



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL

**FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN LOS
MUNICIPIOS: UNA MIRADA AL PROGRAMA AGENDA
DESDE LO LOCAL.**

PROYECTO TERMINAL

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN
GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL**

P R E S E N T A

LIC. FERNANDO SÁNCHEZ ORTEGA

DIRECTOR DE TESIS.

MTRO. ISRAEL CRUZ BADILLO

PACHUCA DE SOTO, JUNIO DE 2015

Agradecimientos.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por brindarme el apoyo necesario para poder realizar y concluir este proyecto de investigación.

A la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y sus autoridades por creer en mí y en mi proyecto, dándome todas las facilidades para su conclusión.

A mi Asesor el Dr. Israel Cruz Badillo, por su amistad, invaluable consejos y asesorías durante la consecución de los objetivos de la investigación.

A Dios por permitirme tener la salud, voluntad y entendimiento para generar este proyecto profesional tan importante en mi vida.

A mi esposa Martha Areli Alonso Álvarez por ser el pilar fundamental de mis sueños, gracias por ayudarme a convertirlos en metas alcanzables, por estar en todo momento a mi lado y creer en mí, por ser la pareja perfecta.

A mi familia, en especial a mi madre María Antonieta Ortega Ramos por no rendirse nunca para salir adelante y enseñarme a ser una persona de bien.

A mi padre Fernando Sánchez Pérez por ser mi ángel protector y a quien dedico todos mis éxitos.

A mis hermanos Iraís e Iván Sánchez Ortega por apoyarme en todo momento y darme fuerzas para seguir en todos mis proyectos.

A mis lectores, por sus consejos académicos y confianza durante la elaboración del presente documento.

A todos mis compañeros y profesores de la Maestría con los que compartí momentos de crecimiento profesional y quienes hasta el día de hoy me brindan una valiosa amistad.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO 1. Descentralización y fortalecimiento institucional.	7
1.1 Una aproximación al concepto de descentralización.	7
1.2 Tipologías de descentralización.....	9
Capítulo II. Panorama de la descentralización en México y el fortalecimiento institucional de los municipios.....	22
2.1 Arena Política.	23
2.2 Arena Jurídica	27
2.3 Arena Fiscal.....	29
2.4 Arena de Rendición de Cuentas.....	34
2.5 Arena de participación ciudadana.....	36
2.6 Arena de Capacidades Institucionales	38
Capítulo III. Análisis del fortalecimiento institucional de los municipios con base en la implementación del Programa Federal Agenda Desde lo Local.	45
3.1 Antecedentes de la ADLL en el marco de la descentralización	45
3.2 Diseño del Programa ADLL.....	49
3.3 Etapas de implementación del programa	53
3.4 Resultados del Programa Federal Agenda Desde lo Local 2012, frente al Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM.)	62
3.4.1 Cálculo del Índice para la Agenda Desde lo Local (IADLL).	63
3.4.2 Cálculo de Correlación de Pearson para el IADLL e IDIM.	65
3.4.3 Principales resultados de la Correlación de Pearson entre el IADLL e IDIM, sobre la efectividad del programa Agenda Desde lo Local.	66
CONCLUSIONES	72

INTRODUCCIÓN

La descentralización, es un proceso en la construcción de estados modernos a favor de los gobiernos locales (Glejberman, 2005:23). De acuerdo con autores como Arocena, En este proceso, las autoridades locales procuran obtener grados crecientes de autonomía en sus políticas y gestión de los recursos económicos, siendo la descentralización considerada como una condición necesaria para el desarrollo local (Arocena, 1995:6). Sin embargo, la centralidad del poder, sigue propiciando que la transferencia de competencias hacia los municipios, se caracterice por la insuficiencia de recursos y facultades para atender lo dispuesto en la constitución, generando nuevamente dependencia de estos hacia el poder central.

En México, los procesos de descentralización han creado estrategias desde los tres órdenes de gobierno para que los municipios, a través de diferentes mecanismos, reciban facultades y recursos imprescindibles para promover su desarrollo.

Sin embargo, este trabajo coincide en señalar que el fracaso de las políticas de descentralización en el país, manifiesta aún una realidad frágil y dependiente en las instituciones locales, especialmente en lo relacionado a sus capacidades institucionales, entendidas como las habilidades desarrolladas para llevar a cabo sus funciones y cumplir sus responsabilidades de manera eficiente, efectiva y sostenible con base en su estructura y sus recursos internos (Rosas, 2008).

Desde la constitución de 1917 y con el establecimiento del artículo 115 constitucional, en donde se dotó de facultades hacendarias y políticas a los municipios, su transformación y desarrollo ha transitado por distintas fases en las que se ha reformado su régimen jurídico¹, lo que ha impactado en la consolidación de estos, como instituciones con autonomía y capacidad de decisión, frente a los retos y problemáticas presentadas en los espacios locales.

¹ De acuerdo con el documento “Evolución Jurídica del Municipio en México” (Gutierrez, 2010) desde su publicación hasta el año 2010 el Artículo 115 constitucional tuvo 13 reformas.

Las últimas reformas que impactaron directamente a la institución municipal, iniciaron a principios de la década de 1980, cuando el gobierno federal promovió la descentralización de funciones del Estado Mexicano, como consecuencia de la crisis que presentaba en su modelo económico (Meyer, 1994). Estas reformas promovidas en 1983 y posteriormente en 1999, dotaron en la ley a los municipios, de atribuciones propias, mayores instrumentos de gestión y potestades reglamentarias (Cabrero; Merino; Cejudo; Nieto, 2008), contrastando este hecho con la capacidad real que la institución municipal tenía frente a las problemáticas de la población.

Tabla 1

Reformas del Art. 115 Constitucional 1983 y 1999.

REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN 1983 Y 1999	
AÑO	PRINCIPALES FACULTADES Y ATRIBUCIONES CONFERIDAS A LOS AYUNTAMIENTOS
1983	<ul style="list-style-type: none"> • Le reconoció a los municipios su personalidad jurídica, teniendo la posibilidad de que manejar su patrimonio. • Se incluyó la facultad reglamentaria de los ayuntamientos en sus respectivas jurisdicciones. • Se facultó a los municipios para administrar libremente su hacienda y en todo caso, tener la posibilidad de celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de funciones relacionadas con la administración de contribuciones. • Se facultó a los ayuntamientos para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Se incluyó la prestación de los servicios públicos de drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, equipamiento para calles, parques y jardines; policía preventiva municipal en las atribuciones del municipios • Facultó a los municipios para asociarse con otros para la prestación de un servicio público. • Facultó a los ayuntamientos para proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. • Facultó a los ayuntamientos para ejercer los recursos que integran su hacienda municipal en forma directa, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

	<ul style="list-style-type: none"> • Facultó a los municipios para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, estableciendo que, cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; • El principio de representación proporcional, ya establecido para los ayuntamientos, ahora se determinaría con base en lo que la ley (electoral) establezca.
--	--

Fuente: Elaboración propia con base en (Gutiérrez, 2010).

En ese sentido, las condiciones en que los municipios mexicanos se han desarrollado y dan cumplimiento a los preceptos plasmados en la constitución y a las disposiciones emanadas de las citadas reformas a través del ayuntamiento², son muy distintas y están marcadas entre otras cosas, por la diversidad de problemáticas presentadas por las características propias de los entornos locales y de sus actores, así como por la capacidad de gestión que tienen sus autoridades para resolver estas problemáticas.

En este contexto, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), organismo público desconcentrado de la Secretaría de Gobernación³, a partir del año 2004 implementa el Programa Federal Agenda Desde lo Local (ADLL), basado en los objetivos plasmados por la Agenda 21 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), misma que de acuerdo al propio INAFED, es un referente para que los gobiernos establezcan sus objetivos en el trazo de sus políticas públicas.

La ADLL, consiste en una metodología que mide temas planteados por el INAFED, definidos como “indicadores”, mismos que forman parte de cuatro ejes que representan, de acuerdo al programa, las dimensiones de desarrollo (institucional, económico, social y ambiental) que debe de atender el gobierno municipal a través de acciones concretas, que dan cuenta del fortalecimiento institucional de las administraciones municipales para atender estas áreas, lo que finalmente constituye una meta de la descentralización.

² De acuerdo al artículo 115 constitucional, los municipios adquieren la facultad de gobernarse a través de un Ayuntamiento compuesto por Autoridades directamente elegidas por los ciudadanos. Asimismo, estas autoridades tienen la obligación de dotar de servicios y resolver distintas problemáticas directamente relacionadas con el quehacer cotidiano de la población a vecindada en su territorio.

³ Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y con el propósito de consolidar el Federalismo en México, el 30 de julio de 2002 el Poder Ejecutivo Federal creó como organismo desconcentrado al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, antes Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN).

A nivel nacional el programa comienza con la participación de 26 municipios en el año 2004, acrecentando la participación en el programa hasta llegar a 837 en el año 2012, logrando la entrega en ese año de 270 premios Nacionales “Desde lo Local”, un galardón entregado a los municipios que logran acreditar la totalidad de los indicadores de manera satisfactoria.

Sin embargo, ante lo expuesto la pregunta planteada en este proyecto de investigación es: *¿Cuál ha sido la evolución del fortalecimiento institucional de los municipios mexicanos, en el marco de la descentralización, a partir de la implementación del programa federal, “Agenda Desde lo Local”?*

La respuesta a esta pregunta de este proyecto de investigación pretende generar información valiosa, teniendo como objetivo general, describir el fortalecimiento institucional de los municipios mexicanos en el marco de la descentralización, a partir de la implementación del programa federal “Agenda Desde lo Local” (ADLL). Siendo los objetivos específicos:

1. Conocer los antecedentes y conceptos sobre la descentralización y el fortalecimiento institucional, los tipos de descentralización, así como modelos de análisis del fenómeno, a través de la revisión bibliográfica del tema, con el fin de tener una base teórica sobre el tema.
2. Describir el panorama general de la descentralización, a partir de la recopilación de datos en las arenas de análisis de la descentralización en México, para conocer las áreas de oportunidad en el tema, especialmente en lo relacionado con el fortalecimiento institucional.
3. Describir la implementación del programa federal “Agenda Desde lo Local”, contrastando sus resultados con indicadores de desarrollo institucional mediante procesos estadísticos, para conocer la contribución que ha tenido en el fortalecimiento institucional de los municipios mexicanos

De tal modo que, este proyecto de investigación plantea que la implementación del programa “*Agenda Desde lo Local*”, no ha sido suficiente para cumplir con los objetivos de fortalecimiento institucional de los municipios en el marco de la descentralización.

Con base en lo expuesto anteriormente, en este proyecto investigación se describe el fortalecimiento institucional que ha tenido de los municipios mexicanos, en el marco de la descentralización, a partir de los resultados de la implementación del programa federal “*Agenda Desde lo Local*”, mediante tres capítulos

En primera instancia, el capítulo I aborda un marco de conocimiento a partir de la revisión conceptual del fenómeno de la descentralización surgido en la década de 1980, aportando elementos para su análisis.

Posteriormente en el capítulo II, se describe un panorama general de la descentralización en México, a partir de la recopilación de datos en sus diferentes arenas de análisis, para conocer su problemática, abordando de manera específica la relativa al fortalecimiento de las capacidades institucionales.

En el capítulo III, se describe la contribución que ha tenido la implementación del programa federal “*Agenda Desde lo Local*” al fortalecimiento institucional de los municipios mexicanos, a través del contraste de sus resultados con indicadores de desarrollo institucional, mediante procesos estadísticos

Finalmente se harán las notas finales y conclusiones correspondientes a partir de los resultados del proyecto terminal.

CAPÍTULO 1. Descentralización y fortalecimiento institucional.

La descentralización ha sido presentada como una alternativa para solucionar distintos problemas relacionados con el agotamiento de las políticas de control económico ejercido por los gobiernos nacionales hasta la década de 1980.

El fortalecimiento de las entidades locales, para dotar de un mayor dinamismo a las actividades económicas y la falta de legitimidad del sistema político, producto de la centralidad del poder, son algunas de las causas para que los procesos de descentralización se hayan propuesto.

En ese sentido se hace una revisión de las distintas posiciones teóricas que le han dado origen, con la finalidad de conocer sus alcances y poder así determinar factores que estimulan su efectividad en los gobiernos locales.

1.1 Una aproximación al concepto de descentralización.

En este apartado, se efectuará una revisión al marco teórico de la descentralización, con la finalidad de puntualizar brevemente los distintos enfoques por los que se entiende el concepto.

Definir a la descentralización es una tarea compleja por las múltiples teorías y enfoques que convergen sobre el concepto. Desde los estudios de Tocqueville que describieron a la descentralización administrativa como un rasgo distintivo de la democracia en Nueva Inglaterra (Tocqueville, 1911), hasta las definiciones y múltiples arenas de análisis surgidas a partir de la crisis del estado en la década de 1980, el concepto ha tenido distintas transformaciones.

Para la presente investigación se hará una breve síntesis de las ideas de algunos autores acerca de su definición. De la propuesta de Mattos (1990) se retoma la siguiente definición:

“la descentralización puede ser entendida esencialmente como el aumento de poder, autonomía de decisión y control de los recursos, las responsabilidades y las competencias colectivas locales en detrimento de los órganos del Estado central” (Mattos, 1990:51).

El autor refiere que, para que la descentralización sea efectiva, se requiere de una reforma político-administrativa que se distribuya de forma territorial el poder central, al cual se le ha responsabilizado de los males de las comunidades locales.

Por otra parte Tello (2006) define a la descentralización como el

“proceso de transferencia de autoridad o responsabilidad de las decisiones de política, planeamiento y administración de las funciones públicas a entes locales, regionales, públicos, privados o mixtos localizados en áreas geográficas específicas” (Tello, 2006:60).

De acuerdo a (Tello, 2006) la descentralización gira en torno a las dificultades políticas y económicas presentadas en los entes centrales por la concentración de funciones, y que por ello requiere la transferencia de potestades a gobiernos locales para su atención, para dar en primera instancia certidumbre y eficiencia en la prestación de servicios y en segunda instancia representatividad ante los ciudadanos.

Por su parte Finot, plantea la evolución conceptual de manera similar a partir de dos aproximaciones: *la económica* en la cual hace una revisión a las teorías del federalismo fiscal, la opción pública, el modelo del principal agente y el Neo-institucionalismo y desarrollo local y *la político-administrativa* que analiza a partir de las reformas políticas y político-administrativas (Finot, 2001).

Sintetizando la idea del autor se puede identificar de manera global el concepto de descentralización como la transferencia de competencias a procesos locales para una mejor provisión de servicios públicos con fines económicos, políticos y operativos.

En su revisión teórica, Carrera concluye que la descentralización es entendida como 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).

Por lo anterior, en este trabajo se entiende a la descentralización como el proceso de fortalecimiento político, económico y operativo de las entidades locales, a través de la transferencia de recursos, atribuciones y capacidades, por parte de entidades centrales, para proveer de manera eficiente la dotación de bienes y servicios con el fin de responder de mejor manera a la demanda ciudadana y contribuir con la representación democrática del Estado.

1.2 Tipologías de descentralización

De acuerdo a la perspectiva teórica de los autores, se pueden obtener distintas clasificaciones de los procesos de descentralización aunque siempre bajo los mismos preceptos.

Desde la perspectiva de Tello la descentralización puede ser abordada desde los siguientes aspectos:

- ***“Económicos o de asignación de recursos.*** *Observa a la descentralización como un mecanismo para hacer eficiente la asignación de recursos a los consumidores. En ese sentido considera que los gobiernos locales son mucho más eficientes que el gobierno central pues ellos pueden proveer de mejor manera los bienes y servicios y por ello es necesaria la descentralización;*
- ***Fiscales.*** *A partir de la provisión de bienes y servicios en cada orden de gobierno se le deben conferir responsabilidades fiscales de cada uno. Por ello una descentralización efectiva desde este aspecto debe de considerar de manera fundamental la separación de atribuciones en la prestación de servicios públicos en los diferentes órdenes de gobierno, el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales para recaudar y un sistema intergubernamental de transferencias;*
- ***Políticos.*** *Entendida como el grado de representatividad en los entes de políticos de los intereses de los ciudadanos en las diferentes áreas locales de un país. En ese sentido el autor refiere como problemas políticos, la representatividad del gobierno ante los ciudadanos, la difusa responsabilidad de los entes políticos y la asimetría de información entre los entes políticos puede ser un detonante de un proceso de descentralización.*

- *Administrativos. Se confiere capacidad de los entes políticos de alcanzar asignaciones de recursos eficientes y equitativos a partir de intervenciones fiscales y regulaciones. En tal sentido el gobierno central puede transferir diversas funciones en el plano administrativo a los gobiernos locales en cuatro formas: la desconcentración, la privatización, la devolución y la delegación (Tello,2006)”*

A partir de sus aproximaciones teóricas, Finot distingue tres tipos de descentralización:

- **Descentralización Política:** Transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos desde una jurisdicción político-administrativa dada a otra más reducida (Finot, 2005:32).
- **Descentralización Operativa:** Transferencia de competencias de operación de decisiones sobre provisión a administraciones territoriales, o a administraciones funcionales del mismo nivel. La delegación sería una forma de descentralización operativa territorial (Finot, 2005:33).
- **Descentralización Económica:** transferencia de procesos productivos referidos a la provisión de bienes públicos, a la competencia económica (Finot, 2001:41).

A nivel mundial quizá la clasificación más influyente es que ordena las tipologías de acuerdo con su dimensión (política, fiscal, Administrativa o de Mercado) y por su forma (desconcentración, devolución y delegación) (Carrera, 2013), como se aprecia en la ilustración 1.

De acuerdo a Carrera, se definen la descentralización de acuerdo a su dimensión de la siguiente manera:

“Política. Es la transferencia de autoridad hacia los gobiernos subnacionales. Se caracteriza por estar basada en arreglos constitucionales y reformas electorales que crean o fortalecen espacios de representación política a nivel intermedio o local.

