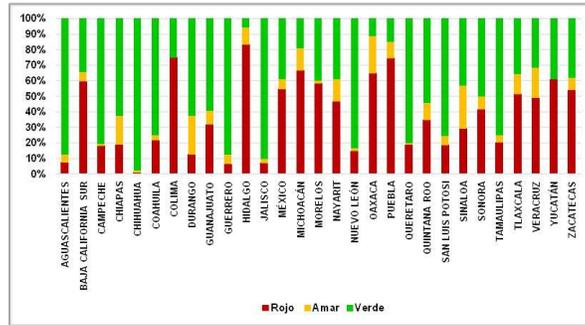
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Ambiental Sustentable Resultados estatales 2011



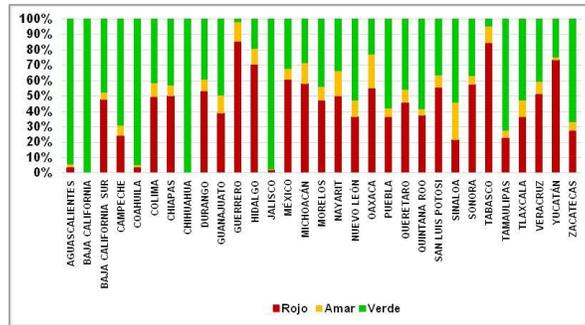
Fuente: elaboración propia.

Desarrollo Ambiental Sustentable Resultados estatales 2012



Fuente: elaboración propia.

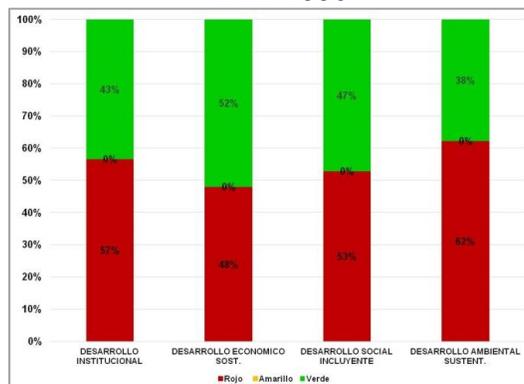
Desarrollo Ambiental Sustentable Resultados estatales 2013



Fuente: elaboración propia.

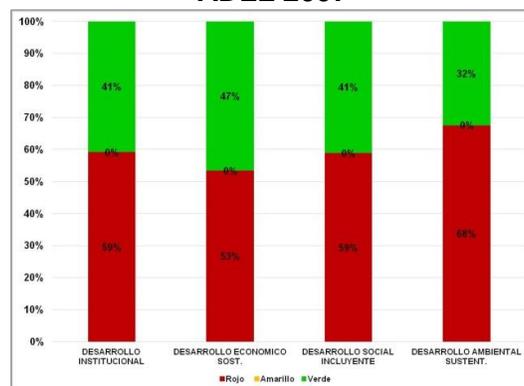
ANEXO 25 PROMEDIO NACIONAL DE RESULTADOS POR CUADRANTES 2006-2013

Promedio nacional de resultados por cuadrantes ADLL 2006



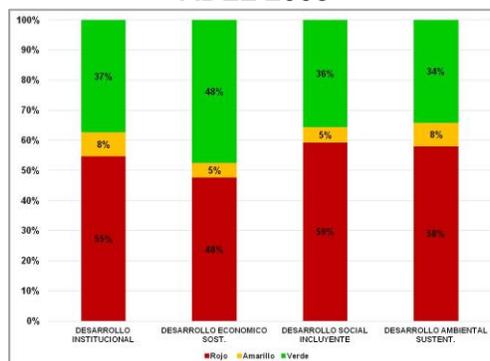
Fuente: elaboración propia.

Promedio nacional de resultados por cuadrantes ADLL 2007



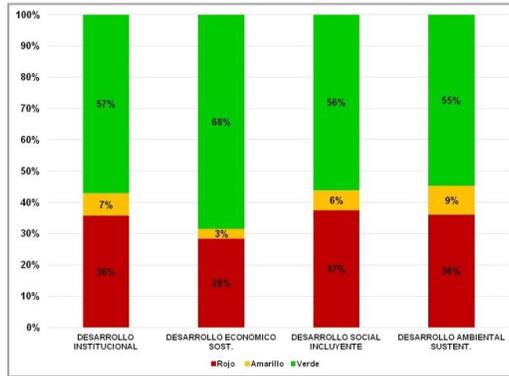
Fuente: elaboración propia.

Promedio nacional de resultados por cuadrantes ADLL 2008



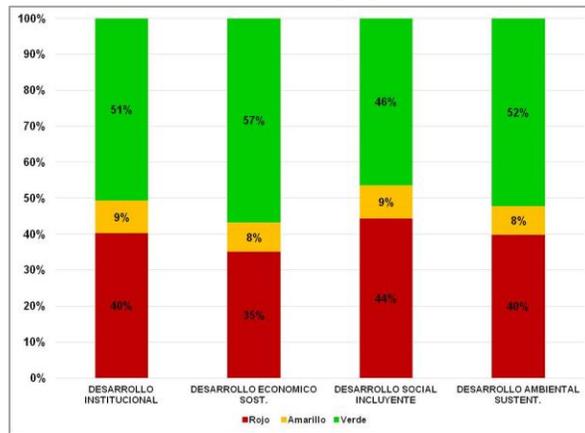
Fuente: elaboración propia.

**Promedio nacional de resultados por cuadrantes
ADLL 2009**



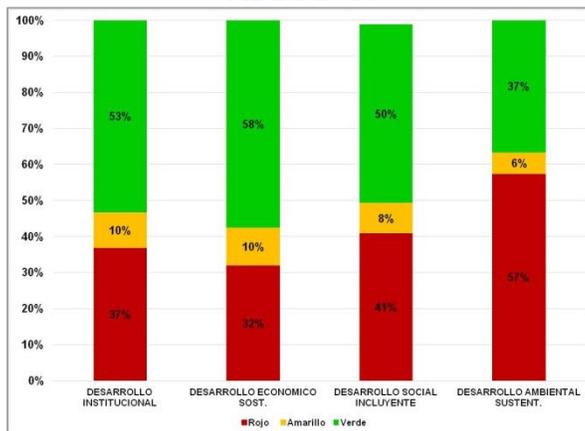
Fuente: elaboración propia.

**Promedio nacional de resultados por cuadrantes
ADLL 2010**



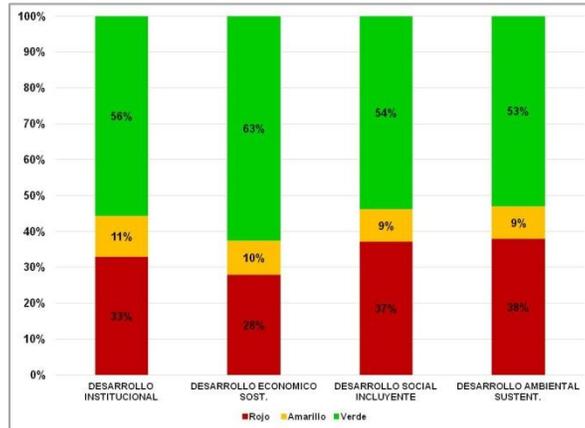
Fuente: elaboración propia.

**Promedio nacional de resultados por cuadrantes
ADLL 2011**



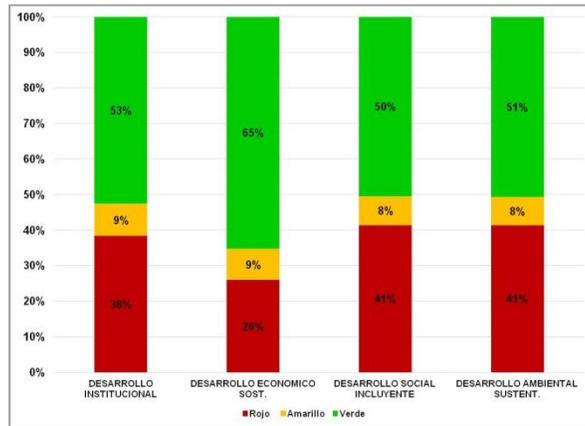
Fuente: elaboración propia.

**Promedio nacional de resultados por cuadrantes
ADLL 2012**



Fuente: elaboración propia.

