Ciencia Latina
Internacional

DESARROLLO MUNICIPAL SOSTENIBLE

GÉNESIS DE LA AGENDA 2030 EN MÉXICO

UN ANÁLISIS DESDE LA AGENDA XXI

CID editorial
ALIANZA RED
Red de Redes
INDEXA
Crossref

Marzo 2024 – CID - Centro de Investigación y Desarrollo
Copyright © CID - Centro de Investigación y Desarrollo
Copyright del texto © 2024 de Autores
biblioteca.ciencialatina.org
editorial@ciencialatina.org
Atención por WhatsApp al +52 22 2690 3834

Datos Técnicos de Publicación Internacional
Título: **DESARROLLO MUNICIPAL SOSTENIBLE GÉNESIS DE LA AGENDA 2030 EN MÉXICO UN ANÁLISIS DESDE LA AGENDA XXI**
Autores: Dra. Fabiola Lizama Pérez
Diseño de tapa: CID - Centro de Investigación y Desarrollo
Corrección de Estilo: CID - Centro de Investigación y Desarrollo
Formato: PDF
Páginas: 264 pág.
Tamaño: A4 21x29.7cm
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acceso: World Wide Web
ISBN: 978-99989-67-01-4
DOI: https://doi.org/10.37811/cli_w1033

1ª. Edición. Año 2024. Editorial CID - Centro de Investigación y Desarrollo.

El contenido del libro y sus datos en su forma, corrección y fiabilidad son responsabilidad exclusiva de los autores. Permite la descarga de la obra y compartir siempre que los créditos se atribuyan a los autores, pero sin la posibilidad de cambiarlo de cualquier forma o utilizarlo con fines comerciales

Prohibida su reproducción por cualquier medio.

Distribución gratuita

DESARROLLO MUNICIPAL SOSTENIBLE GÉNESIS DE LA AGENDA 2030 EN MÉXICO

UN ANÁLISIS DESDE LA AGENDA XXI

Dra. Fabiola Lizama Pérez

https://orcid.org/0000-0001-8193-7759

flizama.tc@uttab.edu.mx

AGRADECIMIENTOS

A DIOS, por su infinito amor y por derramar abundantes bendiciones a mi vida. Por la nueva vida que conocí en la capilla del Santísimo y me ha hecho la mujer más feliz del mundo.

A mi padre el profesor Gildardo Lizama Flores, porque aún en la enfermedad ha demostrado fortaleza y confianza total en la misericordia de Dios. Sé que estaría muy orgulloso de las aportaciones derivadas de este libro, que intenta ser una semilla para las futuras generaciones, en el cuidado de nuestro hermoso planeta.

A mi mamá, la profesora María Esperanza Pérez Hernández, quien es un ejemplo de resiliencia y sustentabilidad para la familia Lizama Pérez. Una mujer llena de amor y fe en Dios.

A mi esposo Juan Francisco por sus acertadas aportaciones para la elaboración del presente libro.

Especialmente dedico este libro a mis hijos Cristy, Juan F. y Elidé por ser mis compañeros inseparables en el camino de esta maravillosa vida y fuente de inspiración para superarme cada día. Los amo muchísimo. Estoy muy orgullosa de ustedes y sé que alcanzarán los éxitos de su corazón. Dios me los bendiga y me los guíe siempre en este grandioso recorrido terrenal.

A la Universidad Tecnológica de Tabasco, por su apoyo para la redacción del presente libro y por la gestión administrativa y académica.

A El Colegio de la Frontera Sur, Centro de Investigación del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías de México, en donde desarrollé la investigación, incubadora del presente libro.

Al Programa de Mejoramiento del Profesorado de la Secretaría de Educación Pública en México, por haber financiado mis estudios de Doctorado en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable, en ECOSUR.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS **4**

ÍNDICE **5**

LISTADO DE ANEXOS, CUADROS Y FIGURAS **10**

PRÓLOGO **15**

ABSTRACT **16**

CAPITULO 1. ..... **17**

1.1 introducción **17**

1.2 Situación problemática **17**

1.2.1 Agenda 21 Local: Conceptualización 17

1.2.2 Génesis de la Agenda 21 Local en México 18

1.2.3 Avances en la investigación sobre la Agenda 21 Local 19

1.2.4 Antecedentes de la investigación sobre Agenda 21 Local en México 21

1.3 Justificación de la investigación **21**

1.4 Preguntas de investigación y objetivos de la tesis **23**

1.5 Alcance del estudio **24**

1.6 Estructura de la tesis **26**

CAPÍTULO 2. ..... **29**

DESARROLLO SUSTENTABLE Y AGENDA 21 LOCAL **29**

2.1 Introducción **29**

2.2 Teorías del Desarrollo **30**

2.2.1 Teoría de la Modernización 30

2.2.2 Teoría Estructuralista y Teoría de la Dependencia 30

2.2.3 Teoría neoliberal 31

2.2.4 Teoría del desarrollo humano 32

2.2.5 Paradigma del Desarrollo Sustentable 32

2.3 Agenda 21: Marco institucional internacional **33**

2.3.1 Principales Cumbres y Conferencias sobre Medio Ambiente y Desarrollo 33

2.3.2 Principios Universales de la Agenda 21 34

2.4 Agenda 21 Local. Enfoques territoriales y abordajes temáticos **36**

2.4.1 Agenda 21 Local. Progreso de los municipios en contextos territoriales 36

2.4.1.1 Avances en Europa 37
2.4.1.2 Avances en Asia, Australia y África 38
2.4.1.3 Enfoques en América. 40
2.4.2 Agenda 21 Local. Principales abordajes temáticos para la elaboración de indicadores 40
2.4.2.1 Aportes desde problemáticas ambientales en los municipios 41
2.4.2.2 Aportes desde la elaboración de un sistema de indicadores 42
2.4.2.3 Aportes desde la elaboración de un sistema de redes 43
2.4.2.4 Aportes de los municipios desde el impulso de la gobernanza 44
2.4.2.5 Aportes de los municipios desde la evaluación del desempeño 45
2.5 Sistema de indicadores de las A21L 47
2.5.1 Sistemas de indicadores de primera, segunda y tercera generación 47
2.5.2 Dimensión prioritaria: Capacidades institucionales para la gestión pública municipal 48
2.6 Experiencia en México: Una agenda para la sustentabilidad municipal. 48
2.7 EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑo 49
2.7.1 Investigación evaluativa de políticas públicas 49
2.7.2 Evaluación del Desempeño 50
2.8 Lagunas de conocimiento sobre la A21L 51
2.9 Conclusiones 52
CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA 53
3.1 Introducción 53
3.2 Abordaje metodológico 53
3.2.1 Objetivo de la tesis 53
3.2.2 Diseño de la investigación 53
3.2.3 Método Weiss: evaluación ex ante, evaluación del proceso y evaluación ex post. 55
3.3 Métodos de investigación 56
3.3.1 Trabajo exploratorio y descriptivo 57
3.3.2 Área de Estudio 59
3.3.3 Selección de técnicas e instrumentos 60
3.3.4 Colecta y análisis de datos cuantitativos 63
3.3.4.1 Colecta de datos para la evaluación nacional: SIGLO 63

3.3.4.2 Análisis de datos cuantitativos 63
3.3.5 Colecta y análisis de datos cualitativos. Estudio de caso 64
3.3.5.1 Evaluación Ex ante 65
3.3.5.2 Evaluación de Proceso. 67
3.3.5.3 Evaluación Ex post 68
3.4 Limitaciones metodológicas 69
3.5 Resumen 71
CAPÍTULO 4. 72
EVALUACIÓN NACIONAL DE LA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL. 72
4.1 Introducción 72
4.2 Métodos 73
4.2.1 Recopilación y análisis de la información cualitativa 73
4.2.2 Recopilación y análisis de datos estadísticos 73
4.2.3 Población a analizar 75
4.3 Resultados 77
4.3.1 Trayectoria histórica de la ADM en México 77
4.3.2 Diseño de los indicadores de la ADM y su transformación 77
4.3.3 ADM y los indicadores de sostenibilidad del SIADEM 80
4.3.4 Desempeño de los indicadores en cada dimensión 81
4.3.5 Clasificación de los indicadores de la ADM 84
4.3.5.1 Indicadores con promedios más altos en las cuatro dimensiones de la sustentabilidad. 84
4.3.5.2 Indicadores con promedios más bajos en las cuatro dimensiones de la sustentabilidad. 86
4.3.6 Jerarquización de los indicadores en la Dimensión Desarrollo económico 86
4.3.7 Jerarquización de los indicadores en la Dimensión institucional 88
4.3.8 Jerarquización de los indicadores en la Dimensión Desarrollo social 90
4.3.9 Jerarquización de los indicadores en la Dimensión Desarrollo ambiental 92
4.3.10 Correlación de los indicadores en las cuatro dimensiones de la ADM 94
4.3.11 Análisis regional en México 98
4.4 Discusión 103
4.5 Conclusión 107

CAPÍTULO 5. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL108
5.1 Introducción.....108
5.2 Métodos y técnicas 109
5.2.1 Análisis de contenido de la documentación del programa 109
5.2.2 Entrevistas 110
5.2.3 Análisis cuantitativo y cualitativo de los planes de desarrollo municipal 111
5.3 Resultados 114
5.3.1 Contexto legislativo de la planificación del desarrollo sustentable en México. 114
5.3.2 Interés de las autoridades para la adopción de la ADM 116
5.3.3 Actores involucrados en el proceso ADM. 121
5.3.4 Planificación municipal del DS.....123
5.3.5 Diagnóstico de capacidades institucionales previo a la adopción de la ADM. 132
5.4 Discusión 134
5.5 Conclusión 139
CAPÍTULO 6. ANÁLISIS DE LA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL Y LOS FACTORES QUE INFLUYEN EN SU ADOPCIÓN.....141
6.1 Introducción.....141
6.2 Métodos de investigación 142
6.2.1 Encuesta.....142
6.2.2 Grupo Focal.....143
6.2.3 Entrevistas 144
6.3 Resultados 145
6.3.1 Encuesta.....146
6.3.2 Grupo Focal.....154
6.3.3 Entrevista.....157
6.4 Discusión 161
6.5 Conclusión 166
CAPÍTULO 7. 167
EVALUACIÓN DE LA SUSTENTABILIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL: UN ANÁLISIS REGIONAL EN EL ESTADO DE TABASCO.....167
7.1 Introducción.....167
7.2 Métodos y técnicas 168

7.3 Resultados 176
7.4 Discusión 191
7.5 Conclusión 203
CAPÍTULO 8. 205
DISCUSIÓN DE RESULTADOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. 205
8.1 Discusión de resultados 205
8.1.1 ADM: Progresos en México 205
8.1.2 Marco legislativo adecuado para promover el DS 207
8.1.3 ADM como instrumento de política pública para la planificación estratégica y el fortalecimiento institucional. 209
8.1.4 Factores de éxito y retos en la adopción e implantación de la ADM 211
8.1.5 ADM para el fortalecimiento Institucional 212
8.1.6 Capacidades institucionales para la transformación municipal. 213
8.1.7 Hacia la construcción de un método para elaborar un índice bajo el prisma de la sustentabilidad. 214
8.1.8 Fortalecimiento institucional y su impacto en el DS 215
8.2 Conclusiones 215
8.2.1 Progreso de los municipios a nivel nacional para avanzar hacia la sustentabilidad. 215
8.2.2 Funcionamiento de la política de planificación del desarrollo sustentable previo a la adopción de la ADM 217
8.2.3 Factores institucionales y de gestión favorecen la adopción de la ADM 218
8.2.4 Cambios institucionales que se perciben tras la adopción de la ADM 219
8.3 Implicaciones o RECOMENDACIONES CON los resultados de la ADM 219
8.4 Agenda de investigaciones para generar y aplicar el conocimiento 220
REFERENCIAS 224
ANEXOS 237

LISTADO DE ANEXOS, CUADROS Y FIGURAS.

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1.-Guía de entrevista. Coordinación de Apoyo al Desarrollo Municipal (CADEM), estado de Tabasco. 237

Anexo 2.-Guía de entrevistas a funcionarios municipales, enlaces ante la CADEM con interés en la ADM 238

Anexo 3.-Cuestionario a funcionarios municipales involucrados en ADM 240

Anexo 4.- Guía de grupo focal con expertos en ADM 243

Anexo 5.-Cuestionario aplicado a los Verificadores de la Agenda para el Desarrollo Municipal.244

Anexo 6.-Guía de entrevista. Funcionarios del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. 249

Anexo 7.-Guía de entrevista. Funcionario de la Coordinación para el Apoyo Municipal en Tabasco 250

Anexo 8.-Cuestionario a Directores de Área de los 5 Ayuntamientos de Tabasco. 251

Anexo 9.- Guía de entrevista. Funcionario del Secretariado Regional para México, Centroamérica y el Caribe del International Council for Local Environment Government (ICLEI) 257

Anexo 10.-Guía de análisis de contenido. Medidas y criterios para evaluar los Planes de Desarrollo Municipal. 258

Anexo 11.- Informantes clave federales (INAFED), estatal (CADEM) y municipales 261

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.-Principales cumbres y conferencias sobre el Desarrollo Sustentable (DS) 34
Cuadro 2.-Agenda 21 sobre el Desarrollo Sustentable. 35
Cuadro 3.-Estudios de la A21L que tienen como eje central temas ambientales. 42
Cuadro 4.-Estudios de la A21L con temas relativos a los sistemas de indicadores. 42
Cuadro 5.-Estudios de la A21L enfocados en el tema de redes de políticas. 44
Cuadro 6.-Estudios de la A21L con énfasis en temas de gobernanza. 45
Cuadro 7.-Estudios de la A21L con enfoque a la evaluación de desempeño municipal. 46
Cuadro 8.-Municipios en Tabasco. Habitantes, años de participación en la ADM y Agenda aplicada. 60
Cuadro 9.-Selección de objetivos específicos, técnicas e instrumentos 62
Cuadro 10.-Sistema de indicadores de la Agenda de Desarrollo Municipal. 74
Cuadro 11.-Verificaciones municipales por estados de la República Mexicana. 76
Cuadro 12. Ejes rectores y temas de la Agenda Básica de la ADM. 79
Cuadro 13. Ejes rectores y temas de la Agenda Ampliada de la ADM. 80
Cuadro 14.-Desempeño de indicadores de la Dimensión Económica de la ADM. México 87
Cuadro 15.-Desempeño de indicadores de la Dimensión Institucional de la ADM. 89
Cuadro 16.-Desempeño de indicadores de la Dimensión Social de la Agenda en México 91
Cuadro 17.-Desempeño de indicadores de la Dimensión Ambiental de la Agenda en México 93
Cuadro 18.-Adscripción de los actores que representan a los grupos de gestión federal, estatal y municipal que participaron en las entrevistas del estudio. 111
Cuadro 19.-Matriz municipal sobre el interés y metodología para adoptar a la ADM, elaborado a partir de las opiniones de los funcionarios municipales entrevistados. 118
Cuadro 20.-Requisitos legislativos necesarios para la elaboración de Planes de Desarrollo Municipal 123
Cuadro 21.-Resultados de la evaluación a los PDM. Dimensión económica. Cinco municipios, Estado de Tabasco (2014) 127
Cuadro 22.-Resultados de la evaluación a los PDM. Dimensión social. Cinco municipios, estado de Tabasco (2014). 128
Cuadro 23.-Resultados de la evaluación a los PDM. Dimensión ambiental. Cinco municipios, estado de Tabasco (2014). 129

Cuadro 24.-Resultados de la evaluación a los PDM. Dimensión institucional. Cinco municipios, estado de Tabasco (2014) 130
Cuadro 25.-Capacidades institucionales en un escenario previo de la Adopción de la Agenda para el Desarrollo Municipal 133
Cuadro 26. Identificación de los factores que favorecieron la implantación de la ADM 155
Cuadro 27. Identificación de los factores que obstaculizaron la implantación de la ADM 156
Cuadro 28.-Identificación de los factores que favorecieron u obstaculizaron el proceso de la ADM 161
Cuadro 29.-Tópicos sobre la dimensión de Planeación del Territorio para la elaboración del ISusGP 170
Cuadro 30.-Tópicos sobre la dimensión de los servicios públicos para la elaboración del ISusGP 171
Cuadro 31.-Tópicos sobre la dimensión de la seguridad municipal para la elaboración del ISusGP 172
Cuadro 32.-Tópicos sobre la dimensión desarrollo institucional municipal para la elaboración del ISusGP 173
Cuadro 33.-Grado de del ISusGP para los municipios de estudio. 175
Cuadro 34.-Resultados del ISusGP (2014-2016). Comparación con el IDH 2010. 176
Cuadro 35.-Resultados de la ADM después de su implementación en las estructuras de los gobiernos municipales de Tabasco. Municipios: Cárdenas, Cunduacán, Paraíso, Huimanguillo y Nacajuca 179

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.-Ciclos de las políticas públicas. 56
Figura 2.-.Municipios y regiones del estado de Tabasco. Fuente: Archivos de Ecosur (2017). 59
Figura 3.-Tipos de análisis y técnicas de recolección de información para responder las preguntas de la tesis.....61
Figura 4.-Progreso de la Agenda para el Desarrollo Municipal en México (2004-2013).....81
Figura 5.-Evolución de los indicadores en la Dimensión Institucional (2004-2013).....82
Figura 6.-Evolución de los indicadores en la Dimensión Económica (2004-2013) 82
Figura 7.- Evolución de los indicadores en la Dimensión Social (2004-2013).....83
Figura 8.- Evolución de los indicadores en la Dimensión Ambiental (2004-2013). 83
Figura 9. Indicadores con los promedios más altos en las cuatro dimensiones de la sustentabilidad de la Agenda para el Desarrollo Municipal. 85
Figura 10. Indicadores con los promedios más bajos en las cuatro dimensiones de la sustentabilidad de la Agenda para el Desarrollo Municipal. 86
Figura 11.- Matriz de correlaciones de las 4 dimensiones de la sustentabilidad 96
Figura 12.-Promedios de la ADM para cada uno de los estados de la República Mexicana. Dimensión Económica. 99
Figura 13.-Promedios de la ADM para cada uno de los estados de la República Mexicana. Dimensión Institucional.....100
Figura 14.-Promedios de la ADM para cada uno de los estados de la República Mexicana. Dimensión Social. 101
Figura 15.-Promedios de la ADM para cada uno de los estados de la República Mexicana. Dimensión ambiental. 102
Figura 16. Promedios de los estados de la República Mexicana en las cuatro dimensiones de la sustentabilidad. 103
Figura 17.-Cobertura de los Planes de Desarrollo Municipal (2013-2015). Temas relativos a los requisitos legislativos. Fuente: Elaboración propia (2017) 124
Figura 18.-Estadística comparativa en relación al grado de cumplimiento de los Planes de Desarrollo Municipal (2013-2015). Temas relativos a los requisitos legislativos. 125
Figura 19.-Grado de consistencia de los PDM con la A21 de la ONU. 131

Figura 20. Grado de consistencia entre las acciones realizadas en Cunduacán, Cárdenas, Paraíso, Huimanguillo y Nacajuca (2014), con las acciones prescritas por la ONU en relación al DS. 132
Figura 21.-Agenda para el Desarrollo Municipal como instrumento para el DS 149
Figura 22.-Gestión Integral de la Agenda para el Desarrollo Municipal por parte del enlace municipal. 150
Figura 23.-Alcance de la Agenda para el Desarrollo Municipal como instrumento de DS 151
Figura 24.- Requerimientos para la ejecución exitosa de la etapa de Autodiagnóstico....152
Figura 25. Principales factores influyentes para la adopción de la ADM....153
Figura 26. Beneficios de adoptar la ADM en los gobiernos locales. 154
Figura 27. Percepción de la ADM como instrumento para el DS....157
Figura 28.-Alcance de la ADM como un instrumento de política pública de DS. 158
Figura 29.-Características de la gestión del verificador titular para la etapa de Verificación de la Agenda para el Desarrollo Municipal. 159
Figura 30.-Recursos necesarios para la etapa de Verificación. 160
Figura 31.-Grado de impacto de la ADM en las capacidades de planificación del DS 181
Figura 32.-Grado de impacto de la ADM en las capacidades organizacionales....182
Figura 33.-Grado de impacto de la ADM en la mejora de los servicios públicos....183
Figura 34.-Grado de impacto de la ADM en la dimensión económica. 184
Figura 35.-Grado de impacto de la ADM en otros aspectos de la dimensión económica. 185
Figura 36.-Grado de impacto de la ADM en el sector agropecuario y forestal. 186
Figura 37.-Grado de impacto de la ADM en la dimensión social. 187
Figura 38.-Grado de impacto de la ADM en otros aspectos de la dimensión social. 188
Figura 39.-Grado de impacto de la ADM en la dimensión ambiental. 189
Figura 40.-Grado de impacto de la ADM en otros aspectos de la dimensión ambiental. 190

PRÓLOGO

El presente libro investiga los orígenes de la Agenda 2030 en México, y muestra que los gobiernos municipales han asumido con entusiasmo y convencimiento los Objetivo de Desarrollo Sostenible que se han convertido en un referente para la ciudadanía y el cimiento más sólido para transformar nuestro país. El proceso de construcción de una agenda territorial basada en la participación de actores y la articulación institucional se basa en gran medida en el desarrollo y adaptación de las agendas 21 locales para su internacionalización y el tránsito hacia la agenda 2030. Gran parte de sus planteamientos en el ámbito de la sostenibilidad y la importancia de su aterrizaje a nivel local a partir de principios consensuados, han buscado influir en el territorio a través de las Agendas 21. En este contexto, el libro demuestra que es necesario articular políticas públicas y acción colectiva alrededor de la Agenda 2030, para construir mejores condiciones de vida y oportunidades para las personas que habitan y transitan en el territorio, así como para quienes lo harán en el futuro. Se requiere trabajar conjuntamente y de forma articulada todos los actores, redes, gobiernos locales, regionales y estatales, junto a los organismos multilaterales, desgranando los objetivos y sus metas, analizando las claves para medir y reportar el desarrollo sostenible, y fortalecer así las estrategias territoriales, y paralelamente mejorar la capacidad de incidencia de los gobiernos locales en la agenda global.

Palabras clave: Comunidades Indígenas, Gobernanza Ambiental, Políticas Ambientales, Pobreza, Resiliencia, Sostenibilidad, Turismo.

ABSTRACT

The 2030 Agenda and its Sustainable Development Goals, which Mexico's municipal governments have taken on with enthusiasm and conviction, is a benchmark for citizens and the most solid foundation for building the country we want. The process of building a territorial agenda based on the participation of actors and institutional articulation is largely based on the development and adaptation of local Agenda 21 for their internationalization and the transition towards the 2030 agenda. A large part of its approaches in the field of sustainability and the importance of its landing at the local level based on agreed principles, have sought to influence the territory through Agenda 21. In this context, it is necessary to articulate public policies and collective action around the 2030 Agenda, to build better living conditions and opportunities for the people who live and transit in the territory, as well as for those who will do so in the future. It is necessary to work together and in an articulated way all actors, networks, local, regional and state governments, together with multilateral organizations, breaking down the objectives and their goals, analyzing the keys to measure and report on sustainable development, and thus strengthen territorial strategies, and at the same time improve the capacity of local governments to influence the global agenda.

Keywords: Indigenous Communities, Environmental Governance, Environmental Policies, Poverty, Resilience, Sustainability, Tourism.

CAPITULO 1.

1.1 INTRODUCCIÓN

El abordaje de esta tesis inicia con el estudio de la Agenda 21 Local (en adelante, A21L) como una herramienta principal para alcanzar el desarrollo sostenible municipal en sus dimensiones ambientales, sociales, económicas y de buen gobierno. Se ofrece una visión general de la problemática, explicando los orígenes de la Agenda 21 Local y el modelo desarrollado e instrumentado en los municipios de México desde 2004. Para ellos se examinan brevemente las investigaciones realizadas sobre la A21L desde su promulgación como un programa de acción internacional para impulsar un desarrollo perdurable desde las esferas locales. Ello aterriza en el porqué y el para qué del estudio, esto es la justificación y pertinencia de la investigación. Desde esa perspectiva se presentan las preguntas de investigación y objetivos, así como el alcance de la investigación

1.2 SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

El estudio hay que situarlo en el marco internacional de la Agenda 21 Local y los avances en la materia en México.

1.2.1 Agenda 21 Local: Conceptualización

La Agenda 21 fue aprobada en 1992 por 173 gobiernos del mundo, como un programa global para el desarrollo sustentable (en adelante, DS). Esto ocurrió durante la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, también conocida como la Cumbre de Río (ONU 1992). La Agenda 21 sigue vigente como uno de los acuerdos de acción global más influyentes que promueve el DS en el Siglo XXI (Piñar-Álvarez, 2014). Como parte de la agenda global, la Agenda 21 Local (A21L), fue propuesta por el International Council for Local Environmental Initiatives (en adelante ICLEI) para impulsar el desarrollo de las capacidades municipales (ICLEI 2002). La A21L destaca por ser un instrumento de planificación estratégica gubernamental que tiene el objetivo principal de desarrollar las estructuras administrativas locales creando una nueva institucionalidad en el marco del DS. En el año 2012, durante la Cumbre Rio+20 se reconoció el papel importante que los gobiernos locales han tenido en el impulso del DS (ONU 2012). Así, los gobiernos locales pueden constituir una pieza fundamental porque, desde su

posición política y estratégica, pueden dialogar directamente con los ciudadanos, las organizaciones locales y empresas privadas para impulsar el DS a escala local.

Recientemente, estas iniciativas han sido reconocidas en la nueva Agenda 2030, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU 2015), en donde se enfatiza que las autoridades locales deberán trabajar en conjunto con las instituciones internacionales, gobiernos nacionales e instituciones académicas para promulgar las leyes y aprobar presupuestos para la aplicación de la Agenda 2030 y sus objetivos para el DS.

1.2.2 Génesis de la Agenda 21 Local en México

México fue uno de los países firmantes de la Agenda 21, en la Cumbre de Río en 1992. Sin embargo, el concepto de DS como una ruta segura para satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias (CNUMAD 1987) se quedó principalmente en un ámbito discursivo e institucional, aunque sí se formaron nuevas dependencias de gobierno encargadas de implementar dicho concepto (SEDUE, SEDESOL, SEMARNAT). Fue hasta el año 2004 cuando el gobierno federal vincula las estrategias para alcanzar el DS incluidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente promulgada en el año de 1988 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión 2017) con la elaboración de una política pública para impulsar la planificación del DS a través de una Agenda 21 Local. Esta A21L en los gobiernos locales de México es actualmente la “Agenda para el Desarrollo Municipal” (en adelante ADM). En este estudio se usará el término ADM en referencia a la A21L como se denomina en otros países del mundo a este instrumento de política de planificación del DS. Este programa ha sido auspiciado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (en adelante INAFED) dependiente de la Secretaría de Gobernación de México y se ha considerado innovador y estratégico porque ha brindado a los gobiernos municipales una herramienta para fortalecer sus capacidades institucionales y mejorar su desempeño en el marco de la administración pública.

La implementación de la ADM en México ha implicado un enfoque nuevo de la gestión pública, donde la agenda municipal ha comprometido la responsabilidad de un gobierno para impulsar el desarrollo sustentable local, pero desde una perspectiva multi-escala, multisectorial y multi-participativa. Para apoyar estos procesos dentro del ciclo de políticas

públicas, es indispensable realizar evaluaciones periódicas para fortalecer progresivamente las instituciones y mejorar los programas. Para su instrumentación, la ADM contiene un sistema de indicadores para medir el desempeño institucional desde la perspectiva de la sustentabilidad. El sistema de indicadores de la ADM puede clasificarse de tercera generación (Sotelo et al. 2012), con un enfoque multidimensional.

1.2.3 Avances en la investigación sobre la Agenda 21 Local

Al final de la década de los 1990´s y a principios del segundo milenio, los primeros estudios realizados en torno a la A21L se enfocaron principalmente en una revisión de los aspectos ambientales, en virtud de que inicialmente los gobiernos municipales implementaron sus agendas locales como planes de gestión ambiental (Bell y Evans 1998; Bond et al. 1998; Hordijk 1999; Roberts y Diederichs 2002; Roberts 2000; Sharp 1998). En 1994 el ICLEI desarrolló un proyecto piloto internacional llamado "Programa Comunidades Modelo", para probar una metodología de implementación de las A21L en 14 municipios de países como Uganda, Tanzania, Nueva Guinea e India, entre otros (Mehta 1996). En este contexto, los estudios previos se han enfocado en documentar los procesos y metodologías de las agendas locales en diversos países del mundo: Suecia, Japón, Portugal, Canadá, Bélgica, Australia, Alemania, Italia, Escocia, Irlanda, Perú, Colombia, Senegal y Sudáfrica. También se han realizado estudios sobre los progresos en la implementación de las A21L en Europa, principalmente en Reino Unido y España (Selman 2000; Echebarría et al. 2004; Aguado et al. 2007).

De estas experiencias, entre otras, se destaca las diversas formas de participación de la ciudadanía para el establecimiento de las agendas locales (Selman y Parker 1997; Steinberg y Miranda 2003; Kveton et al. 2014), ya que es una iniciativa voluntaria y sin apoyos financieros oficiales, aunque promueve formas de participación y alianzas de compromiso público en la formulación de políticas locales (Carter 2000; Sharp 2002; Miranda 2004). En estos estudios se resalta la necesidad de asignar recursos financieros y humanos adecuados en la planificación de las agendas (Mercer y Jotkowitz 2000; Roberts y Diederichs 2002). Como primeras experiencias, se reconoce la falta de cooperación interdepartamental entre el personal de la administración pública municipal (Barret 2002) para establecer políticas integrales de DS (Hughes 2002; Echebarria et al. 2004). Se señala también la necesidad de

planificar la gestión pública local con mayor énfasis en una visión a largo plazo (Devuyst y Hens 2000) donde los actores sociales jueguen un papel más protagónico en la responsabilidad común de las A21L (Hughes 2000; Santosa 2000). Algunos autores enfatizan que la participación de las empresas para impulsar la implementación y el desarrollo de las A21L es un factor relevante para el éxito (Rotheroe 2002; Gaye et al. 2001). Otras aportaciones se centraron en el análisis de un sistema de indicadores de la AL21, destacando que su utilización puede fomentar un enfoque holístico para la evaluación de la sustentabilidad (Diamantini 2000; Velásquez 1999). En este tema, existen varias propuestas de sistemas de indicadores que podrían apoyar la evaluación de las A21L (Kelly y Moles 2000; Ferrarini et al. 2001; McMahon 2002;). A su vez, se recomienda una amplia y sistemática participación de los diferentes grupos sociales durante el proceso de construcción del sistema de indicadores (Jackson y Roberts 1997; Revi y Dube 1999; Valentin y Spangenberg 2000).

Otros temas investigados son la interconexión y la integración de la A21L en redes sociales más amplias, para impulsar el DS (Barrutia et al. 2007; Echebarria et al. 2009). Algunos autores señalan que la creación de redes internacionales se ha puesto como una prioridad en las agendas del DS (Joas y Grönholm 2004). En este campo se relacionan los estudios sobre el tema de la gobernanza. Sobresalen dos enfoques que analizan las ventajas y desventajas de los procedimientos participativos para alcanzar el DS. El primer enfoque sostiene que la gobernanza es indispensable para contribuir a la calidad de vida de los ciudadanos (Selman y Parker 1997; Adolfsson 2000; Foronda 1998; Miranda 2004; Owen y Videras 2008). El segundo enfoque refuta esta idea y demuestra que los costos son altos en comparación con el limitado beneficio generado para el DS local (Carter y Darlow 1997; Geissel 2009; Steiner y Tinggaard 2013).

Algunas investigaciones acerca de los principales impulsores de los procesos de la A21L demuestran que, aunque la noción de A21L ha evolucionado con el tiempo, esta herramienta ha inspirado a los gobiernos locales de todo el mundo a emprender iniciativas voluntarias de DS. Estas iniciativas han marcado de manera duradera no sólo los sistemas locales sino también nacionales e internacionales de gobernanza (Echebarría *et al.*, 2017).

1.2.4 Antecedentes de la investigación sobre Agenda 21 Local en México

En México, el programa ha sido escasamente investigado. En el caso de Martínez et al. (2008) y Pérez y Arenas (2012), la Agenda 21 Local se ha conceptualizado como un instrumento de evaluación del desempeño de la administración pública municipal. Otros autores proponen utilizarla como un instrumento de planeación, ya que puede servir como una guía para la elaboración de planes municipales de desarrollo (Pineda, 2014). A estos planteamientos puede agregarse un enfoque más integral. La A21L es una herramienta administrativa que puede contener una batería de indicadores para medir las fortalezas y debilidades de la gestión pública municipal, apoyar la evaluación y fortalecer el diseño de nuevas políticas públicas locales participativas y transparentes en los gobiernos locales. (Piñar-Álvarez, 2014) aplica este planteamiento para el caso de la política ambiental municipal en Veracruz.

En términos generales, la revisión sistemática de la literatura, que trata los procesos de la A21L en todo el mundo, nos demuestra que la mayoría de las investigaciones son estudios de caso por la singularidad de los factores contextuales, y, por otro lado, son de enfoques cualitativos, por lo que los análisis cuantitativos son escasos. A pesar del enfoque multidimensional del DS y la percepción que se tiene del programa como un enfoque coherente de la planificación de la sostenibilidad, faltan investigaciones evaluativas que cierren las brechas de conocimiento sobre la idoneidad y eficacia de estos procesos de la A21L en enfoques holísticos, que integren las dimensiones ambientales, económicas, sociales e institucionales desde una perspectiva histórica, multi-escala, sectorial y participativa. Todos estos elementos nos permiten justificar la necesidad de evaluar esta política de fortalecimiento municipal.

1.3 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Ha transcurrido un cuarto de siglo desde la promulgación de la Agenda 21 Local, como un instrumento para alcanzar el DS en todas las naciones del mundo. A partir de la histórica Cumbre de la Tierra sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro en 1992, el concepto de DS ha sido el estandarte en la política a nivel internacional, posicionándose como eje transversal en los Convenios vinculantes sobre el Cambio Climático, sobre la Conservación de la Diversidad Biológica y sobre la Declaración de Principios relativos a los

Bosques. También ha estado presente en las principales Conferencias de las Naciones Unidas, que desde diferentes perspectivas inciden en ese concepto. Los compromisos asumidos por los países, constituyen un baluarte esencial para que el enfoque del desarrollo se centre no solo en los aspectos económicos, sino también en los aspectos institucionales, sociales y ambientales. Los gobiernos de todo el mundo han dedicado grandes esfuerzos para impulsar las Agendas 21 a nivel local, entendiendo que la consecución de un DS a nivel global no será posible sin la implementación de estrategias para alcanzar un desarrollo armónico sustentable en la esfera local.

En México, la enorme tarea de planificación de una agenda de sustentabilidad municipal (ADM) involucró la colaboración de los gobiernos federal, estatal, municipal, además de universidades, grupos privados y asociaciones civiles, entre otros. La adopción de esta agenda por los gobiernos municipales ha cobrado un importante papel protagónico. Sin embargo, evaluar el impacto de tales intervenciones en la gestión gubernamental a nivel local va mucho más allá de la capacidad institucional de los organismos responsables.

Aun después de veinticinco años de avances, la A21L carece de atención suficiente en investigación debido a la dificultad de comparar los distintos contextos, modelos y actuaciones que conlleva su implementación en varios países del mundo. Autores como Mehta (1996), Garcia-Sanchez y Prado Lorenzo (2008) y Joas y Grönholm (2004) han construido metodologías para evaluar universalmente la A21L en el contexto global. A ellos se suman la metodología desarrollada por el ICLEI, que constituye un elemento de referencia mundial (ICLEI 2002).

Además de algunas evaluaciones independientes realizadas por organizaciones internacionales no existen estudios empíricos sobre la adopción e implantación de la A21L en un contexto nacional e histórico. Los pocos estudios documentados se refieren a evaluaciones específicas de una ciudad, un municipio o un conjunto de municipios, pero no existen diagnósticos y evaluaciones a escala de país. En este sentido, nuestra investigación brinda una perspectiva pionera de análisis que ofrece conocimiento y lecciones sobre el diseño, adopción, implantación y evaluación del modelo de la ADM en una escala nacional (México) y regional (Tabasco) y en una escala temporal de largo plazo, desde su creación (2004) hasta el 2016, más de una década de transformaciones.