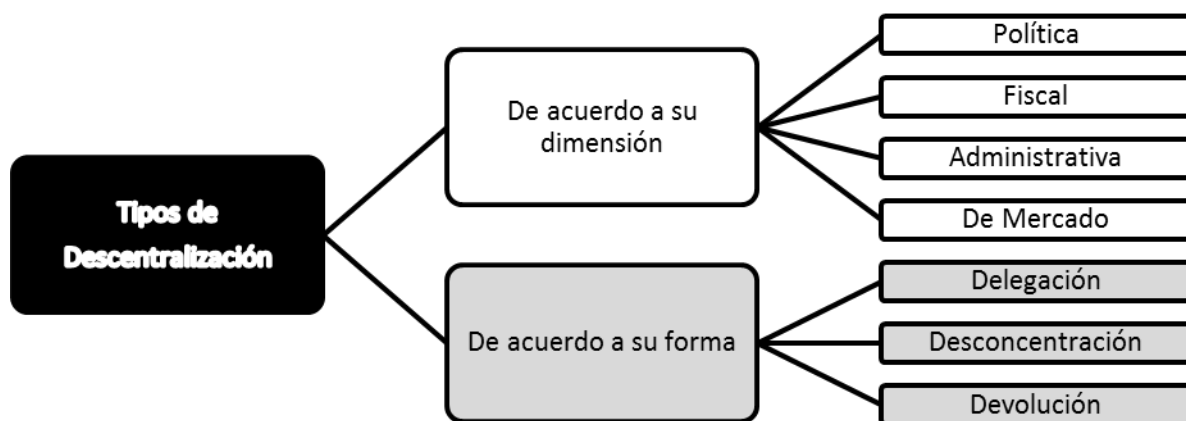
Fiscal. Consiste en la asignación de responsabilidades de ingreso o gasto a los gobiernos subnacionales para que cumplan con sus responsabilidades.

Administrativa. Es la transferencia de responsabilidad del gobierno central a unidades administrativas o gobiernos subnacionales, en materia de planeación y gestión de funciones públicas

De Mercado. Se genera cuando el gobierno cede la provisión de algún bien o servicio público para que una organización de la sociedad civil o el sector privado se haga responsable de su producción o gestión (Carrera,2013:141)”.

Ilustración 1

Tipos de descentralización.



Fuente: Elaboración propia con base al análisis de Carrera 2013

De acuerdo a su Forma:

“Delegación. Proceso a través del cual responsabilidades sobre funciones específicas bien definidas son asignadas a gobiernos o unidades administrativas subnacionales, las cuales rinden cuentas al gobierno central.

Desconcentración. Es la reasignación de responsabilidades del gobierno central a sus propias unidades administrativas ubicadas a lo largo del territorio nacional, sin que éstas queden bajo el control de los gobiernos subnacionales.

Devolución. Involucra la transferencia de poder en la toma de decisiones, finanzas y gestión hacia gobiernos subnacionales que poseen esferas bien definidas de

autonomía, lo cual implica la realización de elecciones en estos ámbitos de gobierno (Carrera,2013:141)”.

Tradicionalmente se ha establecido como una situación óptima, que la descentralización se dé como una devolución de funciones hacia los gobiernos locales. Sin embargo, ninguna de las dimensiones antes expuestas es más importante que otra ya que para que la descentralización tenga mayores posibilidades de éxito debe impactar a todas ellas. (Carrera, 2013)

La descentralización es producto de distintos razonamientos, por lo que su pertinencia e implementación en cada país depende de la situación y contexto en el que se impulse. Diversos estudios han hecho referencia a los resultados y asignaturas pendientes, así como a la pertinencia o no de su implementación alrededor del mundo.⁴

El caso latinoamericano, por ejemplo, ha sido paradigmático para distintos estudios, ya que la tradición centralista heredada desde la colonia e incluso antes de ella, ha desembocado en un proceso que transita de distintas maneras a partir de su surgimiento en la década de 1980, que coincidió además con el término de distintas dictaduras militares en muchos países de la región (Carrera, 2013).

Un factor que hace distinto el análisis para cada uno de los casos latinoamericanos tiene que ver con la forma de gobierno empleada por cada país de la región, en virtud de que la mayor parte de los países cuentan con gobiernos unitarios y solamente Argentina, Brasil, Venezuela y México cuentan con un sistema Federal que incluye un nivel de gobierno intermedio entre los municipios y la federación.

En los países federados, la distribución de las facultades debe incluir en su análisis las facultades que deben de ser transferidas en tres órdenes de gobierno. De acuerdo con

⁴ En ese sentido existen estudios de caso que abonan al debate a favor y en contra de esta postura. (Ryan, 2009) hace un estudio de caso en el que se toma la experiencia de descentralización Costa Rica, concluyendo que para el caso de este país Latinoamericano la descentralización produjo inestabilidad, contrastando este hecho por lo establecido en la teoría. Por otra parte (Hidalgo-Hardeman, 1995) explica las bondades de la descentralización en pro de la democracia en Estados Unidos al involucrar un mayor número de individuos en la toma de decisiones.

(Cabrero, Merino, Cejudo y Nieto, 2008) los gobiernos estatales deben de tener las siguientes facultades:

1. *Las políticas de “desarrollo social” y combate a la pobreza, incluyendo las políticas específicas de educación básica y la de provisión de servicios de salud para la población.*
2. *La política de “desarrollo económico” que conlleva la promoción económica, el desarrollo industrial, agropecuario y de servicios, así como todas las acciones públicas tendientes al crecimiento del producto interno de la entidad y el fortalecimiento de su mercado interno.*
3. *La construcción de “infraestructura para el desarrollo” (especialmente la relativa a comunicaciones, a la integración del mercado local, la que exceda el ámbito de competencia de los municipios y la necesaria para el transporte interestatal).*
4. *La política de protección del “medio ambiente”, conteniendo todas las acciones públicas de manejo responsable y preservación de recursos hídricos, forestales y la biodiversidad. (Cabrero, Merino, Cejudo y Nieto, 2008:169)*

En esta investigación se abordará el fenómeno de la descentralización para el caso de transferencia de facultades a los municipios mexicanos, no olvidando que estos tienen una parte de facultades concurrentes con el estado y la Federación, misma que es materia de un análisis específico abordado en siguientes apartados, pues como se ha observado, la dotación de facultades claras a cada orden de gobierno es fundamental para el éxito de la descentralización.

Aunque no exista un modelo universal para lograr una descentralización exitosa, se deben identificar un conjunto de condiciones que deben impulsarse para tener mayores posibilidades de lograr efectos deseados a nivel local (Carrera, 2013).

Para ello, Carrera (2013) elaboró la siguiente sistematización de las arenas y variables, para determinar si un proceso de descentralización ha promovido el fortalecimiento

municipal, misma que fue utilizada para examinar el impacto de la descentralización en los gobiernos locales latinoamericanos⁵, y que es retomada en la presente investigación. (Ver Tabla 2).

Tabla 2

Arenas de análisis de la descentralización.

Arena	Variabes de Análisis
Política	<ul style="list-style-type: none"> • Elección democrática de autoridades locales. • Períodos de gobierno de cuatro años por los menos o posibilidad de reelección inmediata. • Presencia de mujeres alcaldesas en el total de gobiernos locales
Jurídica	<ul style="list-style-type: none"> • Poderes y funciones claramente definidos en un marco legal a través del cual se les conceda cierta autoridad y autonomía a los gobiernos locales. • Existencia de funciones exclusivas de los gobiernos locales, entre ellas de tipo fiscal.
Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Fuentes exclusivas de ingresos con las cuales los gobiernos locales tengan fondos para atender sus responsabilidades. • Cierta discreción en el manejo de esas fuentes, lo cual incluye capacidad de definir cómo gastar esos recursos.
Capacidad institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento permanente y sistemático de su capacidad técnica para cumplir de manera eficaz con sus funciones.
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Obligación de las autoridades y los funcionarios de rendir cuentas sobre su desempeño a otros ámbitos de gobierno y a la sociedad. • Aplicación de sanciones por incumplimiento o trasgresión de esas obligaciones.
Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la participación ciudadana, sobre todo de los grupos más marginados, mediante mecanismos que incidan eficazmente en la gestión municipal.

Fuente: Elaboración propia, con base en (Carrera, 2013).

Como se puede observar en este apartado, los procesos de descentralización tienen distintas categorías que deben de tomarse en cuenta para efectuar un análisis acerca de este fenómeno y su implementación.

⁵ En su investigación, concluye que aunque existen claroscuros en los procesos de descentralización latinoamericanos, resulta indispensable que cada país realice una evaluación cuidadosa de sus avances para determinar una política acorde a su contexto a fin de generar recomendaciones específicas que sirvan para reorientar el proceso para mejorarlo y maximizar sus beneficios.

En ese sentido, diversas investigaciones coinciden en señalar que el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, entendido como el desarrollo y construcción de capacidades institucionales (Durán, 2012), es indispensable para que se dé una efectiva descentralización. (Finot, 1999) (Cabrero, 2006) .

El desarrollo de capacidades institucionales tiene un peso importante ya que las nuevas responsabilidades de los gobiernos locales requieren una amplia gama de habilidades administrativas y de gestión, relacionadas con los procesos políticos y de planificación (Popic, Dejana & Palel, Mahesh, 2011).

Para tener un manejo adecuado de los recursos públicos y promover efectivamente el desarrollo requiere en primera instancia servidores públicos bien capacitados así como de un ambiente institucional en donde se promueva la reducción de la corrupción y se eleve la eficiencia de sus actividades. De igual forma, se requiere mejorar los sistemas de gestión con la finalidad de tener una óptima implementación, monitoreo y evaluación del gasto, lo cual incluye sistemas de información y sistemas contables (Carrera, 2013).

Las instituciones del sector público que funcionan mal son uno de los mayores obstáculos para generar crecimiento económico y desarrollo equitativo, sobre todo en los países menos desarrollados (Banco Mundial, 2000, citado en Carrera, 2013).

En tal sentido, muchos de los problemas más apremiantes de los sectores más marginados de la población están directamente relacionados con la capacidad de los municipios para proveer servicios públicos: alto índice de muerte o enfermedades infantiles debido a la falta de agua limpia, carencia de drenaje y alcantarillado, asentamientos humanos sin planeación, insuficiente transporte público y de mala calidad e inseguridad pública (ONU, 2010, citado en Carrera, 2013).

El vínculo entre la descentralización y la capacidad de los municipios para cumplir con sus atribuciones es el mismo que entre descentralización y reducción de la inequidad y la pobreza. En el caso de los municipios, la provisión de servicios públicos es una de las áreas donde se observa con mayor claridad su grado de influencia en el desarrollo, ya que ellos

son los responsables de servicios que tienen un gran impacto en los grupos sociales más pobres: educación, salud, nutrición, política social, agua y salubridad (Carrera, 2013).

La definición de capacidad institucional ha sido estudiada desde que los procesos de descentralización comenzaron a mutar el concepto de menor estado promovido durante las reformas de primera generación por el de mejor estado, concebido en las reformas de segunda generación que intentaron reconfigurar a las instituciones y fortalecerlas (Duque, 2012).⁶

Diversos autores y estudios han dado aportaciones teóricas y metodológicas para definir y medir a la capacidad institucional en los gobiernos, distinguiéndose por ser un concepto en movimiento que se ha redefinido durante años y ha sido interpretado de diversas maneras (Rosas, 2008).

Durante la primera mitad de la década de 1980, el término se enfocó a la reingeniería institucional por lo que la atención se centró en la construcción, mejoramiento y fortalecimiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización, así como a dar importancia a sus cuadros técnico-burocráticos. Para 1990 el concepto cambió a partir de un nuevo consenso en la comunidad internacional sobre la necesidad de fortalecer las instituciones públicas para avanzar hacia la agenda del desarrollo sostenible (Rosas, 2008).

Carrera define a la capacidad institucional del sector público como las habilidades del mismo para llevar a cabo sus funciones y cumplir sus responsabilidades de manera eficiente, efectiva y sostenible con base en su estructura y sus recursos internos, en el marco de una interacción permanente con los actores de los sectores privado y social (Carrera y Rivera, 2012, citado en Rosas, 2008).

Para el análisis de la capacidad institucional, Cabrero identifico cinco factores aplicados en la medición de la incidencia de las capacidades institucionales de los municipios en la efectiva descentralización fiscal:

⁶ Como hemos anotado en la investigación, la descentralización se emprendió como resultado de la reforma del Estado que tuvo como finalidad mitigar la crisis del modelo centrista, ubicando las reformas iniciales como “de primera generación”. Las reformas de segunda generación intentan consolidar el modelo a partir de la rehabilitación institucional (Naim, 1995).

- 1. El Intercambio Horizontal de la información.** Definido como la capacidad de los municipios para intercambiar experiencias a través de distintos mecanismos de asociación, convenios o buenas prácticas.
- 2. La intensidad democrática en la acción pública local.** Refiere a la capacidad de los gobierno locales de procesar los procesos de participación ciudadana esencialmente para la transparencia y rendición de cuentas de la autoridades, generando así gobernanza en sus espacios.
- 3. El marco regulatorio de las instituciones presupuestales.** Refiere a las capacidades de los municipios para aplicar de manera eficaz y con transparencia los recursos asignados desde el gobierno nacional, contando con reglas y procedimientos claros.
- 4. Las estructuras organizativas emergentes.** Refiere a la capacidad administrativa desarrollada por las instituciones municipales para atender las nuevas funciones asignadas, que muchas veces se efectúan con estructuras administrativas obsoletas.
- 5. El perfil profesional de los funcionarios.** Es tomado en cuenta como un factor muy importante ya que al no existir un servicio civil de carrera, los diferenciales en capacidades profesionales y formación educativa pueden llegar a ser muy grandes entre gobiernos del mismo nivel e, incluso, entre dependencias dentro de cada administración estatal o municipal (Cabreró, 2004).

Por su parte, Alain Tobelem distinguió seis factores relacionados con el déficit de capacidades institucionales de acuerdo al método SADCI:

- 1. Leyes, reglas, normas y “reglas de juego”.** Uno de los problemas por los que las organizaciones no se encuentran capacitadas para realizar ciertas tareas se vinculan con trabas normativas: leyes o decretos que impiden expresamente ciertas acciones o vacíos jurídicos que no facultan expresamente a las agencias involucradas a realizarlas. También entran en esta categoría factores culturales o, genéricamente, pautas de interacción socialmente aceptadas, que actúan a veces como restricciones o condicionamientos para la ejecución de ciertas tareas

2. **Relaciones interinstitucionales.** Es necesario determinar cuáles son las necesidades de acciones que dependen de compromisos (de recursos, apoyos, etc.) de otras organizaciones, cuya ejecución es requisito de cumplimiento de las tareas.
3. **Estructura organizacional interna y distribución de funciones.** La estructura organizacional interna es sumamente importante a fin de establecer qué unidades organizativas han de hacerse responsables del cumplimiento de las tareas.
4. **Capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.** Cantidad de recursos de que disponen las organizaciones o agencias ejecutoras y las necesidades de insumos adicionales específicos, expresados en términos físicos o financieros.
5. **Políticas de personal y sistema de recompensas.** Las políticas de personal en general, y de remuneraciones en particular, son sumamente relevantes. Por ejemplo, los aspectos vinculados con la aplicación de normas de concurso, evaluación de desempeño, promoción en la carrera, incentivos salariales, etc.
6. **Capacidad individual de los participantes.** Determinar si el grado de conocimiento de quienes ejecutan las tareas es suficiente (Tobelem, 1992).

Rosas (2008), establece que para evaluar la capacidad institucional se requiere aunar los componentes (subtipos) de dicha capacidad: administrativo y político. Estos subtipos permiten considerar que el “Estado no sólo es el aparato burocrático, sino también es una arena política en la que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal”.

En ese sentido lo clasifica de la siguiente manera:

I. Capacidad Administrativa. Hace alusión a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales. Se divide en dos dimensiones:

- 1) Enfocada a los recursos Humanos. En ella distingue los siguientes factores:
 - a. Número, variedad y cargos de funcionarios;
 - b. Factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos, que regulan aspectos como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón;

- c. Formación/capacitación de los recursos humanos y al desarrollo del aparato organizacional estatal;
 - d. Concentración de expertos a partir del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo;
 - e. Sistema de premios y castigos;
 - f. Capacidad individual de los actores responsables de tareas en términos de información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas, entre otros aspectos.
- 2) Enfocada a la organización. En esta se pone atención a los siguientes factores:
- a. Disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas;
 - b. Responsabilidades, propósitos y funciones de la organización;
 - c. Estructura y distribución de funciones y responsabilidades;
 - d. Forma de organización;
 - e. Autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas;
 - f. Los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas;
 - g. Relación, coordinación y colaboración intergubernamental;
 - h. Tipo y características de las políticas y programas que diseñan y aplican;
 - i. Leyes, normas y, en general, “reglas del juego” que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados, entre otros elementos.

II. Capacidad política. Se refiere a la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional. Por tanto, está asociada al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública. En este componente resaltan varios factores, entre los que destacan:

- a. Participación política, es decir, quiénes participan y cómo lo hacen;
- b. Negociación, esto es, la voluntad política entre los actores y sus formas de negociación; y
- c. Lucha de poder, o qué tanto los actores aceptan la distribución existente de poder (Rosas, 2008).

Desde esta óptica, la capacidad administrativa y la capacidad política constituyen los pilares sobre los que se estructura la capacidad institucional, por lo que cualquier evaluación sobre fortalecimiento institucional debe tomar en cuenta estos dos componentes.

Para el presente estudio se analizará de manera genérica los avances que han tenido en los municipios mexicanos en el tema el componente de capacidad administrativa descrito, específicamente en lo concerniente a las acciones que el gobierno federal ha efectuado para el fortalecimiento institucional de los municipios.

Recapitulando, a partir de la década de 1980, la descentralización teóricamente ha surgido como una solución y política pública que busca que las crisis derivada del ensanchamiento del estado y la centralización de las decisiones políticas y económicas durante buena parte del siglo XX, se trasladara a las entidades locales con la finalidad de que estas atiendan las funciones estatales de una forma eficiente y oportuna.

Podemos observar como existen distintas tipologías de descentralización pero siempre coincidiendo en que esta se tiene que dar desde los espacios económicos, políticos, jurídicos y administrativos, teniendo en cuenta que para su éxito se deben fortalecer todos los aspectos.

Se distinguen arenas y variables de análisis que son útiles para observar los avances que ha tenido la descentralización en un espacio determinado. En ese sentido se observa que una variable muy importante es el fortalecimiento de las capacidades institucionales ya que esta detona, desde la óptica de la descentralización, el desarrollo de los espacios locales.

Partiendo de ello es posible efectuar un breve análisis de los procesos de descentralización surgidos desde un gobierno central, para conocer las áreas de oportunidad en cada una de las variables propuestas.

En el siguiente capítulo, se describe el panorama general de la descentralización en México a partir de las reformas descentralizadoras iniciadas en la década de 1980 para conocer su situación actual a través de las distintas arenas análisis y variables propuestas, abordando de manera específica la variable de fortalecimiento institucional.