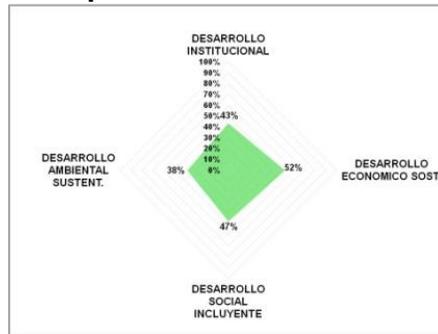
**Promedio nacional de resultados por cuadrantes
ADLL 2013**



Fuente: elaboración propia.

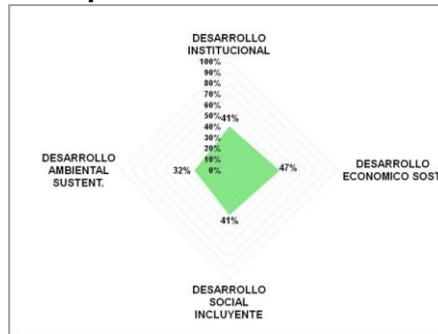
ANEXO 26 PROMEDIO DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS VERDES POR CUADRANTES 2006-2013

Promedio de evaluación de resultados verdes por cuadrantes 2006



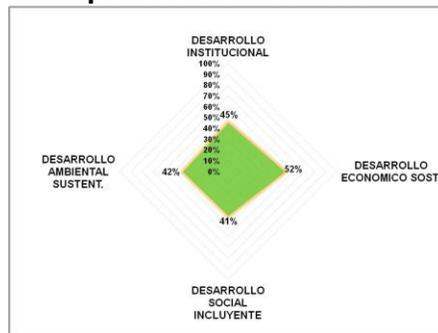
Fuente: elaboración propia.

Promedio de evaluación de resultados verdes por cuadrantes 2007



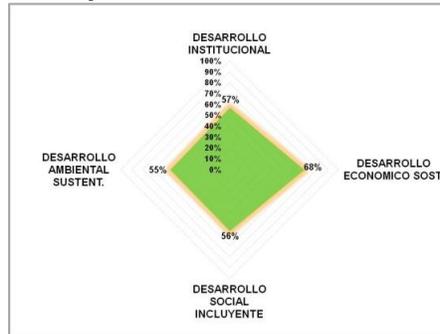
Fuente: elaboración propia.

Promedio de evaluación de resultados verdes por cuadrantes 2008



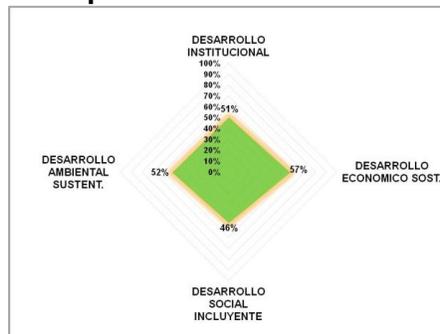
Fuente: elaboración propia.

Promedio de evaluación de resultados verdes por cuadrantes 2009



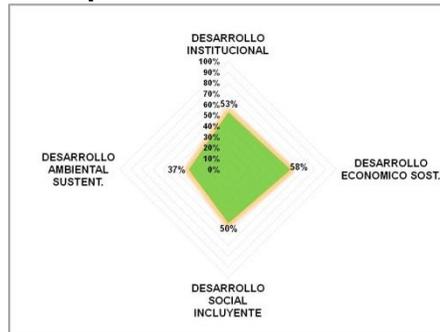
Fuente: elaboración propia.

Promedio de evaluación de resultados verdes por cuadrantes 2010



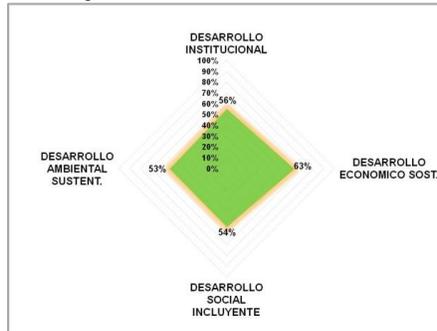
Fuente: elaboración propia.

Promedio de evaluación de resultados verdes por cuadrantes 2011



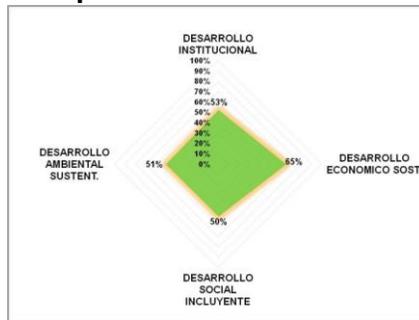
Fuente: elaboración propia.

Promedio de evaluación de resultados verdes por cuadrantes 2012



Fuente: elaboración propia.

Promedio de evaluación de resultados verdes por cuadrantes 2013



Fuente: elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, F. 2010. Evaluación de la Política Social en México. En: Papeles de Población, Universidad Autónoma del Estado de México, México, Año 16, N° 64, Abril- junio 2010. Pp. 155-188.
- Acosta, O. 2009. Diseño institucional para el desarrollo regional, en Abardía, A., y Morales, F. (Coords), Desarrollo regional reflexiones para la gestión de los territorios México: Alternativas y capacidades. Pp. 37-56.
- AEVAL. 2010. Fundamentos de evaluación de políticas públicas. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública/Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), Madrid, España.
- Aguilar, L. 2006. Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica (FCE), Serie Administración Pública, México.
- Aguilar, L. y Bustelo, M. 2010. Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera. En Gestión y Análisis de Políticas Públicas, N° 4, julio-diciembre, España, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Pp. 23-51.
- Aguilar, M., y Ander-Egg, E. 2001. Diagnóstico social: conceptos y metodología. Grupo Editorial Lumen Humanitas, Buenos Aires-México.
- Alburquerque, F. 2004. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, Revista de la CEPAL, N° 82. Pp. 157-171.
- Anaya, V. 2002. Marco teórico del gobierno y la gestión municipal. En Anaya, V. (Coord.), 2002, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal N° 64: El gobierno y la gestión municipal en México, primera parte. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. Pp. 13-103.
- Arcudia, C. 2012. La descentralización municipal en México: Nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al Art. 115 de la Constitución. Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. N° Especial: América Latina (2012). Pp. 235-251.
- Arellano Ríos, A. 2011. El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional. Revista Región y Sociedad, Vol. XXIII, N° 52, septiembre-diciembre, 2011, Pp. 59-90. México: El Colegio de Sonora.
- Arellano, D. 2000. Capítulo 7. Gestión estratégica para la inducción del cambio organizacional. En Arellano, D., Cabrero, E., y Del Castillo, R. (Coords). 2000. Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. México DF: Porrúa/CIDE. Pp. 339-358.
- Arellano, D., Cabrero, E., Montiel, M., y Aguilar, I. 2011. Gobierno y administración pública: Un panorama de fragilidad institucionalizada. En: Cabrero Mendoza Enrique y Arellano Gault, David (Coords), Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009. México, D.F.: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales: CIDE. Pp. 29-116.
- Arellano, D., Cabrero, E., y Del Castillo, R. 2000. Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. México DF: Porrúa/CIDE.
- Armijo, M. 2011. Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie manuales N° 69, Santiago de Chile, junio de 2011.
- Arriagada, R. 2002. Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica. Instituto Latinoamericano y del