Consideramos que los resultados de nuestra investigación aportan una base de conocimiento en torno a la gestión y los procesos de los gobiernos locales para cumplir los objetivos de la A21L. El análisis da las directrices para la mejora del sistema de monitoreo y evaluación (M&E) en las políticas y acciones del DS en sus cuatro dimensiones. Los resultados generados en esta investigación establecen las bases para el rediseño de las estrategias y mejora de la política pública. El proceso de M&E expuesto en este estudio apoya el diseño de indicadores universales para el contexto global, que puedan guiar una cultura de evaluación y rendición de cuentas en los gobiernos locales, en un marco de sustentabilidad.

1.4 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS DE LA TESIS

Dadas las graves deficiencias en el análisis de la política pública de la planificación del desarrollo sustentable, se necesitan más investigaciones de referencia que nos permita analizar y confrontar la validez e impacto de la ADM como una ruta para fortalecer las capacidades institucionales que propicie el desarrollo armónico y sustentable de los municipios.

Por lo tanto, la *pregunta general* que constituye la columna vertebral del trabajo es: ¿De qué forma la Agenda para el Desarrollo Municipal ha fortalecido las capacidades institucionales de los gobiernos locales y ha contribuido para impulsar el desarrollo sostenible de los municipios?

Esta pregunta general posee cuatro preguntas guía que ayudarán a responderla:

(1). ¿Cuál ha sido el progreso de los municipios a nivel nacional para avanzar hacia la sustentabilidad medido en términos de desempeño de los indicadores de la ADM?

(2). ¿Cómo funciona la política de planificación del desarrollo sustentable en la esfera municipal previo a la adopción de la ADM?

(3). ¿Qué factores institucionales y de gestión favorecen la adopción de la ADM en un municipio en el contexto del DS?

(4). ¿Qué cambios institucionales y cuáles resultados pueden percibirse después de la adopción de la ADM que demuestren que es una agenda municipal para promover el desarrollo sustentable o es una ruta limitada?

Estas cinco preguntas se transforman en los objetivos de la presente investigación. El *objetivo* de la tesis es evaluar la idoneidad de la ADM como un instrumento de planificación estratégica que fortalece las capacidades institucionales de los gobiernos municipales y permite contribuir al DS.

El objetivo general de la tesis se aborda a través de cuatro objetivos específicos:

1.- Hacer un análisis histórico de la adopción y resultados de la Agenda Municipal en México, a través de una revisión de las bases de datos del INAFED.

2.- Desarrollar un diagnóstico municipal en el ámbito institucional, en un escenario previo a la adopción de la Agenda para el Desarrollo Municipal (Evaluación ex ante).

3.- Documentar y analizar el proceso de adopción de la Agenda para el Desarrollo Municipal y su implementación en los municipios propuestos y observar el funcionamiento interno (operación) de las organizaciones públicas municipales (Evaluación de proceso)

4.- Determinar los posibles cambios en el entorno institucional (políticas públicas) y las capacidades institucionales (en términos de modificación de conductas y percepción de los actores), a partir de la implementación de la ADM (Evaluación ex post)

Los objetivos planteados se trataron por separado en cuatro capítulos de esta tesis. La primera pregunta y primer objetivo se responden en el capítulo 4. La segunda pregunta con su segundo objetivo se responde en el capítulo 5. La tercera pregunta, que corresponden al objetivo 3, se responde en el capítulo 6. La cuarta pregunta planteada en forma de objetivo 4 se responde en el capítulo 7. El capítulo 8 contiene una discusión de resultados, las conclusiones generales y las recomendaciones.

1.5 ALCANCE DEL ESTUDIO

Esta investigación se centra en la evaluación de la política pública de planificación del desarrollo sustentable municipal, a través del análisis de su principal instrumento “Agenda

para el Desarrollo Municipal". Para ello se plantearon dos abordajes a fin de alcanzar los objetivos principales antes señalados:

1) Evaluación a escala nacional, a partir del estudio de registros oficiales de desempeño de la ADM, con datos de los municipios de México, en un período de tiempo de una década (2004-2013) y con la base de datos del INAFED.

2) Evaluación a escala regional, a partir del estudio de caso de los gobiernos locales de cinco municipios en el estado de Tabasco, que adoptaron la Agenda para el Desarrollo Municipal y guiaron el proceso durante tres años (2013-2016).

El enfoque considerado en este estudio es la *investigación de corte evaluativo* de políticas y los sistemas de evaluación del desempeño (Patton 2002; Weiss 2008). Este tipo de investigación fue diseñado para evaluar si la instrumentación de este tipo de Agendas locales es adecuada para la gestión municipal, en cuanto a las necesidades de las políticas que impulsan los principios del DS desde la esfera local. El enfoque de la investigación siguió la premisa de que la ADM debía examinarse reconociendo todo el ciclo de la política pública (Método Weiss, 2008) y considerar los factores institucionales, organizacionales y políticos de los gobiernos municipales. Hay evidencia científica de que tales factores tienen un gran impacto en el éxito o fracaso de la planificación del desarrollo municipal sostenible y su resultado final orientado a mejorar las condiciones de vida de las comunidades (García-Sánchez y Prado-Lorenzo, 2008; Llamas Sánchez *et al.,* 2010; Piñar-Álvarez, 2014). La investigación evaluativa regional se dividió en tres etapas con base al ciclo de las políticas públicas y las fases que se investigaron, siguiendo a Weiss (2008):

1) **evaluación *ex ante*** (antes de la adopción de la ADM);

2) **evaluación de proceso** (seguimiento del proceso de adopción de la ADM);

3) **evaluación *ex post*** (después de la adopción de la ADM).

Se seleccionó la ADM para esta investigación porque es el programa con mayor cobertura a nivel nacional (31 estados) basado en las premisas de la A21L y mayor antigüedad en el país, con 14 años de aplicación (2004-2017). Además, existe un conjunto de documentos oficiales de los municipios o evidencias sistemáticas desde el 2004 hasta nuestros días, que estaban disponible en el portal del INAFED.

Asimismo, por la temporalidad de la investigación que coincidió con la adopción de la ADM en Tabasco, fue oportuno analizar *a priori* una política enfocada en la planeación del DS local y acompañar el proceso de adopción e implantación de la ADM en los municipios en sus primeros dos años. En el año 2013 que inició el programa en la entidad federativa de Tabasco y en 2014 cuando los municipios llevaron a cabo su proceso de inscripción ante el INAFED, con relación al programa Agenda para el Desarrollo Municipal.

1.6 ESTRUCTURA DE LA TESIS

El contenido de la tesis se estructura en ocho capítulos que guardan coherencia interna.

Capítulo 1 "Introducción" describe brevemente el contexto de la investigación, proporciona una breve información de antecedentes sobre la Agenda 21 local y se justifica la necesidad de investigación sobre el tema relacionado con la ADM en México, para plantear la situación problemática y justificación de la investigación. Entendidos por qué y para qué de la tesis, se formulan las preguntas de investigación y se presentan lo objetivos, general y específicas.

Capítulo 2 "Desarrollo sustentable y Agenda 21 Local" examina el entramado teórico que ha dado origen al concepto de desarrollo sustentable. Comienza con una revisión histórica de la evolución de las diferentes teorías económicas y las causas que dieron origen a la promulgación de la Agenda 21 con el compromiso político internacional que adquirieron los países firmantes en la Cumbre de la Tierra para implementarla. También revisa los principales temas y enfoques de investigación adoptados para abordar el estudio de la Agenda 21 local y su relación con el desarrollo sustentable. Hallazgos relevantes de la investigación en estudios realizados en México y en otros países se utilizaron para identificar brechas de conocimiento y direccionar la investigación en ese rumbo.

Capítulo 3 "Metodología" explica las formas de abordar el estudio a través de la investigación evaluativa y la perspectiva del sistema de evaluación del desempeño. Se exploran los principales enfoques metodológicos empleados por otros investigadores sobre el tema y se justifica la selección de los enfoques adoptados en esta tesis. También se presentan las preguntas de investigación y los métodos seleccionados para contestarlas. Finaliza describiendo el diseño metodológico de cada sección de la tesis.

Capítulo 4 "Evaluación Nacional de la Agenda para el Desarrollo Municipal" da respuesta al primer objetivo de la tesis. Describe el diseño de la ADM en México como política pública y la estructura de su instrumentación. Contiene un análisis cuantitativo sobre el grado de adopción de la ADM y su cobertura nacional. Muestra el progreso de los municipios hacia el DS a través de los indicadores de desempeño dentro de cada una de las cuatro dimensiones del DS. Explica las correlaciones entre los indicadores en las cuatro dimensiones y presenta un análisis regional que identifica los estados de la República Mexicana con mejores y peores desempeño de los indicadores.

En los capítulos 5, 6 y 7 se aborda la evaluación regional de la "ADM", a través de un estudio de caso que comprende cinco municipios del estado de Tabasco (Cunduacán, Cárdenas, Huimanguillo, Nacajuca y Paraíso).

El capítulo 5 "Institucionalización de la Agenda para el Desarrollo Municipal" da respuesta al segundo objetivo de la tesis. Explica el contexto del estado de Tabasco y los municipios seleccionados, en relación con los aspectos legislativos e institucionales en materia de planificación del desarrollo municipal y sustentable. En este capítulo se realizó una *evaluación ex ante,* a partir de un diagnóstico de capacidades institucionales previo a la adopción de la ADM. Se complementó la información con datos obtenidos del análisis de documentación oficial de los municipios en estudio, principalmente con los planes de desarrollo municipal.

El capítulo 6 "Análisis de la Agenda para el Desarrollo Municipal y los factores que influyen en su adopción" da luz al tercer objetivo de la tesis**.** En este capítulo se realizó una *evaluación de proceso* de la ADM, conjuntado análisis cuantitativo y cualitativo, para revisar el programa en todo su ciclo (Autodiagnóstico, Mejora, Actualización y Verificación). Se analizan los procesos operativos y los factores institucionales y organizativos que influyeron en la adopción e instrumentación del programa.

El capítulo 7 "Evaluación de la sustentabilidad en la gestión pública municipal: un análisis regional en el estado de Tabasco" se orienta a responder el cuarto y último objetivo y a realizar una *evaluación ex post* del programa, para examinar los alcances y limitaciones de la ADM para promover el desarrollo sustentable. También proporciona aportes para la

construcción de un método que evalúe la sustentabilidad en la gestión pública municipal. El capítulo termina con una evaluación de la ADM con relación al DS municipal.

El capítulo 8 "Discusión de resultados, conclusiones y recomendaciones" retoma los resultados y se contrastan con los autores usados al enmarcar teóricamente el estudio. Asimismo, se recapitulan cada una de las preguntas de investigación y trata de recopilar los puntos más sobresalientes derivados de los capítulos anteriores, concluyendo en aspectos de relevancia con enfoque adoptado en la tesis. Las implicaciones de los hallazgos posibilitan hacer varias recomendaciones.

CAPÍTULO 2.

DESARROLLO SUSTENTABLE Y AGENDA 21 LOCAL

Este capítulo se centrará en hacer un repaso sobre las teorías que dan cuerpo al concepto de desarrollo sustentable.

2.1 INTRODUCCIÓN

La última década del siglo XX ha sido testigo de la promulgación de la *Agenda 21*, un histórico Plan de Acción Mundial que ha sido la base fundamental para planificar líneas estratégicas que han impulsado políticas públicas en diversos países del mundo con el fin último de alcanzar el desarrollo sustentable (DS) en un contexto globalizado. La *Agenda 21,* con veinticinco años de vida, ha sido también el pilar indiscutible para evaluar los avances y logros que se han tenido en materia de medio ambiente y desarrollo. Ello ha permitido el ajuste de sus líneas de acción y la elaboración de nuevos documentos como los *Objetivos del Milenio* cuya transformación en los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* ha dado inicio a la actual *Agenda 2030.*

En este contexto, el propósito fundamental de este capítulo es analizar la evolución histórica de la construcción teórica del DS, cuyas raíces tienen su origen en las teorías del desarrollo surgidas en la segunda mitad del siglo XX. El fundamento teórico surge como una especialidad de las ciencias económicas que tendrán su culmen en la propuesta conceptual del paradigma del DS, término acuñado en el Informe Brundtland y promovido a nivel mundial en la Cumbre de la Tierra de 1992 en Río de Janeiro, Brasil. En esta Conferencia Internacional de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo es donde por primera vez se propone medir el progreso de un país no solamente con las variables económicas, sino desde una perspectiva más holística en la que se suman los factores sociales y ambientales de una nación. Se enfatiza también el papel que juegan las autoridades locales para el DS de las ciudades y las comunidades. En este contexto, finalmente se realiza una revisión de las diferentes propuestas y modelos de Agenda 21 alrededor del mundo, como un instrumento del DS a escala local, pero con impacto a escala global.

2.2 TEORÍAS DEL DESARROLLO

Tras la segunda guerra mundial surgieron diversas corrientes de pensamiento económico que trataban de dar respuesta a los graves desafíos económicos, políticos, sociales y culturales que enfrentaban los países que habían quedado devastados. Hasta ese entonces el progreso de un país era medido en términos de crecimiento económico y aumento de la riqueza de una nación, en perfecta sintonía con los postulados de la economía clásica de Adam Smith y David Ricardo (Aguado et al. 2009). Sin embargo, a partir de los años 50´s, una nueva generación de economistas empiezan a estudiar las transformaciones de las estructuras económicas en el desarrollo de un país a mediano y largo plazos (Gutiérrrez 2007). Se formulan nuevas teorías con un enfoque más integral para promover el crecimiento en los niveles de desarrollo de las sociedades.

2.2.1 Teoría de la Modernización

El principal precursor de esta teoría es Rostow (1993) quien propone que la modernización de una sociedad es un proceso que se realiza a través de cinco etapas: 1) sociedad tradicional; 2) transición; 3) impulso inicial; 4) camino hacia la madurez; y 5) alto consumo masivo. Las cinco etapas serían forzosamente necesarias para llegar a un estado de desarrollo económico, sin importar qué condiciones sociales, económicas, políticas, ambientales y culturales prevalecieran en el país. Esta teoría fue muy popular en la década de los 50s y fuertemente criticada en los 60s y 70s. A través de estos postulados teóricos de la modernización se establecía que las sociedades modernas deberían tener un acceso mayor a un alto nivel de vida en los aspectos económicos, sociales y culturales, contar con una infraestructura del primer mundo y tener mayores posibilidades de brindar servicios de salud, educación, deporte y otros con los más altos estándares de calidad (Gutiérrez 2007).

2.2.2 Teoría Estructuralista y Teoría de la Dependencia

La “Teoría económica estructuralista”, reconocida por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) fue formulada por Prebisch (1950) y sentó las bases de un nuevo paradigma en el área económica. Esta teoría negaba que el subdesarrollo era una etapa natural del desarrollo. Por el contrario, afirmaba que el subdesarrollo era resultado de un rezago estructural de la condición de ser un país periférico, bajo la presión que imponen los países

considerados céntricos, en las relaciones comerciales internacionales. Por tanto, se pretendía que para que un país latinoamericano saliera de su estatus de subdesarrollado, era necesario la formulación e implementación de políticas públicas que impulsarían los siguientes puntos: 1) Industrialización para sustituir las importaciones; 2) Papel gubernamental de protección nacional; 3) Demanda interna efectiva; 4) Estímulo al ahorro y la inversión. La importancia de la teoría de la CEPAL radicó principalmente en formular sus postulados a partir de un análisis del contexto latinoamericano, lo que permitió tener una visión adecuada a la realidad de los problemas sociales y económicos de la región; sin embargo, es hasta la década de los 1960s que propiamente surge la Teoría de la Dependencia, con economistas como Cardoso y Dos Santos (Gutiérrez 2007).

2.2.3 Teoría neoliberal

En el contexto latinoamericano la década de 1980´s es considerada como la "Década Perdida", debido a las grandes crisis económicas sufridas por los países de la región. También se atribuye a una parálisis de pensamiento económico que no fue capaz de incubar una teoría económica que permitiera explicar los fenómenos sociales, políticos y culturales que acaecían en las sociedades latinoamericanas, donde la brecha entre ricos y pobres cada vez se ampliaba inexorablemente. En el escenario internacional, la problemática de las crisis económicas da lugar a la instrumentación de políticas neoliberales de estabilización macroeconómica avaladas por el Consenso de Washington, con fundamento principalmente en la Teoría de Milton Friedman (1980) y las corrientes de pensamiento de la Escuela de Chicago. Estas propuestas sostienen que el comercio internacional mediante la globalización es el eje central del desarrollo económico y social de un país. Sin embargo, a finales de la década de 1980s, empiezan a surgir preocupaciones que giran en torno al impacto ambiental negativo acaecido por el uso inmoderado de los recursos naturales para el abastecimiento de los mercados (Informe Brundtland 1987). En México, a raíz de las crisis de la deuda internacional, se hace relevante el resquebrajamiento del modelo de sustitución de importaciones para transitar a un Estado Neoliberal. Las renegociaciones de la deuda externa estuvieron condicionadas a programas que permitieran la apertura de los mercados y la privatización de la economía. Como consecuencia, estos desembolsos cada vez mayores para el pago de la deuda, no le ha permitido a México contar con recursos suficientes para lograr un desarrollo sostenible. La implantación de proyectos como la llamada Reforma del

Estado o la Nueva Gestión Pública, ha significado la venta de empresas y servicios públicos en beneficio de los grupos empresariales privados. Esta estrategia ha fortalecido a los grandes consorcios internacionales para intervenir en las políticas económicas y públicas del país, debilitando las funciones del Estado para regular el crecimiento y desarrollo económico sustentable de México (Hernández 2001).

2.2.4 Teoría del desarrollo humano

Es una de las aportaciones más relevantes en el marco de las teorías alternativas del desarrollo y su máximo exponente es Amrtya Sen (1981). El concepto de desarrollo humano fue definido en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 1991:

> *"El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano……las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente" (PNUD, 1990, p. 34).*

En este mismo contexto surge un importante instrumento de medición del desarrollo, denominado Índice de Desarrollo Humano, en el cual se integra además del indicador económico, los indicadores de salud y educación; convirtiéndose así en una valiosa herramienta para medir el desarrollo de un país mucho más amplio que el Producto Nacional Bruto por sí solo. Sin embargo, este modelo no incluyó los costos ambientales generados por la satisfacción de estas necesidades humanas (Aguado et al. 2009).

Esta corriente de pensamiento económico, cuya tesis central radica en argumentar que el progreso de un país requiere brindar a la población las capacidades que le posibiliten acceder a mejores oportunidades de bienestar social, tiene su principal impulso gracias a las movilizaciones sociales que propugnaban por un desarrollo más justo y equitativo para todas las clases sociales, así como las distintas voces que desde la academia promovían nuevas formas de desarrollo económico que no se centraran en la tesis de la economía clásica.

2.2.5 Paradigma del Desarrollo Sustentable

La reflexión científica centrada en la problemática ambiental y auspiciada por la ONU en la Conferencia de Estocolmo en 1972, ancla sus propuestas con el Informe Brundtland en 1987, documento destacado en donde se integran las preocupaciones de los gobiernos de

diferentes países en relación a “Nuestro Futuro Común”. Este documento señala importantes evidencias de la comunidad científica en torno a la grave contaminación ambiental y a sus consecuencias sobre la humanidad. Es en este informe en donde se acuña el concepto “Desarrollo Sustentable” como un camino para alcanzar niveles de bienestar de las sociedades actuales sin degradar los ecosistemas y la biodiversidad del planeta que se requieren para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras.

Estas demandas y preocupaciones cobran fuerza en la Segunda Conferencia de la ONU sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como la histórica “Cumbre de la Tierra” celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992. De esta Conferencia emanaron importantes compromisos políticos internacionales del más alto nivel, incluido el programa “Agenda 21”. Lo más importante de estos acuerdos es la difusión del concepto de DS a nivel internacional a través de un marco triangular, englobando aspectos sociales, económicos y ambientales. Esta declaración constituye un punto de inflexión para que la comunidad científica manifieste su creciente interés por impulsar el paradigma del DS con una visión multidisciplinaria y holística (Mehta, 1996; Evans 2006).

2.3 AGENDA 21: MARCO INSTITUCIONAL INTERNACIONAL

2.3.1 Principales Cumbres y Conferencias sobre Medio Ambiente y Desarrollo

Las conferencias y cumbres de la Organización de las Naciones Unidas sobre cuestiones del medio ambiente y desarrollo, han marcado un punto de reflexión en la política internacional porque han representado un compromiso de alto nivel que ha permitido impulsar diversas estrategias entre los gobiernos de varios países del mundo. En estas reuniones internacionales en las que participan Jefes de Estado y de Gobierno, las distintas delegaciones de los diversos países intentan llegar a acuerdos globales para crear nuevas estructuras institucionales. Estas Cumbres y Conferencias (Cuadro 1) han logrado establecer y crear compromisos dirigidos a la acción, para alcanzar resultados en el largo plazo. El principal objetivo de estos encuentros internacionales es renovar el compromiso político asumido hace 25 años con el futuro de los ecosistemas y la biodiversidad del planeta, mediante la ejecución de diversos programas que giran en torno al DS. Un ejemplo de tales programas es la Agenda 21 Local (Tema de estudio de esta tesis doctoral).

Cuadro 1.-Principales cumbres y conferencias sobre el Desarrollo Sustentable (DS)

Año	Lugar	Conclusiones
1972	Conferencia de Estocolmo (Estocolmo, Suecia)	Primera vez que a nivel internacional se manifiesta la preocupación por el problema ambiental en el Informe del Club de Roma "Los límites del crecimiento".
1992	Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La Cumbre de la Tierra. (Río de Janeiro, Brasil)	Se establece la Agenda 21 y Agenda 21 Local, con un amplio acuerdo intergubernamental en torno a un plan de acción global a favor del desarrollo sostenible.
2002	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. (Johannesburgo, Sudáfrica)	Se busca fortalecer el compromiso de las naciones para la implementación del Desarrollo Sostenible.
2012	Conferencia de desarrollo sostenible de Naciones Unidas. (Río de Janeiro, Brasil).	Se busca fortalecer los Derechos Ambientales, a través de los llamados "Objetivos de Desarrollo Sostenible", establecidos en torno al cuidado del medio ambiente, el crecimiento económico y la inclusión social.
2015	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Nueva, York, Estados Unidos).	Se establece la hoja de ruta (Agenda 2030) basada en la sostenibilidad del planeta y todos sus habitantes hacia un futuro más comprometido y justo, a través de 17 objetivos de DS.

Fuente: Elaboración propia con información de la ONU (2016)

Una vez expuesta una somera presentación de la trayectoria histórica del entramado teórico que da vida al paradigma del DS, es necesario focalizar la investigación en la Agenda 21 y el marco institucional que los países firmantes en la Cumbre de la Tierra se comprometieron a adoptar en sus gobiernos.

2.3.2 Principios Universales de la Agenda 21

La Agenda 21 se estructura en cuatro secciones repartidas en dimensiones y concretadas en *40 capítulos* (Cuadro 2) en donde se detallan las acciones a emprender por los gobiernos en la esfera del medio ambiente y el desarrollo económico y social. (ONU 1992).

Cuadro 2.-Agenda 21 sobre el Desarrollo Sustentable.

No.	Secciones y Capítulos
	Sección I Dimensiones sociales y económicas
1	Introducción
2	Cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible de los países
3	Lucha contra la Pobreza
4	Evolución de las Modalidades de consumo
5	Dinámica demográfica y sostenibilidad
6	Protección y fomento de la salud humana
7	Fomento del desarrollo sostenible de los recursos humanos
8	Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de las decisiones
	Sección II. Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo
9	Protección de la Atmósfera
10	Enfoque integrado de la planificación y de la ordenación del territorio
11	Lucha contra la Deforestación
12	Ordenación de los ecosistemas frágiles: lucha contra la desertificación y la sequía
13	Ordenación de los ecosistemas frágiles: desarrollo sostenible de las zonas de montaña
14	Fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenible,
15	Conservación de la diversidad biológica,
16	Gestión ecológicamente racional de la biotecnología,
17	Protección de los océanos y mares
18	Protección de la calidad y los suministros de agua dulce
19	Gestión ecológicamente racional de los productos químicos tóxicos
20	Gestión ecológicamente racional de los residuos peligrosos
21	Gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos.
22	Gestión inocua y ecológicamente racional de los desechos radiactivos.
	Sección III. Fortalecimiento del papel de los grupos principales
23	Prefacio
24	Medidas mundiales en favor de la mujer para lograr un DS y equitativo
25	Infancia y juventud en el desarrollo sostenible
26	Reconocimiento del papel de los indígenas
27	Organizaciones no gubernamentales
28	**Autoridades locales en apoyo a la Agenda 21**
29	Fortalecimiento del papel de los trabajadores y sindicatos
30	Fortalecimiento del papel del comercio e industria
31	Comunidad científica y tecnológica
32	Papel de agricultores
	Sección IV Medios de ejecución
33	Recursos y mecanismos de financiamiento
34	Transferencia de tecnología ecológicamente racional
35	Ciencia para el desarrollo sostenible
36	Fomento de la educación, la capacitación y la toma de conciencia
37	**Mecanismos nacionales y cooperación internacional para crear y aumentar la**

	capacidad
38	Arreglos institucionales internacionales
39	Instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales
40	Información para la toma de decisiones

Fuente: Elaboración propia con información de la ONU (2016)

Los temas incluidos en la Agenda 21 han sido el punto de partida para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas nacionales que pretenden impulsar el desarrollo y crecimiento económico de sus países con acciones y actitudes orientadas al cuidado de los recursos naturales y culturales.

2.4 AGENDA 21 LOCAL. ENFOQUES TERRITORIALES Y ABORDAJES TEMÁTICOS

De los 40 capítulos y en la tercera sección de la Agenda 21 se inserta el capítulo 28, que da sustento a la conocida actualmente como Agenda 21 Local (A21L). Este capítulo afirma que las autoridades municipales juegan un papel vital en educar y movilizar a los ciudadanos para promover el DS, dadas las problemáticas económicas, sociales y ambientales que enfrentan las sociedades a nivel local (ONU 1992). A partir de este momento, el International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) ha jugado un papel clave en el diseño y adopción de las Agendas 21 Locales a nivel mundial (ICLEI 2000).

2.4.1 Agenda 21 Local. Progreso de los municipios en contextos territoriales

Un cuarto de siglo ha transcurrido desde la promulgación de la Agenda 21 Local y, sin embargo, su implementación en numerosos países de los cinco continentes ha hecho evidente que el impulso de las autoridades locales para transitar a prácticas sociales, económicas y ambientales sostenibles es insuficiente (ONU 2012). Por otra parte, la visión del programa ha generado una serie de innovaciones en las políticas municipales, principalmente en materia ambiental. Estas transformaciones incluyen cambios en las agendas de gobiernos locales, desde los aspectos puramente ambientales hasta los procesos de gobernanza ambiental.

A nivel internacional se reconoce el impulso que se le ha dado a la A21L por parte de algunos gobiernos nacionales, regionales y municipales. Estos muestran que ha sido implementada bajo distintos enfoques: unos orientados a la mejora ambiental y otros a la realización de planes más integrales de sostenibilidad (Braun 2008; Roberts y Diederichs 2002). Asimismo,

para la implementación de la A21L, los gobiernos de los países se fundamentan en la metodología y en los objetivos propuestos por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992.

2.4.1.1 Avances en Europa

Europa fue la región donde se establecieron los primeros compromisos nacionales para la elaboración e implementación de Agendas locales. Autores como Peris *et al.* (2013) son claros y contundentes a la hora de defender la importancia de la A21L en Europa. Las experiencias y lecciones son variadas, sin embargo, todos los estudios realizados en países europeos coinciden en resaltar la participación ciudadana a nivel local como un factor esencial para el éxito de los procesos.

Carter y Darlow (1997) hacen un recorrido histórico acerca de la participación pública en procesos de planificación antes de la Cumbre de la Tierra en 1992. Estos autores realizaron una comparación de esas actuaciones con los procesos participativos actuales generados a partir de la implantación y desarrollo de diferentes A21L en el *Reino Unido.* En el mismo contexto, es relevante mencionar el trabajo de Wild y Marshall (1999), que examina las diferentes formas en que los principios de la A21L fueron aplicados en tres municipios en el Reino Unido. La investigación reveló una variedad de métodos participativos y técnicas que fueron empleadas en varias escalas. En los procesos analizados los autores hacen especial énfasis en la necesidad de formar a las autoridades locales que trabajan en el desarrollo de A21L.

Asimismo, en relación con los sistemas de indicadores en la A21L, existen varias experiencias documentadas en países europeos. Por ejemplo, en *Italia* se elaboró un estudio en 45 municipios de la Provincia Reggio Emilia para describir principalmente las condiciones ambientales, aunque se incluyeron indicadores económicos, sociales e institucionales, pero en menor proporción (Ferrarini et al. 2001). En *Escocia* se realizó un pilotaje de indicadores, clasificados en cuatro temas principales: Necesidades básicas, salud, crimen y contaminación (Jackson y Roberts 1997). En *Irlanda* se elaboró un sistema de 76 indicadores clasificados en dos dimensiones: Medio ambiente y Socioeconómica (Kelly y Moles 2000). En el *Reino Unido* se aplicó un conjunto de indicadores con una puntuación anual y se comparó con una línea base, para medir las tendencias y patrones del DS utilizando la metodología del semáforo

(McMahon 2002). Estos ejemplos demuestran las diferentes propuestas metodológicas internacionales existentes para hacer operativos los lineamientos de las AL21 y poder medir su desempeño en escalas espaciales y temporales.

En relación a los progresos en la implementación de Agendas locales en Europa, *Suecia* es de los países pioneros en la adopción y desarrollo de A21L. En 1995 Suecia inició una estrategia que impulsó que el 100% de sus municipios elaboraran e implementaran sus A21L (Adolfsson 2002). Reino Unido es otro país pionero que adoptó la A21L a partir del año 1999 (Aguado et al. 2007), y con gran cobertura nacional, ya que para el año de 2000 ya tenían el 90% de sus municipios (ICLEI 2002). España se sumó posteriormente al llamado de la ONU, quizás por la ausencia de políticas de DS a nivel municipal hasta antes del 2002. Fue a partir de la elaboración de la Estrategia Española de DS en ese año cuando creció el interés por el desarrollo de las AL21 (Aguado et al*.,* 2007). En 2003 había 609 municipios con A21L, un 7.6% de los municipios del país (Echebarria et al. 2004).

2.4.1.2 Avances en Asia, Australia y África

Japón inició el proceso del DS en los gobiernos locales a partir de la creación de un Comité Directivo. Sin embargo, en 1999 solamente un 13% de los gobiernos locales tenía elaborado un plan de A21L (Barret y Usui 2002). Asimismo, Rahardjo (2000) describe la preparación del Plan de Acción titulado Agenda Ambiental de Semarang (Indonesia) al tiempo que expone cuáles son las principales limitaciones a las que tiene que hacer frente todo proceso de elaboración de Planes de Acción Ambiental desde un enfoque participativo; deja patente la excesiva burocracia a la que se enfrenta este tipo de planes en Indonesia y la falta de capacitación existente en lo relativo al desarrollo sostenible, además sugiere la necesidad de educar y formar a los agentes involucrados en el proceso, no sólo al gobierno local, sino también a la sociedad y al sector privado.

Aunque la mayoría de las investigaciones en Asia se refieren a avances de la A21L en términos de adopción y desempeño, sin aportaciones referentes a avances a nivel país con indicadores a nivel macro, como resultado de la aplicación de las agendas locales, en China se realizó un estudio en el cual se exponen los destacados logros que ha tenido ese país a partir de que en 1994, el gobierno chino emitió la *Agenda China 21*, la primera a nivel estatal en el mundo y la cual fue tomada como un documento programático a medio y largo plazo

para el desarrollo de la economía y la sociedad de China, con una estrategia ambiental. El gobierno chino llevó a cabo una estrategia de desarrollo sostenible, basada en las condiciones nacionales y combinando el despliegue estratégico de arriba hacia abajo, con la creación activa de abajo a arriba para dar forma a las acciones de desarrollo sostenible.

Este modelo refleja la gran atención prestada por el gobierno chino al desarrollo sostenible. Desde la CNUMAD en 1992, han realizado un gran trabajo de difusión, capacitación, investigación y desarrollo de la ciencia y la tecnología, así como la formulación de leyes y reglamentos; por tanto, se elevó la capacidad de integrar el desarrollo sostenible en planes y programas de todos los departamentos y organizaciones locales, y se promovió la conciencia pública del desarrollo sostenible y la capacidad de participación. En los planes nacionales de ciencia y tecnología, China ha aumentado continuamente la inversión tecnológica en exploración, desarrollo y utilización de recursos, control de la contaminación ambiental, mejora del entorno de asentamientos humanos, tratamiento del cambio climático y otros aspectos. El gobierno chino también ha elaborado y revisado sucesivamente una serie de leyes y legislaciones relativas al desarrollo sostenible (Risheng 2012).

Australia también fue un país pionero en 1996, aunque la adopción de las A21L no fue tan rápida, debido a la falta de recursos humanos y financieros. Además de que el objetivo de privatizar los servicios que otorgan las autoridades locales condujo a una atomización de la toma de decisiones del gobierno local y no a la visión holística e integrada implícita en el modelo A21L (Mercer y Jotkowitz 2000).

Se suma África con importantes investigaciones como la realizada por Roberts (2002) en Sudáfrica, quien describe cuatro fases del proceso de A21L de Durban cuyo objetivo principal fue el desarrollo de un sistema de gestión medioambiental, concluyendo que los programas de A21L deben ser priorizados dentro de los procesos de planificación de los gobiernos locales para lo que se deben establecer los adecuados medios financieros desde el principio.

En Senegal, el equipo de investigadores Gaye, Diouf y Keller (2001) revelan la importancia que los procesos de consulta tienen para el establecimiento de las A21L en el caso de Rufisque. Los autores puntualizan que la creación de nuevas relaciones entre gobiernos municipales, organizaciones comunitarias y el sector privado, a raíz de la Agenda, ha favorecido el desarrollo local sustentable.

2.4.1.3 Enfoques en América.

A nivel de América Latina, importantes estudios son referentes con respecto a la participación ciudadana en los procesos de A21L. La investigación de Foronda (1998) describe las iniciativas para defender el medio ambiente y reducir la contaminación, a través del desarrollo de una A21L para Chimbote, Perú. Muestra el liderazgo efectivo asumido por una asociación que agrupa a 42 instituciones (Sociedad Civil, Universidades e Instituciones gubernamentales) para el establecimiento de la A21L. La autora concluye que, para el éxito de este tipo de proyectos, se hace necesaria la participación pública, la formación de expertos locales y, definitivamente, la claridad en el establecimiento de los objetivos de los planes de acción en el ámbito de la sustentabilidad.

Por otra parte, el estudio de Miranda (2004) marca un punto de inflexión en Perú. El trabajo llevado a cabo por el Foro "Ciudades para la Vida", con la participación de gobiernos locales, sociedad civil, universidades y sector privado, para el desarrollo de A21L en ciudades del Perú, muestra la importancia de la participación para el desarrollo local sustentable, desde el diagnóstico hasta la planeación estratégica.

En Colombia, en el marco de la A21L, se construyeron diez indicadores clasificados en las dimensiones social, económica y ambiental. En su implementación encontraron dificultades para cubrir todo el territorio en el procesamiento, verificación y análisis de los datos correspondientes. Por ello sugirieron la implementación de observatorios urbanos para disminuir los costos de los recursos humanos y materiales requeridos para llevar a cabo el monitoreo y evaluación (Velásquez 2001). Pocos países han implementado Agendas locales en este continente. Canadá ha elaborado estudios comparativos con Europa en relación a los planes de desarrollo ambiental, y proponiendo que estas agendas deben establecerse con una visión a largo plazo para que sus resultados e impactos puedan ser más contundentes a nivel nacional e internacional (Devuyst y Hens 2000). Estados Unidos no se ha sumado a estos esfuerzos de la Agenda Local 21 (Aguado et al. 2007).