Capítulo II. Panorama de la descentralización en México y el fortalecimiento institucional de los municipios.

A finales de la década de 1970 y principios de la década de 1980, el Estado mexicano comenzó a experimentar una crisis, producto del agotamiento del modelo económico-político detentado hasta entonces. Para entonces, el municipio ya era reconocido como una institución libre y autónoma por la constitución de 1917, pero que en los hechos seguía centralizada y con poco margen de maniobra frente al poder ejercido históricamente desde el centro⁷.

En ese contexto y dadas las presiones internas y externas al país, producto de la crisis económica sufrida a partir de 1982, el presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado (MMH), propone como uno de los ejes de su gobierno la “descentralización de la vida nacional” la cual tuvo como líneas de acción fortalecer el federalismo, vigorizar la vida municipal y fomentar el desarrollo regional (Rodríguez, 2003), en un claro intento por descentralizar las funciones del Estado y transferirle responsabilidades a los gobiernos de los estados y municipios para trasladar la crisis hacia abajo (Iglesias y Morales, citado en Blancas, 2009).

En consecuencia como una de las primeras acciones en el tema se emitió un decreto presidencial, que tuvo objetivo modificar al artículo 115 constitucional para dotar de mayores facultades y atribuciones al municipio mexicano, el cual que fue a publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

Por otra parte, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se promulgó la Ley de Planeación, instaurándose el Sistema de Planeación Democrática que cobijó a los instrumentos jurídicos de coordinación entre el gobierno federal y los estatales y municipales (Rodríguez, 2003).

⁷ Noé Blancas abunda en su libro *Mas municipios, más desarrollo*, los hechos históricos mediante los cuales la institución municipal en México quedo reducida en su margen de maniobra frente al poder ejercido desde el centro del país (Blancas, 2009).

La instrumentación de las primeras reformas que condujeron el proceso de descentralización en México, fueron implementadas por dos entidades, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) el cual se encargó del establecimiento de criterios y prioridades de las funciones de los estados y el Convenio Único de Desarrollo (CUD).

El CUD estableció la magnitud de los recursos a ser transferidos a los estados y municipios y actuaba como ente coordinador de los tres estamentos del gobierno. Este mecanismo logro incrementar los ingresos municipales para atender las atribuciones conferidas en la reforma pasando de 1.1 a 4.5% durante toda la década de 1980 (Tello, 2006).

Este hecho ha producido a la postre distintas reformas constitucionales, originado programas y políticas especiales, así como creación de partidas y fondos entre otros instrumentos federales destinados a fortalecer a la institución municipal.

Sin embargo, a tres décadas de efectuadas las reformas, la descentralización y el fortalecimiento efectivo de los municipios en México parecen ser temas pendientes y con evidentes áreas de oportunidad de análisis e intervención.

Por lo anterior, tomando como base las variables y arenas propuestas por (Carrera, 2013), a continuación se describe de manera sintetizada un panorama general de la descentralización en México.

2.1 Arena Política.

a) Elección democrática de autoridades locales

Antes de la reforma política de 1977, en la que se introdujo el principio de representación proporcional en los Ayuntamientos de más de 300 mil habitantes, este aspecto era prácticamente nulo, y la restricción plasmada en la ley hacía difícil que los ciudadanos se manifestaran o participaran en opciones distintas para la integración de los ayuntamientos, lo que evidentemente centralizo por mucho tiempo la vida política a un solo partido y sus candidatos (Madrazo, 1986).

La reforma promovida en 1983, quitó la restricción del número de habitantes para incluir la representación proporcional en los Ayuntamientos y posteriormente se hizo extensiva esta disposición a todos los municipios del país en una reforma impulsada al artículo 115 en 1987 (UNAM, 2009).

Sin embargo es hasta una reforma efectuada en 1999, que el ayuntamiento adquiere cierta autonomía política frente al poder central, ya que se elimina una parte del artículo 115 constitucional que mantenía la posibilidad de designación o nombramiento por parte de “alguna autoridad”, estableciendo que el ayuntamiento se conformará del número de síndicos y regidores que las leyes determinen, en alusión los criterios establecidos ya en los ordenamientos electorales de los estados.

El resultado de estas reformas de acuerdo (Rodríguez 2008:12), citando a Mauricio Merino, es la alternancia de partidos en los municipios:

“Hasta 1989, solamente 39 de 2,387 municipios que había entonces eran gobernados por partidos distintos al PRI: 1.84% de la población. Hacia diciembre del año 2000, ese número ya había aumentado a más de 500 ayuntamientos de signo distinto al PRI, mientras que éste conservaba 1,382 alcaldías de 2 427 que había en el país. En términos de población, el PRI gobernaba, al final del año 2000, a 44.11% en el ámbito municipal; el PAN a 37% y el PRD a 15%. Pero todavía debe agregarse que, antes de las elecciones de 2000, ya 63.6% de la población había experimentado la alternancia en su gobierno local, y casi ocho de cada diez personas si se incluye el Distrito Federal (Merino, 2003)”

Para 2013, el PRI gobernó 1,538 Municipios, los cuales representan el 63% del total nacional, el PAN, 391 representando el 16% del total, el PRD, 254 Municipios, que significan el 10% nacional, por su parte la alianza entre el PAN y el PRD cuenta con 75 Municipios y representa el 3% del total nacional; finalmente los partidos políticos minoritarios y/o locales gobiernan en conjunto en 187 Municipios, que representan el 8% del espectro nacional (FENAMM, 2013).

Los datos nos muestran como las reformas políticas han tenido un impacto en la representatividad de los ayuntamientos por parte de las distintas fuerzas políticas del país, que indudablemente es un notable avance en la variable estudiada en este apartado.

Sin embargo, se tienen que tomar en cuenta algunos aspectos de la arquitectura institucional que aun imperan en la normatividad que rige la vida política de los municipios (Rodríguez, 2008).

En primera instancia, el sistema de votación para los regidores y los síndicos municipales corresponde a una forma de candidatura por lista cerrada, por lo que si se elige a un determinado candidato a la presidencia municipal, automáticamente se elija a los demás miembros del cabildo.

Por otra parte, en la mayoría de las fórmulas de asignación de regidores establecidas en las leyes locales, el número de regidores de mayoría supera a los de representación proporcional, y éstos a su vez, dejan un espacio mínimo la integración de los partidos de oposición (Rodríguez, 2008).

En este sentido aunque la reforma política ha tenido una repercusión importante en la conformación de gobiernos emanados de distintas fuerzas políticas, aún existen importantes áreas de oportunidad en la legislación que permitiría dotar de una representación más directa de los ciudadanos en sus autoridades locales.

El actual diseño institucional, además de favorecer la designación central de la conformación de planillas en los ayuntamientos, privilegia la centralidad de las decisiones en el alcalde y el partido que obtuvo más sufragios en la contienda electoral, eliminando una parte del espíritu de la representación de los ciudadanos en sus autoridades. Este aspecto está ligado desde mi punto de vista de manera directa con una variable analizada más adelante en la arena de la participación ciudadana.

Se observa que, aunque existen importantes avances en esta arena, aun se tienen que fortalecer los mecanismos para dotar de una representación efectiva de los ciudadanos en

los ayuntamientos, que tenga como objetivo una plena descentralización y capacidad de decisión política de estos en sus demarcaciones.

b) Períodos de gobierno de cuatro años por los menos o posibilidad de reelección inmediata.

En este tema, México ha tenido muy poco avance en comparación con otras naciones latinoamericanas, ya que hasta 2013, era el único país de la región que aún conservaba periodos de tres años sin posibilidad de reelección de las autoridades municipales (Carrera, 2013).

Es hasta la reforma política publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de octubre de 2014 que los ayuntamientos mexicanos tendrían por primera vez la capacidad de reelección de sus integrantes, quedando como requisito que los periodos de gobierno municipal estén limitados a tres años, por lo que esta premisa, aun con la reforma, no se cumplirá.

c) Presencia de mujeres alcaldesas en el total de gobiernos locales.

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013 practicado por INEGI, tan solo 5.6% de los 2457 presidentes municipales y jefes delegacionales son mujeres, cifra que además de ser una muy baja en términos reales, pone a México por debajo de países de América Latina, cuyo promedio es de 12% de acuerdo a la CEPAL (CEPAL, 2013).

En la reforma político-electoral promulgada en 2014 prevé la paridad de género en la postulación de candidatos a puestos de elección popular, dejando en manos de los estados las formas para garantizar este precepto en sus municipios, lo que se pueden generar múltiples legislaciones al respecto con distintos resultados.

Aunque la citada reforma ciertamente da un instrumento que servirá como avance para el empoderamiento de las mujeres en los gobiernos locales, el resultado de la misma se

observará en lo posterior y dependerá de la estrategia política aplicada por los partidos, por lo que para la consolidación de esta variable aún quedan grandes retos.

2.2 Arena Jurídica

- a) *Poderes y funciones claramente definidos en un marco legal a través del cual se les conceda cierta autoridad y autonomía a los gobiernos locales.*

Las reformas promovidas a partir de la década de los ochenta han gradualmente responsabilizado a los municipios de funciones y servicios públicos de acuerdo con el principio de subsidiariedad⁸, como los son los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, planeación urbana, parques, jardines, mercados, cementerios, rastros, calles y caminos, salud básica, educación, asistencia social, cuidado del medio ambiente y la reducción de la pobreza (Carrera, 2013).

Por otra parte en el artículo 115 constitucional, se ha delegado la potestad a los estados de la república para que a su interior promulguen las Leyes que otorguen más o menos facultades a los municipios de conformidad con sus condiciones territoriales y clarifiquen la ejecución de las facultades conferidas por dicho artículo en los ayuntamientos.

Sin embargo muy frecuentemente los municipios no ejercen las facultades que formalmente les corresponden, por ello la necesidad de que la descentralización sea gradual, transfiriendo atribuciones conforme se van desarrollando sus capacidades (Carrera, 2013).

Otro punto a destacar, es que si bien en las reformas emprendidas en 1983 y 1999 les devolvieron a los municipios desde la constitución política algunas facultades y atribuciones, existen otras que son concurrentes en los cuales los municipios encuentran

⁸ El principio de Subsidiariedad es descrito como un principio político y de ética social referente a establecer límites de competencia en las relaciones entre la persona humana y las sociedades de las que forma parte, proyectando así: a) la formación y organización de individuos y sociedades menores para que sean capaces de solucionar en forma autónoma sus propios intereses, concebido de este modo como interpretación ascendente, y b) en la organización multijurisdiccional del Estado, la protección y conservación de las atribuciones locales para promover su propio potencial, entendido a su vez como interpretación descendente (Mendoza Ruiz, 2010).

ciertas barreras por la centralidad que aun impera en la operación de los recursos para atender estas funciones.

En síntesis, aun cuando se han especificado las facultades y atribuciones en los municipios, el tema fundamental de su real ejecución radica en la capacidad institucional que estos tienen para atender las atribuciones conferidas.

b) Existencia de funciones exclusivas de los gobiernos locales, entre ellas de tipo fiscal.

A partir de la reforma emprendida en 1983, los municipios cuentan con facultades específicas conferidas en el artículo 115 constitucional como se apuntaba en el apartado anterior.

Jurídicamente el municipio carece de facultades legislativas, de ahí que sean los Congresos Locales los encargados de establecer las contribuciones que los habitantes deberán cubrir a la hacienda municipal. En el ámbito fiscal, los preceptos normativos que regulan la situación jurídica de los individuos como causantes es la Ley de Ingresos y el Código Fiscal, emitidos por la Legislatura Local y decretados por el Ejecutivo Estatal (INEGI, 2012).

Las principales fuentes de recursos de los municipios, según el Artículo 115 Constitucional, son la explotación de sus bienes patrimoniales, las contribuciones que señalen las Legislaturas Locales, los derechos derivados de la prestación de servicios públicos y los recursos federales: participaciones y aportaciones (INEGI, 2012).

Sin embargo, aun cuando legalmente se le han transferido estas atribuciones, los municipios han tenido una muy baja recaudación de los ingresos y está sujeto a un sistema nacional de coordinación fiscal, el cual les ha hecho dependientes de las trasferencias y programas federales. Los datos del Sistema Nacional de Información Básica Municipal del INEGI en 2009, muestran que en promedio los municipios recaudan el 9.08 % de sus ingresos. Solamente el 6.29 % de los municipios mexicanos recaudan más del 30% de sus ingresos totales. Ver tabla 3.

Tabla 3

Recaudación de ingresos municipales

Porcentaje de Recaudación, con respecto al total de los ingresos municipales	Porcentaje de Municipios que recaudaron en el rango.
0%-10%	70.18%
10%-20%	16.61%
20%-30%	6.92%
30%-40%	3.94%
40%-50%	1.81%
50%-60%	0.41%
60%-70%	0.09%
70%-80%	0.05%

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información Básica Municipal del INEGI en 2009

Como podemos observar el problema de captación de recursos en los municipios presenta grandes rezagos, aun cuando jurídicamente al municipio se le asignaron facultades para hacerse cargo de su hacienda pública.

Apenas el 6.3% de los municipios recaudan más del 30% de sus ingresos, lo que indudablemente es un signo de centralidad y una escasa capacidad para el manejo autónomo de sus finanzas.

2.3 Arena Fiscal

La descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gasto público) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional, transfiriendo ciertas facultades a los gobiernos locales, como la recaudación de sus ingresos y la ejecución del gasto público, a través de su autonomía fiscal, con el fin de cumplir con sus funciones y responsabilidades (CEPAL, 1993:26).

Con base en el análisis de Carrera (2013), existen dos indicadores para medir el grado de descentralización fiscal:

a) *Descentralización del gasto público.*

El panorama sobre descentralización del gasto público presupuestario en México, hacia los gobiernos subnacionales, tiene una importante evolución histórica desde 1980, ya que el gasto era ejercido a través de las empresas públicas y de manera centralizada. En la década de 1980, el gasto público se destinó a las funciones productivas, en especial al sector energético; mientras que para 1997, el gasto público se trasladó a funciones sociales, educación, salud y seguridad social, con el fin de combatir la pobreza desde lo local (CEFP,2006:4)⁹.

Un paso de trascendental importancia en el proceso de descentralización del gasto público federal, tuvo origen a finales de 1997, con motivos de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, que se tradujo en la creación de la figura de *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*, lo cual a su vez, dio origen a la creación del Ramo 33, incorporándolo al presupuesto de egresos de la federación, para el ejercicio fiscal a partir de 1998 (CEFP,2006:8).

Con la creación del Ramo 33, se dotó a las Entidades Federativas y Municipios de mayor certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de recursos, aumentando sus responsabilidades sobre el uso y vigencia de los mismos y permitiendo cubrir sus necesidades sociales relacionadas con la educación, salud, infraestructura social, seguridad pública y otras, siendo éstos recursos transferibles y aplicables, para los fines que señala la Ley de Coordinación Fiscal (CEFP, 2006:9).

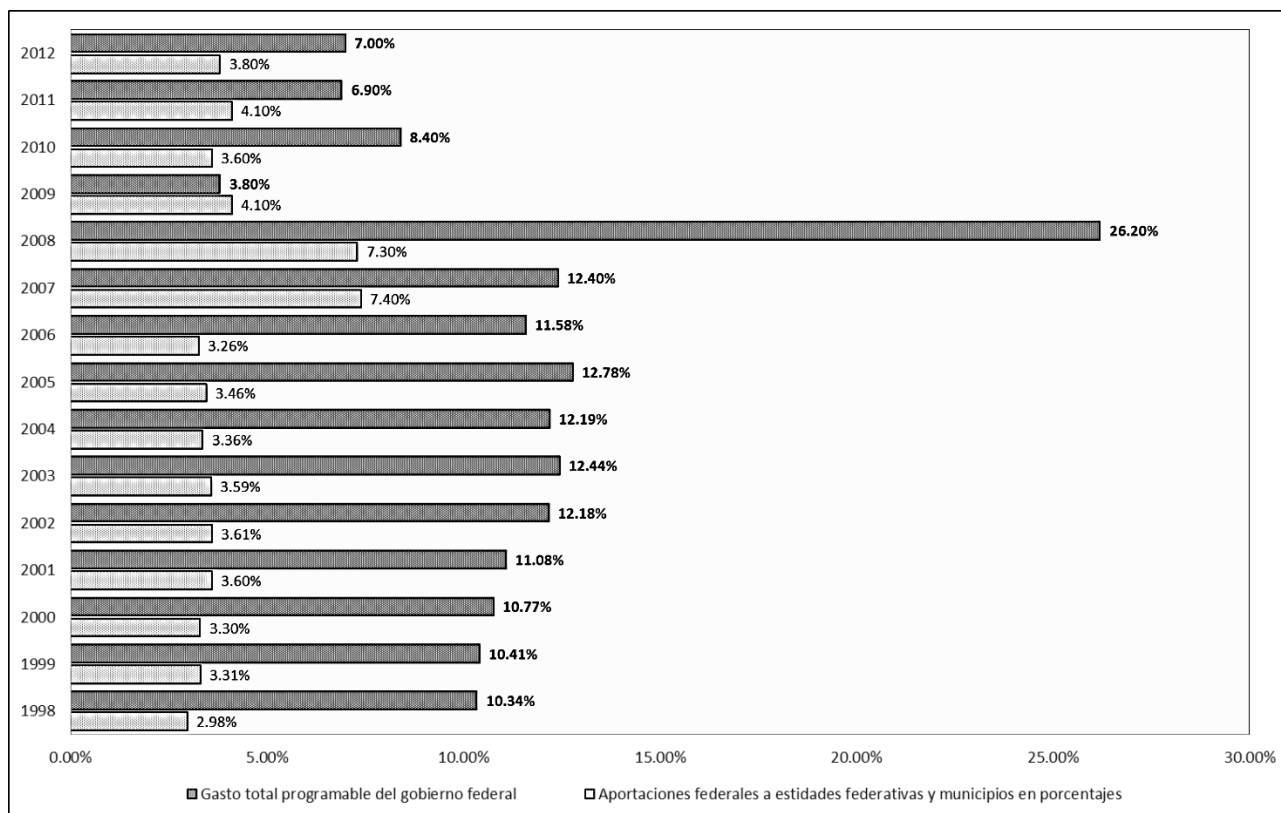
La reducción del peso del gasto público Federal, permitió que la descentralización del gasto a los gobiernos subnacionales aumentara y con ello su autonomía fiscal. Sin embargo, en la

⁹ Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP). Es un órgano de apoyo técnico, de carácter institucional no partidista, integrado por especialistas en el análisis de información relacionada con la economía y las finanzas públicas, aportando elementos que apoyen al desarrollo de las tareas legislativas de las Comisiones, Grupos Parlamentarios y Diputados, a través de estudios, investigaciones, asesoría, organización y manejo de información relacionados con las finanzas y economía del país (CEFP,2006:4).

ilustración 2, se muestra cómo es que ha evolucionado la descentralización del gasto público Federal, hacia los gobiernos locales, a partir de la creación del Ramo 33, en un periodo de 15 años; desde 1998 hasta el 2012.