- Caribe del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile. CEPAL - SERIE Manuales N° 20.
- Astudillo, M. 2002. Federalismo fiscal: el caso del Estado de Guerrero. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc), Porrúa, Colección Jesús Silva Herzog, México.
- Astudillo, M. 2004. Las relaciones fiscales intragubernamentales en México. Problemas del Desarrollo. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Revista Latinoamericana de Economía, Vol. 35, N° 136. Pp. 65-86.
- Astudillo, M. 2007. Facultades y potencial recaudatorio de los estados. En Calva, J., (Coord.). 2007. Finanzas públicas para el desarrollo: Volumen 5, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Porrúa, Cámara de Diputados LX Legislatura, México. Pp. 199-213.
- Astudillo, M., Blancas, A., y Fonseca, F. 2017. La transparencia de la deuda subnacional como mecanismo para limitar su crecimiento. UNAM, Revista Latinoamericana de Economía, Revista Problemas del Desarrollo, N° 188, Vol. 48, enero-marzo 2017. Pp. 29-54. Fuente: <http://probdes.iiec.unam.mx>
- Astudillo, M., y Paniagua, J. 2012. Fundamentos de economía. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc), México.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). 2013. Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado, Versión Ejecutiva, Auditoría Superior de la Federación (ASF), Cámara de Diputados, Junio 2013.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). 2015. Informe general cuenta pública 2014, Auditoría Superior de la Federación (ASF), Cámara de Diputados.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). 2015b. Diagnóstico del desarrollo institucional municipal, Auditoría Superior de la Federación (ASF), Cámara de Diputados, Febrero 2015.
- Ayala, J. 2001. Economía del sector público mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Economía, Esfinge, México.
- Balente, O., Díaz, J., y Parra, M. 2012. Los determinantes del desarrollo local. Un estudio de caso en Chiapas, México. Colegio de Postgraduados, SAGARPA, Agricultura, Sociedad y Desarrollo, N° 9, julio - septiembre. Pp. 251-269.
- Banco Mundial (BM). 2005. Capacity building in Africa, An OED evaluation of World Bank support, Washington D.C., Operations Evaluation Department, The World Bank (WB).
- Banco Mundial (BM). 2006. Descentralización y entrega de servicios para los pobres, Ciudad de México, Banco Mundial (BM), Reporte N° 35692-ME.
- Banco Mundial (BM). 2008. Governance matters 2008: Indicadores mundiales de buen gobierno 1996-2007. World Bank Institute, The Development Research Group.
- Becerra, F., y Pino, J. 2005. Evolución del concepto de desarrollo e implicaciones en el ámbito territorial: experiencia desde Cuba, El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México, Economía, Sociedad y Territorio, Vol. V, N° 17, enero-abril. Pp. 85-119
- Becerra, F., y Pino, J. 2005. Evolución del concepto de desarrollo e implicaciones en el ámbito territorial: experiencia desde Cuba, El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México, Economía, Sociedad y Territorio, Vol. V, N° 17, enero-abril. Pp. 85-119
- Bernal, A. 2014. La descentralización en México: gobiernos municipales inacabados y políticas públicas con efecto difusión-difuminación. Carta Económica Regional, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara, Año 26, N°113, enero-junio. Pp. 5-12.
- Boisier, S. 1996. Modernidad y territorio, cuadernos del ILPES, Organización de las Naciones Unidas (ONU), Santiago de Chile.

- Boisier, S. 2001. Desarrollo Local ¿De qué estamos hablando?, en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (Edits.), Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Editorial Homo Sapiens, Rosario. Pp. 48-74.
- Bolio, E., Remes, J., Lajous, T., Manyika, J., Rossé, M., y Ramírez, E. 2014. A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy. McKinsey Company, McKinsey Global Institute, March 2014.
- Boulanger, P. 2008. Sustainable development indicators: a scientific challenge, a democratic issue, S.A.P.I.E.N.S, Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society, Vol. 1, N° 1. Pp. 44-59.
- Brouchoud, M. 2009. Las reformas del Estado y la Administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. Antioquia: Instituto de Estudios Políticos. Pp.115-141.
- Bryman, A. 2012. Social research methods. Oxford university press.
- Burgwal, G., y Cuéllar, J. 1999. Planificación estratégica y operativa aplicada a gobiernos locales: manual de facilitación, Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), Abya-Yala.
- Cabrero, E. (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras. Política y Sociedad, 47, 165-186.
- Cabrero, E. 1995. La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas. México, CIDE, División de Administración Pública, documento de trabajo N° 28.
- Cabrero, E. 1996. Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias. Fundación Friedrich Ebert: Revista nueva sociedad, democracia y política en América Latina. N° 142, Marzo – Abril. Pp. 72-95.
- Cabrero, E. 2000. Los dilemas de la descentralización en México. Organizações & Sociedade, Vol. 7, N°19. Pp. 123-141.
- Cabrero, E. 2002. El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de Institucionalización de la innovación en los gobiernos locales. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 7 (2002 Oct. 8-11: Lisboa).
- Cabrero, E. 2004. Capacidades Institucionales en Gobiernos Subnacionales de México. ¿Un Obstáculo para la Descentralización Fiscal? México D.F.: CIDE, Gestión y Política Pública, Vol. 13, N° 3. Pp. 753-784.
- Cabrero, E. 2005. Acción pública y desarrollo local. México: FCE. Colección Administración Pública.
- Cabrero, E. 2006. El panorama de la descentralización en México: ¿hacia qué tipo de federalismo evolucionar? En Borjas Benavente Adriana y Bucio Escobedo Mónica (Coords). Avances y pendientes para fortalecer el federalismo (2006). Colección Legislando la agenda social. México Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). Cámara de Diputados/LIX Legislatura. Pp. 43-77.
- Cabrero, E. 2006. Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina. Documento de trabajo, N° 181. CIDE, México.
- Cabrero, E. 2007. De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales. México D.F.: CIDE. Documento de trabajo N° 197.
- Cabrero, E. 2007. Para entender el Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos. Nostra Ediciones, México.
- Cabrero, E. 2008. La innovación local en América Latina. Los avances y los retos. En Cabrero Mendoza, E., y Carrera Hernández, A. (Edits) (2008). Innovación local en América Latina. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Liaison Group, Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local.

- Cabrero, E. 2010. Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, *Revista Política y Sociedad*, Vol. 47, N° 3. Pp. 165-186.
- Cabrero, E. y Arellano, G. 1993. Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Gestión y Política Pública*, Vol. 2, N° 1, pp. 59-85.
- Cabrero, E. y Carrera, A. (Edits), 2008. Innovación local en América Latina, Ciudad de México, Liaison Group, Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Cabrero, E. y Nava, G. 2000. Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso. CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, E., Arellano, D., y Anaya, M. 2000. Capítulo 3. Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad. En Arellano, D., Cabrero, E., y Del Castillo, R. (Coords). 2000. Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. México DF: Porrúa/CIDE. Pp. 137-168.
- Cabrero, E., Flamand, L., Santizo, C., y Vega, A. 1997. Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local. *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. VI. N° 2. Pp. 329-387.
- Cabrero, E., y Gil, C. 2010. La Agenda de Políticas Públicas en Ciudades Mexicanas Durante el Siglo XX: ¿Cien Años de Soledad Municipal?, *Estudios demográficos y urbanos*, Colombia, Vol. 73, N° 1. Pp. 133-173.
- Cabrero, E., y Mejía, J. 1992. Marco Teórico Metodológico para el Estudio de Políticas Descentralizadoras en México. México D.F.: CIDE, Documento de Trabajo.
- Cabrero, E., y Orihuela, I. 2011. Finanzas municipales en México: los problemas a superar o los dilemas a enfrentar. En Cabrero, E. and Arellano (Coords). Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009. México, CIDE.
- Cabrero, Enrique (ed.). 1998 *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): Logros y desencantos*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cabrero, M. 2007. De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Documento de trabajo N° 197.
- Calabuig, C., Peris, J., Fonseca, M., Ibáñez, J., Bueno, S., Sintomer, Y., Herzberg, C., Roche, A., Blaise, J., Plaszczyk, E., Chmielewski, W., Winkler, G., y Behringer, J. 2010. *Agenda 21 Local y Presupuesto Participativo: Enfoques, métodos e instrumentos para una participación ciudadana cualificada y exitosa en el plano local*. Centro de Cooperación al Desarrollo, Universitat Politècnica de València, Monografías de cooperación para el desarrollo.
- Calderón, J. 2016. El presidencialismo en México y las limitaciones institucionales de un Estado bloqueado. Universidad Central de Venezuela, Cuadernos del CENDES, Vol. 33, N° 91, Tercera Época, enero-abril, 2016, Pp. 29-44.
- Calvo, A. 2009. Crisis financiera y medidas no convencionales, *Asociación de Economía de Castilla - La Mancha, Revista Económica de Castilla la Mancha (CLM)*, N° 14. Pp. 141-152.
- Camargo, O. 2013. Factores que afectan la planeación de una dependencia municipal. XIII Congreso Nacional de Contaduría, Administración e Informática, Octubre 2, 3 y 4, Área de investigación: Teoría de la Administración, UNAM, Asociación Nacional de Facultades y Escuelas de Contaduría y Administración (ANFECA).