2.4.2 Agenda 21 Local. Principales abordajes temáticos para la elaboración de indicadores

Para este apartado se realizó una investigación exhaustiva sobre los artículos científicos relacionados con el tema de la Agenda 21 Local, clasificados de acuerdo al enfoque de

estudio. Cada uno de ellos ha aportado elementos de discusión e indicadores según las necesidades del territorio (1996-2014). Esta revisión sistemática de la literatura sobre los procesos de la A21L en todo el mundo, analiza cinco temáticas principales: 1) Problemáticas medioambientales, 2) Construcción de sistemas de indicadores para medir el DS, 3) Redes de políticas públicas para impulsar la adopción y desarrollo de las Agendas, 4) Gobernanza desde dos perspectivas, a favor y en contra de la participación ciudadana en todo proceso de elaboración de las Agendas 5) Evaluación del desempeño institucional. Abordajes distintos, pero anclando un enfoque holístico del DS. En la promulgación internacional de A21L, muchos países lo visualizaron inicialmente como planes ambientales y durante el recorrido de los años estas Agendas han ido construyendo enfoques más integradores incluyendo dimensiones sociales, económicas e institucionales.

2.4.2.1 Aportes desde problemáticas ambientales en los municipios

Al final de la década de los 90´s y a principios del milenio, los primeros estudios realizados en torno a la AL21 se enfocaron principalmente en aspectos ambientales (Ver cuadro 3). Esto sucedió porque que los gobiernos municipales implementaron inicialmente sus Agendas locales como planes de acción ambiental, con indicadores sobresalientes en esta dimensión y dejando de lado los aspectos económicos y sociales. Esto podría deberse a que los líderes de las A21L eran principalmente funcionarios de las direcciones responsables del medio ambiente.

Cuadro 3.-Estudios de la A21L que tienen como eje central temas ambientales.

Autor	Lugar y Año	Principales aportaciones
Bell y Evans	Reino Unido 1998	Los autores hacen un estudio con dos proyectos: Programa Nacional del Bosque y la Agenda 21 Local, y concluyen que cuando dos proyectos que tienen un objetivo común como es el DS, no se desarrollan con la misma visión, se generan dificultades para lograr la compatibilidad y el éxito de los mismos.
Sharp	Inglaterra y Canadá 1998	Se extraen lecciones de las estrategias como las auditorías ambientales y se pretenden utilizar los informes sobre el estado del medio ambiente para preparar los planes de Agenda Local 21.
Hordijk	Perú 1999	Se analizan las medidas adoptadas para garantizar una verdadera participación de la comunidad y evitar la imposición de soluciones impulsadas por profesionales, para la solución de la problemática ambiental.
Roberts	Reino Unido 2000	El estudio hace referencia a la ciudad de Leicester y todo el proceso que llevó a cabo para adoptar la A21L. Expone la importancia que juegan todos los actores involucrados en las agendas 21 para alcanzar el éxito. Y explica cómo Leicester obtuvo el premio de ciudad ambiental.
Adolfsson	Suecia 2002	Es un estudio de caso de cuatro municipios de Suecia. Se describe el proceso de desarrollo de las agendas y se exponen algunos factores impulsores y obstaculizadores de la adopción exitosa de las agendas.
Braun	Brasil 2008	El autor expone que utilizar los resultados de las evaluaciones de impacto ambiental serían sumamente importantes para cualquier intención de desarrollar agendas locales.

Fuente: Elaboración propia, según los autores citados (2017)

2.4.2.2 Aportes desde la elaboración de un sistema de indicadores

Otras aportaciones se centraron en el análisis de un sistema de indicadores de la A21L (Cuadro 4), destacando que su utilización puede fomentar un enfoque multidisciplinario y holístico para la evaluación de la sustentabilidad (Diamantini y Zanon 2000). En este tema, existen varias propuestas de sistemas de indicadores que podrían apoyar la evaluación de las A21L (Ferrarini et al. 2001; Mcmahon 2002). A su vez, se recomienda una amplia y sistemática participación de los diferentes grupos sociales durante el proceso de construcción del sistema de indicadores (Valentin y Spangenberg 2000).

Cuadro 4.-Estudios de la A21L con temas relativos a los sistemas de indicadores.

Autor	Lugar y Año	Principales aportaciones
Jackson y Roberts	Escocia 1996	Los resultados de los indicadores se clasificaron en tres categorías 1) Indicadores sustentables 2) Indicadores hacia la sustentabilidad 3) Indicadores sin tendencia.
Diamantini y Zanon	Italia 2000	Realizan el análisis de un sistema de indicadores de la AL21 en una región de Italia, destacando que se requiere un enfoque multidisciplinario para la evaluación de la sustentabilidad y para alcanzar el éxito en el DS.
Devuyst y Hens	Canadá y Bélgica 2000	Realizan un estudio comparativo entre municipios de Canadá y Bélgica. Concluyen que todo programa de A21L debe construir un sistema de indicadores que le permita medir el progreso de sus localidades.
Valentin y Spangenberg	Alemania 2000	Los indicadores de la AL21 deben construirse considerando el contexto y las particularidades de cada comunidad. Realizan un estudio de caso en una ciudad de Alemania.
Ferrarini et al.	Italia 2001	Describen principalmente condiciones ambientales de una región de Italia, aunque se incluyeron indicadores económicos, sociales e institucionales. Elabora un ranking de la sustentabilidad.
McMahon	Reino Unido 2002	Elabora un estudio de evaluación de la sostenibilidad, incluyendo indicadores que apoyan la medición del desempeño y el progreso de las comunidades. Recalca la importancia de contar con una línea base al inicio de toda A21L.
Spangenberg	Estados Unidos 2002	Indicadores relativos a la capacidad institucional están aún poco desarrollados y, en caso de ser incluidos, el peso de las variables es menor comparado con las variables ambientales y socioeconómicas

Fuente: Elaboración propia según los autores citados (2017)

2.4.2.3 Aportes desde la elaboración de un sistema de redes

En la búsqueda de un desarrollo local sostenible, la creación de redes puede ayudar a las autoridades locales a ahorrar recursos y compartir conocimientos y mejores prácticas. En ese sentido, a mediados de la década pasada, surge un tema de gran interés para los investigadores, referido a la interconexión y la integración de la A21L (Cuadro 5) en redes más amplias para impulsar el desarrollo sostenible (Gadsden 2004; Barrutia et al. 2007; Echebarría et al. 2009). Algunos autores señalan que la creación de redes internacionales se ha puesto como una prioridad en las agendas del desarrollo sostenible (Joas y Grönholm 2004).

Cuadro 5.-Estudios de la A21L enfocados en el tema de redes de políticas.

Autor	Lugar y año	Principales aportaciones
Gadsden	México 2004	Considera a la Agenda como un instrumento de descentralización, en donde se requiere un trabajo integrado por los tres niveles de gobierno, local, estatal y federal para alcanzar logros importantes en materia de sustentabilidad y desarrollo municipal.
Barrutia et. al	España 2007	Aunque la investigación sobre redes de políticas ha producido resultados útiles, todavía no se tiene una teoría plausible y consensuada de redes de políticas. Aunque la implementación de AL21 ha sido estudiada anteriormente, la evidencia sobre la creación de redes a nivel regional es escasa. Otras regiones de los países en desarrollo podrían utilizar este enfoque para lograr redes políticas exitosas.
Echebarria et al.	España 2009	Proponen un modelo considerando un marco de referencia de las agendas locales y concluyen que las redes de políticas contribuyen a lograr una mayor diseminación exitosa de las agendas 21.
Joas and Grönholm	Suecia, Reino Unido, Italia y España, entre otros, 2004	Consideran a la Agenda local como un instrumento típico para la gobernanza extensiva. Se trata principalmente de una herramienta voluntaria de política bajo el prisma de la sustentabilidad con el objetivo de activar el gobierno local existente y otras organizaciones locales También tiene como objetivo crear nuevas estructuras de gobierno entre actores políticos y no políticos.

Fuente: Elaboración propia según los autores citados (2017)

2.4.2.4 Aportes de los municipios desde el impulso de la gobernanza

El tema de la gobernanza es un enfoque de la A21L que ha propiciado el interés de los investigadores y ha permanecido través de todos los años. En este campo sobresalen dos enfoques sobre el tema de la gobernanza que analizan las ventajas y desventajas de los procedimientos participativos para alcanzar el DS (Cuadro 6). El primer enfoque sostiene que la gobernanza es indispensable para contribuir a la calidad de vida de los ciudadanos (Foronda 1998; Adolfsson 2000; Miranda 2004). El segundo enfoque refuta esta idea y demuestra que los costos son altos en comparación con el limitado beneficio generado para el DS local (Carter y Darlow 1997; Geissel 2009; Steiner y Tinggaard 2013).

Cuadro 6.-Estudios de la A21L con énfasis en temas de gobernanza.

Autor	Lugar y Año	Principales aportaciones
Carter y Darlow	Reino Unido 1997	Exponen que los coordinadores de las A21L deberían ser más proactivos en la implantación de las agendas. Los coordinadores deben involucrar a la alta dirección de las empresas. Concluyen que la agenda 21 local es un verdadero programa de planificación estratégica, pero se requiere la participación ciudadana para el éxito del DS.
Foronda	Perú 1998	Se documenta un proyecto que hizo frente a la grave contaminación ambiental en una ciudad de Perú. Expone que el éxito del proyecto se debe a la vinculación de muchos actores participantes (Universidades, gobiernos, asociaciones no gubernamentales, etc.). Concluye que en estos proyectos multidisciplinarios se requiere liderazgo del coordinador, capacitación de expertos locales, y la participación ciudadana.
Adolfsson	Suecia 2000	Se describe el proceso de un proyecto ambiental desarrollado en un municipio de Suecia, en el marco de la A21L. Se concluye que para el éxito de este tipo de agendas se requiere una participación activa de los actores involucrados. Es importante que los grupos de trabajo no sean muy grandes y realizar un proceso de seguimiento y retroalimentación.
Miranda y Hordijk	Perú 2004	Los factores de éxito más importantes que se han dado para el éxito en las agendas son: el liderazgo y la concertación entre los actores que trabajen conjuntamente para elaborar una visión de futuro compartida.
Geissel	Alemania 2009	Las conclusiones sobre la Agenda 21 local demuestran que esta forma de gobernanza participativa puede mejorar las capacidades cívicas y el capital social, pero es apenas eficaz para alcanzar el objetivo de hacer cumplir el DS
Steiner y Tinggaard	Varios países 2013	Concluyen que la participación local no es siempre óptima para una acción sostenible. Los costos de la creación de consenso en la Agenda Local 21 son superiores a sus beneficios.

Fuente: Elaboración propia según los autores citados (2017)

2.4.2.5 Aportes de los municipios desde la evaluación del desempeño

La A21L también se ha conceptualizado como un instrumento para la evaluación del desempeño (Cuadro 7) de la administración pública municipal, en estudios de caso en México. Se han elaborado distintas propuestas metodológicas para la construcción de

índices que permitan evaluar el desempeño municipal, aunque su contribución ha sido insuficiente para medir el impacto sobre el DS a nivel municipal.

Cuadro 7.-Estudios de la A21L con enfoque a la evaluación de desempeño municipal.

Autor	Lugar y año	Principales aportaciones
Martínez et al.	México 2008	Elaboración de un índice del desempeño municipal considerando cuatro indicadores básicos de la Agenda: dimensión institucional, dimensión social, dimensión económica y dimensión ambiental.
Pérez y Arenas	México 2012	Elaboración de un índice de la Agenda en 36 municipios del Estado de México; los resultados se compararon con el índice de desarrollo humano, concluyendo que no se relacionan significativamente.
Olivera y Cano	México 2012	El estudio considera que la gestión en los municipios de México requiere de mejores esquemas de evaluación del desempeño. Analiza el proceso de la Agenda como un valioso instrumento para la evaluación del desempeño municipal, ya que permite medir el grado de compromiso del gobierno con sus sociedades.
Pineda	México 2014	Reconoce a la Agenda como una guía para la elaboración de planes de desarrollo municipal, considerando de suma importancia la coordinación intergubernamental para alcanzar los objetivos de la ADM.
Piñar-Álvarez	México 2014	Concluye que la Agenda es una valiosa herramienta administrativa con una batería de indicadores de gestión y desempeño para medir las fortalezas y debilidades de la gestión pública municipal, fortaleciendo el diseño de políticas públicas locales.

Fuente: Elaboración propia según los autores citados (2017)

Todos esos trabajos con diferenciación territorial y aportes temáticos valiosos a nivel internacional han ido dando elementos para la construcción de indicadores que permitan realizar una evaluación ex ante, de proceso y ex post.

2.5 SISTEMA DE INDICADORES DE LAS A21L

Estudios sobre el proceso de generación y aplicación de los sistemas de evaluación de las A21L en el mundo, señalan que los indicadores son herramientas que apoyan la medición del desempeño y el progreso de las comunidades de una manera menos burocrática y más significativa para los ciudadanos (McMahon 2002). Estos indicadores deben construirse considerando el contexto y las particularidades de cada país y comunidad (Valentin y Spangenberg 2000).

2.5.1 Sistemas de indicadores de primera, segunda y tercera generación

Sotelo et al. (2012) propusieron una tipología de indicadores del DS desde una perspectiva diacrónica, que clasifica los sistemas de indicadores de primera, segunda y tercera generación.

1.-Los sistemas de indicadores de primera generación se originaron en la década de los 1980, a partir de las publicaciones recogidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se caracterizaron por ser exclusivamente ambientales. Los marcos metodológicos más utilizados fueron el de Presión-Estado-Respuesta (PER) de la OCDE y el de Fuerza Motriz-Presión-Estado-Impacto-Respuesta (FPEIR) de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA).

2.-Los sistemas de indicadores segunda generación empezaron a ser elaborados en la década de 1990, liderados por la Comisión de DS de la ONU, con un enfoque multidimensional e incorporando cuatro dimensiones: económica, social, ambiental e institucional. En 1996, la primera versión del proyecto incluyó 134 indicadores de medición del DS, que posteriormente en el año 2001 disminuyó a 62 indicadores, con una reducción significativa de los indicadores institucionales (Spangenberg 2002). A raíz de estas iniciativas, los países que adoptaron sus A21L elaboraron sistemas de indicadores desde su propio contexto.

3.-Los sistemas de indicadores de tercera generación retoman las iniciativas planteadas por la Unión Europea, a través del Grupo de Trabajo sobre Indicadores de DS y la experiencia de España en el Observatorio de la Sostenibilidad (Sotelo et al. 2012).

En resumen, han transcurrido veinticinco años desde que se inició el debate en torno al DS en las esferas locales. En diversos países con distintas temáticas y a lo largo de tres generaciones, la mayoría de los sistemas de indicadores se centraron principalmente en las dimensiones socioeconómicas y ambientales. Los indicadores relativos a la capacidad institucional para la gestión pública están aún poco desarrollados y, en caso de ser incluidos, el peso de las variables es menor, comparado con el tradicional triangulo de la sustentabilidad: social, económico y ambiental.

2.5.2 Dimensión prioritaria: Capacidades institucionales para la gestión pública municipal

Diversos estudios han reconocido la importancia de las capacidades institucionales para impulsar el DS local (Cabrero-Mendoza 2004; PNUD 2009; Durán y Lalaguna 2012). En este contexto, en la Cumbre Río + 20 se reconoció el papel importante de las autoridades locales en la adopción de las Agendas 21 locales. Sin embargo, se reconocen desafíos de los gobiernos locales en los temas de finanzas y deuda, tecnología e innovación, fomento de capacidades y rendición de cuentas (ONU 2012). En este sentido, México es uno de los países pioneros que incluye la dimensión institucional de su sistema de indicadores de ADM. El fortalecimiento institucional es necesario si se quiere avanzar hacia el progreso de una sociedad sustentable.

2.6 EXPERIENCIA EN MÉXICO: UNA AGENDA PARA LA SUSTENTABILIDAD MUNICIPAL.

En México, ha sido necesario que la operacionalización de las políticas de DS se anclen en la esfera municipal, con un contexto regional (Herrera 1995) y a la vez nacional. Por tanto, la ADM y su conjunto de indicadores han sido utilizados para impulsar un sistema de evaluación de la gestión y desempeño que revisa el quehacer de los municipios de forma anual. Este sistema de evaluación incluye cuatro etapas de implementación que se cumplen en un ciclo anual (SEGOB-INAFED 2017):

1. Auto diagnóstico, cuyo objetivo es que la autoridad municipal, de manera voluntaria, identifique la situación que presenta el municipio en cada uno de los indicadores de la Agenda. El autodiagnóstico es realizado directamente por las autoridades municipales, considerando las condiciones reales del municipio y las acciones de la administración pública municipal

2. Atención de áreas de oportunidad. Esta etapa representa la instrumentación de acciones por parte del gobierno municipal para atender las áreas de oportunidad (indicadores en rojo y amarillo), identificadas al aplicar la guía de autodiagnóstico, y que impulsa la elaboración de un plan de mejora para alcanzar las metas establecidas.

3. Verificación. Esta etapa se realiza a través de las instituciones de educación superior que participan como instancias verificadoras de la Agenda. Su labor consiste en revisar las evidencias presentadas por los responsables municipales, en relación a la documentación correspondiente a cada uno de los indicadores del conjunto de dimensiones de la ADM.

4. Emisión de certificados. El dictamen de la instancia verificadora envía su dictamen a la SEGOB-INAFED, quienes emiten los certificados para aquellos municipios que acreditan la condición mínima de su función constitucional desde una perspectiva orientada al logro del DS (se les otorgan certificados "verdes") en los indicadores de la Agenda. En caso de que el municipio acredite el total de los indicadores, se hace acreedor al "Premio Nacional al Desarrollo Municipal".

2.7 EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

2.7.1 Investigación evaluativa de políticas públicas

Las ciencias políticas se consideran como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas; a la vez se encargan de obtener, seleccionar datos y elaborar interpretaciones para los problemas de políticas en un período determinado. Las ciencias políticas establecen un conjunto de principios que incluyen el uso de métodos múltiples, que pueden ser útiles en la resolución práctica de problemas (Subirats et al. 2012; Vallés y Martí 2016).

Weiss (2008) afirma que el fin de todo estudio y análisis de política es la evaluación que genera información relevante con el fin de mejorar la acción pública del gobierno. La evaluación es un balance final que debe dar cuenta de la acumulación de efectos y logros de una política pública, proyecto o programa (Patton 2002). Salazar (2009), señala que las políticas públicas son elaboradas, implementadas e impuestas en forma autoritaria por las instituciones gubernamentales e indudablemente la relación entre políticas públicas e instituciones gubernamentales es muy estrecha. El mismo autor afirma que no se ha

otorgado mucha atención académica a los vínculos que existen entre las instituciones gubernamentales y el contenido de las políticas públicas. Los estudios institucionales describen usualmente, instituciones gubernamentales específicas sin detenerse en analizar el impacto que las características institucionales tienen en los resultados de las políticas públicas.

Por otra parte, los procesos de evaluación de políticas y programas no se han institucionalizado en los municipios mexicanos y en la actualidad se conciben como un reto de la gestión, por la necesidad de promover y documentar los resultados e impactos de las políticas locales municipales. Para ello, se requiere entonces nuevas investigaciones que aporten conocimientos, a partir de evaluaciones realizadas en los municipios de México.

2.7.2 Evaluación del Desempeño

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es un:

> *"Modelo de gestión que establece las directrices para que el gobierno federal evalúe sus programas, políticas y el desempeño de las instituciones: además, define a las estructuras de gobierno que llevarán a cabo este proceso modernizador. Uno de los aspectos primordiales de este proceso de modernización administrativa en México es la obligación para que los tres órdenes de gobierno evalúen su administración con base en resultados" (Villalobos 2010:24).*

En México, la legislación federal plantea la obligación de evaluar el desempeño de organismos públicos y se mide a través indicadores que faciliten la evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño institucional. En este sentido, se requiere que en las organizaciones públicas exista el conocimiento y la voluntad gubernamental por introducir una política pública desde una perspectiva estratégica y competitiva, que incluya la congruencia entre los indicadores y un sistema integral de evaluación (Arellano *et al.,* 2012). Existe el gran reto de los gobiernos municipales de que su gestión administrativa esté inmersa en una cultura organizacional dirigida por actores políticos con liderazgos enfocados en la generación de resultados y para ello se requiere el impulso de una serie de reformas

jurídicas que institucionalicen la gestión para resultados y la evaluación del desempeño gubernamental a nivel local (Ramos y Sosa, 2012).

Por su parte, Ospina (1993, 2001) afirma que un sistema de evaluación de la gestión pública supone un diseño institucional que produzca los incentivos necesarios para que sus usuarios vean la necesidad de acceder a la información de los tres niveles de la administración pública y de establecer conexiones entre éstos, creándose así una coherencia en las prácticas de los distintos niveles. Si el esfuerzo de evaluación se limita a generar indicadores de gestión, es posible hablar de un sistema de medición de la gestión que genera aprendizajes para mejorar las prácticas administrativas, mas no necesariamente para mejorar el desempeño y la calidad de las políticas públicas. Mejía (2005) puntualiza que la creación de sistemas de evaluación de la gestión pública es un componente crítico dentro de las propuestas de reforma del sector público y menciona que uno de los problemas más comunes que enfrentan muchas administraciones públicas, es la ausencia de un método eficaz y sistemático para medir el rendimiento de su gestión y evaluar sus resultados en los países desarrollados. En este sentido, se han realizado investigaciones que tratan de relacionar en qué medida las capacidades institucionales de los gobiernos municipales determinan su desempeño en distintos ámbitos de la gestión pública desde la perspectiva de la sustentabilidad (Cabrero-Mendoza 2004; Piñar-Álvarez 2014). Existe también una corriente de estudios que ha propuesto la construcción de diversos índices con el objetivo de evaluar el desempeño gubernamental a nivel local (Martínez et al., 2008, Carrera-Hernández et al., 2010; Pérez y Arenas 2012). Sin embargo, hasta ahora no se han realizado investigaciones rigurosas sobre la política pública de la ADM, como instrumento que permita la evaluación del desempeño gubernamental.

2.8 LAGUNAS DE CONOCIMIENTO SOBRE LA A21L

En el contexto internacional hay avances de los gobiernos para evaluar el progreso de las comunidades hacia el DS, pero aún se requiere la elaboración de metodologías e indicadores estandarizados que permitan clasificar y comparar a los municipios de acuerdo a su grado de avance y desempeño con el DS. Estudios como los de Llamas-Sánchez et al. (2010); Peris et al. (2013) y Piñar-Álvarez (2014) recomiendan la priorización y evaluación de los procesos de las agendas municipales de todos los países firmantes de la Agenda 21. Estas evaluaciones

podrían aportar información comparativa muy valiosa sobre los procesos de implementación de las A21L, documentar experiencias y compartir lecciones aprendidas y directrices universales para todos los países (Ferrarini et al. 2001; Portney 2002; Hara et al. 2009; Risheng 2012; Kveton et al. 2014).

Aun después de 25 años de avances, la A21L carece de atención suficiente en investigación debido a la dificultad de comparar los distintos contextos, modelos y actuaciones que conlleva su implementación en varios países del mundo. Autores como Mehta (1996), Garcia-Sanchez y Prado Lorenzo (2008), así como Joas y Grönholm (2004) han construido metodologías para evaluar universalmente la A21L en el contexto global. A ellos se suman la metodología desarrollada por el ICLEI, que constituye un elemento de referencia mundial (ICLEI 2002). Además de algunas evaluaciones independientes realizadas por organizaciones internacionales, no existen estudios empíricos sobre la adopción e implementación de la A21L en un contexto nacional e histórico. Los pocos estudios documentados se refieren a evaluaciones específicas de una ciudad, un municipio o un conjunto de municipios, pero no existen diagnósticos y evaluaciones a escala de país.

2.9 CONCLUSIONES

En este capítulo se presentó una revisión de la información del contexto y los antecedentes en los que se instituye la agenda 21 local como un instrumento de planificación para impulsar el DS municipal a partir de mejorar las capacidades institucionales de los gobiernos locales. Las primeras secciones explicaron las teorías del desarrollo que dieron origen al paradigma del DS. Las secciones posteriores abordaron las principales experiencias y metodologías de las A21L que se implementaron en diversas partes del mundo hasta aterrizar en la política pública desarrollada por el gobierno mexicano para promover la planificación y la gestión gubernamental de los municipios, con la intención de impulsar el desarrollo sostenible desde las esferas locales. Una revisión de los enfoques actuales de la investigación pertinente permitió identificar las lagunas de conocimiento en el tema, algunas de las cuales se abordarán en esta tesis.

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA

3.1 INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este capítulo es describir cómo se abordaron las preguntas de investigación y puntualizar el marco metodológico que se aplicó para responderlas. El capítulo contiene una descripción general del diseño de la investigación, el cual es abordado con un enfoque mixto, que implicó un proceso de recolección y análisis de datos cuantitativos y cualitativos. El estudio es de tipo exploratorio descriptivo, se utilizó el método Weiss y las técnicas e instrumentos de investigación fueron entrevista, encuesta y grupo focal. Una descripción más detallada de los enfoques, métodos, procedimientos y herramientas se presenta en secciones separadas, al comienzo de cada uno de los capítulos de los resultados (4, 5, 6 y 7). La investigación se centró en el esquema de planificación estratégica municipal, adoptado por los gobiernos en México para impulsar el desarrollo sostenible a través de la implementación de la "Agenda para el Desarrollo Municipal". El estudio fue abordado desde la perspectiva de la investigación evaluativa de políticas públicas y los sistemas de evaluación del desempeño. La investigación evaluativa se dividió en dos fases: una evaluación a escala nacional, de corte cuantitativo a través de métodos estadísticos, y una evaluación a escala regional, de corte cualitativo a través de un estudio de caso en cinco municipios del estado de Tabasco.

3.2 ABORDAJE METODOLÓGICO

3.2.1 Objetivo de la tesis

El *objetivo* de la tesis es evaluar la idoneidad de la ADM como un instrumento de planificación estratégica sostenible que fortalece las capacidades institucionales de los gobiernos municipales y permite contribuir al DS.

3.2.2 Diseño de la investigación

Reconociendo que existen otros elementos en relación con el proceso de planificación del DS a nivel municipal, decidimos examinar la "Agenda para el Desarrollo Municipal", porque es un instrumento clave que ha guiado la gestión pública de los gobiernos locales en México desde el año 2004. Los documentos de la ADM también fueron la fuente de información más

accesible y completa a escala nacional sobre el tema del desarrollo sostenible municipal. Centramos la investigación en la ADM y complementariamente la tesis se dirigió al sistema de gestión en el que se sumerge la planificación del desarrollo sostenible. También se realizó una evaluación de los factores institucionales y organizativos que influyen en la adopción e implementación de la ADM. El estudio nace con una revisión de la documentación de antecedentes de la legislación, la documentación del programa y otros documentos oficiales para obtener información sobre el tema de investigación. Las discusiones preliminares con expertos en materia de evaluación como el Dr. Alejandro Ortega Argueta (ECOSUR) y la Dra. María de los Ángeles Piñar Álvarez, verificadora nacional de la ADM y enlace institucional de El Colegio de Veracruz (COLVER), permitieron generar un panorama preliminar sobre cómo funcionan las políticas para el DS en el contexto municipal mexicano. Estas discusiones también ayudaron a identificar vacíos de información y a definir posibles líneas de investigación. El comité tutorial examinó herramientas teóricas y metodológicas para aterrizar las ideas en la problemática de estudio y ésta en preguntas de investigación y objetivos específicos. La investigación se enfocó en el programa ADM por medio de métodos de evaluación, aplicados en tres etapas del ciclo de las políticas públicas. Reconociendo los aspectos humanos del problema, consideramos que una evaluación cuantitativa a escala nacional proporcionaría solo una perspectiva fragmentaria y reduccionista. Por lo tanto, realizamos esta investigación, incluyendo un estudio de caso, teniendo en cuenta los principios de diversas disciplinas, que van desde la gestión pública, la evaluación del sistema del desempeño y la evaluación de políticas públicas.

Durante la fase de diseño de esta investigación, analizamos el esquema de la planificación del DS desde la perspectiva de la evaluación de las políticas públicas (Salazar 2009; Subirats et al. 2012; Valles y Martí 2016) y la evaluación del desempeño institucional municipal (Arellano et. Al 2012; Cabrero-Mendoza 2003, 2013). Como se señaló en el capítulo 2, las teorías neoliberales, consideran que la participación del gobierno en los aspectos de la administración de los bienes públicos, es un problema que repercutirá en las condiciones económicas de la sociedad. Existe evidencia considerable de que las políticas públicas neoliberales no han sido suficientes para impulsar un desarrollo sostenible nacional y municipal en México (Hernández 2001; Brieger 2002; Méndez 2011).

Por otra parte, Cabrero-Mendoza y Arellano-Gault (2009) exponen la fragilidad institucional del gobierno municipal, debido a factores como: presidentes municipales con poca o ninguna experiencia en administración pública, alta rotación del personal, gestión financiera deficiente, falta de transparencia y rendición de cuentas, corrupción de los funcionarios públicos, carencia de capital humano especializado, ineficaz coordinación de redes de políticas públicas entre los tres niveles de gobierno (Cabrero 2007), insuficiente vinculación entre las esferas académicas, de investigación y municipales, así como otras fallas derivadas del diseño de la institución gubernamental municipal.

En este sentido, nuestra investigación propone, analizar y evaluar los cambios ocurridos en la gestión gubernamental a partir de la adopción de la ADM que permita demostrar la ventaja de institucionalizar en los municipios mexicanos los procesos de evaluación del desempeño, dada la necesidad de optimizar los recursos en la prestación de los servicios públicos (García 2003), acorde a la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (Cabrero y Peña 2008; Hernández 2011) y promover un mayor impacto en las políticas locales hacia la competitividad en la gestión pública (Arellano et al. 2012).

3.2.3 Método Weiss: evaluación ex ante, evaluación del proceso y evaluación ex post.

Weiss (2008) propone un método de evaluación y análisis de políticas en el que se incorpora la perspectiva del usuario, es decir, la persona o institución de gobierno que hará uso de la información generada con la evaluación. El propósito de toda evaluación deberá estar orientado para una mejor toma de decisiones, con un gran compromiso con los resultados obtenidos de la misma, de no cumplirse este requisito, el proyecto a evaluar será un pobre candidato para este proceso. Weiss, identificó la profunda interrelación entre la política y la evaluación, así como también entre la ideología, los intereses, la influencia institucional y la toma de decisiones. En el presente estudio, se requiere una evaluación rigurosa a la ADM para que a la par que se genera conocimiento científico, los resultados puedan contribuir a iluminar el quehacer de la política mediante este análisis crítico y metódico a la acción pública.

En este contexto, la Secretaría de Gobernación ha promovido que los gobiernos municipales de México mejoren la planeación y la gestión de sus programas y evalúen su desempeño institucional a través del Programa Federal de Fortalecimiento Municipal creado en el 2004.

El INAFED le ha dado continuidad dentro de su gestión al programa ADM en los trece años que lleva su aplicación en nuestro país, aportando los elementos estratégicos para que los gobiernos locales ejerzan las responsabilidades y recursos transferidos por los gobiernos estatales y federales de forma más eficiente y transparente.

Dado que el objetivo principal de esta tesis era realizar un análisis de la política pública antes, durante y después de su adopción para comparar sus resultados, el método Weiss (Ex ante, proceso, ex post) fue adecuado para el diseño de estudio porque nuestra investigación en los municipios seleccionados (Cunduacán, Cárdenas, Paraíso, Nacajuca y Huimanguillo) la iniciamos antes de la adopción de la política pública, por lo tanto, nos posibilitó analizar a priori este programa enfocado en el desarrollo sustentable de los municipios y finalmente realizamos una evaluación ex post al finalizar todo el ciclo de la política pública. Ver la siguiente figura 1:

CICLOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Figura 1.-Ciclos de las políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia con base en Subirats et al. (2012).

3.3 MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

Metodológicamente los objetivos se alcanzaron mediante un abordaje de análisis mixto, tanto cuantitativo como cualitativo. Dada la disponibilidad de información de ambos tipos, la combinación de ambos enfoques permitió una mejor comprensión de la ADM, a partir de la evaluación del desempeño de la gestión municipal.

3.3.1 Trabajo exploratorio y descriptivo

La investigación fue de tipo descriptivo, en un primer momento, para pasar a una investigación de alcance exploratorio centrándose en la evaluación de políticas y el análisis de sistemas de evaluación del desempeño.

Para Hernández-Sampieri et al. (2010), una vez efectuada la revisión de la literatura y afinado el planteamiento del problema es importante definir el alcance inicial y final de la investigación. Los autores, más que hablar de tipos de investigación (exploratoria, descriptiva, correlacional, explicativa), puntualizan que los alcances de cualquier investigación determinan la estrategia de la investigación, esto es, el diseño, el procedimiento y las variables usadas.

Una fase de reconocimiento de la presente investigación permitió obtener una visión preliminar de la aplicación a nivel nacional de la ADM, al participar en los Foros Internacionales organizados por el INAFED en los años 2009 en Puerto Vallarta y en 2012 en San Luis Potosí, y entrevistar a expertos municipalistas y académicos, involucrados en la formulación, implementación, verificación y evaluación de la política pública ADM. En estos foros se identificó la cobertura nacional de dicho programa y la participación activa de los tres órdenes de gobierno, el sector privado y el sector académico. Esto permitió conocer la diversidad de los temas de estudio generados y debatidos en torno a la ADM y las brechas de información del conocimiento científico. Además, se establecieron vínculos con el personal clave del INAFED para acceder a la documentación oficial de los municipios que adoptaron el programa desde el año 2004. Esta fue una valiosa oportunidad para identificar y tomar decisiones sobre el tipo y calidad de los datos necesarios para el análisis.

Los estudios exploratorios o investigación con alcance exploratorio tienen como objetivo examinar un tópico desconocido, poco estudiado o novedoso. Su principal valor es indagar desde una perspectiva innovadora, desarrollar métodos y preparar el terreno para estudios más profundos y para familiarizarnos con fenómenos poco conocidos. Para Hernández-Sampieri et al. (2010), los estudios exploratorios determinan tendencias, identifican áreas, contextos y situaciones de estudio y relaciones potenciales entre variables. El abordaje exploratorio ayudó a identificar las evidencias e información disponible sobre los resultados municipales a partir de la aplicación de la ADM. Al mismo tiempo, permitió conocer que

pocos municipios tenían continuidad en su participación en el programa. Además, el sistema informático oficial del INAFED donde los gobiernos locales almacenan información solo tiene datos cuantitativos, pero no del orden cualitativo. Algunos aspectos de información cualitativa están documentados en el INAFED, pero no está disponible en el Sistema Informático para Gobiernos Locales (SIGLO).

En el SIGLO los municipios ingresan los resultados de los autodiagnósticos y planes de mejora y las instancias educativas de nivel superior (acreditadas por el INAFED) descargan los resultados de las verificaciones a los municipios. Para esta investigación se obtuvo la base de datos de SIGLO desde su primer año de operación en 2004 hasta el año 2013, que contenía 4147 registros municipales. Esto proporcionó una valiosa fuente de información sobre la cobertura nacional del programa, para analizar el conjunto de indicadores de la ADM, en una escala temporal (2004-2013) y espacial (todos los estados del país).