Ilustración 2

Evolución porcentual del Gasto Público Federal destinado al Ramo 33, 1980-2012.



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del ingreso y gasto público en México 2013 y la evolución del gasto público, (INEGI, 2013, 1) y (CEFP, 1980-2006).

Como se puede observar en la Gráfica 1 el Gasto Público Federal destinado a las Entidades Federativas y Municipios aún es muy poco, comparado con el gasto total programable del gobierno central. El gasto destinado al Ramo 33 varía por año teniendo un crecimiento constante de 1999 al 2006 no mayor del 3.5%, es decir, mientras que en 1998 se tiene un gasto público destinado a los gobiernos subnacionales de 2.9%, en 2006 aumentó a 3.2%, y

en 2012 solo aumento seis puntos porcentuales, siendo de 3.8%. Sin embargo, se puede observar también, que debido al incremento del gasto público federal en 2007 y sobre todo en 2008, se aporta un mayor porcentaje también al gasto para entidades federativas y municipios, teniendo un pico de crecimiento importante en 2007 de 7.4% y 2008 de 7.3%, presentando un caída en 2009 (4.1%), disminuyendo aún más los años posteriores.

b) Descentralización del ingreso.

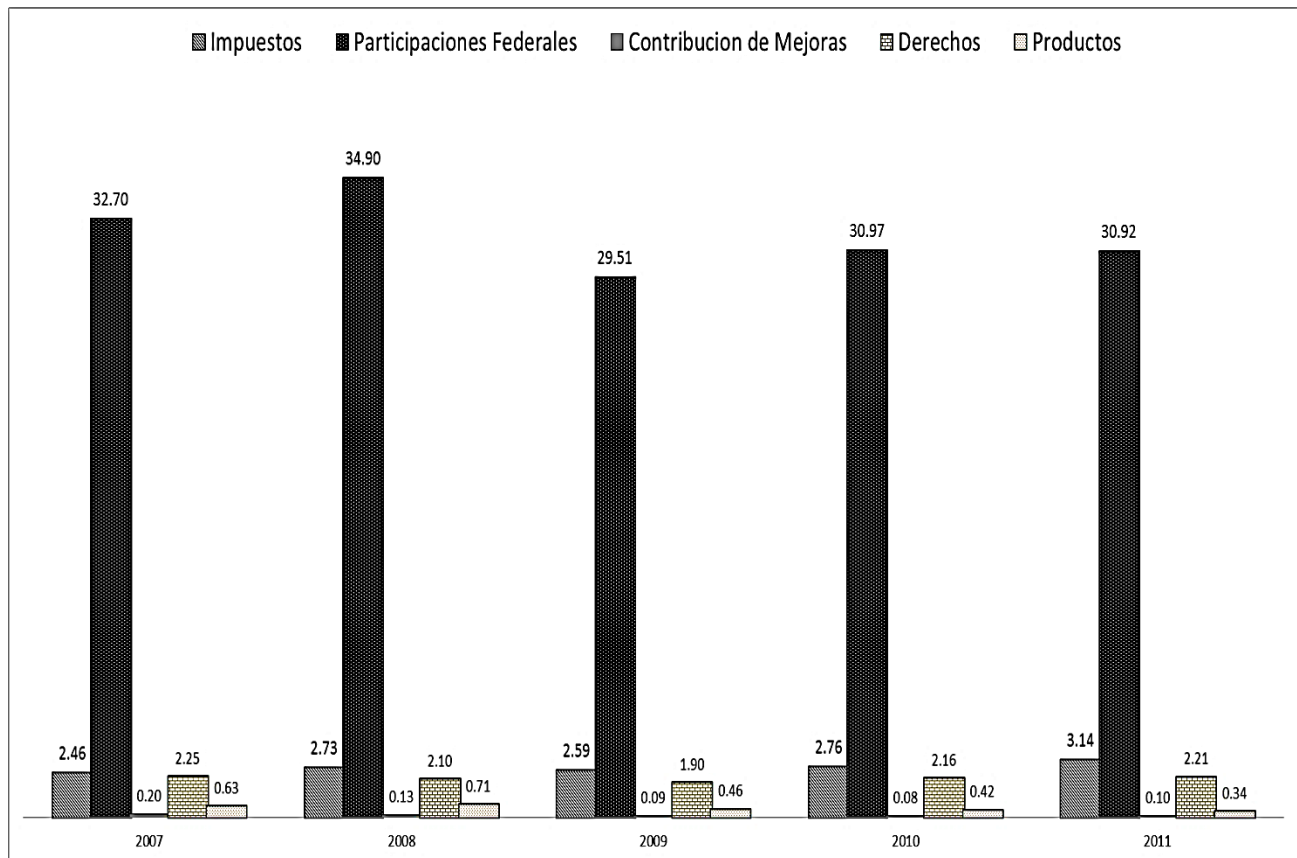
En el modelo de descentralización fiscal, cada gobierno recauda enteramente sus propios ingresos, sin ningún tipo de transferencias o redistribución del gobierno central (Pineda, 1994:20).

Como parte de la descentralización del ingreso fiscal, los gobiernos locales tienen la capacidad de recaudar sus propios fondos para cubrir su presupuesto de gasto, siendo el porcentaje tributario total, que se recauda a nivel subnacional, lo que permite que las entidades federativas puedan atender y administrar sus propios recursos, sin embargo, la realidad nacional indica que la recolección de los ingresos de las entidades federativas y municipios, se mantiene baja, lo que los hace dependientes del ingreso por parte de las transferencias emitidas por el gobierno nacional, relacionándose con el escaso progreso que hay en las regiones del país (Carrera,2013:122)

En la ilustración 3, se puede reforzar este análisis, teniendo en cuenta que la principal fuente de ingresos de las entidades federativas es a través de las participaciones federales, siendo en 2007 de 32.7% y disminuyendo ligeramente para el 2011 en 30.92%; seguido del ingreso recaudado por impuestos estatales y municipales, que en 2007 era de 2.91%, creciendo para el 2011 solo a 3.14%; siendo los ingreso menos recaudados los de contribución de mejoras, derechos y productos.

Ilustración 3

Ingresos Públicos Estatales y Municipales por tipo, serie anual 2007-2011.



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del ingreso y gasto público en México (INEGI, 2013, 1).

Como se ha podido analizar, las Entidades Federativas y Municipios siguen siendo incapaces de recaudar sus propios ingresos, dependiendo notablemente del ingreso por participación federal.

Por lo tanto, México en términos fiscales es uno de los países federales más centralizados, lo que significa que a pesar de que México es calificado por el Banco Mundial, como un país de desarrollo medio-alto, su nivel de descentralización corresponde a los de países con menor desarrollo y tamaño, presentando insuficiente institucionalización de los gobiernos locales y mayor centralidad en el gobierno federal (Pineda, 1994:27).

2.4 Arena de Rendición de Cuentas.

Un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos pueden evaluar las acciones de sus gobernantes, en función con el cumplimiento del mandato del cual han sido electos (Ugalde, 2002).

En México, la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de recursos públicos es una importante área de oportunidad, sobre todo en los gobiernos estatales y municipales (Ugalde, 2009).

Por tanto, en México existen dos tipos de mecanismos para la rendición de cuentas:

- a) Públicos: que pueden ser de manera horizontal mediante mecanismos internos de control al sistema estatal, o vertical, que se ocupa de las formas en que los gobernantes responde a los ciudadanos
- b) Sociales: a través de la participación ciudadana.

Bajo este análisis, Carrera señala que la rendición de cuentas pública debe combinarse con la rendición de cuentas social, con el fin de garantizar que la ciudadanía tenga la capacidad y oportunidad de exigirla, mientras que los gobiernos locales, deben tener los medios para responder a las demandas de los ciudadanos mediante mecanismos de transparencia y legalidad en sus acciones (Yilmaz, Beris y Serrano-Berthet, 2008, citado por Carrera, 2013:124).

Sin embargo, el panorama de México indica lo contrario. La carencia de mecanismos internos y externos para el ejercicio de rendición de cuentas, junto con una inadecuada descentralización administrativa y fiscal, ha provocado que el ejercicio de rendición de cuentas no sea claro y transparente para la ciudadanía, siendo que la misma legislación no cumple con las sanciones adecuadas, para aquellos que no ejercen correctamente la ley, y tampoco la ciudadanía tiene acceso al seguimiento e información del mismo.

De acuerdo con el Barómetro Global de Corrupción del 2013 en México, la ciudadanía califica de “muy grave”, el problema de la corrupción en el sector público, el 71% de los

mexicanos indica que el nivel de corrupción incrementó, siendo percibidas como las instituciones con mayor corrupción; los partidos políticos, las policías, el servicio público, el poder legislativo y el poder judicial. Por otro lado, uno de cada tres encuestados reportó haber pagado algún soborno en el último año, y el 72% de los encuestados calificó de ineficaces las acciones que ha tomado el gobierno para combatir la corrupción en el país.¹⁰

No obstante, ante el panorama negativo de transparencia en la rendición de cuentas, México ha optado por el uso de mecanismos para combatir la corrupción, que desde sus inicios fue incorporado como un derecho en la carta magna de 1977 en el artículo 6°, y que hasta el día de hoy, ha tenido varias reformas en su estructura legislativa, siendo la última la reforma en 2014 a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, donde establece que como uno de los alcances “*garantizar a los ciudadanos, el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, en el ámbito de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios*”, con el propósito fundamental de transparentar el ejercicio de la función pública y propiciar un mecanismo eficiente en la rendición de cuentas, en todos los niveles políticos y en todas las direcciones.(IFAI,2014: 4).

En el eje político de rendición de cuentas horizontal, el Poder Ejecutivo debe ser vigilado por el Legislativo y ambos por el poder Judicial, mediante instituciones como lo son: la Auditoria Superior de la Federación (ASF), creada en 1999, que revisa las cuentas del gobierno federal (Olvera, 2009:11).

De acuerdo con Olvera (2009:12), la ASF no tiene la capacidad jurídica de sanción de los funcionarios públicos, por lo que debe pedir intervención de un órgano del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaria de la Función Pública, para iniciar los procedimientos de sanción. Sin embargo este mecanismo no puede recibir denuncias de los ciudadanos, lo cual lo aísla de la sociedad y niega información vital en la rendición de cuentas pública.

¹⁰ La corrupción es percibida como un fenómeno social que amenaza los derechos humanos, instituciones democráticas y libertades fundamentales, frenando el desarrollo económico y social, afectando la legitimidad y credibilidad de los gobiernos, e impide que los recursos públicos coadyuven al desarrollo y al bienestar de la sociedad (Morgan, R. citado en Jaime,Avendaño, García, 2012:6)

Este mismo esquema institucional, se repite en los Estados y municipios, con los Órganos de Fiscalización Superior, que en algunos casos carecen de autonomía política, técnica y financiera, permitiendo que en el ejercicio presupuestal de los gobiernos locales, se produzca opacidad y discrecionalidad, fomentando la corrupción y el desvío de recursos. (Olvera, 2009:19).

Por lo tanto, las características de la rendición de cuentas horizontal y vertical en México, presenta grandes vacíos legales e institucionales, así como de control fiscal y laboral, al interior del gobierno, siendo un problema institucional y normativo aun en el siglo XXI.

Le experiencia mexicana, expone claramente deficiencias de transparencia en el sector público. Tal como señala Carrera (2013:125), la forma más eficiente de lograr que los mecanismos de rendición de cuentas cumplan su propósito, es con la participación ciudadana organizada, que funge como contralor social, vigilando una mayor transparencia en la rendición de cuentas.

En ese sentido los mecanismos antes expuestos muestran debilidades institucionales para propiciar la transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos municipales con la participación de los ciudadanos. Este tema es abordado en el siguiente apartado.

2.5 Arena de participación ciudadana.

La participación ciudadana es un elemento esencial en el avance de la instauración de la gobernabilidad en un Estado, que se hace llamar democrático, delegando funciones en los ciudadanos y haciéndolos partícipes de acciones y conductas en beneficio de sus semejantes (Reyna, 2006), citado en (Gillen,2010:321).

En México, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) identificó ocho tipos de mecanismos de participación ciudadana: *consulta ciudadana, acceso a la información, consejos consultivos ciudadanos, espacios de dialogo y consulta, observación ciudadana, contraloría social, financiamiento público a proyectos propuestos por actores sociales y procesos o sub-procesos compartidos por gobierno-sociedad.*

En cuanto a la consulta ciudadana, en México, el 68% de las dependencias y entidades federativas realizaron consultas a los ciudadanos mediante encuestas, siendo otras formas de consulta ciudadana muy poco comunes como, los foros con expertos o con actores sociales, por lo que las encuestas son una herramienta importante para saber las inquietudes de la ciudadanía (CITCC, 2008:5).

Por otro lado, el acceso a la información, es un eje que necesita incrementar más su efectividad en el país, puesto que cada año se incrementan las solicitudes de la ciudadanía a las instituciones, con pocos niveles de respuesta, disminuyendo la credibilidad institucional. En este sentido, en México en el año 2009 solo se registró 85% de respuesta a las solicitudes de la población en diferentes temas, mientras que en 2010 este porcentaje creció solo un 88%, en 2011 se mantiene en el mismo porcentaje y en 2012 disminuye el porcentaje de respuesta a solicitudes de información un 86%. Sin embargo, la implementación de herramientas focalizadas a dar respuesta a las solicitudes ciudadanas, ha permitido atender un poco más de solicitudes en menor tiempo, tal es el caso del Portal de Transparencia Presupuestal, el cual cuenta con información presupuestaria en tiempo real, siendo una información fidedigna y oportuna, no obstante, el problema radica en la falta de difusión sobre la existencia de estas herramientas a la población, delimitando aún el acceso a la información para la ciudadanía (DOF, 2013).

Los consejos consultivos ciudadanos son espacios idóneos para el dialogo entre el gobierno y la sociedad, en México para el año 2008 se registraron 189 consejos consultivos ciudadanos, de los cuales el 83% estuvieron originados por alguna disposición normativa (CITCC, 2008:19).

En cuanto al financiamiento público a proyectos propuestos por actores sociales, se tiene registrado en 2008 un financiamiento del 15.71% para acciones y proyectos propuestos por los actores sociales, mientras que el 3.8% está dirigido a la evaluación de la gestión de la propia institución, y el 9.71% está destinado para estudios de investigación de interés de la institución, siendo el mayor porcentaje de presupuesto, dirigido a acciones o proyectos definidos para la misma institución con un 38.2% (CITCC, 2008:19).

De acuerdo con la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC, 2008:20), el 68% de las instituciones que no aplican un mecanismo de participación ciudadana, no lo hacen porque esto implica aplicar recursos que no se tienen, y distraer a los servidores públicos de sus funciones, por lo tanto la carencia de instrumentar mecanismos de participación y la falta de interés de las instituciones, hace que la participación ciudadana sea ineficiente.

Por lo tanto, se deben crear condiciones institucionales que adecuen normas, proceso y presupuestos gubernamentales, de manera que incluyan en la medida de lo posible la participación activa de los ciudadanos. Así como infundir en los servidores públicos, una actitud de apertura y receptividad hacia la sociedad y sus organizaciones, ampliando también la capacidad de análisis de los ciudadanos en términos de legalidad, eficiencia e impactos.

2.6 Arena de Capacidades Institucionales

Hasta ahora, de manera general hemos revisado la situación del proceso de descentralización en México a partir de una serie de variables clave, que nos muestran que existen evidentes áreas de oportunidad.

En este apartado, de manera particular se abordará la Arena de Capacidades Institucionales considerada para la presente investigación como un pilar para el desarrollo de una autentica descentralización en virtud de que está relacionada directamente con el fortalecimiento institucional de los municipios.

Para el análisis de esta arena se tomará en cuenta el fortalecimiento que ha tenido la capacidad administrativa de los municipios mexicanos, tomado en consideración lo establecido por (Rosas, 2008), aclarando que en lo referente al analisis de la capacidad política puede ser materia de un analisis mas detallado que no se abordará en este apartado.

- a) *Fortalecimiento permanente y sistemático de su capacidad técnica para cumplir de manera eficaz con sus funciones.*

1. Fortalecimiento enfocado a los recursos humanos

El fortalecimiento de las capacidades técnicas de los servidores públicos en los municipios es un tema que ha ocupado en los últimos años importantes áreas de investigación entre los sectores académicos que consideran que este es uno de los puntos más débiles y por el cual la descentralización no ha avanzado.

Uno de los retos más importantes para la administración federal ha sido el fortalecer estas capacidades técnicas de los servidores públicos Municipales, diseñándose instrumentos y mecanismos que no han terminado de permear en los municipios.

En ese sentido, a pesar de que se han efectuado reformas para impulsar mecanismos como el Servicio Civil de Carrera en los municipios, hasta ahora no existe un mecanismo institucional que propicie un fortalecimiento real de las capacidades de los servidores públicos, fracasando este modelo principalmente por motivaciones políticas en los municipios (Merino, 2006).

De forma aislada, instituciones como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL), el Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y los Centros de Desarrollo Municipal en los estados, han optado por tener una estrategia de capacitación dirigida a servidores públicos municipales

En el año 2013, de acuerdo con el Diagnóstico de Desarrollo Institucional Municipal de la Auditoría Superior de la Federación se ejecutaron 2514 cursos dirigidos a los servidores públicos municipales en temas de Administración Municipal, Adquisiciones y Obra Pública, Contabilidad Gubernamental, Control Interno, Recursos Federales, Indicadores y Evaluación, Presupuesto con Base en Resultados, Transparencia, Uso de Tecnologías entre otros. Ver tabla 4

El problema radica en que en los municipios convergen diversos factores que hacen que, aunque se tenga un esfuerzo coordinado para ofertar capacitación por parte del gobierno federal, su impacto se diluye a largo plazo.

Los factores políticos y sociales en una buena parte de los municipios, y la falta de una política profesionalización del servicio público municipal que garantice, capacidad y permanencia de los servidores públicos municipales son algunas de las realidades a las que se ha enfrentado la descentralización.