- Campos, R., y Martínez, L., con la colaboración de Germán Ruiz Méndez. 2006. Alta calidad en la Gestión Pública. Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. IAPEM.
- Cañizares, M. 2010. Bases teóricas de la Agenda 21 Local y su aplicación a Castilla-La Mancha (España). Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio. Universidad de Castilla-La Mancha Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N° 52. 313-339.
- Cárdenas, N. 2002. El desarrollo local su conceptualización y procesos, Provincia, N° 8, enero-junio, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Pp. 53-76.
- Cardozo, B. 2006. La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México: México: Cámara de Diputados-Porrúa.
- Cardozo, M. 1993. La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones. En Revista de Administración Pública, N° 84, enero-junio, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Pp. 167-197.
- Cardozo, M. 2006. Antecedentes de las políticas de descentralización en México: el caso del sector salud. En Alejandro López (Coord.), Avances y pendientes para fortalecer el federalismo. México, CESOP, 2006. Pp. 27-42.
- Cardozo, M. 2011. Organización y métodos alternativos en la evaluación de políticas y programas sociales. La experiencia consolidada y la emergente en el caso de México. En Gestión y Análisis de Políticas Públicas, N° 5, enero-junio, España, Instituto Nacional de Administración Pública. Pp. 43-59.
- Carrera, A. 2004. Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000), en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Noviembre 2004.
- Carrera, A. 2005. Retos de la descentralización fiscal para el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales en México. El caso del Estado de México; X Congreso Internacional del CLAD; Santiago de Chile.
- Carrera, A. 2006. Descentralización fiscal y desarrollo local en México. Documentos XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov. 2006. Panel: Desarrollo Local y Arreglos Fiscales Intergubernamentales en América Latina.
- Carrera, A. 2010. Federalismo fiscal y relaciones intergubernamentales en el ámbito jalisciense. En Gómez Álvarez, D. (Coord.). Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa, México. Pp. 497-544.
- Carrera, A. 2013. Descentralización y gobiernos locales. 30 años de la experiencia en Latinoamérica. Revista Carta Económica Regional, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara, Vol. 2, N° 111, enero-diciembre 2013. Pp. 112-133.
- Carrera, A. 2014. Índice de capacidades de estados y municipios en la cooperación internacional para el desarrollo local. Avances de investigación, presentados en el seminario instituciones, sociedad civil y políticas públicas de El Colegio Mexiquense A.C., 24 junio 2014.
- Carrera, A., Rivera, N., y Cadena, I. 2012. Una Propuesta para el Fortalecimiento de las Capacidades Financieras de los Municipios Mexicanos: Diagnóstico Institucional de la Gestión Financiera Municipal. Documentos XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct.-2 Nov. 2012.
- Carrera, H. 2013. Descentralización y gobiernos locales. 30 años de la experiencia en Latinoamérica, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la

- Universidad de Guadalajara, Revista Carta Económica Regional, Vol. 2, N° 111, enero-diciembre, pp. 112-133.
- Carrión, F. 1996. Gobiernos locales y descentralización en Ecuador. Ed. FECS, Caracas.
- Castel, R. 2004. Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social, Topía, Buenos Aires.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). 2016. Diagnóstico de la deuda pública de las entidades federativas, Documento 007, abril de 2016, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), Cámara de Diputados, LXIII Legislatura.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 2016. Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica. Capítulo X. Los gobiernos locales en México. Santiago de Chile.
- Cereceda, R. 2006. Agenda 21 Local. Escuela de Organización Industrial (EOI), Master en Ingeniería y Gestión Medioambiental, Documentación académica, Enero, Madrid.
- Cereceda, R. 2006.b La sostenibilidad ambiental y las Agendas 21. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología «León XIII». Fundación Pablo VI. Revista Sociedad y Utopía: Revista de Ciencias Sociales, N° 28, Noviembre. Pp. 221-232.
- Chávez, A. 2016. La nueva hacienda pública municipal. Seminario Gobiernos Municipales Abiertos, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), Toluca, Estado de México, 20 de abril de 2016.
- Cheema, G. y Rondinelli, D. 2007. From government decentralization to decentralized governance. Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices, Washington, Vol. 1.
- Chelimsky, E. 2006. Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática. En Claudia Maldonado y Gabriela Pérez (Comps.), 2015, Antología sobre evaluación, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Pp. 122-151.
- Chibba, M. 2011. The Millennium Development Goals: key current issues and challenges. Development Policy Review. Vol. 29, N° 1. Pp. 75-90.
- Cienfuegos, D., y Jimenez, M. 2008. Aspectos Básicos del Régimen Constitucional del Municipio. En Cienfuegos Salgado, D., (Coord.). Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Pp. 429-478.
- City of Aalborg. 2004. Los Compromisos de Aalborg: inspiring futures. City of Aalborg, Aalborg Commitments Secretariat, ECDG Environment, Sustainable Cities and Towns Campaign, ICLEI. Fuente: http://www.ccre.org/docs/Aalborg03_05_span.pdf
- Cohen, J. 1993. Building sustainable public sector managerial, professional, and technical capacity: A framework for analysis and intervention, Cambridge, Harvard Institute for International Development, Harvard University, Development, October, Discussion Paper N° 473.
- Cohen, J. y Peterson, S. 1996. Methodological issues in the analysis of decentralization, Cambridge, Harvard Institute for International Development, Harvard University, Development Discussion Paper N° 555.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2011a. Medición de pobreza en los municipios de México 2010, Diciembre de 2011.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2011b. Índice de Rezago Social 2010, 04 de octubre de 2011.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2015. Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Julio de 2015.

- Consejo Nacional de Población (CONAPO). 2015. Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015, Colección Índices Sociodemográficos, Consejo Nacional de Población (CONAPO), Secretaría de Gobernación.
- Cortés, F., y Rubalcava, R. 1987. Métodos estadísticos aplicados a la investigación social. El Colegio de México. México.
- Cubillo, M. 2007. La Dimensión Política del Desarrollo Local. En Políticas y Gestión Pública para el Estudio Municipal: Óptica Académica. Montemayor, M, Bijarro, F., y Estrada, P. (Coords). Universidad Autónoma de Tamaulipas.
- Culebro, J. 1998. Cambio organizacional: Transformación y diseño estructural. CIDE: División de administración pública. Documento de trabajo N° 66.
- Daughters, R. y Harper, L. 2007. Reformas de descentralización fiscal y política. En Lora, Eduardo (Edit.), El estado de las Reformas del Estado en América Latina. Bogotá Colombia: BID-Banco Mundial-Mayol Ediciones. Pp. 243-296.
- De Dios, J. y Gómez, D. 2010. Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad. En Gómez, Á. (coord.). Capacidades institucionales para el desarrollo humano: Conceptos, índices y políticas públicas. Ciudad de México, Cámara de Diputados, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Porrúa. Pp. 209-278.
- Del Castillo, R. 1994. Retos y perspectivas de la administración municipal en México, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Gestión y Política Pública, Vol. 3. Pp. 399-449.
- Del Castillo, R., y Gómez, P. 2011. Servicios Públicos en los Gobiernos Locales: un Análisis a Través de las Encuestas Municipales. En: Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David (Coords), Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009. Pp.157-213.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). 2008. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo, Secretaría de gobernación. Primera sección. Miércoles 18 de junio de 2008.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). 2009. Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo, Secretaría de gobernación. Primera sección. Lunes 24 de agosto de 2009.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). 2014. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. Poder Ejecutivo, Secretaría de gobernación. Primera sección. Lunes 10 de febrero de 2014.
- Díaz, M. 2002. Federalismo fiscal y asignación de competencias: Una perspectiva teórica. México: El Colegio Mexiquense A.C., Revista Economía, Sociedad y Territorio, Vol. 3 N° 11.
- Echebarria, M., Aguado, I., y Barrutia, J. 2007. Implicación de la Agenda 21 local en Europa: divergencias en ritmos y enfoques. Geographicalia N° 51. Pp. 107-132.
- Eguino, H., Porto, A., Pineda, C., Garriga, M., y Rosales, W. 2010. Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina. Washington: Inter-American Development Bank.
- Enríquez, A. 2008. Introducción. Desarrollo local: hacia nuevas rutas de desarrollo, En Abardía, A., y Morales, F., (Coord.), Desarrollo Regional. Reflexiones para la gestión de los territorios. México, D. F, Alternativas y Capacidades. A.C. Pp. 11-36.