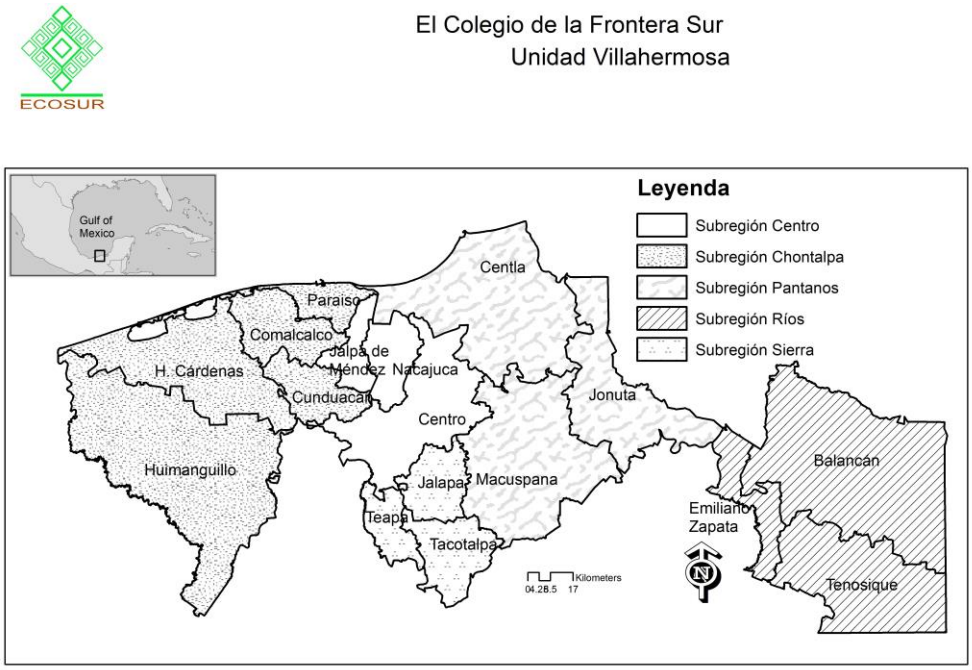
Complementariamente, había también interés en conocer a profundidad los posibles cambios observados a partir de la introducción de la ADM como un instrumento innovador de gestión en los municipios donde aún no era adoptado dicho programa. La oportunidad de analizar a priori una política enfocada en la planificación del desarrollo sustentable y documentar su proceso de adopción e instrumentación durante tres años (discontinuos) en el programa, se obtuvo a través de un estudio de caso en cinco municipios del estado de Tabasco.

Así, el tiempo de realización de la investigación fue oportuno porque coincidió con el inicio del proceso de adopción de la ADM en el estado de Tabasco, donde hasta el año 2012 no existía. Se inició la investigación sobre el seguimiento de las gestiones a nivel municipal para implementar el programa en 2013, un año antes que fuera adoptado en los municipios con la nueva versión reestructurada y denominada actualmente “Agenda para el Desarrollo Municipal”. Esto permitió conocer el escenario municipal anterior a la adopción de la ADM y documentar las transformaciones institucionales que ocurrieron durante la implementación en 2014, 2015 y 2016.

3.3.2 Área de Estudio

Para el segundo abordaje metodológico se seleccionó al estado de Tabasco para la realización de un estudio de caso múltiple, con municipios integrantes de subregión de la Chontalpa (Cárdenas, Cunduacán, Huimanguillo y Paraíso) y de la subregión Centro (Nacajuca). Ver fig. 2. Tabasco es uno de los 31 estados de la República Mexicana. Su capital es Villahermosa. Está ubicado en la región sureste del país, limitando al norte con el golfo de México, al este con Campeche, al sureste con Guatemala, al sur con Chiapas, y al oeste con Veracruz. Su principal actividad económica es la industria petrolera. Se seleccionó el estado de Tabasco para el presente estudio, ya que hasta el año de 2012 no se había inscrito en la Agenda para el Desarrollo Municipal, lo que nos daría la oportunidad de analizar la planificación del desarrollo municipal a priori a la implementación de la política pública de la ADM.

Figura 2.-.Municipios y regiones del estado de Tabasco. Fuente: Archivos de Ecosur (2017).



En virtud de nuestro interés en realizar un estudio regional, se seleccionaron los municipios de Cárdenas, Cunduacán, Huimanguillo, Nacajuca y Paraíso del estado de Tabasco, porque existían vínculos estratégicos con las autoridades municipales, a raíz de proyectos de investigación realizados con estos municipios en años pasados, que permitirían la fluidez de la información requerida para iniciar y finalizar la tesis. Asimismo, las autoridades de los

mencionados municipios aceptaron insertarse en la investigación facilitando materiales documental y testimonial valiosos para llevar a cabo el estudio. Se trata, además, de municipios de diferente número de habitantes. Uno de los municipios tiene menos de 100,000 habitantes, tres de ellos fluctúan entre 100,000 y 200,000 habitantes y uno de ellos tiene más de 200,000 habitantes (Ver cuadro 8). Lo que nos podría posibilitar el estudio de la ADM en sus dos apartados: Agenda Básica y Agenda Ampliada.

Cuadro 8.-Municipios en Tabasco. Habitantes, años de participación en la ADM y Agenda aplicada.

Municipio	Habitantes	Años de participación	Agenda Aplicada
Cárdenas	248, 481	2013, 2014, 2015	Básica y Ampliada
Huimanguillo	179, 285	2014, 2016	Básica
Cunduacán	126, 416	2013, 2014, 2016	Básica y Ampliada
Nacajuca	115, 066	2014, 2016	Básica
Paraíso	86, 620	2013, 2014	Básica

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI 2010; datos INAFED 2013-2016.

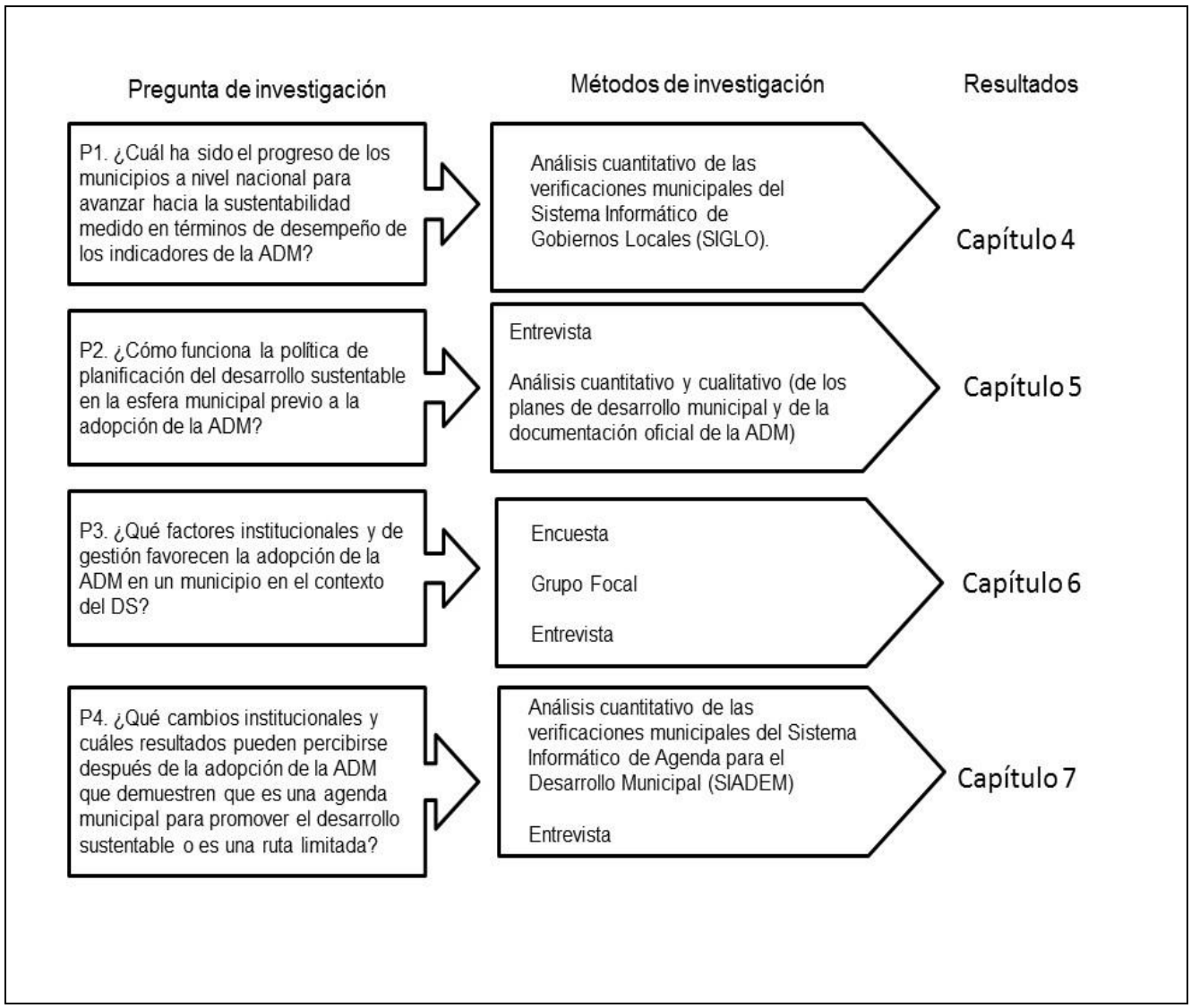
Los otros municipios del estado de Tabasco no fueron considerados para la investigación porque había limitaciones de información y de contactos, lo que hubiera repercutido en los resultados del estudio.

3.3.3 Selección de técnicas e instrumentos

La investigación preliminar del estudio permitió evaluar las características y el contexto del programa gubernamental, observar la calidad de la información, identificar fuentes complementarias de información, definir los actores clave y establecer los límites de la investigación. La selección de métodos y técnicas resultó de la adaptación de los enfoques de investigación para proporcionar respuestas adecuadas a las preguntas de investigación y los objetivos establecidos necesarios para evaluar la política pública y su instrumento la ADM. El esquema de la figura 3 muestra las preguntas que originaron el desarrollo de la

investigación, con sus correspondientes métodos de investigación y los resultados obtenidos.

Figura 3.-Tipos de análisis y técnicas de recolección de información para responder las preguntas de la tesis.



Fuente: Elaboración propia (2018)

Para dar respuesta a cada una de las preguntas de investigación, presentadas en el esquema anterior, se requiere que los métodos de investigación involucren la triangulación de los datos para obtener información a través de diferentes técnicas con sus correspondientes instrumentos, tal y como se presenta en el siguiente cuadro 9.

Cuadro 9.-Selección de objetivos específicos, técnicas e instrumentos

OBJETIVO	**TECNICAS**	**INSTRUMENTOS**
O1. Hacer un análisis histórico de la adopción y resultados de la Agenda Municipal en México, a través de una revisión de las bases de datos del INAFED	1.-Análisis de contenido	1.-Guía de análisis de contenido de la estadística de la base de datos de INAFED
		2.-Guía de entrevista a personal del INAFED
O2. Desarrollar un diagnóstico municipal en el ámbito institucional, en un escenario previo a la adopción de la Agenda para el Desarrollo Municipal**.** **(Evaluación ex ante)**	2.- Entrevista	3.-Guía de entrevista a enlace estatal (CADEM)
	2.- Entrevista	4.-Guía de entrevista a enlaces municipales.
	1.-Análisis de contenido	5.-Guía de análisis del contenido de la documentación.
O3. Documentar y analizar el proceso de adopción de la Agenda para el Desarrollo Municipal y su implementación en los municipios propuestos y observar el funcionamiento interno (operación) de las organizaciones públicas municipales **(Evaluación de proceso)**	3.-Encuesta	6.-Cuestionario a personal del ayuntamiento municipal
	4.-Grupo Focal	7.-Guía de grupo focal (enlaces municipales)
	2. Entrevista	8.-Guía de entrevista a verificadores de la ADM.
O4. Determinar los posibles cambios en el entorno institucional (políticas públicas) y las capacidades institucionales (en términos de modificación de conductas y percepción de los actores), a partir de la implementación de la ADM **(Evaluación ex post)**	2.- Entrevista	9.-Guía de entrevista a personal del ICLEI
	2.- Entrevista	10.-Entrevista a Directores del Ayuntamiento Municipal
	2- Entrevista	2.-Guía de entrevista a personal del INAFED
	2.- Entrevista	4. Guía de entrevista a enlace estatal (CADEM)
	1.-Análisis de contenido	1.-Guía de análisis de contenido de la estadística de la base de datos de INAFED

Fuente: Elaboración propia (2017)

Para cubrir los cuatro objetivos específicos se triangularon métodos, con 4 técnicas (Análisis de contenido de datos cuantitativos y cualitativos, entrevista, encuesta y grupo focal con

enlaces municipales). Estas técnicas hicieron uso de varios instrumentos, tal y como se plasman en el cuadro anterior. Esta riqueza de instrumentos posibilitó el levantamiento de datos cuantitativos y cualitativos para poder hablar de una investigación de carácter mixto (Hernández-Sampieri et. al 2010).

3.3.4 Colecta y análisis de datos cuantitativos

El levantamiento de datos cuantitativos y su análisis fue especialmente relevante para dar respuesta a la primera pregunta de investigación y primer objetivo centrado en hacer un análisis histórico de la adopción y resultados de la Agenda Municipal en México, a través de una revisión de las bases de datos del INAFED.

3.3.4.1 Colecta de datos para la evaluación nacional: SIGLO

Se accedió a una base de datos oficial denominada SIGLO, un sistema informático en línea donde las autoridades municipales almacenan los resultados de sus evaluaciones de desempeño anuales. En la base de datos, cada registro equivale a la evaluación de un municipio sobre 39 indicadores de las cuatro dimensiones de la sustentabilidad (ambiental, social, económica y buen gobierno). Cada indicador evaluado tiene tres posibles calificaciones de acuerdo a los colores del semáforo: verde (desempeño aceptable), amarillo (suficiente) y rojo (inaceptable). En la base de datos SIGLO se tuvieron 4147 registros de evaluaciones de todo el país, en el periodo comprendido entre 2004 y 2013.

3.3.4.2 Análisis de datos cuantitativos

Antes de proceder al análisis de los datos, debido a los cambios realizados al sistema de indicadores durante el año 2012 por parte del INAFED, se realizó un ajuste para la elaboración de la base de datos en el software SPSS, versión 20. Durante los primeros ocho años (2004-2011) se consideraron los datos de los 39 indicadores del sistema SIGLO.

Dimensión Institucional. En el año 2012 y 2013 eliminaron de la Dimensión Institucional, tres indicadores 1) “Administrado con responsabilidad y calidad”, 2) “Finanzas Sanas” y 3) “Fiscalmente Responsable”, por lo que, al no tener los resultados de estos indicadores, tomamos la decisión de asignarles los valores del indicador “Administración financiera”, que fue introducido en el conjunto de indicadores en el año 2012, debido a que los parámetros de medición eran muy similares.

Dimensión social. En la Dimensión Social, se asignó el valor del indicador "Desarrollo de la juventud", incluido en la Agenda solamente en los años 2012 y 2013, al indicador "Étnica y socialmente incluyente", el cual desapareció de la Agenda en el período 2012-2013.

Con estos importantes ajustes, se calcularon las medias de las calificaciones para los 39 indicadores de la ADM para identificar los valores de desempeño más altos y bajos. Se promediaron los resultados obtenidos en las cuatro dimensiones para obtener un puntaje general y para medir el desempeño de cada uno de los estados de la República Mexicana.

Posteriormente, para identificar posibles relaciones entre los indicadores en las cuatro dimensiones, se utilizó la prueba de correlaciones bivariadas de Pearson. Se compararon los promedios de los 39 indicadores con respecto a dos variables independientes, "Estado de la República Mexicana" y "Año de participación en el Programa" con la prueba de análisis de varianza de un factor (ANOVA). Por último, se realizó un análisis de correlación para identificar si los resultados de la ADM mostraban alguna relación con el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD en el año 2012 (PNUD 2015).

3.3.5 Colecta y análisis de datos cualitativos. Estudio de caso

Para los otros tres objetivos de la investigación (2, 3 y 4) se necesitaba un examen más profundo y detallado del problema para obtener una mayor comprensión sobre la adopción del programa ADM, y conocer qué factores institucionales y organizacionales tienen mayor influencia para impulsar la implantación de la ADM en los municipios y su contribución al DS. El abordaje fue cualitativo a través de estudio de caso con los instrumentos señalados en el cuadro 9.

El análisis cualitativo fue útil para obtener una perspectiva profunda de los cambios, ajustes institucionales y operación del programa. De acuerdo a Patton (2002), los diseños de evaluación cualitativa se caracterizan por ser naturalistas, inductivos y holísticos. Son naturalistas porque no intentan manipular el programa o a sus participantes para responder a los propósitos de la evaluación.

Asimismo, el estudio se orientó desde la estrategia de investigación de los estudios de caso. De acuerdo con Yin (2014) los estudios de caso son la estrategia de investigación más adecuada cuando las preguntas de investigación formuladas son "cómo" y "por qué", y

cuando el investigador tiene poco o ningún control sobre los acontecimientos. El método también es relevante cuando las preguntas de investigación requieren una descripción extensa y detallada sobre la exploración de algún fenómeno social dentro de algún contexto de la vida real.

El diseño de la investigación se hizo como un "caso múltiple", ya que su construcción incluyó los aspectos de varios municipios. Para el planteamiento del estudio de caso se buscó identificar a los principales actores, acontecimientos, actividades e influencias que afectaron al progreso de la política, es decir, la adopción e instrumentación de la ADM en los municipios seleccionados. La información se obtuvo con diversos instrumentos de recolección de datos para cada una de las tres etapas de la evaluación del programa, tal y como establece Weiss (2008):

1) Evaluación ex ante; 2) Evaluación de proceso y 3) Evaluación ex post**.**

3.3.5.1 Evaluación Ex ante

En esta etapa de la investigación el objetivo fue desarrollar un diagnóstico municipal en el ámbito institucional, en un escenario previo a la adopción de la Agenda para el Desarrollo Municipal. Para ello, se realizó un análisis de los aspectos legislativos y jurídicos de los gobiernos nacional, estatal y municipal con relación a la planificación del DS, para documentar el contexto institucional y las capacidades institucionales en un escenario previo a la adopción de la ADM.

Recopilación de información

En este punto se realizaron las actividades que involucraron el acopio, la organización, la sistematización y la valoración de información contenida en leyes, reglamentos, documentos oficiales, documentos normativos, planes de desarrollo de los municipios seleccionados, portales de internet del INAFED e ICLEI, todo relativo a la planificación del DS. Se obtuvo información complementaria a partir de una guía de entrevistas aplicada al enlace estatal del CADEM (Anexo 1. Guía de entrevista), a los enlaces municipales (Anexo 2. Guía de entrevista), y responsable del programa ADM en el INAFED (Anexo 6. Guía de entrevista).

Análisis de datos

1) Para evaluar el grado de planeación instrumentada en cada uno de los cinco municipios, se realizó una revisión exhaustiva a los cinco Planes de Desarrollo Municipal en el trienio

2013-2015 de los municipios de Cunduacán, Cárdenas, Paraíso, Huimanguillo y Nacajuca, con el objetivo de analizar la consistencia interna del diseño con los requisitos legislativos y la coherencia de los mismos PDM con los ejes y fundamentos estratégicos de la ADM (Anexo 10 Guía de Análisis de contenido).

2) Para determinar las capacidades institucionales previa a la adopción de la ADM en los municipios del estado de Tabasco, se obtuvieron como línea base del estudio, los autodiagnósticos elaborados por las autoridades municipales, con el objetivo de obtener una radiografía inicial relativa a la administración municipal. Para los municipios de Cunduacán, Cárdenas y Paraíso, el autodiagnóstico corresponde al año 2013, en el que se inscribieron por primera ocasión para participar en el Programa de la ADM, en su primera versión. Para los municipios de Nacajuca y Huimanguillo el autodiagnóstico corresponde al año 2014, que es el punto de partida de la instrumentación de la ADM en sus administraciones.

Del año 2004 al año 2013, la ADM se conformó por cuatro dimensiones o ejes rectores: Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno; Desarrollo Económico Sostenible; Desarrollo Social Incluyente y Desarrollo Ambiental Sustentable, con 38 indicadores y 298 parámetros, que permiten medir aspectos específicos del indicador. Para realizar su autodiagnóstico municipal, los funcionarios del gobierno de Cunduacán, Cárdenas y Paraíso ubicaron al municipio en alguno de los tres niveles de la métrica de la ADM, utilizando una simbología tipo “semáforo”, para determinar la situación del municipio en las dimensiones institucionales, económicas, sociales y ambientales. Del año 2014 al año 2017 la ADM se reestructuró en dos secciones (Agenda Básica y Agenda Ampliada) con siete ejes. La Agenda Básica se divide en cuatro ejes: Planeación del territorio, Servicios Públicos, Seguridad Pública y Desarrollo Institucional, desagregado en 29 temas y la Agenda Ampliada en 3 ejes (Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Desarrollo Ambiental).

A partir de la revisión y análisis de los autodiagnósticos municipales se seleccionaron los indicadores cuyo objetivo estuviera relacionado con las capacidades institucionales de acuerdo a la definición del PNUD (Pineda 2014). Se procedió a elaborar una matriz y se realizó un análisis comparativo entre la línea base de los municipios de Paraíso, Cárdenas y Cunduacán que aplicaron en el año 2013 y los que instrumentaron la ADM en el año 2014 (Nacajuca y Huimanguillo).

3.3.5.2 Evaluación de Proceso.

En esta etapa de la investigación el objetivo fue documentar y analizar el proceso de adopción de la Agenda para el Desarrollo Municipal y su implementación en los municipios propuestos y observar el funcionamiento interno (operación) de las organizaciones públicas municipales. Este objetivo se abordó mediante la aplicación complementaria de tres técnicas (entrevista, grupo focal con expertos y encuesta). La triangulación de los datos se utilizó para cotejar y validar datos, examinar las relaciones entre diferentes tipos de datos, y detectar similitudes o diferencias en los temas (Hernández-Sampieri et al. 2010). La definición de las técnicas se proporciona de la siguiente manera.

Encuesta

Se obtuvieron datos con un cuestionario sobre la percepción del personal del ayuntamiento en relación a la adopción e implantación de la ADM en las estructuras administrativas de su gobierno (Anexo 3. Cuestionario). Para ello se diseñó un cuestionario de preguntas cerradas que se aplicó en talleres organizados por funcionarios públicos municipales. Estos talleres fueron organizados para elaborar los autodiagnósticos y planes de mejora municipal en los municipios de Cunduacán, Paraíso, Nacajuca y Huimanguillo. El municipio de Cárdenas fue el único que no organizó tallares para la elaboración de autodiagnósticos y plan de mejora.

Grupo focal

En esta fase recurrimos a la técnica de grupo focal. Para ello se convocaron a reuniones con los enlaces municipales de los ayuntamientos en estudio y a otros líderes del proceso, para determinar aspectos relacionados con tres tópicos establecidos en la guía (Anexo 4. Grupo focal):

1) Adopción e implantación de la ADM en sus administraciones municipales,

2) Capacidades institucionales y

3) Cambio organizacional.

Las reuniones de grupos focales proporcionaron información muy enriquecedora porque los asistentes generaron nuevas ideas y se retroalimentaron entre ellos, lo que empujaba a los participantes a responder a las opiniones, comentarios e ideas de los otros, surgiendo de

esta forma, nuevas líneas o perspectivas de análisis. El último tema referido al proceso de cambio organizacional hay que observarlo dentro del amplio contexto que incluye el ambiente, que en sí consta de otras organizaciones, al igual que los patrones y cambios sociales, políticos, económicos y los mismos esfuerzos de cambio en las organizaciones. En este punto principal de análisis de la tesis, fueron muy interesantes sus respuestas en el contexto de la adopción de la ADM como una innovación a las estructuras de gestión y planeación estratégica de cara a los planes municipales de desarrollo a futuro.

Entrevistas

En esta fase se realizaron entrevistas a los verificadores acreditados por el INAFED con una guía estructurada formulada con preguntas abiertas y cerradas (Anexo 5. Cuestionario), quienes son las personas de las Instituciones de Educación Superior (IES) que validan los resultados del programa reportados en los autodiagnósticos municipales. En el estudio de caso de esta investigación, los verificadores vinculados al proceso de la ADM son investigadores y académicos provenientes de las IES de Tabasco, concretamente, la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, el Instituto Tecnológico de Villahermosa, la Universidad Politécnica del Golfo de México y el Instituto Tecnológico Superior de Comalcalco. Las entrevistas se enfocaron en conocer la opinión de los verificadores con respecto al programa y las mejoras que se pueden proponer al mismo. La información de las encuestas, grupos focales y entrevistas fue transferida a hojas digitales de texto y analizadas de manera cualitativa.

3.3.5.3 Evaluación Ex post

En esta etapa de la investigación el cuarto objetivo fue determinar los posibles cambios en el entorno institucional (políticas públicas) y las capacidades institucionales (en términos de modificación de conductas y percepción de los actores), a partir de la implementación de la ADM. Esta etapa se realizó en dos fases para analizar los resultados y efectos de la ADM y sus posibles impactos en la gestión pública municipal y en el desempeño institucional del gobierno local.

Fase A.-Evaluación de resultados finales de la ADM

Se obtuvo información proporcionada por el INAFED relacionada con los tableros de seguimiento de los municipios en estudio (años 2014, 2015, 2016) que se encuentran en la base de datos del SIADEM (Nuevo nombre del SIGLO). Con esta información se realizó la evaluación de las capacidades institucionales y del desempeño institucional de los gobiernos locales y compararlos con la línea base establecida al inicio de la investigación para detectar posibles cambios, positivos o negativos.

Fase B.-Evaluación de Usuarios

Se obtuvo información a través de entrevistas realizadas a funcionarios municipales de la CADEM (Anexo 7 Guía de entrevista) y a directores municipales de diferentes áreas clave que participaron activamente en el proceso de adopción e implementación de la ADM y en las etapas de autodiagnóstico, mejora y evaluación de la agenda. Estas entrevistas fueron dirigidas a conocer sus percepciones con respecto a los cambios, resultados e impactos observados en las cuatro dimensiones del DS a partir de la adopción de la ADM (Anexo 8 Cuestionario). También se realizó una entrevista al Secretario Regional del ICLEI para conocer la participación del ICLEI dentro de los procesos de A21L en el mundo y compararlo con los progresos y resultados de ADM en México (Anexo 9 Guía de Entrevista).

La fase A brindó información para hacer un análisis comparativo de los escenarios de la ADM, poniendo atención a resultados de corto plazo e impactos. La fase B fue diseñada para obtener explicaciones de los posibles cambios e impactos, y completar información cualitativa que no hubiera quedado registrada en la base de datos SIGLO, la información suministrada por los informantes clave (Anexo 11) en el ámbito internacional, nacional, estatal y municipal fue de especial relevancia.

3.4 LIMITACIONES METODOLÓGICAS

No se puede omitir señalar las limitaciones metodológicas encontradas en la investigación, en los contextos nacional y regional, al evaluar el DS de los municipios.

En relación al *primer objetivo*, por una parte, se encontraron limitaciones en la información relativa a los resultados obtenidos por los municipios durante el período de una década (2004-2013). Si bien la base de datos del INAFED permitió contar con información valiosa

para esta evaluación a nivel nacional, se observó que muchos municipios que implementaron la ADM en años iniciales, posteriormente perdían el interés en dar continuidad al proceso en años sucesivos. Por lo que no todos los municipios registrados participaron durante los 10 años consecutivos, sino que se involucraron en distintos años del periodo analizado. Por tal motivo, se analizó la evolución del desempeño de los municipios de todos los que participaron y se hicieron los ajustes necesarios a la base de datos. Ante la imposibilidad de obtener datos continuos para todos los municipios y todos los años, se decidió utilizar la información para realizar la evaluación a nivel de región, considerando los datos agregados de cada uno de los indicadores y por los estados de la República Mexicana.

Otra dificultad encontrada para el logro de nuestro primer objetivo fueron los cambios en el número de indicadores de la ADM. Durante ocho años (2004-2011) se implementó la ADM con un sistema de 39 indicadores y 270 parámetros de medición, y posteriormente en el año de 2012 y 2013 el INAFED realizó una reestructuración a la ADM que quedó conformada con 38 indicadores y 298 parámetros de medición. Estos cambios no fueron dramáticos, pero sí dificultaron la investigación a la hora de elaborar la base de datos cuantitativa, por lo que hubo que hacer ajustes cuidadosos para poder hacer los análisis numéricos y estadísticos.

Para la consecución del estudio de caso, otra dificultad fue que requería la sistematización de la información obtenida en los cinco municipios de estudio. Esta dificultad se observó por la dramática transformación que vivió la ADM en su reingeniería de procesos. En el año 2014, el INAFED reestructuró nuevamente la ADM en dos secciones:

1) Agenda Básica: Incluyendo las dimensiones de Planeación del Territorio, Servicios Públicos, Seguridad Pública y Desarrollo Institucional; y

2) Agenda Ampliada: Incluyendo las dimensiones de Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Desarrollo Ambiental.

En este nuevo esquema, solamente los municipios mayores de 200,000 habitantes están obligados a cumplir con las dos agendas (Básica y Ampliada). El nuevo conjunto de indicadores de la ADM se divide actualmente en indicadores de gestión e indicadores de desempeño, lo que ha supuesto una dificultad para comparar la actuación inicial de la gestión municipal con los resultados finales obtenidos al final del período estudiado. Esta

limitación se resolvió seleccionando los indicadores de gestión de la ADM y no se utilizaron indicadores de desempeño. Lo anterior porque los municipios aun no contaban con esos resultados, ya que los indicadores de desempeño son solicitados por el INAFED hasta el segundo año de participación en la ADM.

Por último, aunque los cinco municipios han adoptado la ADM, su período de participación no ha sido igual, además de aplicar secciones diferentes de la Agenda para el Desarrollo Municipal (Agenda básica y agenda ampliada). Esta limitación metodológica fue resuelta a través de la selección de los indicadores de la Agenda básica para el análisis. Indicadores relativos a la Agenda ampliada no fueron considerados para el estudio.

3.5 RESUMEN

Este capítulo presentó una visión general de los enfoques seguidos en el diseño de la tesis y la investigación, especificando los instrumentos aplicados a los actores clave de la región de estudio compuesta por cinco municipios. Las primeras secciones describieron el enfoque mixto de la investigación, con un abordaje metodológico exploratorio descriptivo, así como las técnicas e instrumentos usados. Finalmente se nombraron las limitaciones metodológicas para los distintos objetivos.

CAPÍTULO 4.

EVALUACIÓN NACIONAL DE LA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL.

4.1 INTRODUCCIÓN

México fue uno de los países firmantes de la Agenda 21, en la Cumbre de Río en 1992. Sin embargo, fue hasta el año 2004 cuando el gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación, elabora una política pública para la planificación estratégica del DS a nivel municipal, auspiciada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). El instrumento que surgió de esta política es la "Agenda para el desarrollo Municipal".

En este capítulo realizamos la evaluación a la ADM desde la doble perspectiva del análisis cualitativo y el análisis cuantitativo. En una primera parte examinamos el contenido de documentación para comprender el marco jurídico y los mecanismos operativos de la ADM en todas sus etapas (Autodiagnóstico, Mejora, Verificación y Certificación). En la segunda parte, la información cuantitativa la obtuvimos de una base de datos del INAFED, denominada SIGLO (Sistema Informático para Gobiernos Locales) con el objetivo de evaluar el conjunto de indicadores en un período largo de tiempo (2004-2013), con contenido de información a nivel nacional (31 estados de México) y en un contexto de colaboración intergubernamental (Federación, Estado, Municipio).

La pregunta de investigación no. 1 se aborda en este capítulo:

P1. ¿Cuál ha sido el progreso de los municipios a nivel nacional para avanzar hacia la sustentabilidad medido en términos de desempeño de los indicadores de la ADM?

Los métodos de investigación empleados en este capítulo se describen en la Sección 4.2. La Sección 4.3 presenta los principales resultados de esta evaluación con respecto al conjunto de indicadores de la ADM, y finalmente su relación con el desarrollo socioeconómico de las regiones de México. La sección 4.4 se dedica a la discusión de los principales hallazgos y

resaltamos la contribución de nuestro enfoque para la evaluación de la ADM en un contexto internacional. En la sección 4.5 se describen las conclusiones del capítulo.

4.2 MÉTODOS

4.2.1 Recopilación y análisis de la información cualitativa

En una primera parte examinamos el contenido de información, a partir de la documentación oficial de la ADM, para analizar lo siguiente: 1) descripción histórica del origen y evolución de la ADM, 2) el diseño de sus indicadores, 3) las etapas del proceso (Autodiagnóstico, Plan de Mejora, Verificación y Premiación) y 4) la transformación de su diseño.

4.2.2 Recopilación y análisis de datos estadísticos

En esta sección el eje central radicó en una evaluación a la ADM en México en una década de actuación sobre: 1) su adopción y su cobertura nacional; 2) el progreso de los municipios hacia el DS, en términos del desempeño de los indicadores; 3) los indicadores con mejores y peores resultados de desempeño dentro de cada una de las cuatro dimensiones del DS; 4) las correlaciones entre los indicadores en las cuatro dimensiones; y 5) un análisis regional que identifica los estados de México con mejores y peores desempeño de los indicadores.

Para obtener la información se recurrió al INAFED, quien proporcionó información de una base de datos oficial, almacenada en su Sistema Informático para Gobiernos Locales (en adelante SIGLO). Es un sistema informático en línea donde las autoridades municipales almacenan los resultados de sus verificaciones de desempeño anuales. En la base de datos, cada registro equivale a la verificación de un municipio sobre los 39 indicadores de las cuatro dimensiones.

Como cada registro tiene tres posibles calificaciones del semáforo, transformamos los colores en tres posibles calificaciones numéricas: rojo (inaceptable) = 1, amarillo (suficiente) = 2 y verde (aceptable) = 3. En la base de datos SIGLO se tuvieron 4147 registros de verificaciones de todo el país, en el periodo comprendido entre 2004 y 2013. A cada indicador se le asignó una clave alfa-numérica como identificadora, donde las iniciales denotan una de las cuatro dimensiones del DS a la que pertenecen. En el cuadro siguiente se muestra la información.

Cuadro 10.-Sistema de indicadores de la Agenda de Desarrollo Municipal.

Dimensión Institucional Código y nombre del indicador	Dimensión Social Código y nombre del indicador
DI 1 Administración responsable	DS 1 Servicios públicos
DI 2 Asociado y vinculado	DS 2 Deporte y recreación
DI 3 Sistema profesional de servidores públicos	DS 3 Étnica y socialmente incluyente
	DS 4 Equidad de género
DI 4 Municipio participativo	DS 5 Responsable de la población
DI 5 Fiscalmente responsable	DS 6 Salud
DI 6 Protección civil	DS 7 Educación a nivel básico
DI 7 Tecnificado y con Internet	DS 8 Vivienda
DI 8 Jurídicamente ordenado	DS 9 Formador de ciudadanía
DI 9 Estado de derecho	DS 10 Cultura y patrimonio
DI 10 Transparente	DS 11 Pobreza
DI 11 Finanzas sanas	
DI 12 Seguridad pública	

Dimensión Institucional Código y nombre del indicador	Dimensión Social Código y nombre del indicador
DE 1 Alternativas económicas	DA 1 Cuidado del aire
DE 2 Promotor de las vocaciones productivas	DA 2 Responsable de la basura
DE 3 Abasto de artículos básicos	DA 3 Cuidado de la imagen
DE 4 Capacitación	DA 4 Recursos naturales
DE 5 Turismo	DA 5 Territorialmente ordenado
DE 6 Comunicación interna y externa	DA 6 Responsable del agua
DE 7 Sector agropecuario	DA 7 Responsable del suelo
DE 8 Industria, comercio y servicios	DA 8 Educación ambiental

Fuente: Elaboración propia con información de INAFED (2004-2013)

Antes de proceder al análisis de los datos, debido a los cambios realizados al sistema de indicadores durante el año 2012 por parte del INAFED, se realizó un ajuste para la elaboración de la base de datos en el software SPSS, versión 20.

Durante los primeros ocho años se consideraron los datos de los 39 indicadores del sistema SIGLO. En los últimos dos años, en la Dimensión Institucional, se asignaron los valores del indicador Administración financiera a los indicadores “Administrado con responsabilidad y calidad”, “Fiscalmente responsable” y “Finanzas Sanas”, en razón de que los parámetros de medición eran muy similares. En la Dimensión Social, se asignó el valor del indicador “Desarrollo de la juventud” al indicador “Étnica y socialmente incluyente”.