Tabla 4

Tipo y número de capacitaciones y cursos para los municipios, 2013

Materia del curso, taller o actividad de capacitación	EFSL	INDETEC	INAFED	Total
Administración Municipal	1343	0	67	1410
Adquisiciones y obra pública	108	0	0	108
Contabilidad gubernamental	764	24	11	799
Control Interno	12	0	0	12
Recursos Federales (FISM, FORTAMUN-DF, SUBSEMUN)	101	0	0	101
Indicadores y evaluación	26	0	4	30
Presupuesto con Base en Resultados	31	4	3	38
Transparencia	5	0	0	5
Uso de Tecnologías	2	0	0	2
Otros	9	0	0	9
Total	2401	28	85	2514

Fuente: Elaboración propia con base en (ASF, 2013)

De acuerdo con el (INEGI, 2013, 2), en México se encuentran contratados 944,234 servidores públicos municipales, de los cuales, 45.68% corresponden a contrataciones de personal de confianza, 34.26% presta su servicio bajo un esquema sindicalizado o de base, 11.78% son personal contratado de manera eventual, 2.25% reciben pago de honorarios y 6% bajo un esquema no especificado de contratación.

De la totalidad de los puestos públicos, 39,492 corresponden a los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada y descentralizada en los municipios,

los cuales, tienen distintos niveles de escolaridad. En este sentido, un alto porcentaje de los servidores públicos municipales no son profesionistas y, aun cuando el 47% manifiesta tener estudios de nivel superior, no todos han concluido sus estudios universitarios.

Tomando en cuenta a los servidores públicos municipales que ejercen sus funciones contando con un título profesional de una institución de educación superior (Licenciatura, Maestría y Doctorado), solamente 12,135 acreditaron en el censo dicha condición, representando el 30.7% del total de los titulares de la administración pública municipal, lo cual no significa además que cuenten con el perfil requerido para el desempeño de sus labores.

Otro dato relevante tiene que ver con la continuidad y experiencia adquirida por los servidores públicos municipales en la prestación de sus servicios, es decir, la antigüedad que estos tienen en su espacio laboral. De acuerdo con datos del citado censo de INEGI, solo 34.8% de los servidores públicos municipales tienen más de tres años de experiencia en su puesto laboral.

En el mismo sentido los datos de los últimos empleos que tuvieron los servidores públicos antes de desempeñarse en su actual puesto público, muestran que, solo 6,100 personas laboraron en un espacio de la administración pública municipal antes de tomar su cargo lo que representa apenas el 15.4%.

Por lo anterior, podemos inferir que: 1) Un alto porcentaje de los titulares de las dependencias de la Administración Pública Municipal no cuentan con preparación en instancias de educación superior y probablemente no cuentan con un perfil idóneo para el desempeño de sus funciones. 2) Un muy alto porcentaje de los servidores públicos municipales no laboraron en las dependencias que actualmente dirigen y no cuentan con la experiencia necesaria para la solución de conflictos y la generación de planes y programas estratégicos.

Por ello, se han fijado posturas en distintos espacios en el sentido de que las administraciones públicas municipales se impulsen la profesionalización de su servicio

público, entendida esta última como la política pública mediante la cual se organizan las normas y los procedimientos administrativos indispensables para garantizar que un cuerpo burocrático cuente con las capacidades profesionales necesarias para cumplir con las atribuciones que le han sido asignadas de manera estable (Merino, 2006).

Sin embargo aunque se han implementado algunos mecanismos de profesionalización a nivel nacional con diversos resultados, en ocasiones han fracasado por su diseño rígido que no ha permitido un equilibrio entre los resultados esperados y la realidad política y social en los municipios (Merino, 2006).

En ese sentido de las 41848 dependencias de la administración pública centralizada y descentralizada en los 2445 municipios del país, muy pocas manifiestan tener algún tipo de mecanismo de profesionalización para su personal, evidenciando que solo el 1.35% tiene implementado el servicio civil de carrera, 1.24% efectúa concursos públicos para la contratación de su personal, 5.98% cuenta con mecanismos de evaluación del desempeño de sus servidores públicos y 11.85% ejecuta un programa de capacitación para su personal (INEGI,2013), lo que confirma una debilidad institucional que ha sido descrita en este apartado.

2. Fortalecimiento enfocado a la organización

Se ha generado una estrategia en el Gobierno Federal enfocada específicamente al desarrollo de las capacidades institucionales (organizacionales) de los municipios para fortalecerlos institucionalmente a partir de la instrumentación del Programa Federal Agenda Desde lo Local, misma que consiste en una metodología de diagnóstico y evaluación de los municipios con el objetivo de que estos encuentren áreas de oportunidad en sus administraciones e instrumenten un programa de mejora.

Los antecedentes y resultados de dicho programa, requieren un análisis más profundo para conocer si el programa está cumpliendo su cometido, por ello en los siguientes capítulos se abordará a profundidad el tema y se ofrecerá un análisis que contribuya a conocer los alcances y limitaciones del programa.

Como se ha observado hasta ahora, en esta breve reseña el panorama de la descentralización en México, abordado desde sus distintas arenas de análisis, muestra áreas de oportunidad, dada la situación expuesta en cada una de las variables y arenas descritas, para la investigación y desarrollo de política pública, enfocadas a fortalecer su proceso.

En la arena política observamos que aun cuando se tienen avances en la alternancia y representación política plural en los municipios, aun se tienen serios rezagos en la representación de las mujeres en los ayuntamientos y en la consolidación de periodos de gobierno más largos.

En la arena jurídica se observa un significativo avance en cuanto a la devolución de funciones a los municipios y aunque jurídicamente los ayuntamientos ahora cuentan con las facultades que les corresponden, el problema radica en que el cumplimiento de dichas facultades no siempre es óptimo, por la falta de capacidades fiscales e institucionales.

En lo referente a la arena fiscal, si bien los municipios cuentan con mecanismos de recaudación establecidos por la ley, su captación de ingresos es muy baja, derivado de capacidades de gestión limitadas y una dependencia de los recursos federales.

En lo referente a las capacidades institucionales, pudimos observar que en su dimensión administrativa se encuentran los municipios tienen severas deficiencias que hasta ahora han sido muy difíciles de atender dados los contextos políticos y sociales en los municipios. Sin embargo es pertinente analizar los esfuerzos efectuados hasta el momento por el gobierno federal en el tema para saber si la política seguida

La capacidad institucional es un factor determinante para que los municipios puedan hacerse cargo de manera efectiva de las facultades y atribuciones devueltas en el proceso de descentralización.

Por ello es importante que tengamos en cuenta que es lo que se ha hecho en el tema, tomando en consideración que, no obstante que algunos municipios hayan desarrollado por su cuenta distintos mecanismos encaminados a cumplir este fin, la responsabilidad desde el punto de vista analizado recae directamente en el gobierno central.

Para esta investigación se ha considerado pertinente abordar la arena de capacidades institucionales en la variable de análisis *Fortalecimiento permanente y sistemático de su capacidad técnica para cumplir de manera eficaz con sus funciones*, específicamente en lo que concierne a las acciones que ha desarrollado el gobierno federal enfocadas a fortalecer las capacidades organizacionales de las administraciones públicas municipales.

Para ello se ha identificado al Programa Federal Agenda Desde lo Local (ADLL) como un instrumento promovido por el gobierno Federal para con este objetivo. En el siguiente capítulo analizaremos los antecedentes del Programa, revisaremos los resultados que desde el punto de vista del Gobierno Federal ha tenido y finalmente se efectuará una análisis de su diseño de conformidad con lo sugerido por la teoría para identificar posibles áreas de mejora para su implementación.

Capítulo III. Análisis del fortalecimiento institucional de los municipios con base en la implementación del Programa Federal Agenda Desde lo Local.

3.1 Antecedentes de la ADLL en el marco de la descentralización

El 3 de mayo de 1984 en el marco del CUD y por decreto del presidente MMH se creó el Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM), que en su artículo primero lo establece como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que tiene como objetivo el fomento para el desarrollo de la reforma municipal en el marco de la democratización integral y de la descentralización de la vida nacional.

Entre una de sus atribuciones se le encomienda al CENEM operar un Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal que proporcionara a las autoridades municipales: a) Servicios de información, documentación y difusión que les permitiera mantenerse debidamente actualizados en la materia. b) Tecnología básica, asesoramiento y asistencia técnica en materia de reforma municipal, con énfasis en los asuntos relacionados con la democratización integral.

El Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal comenzó a operar en 1985 a la par del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal y en ese mismo año se sentaron las bases para la formulación de la Ley Orgánica Municipal (Flores, 1988).

A pesar de las reformas emprendidas en el sexenio de MMH, el proyecto que proponía dotar de mayor autonomía a los municipios no prospero, fracasando así la política de descentralización sexenal (Rodríguez, 1997).

Ya como presidente Carlos Salinas de Gortari el 2 de noviembre 1989, decretó la creación del Centro Nacional para el Desarrollo Municipal CEDEMUN, organismo que sustituyo al

CEDEM con la finalidad de reorientar sus objetivos¹¹, dotándolo de nuevas atribuciones y derogando las disposiciones en las que se hacía referencia a la reforma municipal.

Sin embargo durante la siguiente década, el nuevo organismo opero prácticamente bajo las mismas directrices, sin tener una repercusión significativa en los municipios mexicanos ni en los objetivos de la descentralización.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), se continuaron con las políticas de descentralización bajo el proyecto denominado “Nuevo Federalismo”. Dicho programa incluyo reformas de distribución de ingresos, mayor independencia entre los poderes del estado y una separación más efectiva entre el Partido Revolucionario Institucional y el gobierno (Rodríguez, 1997).

En este periodo a partir de la descentralización promovida hasta entonces y con la incipiente alternancia en gobiernos estatales y municipales se introdujeron reformas orientadas a la eficiencia administrativa y el fortalecimiento institucional de los municipios, siendo algunos gobiernos de municipios medianos y grandes los que aprovechando su talento comenzaron a crear iniciativas innovadoras (Mendoza, 2013).

En año de 1999 se realizó una nueva reforma al artículo 115, en la cual, los municipios fueron reconocidos como autoridades jurídicas y éstas eran elegidas por los habitantes bajo sus jurisdicciones. Las funciones propias de las municipios reconocidos en dichos cambios fueron la provisión de servicios en áreas tales como: agua; alumbrado público; limpieza y sanidad; policía, limpieza pública y de jardines; planeamiento y regulación de las tierras. También se le otorgaron poder para establecer impuestos y recolectar rentas (Tello, 2006).

Para el año 2000 y con la alternancia en el poder central, uno de los objetivos plasmados por la administración de Vicente Fox fue la consolidación de un *Auténtico Federalismo*. Entre las primeras acciones tomadas en ese sentido fue crear al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), abrogando el decreto de creación del

¹¹ El objetivo del nuevo CEDEMUN fue de acuerdo a su decreto de creación la realización de programas y acciones para el desarrollo integral del municipio en el marco de la modernización política que propicie el avance de la democracia, mediante la concertación y la participación de la sociedad.

CEDEMUN e incorporando sus funciones al reglamento interno de la Secretaría de Gobernación expedido el 30 de julio 2002.

El INAFED estructuró y comenzó a implementar el Programa Especial para un Auténtico Federalismo (PEAF) 2002-2006 a partir de Septiembre de 2002, el cual incluyó propuestas para la descentralización y el fortalecimiento local a partir de las sugerencias realizadas por 20 dependencias federales (INAFED, 2004).

En el PEAF, se establecieron cuatro estrategias para fortalecer al federalismo: la descentralización, el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, relaciones intergubernamentales y transparencia en la participación ciudadana.

A partir de estas estratégicas el gobierno de la alternancia se planteó lograr una descentralización efectiva de las instituciones, una tarea iniciada 20 años atrás con las reformas instrumentadas por el gobierno de Miguel de la Madrid y que hasta entonces había tenido muy pocos resultados sobre todo en el fortalecimiento institucional de los municipios.

En tal sentido y como una de las acciones instrumentadas como parte del PEAF, se desarrolló un programa piloto que dio origen al Programa Federal Agenda Desde lo Local, mismo que es sujeto del presente estudio y que es el programa más promocionado desde entonces por el INAFED para el lograr el fortalecimiento institucional de los municipios de conformidad con los objetivos de descentralización y desarrollo local plasmados como estratégicos.

De acuerdo con un informe presentado por el INAFED en 2004, el PEAF incluyó como una línea de acción la *Trasferencia de Facultades, funciones responsabilidades y recursos financieros a entidades federativas y municipios* que, entre otras acciones, promovió la creación de una herramienta de autodiagnóstico nombrada Agenda de Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local (“Desde lo Local”), la cual se diseñó con el apoyo de profesores e investigadores de la Universidad Autónoma de Nuevo León

(INAFED, Informe trimestral del Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, 2004).

La herramienta *Desde lo Local* constituyó un proyecto piloto aplicado en 26 municipios de Nuevo León que, además de incluir la participación de la propia UANL en los trabajos de autodiagnóstico e identificación de áreas de oportunidad, contó con la participación de distintas dependencias federales y estatales que ayudaron a resolver los problemas detectados en la aplicación de la herramienta (INAFED, 2004).

El resultado de este ejercicio de acuerdo a INAFED fue la mejora de 175 indicadores propuestos en la metodología correspondientes a los 26 municipios en los que se aplicó la herramienta. (INAFED, 2004)

A partir de esta experiencia, en el año 2003 el INAFED integró una versión modificada de la herramienta, la cual sería replicada en 12 estados de la república ya bajo el nombre de Programa Agenda Desde lo Local. De acuerdo con los resultados del programa ADLL en 2012, la participación de los municipios pasó de los 26 que iniciaron en la prueba piloto en 2003 a 837 en el año 2012.

Los certificados entregados pasaron de 72 a 16,213, y en consecuencia se han incrementado la cantidad de premios nacionales desde lo local entregdos de pasar de 8 en 2006 a 270 en 2012 (INAFED, 2012).

Como se observa, la implementación del programa ha tenido una participación creciente por parte de los municipios mexicanos y se ha colocado como un referente para la medición del desarrollo de los mismos.

En ese sentido es el primer programa desde la implementación de las reformas de 1983 que pretende fomentar las capacidades institucionales de los municipios a partir de la medición de los resultados de sus acciones a nivel administrativo, lo que resulta digno de análisis¹².

En el siguiente apartado se abordará en primera instancia la estructura y su diseño para conocer los mecanismos de su implementación.

3.2 Diseño del Programa ADLL

En este apartado se describe el diseño del programa y la metodología implementada por la ADLL para certificar a los municipios, para conocer la manera en que pretende contribuir con el fortalecimiento de las capacidades operativas de los municipios en el contexto de la descentraización estudiada en este capítulo¹³.

En las siguientes páginas abordaré en forma general la forma de operar del programa teniendo como fundamento sus lineamientos y el manual de implementación y los documentos aludidos en ellos.

De acuerdo con el documento “Programa Agenda Desde lo Local”, su diseño tiene como antecedente inmediato las premisas de la Agenda 21 de la ONU. (INAFED, 2012).

La Agenda 21 o Programa 21 es un documento emitido en rio de Janeiro Brasil por la ONU en el año de 1992 compuesto por cuatro secciones (Dimensiones Sociales y Económicas; Conservación y Gestión de los Recursos para el Desarrollo; Fortalecimiento de los Grupos Principales y Medios de Ejecución) divididas en 40 capítulos que están encaminados principalmente a unificar los objetivos de los gobiernos de todo el mundo en busca del Desarrollo Sostenible (ONU, 2013).

¹² Al respecto es importante revisar estudios como el realizado por (Heinrich, 2002) el cual cuestiona los sistemas de medición con base en resultados que toman como base los datos administrativos para medir los programas, pues muchas veces estos datos suelen producir información que desvía a los directores en las actividades de gestión del rendimiento.

¹³ En ese sentido vale la pena analizar el alcance de los objetivos en la implementación de la ADLL en el fortalecimiento de la calidad de las alcaldías, ya que como lo apunta (Avellaneda, 2009) la calidad de las alcaldías se asocia con una mayor recaudación de impuestos prediales y un mayor gasto social por habitantes, lo que implicaría un fortalecimiento institucional que abonaría a la descentralización.

En ese sentido, en el diseño del Programa ADLL se pretendió tomar como base los objetivos plasmados por la Agenda 21, adecuando su contenido a las atribuciones conferidas por el artículo 115 constitucional a los municipios.

Por ello, en su diseño plasma un esquema organizado a partir de cuatro cuadrantes que representan dimensiones de desarrollo (desarrollo institucional para un buen gobierno, desarrollo económico sostenible, desarrollo social incluyente y desarrollo ambiental sustentable).

Cada cuadrante se subdivide en lo que el programa nombra como *indicadores*, los cuales representan temas sujetos de atención por parte de las autoridades municipales. Cada indicador, a su vez, se subdivide en parámetros de medición que representan acciones concretas que deberán realizarse por parte de la administración municipal de manera constante y acreditable, para poder ser sujetas a la certificación.

El diseño de los indicadores de los cuadrantes ha sufrido modificaciones, desde que este inició con la prueba piloto en el Estado de Nuevo León en donde se plasmaron 37 indicadores de medición, pasando a 39 indicadores, que es la agenda implementada oficialmente de 2004 a 2011, sufriendo una modificación en ese año para terminar en el diseño de 38 indicadores bajo el cual opero desde aquel año¹⁴ (Ver Anexos 1 y 2).

El INAFED desarrollo una metodología para poder medir este esquema de fortalecimiento institucional en los municipios dividiendo los 38 indicadores en 298 parámetros (Ver Tabla 5)

¹⁴ En el año de 2011, el Consejo Nacional Desde lo Local acordó revisar y actualizar la Agenda, por lo que dispuso crear la “Comisión para la Revisión de la Agenda”, integrada por los representantes de Chihuahua; Guanajuato; Nuevo León; San Luis Potosí; Sonora; la Universidad Autónoma de Chihuahua y del INAFED. En noviembre de 2011 el Consejo aprobó una nueva versión de la Agenda con 38 Indicadores y 298 parámetros (INAFED, 2012:22).

Tabla 5

Estructura de la ADLL en 2012

AGENDA DESDE LO LOCAL	Cuadrante 1. Desarrollo Institucional para un buen gobierno	11 Indicadores	100 Parámetros
	Cuadrante 2. Desarrollo Económico Sostenible	8 Indicadores	39 Parámetros
	Cuadrante 3. Desarrollo Social Incluyente	8 Indicadores	116 Parámetros
	Cuadrante 4. Desarrollo Ambiental Sustentable.	11 Indicadores	43 Parámetros

Fuente: Elaboración propia con información del Programa Agenda Desde lo Local 2012

La medición se efectúa a cada uno de los parámetros a través de una ficha que contiene una pregunta que deberán responder los servidores públicos, acerca de las acciones que desempeñan en relación con los indicadores medidos presentando evidencia documental que sustente su respuesta, de acuerdo a las etapas que se describirán más adelante.