- Enríquez, A. 2009. Desarrollo local: hacia nuevas rutas de desarrollo, en Abardía, A., y Morales, F. (Coords), Desarrollo regional reflexiones para la gestión de los territorios México: Alternativas y capacidades. Pp. 11-36.
- Esping, G. 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism. En The Welfare State Reader. Editado por Christopher Pierson y Francis Geoffrey Castles. Cambridge, Polity Press.
- Farge, C. 2007. El Estado de bienestar. Revista Enfoques, Secretaría de Publicaciones y Editorial, Universidad Adventista del Plata, Vol. 19. N° 1-2. Pp. 45-54.
- Farinós, J. 2008. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 2008, N° 46. Pp. 11-32.
- Farinós, J. 2015. Desarrollo Territorial y Gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza. Desarrollo Regional em debate: DRd, Vol. 5, N° 2. Pp. 4-24.
- Faya, J. 1989. Hacia un nuevo federalismo y una moderna descentralización en México. Relaciones intergubernamentales: federación- estados en Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal. El Estado y el municipio en el Plan Nacional de Desarrollo. Número 34-35, mayo- diciembre de 1989. Pp. 47-52.
- Faya, J. 1998. El Federalismo Mexicano. Régimen constitucional del sistema federal, México, Porrúa.
- Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM). Panorama de los Municipios en México. Sitio electrónico. Fuente: http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=2689:gpm-panorama-de-los-municipios&catid=2:uncategorised&Itemid=101
- Fitch Ratings. 2015. Metodología Global de Calificación de Gobiernos Locales y Regionales Fuera de los EE.UU. Fitch Ratings Finanzas Públicas.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2014. Perspectivas de la economía mundial: secuelas, nubarrones, incertidumbres. Washington, Octubre de 2014.
- Formichella, M. 2011. La evolución del concepto de innovación y su relación con el desarrollo. Monografía realizada en el marco de la Beca de Iniciación del INTA «Gestión del emprendimiento y la innovación». Tres Arroyos, Argentina: Estación Experimental Agropecuaria Integrada Barrow (Convenio MAAyP-INTA).
- Fritzen, S. y Lim, P. 2006. Problems and prospects of decentralization in developing countries. LKY School of Public Policy, National University of Singapore, Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, 2006, Pp. 1-9.
- Fukuyama, F. 1995. Social capital and global economy. Foreign affairs, Otoño de 1995.
- Furlan, J. 2012. Reforma del estado, descentralización y gobernabilidad en Iberoamérica. Córdoba, Argentina: Centro Latinoamericano de Estudios Locales (CELADEL). Serie Estudios, N° 1, Julio de 2012.
- Gadsden, C. 2003. Federalismo y descentralización: retos y aprendizajes en México. En; AUCLAIR, Céline; Gadsden, C. 2003. Federalismo y políticas de salud: Descentralización y relaciones intergubernamentales desde una perspectiva comparada Ottawa; Ontario: Forum des Federations, 2003. Pp. 138-149.
- Gadsden, C. 2003. Federalismo y políticas de salud: Descentralización y relaciones intergubernamentales desde una perspectiva comparada Ottawa; Ontario: Forum des Federations, 2003. Pp. 138-149.
- Gadsden, C. 2005. Instituciones de Estado para un Municipio que viene. En Bazdrech, M., y Días, F. 2005, (Coords), El Gobierno local del futuro: Nuevo diseño del municipio, Red de Investigadores de gobiernos locales y Fundación Ford, México. Pp. 363-397.

- Gadsden, C. 2006. Documento internacional para reconocer gobiernos confiables, En Alejandro López (Coord.), Avances y pendientes para fortalecer el federalismo. México, CESOP, 2006. Pp. 177-194.
- Gadsden, C. 2008. Normalización, transparencia y eficiencia: ISO/IWA 4 para gobiernos locales confiables, International Foundation for the Development of Reliable Governments (FIDEGOC), International Workshop Agreement IWA 4. Fuente: <http://www.venezuela3000.org.ve/Documentos/IWA4.pdf>
- Gadsden, C. 2015. Sistemas de gestión de la calidad en la administración pública: ISO 18091. Encuentro sectorial de administración central, abril de 2015. IAMRECON, International Foundation for the Development of Reliable Governments (FIDEGOC), International Workshop Agreement IWA 4. Fuente: <http://slideshowes.com/doc/50755/m%C3%A1s-all%C3%A1-de-la-transparencia--el-iso-18091>
- Galicchio, E. 2004. El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. En: Seminario Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo local. SEHAS, Córdoba (Argentina), mayo de 2004.
- García, I. 2007. La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Salamanca: Universidad de Salamanca, Revista Presupuesto y Gasto Público, Vol. 47, N°2. Pp. 37-64.
- Gauna, C. 2011. La participación social en los procesos de desarrollo local. Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Costa. México.
- Giugale, M., Nguyen, V., Rojas, F., y Webb, S. 2000. Overview. En Giugale, M., y Webb, S. (Edits.), Achievements and challenges of fiscal decentralization: lessons from Mexico. World Bank Publications. Pp. 1-39.
- González, R. 2010. La acción pública local y la innovación en gobiernos locales: el caso de "puro potosino" en el municipio de San Luis Potos, S.L.P., México. (Axe V, Symposium 18). Independencias - Dependencias - Interdependencias, VI Congreso CEISAL, Junio 2010, Toulouse, Francia.
- Greene, J. 1997. La evaluación como defensa. En Claudia Maldonado y Gabriela Pérez (Comps.) (2015), Antología sobre evaluación, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Pp. 108-121.
- Guillén, L. 2005. Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma en México. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.
- Guillén, T. 2008. Introducción. En Cabrero, E., y Carrera, A. (Edits) (2008). Innovación local en América Latina. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Liaison Group, Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local.
- Gutiérrez, M., y Martínez, S. 1994. El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional. Gestión y Política Pública, Vol. 3, N° 1. Pp. 85-115.
- Hernández, L. 2011. La innovación en los gobiernos locales. El caso de Agenda Desde lo Local. Revista IAPEM, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. N° 80 Septiembre-Diciembre. Pp. 123-152.
- Hernández, P. 1991. Derecho Municipal. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Hernández, R. 2012. Naturaleza de la planeación económica. Recuento de la planeación económica en México y el Mundo. EUMED-Universidad de Málaga.
- Hofstede, G. 1980. Management control of public and not-for-profit activities. International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), WP-80-052, Laxenburg, Austria.

- Instituto Mexicano para la competitividad (IMCO). 2014. Índice de información presupuestal municipal 2014. Finanzas públicas, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). 2015. Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Enero 2015.
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). 2016. Listado de ANPS estatales y municipales. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2006. II Censo de población y vivienda 2005. Características metodológicas y conceptuales. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Fuente: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/est/702825001335.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2011. Síntesis metodológica y conceptual del Censo de Población y Vivienda 2010. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Fuente: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/est/sm_cpv2010.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2013. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013. Memoria de actividades.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2015b. Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública, Principales Resultados, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2015c. Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG) 2015. Principales Resultados, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2015d. Principales resultados de la encuesta intercensal 2015, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2016. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 Censos Nacionales de Gobierno. Memoria de Actividades. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Fuente: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/justicia/2015/CNGMD_2015/702825083359.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2016. Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales 2015. Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica SNIEG, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2017. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017. Ficha Metodológica. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEI). 2016. Fuente: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/censosgobierno/municipal/cngmd/2017/doc/FM_CNGMD_2017.pdf
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). 2007. Agenda “Desde lo Local”: Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local. Programa del Gobierno Federal para el Desarrollo Integral de los Municipios Mexicanos. Secretaría de Gobernación (SEGOB), Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). 2010. Agenda Desde lo Local 2010. Resultados de verificaciones 2010. Fuente: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/inafed_adll_resultados_2010_resultados

- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). 2011. Agenda Desde lo Local 2011. Fuente: <http://www.comunicaciontepa.com/wp-content/uploads/2011/10/AGENDA-DESDE-LO-LOCAL-2011.pdf>
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). 2012. Agenda Desde lo Local 2012. Fuente: <http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/174/1/images/Agenda%20Desde%20lo%20Local%202012.pdf>
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). 2012. Minuta de la tercera sesión ordinaria 2012. Consejo nacional desde lo local. Fuente: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/inafed_acta_2012
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). 2012. Programa Agenda Desde lo Local 2012 (séptima edición). Secretaría de Gobernación (SEGOB), Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). 2012. Programas Federales por Indicador y Parámetro: Agenda Desde lo Local. Secretaría de Gobernación (SEGOB), Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Fuente: http://www.cosio.gob.mx/work/models/inafed/Resource/174/1/images/Programas_Federales_por_Indicador_y_Parametro.pdf
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). 2013. Minuta de la tercera sesión ordinaria 2013. Consejo nacional desde lo local. Fuente: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/inafed_adll_2013_actas
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). 2016. Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2016. Secretaría de Gobernación (SEGOB), Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Fuente: http://www.adm.gob.mx/es/ADM/docto_completo
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). 2016. Programa Agenda para el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación (SEGOB), Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Fuente: http://www.adm.gob.mx/es/ADM/docto_completo
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). 2017. Programa Agenda para el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación (SEGOB), Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Fuente: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207964/ADM_2017._Parte_1.pdf
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). 2009. Guía Técnica No. 4. La Planeación del Desarrollo Municipal. Fuente: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia04_la_planeacion_del_desarrollo_municipal.pdf
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). 2013. Resultados históricos del programa Agenda Desde lo Local. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), Secretaría de Gobernación. Fuente: <https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/resultados-historicos-del-programa-agenda-desde-lo-local>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). 2014. Índice de reglamentación municipal básica 2014.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). 2015. Índice de gobierno electrónico 2014.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). 2016. Índice de planeación estratégica y evaluación municipal, 2012.

- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). 2017. Agenda para el Desarrollo Municipal 2017. Presentación a autoridades municipales. Ciudad de México, 23 de mayo de 2017. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), Secretaria de Gobernación. Fuente: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225457/Programa_Agenda_para_el_Desarrollo_Municipal.pdf
- Izquierdo, B. 2008. De la evaluación clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación. En *Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, N° 16, julio-diciembre, España. Pp. 115-134.
- Jacint, J. 2001. La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina, Buenos Aires, Argentina, VI Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 5-9 noviembre.
- Jacint, J. 2001b. Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional, Washington D.C., Inter-American Development Bank (IDB), Serie de documentos de trabajo, N° 10438.
- Kaufmann, D., Kraay, A., y Mastruzzi, M. 2009. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008. Policy Research Working Paper 4978, The World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team.
- Lascoumes, P., y Le Galés, P. 2007. Sociología de la acción pública. El colegio de México.
- Lecay R., y Ávalos, R. 2004. Propuesta de creación de un sistema de evaluación de la gestión mediante indicadores. *The Anáhuac Journal*, The academic Journal of The Universidad Anáhuac del Sur, Vol. 5, N° 1, spring-summer 2004, edited by Stephen Murray Oxford University Press. Pp. 19-39.
- Lewis-Beck, M. 1995. Data analysis: an introduction. Series: Quantitative Applications in the Social Sciences. N°. 103. SAGE, University Paper.
- Licha, I. y Molina, C. 2006. Coordinación de la política social: criterios para avanzar. Serie de Documentos de Trabajo I-58. Washington DC: INDES/BID.
- Lipsey, M. 1997. ¿Qué se puede construir con miles de ladrillos? Reflexiones sobre la acumulación de conocimientos en la evaluación de programas. En Claudia Maldonado y Gabriela Pérez (comps.) (2015), *Antología sobre evaluación*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Pp. 69-86.
- Lizama, F., Piñar, M., y Ortega, A. 2016. Institucionalización de la agenda para el desarrollo municipal: instrumento para el desarrollo regional sustentable de México. 21° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. Mérida, Yucatán del 15 al 18 de noviembre de 2016. AMECIDER–ITM. Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C., Instituto Tecnológico de Mérida.
- Loeckx, A., Shannon, K., Tuts, R., y Verschure, H. (Edits.). 2004. *Urban Trialogues. Visions projects co-productions. Localising Agenda 21*. Leuven: UN-HABITAT and PGCHS, K.U. Leuven.
- Lucatello, S. 2016, La implementación de la Agenda Local 21 en México evidencias empíricas y consideraciones generales. En "La implementación de la Agenda 21 en México: aportes críticos a la sustentabilidad local", Simone Lucatello y Lorena Vera (coords.), Instituto Mora, Cooperación, Cooperación internacional para el desarrollo. Pp. 113-134.
- Mackay, K. 2007. Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno. Banco Mundial, Independent Evaluation Group (IEG), Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD).

- Malgouyres, F. 2014. Descentralización y recentralización educativa en una perspectiva comparada de tres países federales latinoamericanos. Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos. *Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre (TRACE)*, N° 65, junio. Pp. 69-80
- Maradona, G. Facet, T. Lara, M. y Serio, M. 2013. Propuesta metodológica de evaluación de impacto sobre la capacidad institucional, Washington, D.C., Instituciones para el Desarrollo (IFD), División de Capacidad Institucional del Estado (ICS), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Nota técnica N° IDB-TN-554.
- Martínez, P. 1998. El fortalecimiento del municipio como institución receptora de la descentralización. UAM, Departamento de administración Gestión y estrategia, N° 14, Julio-Diciembre, 1998. Pp. 28-38.
- Martínez, S., Flamand, L., y Hernández, A. 2008. Panorama del desarrollo municipal en México. *Gestión y Política Pública*, 2008, Vol. 17, N° 1. 145-192.
- Mejía, N. 2013. Balance y perspectivas del desarrollo municipal. En *200 Años de Administración Pública En México Tomo VIII*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Mendenhall, W., Beaver, R., y Beaver, B. 2002. *Introducción a la probabilidad y estadística*. 13ª edición, Cengage Learning.
- Méndez, B. 2017. Descentralización incompleta y recentralización en México. Ponencia de 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.
- Menoyo, M. 2009. Desarrollo local y Agenda 21. Una visión social y educativa. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 8, N° 22. Pp. 357-360.
- Merino, M. 1998. Gobierno local, poder nacional: La contienda por la formación del Estado mexicano. El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales.
- Merino, M. 2004. Los Gobiernos Municipales de México: el Problema del Diseño Institucional. México, CIDE, Documento de Trabajo N°. 145.
- Merino, M. 2005. Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional. En Aziz Nassif Alberto y Jorge Alonso Sánchez (Coords.), *El Estado mexicano: Globalización, poderes y seguridad nacional*, CIESAS-Porrúa- México. Pp. 287-306.
- Merino, M. 2013. Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del estado en la solución de los problemas públicos. México D.F.: Centro de Investigación y Docencias Económicas, CIDE.
- Meyer, C. 1994. El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades, En Merino, M. (Coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local Mexicano*, Ciudad de México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. Pp. 231–252.
- Mochi, O. 2016. La Agenda Local 21 en México: visión del desarrollo asimetrías territoriales y déficit en su implementación. En "La implementación de la Agenda 21 en México: aportes críticos a la sustentabilidad local", Simone Lucatello y Lorena Vera (coords.), Instituto Mora, Cooperación, Cooperación internacional para el desarrollo. Pp. 93-112.
- Morales, M., Becerra, F., y Padilla, Y. 2008. Desarrollo local, desafíos al conocimiento y la innovación. *Gestión del Conocimiento Tradicional. Experiencias desde la Red GESTCON*. Pp. 103-134.
- Morales, O., Barrera, Á., Rodríguez, M., Romero, C. y Távara, R. 2014. Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú. Lima: Universidad ESAN.
- Morfin, C., y Hiriart, R. 2014. Índice de gobierno digital municipal, *Revista Central Municipal*, Septiembre de 2014, n° 25. Pp.30-36.

- Morgan, P. 1998. Capacity and capacity development-some strategies, Note prepared for the Political and Social Policies Division Policy branch, CIDA, October, 1998.
- Mota, L. y Díaz, P. 2008. Municipios, Desarrollo Local y Descentralización en el Siglo XXI. Universidad Autónoma Indígena de México, Ra Ximhai, septiembre-diciembre, Vol. 4. N° 3. Pp. 581-605.
- Muñoz, V., y Ruiz, M. 1979. Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio en México. México: UNAM.
- Nacif, B. 1992. Gobiernos locales y descentralización, en Teoría y praxis de la Administración Pública en México, María del Carmen Pardo (Coord.), INAP, México.
- Navarro, A. 2006. Los estudios de descentralización de las políticas sociales: una revisión sobre el estado actual de estos temas, en Borjas, B. y Bucio, E. (coord.), Ciudad de México, Avances y pendientes para fortalecer el federalismo, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). Pp. 205-225.
- Navarro, A. 2006. Los estudios de descentralización de las políticas sociales: una revisión sobre el estado actual de estos temas. En Borjas Benavente Adriana y Bucio Escobedo Mónica (coordinadoras de la colección). Avances y pendientes para fortalecer el federalismo (2006). Colección Legislando la agenda social. México Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). Cámara de Diputados/LIX Legislatura. Pp. 205-225.
- Navarro, A. 2010. Indicadores de gobernanza. En: Los indicadores de buen gobierno en México y el trabajo legislativo, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP), Reporte N° 37, agosto de 2010. Pp. 19-30.
- Newbold, P., Carlson, W., y Thorne, B. 2008. Estadística para administración y economía. Madrid: Pearson. Prentice Hall.
- Núñez, F., y Vargas, A. 1992. Alternativas de clasificación municipal para el Estado de México, IAPEM, Gobierno del Estado de México.
- Ochoa, M. 1968. La Reforma Municipal. México, Porrúa.
- Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC). 2010. Situación de la delincuencia y la justicia penal en el mundo. Organización de las Naciones Unidas (ONU), Informe del Secretario General. 12° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Salvador (Brasil), 12 a 19 de abril de 2010. Fuente: https://www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/A_CONF.213_3/V1050611s.pdf
- Olivera, D. y Cano, M. 2010. La evaluación del desempeño a nivel municipal. Ciencia Administrativa 2012-2. Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativa (IIESCA). Universidad Veracruzana.
- Olivera, M. y Castro, F. 2011. Diseño de un índice de capacidad institucional para la efectividad del gasto público, Washington D.C., United States Agency for International Development (USAID), Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO).
- Olmeda, J. 2014. El péndulo descentralización-recentralización y su aplicación a la reforma educativa en México. Revista de relaciones internacionales, Estrategia y seguridad, Vol.9, N° 2. Pp. 143-164.
- Olmeda, J., y Armesto, A. 2017. La recentralización y los gobernadores: ¿Por qué no siempre se oponen?. Analizando el caso de México. Revista Foro Internacional N° 227, Vol. LVII (1). Pp. 109-148.
- Olmedo, R. 1996. Hacia el Cuarto orden de Estado y de gobierno: la comuna. En "El Municipio en México". CEDEMUN, México.