El análisis se realizó en el software SPSS, versión 20. Se calcularon las medias de las calificaciones para los 39 indicadores de la ADM para identificar los valores de desempeño más altos y bajos. Posteriormente, para identificar correlaciones significativas de los indicadores en las cuatro dimensiones, se utilizó la prueba de correlaciones bivariadas de Pearson. Se compararon los promedios de los 39 indicadores con respecto a dos variables independientes (Estado de la República Mexicana y Año de participación en el programa) con la prueba de análisis de varianza de un factor (ANOVA). Se promediaron los resultados obtenidos en las cuatro dimensiones para obtener un puntaje general, y para medir el desempeño de cada uno de los estados de México,

Por último, se realizó un análisis de correlación para identificar si los resultados de la ADM mostraban alguna relación con el índice de desarrollo humano elaborado por el PNUD (2015) para los estados de México.

4.2.3 Población a analizar

La población objetivo del estudio la constituyen todos los municipios de México que aplicaron la Agenda para el Desarrollo Municipal en el período 2004-2013; utilizando el 100 % de los datos oficiales del INAFED y correspondientes a las verificaciones municipales con sus respectivos resultados. Estos datos son ingresados por los gobiernos municipales a la plataforma informática del INAFED. Las instancias verificadoras dan una validación de los resultados, los cuales quedan almacenados en el SIGLO. Siendo un total de 4147 datos a analizar (Cuadro 11).

Cuadro 11.-Verificaciones municipales por estados de la República Mexicana.

Estado	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Aguascalientes	0	7	9	9	8	11	11	11	10	10	86
Baja California	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	4
B.C.S	0	0	0	0	3	3	2	0	2	4	14
Campeche	0	5	0	10	11	11	11	10	9	11	78
Chiapas	0	0	0	0	0	1	1	3	2	4	11
Chihuahua	0	0	0	0	67	67	67	67	64	64	396
Coahuila	0	0	17	35	38	35	38	22	22	18	225
Colima	0	0	0	0	1	1	2	6	2	7	19
Durango	0	0	0	0	0	0	0	3	3	6	12
Edo. México	0	0	1	0	0	0	0	37	33	112	183
Guerrero	0	0	0	0	0	0	0	3	2	21	26
Guanajuato	0	28	11	24	42	43	42	40	39	46	315
Hidalgo	0	0	0	1	1	2	3	3	68	75	153
Jalisco	0	1	1	0	116	122	124	124	114	122	724
Michoacán	0	0	0	0	2	9	27	26	45	55	164
Morelos	0	0	1	1	4	4	3	26	15	23	77
Nayarit	0	0	0	0	0	0	0	0	7	10	17
Nuevo León	26	0	0	3	15	7	20	19	12	19	121
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0	4	35	57	96
Puebla	0	0	0	0	0	0	0	9	151	89	249
Querétaro	0	0	9	14	15	15	13	16	16	15	113
Quintana Roo	0	0	1	8	8	9	9	9	9	9	62
S.L.P.	0	0	0	0	20	20	14	21	17	24	116
Sinaloa	0	0	0	0	2	4	5	6	9	8	34
Sonora	0	0	0	27	22	7	56	36	19	22	189
Tabasco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	11
Tamaulipas	0	0	0	0	0	1	1	5	5	4	16
Tlaxcala	0	0	0	15	38	44	42	45	46	35	265
Veracruz	0	0	0	0	0	0	0	13	41	57	111
Yucatán	0	28	23	0	23	25	12	22	15	39	187
Zacatecas	0	0	0	0	16	7	1	15	23	11	73
Total	26	69	73	147	452	448	504	602	837	989	4147

Elaboración propia con datos del INAFED 2004-2013.

4.3 RESULTADOS

4.3.1 Trayectoria histórica de la ADM en México

En el año 2000, en México a partir del cambio histórico de partido político oficial que gobernó el país durante 71 años, asume la presidencia un partido político, cuyas estrategias de gobierno incluyeron una serie de reformas gubernamentales en el ámbito de la administración pública (Mejía Lira 2005), entre las que destaca una nueva forma de gobierno con orientación hacia la nueva gestión pública, tendiente a alcanzar una mayor eficiencia del sector público. En este contexto, a pesar de la reforma constitucional de 1999, en la cual se reconocía al municipio mexicano como sujeto de su propio desarrollo, muchos municipios carecían de infraestructura y de los recursos suficientes para lograr un desarrollo armónico sostenible. Para contrarrestar esta problemática, el gobierno mexicano diseña una política federal con actividades orientadas a mejorar la calidad de la planeación y la gestión municipal en los ámbitos institucional, económico, social y ambiental. El principal instrumento de esta política ha sido la Agenda para el Desarrollo Municipal (SEGOB-INAFED 2012).

La implementación de la ADM puede ser vista como un proceso multi-escala, que incluye tanto los objetivos globales del DS como los objetivos de los gobiernos nacionales y locales. Este programa inició su implementación en 2004 en coordinación con las instancias federales y estatales encargadas del desarrollo municipal y con el apoyo de instituciones educativas, empresariales y sociales. A partir de ese año se iniciaron las gestiones en los 31 estados del país para que adoptaran voluntariamente la ADM en sus municipios, y eventualmente lograr una amplia cobertura nacional. Los esfuerzos se han hecho de forma escalonada, a través de acuerdos de descentralización entre las autoridades de los tres niveles de gobierno. Para su ejecución, la ADM contiene un sistema de indicadores para medir el desempeño del desarrollo sustentable municipal.

4.3.2 Diseño de los indicadores de la ADM y su transformación

En México, el primer sistema de indicadores para impulsar la planificación del DS puede clasificarse de tercera generación, con un enfoque multidimensional. Los 39 indicadores y 270 parámetros de medición han constituido una guía para la planeación estratégica de la

administración municipal. Este primer instrumento de política pública ha permitido identificar las áreas de oportunidad prioritarias para los gobiernos estatales y federales a través de presupuestos de diversos programas gubernamentales que cubren las necesidades de los ciudadanos.

Este programa ha sufrido transformaciones en su conjunto de indicadores desde la elaboración de su primera versión en el año 2004 y denominada en ese momento como la "Agenda desde lo local". Para nuestro estudio la denominaremos también como ADM. En ese primer diseño, una comisión de expertos elaboró 39 indicadores y 270 métricas finales. Los indicadores se agruparon en cuatro dimensiones, tal y como se mostró en el cuadro 9, en la sección de métodos.

En el año 2012 se realizó un rediseño al conjunto de indicadores los cuales sufren cambios no sustanciales descritos en la sección de métodos. Por lo tanto, el segundo sistema de indicadores se agrupó en las mismas cuatro dimensiones, pero con 38 indicadores y 298 parámetros de medición.

En el año 2014, una comisión de expertos en la temática municipal en el ámbito del DS, realiza una reingeniería de procesos y la ADM se transforma en una nueva agenda denominada actualmente *Agenda para el Desarrollo Municipal*, reestructurada en un documento que incorpora dos secciones: Agenda Básica y Agenda Ampliada. La Agenda Básica de aplicación general para todos los inscritos, organizados a partir de cuatro ejes rectores con diversas temáticas referentes a las obligaciones constitucionales de los municipios. Cada tema se analiza mediante indicadores de gestión y de desempeño (Ver cuadro 12).

La Agenda Ampliada comprende 3 ejes rectores con diferentes temas que no son propiamente competencia de los municipios, pero que podrían ser incorporados en los planes de desarrollo municipal para contribuir a impulsar el DS (Cuadro 13). Esta Agenda ampliada es obligatoria para municipios de más de 200,000 habitantes.

Cuadro 12. Ejes rectores y temas de la Agenda Básica de la ADM.

Planeación del territorio Nombre de las Temáticas	Seguridad Pública Nombre de las Temáticas
Planeación urbana	Seguridad pública
Ordenamiento ecológico	Policía preventiva
Reservas territoriales	Tránsito
Gestión integral de riesgos (protección civil)	
Tenencia de la tierra urbana	

Servicios Públicos Nombre de las Temáticas	Desarrollo Institucional Nombre de las Temáticas
Construcción de calles	Transparencia y acceso a la información pública
Mantenimiento de calles	Ingresos propios
Agua potable	Participaciones y aportaciones federales
Drenaje y alcantarillado	Egresos
Aguas residuales	Deuda
Limpia	Organización
Residuos sólidos	Planeación y control interno
Parques y jardines	Capacitación y profesionalización
Alumbrado público	Tecnologías de la información
Mercados y centrales de abasto	Gestión de recursos estatales y federales
Panteones	Armonización contable y rendición de cuentas
Rastro	

Fuente: Elaboración propia con información de INAFED (2016).

Cuadro 13. Ejes rectores y temas de la Agenda Ampliada de la ADM.

Desarrollo Económico Nombre de las Temáticas	Desarrollo Social Nombre de las Temáticas	Desarrollo Ambiental
Empleo Industria, comercio y servicios Agricultura, ganadería, forestal y pesca Turismo Comunicaciones y transporte público Conectividad	Pobreza Educación y cultura Salud Vivienda Grupos vulnerables Igualdad de género Juventud, deporte y recreación	Medio Ambiente: Energía Aire Agua Suelo Flora Fauna

Fuente: Elaboración propia con información de INAFED (2016).

Estas dos agendas en conjunto suman 45 temas y 270 indicadores (divididos en indicadores de gestión e indicadores de resultados) y encuestas para medir la participación social (SEGOB-INAFED, 2016).

4.3.3 ADM y los indicadores de sostenibilidad del SIADEM

Por la naturaleza voluntaria en su adopción, la ADM no se inició de manera generalizada en todo el país. En el año 2004 Nuevo León fue el primer estado que participó con 26 municipios, y paulatinamente se incorporaron los 31 estados de México hasta tener 989 municipios (40.5% de todo el país) en 2013. Los estados de Aguascalientes y Guanajuato fueron los que tuvieron una mayor participación histórica con nueve años. El estado de Tabasco fue el último en adoptar la ADM en 2013. En términos generales, la evolución de los 39 indicadores en las cuatro dimensiones ha mostrado una tendencia positiva en los 31 estados en el transcurso de los 10 años de estudio (Figura 4):

Figura 4.-Progreso de la Agenda para el Desarrollo Municipal en México (2004-2013)

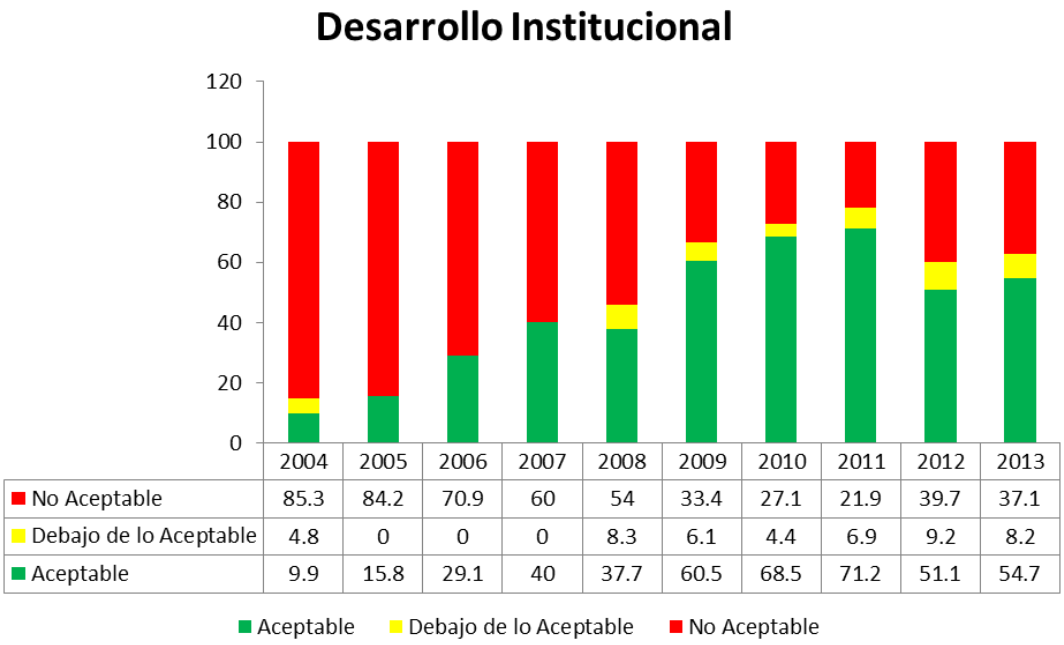
Fuente: Elaboración propia (2017)

Como se puede apreciar hubo un incremento sustancial a partir del tercer año de aplicación (2006), destacando un crecimiento exponencial a lo largo de una década.

4.3.4 Desempeño de los indicadores en cada dimensión

Las cuatro dimensiones del DS muestran tendencias similares en sus resultados de desempeño, iniciando en 2004 con un mayor porcentaje de indicadores en rojo (<80%) y paulatinamente revirtiendo esta tendencia en una década, hasta lograr un 60% de indicadores en verde, para el año 2013, tal y como se muestra en las Figuras 5, 6, 7 y 8. Los años 2012 y 2013 muestran una caída de indicadores en verde, quizás por el rediseño y ajuste de los indicadores señalado arriba. Se destaca el pequeño porcentaje de indicadores en amarillo (%) que se mantiene a lo largo del tiempo. Esto indica que, entre años, hay una gran proporción de registros de evaluaciones donde ocurre una transición del estado rojo al verde de manera directa, sin que sean calificados de color amarillo. Esto también indica que la adopción de la ADM influye cambios dramáticos de corto plazo en los gobiernos locales.

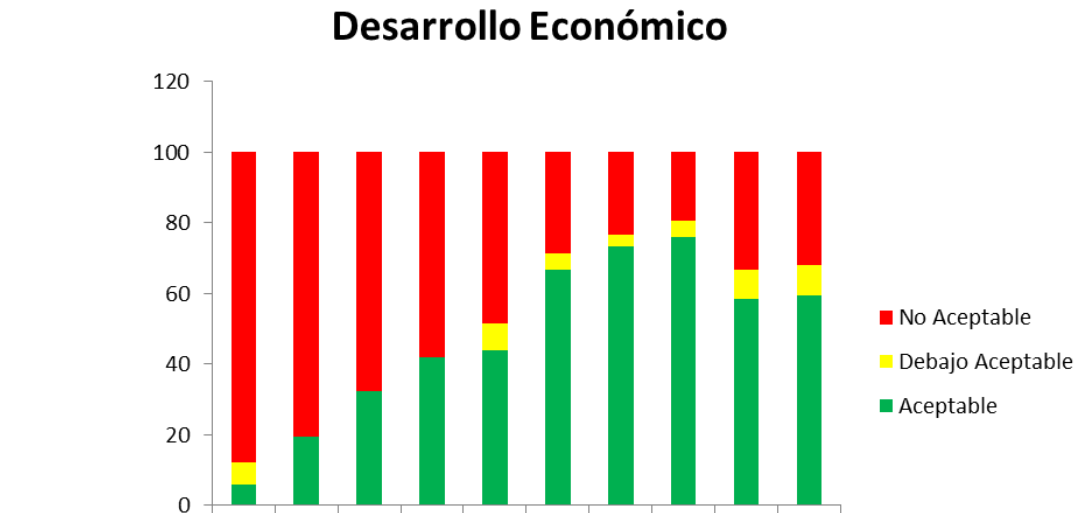
Figura 5.-Evolución de los indicadores en la Dimensión Institucional (2004-2013)



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
No Aceptable	85.3	84.2	70.9	60	54	33.4	27.1	21.9	39.7	37.1
Debajo de lo Aceptable	4.8	0	0	0	8.3	6.1	4.4	6.9	9.2	8.2
Aceptable	9.9	15.8	29.1	40	37.7	60.5	68.5	71.2	51.1	54.7

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

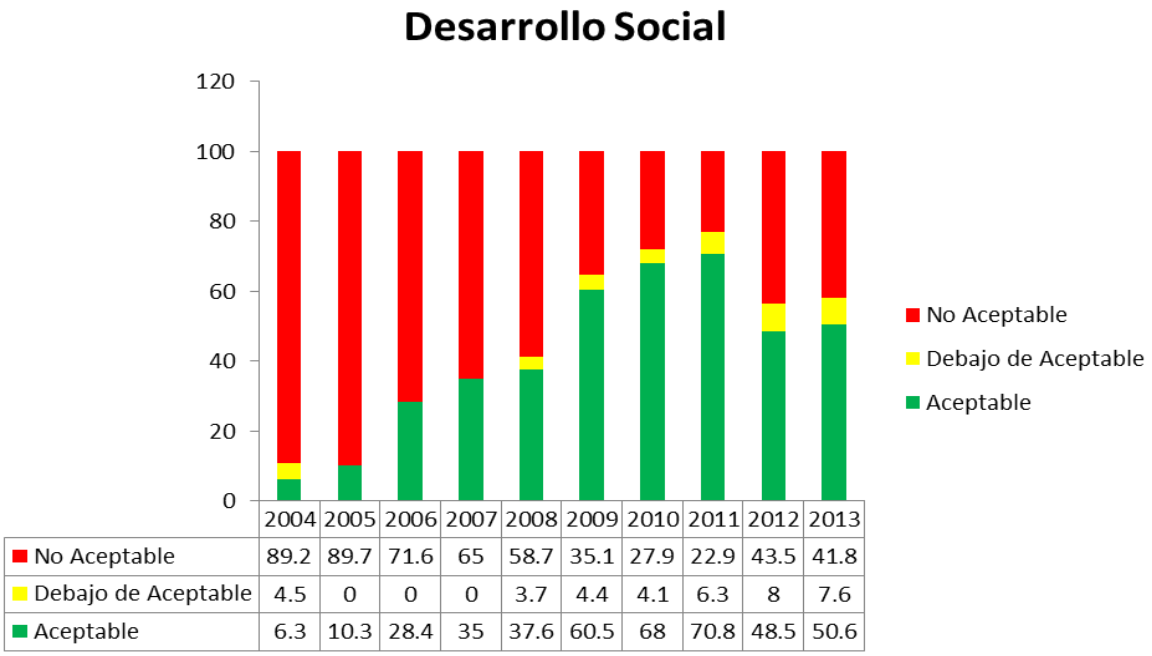
Figura 6.-Evolución de los indicadores en la Dimensión Económica (2004-2013)



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
No Aceptable	87.9	80.4	67.6	58.1	48.6	28.6	23.4	19.3	33.3	32
Debajo Aceptable	6.3	0	0	0	7.5	4.5	3.4	4.7	8.2	8.4
Aceptable	5.8	19.6	32.4	41.9	43.9	66.9	73.2	76	58.5	59.6

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

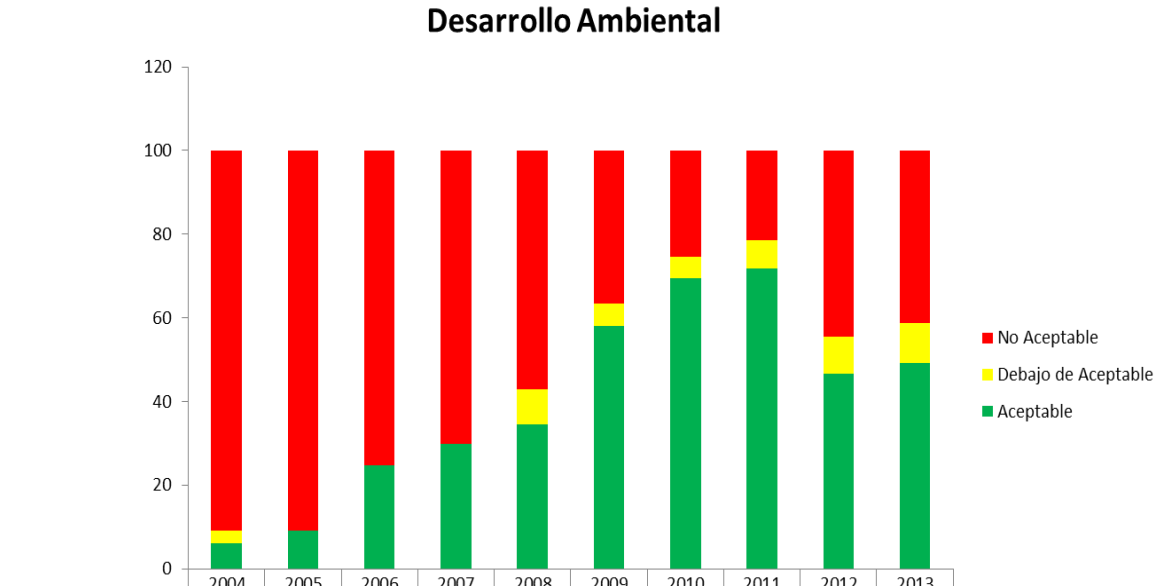
Figura 7.- Evolución de los indicadores en la Dimensión Social (2004-2013)



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
No Aceptable	89.2	89.7	71.6	65	58.7	35.1	27.9	22.9	43.5	41.8
Debajo de Aceptable	4.5	0	0	0	3.7	4.4	4.1	6.3	8	7.6
Aceptable	6.3	10.3	28.4	35	37.6	60.5	68	70.8	48.5	50.6

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

Figura 8.- Evolución de los indicadores en la Dimensión Ambiental (2004-2013).



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
No Aceptable	91	90.8	75.3	70.2	57.2	36.5	25.5	21.4	44.4	41.3
Debajo de Aceptable	2.8	0	0	0	8.2	5.5	5	6.9	8.9	9.5
Aceptable	6.2	9.2	24.7	29.8	34.6	58	69.5	71.7	46.7	49.2

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

Después de la primera década, las dimensiones que tuvieron el mejor desempeño en promedio a nivel nacional son la Desarrollo económico (2.13) y la Desarrollo institucional (2.01). Las dimensiones que tuvieron pobre desempeño son la Desarrollo ambiental (1.96) y la Desarrollo social (1.95). Esto pudiera significar que las políticas de DS aún no están siendo fuertemente impulsadas desde los gobiernos locales, o requieran mayor coordinación entre sectores, quizá por la debilidad institucional de los municipios.

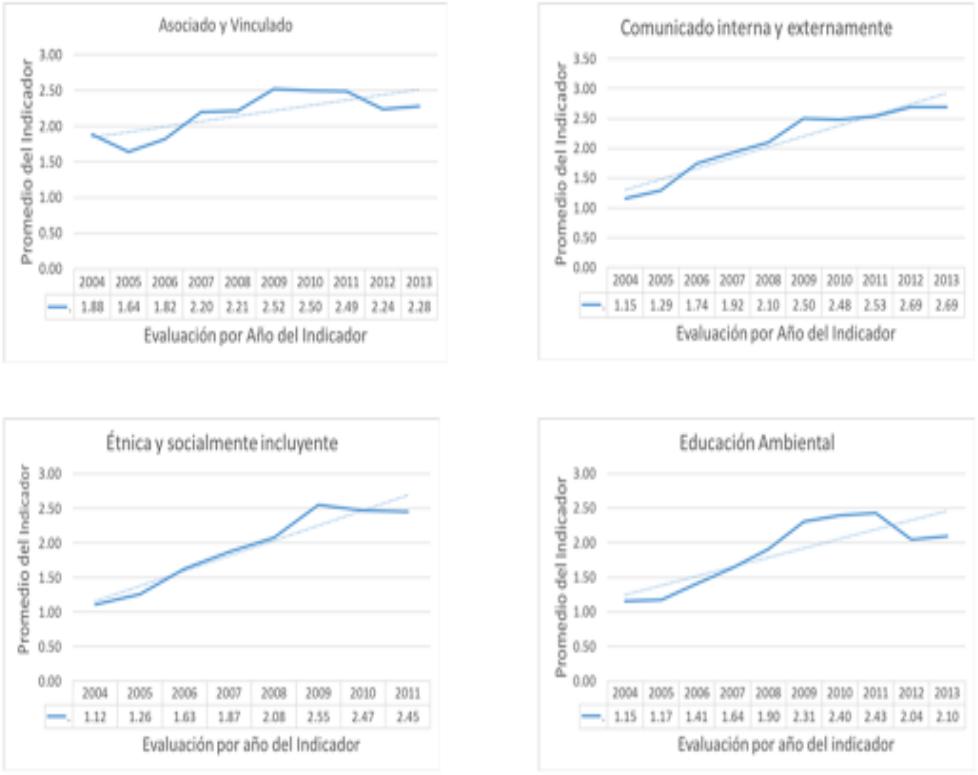
4.3.5 Clasificación de los indicadores de la ADM

Con los resultados obtenidos del análisis de todas las verificaciones en una década de actuación, elaboramos una clasificación con los promedios de cada uno de los indicadores de la ADM. A continuación, se muestran los indicadores con los promedios más altos de desempeño, dentro de las cuatro dimensiones.

4.3.5.1 Indicadores con promedios más altos en las cuatro dimensiones de la sustentabilidad.

El estudio de las variables individuales a nivel municipal permitió identificar los indicadores con un alto desempeño: Asociado y vinculado; Comunicado interna y externamente; Étnica y socialmente incluyente; Educación ambiental. Estos son indicadores que muestran una tendencia hacia la sostenibilidad por el alto puntaje obtenido en cada uno de los parámetros de medición (Figura 9). En las gráficas se puede observar que los últimos dos años hay una ligera baja de su desempeño. Esto podría deberse a los cambios sustanciales en temas, indicadores y parámetros de medición originados a partir de la reingeniería de la ADM.

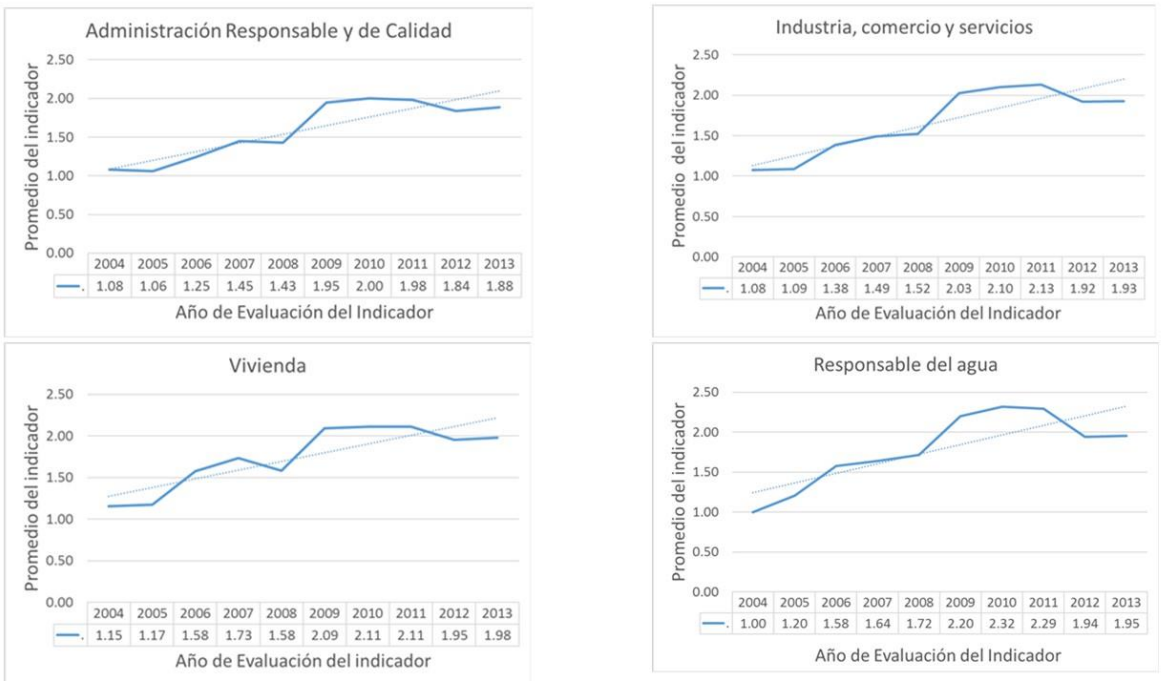
Figura 9. Indicadores con los promedios más altos en las cuatro dimensiones de la sustentabilidad de la Agenda para el Desarrollo Municipal.



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED (2004-2013).

4.3.5.2 Indicadores con promedios más bajos en las cuatro dimensiones de la sustentabilidad.

Figura 10. Indicadores con los promedios más bajos en las cuatro dimensiones de la sustentabilidad de la Agenda para el Desarrollo Municipal.



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED (2004-2013).

Por otra parte, los indicadores con un pobre desempeño: Administración Responsable y de Calidad; Industria, comercio y servicios; Vivienda Digna; Responsable del Agua; demuestran las capacidades limitadas de las autoridades locales con relación a políticas impulsoras del DS.

4.3.6 Jerarquización de los indicadores en la Dimensión Desarrollo económico

Las variables de esta dimensión corresponden al conjunto de actividades que permite el fortalecimiento de la economía a nivel municipal. El indicador con la puntuación media más alta es 'DE# 6 Municipio comunicado interna y externamente' (Cuadro 14), que señala que las localidades tienen comunicación terrestre con la capital municipal en buen estado y tienen una red amplia de líneas telefónicas por número de habitantes. La evolución del indicador marca una línea claramente ascendente en todos los años de estudio (más del 100 % de aumento entre el año de inicio al año final). El segundo lugar fue el indicador DE#7

Promotor del Sector agropecuario', que señala que el municipio tiene un diagnóstico del sector agropecuario, una oficina responsable del fomento agropecuario, un programa anual para el desarrollo del sector agropecuario y un consejo de desarrollo rural sustentable. El tercer lugar fue el indicador 'DE#3 Municipio responsable del abasto de artículos básicos', que señala que en el municipio existe abasto suficiente para satisfacer las necesidades básicas de las comunidades que lo conforman. El desempeño más bajo fue el indicador 'DE#8 Municipio promotor de la industria, comercio y servicios'. El resultado indica una insuficiencia en el número de programas para el incremento de la competitividad y programas de estímulos a las empresas. Asimismo, faltan mecanismos de coordinación interinstitucional que vinculen a los gobiernos municipales con los distintos actores sociales y con las instituciones de educación superior para el desarrollo del capital humano. Finalmente se reconoce el escaso fomento a las cadenas productivas y a la vinculación con mercados externos al municipio.

Cuadro 14.-Desempeño de indicadores de la Dimensión Económica de la ADM. México

Clasificación	Indicador y puntaje	Descripción de las características del indicador
1	DE# 06. Municipio comunicado interna y externamente (2.481)	Las localidades cuentan con comunicación terrestre con la cabecera municipal en buen estado y tiene una red amplia de líneas telefónicas por número de habitantes.
2	DE# 07. Municipio promotor del sector agropecuario (2.477)	El municipio tiene un diagnóstico del sector agropecuario, una oficina responsable del fomento agropecuario, un programa anual para el desarrollo del sector agropecuario y un consejo de desarrollo rural sustentable.
3	DE# 03. Municipio responsable del abasto de artículos básicos (2.357)	En el municipio existe abasto suficiente para satisfacer las necesidades básicas de las comunidades del municipio.
4	DE#4. Municipio promotor de la capacitación para el empleo local (2.258)	El municipio cuenta con programas de capacitación orientados hacia el empleo y están vinculados con centros y/o instituciones que ofrecen servicios de capacitación.
5	DE# 02. Municipio promotor de las vocaciones productivas (2.24)	El municipio tiene un programa con acciones documentadas en torno a la innovación de alternativas económicas, además cuenta con programas, mecanismos o acciones para impulsar las vocaciones productivas, y realiza actividades para apoyar la transferencia de

		tecnologías a sectores sociales.
6	DE# 01 Municipio Innovador de alternativas económicas (2.065)	El municipio impulsa la instalación de empresas con giros nuevos y/o innovadores, y tiene condiciones adecuadas de infraestructura para impulsar actividades económicas alternativas, además cuenta con vínculos con otras instituciones gubernamentales, académicas y de la sociedad civil para llevar a cabo acciones de investigación y de desarrollo empresarial.
7	DE# 05 Municipio promotor del turismo (2.039)	El municipio tiene un sistema de información turística, un reglamento en materia de turismo de acuerdo con la Ley General de Turismo, un organismo y personal para la promoción de los sitios turísticos, un presupuesto y/o fuentes de financiamiento destinados a promover la actividad turística, un programa de desarrollo turístico, y vinculación con actores que favorecen el desarrollo turístico.
8	DE# 08 Municipio promotor de la industria, comercio y servicios (1.898)	El municipio cuenta con Programas para el incremento de la competitividad y Programas de estímulos a las MYPYMES (Micro, Pequeñas y Medianas Empresas). Asimismo, cuenta con mecanismos de coordinación interinstitucional que vinculan a los gobiernos municipales con los distintos actores sociales y con las instituciones de educación superior para el desarrollo del capital humano. Existe fomento a las cadenas productivas y a la vinculación con mercados ajenos al municipio.

Fuente Elaboración propia con datos del INAFED.

4.3.7 Jerarquización de los indicadores en la Dimensión institucional

En esta dimensión se incluyen los aspectos para el fortalecimiento del desarrollo institucional. El mejor desempeño fue para el indicador 'DI#2 Gobierno asociado y vinculado. Este indicador define que en la administración municipal existen estrategias de cooperación con otros órdenes de gobierno y/o gobiernos municipales que han logrado tener un impacto regional. El municipio promueve la vinculación con instituciones educativas, organismos de la sociedad civil e iniciativa privada. El segundo lugar fue el indicador 'DI#9 Municipio con vigencia del Estado de derecho', que define que los habitantes tienen acceso fácil y rápido a

mecanismos de impartición de justicia y existen mecanismos de contraloría interna y contraloría social. EI tercer lugar fue el indicador 'DI#10 Municipio transparente', que define que el municipio tiene un órgano de comunicación social que difunde información del presupuesto y cuenta pública, a través de medios de comunicación con cobertura amplia. El municipio también cuenta con sistemas de auditoría y seguimiento que generan información para detectar áreas críticas y mejorarlas. La puntuación media más baja la obtuvo el indicador 'DI#1 Municipio administrado con responsabilidad y calidad'. Hay que aclarar que este indicador fue modificado en el año 2012 y 2013 con el nombre de Administración Financiera. El indicador evalúa si la administración municipal cuenta con capacidad financiera y si está regulada por mecanismos de verificación de impactos sociales de políticas y programas. Además, el municipio requiere contar con un sistema de gestión de la calidad. En el cuadro siguiente se describe cada indicador.

Cuadro 15.-Desempeño de indicadores de la Dimensión Institucional de la ADM.

Clasificación	**Indicador y puntaje**	Descripción de las características del indicador
1	DI#2. *Gobierno asociado y vinculado* (2.322)	En la administración municipal existen estrategias de cooperación con otros órdenes de gobierno y/o gobiernos municipales que han logrado tener un impacto regional, al mismo tiempo que promueve la vinculación con instituciones educativas, organismos de la sociedad civil e iniciativa privada.
2	DI#9. *Municipio con vigencia del Estado de derecho* (2.264)	Los habitantes del municipio tienen acceso fácil y rápido a mecanismos de impartición de justicia y se cuenta con mecanismos de contraloría interna y contraloría social.
3	DI#10. *Municipio transparente* (2.261)	El municipio cuenta con un órgano de comunicación social que difunde información del presupuesto y cuenta pública, con cobertura amplia. Cuenta con sistemas de auditoría y seguimiento que generan información suficiente.
4	DI#7. *Municipio tecnificado y con internet* (2.193)	El municipio tiene acceso a internet, cuenta con página web propia que se actualiza periódicamente y sirve para informar al ciudadano y recibir retroalimentación; además el personal de gobierno municipal realiza la mayor parte de sus actividades utilizando herramientas informáticas..
5	DI#12. *Municipio promotor de la seguridad pública* (2.191)	La autoridad municipal cuenta con el equipamiento necesario y lleva a cabo acciones para prevenir y combatir la delincuencia.