Por otra parte explica el mecanismo de medición basado en la técnica de semaforización la cual, a través de evidencias documentales presentadas por las autoridades municipales, ubica a una práctica municipal como aceptable (verde), debajo de lo aceptable (amarillo) o inaceptable (rojo).

Es a través de los resultados que arrojen los parámetros como se determina si un indicador está en condición verde, amarillo o rojo. Si presenta al menos un parámetro en condición roja, el indicador será rojo. Si presenta al menos un parámetro en “amarillo” el indicador será amarillo. Únicamente se alcanza un indicador en condición aceptable (verde), cuando

todos los parámetros que integran el indicador se encuentran en “verde”, lo que supone que los objetivos del programa se han alcanzado.

En su versión 2012 del programa, la ADLL plasma como objetivo general de la implementación *“promover el desarrollo integral de los municipios, fortalecer sus capacidades de gestión, fomentar el ejercicio de la planeación estratégica en los gobiernos locales y contribuir a la identificación de áreas de oportunidad para generar acciones que les permitan alcanzar condiciones mínimas de desarrollo”* (INAFED, 2012, p.23).

Por otra parte cada cuadrante plasmado en la ADLL contiene un objetivo (Vet tabla 6) y a su vez los indicadores de cada cuadrante contienen un objetivo.

Tabla 6

Objetivos por cuadrante de la ADLL 2012

CUADRANTE	OBJETIVO
Desarrollo Institucional para un buen gobierno	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
Desarrollo Económico Sostenible	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.

Desarrollo Social Incluyente	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.
Desarrollo Ambiental sustentable	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.

Fuente: Elaboración propia con información del Programa Agenda Desde lo Local 2012

3.3 Etapas de implementación del programa

El programa se implementa, de acuerdo a lo establecido en sus lineamientos de operación, en distintas etapas en las que se hace partícipe a todos los actores involucrados en la implementación, con una ruta trazada desde el autodiagnóstico efectuado por los servidores públicos municipales (previa autorización de los ayuntamientos municipales para instrumentar el programa en el municipio) hasta la eventual entrega de certificados o premio nacional por parte del CNDLL. Las etapas de acuerdo a (INAFED, 2012) son las siguientes:

De conformidad con sus lineamientos, para poder ingresar al programa los Ayuntamientos deben celebrar una asamblea municipal en donde se acepte la metodología de la agenda, y a su vez los comprometa a seguir los pasos de la misma para su autodiagnóstico, elaboración de Plan de Fortalecimiento Municipal, verificación y posible entrega de certificados.

Las etapas de la implementación son las siguientes:

1. **Autodiagnóstico.** En esta etapa los servidores públicos hacen un autodiagnóstico basado en las preguntas establecidas en la agenda y a la información documental disponible, con el objetivo que detecten áreas de oportunidad de manera voluntaria. Este autodiagnóstico representa el punto de partida a través del cual los servidores públicos municipales ubican la condición en la que se encuentran las prácticas municipales con relación a la metodología de la ADLL.

2. **Atención a Áreas de Oportunidad.** En esta etapa las áreas de oportunidad que se presentaron como resultado de la aplicación del autodiagnóstico son atendidas a través de la elaboración de un Plan de Fortalecimiento Municipal (PFM) a través de un formato establecido en la Agenda y que contiene las acciones que deben realizar para acreditar los parámetros con una medición aceptable.

3. **Verificación:** En esta etapa intervienen las Instituciones de Educación Superior (IES), a través de una verificación a sus evidencias y la validación de las prácticas municipales de acuerdo a la metodología de la ADLL. Esta verificación se realiza en los mismos formatos en los que se desarrolló el autodiagnóstico.

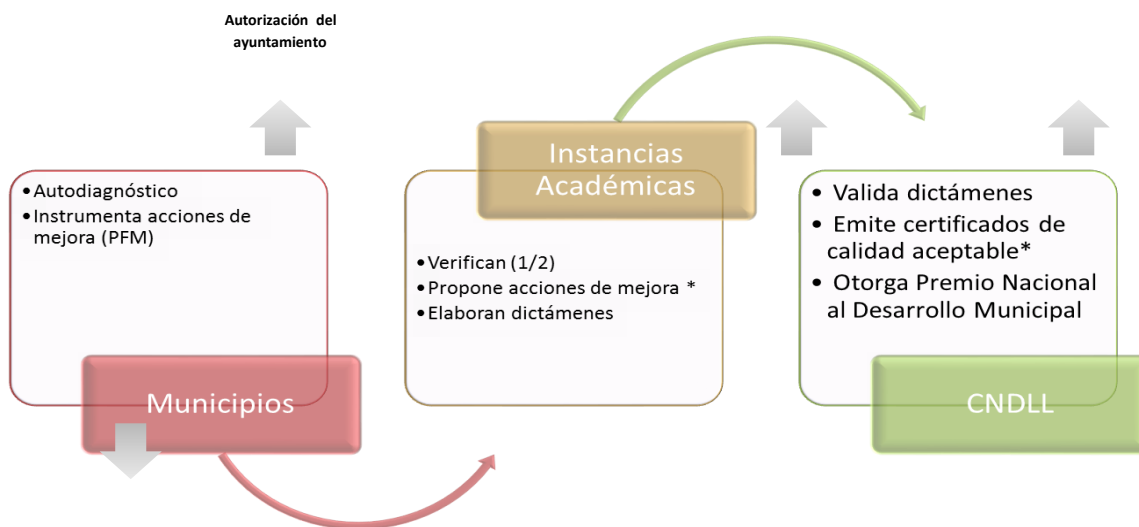
4. **Emisión de Certificados:** Una vez que la IES verifican los resultados de los municipios, estas envían un dictamen al CNDLL para que valide la emisión del certificado de calidad que es entregado cada año a los municipios que logran acreditar cada uno de los indicadores.

Si algún municipio logra obtener los 38 indicadores se hace acreedor a la entrega del Premio Nacional al Desarrollo Municipal. En ese sentido, aun cuando la ADLL marca mínimos que deben de cumplir los municipios, los certificados y el premio nacional suponen el alcance de los objetivos planteados en el programa referentes al fortalecimiento institucional de los municipios, puesto que se pasaron etapas antes mencionadas.

En la Ilustración 4, se resume el procedimiento y la participación de cada uno de los actores participantes:

Ilustración 4

Proceso de implementación de la ADLL



Fuente: Elaboración propia con información del Programa Agenda Desde lo Local 2012

Los participantes del programa tienen atribuciones definidas en los lineamientos que permiten que la implementación del programa se lleve a cabo en un ambiente de cooperación entre los tres órdenes de gobierno con mecanismos a través de los cuales las diferencias generadas durante su aplicación sean resueltas por organismos en donde están representados todos los participantes como se puede apreciar en la Tabla 7.

En ese sentido, la ADLL es un programa público diseñado para atender a la descentralización a través de su fortalecimiento institucional con mecanismos mediante los cuales los gobiernos municipales tienen guías y objetivos trazados por una metodología para identificar y atender sus áreas de oportunidad.

Tabla 7

. Actores implicados en la implementación de la ADLL

Actor	Responsabilidad
Servidores públicos y las autoridades municipales	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar su Autodiagnóstico • Realizar Plan de Fortalecimiento Municipal • Instrumentar acciones de mejora
IES	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar la Verificación, Validación y Dictamen
Gobiernos de los Estados	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar con las IES y los municipios la implementación del programa.
INAFED	<ul style="list-style-type: none"> • Convocar a las instancias federales para atender la atención de las áreas de mejora.
CNDLL	<ul style="list-style-type: none"> • Validación de los resultados emitidos por las Universidades. • Emitir Certificados • Rediseñar del programa

Fuente: Elaboración propia con información del Programa Agenda Desde lo Local 2012

El involucramiento de los tres órdenes de gobierno e instituciones de educación superior, coordinados con tareas específicas, partiendo de una metodología y de etapas implementación definidas por los lineamientos del programa, hace suponer que la ADLL tiene un grado alto en el cumplimiento de objetivos generales y específicos¹⁵.

¹⁵ En este sentido existen estudios como el realizado por (Martínez, 2009) que sugieren que programas implementados con técnicas provenientes de la nueva gerencia pública, como es el caso de la ADLL, no han tenido el suficiente impacto en los objetivos sociales de las instituciones.

Sin embargo es importante analizar los resultados de su implementación para conocer el grado de efectividad de sus objetivos, ya que estos pueden contener desviaciones como producto de la intervención de los actores que la implementan y las estrategias que utilizan.

3.1. Implementación de la ADLL en México.

Como se ha mencionado con anterioridad, la ADLL es un programa que ha tenido una creciente implementación por parte de los municipios mexicanos, ya que a partir de sus resultados estos pueden hacerse acreedores al Premio Nacional “Desde lo Local” o a un número determinado de “certificaciones” otorgadas por el programa.

En términos de la metodología del programa, estos certificados significarían que el municipio presentó la evidencia que acreditó la medición mínima requerida para considerarse una práctica aceptable en cada uno de los indicadores certificados. Estas acreditaciones suponen el cumplimiento de los objetivos planteados por el programa en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios.

Sin embargo, si bien se ha implementado la metodología por nueve años consecutivos y por distintos partidos políticos y los municipios han avanzado considerablemente en el número de certificaciones propuestas por la metodología, es necesario realizar un diagnóstico acerca de los resultados que ha tenido la implementación en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios.

Por ello, en este apartado analizaremos el perfil de los municipios participantes, describiendo sus características básicas y contrastando los resultados de la implementación del Programa con datos sociodemográficos del Censo de Población y Gobierno 2010 del INEGI así como de distintos indicadores de desarrollo en los municipios.

Aun cuando en el programa se considera que la participación de los ayuntamientos en el programa se debe realizar de forma voluntaria en respeto a su autonomía, podemos observar que si bien de manera inicial la Agenda Desde lo Local no ha contado con una estrategia nacional definida para su implementación en los 2445 municipios del país.

Para 2012 en el programa habian participado solo 1083 municipios de la República en los nueve años de existencia del programa, algunos de los cuales lo hicieron de forma intermitente e incluso en una sola ocasión, cocentrando la mayor parte de la participación en 8 estados de la república como se puede observar en la Tabla 8:

Tabla 8

Nivel de participación del programa ADLL en las 32 entidades federativas 2004-2012

ENTIDAD	Municipios	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aguascalientes	11	0.00%	63.64%	81.82%	81.82%	72.73%	100.00%	100.00%	100.00%	90.91%
Campeche	11	0.00%	45.45%	0.00%	90.91%	100.00%	100.00%	100.00%	90.91%	81.82%
Guanajuato	46	0.00%	60.87%	23.91%	52.17%	91.30%	89.13%	91.30%	86.96%	84.78%
Quintana Roo	10	0.00%	0.00%	10.00%	80.00%	80.00%	90.00%	90.00%	90.00%	90.00%
Chihuahua	67	0.00%	0.00%	25.37%	0.00%	98.51%	100.00%	100.00%	100.00%	95.52%
Coahuila	38	0.00%	0.00%	0.00%	92.11%	100.00%	92.11%	100.00%	57.89%	57.89%
Jalisco	125	0.00%	0.80%	0.80%	0.00%	92.80%	97.60%	99.20%	99.20%	91.20%
Querétaro	18	0.00%	0.00%	50.00%	77.78%	0.00%	83.33%	72.22%	88.89%	88.89%
Tlaxcala	60	0.00%	0.00%	0.00%	25.00%	63.33%	73.33%	70.00%	75.00%	76.67%
Sonora	72	0.00%	0.00%	0.00%	37.50%	30.56%	9.72%	77.78%	50.00%	26.39%
Baja California Sur	5	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	60.00%	60.00%	40.00%	0.00%	40.00%
Nuevo León	51	50.98%	0.00%	0.00%	5.88%	29.41%	13.73%	39.22%	37.25%	23.53%
Morelos	33	0.00%	0.00%	3.03%	3.03%	12.12%	0.00%	9.09%	78.79%	45.45%
Sinaloa	18	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	11.11%	22.22%	27.78%	33.33%	50.00%
Yucatán	106	0.00%	26.42%	21.70%	0.00%	21.70%	23.58%	11.32%	20.75%	14.15%
San Luis Potosí	58	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	34.48%	0.00%	24.14%	36.21%	29.31%
Colima	10	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	10.00%	0.00%	20.00%	60.00%	20.00%
Zacatecas	58	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	27.59%	12.07%	1.72%	25.86%	39.66%
Michoacán	113	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	1.77%	7.96%	23.89%	23.01%	39.82%
Hidalgo	84	0.00%	0.00%	0.00%	1.19%	1.19%	2.38%	3.57%	3.57%	80.95%
Puebla	217	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.46%	4.15%	69.59%
Baja California	5	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	20.00%	40.00%
México	125	0.00%	0.00%	0.80%	0.00%	0.00%	0.00%	1.60%	29.60%	26.40%
Nayarit	20	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	35.00%
Tamaulipas	43	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	2.33%	2.33%	11.63%	11.63%
Veracruz	212	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	6.13%	19.34%
Durango	39	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	7.69%	7.69%
Oaxaca	570	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	2.63%	0.00%	0.00%	0.70%	6.14%
Guerrero	81	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	1.23%	3.70%	2.47%
Chiapas	122	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.82%	0.82%	2.46%	1.64%
Tabasco	17	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la ADLL 2004-2012

Lo anterior en primera instancia muestra que, su implementación en los municipios depende en gran medida de la intermediación del gobierno de los estados y las estrategias que estos tomen par coordinar el programa con la federación.¹⁶

¹⁶ Como un ejemplo claro de ello, para el año 2012, el programa adquiere una significativa atención por parte del gobierno del Estado de Hidalgo, por lo que este difundido e impulsado a través del Instituto Hidalguense

La participación de los municipios se ha efectuado de forma creciente pasando de evaluarse 26 municipios en 2004 a 837 en 2012, de la misma manera la certificaciones a los municipios han crecido observándose una relación directa entre la participación de los municipios y la obtención de certificados como se muestra en la ilustración 5.

Ilustración 5

Participación de los municipios en la ADLL 2004-2012



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la ADLL 2004-2012

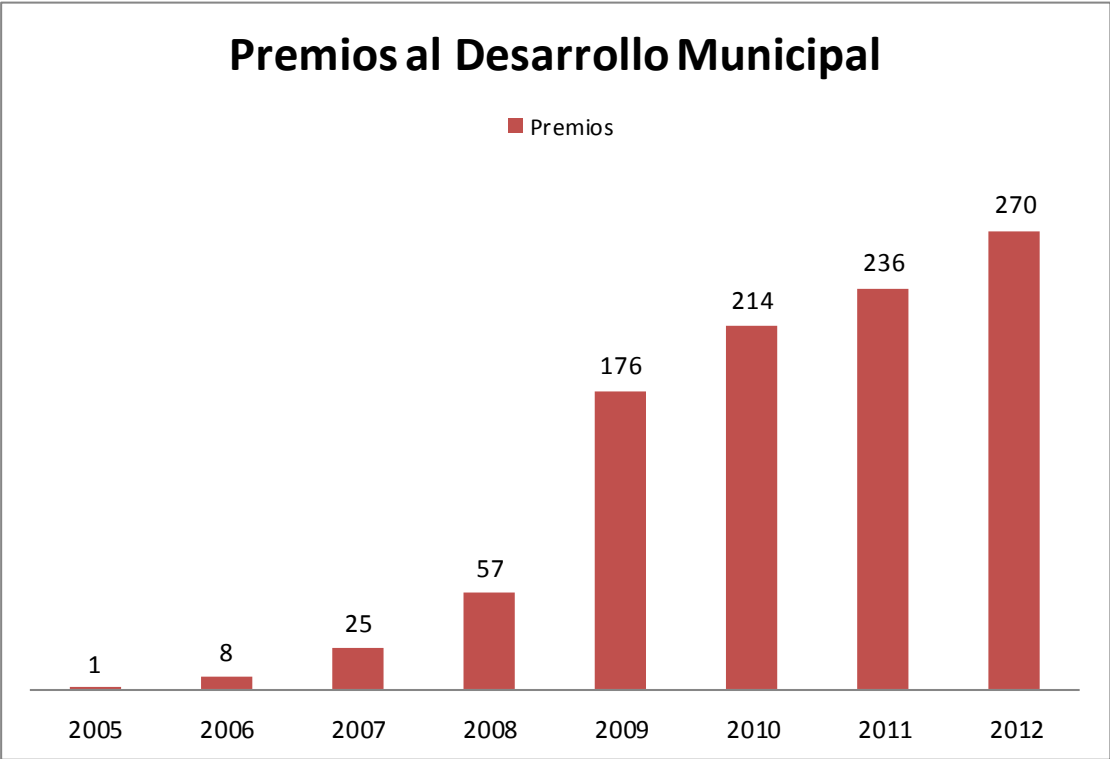
Como podemos observar es creciente la incorporación de los municipios en el programa así como la certificaciones que este otorga año con año a quienes cumplen con los requisitos establecidos en el programa, sin embargo el problema radica en conocer como estas

para el desarrollo Municipal (INDEMUN), organismo creado como parte de la estrategia de fortalecimiento al desarrollo municipal enunciado en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016. Como resultado de la estrategia impulsada por el INDEMUN, el programa pasa de 3 municipios participantes en el Hidalgo a 68 y de 3 a 14 Instituciones de Educación participantes en la verificación.

certificaciones contribuyen de forma real con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios mexicanos.