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 1992. United Nations Conference on Environment & Development, Rio de Janeiro, Brazil, Agenda 21. Sustainable development knowledge platform, June 1992. Fuente: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asamblea General, Septuagésimo período de sesiones, Resolución aprobada el 25 de septiembre de 2015.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). 2016. IV Edición: Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva - 2016. Bases de Postulación. Secretaría de Asuntos Hemisféricos (SAH), Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE).
- Oropeza, H. 2001. 2007. Administración pública municipal: estudio preliminar del municipio libre. Trillas.
- Orozco, J. 1980. Manual de administración municipal, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, DF.
- Orozco, J. 1993. Tipología de los municipios de México. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Tipología municipal. N° 42-43-44. Pp. 4-46.
- Ortega, R. 1994. Federalismo y Municipio. Fondo de Cultura Económica.
- Pardo, M. 1984. La Reforma Administrativa para el Desarrollo Social en México. México D.F.: COLMEX, Centro de Estudios Internacionales. Vol. 25, N° 2. Pp. 101-117.
- Pardo, M. 1991. La Modernización Administrativa en México: Propuesta para Explicar los Cambios en la Estructura de la Administración Pública, 1940-1990, México, D.F.: INAP: COLMEX, Centro de Estudios Internacionales.
- Paredis, E., De Baere, P., Mazjin, B. 2002. Towards an analysis framework for LA 21. Paper for the VLIR Policy Preparation Research Project, Sustainable Urban Development: Local Agenda, Vol. 21.
- Pereda, C., Rodríguez, M., Tovar, M., y Rincón, G. Maltos. 2016. Determinación y estandarización de instrumentos de evaluación por competencias para el proyecto integral Sistema Gestor de Instrumentos de Evaluación por Competencias (SGIEC) de la UTNC. Memorias del congreso de investigación academia Journals, Instituto Tecnológico de Villahermosa, Villahermosa Tabasco, 9 al 11 de marzo de 2016. Vol. 8, N° 1. Pp. 2636-2640.
- Pérez, E., y Arenas, E. 2012. Agenda desde lo Local: Desarrollo Sostenible y Desarrollo Humano. Revista Austral de Ciencias Sociales, Universidad Austral de Chile, N° 22, Pp. 43-54.
- Peris, J. 2011. Procesos de desarrollo y planificación de intervenciones. Planificación participativa: recursos en planificación, seguimiento y evaluación participativa de intervenciones de desarrollo, Máster Universitario en Cooperación al Desarrollo, Universidad Politécnica de Valencia. Fuente: http://www.planificacionparticipativa.upv.es/wordpress/wp-content/uploads/2011/06/Procesos-de-desarrollo-y-planificaci%C3%83%C2%B3n-de-intervenciones_2011.pdf
- Peris, J., Acebillo, M., y Calabuig, C. 2010. La Agenda 21 local como instrumento para la gobernanza democrática local. Colección Avances de Investigación N° 21, Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética, Departamento de Proyectos de Ingeniería, Universidad Politécnica de Valencia.
- Pichardo, I. 2003. Introducción a la nueva administración pública de México. México: INAP.

- Pierdant, A., y Rodríguez, J. 2006. Elementos básicos de estadística para ciencias sociales. México, Colección Docencia y Metodología, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND). 2013. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República. Fuente: <http://pnd.gob.mx/>
- Pontifes, A. 2002. Marco institucional y jurídico del municipio. En Anaya, V. (Coord.), 2002, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal N° 64: El gobierno y la gestión municipal en México, primera parte. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. Pp. 105-125.
- Pontifes, Arturo. 2002. Las relaciones intergubernamentales, en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 65, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México. Pp. 43-59.
- Porras, F. 2007. Rethinking Local Governance: Hierarchies and Networks in Mexican Cities. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, N° 83. Pp. 43-59.
- Porras, F. 2012. Gobernanza y redes de política pública en México. En *Gobernanza y redes de política pública en espacio de locales*, México: Instituto Mora, Sociología Contemporánea. Pp. 9-25.
- Prado, J., y García, I. 2009. Efecto de las estructuras organizativa y política del gobierno municipal en la organización social de la Agenda 21 Local. *Revista de Economía Mundial*, Sociedad de Economía Mundial España, N° 21. Pp. 195-226,
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1997. Decentralised Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centred Development, New York, Management Development and Governance Division (MDGD), Bureau for Development Policy, September.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1998. Capacity assessment and development in a systems and strategic management context, New York, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, January, Technical Advisory Paper N° 3.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. Decentralised governance for development: a combined practice note on decentralisation, local governance and urban/rural development, New York, April, Practice note.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010. Desarrollo de Capacidades, Medición de la Capacidad, Grupo de desarrollo de la capacidad del PNUD, Dirección de Políticas de Desarrollo, Junio, Nueva York.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2014. Índice de desarrollo humano municipal en México: nueva metodología, Oficina de Investigación en Desarrollo Humano; PNUD México.
- Quedena, E. 2002. Descentralización y gestión estratégica del desarrollo local en Bolivia, Ecuador y Perú Plataforma Ruralter Escuela para el Desarrollo, Lima (Peru), reporte N° E14 Q8.
- Quintana, C. 2008. Derecho municipal. 10ª. Ed., Porrúa, México.
- Ramírez, K. 2012. Homogeneidad del municipio en México. Ponencia del XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012.
- Ramírez, K. 2012. Homogeneidad del municipio en México. Ponencia del XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct.- 2 nov. 2012.
- Ramos, J. 2007. Gobiernos locales en México: Hacia una Agenda de gestión estratégica de desarrollo. Miguel Ángel Porrúa, El Colegio de la Frontera Norte, Cámara de

- Diputados LXL Legislatura, Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset.
- Ramos, J., Sosa J., y Acosta F. 2011. La evaluación de políticas públicas en México, México, INAP/Colegio de la Frontera Norte, México, págs. 123-148.
- Rasgado, F. 2014. Tipología del municipio mexicano para su desarrollo integral. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Rendón, T., y Gómez, G. 2016. Sobre la ampliación del periodo de los ayuntamientos: reelección municipal en México. Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Revista de Derecho Electoral, primer semestre, N° 21, Pp. 259-278.
- Revuelta, B. 2009. La implementación de políticas públicas. Universidad de la Sabana, Chía, Colombia: Díkaion, Norteamérica, Año 21, N° 16. Pp.135-156.
- Rodríguez, R. 2012. La Calidad y el Modelo IWA-4 para el Desarrollo Municipal. Revista de la Red de Expertos en Calidad en la Administración Pública, Ministerio de haciendas y administraciones públicas, agencia de evaluación y calidad, fundación CDEET. 1er Semestre 2012, N° 10. Pp. 13-19.
- Rojas, C. 1989. El Programa Nacional de Solidaridad en Revista de Administración Pública: Consulta popular y cambios administrativos. Número 74, mayo – agosto de 1989. Pp.95-102.
- Rojo, P. 2012. Innovación en la gestión local bajo un diseño institucional obsoleto. Ponencia del XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012.
- Rosales, M. 2012. Descentralización del estado y finanzas municipales en América Latina. Síntesis actualizada de los informes regionales sobre Descentralización en América Latina, GOLD 1 y GOLD 2 de CGLU y FLACMA. México. D.F.: Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).
- Rosales, M. y Hernández, J. 2010. Buen gobierno local, mejores prácticas y gestión del conocimiento: los bancos de buenas prácticas y su influencia en la acumulación de saber sobre desarrollo municipal y local. En Salinas, J. y Ochsenius, J. (Edits), Innovación local en América Latina. Un recorrido por diversas experiencias latinoamericanas. Estudios e investigaciones. Chile: Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local. Pp. 30-63.
- Rosales, M. y Hernández, J. 2011. Buen gobierno local, mejores prácticas y gestión del conocimiento: los bancos de buenas prácticas y su influencia en la acumulación de saber sobre desarrollo municipal y local. Encuentro sobre buenas prácticas en gestión municipal. 5, 6 y 7 de abril de 2011. Villa General Belgrano, Provincia de Córdoba, Argentina.
- Rosas, A. 2008. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Revista política y cultura, N° 30, enero. Pp. 119-134.
- Roth, A. 2006. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Cómo elaborar las políticas públicas, quién decide, cómo realizarlas, quién gana o pierde, Colombia, Ediciones Aurora. Pp. 135-162.
- Rufián, L. 1993. Algunas dimensiones de la gestión municipal. Seminario sobre Gestión y Capacitación Municipal ILPES-PNUD, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile: 27 y 28 de septiembre de 1993.
- Saltalamacchia, H., y Ziccardi, A. 2005. Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 67 N° 1(enero-marzo, 2005), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Sociales, México.