6	DI#6. *Municipio líder en protección civil y promotor de la cultura de protección civil* (2.147)	El municipio cuenta con un marco normativo y una estructura funcional que da vida y operatividad a un sistema municipal de protección civil que incluye a grupos voluntarios en la ejecución y vigilancia de acciones y recursos, lo cual le permite ejercer acciones de prevención, auxilio y recuperación ante la presencia de un fenómeno perturbador.
7	DI#8. *Municipio jurídicamente ordenado* (2.145)	Dentro del gobierno municipal existe el Bando de Policía y Gobierno, un reglamento interior del Ayuntamiento actualizado y accesible a la ciudadanía; así como mecanismos formales y sociales para combatir la corrupción.
8	DI#11. *Municipio con finanzas sanas* (2.065)	Se tiene una suficiente autonomía para el financiamiento de las actividades municipales.
9	DI#4. *Municipio participativo* (2.059)	Existen órganos ciudadanos (Comités y Consejos) que inciden en la planeación, control de la ejecución y evaluación de programas y políticas públicas, los cuales están reglamentados y son representativos y democráticos, apoyados por una instancia con procedimientos y metodologías definidas.
10	DI#3. *Sistema profesional de servidores públicos* (1.952)	El municipio cuenta con un manual donde se especifica el perfil profesional, el método de incorporación de sus servidores públicos y los sistemas de capacitación y evaluación.
11	DI#5. *Municipio Fiscalmente Responsable (1.946)*	Existe un catastro actualizado con valores unitarios reales. La captación por sus impuestos, derechos (agua, alumbrado, etc.) y otras contribuciones es eficiente.
12	DI#1. *Municipio administrado con responsabilidad y calidad* (1.814)	La administración municipal cuenta con capacidad financiera y está regulada por mecanismos de verificación de impactos sociales de políticas y programas. Además el municipio cuenta con un sistema de gestión de la calidad.

Fuente Elaboración propia con datos del INAFED.

4.3.8 Jerarquización de los indicadores en la Dimensión Desarrollo social

Este grupo de indicadores se relaciona con los aspectos del fortalecimiento de la calidad de vida de los habitantes en sus municipios. La puntuación media más alta fue para el indicador 'DS#3 Municipio étnica y socialmente incluyente', que señala que existen mecanismos de participación ciudadana donde todos los grupos étnicos y sociales pueden participar en los asuntos de gobierno. Asimismo, operan mecanismos de vinculación con otros actores (públicos, sociales o privados) para el diseño y operación de políticas públicas para la

atención de los grupos étnicos. A pesar de su alto promedio, el indicador fue eliminado en 2012. Por otro lado, el indicador 'DS#2 Deporte y recreación' obtuvo la puntuación media más alta en los 10 años. Este indicador señala que el municipio tiene infraestructura deportiva y recreativa que recibe mantenimiento. El gobierno municipal cuenta con un programa para promover el deporte y la recreación. El indicador 'DS#10 Cultura y patrimonio' obtuvo el tercer lugar. Éste establece que en el municipio existen programas de fomento, rescate y preservación del patrimonio histórico, cultural y artístico, así como programas para la promoción de las actividades artísticas y culturales.

También existe una participación activa de las asociaciones civiles locales en la conservación del patrimonio histórico. La puntuación media más baja fue del indicador 'DS#8 Vivienda digna'. El resultado indica que la gestión del municipio para operar programas federales y estatales en materia de viviendas con drenaje, energía eléctrica y con piso firme ha sido insuficiente. El cuadro siguiente describe cada uno de los indicadores de esta dimensión.

Cuadro 16.-Desempeño de indicadores de la Dimensión Social de la Agenda en México

Clasificación	Indicador y puntaje	Descripción de los indicadores
1	DS#3. *Municipio étnica y socialmente incluyente* (2.289)	Se señala que existen mecanismos de participación ciudadana donde todos los grupos étnicos y sociales pueden participar en los asuntos de gobierno. Hay mecanismos de vinculación con otros actores (públicos, sociales o privados) para el diseño y operación de políticas públicas para la atención de los grupos étnicos.
2	DS#2. *Deporte y recreación* (2.250)	Los parámetros de medición del indicador indican que se cuenta con infraestructura deportiva y recreativa que recibe mantenimiento. El gobierno municipal cuenta con programas para promover el deporte y la recreación.
3	DS#10. *Municipio promotor de la cultura y del patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico* (2.147)	Se estable que en el municipio existen programas de fomento, rescate y preservación del patrimonio histórico, cultural y artístico así como programas para la promoción de las actividades artísticas y culturales y hay una participación activa de las asociaciones civiles locales en la conservación del patrimonio histórico.
4	DS#7. *Calidad Educativa a nivel básico* (2.098)	El municipio cuenta con la cobertura suficiente para atender la demanda educativa del nivel básico y medio y de educación para el trabajo. Existe un Consejo

		Municipal de participación social en la educación y hay vinculación intergubernamental entre la Secretaría de Educación Pública a nivel nacional y estatal.
5	DS#1. *Municipio prestador de Servicios Públicos* (2.093)	Las comunidades y viviendas del municipio disponen de servicios públicos básicos de buena calidad y funcionan de manera continua y permanente.
6	DS#9. *Municipio formador de ciudadanía* (2.079)	El municipio realiza acciones regulares para promover la formación y conciencia ciudadana y hay un organismo responsable de impulsarla. Se promueve entre la población el ejercicio democrático, mediante la difusión de sus derechos y obligaciones como ciudadanos.
7	DS#11. *Municipio responsable del combate a la pobreza* (2.056)	El municipio impulsa programas de empleo para personas en pobreza extrema y programas de créditos blandos para personas de bajos ingresos y existe una vinculación intergubernamental y con organizaciones de la sociedad civil para el combate a la pobreza.
8	DS#6. *Municipio saludable* (2.044)	El municipio tiene un Comité local de salud activo y cuenta con un programa municipal de promoción de la salud.
9	DS#5. *Municipio responsable de la población socialmente en riesgo* (2.001)	Existen instancias y programas, para prestar asistencia social a grupos vulnerables y en riesgo.
10	DS#4. *Municipio promotor de la equidad de género* (1.943)	El municipio cuenta con programas para promover la equidad de género, existe una instancia responsable de atender este tema y se cuenta con esquemas para incluir la perspectiva de género en el diseño, desarrollo y control de la política pública.
11	DS#8. *Vivienda Digna* (1.943)	El municipio cuenta con un diagnóstico de la situación de la vivienda y con programas o acciones para brindar asistencia en la adquisición de mejores materiales de construcción, así como con programas o acciones para que las viviendas cuenten con energía eléctrica, piso firme y drenaje. El ayuntamiento opera programas o acciones para la regularización de la propiedad.

Fuente Elaboración propia con datos del INAFED.

4.3.9 Jerarquización de los indicadores en la Dimensión Desarrollo ambiental

Este grupo de indicadores están relacionados con aspectos de la gestión ambiental. La puntuación media más alta fue del indicador 'DA#8 Promotor de la educación ambiental', que señala que las autoridades municipales tienen conocimiento y hay difusión de la

normatividad federal, estatal y municipal en materia ambiental. También indica la tendencia del municipio a promover programas formales de educación ambiental a nivel escolar y comunitario para contribuir a mejorar y conservar el ambiente. El segundo lugar fue para el indicador 'DA#5 Municipio territorialmente ordenado, que señala que el municipio tiene el conocimiento y cumple con la normatividad federal y estatal en materia de ordenamiento y planeación territorial, y ha desarrollado un instrumento de planeación territorial que incluye las dimensiones ecológicas, social, económica y urbano-regional. El tercer lugar fue para el indicador 'DA#4 Municipio protector de recursos naturales', que señala que existe un programa de conservación y uso de recursos naturales con resultados significativos y personal responsable de su instrumentación.

La puntuación media más baja fue del indicador 'DA#6 Municipio responsable del agua'. El indicador muestra que los municipios adolecen de programas para la conservación y mantenimiento de las fuentes de abastecimiento de agua y es insuficiente el tratamiento y la inspección de aguas residuales de uso público y urbano. Además, muchos municipios no cuentan con un organismo operador del agua.

En el cuadro 17 son descritos los ocho indicadores que dan forma a la dimensión ambiental.

Cuadro 17.-Desempeño de indicadores de la Dimensión Ambiental de la Agenda en México

Clasificación	Indicador y puntaje	Descripción de los indicadores
1	DA#8. *Municipio promotor de la educación ambiental* (2.124)	Las autoridades municipales tienen conocimiento y difusión de la normatividad federal, estatal y municipal en materia de educación ambiental. Se promueven programas formales de educación ambiental a nivel escolar y comunitario para contribuir a mejorar y conservar el medio ambiente.
2	DA#5. *Municipio territorialmente ordenado* (2.102)	El municipio cuenta con el conocimiento y cumplimiento de la normatividad federal y estatal en materia de ordenamiento y planeación territorial y ha desarrollado un instrumento de planeación territorial que incluye las dimensiones ecológica, social, económica y urbano-regional.
3	DA#4. *Municipio protector de recursos naturales* (2.098)	El municipio tiene un programa de conservación y uso de recursos naturales con resultados significativos y personal responsable de su instrumentación.
4	DA#3. *Municipio cuidadoso de su*	Las autoridades municipales tienen el conocimiento y cumplimiento de la normatividad federal y estatal en

	imagen (2.067)	materia de imagen urbana, cuentan con un reglamento municipal en materia de imagen urbana y tienen una instancia encargada de observar el cumplimiento de la normatividad federal, estatal y municipal en materia de acciones para el cuidado de las áreas verdes urbanas.
5	DA#1. *Municipio cuidadoso del aire* (2.053)	El personal del gobierno municipal tiene el conocimiento y cumplimiento de los ordenamientos federales y estatales en materia de emisiones a la atmósfera, cuentan con un reglamento municipal y un sistema de inspección y sanción de fuentes de contaminación fijas relativas a establecimientos mercantiles y servicios y fuentes de contaminación móviles.
6	DA#7. *Municipio cuidadoso del suelo* (2.018)	El municipio tiene conocimiento y cumplimiento de la normatividad federal y estatal en materia de contaminación y uso del suelo y cuenta con programas de prevención, vigilancia y sanción en materia de contaminación y uso del suelo.
7	DA#2. *Municipio responsable de su basura y otros desechos* (2.015)	El municipio cuenta con un sistema de recolección de basura o convenio de asociación con otros municipios que cubre a la mayoría del municipio y se tiene un relleno sanitario con protección a las aguas subterráneas y a la atmósfera.
8	DA#6. *Municipio responsable del agua* (2.009)	El municipio cumple la normatividad en la materia, participa activamente en los Consejos de Cuenca, tiene identificadas las zonas federales en su demarcación, además cuenta con programas y emprende acciones para el tratamiento de aguas residuales, control de descargas de aguas de desecho y manejo de aguas superficiales.

Fuente Elaboración propia con datos del INAFED.

4.3.10 Correlación de los indicadores en las cuatro dimensiones de la ADM

El Coeficiente de Correlación de Pearson es el más utilizado para estudiar el grado de relación lineal entre dos variables cuantitativas y se obtiene mediante la siguiente fórmula:

$$rxy = \frac{\sum_{i=1}^{n} xiyi}{nsxyx}$$

cuando los valores de una variable aumentan los valores de la otra variable pueden aumentar o disminuir proporcionalmente. La gran ventaja de la correlación es que toda la información de existencia de relación, fortaleza y dirección, aparece sintetizada en un coeficiente de correlación (r) y un nivel de significación (sig.). **El nivel de significación**: indica si existe o no relación entre dos variables. Existe correlación significativa si la significación es menor de 0,05. **El coeficiente de correlación (r).** El coeficiente puede oscilar entre -1 y +1. Cuando el resultado se aleja más de 9, esto demuestra que es más fuerte la relación entre las dos variables. El signo de la correlación (positivo o negativo) nos indica la dirección de la relación lineal. En nuestro caso de estudio, la matriz de correlaciones permitió identificar que hay una correlación significativa al nivel 0.01% (bilateral) entre varios indicadores de la misma dimensión y entre dimensiones. A continuación, se muestra el cuadro de correlaciones entre las cuatro dimensiones del DS: dimensión social, dimensión económica, dimensión ambiental y dimensión institucional. Posteriormente se presenta el análisis de los resultados.

Figura 11.- Matriz de correlaciones de las 4 dimensiones de la sustentabilidad

	Dimensión Institucional												Dimensión Económica								Dimensión Social											Dimensión Ambiental							
	DI#1	DI#2	DI#3	DI#4	DI#5	DI#6	DI#7	DI#8	DI#9	DI#10	DI#11	DI#12	DE#1	DE#2	DE#3	DE#4	DE#5	DE#6	DE#7	DE#8	DS#1	DS#2	DS#3	DS#4	DS#5	DS#6	DS#7	DS#8	DS#9	DS#10	DS#11	DA#1	DA#2	DA#3	DA#4	DA#5	DA#6	DA#7	DA#8
DI#1	1																																					
DI#2	.555**	1																																				
DI#3	.735**	.616**	1																																			
DI#4	.688**	.646**	.751**	1																																		
DI#5	.800**	.531**	.720**	.671**	1																																	
DI#6	.626**	.554**	.684**	.648**	.609**	1																																
DI#7	.630**	.621**	.681**	.669**	.621**	.608**	1																															
DI#8	.649**	.592**	.714**	.694**	.665**	.639**	.661**	1																														
DI#9	.573**	.579**	.634**	.651**	.580**	.596**	.611**	.675**	1																													
DI#10	.577**	.599**	.643**	.677**	.548**	.619**	.684**	.641**	.636**	1																												
DI#11	.736**	.549**	.681**	.675**	.794**	.616**	.626**	.675**	.602**	.582**	1																											
DI#12	.604**	.572**	.639**	.641**	.563**	.638**	.621**	.612**	.579**	.616**	.587**	1																										
DI#1	.673**	.599**	.703**	.678**	.643**	.646**	.634**	.662**	.609**	.604**	.644**	.623**	1																									
DE#2	.573**	.564**	.626**	.609**	.544**	.571**	.567**	.594**	.572**	.564**	.543**	.573**	.744**	1																								
DE#3	.525**	.545**	.568**	.571**	.527**	.545**	.534**	.555**	.537**	.519**	.531**	.552**	.625**	.619**	1																							
DE#4	.668**	.569**	.613**	.599**	.545**	.564**	.580**	.584**	.584**	.577**	.541**	.576**	.702**	.683**	.623**	1																						
DE#5	.682**	.581**	.718**	.674**	.666**	.659**	.641**	.653**	.600**	.607**	.656**	.611**	.726**	.646**	.585**	.642**	1																					
DE#6	.456**	.426**	.484**	.609**	.528**	.468**	.456**	.477**	.482**	.458**	.554**	.425**	.484**	.474**	.538**	.454**	.480**	1																				
DE#7	.451**	.478**	.483**	.489**	.426**	.494**	.479**	.491**	.482**	.507**	.469**	.502**	.541**	.605**	.511**	.536**	.516**	.398**	1																			
DE#8	.750**	.594**	.773**	.720**	.705**	.678**	.647**	.692**	.614**	.625**	.673**	.639**	.822**	.698**	.603**	.683**	.771**	.504**	.523**	1																		
DS#1	.661**	.584**	.693**	.659**	.627**	.629**	.621**	.636**	.568**	.612**	.619**	.618**	.641**	.592**	.579**	.576**	.646**	.513**	.509**	.681**	1																	
DS#2	.561**	.546**	.615**	.600**	.551**	.613**	.577**	.591**	.563**	.587**	.553**	.576**	.615**	.574**	.536**	.553**	.610**	.432**	.500**	.632**	.632**	1																
DS#3	.546**	.508**	.593**	.586**	.551**	.517**	.511**	.559**	.535**	.506**	.554**	.533**	.579**	.562**	.557**	.557**	.597**	.519**	.440**	.581**	.562**	.525**	1															
DS#4	.717**	.545**	.740**	.681**	.717**	.645**	.617**	.647**	.610**	.590**	.665**	.598**	.664**	.598**	.545**	.599**	.695**	.484**	.476**	.723**	.668**	.626**	.585**	1														
DS#5	.681**	.565**	.697**	.679**	.622**	.666**	.607**	.640**	.598**	.617**	.609**	.648**	.670**	.627**	.561**	.608**	.676**	.445**	.511**	.724**	.684**	.638**	.594**	.762**	1													
DS#6	.665**	.562**	.693**	.648**	.628**	.625**	.609**	.621**	.556**	.582**	.608**	.625**	.658**	.582**	.553**	.578**	.653**	.460**	.495**	.704**	.682**	.613**	.553**	.690**	.718**	1												
DS#7	.645**	.578**	.667**	.646**	.615**	.626**	.591**	.625**	.568**	.590**	.605**	.618**	.648**	.580**	.552**	.580**	.644**	.451**	.484**	.683**	.659**	.639**	.561**	.674**	.687**	.698**	1											
DS#8	.728**	.584**	.730**	.699**	.697**	.639**	.643**	.666**	.608**	.599**	.681**	.627**	.689**	.616**	.545**	.608**	.693**	.491**	.487**	.750**	.711**	.624**	.563**	.742**	.719**	.718**	.695**	1										
DS#9	.650**	.613**	.709**	.713**	.647**	.627**	.622**	.660**	.639**	.642**	.643**	.607**	.692**	.624**	.579**	.630**	.668**	.498**	.502**	.720**	.668**	.636**	.598**	.692**	.681**	.645**	.667**	.712**	1									
DS#10	.606**	.573**	.657**	.655**	.609**	.626**	.592**	.628**	.596**	.604**	.608**	.594**	.660**	.602**	.560**	.592**	.689**	.478**	.508**	.688**	.674**	.644**	.602**	.669**	.674**	.656**	.684**	.680**	.695**	1								
DS#11	.665**	.576**	.708**	.687**	.644**	.649**	.604**	.649**	.604**	.612**	.644**	.623**	.688**	.628**	.586**	.623**	.675**	.472**	.514**	.727**	.670**	.627**	.605**	.720**	.763**	.686**	.697**	.737**	.709**	.704**	1							
DA#1	.672**	.581**	.732**	.684**	.677**	.649**	.621**	.673**	.589**	.604**	.670**	.626**	.673**	.598**	.556**	.599**	.688**	.472**	.500**	.732**	.666**	.605**	.589**	.677**	.671**	.662**	.653**	.686**	.686**	.641**	.667**	1						
DA#2	.696**	.598**	.737**	.680**	.661**	.642**	.643**	.669**	.594**	.602**	.655**	.619**	.681**	.599**	.546**	.593**	.679**	.474**	.488**	.731**	.690**	.607**	.551**	.687**	.666**	.675**	.650**	.701**	.680**	.648**	.666**	.790**	1					
DA#3	.670**	.582**	.737**	.686**	.673**	.662**	.626**	.673**	.605**	.610**	.658**	.625**	.686**	.611**	.554**	.609**	.696**	.491**	.507**	.730**	.688**	.618**	.572**	.692**	.680**	.667**	.646**	.709**	.687**	.661**	.691**	.775**	.769**	1				
DA#4	.647**	.590**	.699**	.684**	.642**	.639**	.615**	.634**	.586**	.599**	.635**	.620**	.683**	.609**	.564**	.615**	.676**	.474**	.502**	.716**	.659**	.610**	.575**	.672**	.660**	.629**	.638**	.669**	.681**	.651**	.675**	.788**	.775**	.772**	1			
DA#5	.648**	.579**	.699**	.653**	.678**	.636**	.619**	.665**	.611**	.602**	.657**	.596**	.656**	.604**	.548**	.586**	.654**	.501**	.500**	.699**	.668**	.600**	.559**	.658**	.643**	.633**	.609**	.704**	.681**	.637**	.644**	.730**	.719**	.778**	.730**	1		
DA#6	.683**	.564**	.707**	.674**	.663**	.642**	.629**	.646**	.582**	.616**	.635**	.626**	.674**	.607**	.549**	.596**	.672**	.438**	.486**	.726**	.681**	.598**	.559**	.677**	.685**	.643**	.639**	.701**	.654**	.631**	.671**	.702**	.716**	.719**	.708**	.689**	1	
DA#7	.692**	.599**	.736**	.705**	.667**	.652**	.639**	.665**	.602**	.621**	.668**	.645**	.704**	.616**	.571**	.625**	.700**	.472**	.505**	.743**	.678**	.619**	.596**	.693**	.700**	.669**	.667**	.700**	.690**	.665**	.698**	.806**	.783**	.778**	.826**	.750**	.754**	1
DA#8	.615**	.588**	.681**	.667**	.594**	.635**	.614**	.636**	.578**	.608**	.617**	.628**	.671**	.600**	.567**	.597**	.663**	.445**	.510**	.685**	.656**	.613**	.599**	.645**	.654**	.626**	.625**	.658**	.666**	.631**	.654**	.768**	.757**	.741**	.806**	.710**	.713**	.822**

**. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

	1	Perfect
	.999-.800	Muy fuerte
	.799-.600	Fuerte
	.599-.400	Moderado
	.399-.200	Débil
	.199-.100	Extremadamente débil

Fuente: Elaboración propia (2016)

Dimensión Desarrollo económico sustentable

El indicador con la puntuación media más baja 'DE#8 Municipio promotor de la industria, comercio y servicios' se correlaciona fuertemente con el indicador 'DS#11 Municipio responsable del combate a la pobreza' (Figura 11). Lo anterior concuerda con la premisa de que un país con un alto nivel de desarrollo económico, generado por las actividades industriales, comerciales y de servicios, tiende a mostrar bajos índices de pobreza. Desafortunadamente en México, los resultados demuestran que debido a la falta de impulso a la industria, comercio y servicios con enfoque hacia el desarrollo local, está incidiendo negativa en un incremento a la pobreza desde la esfera de lo local. Se requiere de políticas públicas de desarrollo local que impulsen una mejora hacia la calidad de vida de las comunidades y de los ciudadanos.

Dimensión Desarrollo institucional para un buen gobierno

Se observó una correlación fuertemente positiva entre el indicador 'DI#1 Municipio administrado con responsabilidad y calidad' y los indicadores 'DI#5 Municipio fiscalmente responsable', 'DI#11 Finanzas sanas' y 'DI#3 Sistema profesional de servidores públicos'. Esto puede explicarse porque los gobiernos municipales requieren servidores públicos capacitados y honestos que administren los recursos en forma eficiente y eficaz. Sin embargo, es el indicador que tiene la media más baja en todo el sistema de indicadores de la AL21, con lo cual, se cuestiona si ésta realmente está propiciando un cambio en las estructuras administrativas municipales que conlleve a impactos en el DS local. El indicador 'DI#3 Sistema profesional de servidores públicos' se correlacionó significativa y positivamente con los indicadores de la dimensión ambiental 'DA#1 Municipio cuidadoso del aire', 'DA#2 Municipio responsable de su basura' y 'DA#3 Municipio cuidadoso de su imagen'.

Dimensión Desarrollo social incluyente

Se observó una correlación positiva y significativa entre los indicadores 'DS#1 Municipio prestador de servicios públicos' y 'DS#8 Vivienda digna'; este último indicador tiene la media más baja de los once que conforman la dimensión social. Este resultado indica que, si el municipio no proporciona servicios públicos adecuados, la vivienda para la población no

tendrá las condiciones necesarias para llevar una vida digna y de calidad. En los últimos censos del CONEVAL se hace hincapié de las precarias situaciones de vivienda de los mexicanos. Sin las condiciones mínimas de calidad que les permitan llevar una vida digna y saludable.

Dimensión Desarrollo ambiental sustentable

El indicador 'DI#4 Municipio participativo' está correlacionado positiva y significativamente con todos los indicadores que dan forma a la dimensión ambiental. Esto podría explicarse porque un municipio en donde existen órganos ciudadanos (Comités y Consejos) los cuales están reglamentados, son representativos y democráticos y están apoyados por una instancia con procedimientos y metodologías definidas, permite que se incida en la planeación y evaluación de programas y políticas públicas ambientales. Es necesario continuar con el impulso a este indicador, ya que en el año 2014 despareció a pesar de que ocupó el primer sitio en la dimensión ambiental en una década de actuación del año 2004 hasta el año 2013.

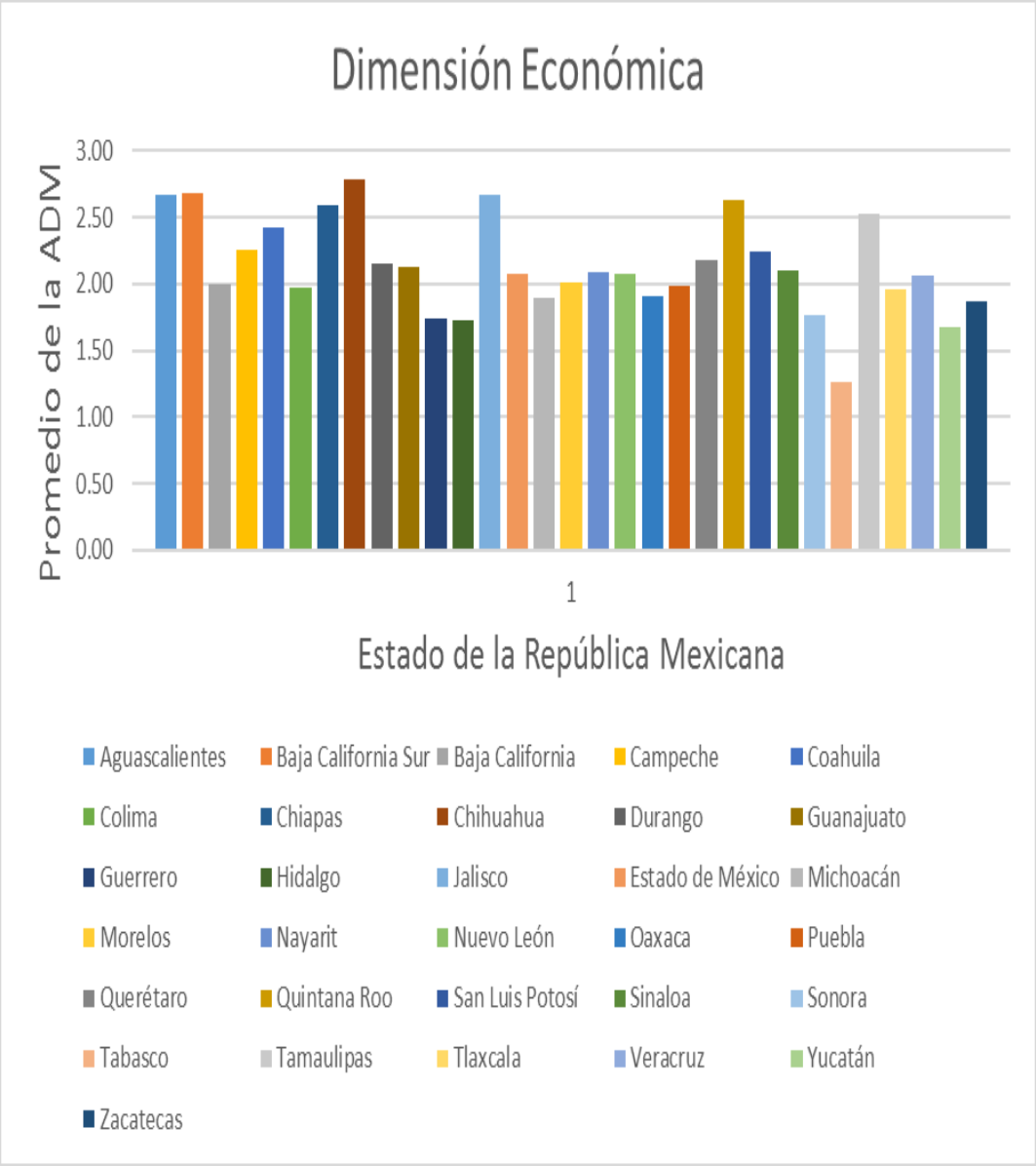
4.3.11 Análisis regional en México

Nuestro análisis a escala de país presenta los resultados de la evaluación de desempeño a nivel de regiones y estados. Los resultados muestran que la mayoría de los estados del norte y centro del país están posicionados en los primeros sitios. Por otra parte, algunos estados sureños ocupan los últimos lugares de desempeño. Esto podría deberse a que la mayoría de los estados del norte y centro tienen un mayor desarrollo socioeconómico que los del sur del país. También podría deberse a políticas públicas que impulsan desde la federación el DS de los municipios localizados en estados del centro y norte de la República Mexicana.

Dimensión Desarrollo Económico Sustentable

En la dimensión económica, los gobiernos de los estados de la zona norte como Chihuahua (2.79), Baja California (2.69) y Jalisco (2.67) obtuvieron los promedios nacionales más altos. Contrariamente los estados de Tabasco (1.26), Yucatán (1.68) e Hidalgo (1.72) tuvieron los promedios más bajos. Los resultados a nivel nacional de todos los estados de la República Mexicana se muestran en la siguiente figura 12.

Figura 12.-Promedios de la ADM para cada uno de los estados de la República Mexicana. Dimensión Económica.



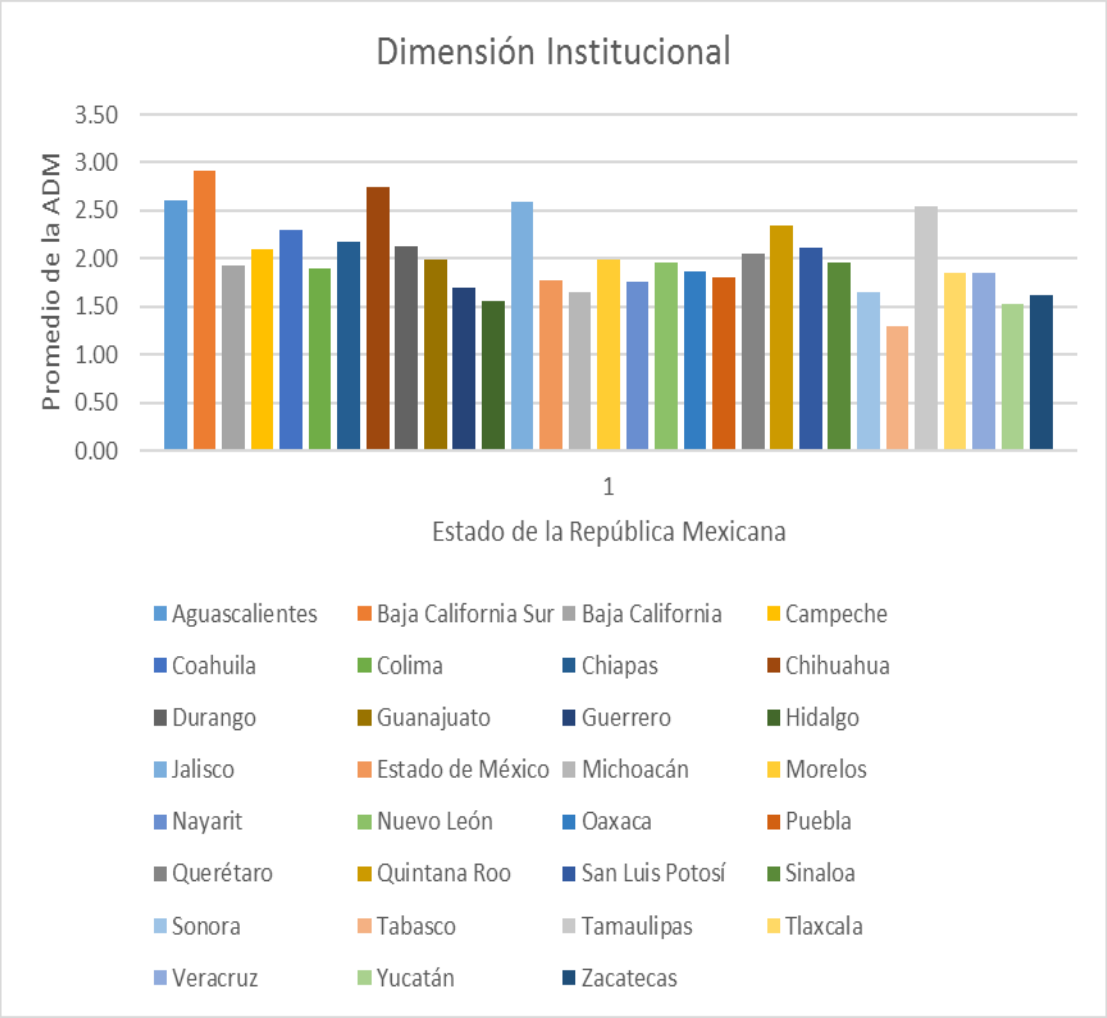
Fuente: Elaboración propia con resultados del INAFED 2004-2013.

Dimensión Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno

En la dimensión institucional, la puntuación media más alta se registró también entre estados del norte del país: Baja California (2.92), Chihuahua (2.75) y Aguascalientes (2.61). La media más baja de la puntuación se encontró también en los estados ubicados en el sur y centro de México: Tabasco (1.3), Yucatán (1.53) e Hidalgo (1.56).

La figura 13 muestra los resultados de desempeño de la ADM obtenidos por todos los estados del país.

Figura 13.-Promedios de la ADM para cada uno de los estados de la República Mexicana. Dimensión Institucional.



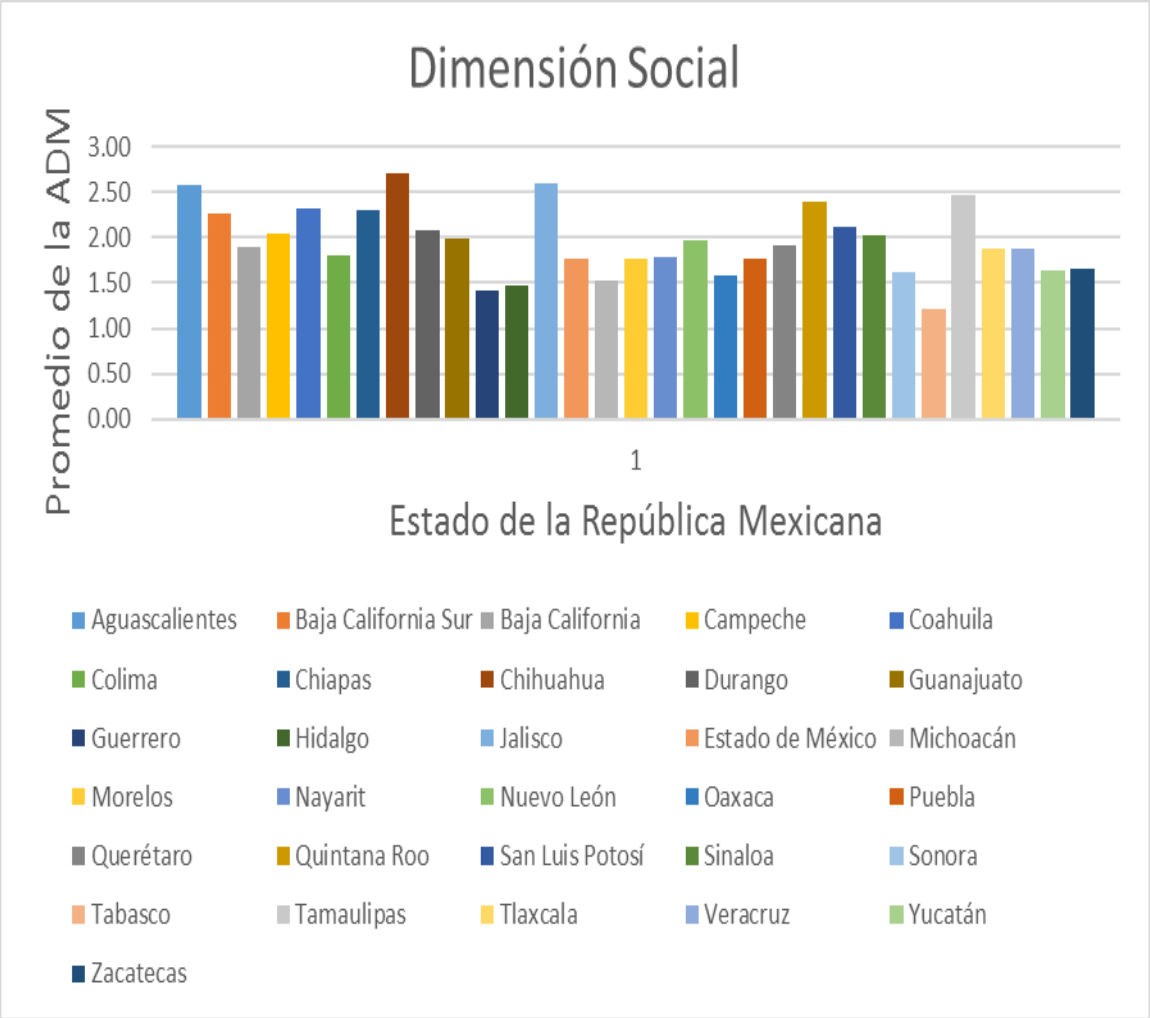
Fuente: Elaboración propia con resultados del INAFED 2004-2013.