Ilustración 6

Premios al Desarrollo Municipal ADLL 2004-2012



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la ADLL 2004-2012

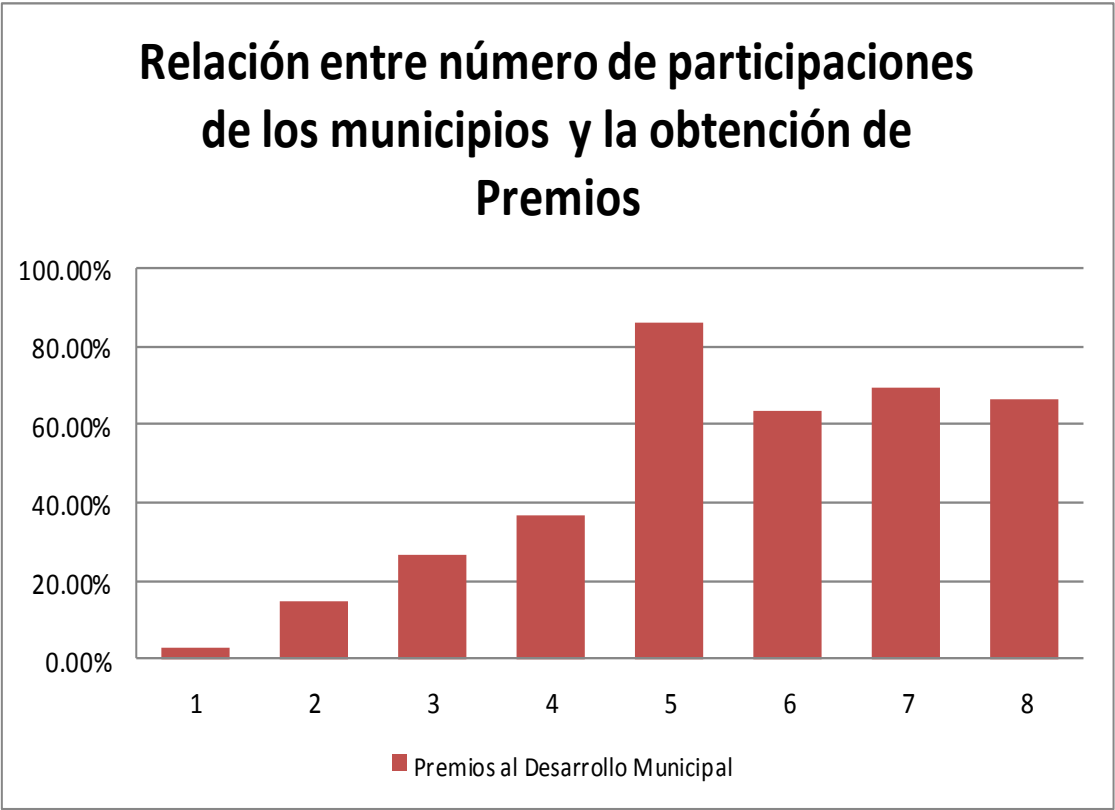
A lo largo de la implementación del programa se han entregado 987 premios Nacionales de Desarrollo Municipal, concentrándose su entrega en 348 municipios. Es decir el 32.19% de los 1081 municipios que han participado alguna vez en la implementación de la ADLL han obtenido el Premio al Desarrollo Municipal.

En ese sentido, la participación reiterada de los municipios en el programa, parece tener relación directa con la obtención de los premios. A mayor participación de los municipios es más probable que estos obtengan un premio, lo que puede significar 1) Que el Municipio

consolide los objetivos de para los que se diseño el programa o 2) Que los municipios generen una rutina que les permite obtener los certificados solo mostrando la evidencia requerida por el programa.

Ilustración 7

Relación entre número de participaciones de los municipios y la obtención de premios
ADLL 2004-2012



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la ADLL 2004-2012

En el siguiente apartado se aborda un metodo de análisis de los resultados del programa, que nos servirá para conocer el impacto real de las certificaciones en un indice de desarrollo elaborado por la Auditoria Superior de la Federacion con base en cifras oficiales.

3.4 Resultados del Programa Federal Agenda Desde lo Local 2012, frente al Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM.)

En este apartado se explica una metodología que se desarrolló para evaluar la relación existente entre las certificaciones entregadas por el programa Agenda Desde lo Local (ADLL), frente al Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM), para verificar la contribución del programa con el fortalecimiento institucional de los municipios mexicanos.

Para ello en este capítulo, se propone en base a los resultados de la ADLL, crear un índice que permita mediante ciertos valores escalares identificar la implementación del programa, denominado Índice de la Agenda de Desde lo Local (IADLL),

El Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) es un instrumento de medición de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que permite proporcionar una visión general sobre el desarrollo institucional de los municipios del país, sintetizando en un solo valor la situación de los municipios y proporcionando un panorama general de sus capacidades institucionales (ASF, 2013:5). En este sentido, para poder medir la implementación de la ADLL, se propone realizar un análisis de correlación de Pearson utilizando el IADLL, así como el IDIM, con el fin de poder evaluar la efectividad de la implementación del programa.

La metodología que se utilizó para analizar la implementación de la Agenda desde lo Local, es de tipo cuantitativa, con el fin de poder acercarnos a un análisis más preciso de la contribución de esta, como herramienta evaluadora de las capacidades institucionales de los municipios mexicanos. Para analizar los datos de la Agenda, se tomaron los resultados del 2012, donde se evaluó a 835 municipios del país que se incorporaron al programa en ese año, proponiendo la formulación y cálculo del Índice de la Agenda Desde lo Local (IADLL) y el análisis de correlación de Pearson.

En este sentido, se construyó el Índice para la Agenda Desde lo Local (IADLL), con el fin de poder contraponer la efectividad del programa, respecto al Índice de Desarrollo

Institucional Municipal (IDIM); permitiendo hacer una comparación estadística de los resultados de ambos indicadores, para analizar la efectividad en la evaluación de los municipios mexicanos por parte de la ADLL.

3.4.1 Cálculo del Índice para la Agenda Desde lo Local (IADLL).

Se propuso el desarrollo de un índice que tuviera como objetivo principal clasificar los resultados obtenidos de la Agenda para el 2012, en tres valores escalares, y poder de esta manera compararlos respecto a otros índices que miden de igual forma el fortalecimiento de las capacidades institucionales municipales, como es el caso del Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM).

El desarrollo del Índice para la Agenda Desde lo Local (IADLL), se compone de un total de 38 indicadores que conforman la Agenda, y que están dentro de cuatro cuadrantes que miden; *el desarrollo institucional para el buen gobierno, el desarrollo económico sostenible, el desarrollo institucional incluyente y el desarrollo ambiental sustentable.*

Los resultados que obtiene la Agenda Desde lo Local, una vez evaluados los municipios se clasifican mediante la simbología de tipo semáforo, representada en la siguiente tabla.

Tabla 9

Indicadores de la ADLL

Rojo	Practicas Municipales Inaceptables
Amarillo	Practicas Municipales Debajo de lo Aceptable
Verde	Practicas Municipales Inaceptables

Fuente: INAFED, Agenda Desde lo Local 2012.

El indicador rojo representa un estado no deseable en la condición del municipio; el color amarillo refleja una situación de acciones de mejora del municipio, y por último el

verde representa la situación mínima indispensable que debe existir en el indicador y sus parámetros.

En este sentido, para desarrollar el Índice se tomó en cuenta dos clasificaciones de esta simbología como lo son el indicador verde (*iv*) e indicador amarillo (*ia*), siendo estas nuestras dos variables para el cálculo del Índice de la Agenda de Desarrollo Municipal (IADLL), discriminando el indicador rojo (*ir*), que significa ausencia de prácticas municipales certificadas por la ADLL y que por el momento no se considerará en este análisis.

Para el cálculo del IADLL se desarrolló una ecuación matemática que permitió calcular el grado de certificaciones otorgadas por el ADLL para cada uno de los 835 municipios, aplicando la siguiente fórmula:

Ecuación 1

Fórmula para el cálculo del IADLL

$$IADLL = \frac{\left(\left(\frac{\sum iv}{I} \times 2 \right) + \left(\frac{\sum ia}{I} \right) \right)}{2}$$

Siendo:

IADLL=Índice de la Agenda Desde lo Local

I= total de indicadores medidos por la agenda (38 indicadores, para el 2012)

iv = resultado total del indicador verde por municipio

ia=resultado total del indicador amarillo por municipio

2= representa número de variables analizadas en la fórmula

Fuente: Elaboración propia, con base en los indicadores e la ADLL.

El cálculo se aplica desarrollando la sumatoria del total de *iv*, dividida por *I*, multiplicado por 2; mas el total de *ia* entre *I*, todo ello dividiendo entre 2.

Debido a la distinta naturaleza de los resultados de las variables *iv* e *ia* que forman el IADLL, se estableció un valor escalar del 0 al 1, clasificando los resultados en tres tipos, como lo muestra la Tabla 10.

Tabla 10

Descripción de valores escalares

Clasificación	Característica	Valores escalares
Ausencia de implementación del programa	No ha recibido ninguna certificación de la Agenda desde lo Local disponible	0
Implementación media del programa	Han recibido alguna certificación	0.5
Implementación completa del programa	Ha recibido todas las certificaciones disponibles de la Agenda desde lo Local.	1

Fuente: Elaboración propia, con base en los resultados del IADLL.

Esta clasificación permite que todos los datos estén dentro de un solo rango, facilitando la medición de los avances y retrocesos municipales. De esta manera, los valores cercanos a 1 representan los municipios de mayor nivel de certificación, y los valores cercanos a 0 que corresponden a los municipios con grados bajos de certificación.

3.4.2 Cálculo de Correlación de Pearson para el IADLL e IDIM.

Para poder analizar la implementación del programa federal Agenda Desde lo Local (ADLL-2012), se procesaron los resultados obtenidos del Índice de la Agenda Desde lo Local (IADLL), frente a los resultados del Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM-2013), siendo que ambos evalúan las capacidades institucionales de los municipios.

Para dicho análisis se utiliza el coeficiente de correlación simple de Pearson, con el fin de medir la fuerza de asociación entre la variable dependiente (IADLL) y la variable independiente (IDIM). Este coeficiente puede tomar cualquier valor escalar entre 0 y +1.00, y se denota por la **R**, que debe ser siempre positiva para que exista una asociación muy fuerte entre la variable dependiente e independiente.

Tabla 11

Valores escalares de Correlación de Pearson

Correlación pequeña	Correlación moderada	Correlación grande
0	0.50	1.00 correlación perfecta

Fuente: Estadística para Administración y economía, Mason y Lind.8ª. edit.

Cuanto más este el valor cerca de 1, significará que la variable independiente (ADLL) respecto a la variable dependiente (IDIM) tiene una intensa relación, e indicaría que los resultados obtenidos de la implementación de la Agenda Desde lo Local son confiables respecto al Índice de Desarrollo Institucional Municipal. De lo contrario, entre más se acerque la correlación a 0, significará que los resultados de implementación de la Agenda no son confiables respecto al IDIM.

En el siguiente apartado, se describen los resultados obtenidos de la correlación del IADLL y el IDIM, para su estudio.

3.4.3 Principales resultados de la Correlación de Pearson entre el IADLL e IDIM, sobre la efectividad del programa Agenda Desde lo Local.

Como se ha observado, la Agenda Desde lo Local, se ha implementado en una gran variedad de municipios no observando relación directa entre el número de población, condición de desarrollo humano ni indicadores económicos con la premiación y certificación de prácticas municipales por parte del mismo.

En ese sentido, para precisar los resultados del programa en el ámbito del fortalecimiento de las institucional de los municipios, se efectuará una comparación directa con los resultados del Índice de Desarrollo Institucional Municipal proporcionado por la Auditoría Superior de la Federación.

Este índice se compone de cuatro subíndices que miden dimensiones de desarrollo institucional de los municipios, los cuales coinciden con lo que teóricamente se ha expuesto en el tema siendo los siguientes:

- 1) *Subíndice de Capacidad Financiera (SCF). Mide el grado de independencia de los ingresos municipales respecto de las transferencias federales; igualmente incorpora el aspecto referente a si los municipios recaudan por sí mismos el ingreso predial o esta función la realiza otra instancia por su cuenta. Además se considera la proporción del impuesto predial recaudado respecto del programado. Este subíndice se pondera con el 25% en el valor total del IDIM.*
- 2) *Subíndice de Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos (SCPSP). Mide la capacidad de los municipios para cumplir con las funciones que le corresponden en materia de prestación de servicios públicos de acuerdo con el artículo 115 constitucional; lo anterior, mediante la valoración de la cobertura de éstos en la cabecera municipal y en el resto del municipio. Este subíndice se pondera con el 15% en el valor total del IDIM.*
- 3) *Subíndice de Desarrollo Administrativo (SDA). Es la parte medular del Índice y se conforma de nueve indicadores que miden las capacidades institucionales municipales mediante atributos mínimos que debe disponer un municipio respecto de su estructura organizacional, planeación para el desarrollo municipal, la reglamentación en las áreas fundamentales del municipio, el mobiliario y equipo de cómputo suficiente, la disponibilidad de catastro y su actualización, la profesionalización del personal, las herramientas de comunicación disponibles, el perfil de los titulares de la administración pública municipal, su experiencia y antigüedad en la administración pública, y los avances en materia de armonización contable. Este subíndice se pondera con el 40% en el valor total del IDIM*
- 4) *Subíndice de Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC). Mide la existencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el municipio, que coadyuven a una eficiente y transparente gestión de la administración municipal.*

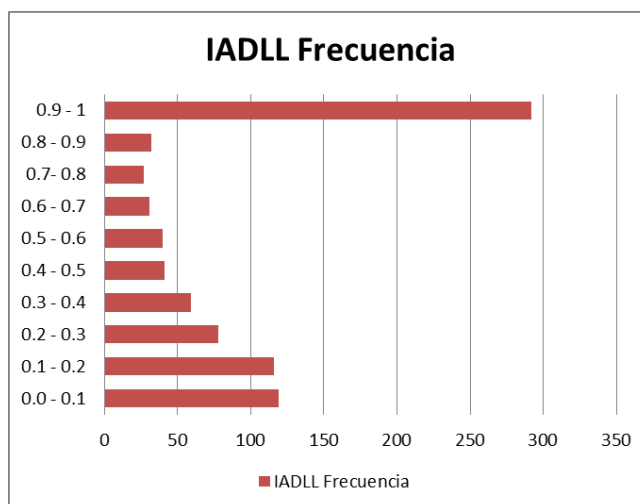
Este subíndice se pondera con el 20% en el valor total del IDIM. (ASF, 2013, pags. 11 a la 20)¹⁷

En la Tabla 12 se muestra la frecuencia del IADLL, y se observa que la una gran parte de los municipios participantes fueron certificados en la implementación del programa, no obstante las grandes diferencias encontradas en lo relativo a la estructura socioeconómica y territorial de los municipios evaluados.

Tabla 12

Frecuencias de resultados del IADLL-2012

Resultados del IADLL 2012		
Rango	Frecuencia	Porcentaje
0.0 - 0.1	119	14.25%
0.1 - 0.2	116	13.89%
0.2 - 0.3	78	9.34%
0.3 - 0.4	59	7.07%
0.4 - 0.5	41	4.91%
0.5 - 0.6	40	4.79%
0.6 - 0.7	31	3.71%
0.7 - 0.8	27	3.23%
0.8 - 0.9	32	3.83%
0.9 - 1	292	34.97%



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IADLL-2012.

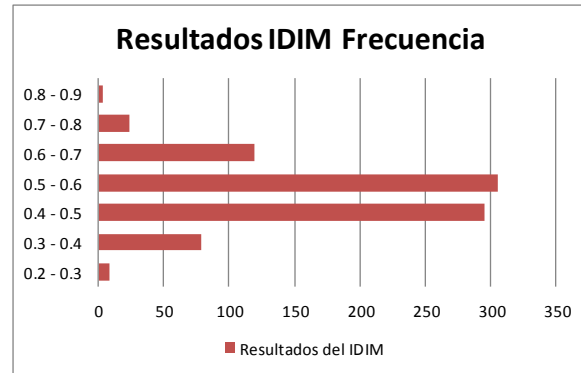
Por otra parte encontramos, que en la frecuencia realizada para los resultados de el Índice de Desarrollo Institucional Municipal los resultados de los municipios son distintos a los presentados por el IADLL, lo que implica que los certificados entregados por la ADLL no corresponden de manera directa con la medición de desarrollo institucional efectuado por la Auditoría Superior de la Federación.

¹⁷ La Metodología completa puede ser consultada en el Informe Índice de Desarrollo Institucional Municipal 2013 de la Auditoría Superior de la Federación.

Tabla 13

Frecuencia de resultados del IDIM-2013

Resultados del IDIM		
Rango	Frecuencia	Porcentaje
0.2 - 0.3	8	0.96%
0.3 - 0.4	79	9.50%
0.4 - 0.5	296	35.58%
0.5 - 0.6	306	36.78%
0.6 - 0.7	119	14.30%
0.7 - 0.8	24	2.88%
0.8 - 0.9	3	0.36%



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDIM-2013.

Para conocer la relación existente en los resultados se determino conocer el coeficiente de correlación entre el IADLL y el IDIM y se encontro que ésta es muy baja, como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 14

Coefficiente de correlación de Pearson, para el IADLL-2012 y el IDIM-2013

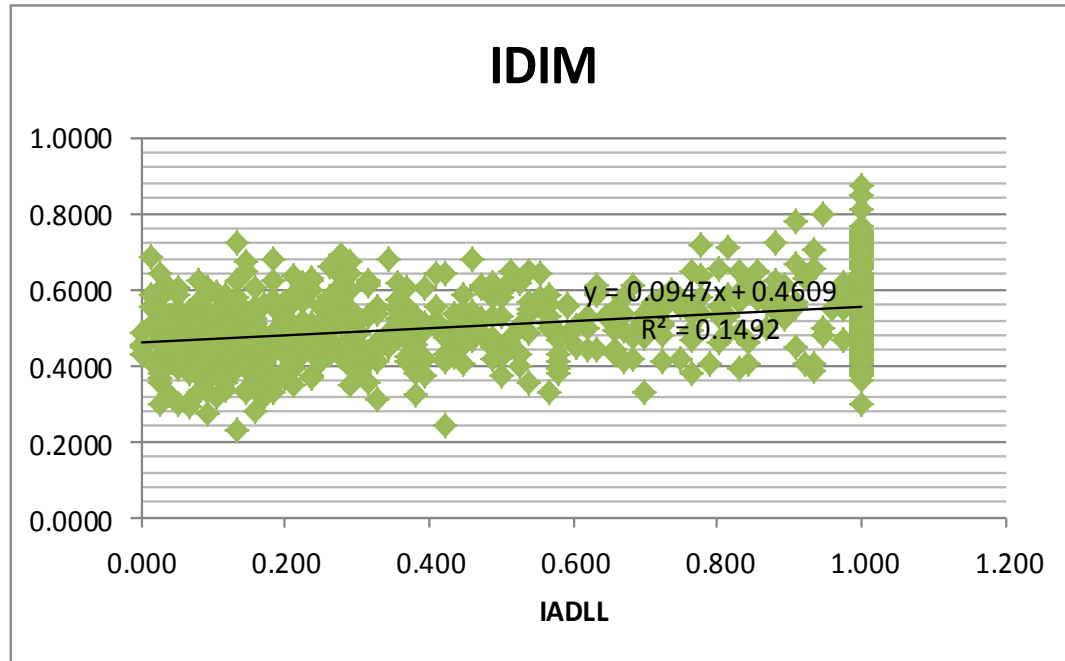
Coeficiente de Correlación		
	<i>IADLL</i>	<i>IDIM</i>
IADLL	1	
IDIM	0.38626604	1

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IADLL-2012, IDIM-2013.