- Sánchez Almanza, A. 1995. Elementos para una nueva estrategia de desarrollo regional en México. En Bustamante, C., (coordinador y compilador). 1995. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc), Séptimo seminario de economía urbana. Pp. 103-119.
- Sánchez Almanza, A. 2006. Crecimiento económico, desigualdad y pobreza: una reflexión. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, Vol. 37, N° 145, abril-junio 2006. Pp. 11-30.
- Sánchez Almanza, A. 2010. La pobreza y conceptos afines. En Villarespe, V., (Coord.). 2010. Pobreza: concepciones, medición y programas. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc). Pp. 93-129.
- Sánchez, A. 2015. El proceso de recentralización en México. Ponencia del XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10-13 nov. 2015.
- Sánchez, A., y Rosas, J. 2015. Los retos de los gobiernos locales para consolidar la innovación ante el proceso de recentralización en México. Revista iberoamericana de estudios municipales (RIEM), N° 11, año VI. Pp. 91-113.
- Sánchez, Almanza, A. 2012. Las teorías de la justicia distributiva. En Rodríguez, F., (Coord.). 2012. Pobreza, desigualdad y desarrollo: conceptos y aplicaciones. Centro regional de investigaciones multidisciplinarias. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Pp. 25-50.
- Sánchez, F. 2003. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. Naciones Unidas (UN), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), serie gestión pública N° 32 Santiago de Chile, marzo de 2003.
- Sánchez, G. 1984. Legislación y Administración Municipal. El Municipio en México. Coloquio de Antropología e Historia Regionales. El Colegio de Michoacán.
- Scriven, M. 2005. The logic and methodology of checklists. Revised October 2005, Western Michigan University.
- Scriven, M. 2007. Key evaluation checklist. Retrieved February, Evaluation Checklists Project, The Evaluation Center, Western Michigan University.
- Scriven, M. 2009. Meta-Evaluation Revisited. Journal of MultiDisciplinary Evaluation, Vol. 6, N° 11, PP. 3-8, January 2009.
- Scriven, M. 2013. Key evaluation checklist (KEC). Retrieved March 22, Claremont Graduate University & The Evaluation Center, Western Michigan University.
- SEMARNAT-CONANP. 2016. Prontuario Estadístico y Geográfico de las Áreas Naturales Protegidas de México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), Primera edición, México.
- Sen, A. 1997. Teorías del Desarrollo a Principios del Siglo XXI, en El Desarrollo Económico y Social en los umbrales del siglo. Compilador Emmerij, Louis, et.al. Washington, BID.
- Serra, A. 2005. La gestión transversal, expectativas y resultados. En revista del CLAD, Reforma y Democracia, N° 32. Caracas Venezuela, Junio de 2005. Pp. 1-17.
- Silva, I., y Sandoval, C. 2012. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. Serie Manuales N° 76, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Santiago de Chile.
- Standard and Poor's. 2014. Metodología para calificar gobiernos locales y regionales no estadounidenses. Standard and Poor's Rating Services. Criteria Officer, Soberanos y Finanzas Públicas Internacionales: McGraw Hill Financial.

- Stiglitz, J. 2012. *The price of inequality: How today's divided society endangers*, W.W. Norton & Company, New York.
- Stufflebeam, D. 2007. *The CIPP evaluation model checklist*. Second Edition, Retrieved March 17, Evaluation Checklists Project, The Evaluation Center, Western Michigan University.
- Sturm, R., y Nohlen, D. 1982. La heterogeneidad estructural como concepto básico de la teoría de desarrollo. *Revista de estudios políticos*, N° 28. Pp. 45-74.
- Subirats, J. 1992. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Colección Estudios, Serie de Administración General, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España. Pp. 139-161.
- Subirats, J. 1995. Los Instrumentos de las políticas públicas, el debate público y el proceso de evaluación. En *Revista de Gestión y Política Pública*, Vol. IV, N° 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Pp. 5-23.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelo, Ariel. Pp. 207-233.
- Sullivan, J., y Feldman, S. 1979. Multiple indicators: An introduction. Series: Quantitative Applications in the Social Sciences, Vol. 15, SAGE, University Paper.
- Taipale, K. 2004. *Local and global: The role of local government in a sustainable world*. City of Helsinki, Urban Facts, Helsinki 2004.
- Tarriba, G. 2014. Alcances y promesas de la reelección municipal en México. Instituto Mexicano para la Competitividad, Distrito Federal, *Revista Este país*, N° 274, Febrero, Pp. 30-32.
- Tecco, C. 2002. Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local. En Cravacuore, D., (Comp.): *Innovación en la Gestión Municipal*. Edición de la Federación Argentina de Municipios (FAM) y la Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Buenos Aires, 2002. Pp. 44-60.
- Thoening, J-C. 2000. La evaluación como conocimientos utilizables para las reformas de la gestión pública. En Claudia Maldonado y Gabriela Pérez (comps.) (2015), *Antología sobre evaluación*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Pp. 162-174.
- Transparency International (TI). 2015. *Corruption Perceptions Index 2015*. Rachel Beddow (Edit), Ernst & Young. Fuente: <http://www.transparency.org/cpi2015#downloads>
- Treviño, J. 2011. *Gobernanza en la Administración Pública. Revisión Teórica y Propuesta Conceptual*, en *Contaduría y Administración*, N° 233, enero-abril 2011. Pp. 121-147.
- Universitetet i Bergen (UIB), Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2017. Sitio de Web de la UIB, imagen de objetivos del desarrollo sostenible. Fuente: http://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/styles/content_main/public/media/56e83cbc2e221-full.png?itok=g3zu_f3q×tamp=1481724359
- Valdés, A. 2007. *Agenda desde lo local: Descentralización estratégica para el desarrollo de lo local con enfoque de género*. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Vargas, J. 2006. *El desarrollo local en el contexto de la globalización. Tres casos de estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero*. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (INAP), Gobierno del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Vázquez, A. 1999. *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre el desarrollo endógeno*. Editorial Pirámide. Caracas.

- Vázquez, A. 2000. Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. Proyecto CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.
- Vázquez, A. 2000. Desarrollo endógeno y globalización. EURE, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, Vol. 26, N° 79. Pp. 47-65.
- Verschure, H., y Tuts, R. 2004. Localising Agenda 21. En: Loeckx, A., Shannon, K., Tuts, R. y Verschure (Edits.), 2004: Urban Trialogues. Localising Agenda 21. Visions. Projects. Cooperations. Nairobi. Pp. 14-25.
- Wilde, A., y Nahem, J. 2008. A users' guide to measuring local governance. United nations development programme (UNDP). Oslo governance centre.
- Work, R. 2002. Overview of Decentralization Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development, Manila, Philippines, 2nd International Conference on Decentralisation and Federalism: ¿The Future of Decentralizing States?, Decentralisation Democratic Governance Team, IDG/BDP/UNDP, July, pp. 25-27.
- Zavala, A., y Calero, C. 2009. Globalización económica y pobreza. Pensamiento Crítico, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Económicas, Lima, N°9. Pp. 27-44.
- Ziccardi, A. 2000. Municipio y región. Cuaderno de la Agenda de la Reforma Municipal, cuadernos de debate, "Agenda de la Reforma Municipal en México". Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Ziccardi, A. 2002. Políticas Sociales y Gobiernos Locales en el Federalismo. México D.F.: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Ziccardi, A., y Saltalamacchia, H. 1997. Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).