Dimensión Desarrollo Social Incluyente

Esta dimensión es un componente esencial para el desarrollo humano y la calidad de vida. Los indicadores que dan forma a esta dimensión enfatizan en la diversidad de aspectos necesarios para que el tejido social sea fuerte y con impacto en la satisfacción de las necesidades humanas. En este contexto, el mejor desempeño fue para los estados de: Chihuahua (2.71), Jalisco (2.61) y Aguascalientes (2.58) respectivamente. En contraparte, la media más baja la tienen los estados de Tabasco (1.22), Hidalgo (1.42) y Guerrero (1.48). La

figura 14 muestra los resultados de todos los estados de la República Mexicana en una década de desempeño de los indicadores de la ADM.

Figura 14.-Promedios de la ADM para cada uno de los estados de la República Mexicana. Dimensión Social.

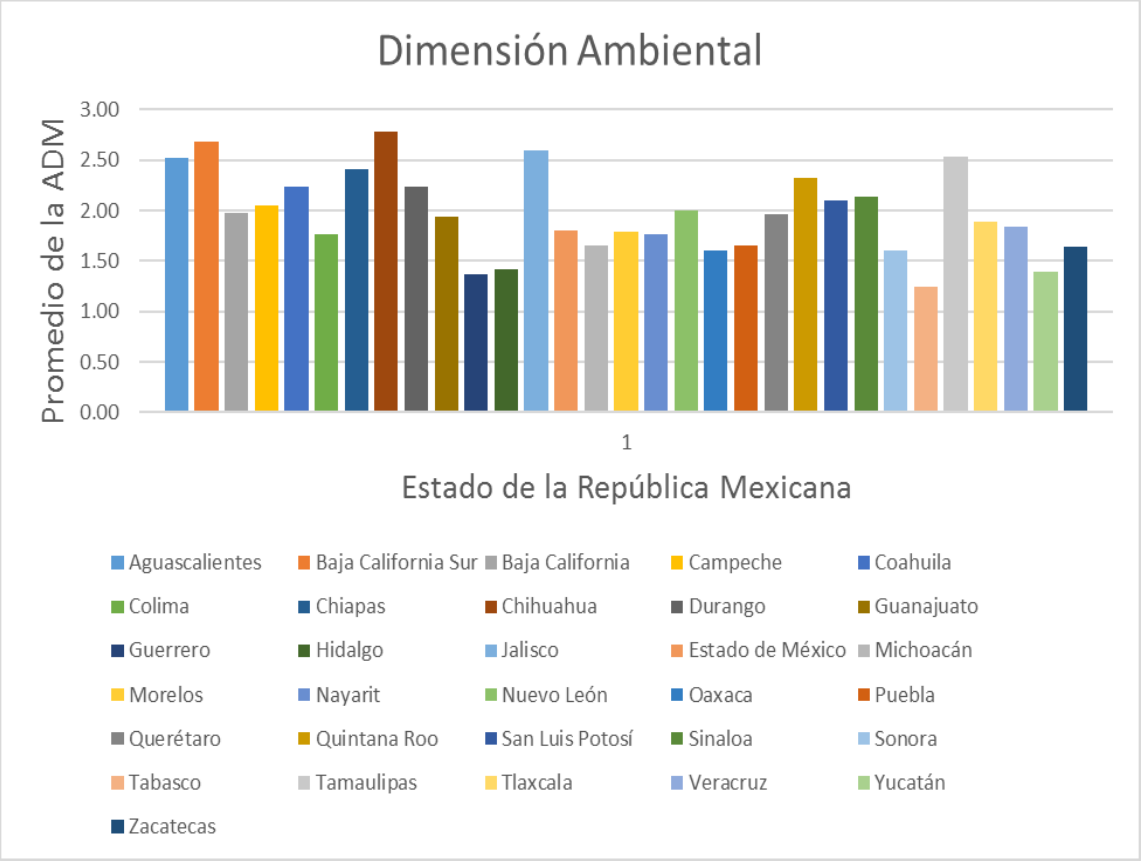


Fuente: Elaboración propia con resultados del INAFED 2004-2013.

Dimensión Desarrollo Ambiental Sustentable

En la dimensión ambiental los estados de Chihuahua (2.78), Baja California (2.69) y Jalisco (2.59) obtuvieron los promedios más altos. Los estados de Tabasco (1.24), Guerrero (1.37) y Yucatán (1.39) tuvieron los promedios más bajos (Figura 15.)

Figura 15.-Promedios de la ADM para cada uno de los estados de la República Mexicana. Dimensión ambiental.



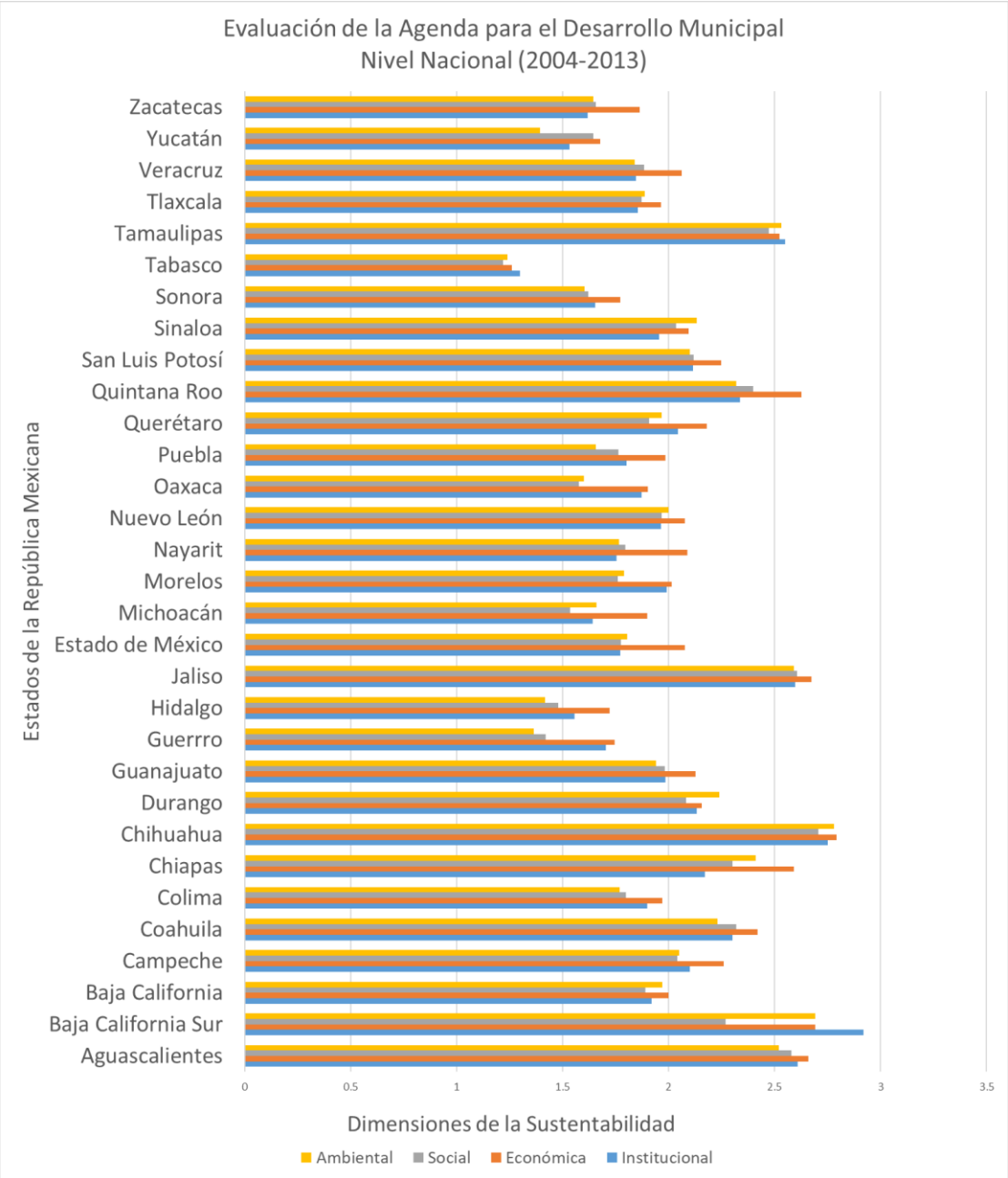
Fuente: Elaboración propia con resultados del INAFED 2004-2013.

Aunque de manera general se observó que los gobiernos locales del norte del país tuvieron un desempeño mejor que los del sur, se observaron también algunas excepciones. Este fue el caso de los municipios sureños de Valladolid y Progreso en el estado de Yucatán; Cozumel y Tulum en Quintana Roo; y Champotón y Ciudad del Carmen en Campeche, que obtuvieron valores de buen desempeño. Tabasco se posicionó en el último lugar en la clasificación de los 31 estados de la República Mexicana.

Cuadro comparativo entre Dimensiones y por estados de la República Mexicana

Los resultados de la investigación nos demuestran que el desempeño más alto de la Agenda para el Desarrollo Municipal, en la escala temporal (10 años) y espacial (País), es: Dimensión Económica (1er. Lugar); Dimensión Institucional (2º. Lugar); Dimensión Ambiental (3er. Lugar) y Dimensión Social (4to. Lugar).

Figura 16. Promedios de los estados de la República Mexicana en las cuatro dimensiones de la sustentabilidad.



Fuente: Elaboración propia con resultados del INAFED 2004-2013

4.4 DISCUSIÓN

Sistema de Indicadores de la ADM

El sistema de medición de la ADM en México tiene similitudes con otros países, principalmente en los temas de los indicadores. Sin embargo, en algunos países como Italia

(Ferrarini et al. 2001), Reino Unido (McMahon 2002) y Escocia (Jackson y Roberts 1996), los indicadores cubren solamente tres dimensiones (ambiental, social y económica). Los indicadores institucionales están ausentes o tienen un porcentaje menor de cobertura. En cuanto a la metodología de M&E del sistema de indicadores, México utiliza el semáforo al igual que Colombia (Velásquez 2001) y Reino Unido (McMahon 2002). Este sistema permite identificar posibles tendencias y patrones que impulsan el DS y medir el desempeño de las A21L en términos de resultados. Por otra parte, una fortaleza de la ADM en México ha sido contar con un sistema de información computarizado del INAFED que almacena las verificaciones de desempeño de los municipios. En otros países como España (Echebarría et al. 2004), Australia (Mercer y Jotkowitz, 2000) y Colombia (Velásquez 2001) se reporta la carencia de bases de datos nacionales completas y transparentes sobre las A21L que permitan analizar resultados como los de México.

Aun cuando la mayoría de los estudios revisados hace énfasis en la necesidad de tener una línea base sobre el conjunto de indicadores, y posteriormente monitorearlos para evaluar el progreso hacia el DS de sus comunidades, solamente China ha realizado un estudio en el cual se exponen los logros que ha alcanzado ese país a partir de que en 1994, el gobierno chino emitió la *Agenda China 21*, la primera a nivel estatal en el mundo y la cual fue tomada como un documento programático a medio y largo plazo para el desarrollo de la economía y la sociedad de China, con una estrategia ambiental. Aparte de este estudio no se encontró evidencia científica de evaluaciones a nivel nacional que señalaran la existencia de bases de datos y sistemas de información de indicadores. Mercer y Jotkowitz (2000); Velásquez (2001) y Echebarría et al. (2004), coinciden en señalar que sus países no cuentan con una base de datos nacional completa y confiable con resultados de desempeño de indicadores de las A21L, como en el caso de México, cuya fortaleza radica en su Sistema Informático (SIADEM). Concluimos que la mayoría de las investigaciones son a escala de una comunidad, ciudad o región, y escala temporal de pocos años; el presente estudio es a nivel nacional (todo el país), con escala larga de desempeño de la ADM (13 años).

Progresos en México

Indudablemente en México ADM ha presentado avances y logros en una década de actuación, en términos estadísticos: incremento del número de municipios participantes a

nivel nacional y aumento de indicadores señalando el progreso hacia el DS. Sin embargo, la participación ciudadana no ha jugado un papel clave en el seguimiento de la ADM. Los actores involucrados en este proceso son los funcionarios de las tres esferas de gobierno y los verificadores de las instancias acreditadas por el INAFED, lo que da evidencia que la participación ciudadana sólo existe a nivel simbólico, con acceso limitado al contexto político, donde los ciudadanos locales tienen poca apertura para su participación. Este aspecto principal de la metodología de las agendas locales, exige a las autoridades a consultar e involucrar múltiples partes interesadas (Hughes, 2000; Kelly, 2000; McMahon, 2002); en virtud de que existe una gran cantidad de indicadores sobre comunidades sostenibles que se pueden utilizar como fuente de inspiración pero no se deben copiar de forma idéntica (Spangenberg, 2000), porque cada localidad tiene características únicas (Revi, 1999) que deben ser consideradas para adoptar un conjunto de indicadores que permita generar información valiosa para el municipio.

Hay que enfatizar que la realidad en el nivel municipal mexicano es heterogénea y diversa; por consiguiente, Cabrero-Mendoza afirma que una política de descentralización exitosa debería incorporar dos características: diferenciación en el ritmo de su implementación y diferenciación en los instrumentos para su promoción. Los hallazgos de nuestro estudio indican que en México todos los municipios son verificados con los mismos indicadores y parámetros de la ADM, sin considerar que existe una gran diferencia entre los municipios en sus características de tamaño territorial, número de habitantes, actividades económicas, diversidad cultural, educación de sus habitantes, entre otros. La evaluación es igual para todos los gobiernos municipales considerando que se rigen por el Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que marca los derechos y obligaciones de los municipios en México.

Por otra parte, nuevos estudios sobre el DS, afirman que más allá del prisma de la sostenibilidad (económico, político, social), se requiere que para que los resultados sean perdurables, las acciones de las personas deben ser sostenibles a través del tiempo (Seghezzo, 2009). En México, trianualmente un 66 % de los funcionarios municipales a nivel estratégico son removidos cada período de gobierno. Por tanto, es necesario que la ADM sea asumida por el gobierno federal como una política intergubernamental, que propicie un

servicio civil de carrera con incidencia en la profesionalización del personal que labora en los gobiernos municipales y con impacto en una cultura política que beneficie al ciudadano.

Análisis Regional de México

¿Se observó alguna relación del desempeño de la ADM con el desarrollo socioeconómico regional?

El análisis de correlación de desempeño general de la ADM con el índice de desarrollo humano de PNUD no mostró relación alguna, ni con las cuatro dimensiones del DS. Esto coincide con otro estudio de la ADM en México (Pérez y Arenas 2012), quienes elaboraron y aplicaron un índice de la ADM en 36 municipios del Estado de México y lo compararon con el índice de desarrollo humano, sin encontrar una correlación significativa. Uno de los grandes retos de la aplicación de la ADM en México ha sido el contexto local en el que se adopta, en donde los gobiernos municipales desempeñan sus funciones administrativas y políticas en un período trianual, lo que hace muy difícil que los planes y proyectos para lograr un desarrollo sostenible puedan elaborarse a largo plazo. Además, el cambio de gobierno que, en muchas ocasiones alterna de un partido político a otro, propicia que el aprendizaje, información y los logros alcanzados por una administración municipal queden truncados generando con esta acción un débil soporte político e institucional (Salazar 2009).

Contribuciones internacionales de la ADM

La Agenda para el Desarrollo Municipal en México, constituye un referente a nivel internacional con respecto a los progresos a nivel municipal sobre el DS. Como se ha mencionado con anterioridad, la fortaleza de la ADM es su sistema informático de datos, sólido y confiable, que podría utilizar los resultados como una línea base para la medición de los avances del DS. En el marco de la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015), el modelo de la ADM de México podría contribuir con su metodología, a dar forma al nuevo sistema de indicadores a nivel internacional que permita incluir datos accesibles y oportunos necesarios para ayudar con la medición del progreso, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo y respetando las políticas nacionales y los acuerdos internacionales de los países firmantes de la nueva Agenda 2030. Este programa de acción universal recoge las preocupaciones de las principales conferencias

y cumbres sobre DS, incluida la A21L y reconoce que las autoridades locales deberán trabajar con instituciones internacionales, gobiernos nacionales e instituciones académicas, para promulgar leyes y aprobar presupuestos para la aplicación de la Agenda 2030.

4.5 CONCLUSIÓN

La evaluación realizada a la ADM y al conjunto de indicadores del SIADEM demostró su utilidad en determinar el estado relativo al DS en los 31 estados de México para un período de una década, considerando las dimensiones institucional, económica, social y ambiental. El estudio realizado en este capítulo permitió dos tipos de análisis:

1) A nivel micro, el estudio de las variables individuales a nivel municipal permitió identificar los indicadores con un alto desempeño (educación ambiental, étnica y socialmente incluyente, asociado y vinculado y comunicado interna y externamente). Estos son indicadores que muestran una tendencia hacia la sostenibilidad por el alto puntaje obtenido en cada uno de los parámetros de medición. Por otra parte, los indicadores con un pobre desempeño (calidad del agua, industria y servicios, administración financiera y vivienda digna), demuestran las capacidades limitadas de las autoridades locales con relación a políticas impulsoras del DS. En general, las dimensiones económica e institucional obtuvieron mejores puntajes; contrariamente, las dimensiones social y ambiental obtuvieron puntajes pobres.

2) A nivel macro, los resultados muestran las tendencias de cada una de las regiones de nuestro país, desde el punto de vista del DS, así como los cambios en actuaciones en el tiempo (2004-2013). La ejecución eficaz de la ADM depende fundamentalmente de los gobiernos locales y sus alianzas con otros actores. Considerando las cuatro dimensiones, los gobiernos con mejores desempeños fueron Chihuahua, Baja California, Jalisco y Aguascalientes. Contrariamente los gobiernos con desempeños más pobres fueron Hidalgo, Yucatán, Guerrero y Tabasco. De manera general se observó que los gobiernos locales del norte del país tuvieron un desempeño mejor que los del sur. En este rubro, no se observó alguna relación del desempeño de la ADM con el desarrollo socioeconómico regional, lo que marca pautas para desarrollar estudios más puntuales sobre marcos metodológicos para medir el DS.

CAPÍTULO 5. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

5.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo analiza el contexto legislativo en materia de planificación del desarrollo sustentable, previo a la adopción de la Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM). La ADM es el programa federal de planeación estratégica con mayor cobertura a nivel nacional, enfocado a la mejora de la gestión municipal para impulsar el desarrollo sostenible desde la esfera local. El objetivo de este capítulo no es realizar un análisis exhaustivo de la documentación sobre la legislación nacional, estatal y municipal en materia de planificación municipal con énfasis en el desarrollo sustentable, sino poner de relieve los instrumentos gubernamentales más significativos utilizados antes de la adopción de la ADM. En este capítulo también se analizan los principales mecanismos políticos y arreglos institucionales formulados por el gobierno estatal de Tabasco y los gobiernos municipales de Cárdenas, Cunduacán, Huimanguillo, Nacajuca y Paraíso, para facilitar la adopción de la ADM. Finalmente se presenta un diagnóstico de la planeación municipal y las capacidades institucionales de cada uno de los municipios en estudio, previo a la adopción de la ADM en la administración pública municipal.

El capítulo comienza con esta breve descripción y la pregunta de investigación no. 2. La sección 5.2 describe los métodos y técnicas empleadas. Los resultados se presentan en cinco secciones. La sección 5.3.1 describe los aspectos legislativos a nivel nacional, estatal y municipal que enmarcan la planificación del desarrollo sustentable antes de la adopción de la ADM; la sección 5.3.2 describe el interés de las autoridades federales, estatales y municipales para adoptar la ADM; la sección 5.3.3 describe las políticas y requisitos previos para la inscripción de los municipios al programa ADM; la sección 5.3.4 examina los planes de desarrollo municipal de Cunduacán, Cárdenas, Paraíso, Nacajuca y Huimanguillo; la sección 5.3.5 presenta el diagnóstico de las capacidades institucionales previo a la adopción de la ADM. La sección 5.4 discute los principales hallazgos, y la sección 5.5 proporciona la discusión y conclusiones del capítulo.

La pregunta de investigación no. 2 se aborda en este capítulo:

P2. ¿Cómo funciona la política de planificación del desarrollo sustentable en el ámbito municipal previo a la adopción de la Agenda de Desarrollo Municipal?

5.2 MÉTODOS Y TÉCNICAS

El enfoque general seguido en este capítulo fue una evaluación a priori a la adopción de la ADM. La evaluación ex ante, constituye un vacío en la función de evaluación del sector público y, por lo tanto, un desafío que no se puede rehuir. Se requiere que una política pública sea evaluada a priori y en todo su ciclo de vida, para poder establecer una relación causa-efecto del fenómeno que se evalúa. Es decir, una política tendría que evaluarse antes de aplicarla para poder observar los cambios que se dan por la intervención de la acción pública (Weiss, 1998). Lo oportuno del estudio nos permitió acompañar el proceso de adopción de la ADM en cinco municipios del estado de Tabasco: Cunduacán, Cárdenas, Paraíso, Huimanguillo y Nacajuca. Se aplicaron métodos cualitativos y cuantitativos para obtener una mejor comprensión del fenómeno investigado. El tipo de procedimiento utilizado para llevar a cabo la evaluación ex ante del programa permitió una explicación del contexto y el establecimiento del programa (legislación). La revisión de los planes de desarrollo municipal y las actividades realizadas por los gobiernos municipales para elaborar sus autodiagnósticos permitió determinar la situación institucional previa a la adopción y desarrollo del programa en los cinco municipios seleccionados.

Los principales métodos empleados en este capítulo fueron el análisis de contenido de la documentación del programa, entrevistas y el análisis cuantitativo y cualitativo de los planes de desarrollo municipal y de los autodiagnósticos municipales. Se describen de la siguiente manera:

5.2.1 Análisis de contenido de la documentación del programa

La revisión de los documentos de políticas en relación a la planificación del desarrollo sustentable, incluyó la legislación nacional, consultando el sitio web de la Cámara de Diputados de México, lo que nos permitió obtener el acceso a la Ley General del Equilibrio

Ecológico y la Protección al Ambiente. Se consultó la página oficial del gobierno del estado de Tabasco para tener acceso a la Ley de Planeación del Estado de Tabasco y a la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco. De la misma manera, los sitios web de los municipios de Cunduacán, Cárdenas, Paraíso, Huimanguillo y Nacajuca fueron referencias muy importantes para obtener los planes de desarrollo municipal del trienio 2013-2015. La revisión de los documentos del programa ADM se facilitó mediante la consulta del sitio web del INAFED, que proporcionó la mayor parte de la información de los antecedes sobre el programa.

Para responder esta pregunta fue necesario realizar un análisis a los planes de desarrollo de los municipios seleccionados para observar el grado de planeación estratégica llevada a cabo por los encargados de la administración municipal y considerar si el PDM cumple como un instrumento idóneo para llevar a cabo el desarrollo del municipio en un marco de sustentabilidad o es una ruta limitada, que requiere de otros instrumentos de apoyo como la ADM, para crear sinergias que generen resultados con mayores niveles de impacto. Por tanto, se estableció una serie de medidas y criterios para evaluar los PDM. La evaluación se dividió en dos secciones: Requisitos legislativos y temas relativos al DS

5.2.2 Entrevistas

La información complementaria no presentada en la documentación del programa se obtuvo a partir de entrevistas. Las personas seleccionadas para la entrevista incluyeron un espectro de partes interesadas en diferentes roles en la política pública ADM incluidos los funcionarios públicos nacionales, estatales y municipales. El cuadro 5.1 muestra la afiliación de los actores entrevistados en el estudio. Previamente se estableció contacto vía correo electrónico y vía telefónica con el Director de enlace con estados y municipios del INAFED, con la Subdirectora de Desarrollo y Soporte E-local y coordinadora de la Región sur de la Agenda para el Desarrollo Municipal del INAFED, y con la Directora para el desarrollo municipal de la Coordinación de Apoyo al Desarrollo Municipal (CADEM). El objetivo fue hacer una presentación del planteamiento de la investigación; asimismo, solicitar información sobre la documentación existente en relación a la ADM y solicitar autorización para poder asistir a las actividades del proceso de capacitación, autodiagnósticos y evaluaciones de los municipios en estudio. Posteriormente se realizó un acercamiento para

realizar entrevistas personales. Los primeros entrevistados proporcionaron información de contactos adicionales que podrían contribuir al estudio. Con los contactos iniciales se elaboró un directorio, usando la técnica llamada “bola de nieve” que condujo a la creación de una red de informantes clave que fueron consultadas sucesivamente durante el proceso de investigación (Hernández-Sampieri et al. 2010).

Para guiar las entrevistas se diseñó un formato de entrevista, que incluía solo preguntas abiertas. Todas estas entrevistas siguieron un esquema similar para que fueran fácilmente comparables las distintas iniciativas entre sí. Se realizaron un total de ocho entrevistas (Cuadro 18). Todas las entrevistas se clasificaron en temas comunes para ayudar a verificar de manera cruzada respuestas similares o diferentes de cada tema entre los entrevistados. El objetivo de este tipo de entrevista fue para explorar todo el rango de percepciones expresadas durante las entrevistas.

Cuadro 18.-Adscripción de los actores que representan a los grupos de gestión federal, estatal y municipal que participaron en las entrevistas del estudio.

Adscripción	No. de entrevista
Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal	2
Coordinación de Apoyo al Desarrollo Municipal en Tabasco	1
Dirección de Desarrollo del Municipio de Cunduacán	1
Dirección de Desarrollo del Municipio de Cárdenas	1
Presidencia del Municipio de Paraíso	1
Dirección de Programación del Municipio de Nacajuca	1
Dirección de Programación del Municipio de Huimanguillo	1
Total de entrevistas	8

Fuente: Elaboración propia (2017)

5.2.3 Análisis cuantitativo y cualitativo de los planes de desarrollo municipal

Los planes de desarrollo municipal revisados comprenden los documentos elaborados por la autoridad municipal con la participación de todos los sectores de la sociedad, de acuerdo con la legislación estatal vigente. Estaban disponibles en formato digital, por lo que se

descargaron los cinco planes completos del sitio web de los ayuntamientos municipales. Se elaboraron una serie de cuestionarios con respuestas codificadas para facilitar los procesos de análisis de datos. Por lo tanto, los atributos cualitativos de los PDM se tradujeron a números para el análisis cuantitativo. La identificación de atributos del primer cuestionario se basó en la Ley de Planeación del Estado de Tabasco y en la Ley orgánica de los municipios de Tabasco. Los siguientes cuestionarios se basaron en una revisión de las directrices establecidas en el documento de la Agenda 21 de la ONU y de la ADM del INAFED.

Nuestro interés se centraba en examinar una región del estado de Tabasco, por lo que inicialmente se seleccionó la Región de la Chontalpa (cinco municipios). Es una de las dos regiones que incluye un municipio con más de 200,000 habitantes (Cárdenas) y había el interés de hacer un estudio comparativo entre municipios que aplicaran ambas Agendas Básica y Ampliada de la ADM. El municipio de Cárdenas cumplía el perfil requerido para analizar este aspecto. La Región del Centro también incluye un municipio de más de 200,000 habitantes, pero son solo tres municipios los que abarca esta región. Por tanto, decidimos en nuestra experiencia que esta región no cubriría el alcance de la investigación. Sin embargo, en razón que uno de los municipios (Comalcalco) de la Región de la Chontalpa no se inscribiría en la ADM, se seleccionó un municipio de la Región Centro (Nacajuca). Son regiones vecinas, lo que nos permitiría tener un conjunto de municipios con características similares en lo general. Entonces el análisis abordó los PDM realizados por los municipios de Cunduacán, Cárdenas, Paraíso, Huimanguillo (Región Chontalpa) y Nacajuca (Región Centro). El análisis cualitativo y cuantitativo permitió identificar el grado de planeación estratégica en relación al DS llevada a cabo por la administración municipal previo a la adopción de la ADM.

Análisis cuantitativo de las capacidades institucionales

De acuerdo a los procedimientos de la ADM, antes que las autoridades municipales implementen esta agenda tienen que realizar un autodiagnóstico municipal para que identifiquen las fortalezas y debilidades de su gestión en relación a la temática del DS y las acciones realizadas en su municipio en un marco de sustentabilidad. Las autoridades municipales de los cinco municipios nos proporcionaron esta información para realizar el análisis de los mismos. Para los municipios de Cunduacán, Cárdenas y Paraíso, el autodiagnóstico corresponde al año 2013, en el cual se inscribieron por primera ocasión para participar en el programa. Para los municipios de Nacajuca y Huimanguillo el

autodiagnóstico corresponde al año 2014, que es el punto de partida de la adopción e instrumentación de su ADM.

En el año 2013, los municipios se inscribieron con la primera versión del programa denominado en ese entonces “Agenda desde lo local”. Dicha agenda se conformaba por cuatro dimensiones o ejes rectores: Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno; Desarrollo Económico Sostenible; Desarrollo Social Incluyente y Desarrollo Ambiental Sustentable, con 38 indicadores y 298 parámetros, que permiten medir aspectos específicos del indicador.

Para realizar su autodiagnóstico municipal, los funcionarios del gobierno de Cunduacán, Cárdenas y Paraíso ubicaron al municipio en alguno de los tres niveles de la métrica de la Agenda, utilizando una simbología tipo “semáforo”, para determinar la situación del municipio en las dimensiones institucionales, económicas, sociales y ambientales. La ubicación en “rojo” representa un estado no deseable en la condición del municipio, el color “amarillo” refleja una situación donde existen acciones de mejora, pero no de manera permanente o continua. El “verde” representa prácticas aceptables municipales.

En el año 2014 el programa sufrió algunos cambios y se le denominó Agenda para el Desarrollo Municipal, conformado en dos Secciones, Agenda Básica y Agenda Ampliada. La Agenda Básica se divide en cuatro ejes: Planeación del territorio, Servicios Públicos, Seguridad Pública y Desarrollo Institucional, desagregado en 29 temas. Se utiliza la misma metodología del semáforo.

Los municipios de Nacajuca y Huimanguillo realizaron su primer autodiagnóstico en 2014 considerando los indicadores de la Agenda Básica. A partir de la revisión y análisis de los autodiagnósticos municipales seleccionamos los indicadores cuyo objetivo estuviera relacionado con las capacidades institucionales de acuerdo a la definición del PNUD. Se procedió a elaborar una matriz y se realizó un análisis comparativo de la línea base de los municipios de Paraíso, Cárdenas y Cunduacán, Nacajuca y Huimanguillo. La escala de medición fue de un puntaje de 3 para los indicadores en verde; puntaje de 2 para los indicadores en amarillo y puntaje de 1 para los indicadores en rojo.

5.3 RESULTADOS

5.3.1 Contexto legislativo de la planificación del desarrollo sustentable en México.

México fue uno de los países firmantes de la Agenda 21, en la Cumbre de Río en 1992. Sin embargo, fue hasta el año 2004 cuando el gobierno federal vincula las facultades otorgadas al municipio en materia de sustentabilidad de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente con la elaboración de una agenda para impulsar el desarrollo municipal sustentable. Esta política ha implicado un enfoque nuevo de la gestión pública, donde la agenda municipal compromete la responsabilidad de un gobierno para impulsar el desarrollo sustentable local, pero desde una perspectiva multi-escala, multisectorial y multi-participativa. En los municipios de México, el principal instrumento para conducir el desarrollo local es el Plan Municipal de Desarrollo, el cual tiene su fundamento en el marco jurídico Federal y Estatal vigente.

En primer lugar, tenemos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 25 establece al Estado la responsabilidad de la rectoría del desarrollo, bajo una perspectiva integral e incluyente; y en su artículo 26 dispone la participación de la población en la definición de los planes y programas de gobierno, en base a la organización de un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo y en donde concurren en la medida de sus responsabilidades: La Federación, Los Estados y Los Municipios.

Como un segundo ordenamiento tenemos la Ley de Planeación Federal, que regula el ejercicio de la Planeación Nacional de Desarrollo y la colaboración en materia de planeación entre la Federación, los Estados y los Municipios, con la participación de los diferentes sectores de la población. En su artículo 2º. fija los fines de la planeación entre los cuales destaca el fortalecimiento al Municipio. En su Artículo 34, determina los procedimientos para la coordinación de las Autoridades Federales, Estatales y Municipales para propiciar una planeación integral, así como los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación.

Con respecto a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en su artículo 65 establece la facultad que tienen los Municipios para realizar libremente sus Planes Municipales de Desarrollo, siempre en un marco de concordancia con los planes Federales y

Estatales. En la Ley de Planeación del estado de Tabasco, en su artículo 5º. establece que es responsabilidad de los Ayuntamientos conducir la Planeación del Desarrollo de los municipios con la participación de los grupos sociales.

La Ley Orgánica de los Municipios del estado de Tabasco establece claramente en su artículo 29 que se faculta y obliga a los ayuntamientos a promover y realizar las acciones para el desarrollo integral del Municipio y vigilar la correcta prestación de los servicios públicos municipales; y a coordinar sus planes municipales con los planes nacional y estatal de desarrollo. El artículo 65 dice que el presidente municipal tiene la facultad de elaborar los planes y programas municipales de acuerdo a las leyes respectivas, así como el presupuesto de ingresos y egresos, sometiéndolos a la consideración del Ayuntamiento. Debiendo además publicar en el Periódico Oficial del Estado y en todo el Municipio por el medio de comunicación impreso que considere idóneo, el Plan Municipal de Desarrollo y el Programa Operativo Anual, de inicio de un periodo Constitucional, el primero, dentro de los cuatro primeros meses y, posteriormente el Programa Operativo Anual, dentro de los primeros noventa días de cada ejercicio fiscal anual, publicando también de manera trimestral los resultados de sus revisiones y, en su caso, sus adecuaciones. En el artículo 119 se menciona que el municipio constituye la unidad básica de organización para el desarrollo político, económico, social y cultural en el Estado, por tanto, tendrá las facultades y atribuciones necesarias para impulsar el desarrollo dentro de su ámbito territorial. En el artículo 121 de la misma ley, se establece que los municipios contarán con los planes y programas municipales de desarrollo como instrumentos para el desarrollo integral de la comunidad.

Esta revisión a las leyes que enmarcan el desarrollo municipal sustentable, nos da luz sobre el escenario legislativo previo a la adopción de la ADM en el estado de Tabasco, responsabilizando en primer lugar al gobierno municipal a realizar acciones que le permitan alcanzar el desarrollo sustentable para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus sociedades.

5.3.2 Interés de las autoridades para la adopción de la ADM

a) A nivel federal:

En el año 2012, en el foro internacional realizado en la ciudad de San Luis Potosí, el único estado que no participó en el programa fue Tabasco. Las autoridades federales tenían un interés muy particular de que el estado de Tabasco participara activamente en la promoción de esta agenda de sustentabilidad municipal, con el objetivo de ampliar la cobertura nacional alcanzando la totalidad de los estados de la República Mexicana. Con ello se pretendía incrementar el número de municipios participantes en el programa y demostrar sus beneficios para la gestión municipal.

> *"La instrumentación de la ADM ha constituido una herramienta para el desarrollo sustentable municipal adaptable a la administración pública de los gobiernos locales de México desde el año 2004. En los Foros Nacionales e Internacionales organizados y coordinados anualmente por el INAFED, se han compartido experiencias que han demostrado los retos y las bondades de instrumentar la ADM". (E1. Año 2014).*

B) A nivel estatal:

Por lo expuesto anteriormente, ¿Cómo surgió la iniciativa para promover el programa ADM en el estado de Tabasco?