Posteriormente se efectuó una regresión lineal a las variables encontrando poca correlación entre la variable IADLL y el IDIM, lo que nos indica que las certificaciones entregadas por el Programa Federal ADLL no impactan de manera directa en el Índice de Desarrollo Institucional Municipal.

Ilustración 8

Análisis de Regresión lineal del IADLL-2012 y el IDIM-2013



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IADLL-2012, IDIM-2013.

Como se puede observar, existen evidentes disparidades entre los dos índices, lo que implica que en algún punto del diseño o implementación del programa se tiene una desviación. En ese sentido el planteamiento inicial de la investigación se comprobaría, ya que la implementación del programa “Agenda Desde lo Local”, no ha sido suficiente para cumplir con los objetivos de fortalecimiento a las capacidades institucionales de los municipios en el marco de la descentralización.

Por ello es pertinente efectuar una revisión exhaustiva al modelo planteado por el gobierno federal, para que el objetivo del fortalecimiento de capacidades institucionales a partir de la implementación de este programa sea efectivo y se pueda medir consistentemente.

En ese sentido el análisis de la implementación del programa en un caso específico, podría ayudarnos a comprender los alcances del mismo y verificar su trascendencia en una tarea

que aún se ve complicada para la mayoría de los municipios mexicanos: su plena autonomía y la efectiva descentralización.

En este capítulo pudimos observar los antecedentes que dieron lugar a la implementación del Programa Federal Agenda Desde lo Local en el marco de los procesos de descentralización, surgidos a partir de la crisis del Estado mexicano en de la de cada de 1980, como una alternativa para que los municipios buscaran su propio desarrollo bajo criterios propuestos por el gobierno federal, a partir del fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

Su diseño está basado en el cumplimiento de objetivos por parte de los municipios a través de la certificación de prácticas municipales, que indican las capacidades institucionales de los ayuntamientos para hacer frente a las problemáticas locales.

En su implementación participan los tres órdenes de gobierno de manera coordinada así como las instituciones de educación superior quienes verifican que los parámetros establecidos en el programa para la certificación.

Pudimos observar como su implementación se ha efectuado en un gran número de municipios mexicanos, con una gran diversidad de características territoriales, y socioeconómicas teniendo resultados similares en cuanto a la certificación de sus prácticas.

Sin embargo y como lo pudimos contrastar con el Índice de Desarrollo Institucional Municipal, las certificaciones otorgadas no necesariamente se ven reflejadas en el fortalecimiento de las capacidades de los municipios.

CONCLUSIONES

A partir de la década de 1980, la descentralización teóricamente ha surgido como una solución y política pública que busca que la crisis derivada del ensanchamiento del estado y la centralización de las decisiones políticas y económicas durante buena parte del siglo XX, se traslade a las entidades locales con la finalidad de que estas atiendan las funciones estatales de una forma eficiente y oportuna.

En México derivó en distintas reformas que dotaron a los municipios de facultades y atribuciones para trasladar la crisis del Estado hacia las entidades locales, intentando fortalecer en primera instancia a la institución municipal. En ese sentido se pudo describir un panorama general de la situación que guardan los procesos de descentralización, para conocer las áreas de oportunidad en cada una de las arenas de análisis.

En lo político, observamos que aun cuando se tienen avances en cuanto a la alternancia y representación política plural en los municipios, aun se tienen serios rezagos en la representación de las mujeres en los ayuntamientos y en la consolidación de periodos de gobierno más largos.

Se observó además que existen diversas áreas de oportunidad y que la descentralización aún no es una realidad para la mayoría de los municipios del país ya que, pese a que constitucionalmente cuentan con facultades y atribuciones que no tenían hasta antes de las reformas, el problema de su implementación radica en que el cumplimiento de dichas facultades no siempre es óptimo, por la falta de capacidades fiscales e institucionales.

En lo referente a las capacidades institucionales, pudimos observar que en su dimensión administrativa se encuentran los municipios tienen severas deficiencias que hasta ahora han sido muy difíciles de atender dados los contextos políticos y sociales en los municipios.

La capacidad institucional es un factor determinante para que los municipios puedan hacerse cargo de manera efectiva de las facultades y atribuciones devueltas en el proceso de descentralización. No obstante que algunos municipios hayan desarrollado por su cuenta

distintos mecanismos encaminados a cumplir este fin, la responsabilidad desde el punto de vista analizado recae directamente en el gobierno central.

En ese sentido, pudimos observar los antecedentes que dieron lugar a la implementación del Programa Federal Agenda Desde lo Local, como una alternativa para que los municipios buscaran su propio desarrollo bajo criterios propuestos por el gobierno federal, a partir del fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

Su diseño está basado en el cumplimiento de objetivos por parte de los municipios a través de la certificación de prácticas municipales, que indican las capacidades institucionales de los ayuntamientos para hacer frente a las problemáticas locales.

En su implementación participan los tres órdenes de gobierno de manera coordinada así como las instituciones de educación superior quienes verifican que los parámetros establecidos en el programa para la certificación.

Pudimos observar como su implementación se ha efectuado en un gran número de municipios mexicanos, con una gran diversidad de características territoriales, y socioeconómicas teniendo resultados similares en cuanto a la certificación de sus prácticas.

Sin embargo y como lo pudimos contrastar con el Índice de Desarrollo Institucional Municipal, las certificaciones otorgadas no necesariamente se ven reflejadas en el fortalecimiento institucional de los municipios, lo que implica que el programa puede tener deficiencias en su implementación o diseño.

En ese sentido, se considera que el programa podría ser sujeto a una revisión y rediseño que incluya procesos de evaluación y auditoría de su implementación, con la finalidad de encontrar desviaciones en los objetivos planteados.

Por otra parte, se considera necesario revisar los métodos a través de los cuales se propicia el fortalecimiento institucional de los municipios a partir de la certificación, para determinar si el programa verdaderamente institucionaliza las prácticas municipales desempeñadas durante la aplicación del programa, de tal manera que se pueda determinar la

conveniencia de seguir con su implementación o se rediseñan los mecanismos para alcanzar los objetivos de la descentralización municipal.

BIBLIOGRAFÍA

- Arocena, J. (1995). *El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- ASF. (2013). *Índice de Desarrollo Institucional Municipal*. México, D.F.: Auditoría Superior de la Federación.
- Avellaneda, C. N. (2009). Mayoral Quality and Local Public Finance. . *Public Administration Review, Volumen 69*, 469-486.
- Blancas Martínez, E. N. (2009). *Más municipios, mas desarrollo*. Pachuca, Hidalgo, Mexico: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Cabrero, E. (2004). *Capacidades Institucionales en gobiernos subnacionales de México*. *Gestión y Política Pública*, 753-784.
- Cabrero, Enrique. (2006). *Los retos institucionales de la descentralización en América Latina*. Distrito Federal, México: División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Cabrero, Enrique; Merino, Mauricio; Cejudo, Guillermo; Nieto, Fernando. (2008). El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva. En M. M. Enrique Cabrero, *Federalismo y Descentralización* (págs. 137-180). México: Conferencia Nacional de Gobernadores.
- Carrera Hernández, A. P. (2013). Descentralización y gobiernos locales: 30 años de la experiencia en Latinoamérica. *Carta Económica Regional*, 112-133.
- CEFP, (1980-2006), *Estadísticas del Gasto Público Federal en México*, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.

- CEFP, (2006), *Ramo 33, Aportaciones federales para entidades federativas y municipios*, Series de cuadernos de finanzas públicas, Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión.
- CEPAL, (1993), Comisión Económica para América Latina, “*Proyecto Regional de descentralización fiscal*”, serie política fiscal No. 44, ONU, Santiago de Chile.
- CEPAL. (2013). Comisión Económica para América Latina, *Observatorio de Igual de Género de América Latina y el Caribe*. Recuperado el 25 de mayo de 2014, de <http://www.cepal.org/oig/WS/getCountryProfile.asp?language=spanish&country=MEX>
- CITCC, (2008), “*Participación ciudadana... ¿para qué? hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*”, Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.
- DOF (2013), Diario Oficial de la Federación, *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*.
- Duque Cante, N. (2012). Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. *Cuadernos de Administración, Universidad del Valle, Volumen 28, No. 47*, 11-22.
- Durán, P. (2012). Como introducir el fortalecimiento institucional en la cooperación al desarrollo. Madrid: Fundación Humanismo y Democracia.
- FENAMM. (Enero de 2013). *Geografía Política Municipal*. Recuperado el 15 de marzo de 2014, de www.fenamm.org.mx: http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=187&Itemid=111
- Finot, I. (1999). Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América. *CLAD, Reforma y Democracia*, 1-24.

- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, pp. 32
- Finot, I. (2005). *Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local*, revista de la CEPAL No. 86, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), pp. 32-33
- Flores Caballero, R. R. (1988). *Administración y Política en la Historia de México*. México, D.F.: INAP.
- Glejberman, D. (2005). *El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Uruguay*. Santiago de Chile: ONU.
- Gutierrez Sánchez, M. (2010). Evolución Jurídica del Municipio en México. *Congreso REPIDAL* (pág. 31). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Guillen, (2010), *La Participación Ciudadana en las Ciudades Capitales del Noreste de México: un modo de Intervención Social hacia la Gobernabilidad*, ISSN 1870-557X
- Heinrich, C. J. (2002). Gestión del rendimiento basado en resultados en el sector público: Implicaciones para la Responsabilidad del Gobierno y la Eficacia. *Public Administration Review*, Volumen 62, 712-725.
- Hidalgo-Hardeman, O. (1995). La descentralización: un medio para lograr un fin. El caso del nuevo federalismo en Estados Unidos. *Red de revistas Conacyt, CIDE*, 151-181.
- IFAI, (2014), *Propuesta de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. (en línea):<http://inicio.ifai.org.mx>
- INAFED. (2004). *Informe trimestral del Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*. México, D.F.: Secretaría de Gobernación.

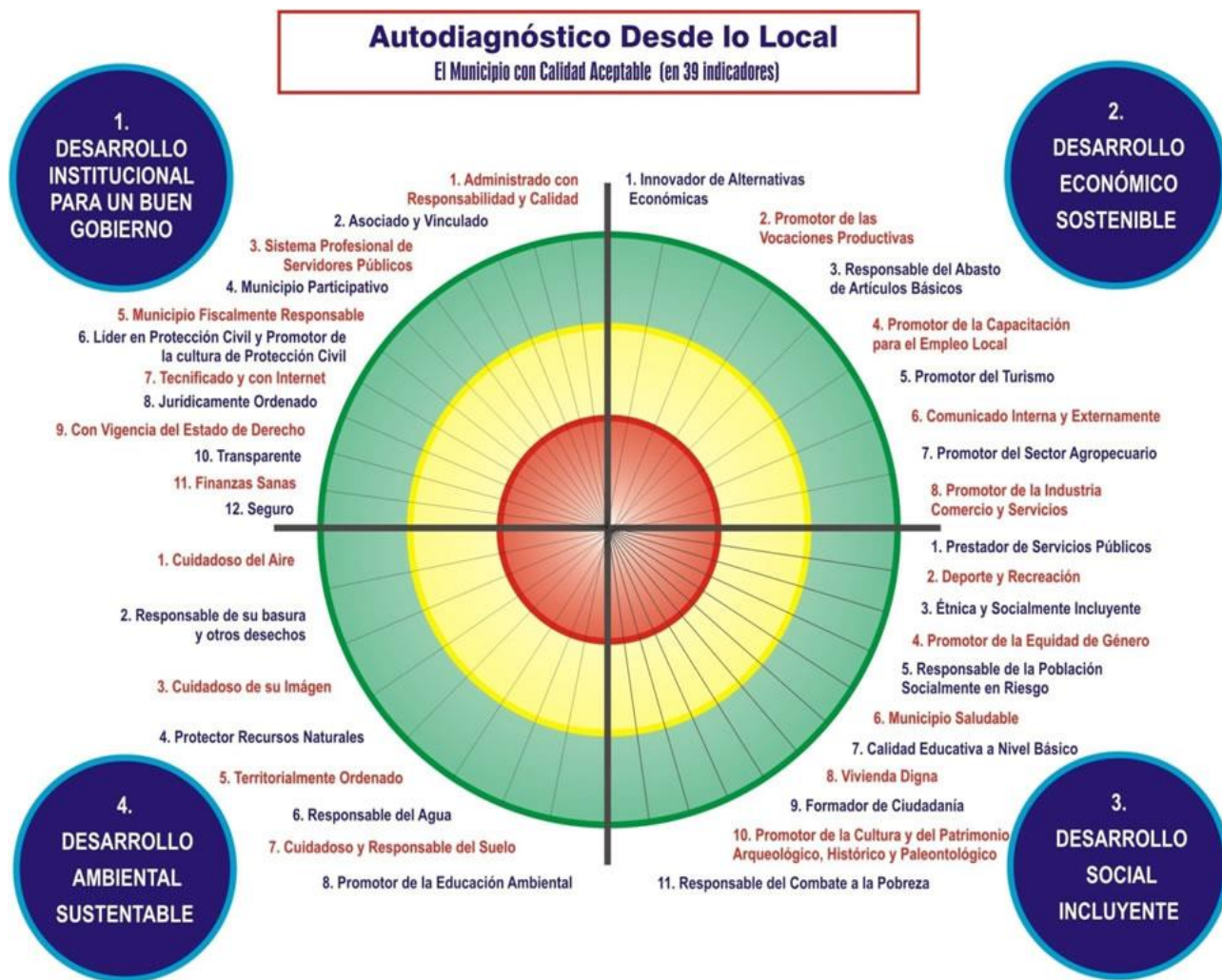
- INAFED. (2012). *Programa Agenda Desde lo Local, 7ª Edición*. México, D.F.: Secretaría de Gobernación.
- INEGI. (2012). *Ingresos de los Municipios 2009-2012, Tabulador, Registros Administrativos*. México, D.F.: INEGI.
- INEGI, (2013,1), “*El ingreso y gasto público en México*”, serie de estadísticas sectoriales. México.
- INEGI. (2013,2). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales. México, D.F., México: INEGI.
- Madrazo Cuellar, J. (1986). La representación proporcional en los Ayuntamientos de la República Mexicana. *La Reforma Municipal Mexicana. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 521-533.
- Mattos, C. A. (1990). La descentralización, ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Estudios Regionales*, 49-70.
- Mendoza Ruiz, J. (2010). *El Principio de subsidiariedad en la Evaluación del Federalismo Mexicano*. Pachuca de Soto, México: Universidas Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Mendoza Ruiz, J. (2013). La Nueva Gestión Pública municipal y el caso de la administración referente de José Antonio Telleria Beltrán. *Bien Común*, 20-30.
- Merino, M. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, M. (2005). Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño Institucional. En A. A. Nassif, *El estado Mexicano Herencias y Cambios* (pág. 431). Mexico, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Merino, M. (2006). La profesionalización municipal en México. 18-23. México D.F., México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

- Meyer, Lorenzo (1994). El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades. En M. M. Huerta, *En busca de la democracia municipal* (págs. 238-344). México: Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Morgan, R (2012),. *Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos, Gobierno, cuaderno sobre rendición de cuentas No. 6*, citado en Jaime;Avendaño;García, pp:6
- Naim, M. (1995). Latinoamérica: La Segunda Fase de la Reforma. *Revista Occidental, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas*, 213-230.
- Olvera, (2009), *La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana*, cuaderno sobre rendición de cuentas, No. 2
- ONU. (25 de Julio de 2013). *Programa 21*. Recuperado el 25 de Julio de 2013, de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21sptoc.htm>
- Pineda, (1994), *La descentralización Fiscal en México*, FIXXXIV-2.
- Popic, Dejana & Palel, Mahesh. (2011). *Decentralization: equity and sectoral policy implications for unicef in East-Asia and the Pacific*. Bangkok: Social Policy and Economic Analysis Unit. Bangkok: UNICEF-EAPRO.
- Reyna, M. (2006). *El destino de la participación ciudadana en México*, Revista de Posgrado en Derecho de la UNAM, Vol. 2, núm. 3. Instituto de Investigaciones jurídicas, México. Citado en Guillen 2010.
- Rodríguez Gómez, C. A. (2008). *La alternancia Municipal en México*. México, D.F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Rodríguez Solorzano, C. (2003). *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*. México, D.F.: Instituto Nacional de Ecología.

- Rodríguez, V. E. (1997). *Decentralization In Mexico: From Reforma Municipal To Solidaridad To Nuevo Federalismo*. Texas: Westview Press .
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar las capacidades institucionales. *Política y Cultura, UAM Xochimilco*, 119-134.
- Ryan, J. J. (2009). Decentralization and democratic instability: The case of Costa Rica. *Public Review Administration*, 81-91.
- Tello, M. D. (Julio de 2006). *Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo*. Documento de trabajo No. 247: Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES) , 57-60.
- Tobelem, A. (1992). *Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional*. (Mimeo, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Mimeo.
- Tocqueville, A. d. (1911). *La Democracia en América*. Madrid: Daniel Jorro.
- Ugalde, (2002), *Rendición de Cuentas y Democracia, el caso de México*, Auditoría Superior de la Federación, ISBN-968-5500-05-3
- Ugalde, (2009), *Rendición de Cuentas en los gobiernos Estatales y Municipales*, Auditoría superior de la Federación, ISBN-968-5500-05-3
- UNAM, I. d. (2009). Texto original de la constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1º de junio de 2009. *Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM*, 316-326.
- Yilmaz, S., Beris, Y. y Serrano-Berthet, R. (2008). *Local government discretion and accountability: a diagnostic framework for local governance*. Washington, D.C.: The World Bank. Citado por Carrera 2013.

Anexo 1

Estructura de la Agenda Desde lo Local 2004-2011



Fuente: Información extraída de (INAFED, Programa Agenda Desde lo Local, 6ª Edición, 2011)

Anexo 2

Estructura de la Agenda Desde lo Local 2012.



Fuente: Información extraída de INAFED, Programa Agenda Desde lo Local, 7ª Edición, 2012.