> *"En enero 2013, la Secretaría de Gobernación a través del INAFED, envió una invitación al Gobernador del estado de Tabasco a participar en las reuniones del Consejo Nacional desde lo Local, que está integrado por representantes del gobierno federal, por representantes de los gobiernos de las entidades federativas y por las instancias académicas nacionales y estatales. En la invitación se explicaba la metodología del programa y se manifestaba el interés muy particular de que el estado de Tabasco se incorporara en el programa ya que era el único estado de la República Mexicana que no estaba participando en los 9 años que llevaba de implementado el programa. Por tal motivo los representantes de la Coordinación de apoyo al desarrollo municipal asistieron a*

la reunión del Consejo en Puebla en donde se votó para que Tabasco formara parte del Consejo Nacional desde lo local". (E2. Año 2014).

Este interés muy particular, quedó demostrado por la incorporación en el Consejo Nacional desde lo local; así como insertar en el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 la aplicación de la Agenda para el Desarrollo Municipal en el estado de Tabasco. Sin embargo, aún faltaba mucho camino por recorrer para la puesta en práctica de la ADM en los gobiernos municipales, entonces ¿Cuál fue el proceso de gestión realizado por la CADEM ante la Federación para participar por primera ocasión en el año 2013?

"Primero asistimos a la ciudad de México para recibir la información del programa por parte del INAFED y después participamos en la reunión del Consejo Nacional en la ciudad de Puebla para incorporar al estado de Tabasco en el Consejo. Posteriormente recibimos las cartas de inscripción al programa de 11 municipios para canalizarlos al INAFED, y al final solicitamos capacitación para impartir a los enlaces municipales, a los funcionarios del gobierno estatal, a las autoridades y funcionarios municipales y a las instancias verificadoras. Actualmente realizamos la promoción con los municipios invitándolos a inscribirse y solicitando un enlace para poder trabajar directamente con él." (E2. Año 2014).

C) A nivel municipal: Por la naturaleza voluntaria de su adopción, la ADM no se inició de manera generalizada en todos los municipios del estado de Tabasco. En el año 2013, fueron 11 los municipios pioneros en incorporar la ADM en su gestión municipal, representando el 64.7 % de los 17 municipios del estado de Tabasco: Balancán, Cárdenas, Centla, Centro, Cunduacán, Emiliano Zapata, Jalapa, Jonuta, Macuspana, Paraíso y Tenosique. En el año 2014 se inscribieron 14 municipio, representando el 82.4 % del total de municipios del estado de Tabasco. Los municipios adicionales que se inscribieron al programa fueron Nacajuca, Huimanguillo, Teapa y Tacotalpa. Las entrevistas iniciales a los funcionarios municipales responsables como enlaces ante el INAFED y la CADEM, nos arrojó luz sobre el interés de los ayuntamientos de participar en la ADM. En el cuadro 19 se hace un resumen comparativo de los municipios de estudio.

Cuadro 19.-Matriz municipal sobre el interés y metodología para adoptar a la ADM, elaborado a partir de las opiniones de los funcionarios municipales entrevistados.

Pregunta	Cunduacán	Cárdenas	Paraíso	Huimanguillo	Nacajuca
1.- ¿Cuál fue el interés inicial para adoptar la agenda?	El presidente quería hacer visible en qué condiciones se recibía el municipio al inicio de la administración municipal.	El presidente tenía la iniciativa de hacer un cambio real en su gestión de gobierno.	El presidente municipal estaba muy interesado en participar en diversas certificaciones.	El presidente estaba interesado en aplicar la Agenda por la invitación realizada por la CADEM.	El presidente quería tener una radiografía del municipio al inicio de la administración
2.- ¿Han preparado un Plan de acción local para implantar la Agenda?	Sí, Se establecieron cronogramas de trabajo para alcanzar las metas	Sí, con el personal de la dirección de desarrollo	No se elaboró un plan de acción, porque se estaba trabajando en las acciones del plan de desarrollo municipal.	No se preparó ningún plan, porque los tiempos están muy limitados para la realización del autodiagnóstico.	No se preparó ningún plan por la premura de la adopción de la agenda.
3.- Cuál fue la metodología para la adopción de la Agenda?	CADEM realizó una invitación a participar en la Agenda. El presidente escogió al Director de Desarrollo como enlace municipal. Para el autodiagnóstico se escogieron enlaces por cada dirección municipal. Después se les	CADEM envió un oficio al presidente para invitarlo a participar en las reuniones previas. El presidente municipal designó como enlace al Director de Desarrollo para que aplicara las estrategias necesarias para implementar	Al inicio del 2013, la CADEM realizó una reunión para invitar a participar en la Agenda. El presidente escogió un enlace municipal que era el secretario particular del ayuntamiento. CADEM dio una capacitación inicial sobre la Agenda.	Cadem invitó al presidente municipal a participar en la Agenda, porque no estaba inscrito en el año 2013. Para lo cual el presidente municipal escogió a la Directora de programación como enlace municipal. Se realizaron visitas por parte de CADEM para	Nacajuca no se inscribió en el año 2013, por lo tanto, CADEM los invitó para inscribirse en la ADM. El presidente escogió al Director de programación como enlace municipal. A su vez, el escogió enlaces por cada dirección

	entregaron los puntos que tendría que trabajar y juntar sus evidencias. Posteriormente vino Cadem a capacitarlos.	la agenda en la administración del gobierno.	Posteriormente se escogieron enlaces por cada cuadrante que realizaron el trabajo del llenado del autodiagnóstico.	capacitar al personal del ayuntamiento. Se contó con un auxiliar técnico para la recopilación de la documentación.	municipal para juntar evidencias. Cadem los capacitó y después el enlace realizó talleres para elaborar autodiagnóstico y plan de mejora.
4.-Qué arreglos institucionales se hicieron para adoptar el programa?	Aprobar ante cabildo que la agenda se implementara. En cuanto al organigrama no se hicieron cambios institucionales, solamente se escogió un enlace pero sin nombramiento oficial.	Fue necesario que el proyecto de implementar la agenda pasara por el cabildo para que ellos formalmente aceptaran llevar a cabo la agenda en su municipio.	Se firmó una carta compromiso ante el Cadem, firmada por el cabildo en donde se comprometían a implementar la agenda en su municipio.	Cabildo firmó una carta para aceptar la agenda.	Se solicitó al Cabildo firmara una carta en donde se comprometía a desarrollar la agenda en su municipio.
5.-Cuál fue el proceso de gestión realizado por el municipio ante Cadem y el INAFED para adoptar el programa?	Se realizó una carta en donde se plasmó que el municipio está interesado en participar en el Programa Agenda desde lo local. Esta carta se entregó al CADEM, quienes son	Una vez aprobado el proyecto ante cabildo, se procedió a firmar una carta de aceptación, la cual fue entregada a la CADEM para que ellos realizarán los trámites ante el INAFED.	El presidente tuvo las primeras reuniones con el CADEM para conocer los requisitos y posteriormente indicó al secretario las gestiones a realizar (acta de cabildo firmada para entregar a Cadem y ellos	Se elaboró un acta de cabildo, en donde se especificaba el interés del municipio de participar en la agenda. Y se entregó a la CADEM.	Se entregó un acta debidamente firmada por el Cabildo y se entregó ante el CADEM, para que ellos posteriormente lo enviaran al INAFED.

	los encargados de hacerlas llegar al Consejo desde lo local en la Ciudad de México.		al Inafed).		
6.-Por qué es importante adoptar e implantar la Agenda en su municipio?	Es un programa que aporta elementos necesarios para que los gobiernos locales sean responsables de usar recursos transferidos por los otros órdenes de gobierno en forma más eficiente y transparente.	Es muy importante porque gracias a su aplicación en el gobierno, se pueden bajar recursos para desarrollar al municipio.	Con la Agenda la descentralización se traduce en una mejor atención a las necesidades del municipio.	Cuando se instrumenta la Agenda se tienen más posibilidades de bajar proyectos que ayuden a la ciudadanía.	Porque es un requisito para poder bajar más recursos económicos de la federación que permitan desarrollar al municipio.
7.-Cuáles son los beneficios de adoptar e implantar la Agenda en su municipio?	Contar con una herramienta que les permite conocer su administración. Programar acciones específicas para la superación de rezagos de desarrollo municipal.	Realizar trabajos integrados en todos los departamentos, aunque a veces es difícil la participación del personal.	Priorizar la aplicación de sus recursos de acuerdo a las necesidades detectadas. Medir el desempeño de sus funcionarios y empleados. Recibir una certificación por sus prácticas aceptables.	Bajar recursos de programas federales y contar con un mejor instrumento de organización administrativa.	Una mejor organización y también puede ser compatible con otros programas de rendición de cuentas. De tal manera que se ahorra esfuerzos para sacar adelante ambos trabajos.

Fuente: Elaboración propia, según entrevistas a los enlaces municipales. (Período marzo-mayo 2014).

5.3.3 Actores involucrados en el proceso ADM.

A partir de las entrevistas con los funcionarios del INAFED y de la CADEM y fundamentado en el material de trabajo del programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal (SEGOB-INAFED 2016), el caudal de riqueza informativa permitió documentar la siguiente descripción de actores involucrados y sus responsabilidades en el proceso.

A) Gobierno Federal.

I.- INAFED

- Coordina la implantación nacional del programa.
- Convoca a los actores estatales y municipales interesados en el proceso ADM
- Promueve la firma de acuerdos de participación de los actores
- Capacita a enlaces estatales e instancias verificadoras para la aplicación de la herramienta en sus respectivas entidades.
- Apoya y da acompañamiento a las instituciones de educación superior para llevar a cabo las verificaciones a los autodiagnósticos municipales.

II.-DEPENDENCIAS FEDERALES, realizan las siguientes funciones:

- Genera mecanismos de coordinación entre los municipios, las entidades federativas y las delegaciones para la aplicación de programas federales que impacten en el desarrollo local.

B) Gobierno Estatal. A través de sus estructuras de desarrollo municipal.

- Solicita formalmente al INAFED su inscripción al programa.
- Coordina los trabajos de implantación del programa.
- Promueve entre los municipios la implantación del programa
- Promueve a las instituciones de educación superior como instancias verificadoras del programa.
- Capacita a los enlaces municipales que estén participando en el programa

- Apoya y da acompañamiento a los gobiernos municipales en la elaboración del autodiagnóstico y su captura en el sistema informático
- Apoya y da acompañamiento a las instituciones de educación superior para llevar a cabo las verificaciones de los autodiagnósticos en el sistema informático.

C) Gobiernos municipales. A través del alcalde y un enlace designado como promotor de la ADM.

- Aprueba mediante Cabildo la incorporación al programa y solicita formalmente al INAFED su inscripción en el programa
- Autoriza al INAFED y al Gobierno Estatal que la información generada en el autodiagnóstico del municipio es de carácter público de acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a Información Pública Gubernamental
- Realiza el llenado completo del cuestionario relativo al autodiagnóstico y su respectiva captura en el sistema
- Solicita la verificación al Gobierno del Estado y al INAFED.
- Integra la evidencia necesaria del autodiagnóstico para presentar a los verificadores
- Genera un plan o programa de fortalecimiento municipal
- Da seguimiento a los indicadores seleccionados en los procesos de mejora

D) Instancias Verificadoras.

- Realiza las verificaciones físicas y documentales al autodiagnóstico y su captura en el sistema informático
- Emite un dictamen de carácter institucional sobre los resultados.

E) Consejo Nacional.

- Vigila que los procesos de implantación cumplan con los lineamientos y procedimientos metodológicos.
- Evalúa y emite los reconocimientos públicos de calidad cuando un municipio haya comprobado la mejora en sus indicadores seleccionados
- Aprueba la inclusión de nuevos miembros a la red de instancias verificadoras.

Este análisis de la participación de los actores involucrados en la ADM nos permite identificar lo multisectorial de esta política, permitiendo que se entretejan redes de colaboración entre las distintas esferas gubernamentales y con otros sectores de la sociedad, creando un valioso capital social e institucional y abonando el camino para una verdadera planificación estratégica que contribuya a la construcción de capacidades institucionales con el fin último de promover el DS.

5.3.4 Planificación municipal del DS

El examen minucioso a los PDM nos arrojó una gran cantidad de información para documentar el grado de planificación del DS instrumentado por los municipios, previo a la adopción de la ADM. En el cuadro 20 se presentan los resultados obtenidos del análisis a los cinco planes de desarrollo municipal, relativos a nueve atributos requeridos por la legislación del estado de Tabasco para la elaboración de los planes municipales (En el anexo 10 se tienen los puntajes para cada uno de los atributos).

Cuadro 20.-Requisitos legislativos necesarios para la elaboración de Planes de Desarrollo Municipal

Atributo	Cunduacán	Cárdenas	Paraíso	Huimanguillo	Nacajuca
Filosofía	4	4	4	1	4
Diagnóstico	4	4	4	4	4
Costos	1	1	1	1	1
Responsables	1	1	1	1	1
Lineamientos	4	2	4	4	4
Previsiones	4	4	4	1	1
Congruencia	4	2	4	4	2
Coordinación de políticas	2	2	2	2	2
Sistema de evaluación y monitoreo	2	1	2	2	1
Puntuación Final del PDM	26	21	26	20	20

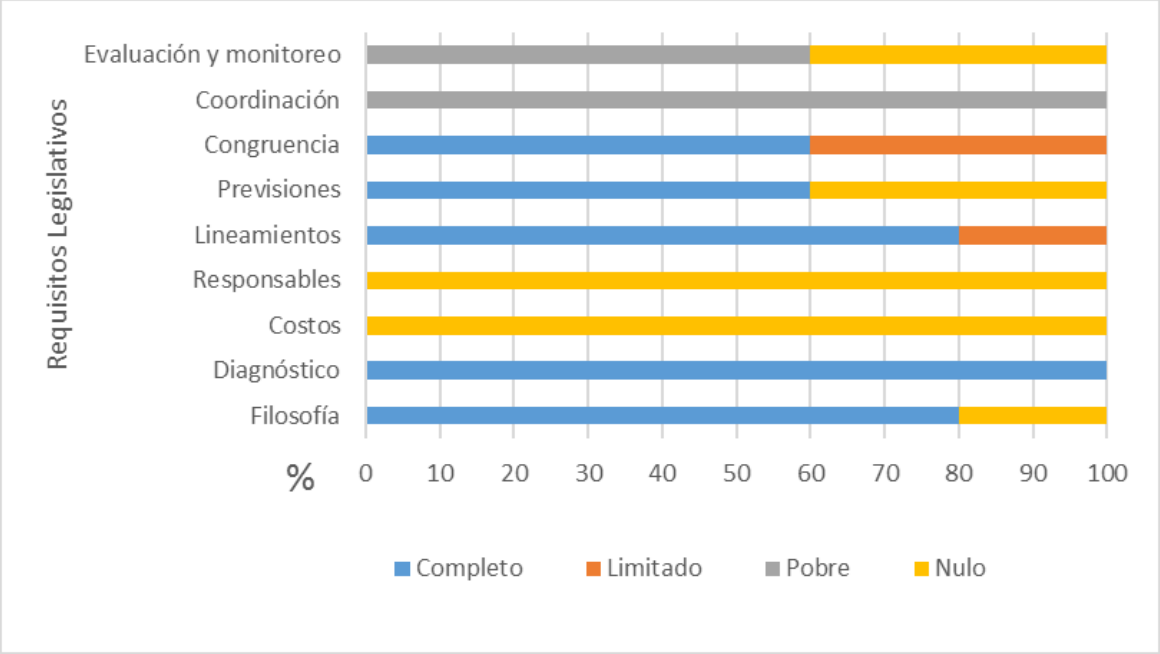
Fuente: Elaboración propia con los resultados del análisis de los PDM 2013-2015.

El documento rector para la planificación del DS municipal es el PDM; este instrumento debería estar elaborado conforme a los requisitos solicitados por la legislación vigente; sin embargo, se muestra información insuficiente en ciertos atributos analizados. Los puntajes más bajos se encuentran en los costos del plan, programas y proyectos y en los responsables de ejecutarlo. Puntuaciones muy bajas también recibieron los atributos que hacen

referencia a que los PDM no cuentan con sistemas de evaluación y monitoreo de sus acciones para verificar posibles desvíos de las metas planteadas originalmente. El cuadro también muestra que el PDM no está elaborado considerando una coordinación adecuada entre los tres niveles de gobierno para ejecutarlo con eficiencia y eficacia. Esta insuficiencia en información ha repercutido en una planificación deficiente que no permite proyectar al municipio como un actor responsable de su propio desarrollo, es decir, presenta una debilidad institucional y en sus capacidades que ha repercutido negativamente en la calidad de vida de sus sociedades.

En la figura 17 se muestra el porcentaje de cobertura correspondiente a cada atributo requerido por la legislación estatal de Tabasco.

Figura 17.-Cobertura de los Planes de Desarrollo Municipal (2013-2015). Temas relativos a los requisitos legislativos. Fuente: Elaboración propia (2017)

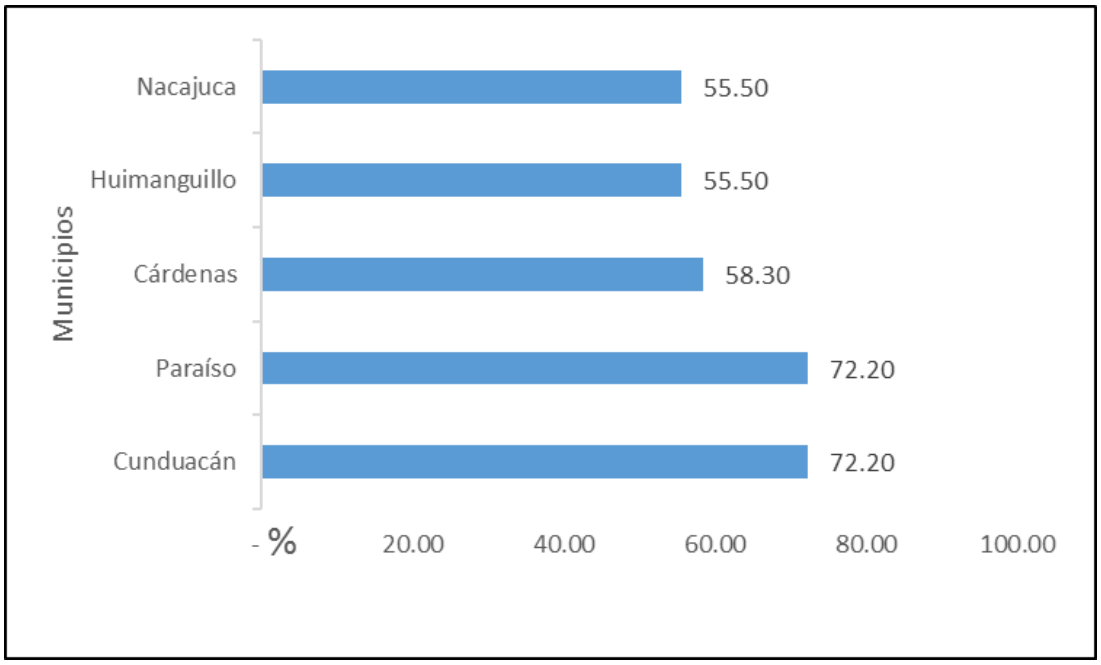


La debilidad más contundente se presenta en los requisitos de presupuestos financieros para el desarrollo de los programas y proyectos municipales, así como de los responsables de la ejecución de los mismos. Esta insuficiencia de información origina que no estén claramente definidas las reglas financieras al inicio de todo proyecto, lo cual podría repercutir en la falta de asignación adecuada de los recursos y posiblemente en déficits financieros para el municipio. Otra de las debilidades es que no existe un adecuado sistema

de evaluación y monitoreo de los PDM; el cumplimiento de este principal requisito legislativo permitiría ir direccionando desvíos durante la ejecución de los programas y proyectos seleccionados por los municipios para avanzar hacia el progreso de sus sociedades. Finalmente se observa que la coordinación de políticas entre las distintas esferas gubernamentales para la gestión de programas que permitan contar con recursos suficientes para la ejecución de proyectos de DS es parcialmente abordado en el contenido de los PDM.

Para este primer análisis también consideramos importante realizar una comparación entre los municipios para identificar el grado de cumplimiento que sus PDM tienen con los requisitos legislativos de Tabasco. En la figura 18 se presentan los resultados obtenidos.

Figura 18.-Estadística comparativa en relación al grado de cumplimiento de los Planes de Desarrollo Municipal (2013-2015). Temas relativos a los requisitos legislativos.



Fuente: Elaboración propia (2017)

Los resultados del análisis muestran que los municipios de Cunduacán y Paraíso son los que tienen un mayor grado de cumplimiento con los requisitos legislativos del estado de Tabasco con un 72.2 %. El déficit de información lo encontramos principalmente en los temas de costos para realizar el plan y los responsables de ejecutarlo, ya que no se mencionan en ninguna parte del PDM, y en segundo lugar los temas relativos a la coordinación de políticas entre las tres esferas gubernamentales y el sistema de evaluación y monitoreo del plan; en

este sentido, estos temas son mencionados, pero con información muy pobre y sin un esquema claro de su ejecución. Nacajuca y Huimanguillo con un 55.5 % tienen el menor grado de cumplimiento con los requisitos legislativos. En Huimanguillo la temática deficiente está en cuatro atributos: filosofía, costos, responsables y previsiones, los cuales no aparecen mencionados en ninguna parte del PDM. Los temas de coordinación de políticas y sistema de evaluación y monitoreo, al igual que en Cunduacán y Paraíso, contienen información muy escasa. En el caso de Nacajuca. Los atributos de costos, responsables, previsiones y sistema de evaluación y monitoreo no aparecen en el PDM. Deficiente información se encuentra en el tema referente a la congruencia que deben tener los ejes rectores del plan municipal con los planes nacional y estatal. Finalmente, como en los otros cuatro municipios, la coordinación de políticas entre los tres niveles de gobierno aparece mencionado en el plan, pero con información muy escasa sobre el tema.

Resultados en las cuatro dimensiones del DS

Los resultados de la evaluación a los PDM en las cuatro dimensiones del DS sustentable económico, social, ambiental e institucional se presentan en los siguientes cuadros informativos. En el cuadro 21 se muestra que en la dimensión económica el municipio de Huimanguillo es el que tiene un mayor grado de cobertura (62.5 %) de la información relativa a las directrices marcadas por la ONU con el objetivo de que los municipios asuman su responsabilidad con respecto a crear mayores oportunidades de empleo remunerado que le permita a la población incrementar sus niveles de vida.

Cuadro 21.-Resultados de la evaluación a los PDM. Dimensión económica. Cinco municipios, Estado de Tabasco (2014)

Dimensión Económica	Cunduacán	Cárdenas	Paraíso	Huimanguillo	Nacajuca
Empleo	3	3	3	2	1
Infraestructura	3	3	3	3	3
Conectividad	1	1	1	1	1
Agricultura, ganadería, pesca y forestal	2	3	1	3	3
Industria, comercio y servicios	1	1	2	3	1
Turismo	3	1	3	3	3
Puntuación Final	13	12	13	15	12
Medido en %	54.2	50	54.2	62.5	50

Fuente: Elaboración propia con los resultados del análisis de los PDM (2013-2015).

Los municipios que tienen el grado más bajo de cobertura son Cárdenas y Huimanguillo (50 %). Por otra parte, el tema que no se encuentra en ninguno de los cinco planes es el de la conectividad referida como acciones del municipio tendientes a contribuir a la reducción de la brecha digital, mediante la provisión de acceso a internet en los sitios y espacios públicos y existentes en el municipio. El tema que obtuvo mayor puntuación por parte de los cinco municipios fue el referido a Infraestructura que se refiere a mejorar la comunicación y asegurar la cobertura terrestre al interior del municipio, mediante la construcción de caminos intramunicipales. El tema que siguió en puntuación fue el relativo al Turismo, a excepción del municipio de Cárdenas que no lo menciona en su PDM. El tema relativo a las actividades industriales, comerciales y de servicios no fue mencionado en los PDM de Cunduacán, Nacajuca y Cárdenas; es interesante observar que Cárdenas, siendo el segundo municipio en importancia en el sector económico en el estado de Tabasco, no considere estos temas en su PDM.

En el siguiente cuadro 22 se muestra que en la dimensión social los municipios de Paraíso y Huimanguillo obtienen el porcentaje más alto de cobertura de sus PDM (72.2 %).

Cuadro 22.-Resultados de la evaluación a los PDM. Dimensión social. Cinco municipios, estado de Tabasco (2014).

Dimensión Social	Cunduacán	Cárdenas	Paraíso	Huimanguillo	Nacajuca
Servicios públicos	3	3	3	3	3
Seguridad pública	3	3	3	3	3
Juventud y deporte	3	3	3	3	3
Igualdad de género	1	1	3	3	3
Grupos vulnerables	3	1	3	3	3
Salud	3	3	3	3	3
Educación y cultura	3	3	3	3	3
Vivienda	3	3	3	3	3
Pobreza	3	1	2	2	1
	25	21	26	26	25
Medido en %	69.4	58.3	72.2	72.2	69.4

Fuente: Elaboración propia con los resultados del análisis de los PDM (2013-2015)

El municipio con menor cobertura en esta dimensión es Cárdenas (58.3%). Lo interesante de esta dimensión es que se observa que los municipios obtienen puntajes similares en casi todos los temas evaluados, a excepción del tema de pobreza que no aparece en los municipios de Cárdenas y Nacajuca y en los municipios de Paraíso y Huimanguillo sí aparece, pero con una información muy escasa; el tema de igualdad de género no es mencionado en los municipios de Cunduacán y de Cárdenas; y finalmente el de grupos vulnerables no es mencionado en Cárdenas. Entre los aspectos evaluados en esta dimensión se encuentra el de servicios públicos, el cual está normado por el artículo 115 constitucional y en el cual se establece que el municipio es responsable del mantenimiento de calles, agua potable, drenaje y alcantarillado, aguas residuales, limpia, residuos sólidos, parques y jardines, alumbrado público, mercado y centrales de abasto, panteones y el servicio de rastro.

En el cuadro 23 se muestra que en la dimensión ambiental el municipio de Paraíso es el que obtiene el porcentaje más alto de cobertura de su PDM (66.7%) y el municipio de Cárdenas es el que obtiene el porcentaje más bajo de cobertura (25%).

Cuadro 23.-Resultados de la evaluación a los PDM. Dimensión ambiental. Cinco municipios, estado de Tabasco (2014).

Dimensión Ambiental	Cunduacán	Cárdenas	Paraíso	Huimanguillo	Nacajuca
Recursos naturales	2	1	3	3	1
Planeación urbana	3	1	3	3	3
Ordenamiento ecológico	1	1	3	3	1
Reservas territoriales	1	1	3	3	1
Protección civil	3	1	3	1	3
Tenencia de la tierra	1	1	1	1	1
	11	6	16	14	10
Medido en %	45.8	25	66.7	58.3	41.7

Fuente: Elaboración propia con los resultados del análisis de los PDM (2013-2015)

El tema de planeación urbana referente a regular los usos y aprovechamientos del suelo en los centros de población del municipio, con el fin de utilizar y aprovechar el territorio de manera ordenada y sustentable, es el más recurrente en los PDM a excepción de Cárdenas que no lo menciona. El tema que no es mencionado por ninguno de los municipios es el de tenencia de la tierra que se refiere a la colaboración que debe brindar el gobierno municipal para la regularización de la tenencia de la tierra urbana de viviendas ubicadas en asentamientos irregulares, a fin de dotar de seguridad jurídica a sus ocupantes y propiciar un desarrollo urbano ordenado. El ordenamiento ecológico y las reservas territoriales no es mencionado por tres municipios: Cunduacán, Cárdenas y Nacajuca, a pesar de que la LEGEEPA faculta a los municipios a actuar sobre estos temas regulando los usos y aprovechamientos del suelo fuera de los centros de población, con el fin de utilizar y aprovechar el territorio de manera ordenada y sustentable. Así como contar con reservas territoriales suficientes que garanticen un crecimiento ordenado para atender las necesidades futuras de suelo para viviendas en el municipio.

En el cuadro 24 referente a la dimensión institucional el municipio de Paraíso es el que obtiene el porcentaje más alto de cobertura de su PDM (70.8 %) y el municipio de Cárdenas es el que obtiene el porcentaje más bajo de cobertura (25 %).

Cuadro 24.-Resultados de la evaluación a los PDM. Dimensión institucional. Cinco municipios, estado de Tabasco (2014)

Dimensión Institucional	Cunduacán	Cárdenas	Paraíso	Huimanguillo	Nacajuca
Transparencia	3	1	3	2	3
Administración responsable	3	1	3	3	3
Participación ciudadana	1	1	3	2	3
Sistema profesional de servidores públicos	3	1	3	3	3
Asociación y vinculación	1	1	2	3	1
TIC´s	1	1	3	1	3
	12	6	17	14	16
Medido en %	50	25	70.8	58.3	66.7

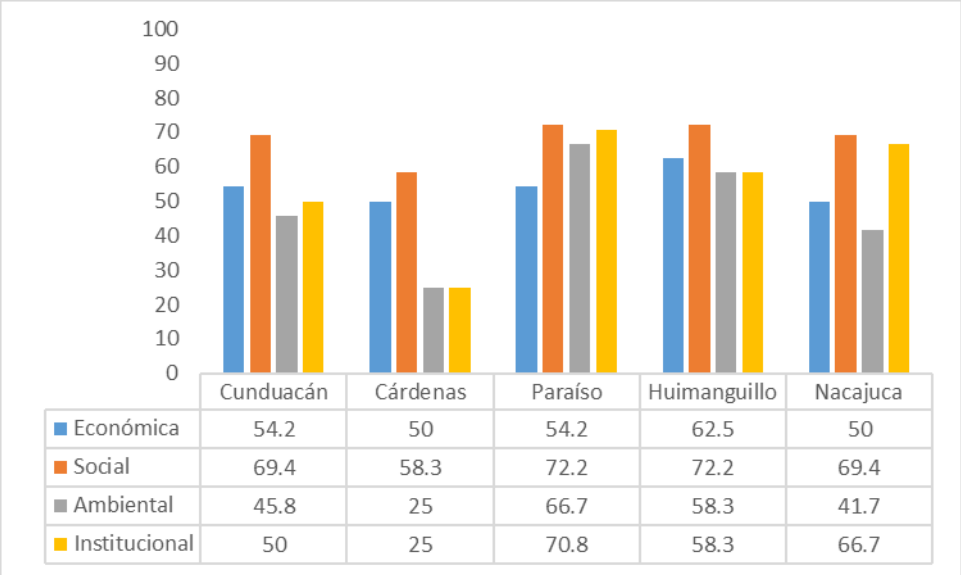
Fuente: Elaboración propia con los resultados del análisis de los PDM (2013-2015).

Los temas de administración responsable referente a que los planes y programas municipales deben ser sometidos a control y evaluación de resultados; y sistema profesional de servidores públicos, contar con una plantilla laboral adecuada, capacitada y evaluada, son los más recurrentes en los PDM a excepción de Cárdenas que no lo menciona. De hecho, el PDM de este municipio no contiene ningún tema relativo a la dimensión institucional. El tema de asociación y vinculación de los municipios con asociaciones municipales, instituciones educativas y asociaciones civiles, no es mencionado por tres municipios: Cunduacán, Cárdenas y Nacajuca. El tema de las TIC´s no aparece en los planes municipales de Cunduacán, Cárdenas y Huimanguillo. Se refiere al acceso a internet y que la administración cuente con página web propia, con información completa del municipio.

Una vez realizado el análisis de manera individual de cada uno de los planes de desarrollo municipal en torno a los ejes rectores de la gestión municipal, procedimos a realizar una comparación entre cada uno de los municipios para identificar el grado de consistencia de los PDM con relación a las acciones prescritas por la ONU en las cuatro dimensiones de la sustentabilidad y detectar cuál de las dimensiones tiene una mayor contribución en la planeación estratégica del DS. En la figura 19 los resultados confirman que en la dimensión

económica Huimanguillo es el municipio que tiene una mayor alineación de su PDM con las directrices de la ONU alcanzando 62.5 % sin embargo, los cuatro municipios restantes apenas alcanzan o sobrepasan el 50 %.

Figura 19.-Grado de consistencia de los PDM con la A21 de la ONU.



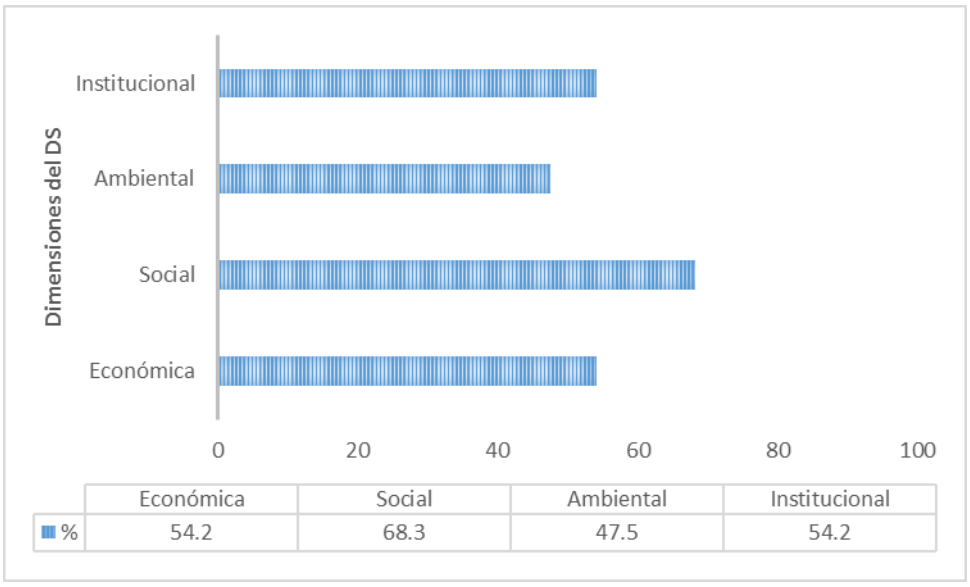
	Cunduacán	Cárdenas	Paraíso	Huimanguillo	Nacajuca
Económica	54.2	50	54.2	62.5	50
Social	69.4	58.3	72.2	72.2	69.4
Ambiental	45.8	25	66.7	58.3	41.7
Institucional	50	25	70.8	58.3	66.7

Fuente: Elaboración propia, con resultados del análisis de los PDM de los municipios (2014).

La dimensión social es la que obtiene los mejores resultados sobre las otras tres dimensiones de la sustentabilidad, y Paraíso y Huimanguillo se posicionan con los porcentajes más altos obteniendo ambos el 72.2 %. En la dimensión ambiental Paraíso demuestra que su PDM tiene una mayor cobertura de la temática con relación a los criterios de la ONU alcanzando un 66.7 %. Sin embargo, el municipio de Cárdenas obtiene 25 % lo que demuestra el poco interés de las autoridades municipales con los temas medioambientales. En la dimensión institucional Paraíso también obtiene el mayor porcentaje (70.8 %), y Cárdenas también repite como el municipio con menor interés por la temática institucional para considerarla como eje rector dentro de su PDM.

Finalmente realizamos un análisis para identificar cuál es la dimensión que las autoridades municipales consideraron como prioritaria para incluirla dentro de su PDM como un eje rector. Nuestro interés también radicó en detectar cuál es la dimensión considerada menos prioritaria por la administración municipal. En la figura 20 se muestran los resultados.

Figura 20. Grado de consistencia entre las acciones realizadas en Cunduacán, Cárdenas, Paraíso, Huimanguillo y Nacajuca (2014), con las acciones prescritas por la ONU en relación al DS.



Fuente: Elaboración propia, con resultados del análisis de los PDM.

Para identificar las contribuciones de las dimensiones al PDM, procedimos a realizar el cálculo del porcentaje final de cada dimensión considerando los resultados de los cinco municipios con relación a los temas incluidos en la dimensión analizada. De esta forma, identificamos que el ámbito social (68.3%) es el que tiene mayor consistencia con las directrices prescritas por la ONU para alcanzar el desarrollo sustentable desde la esfera de lo local. Esto podría deberse a que una de las temáticas evaluadas corresponde a la de los servicios públicos y este rubro es considerado obligatorio para los municipios en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La esfera ambiental es la que obtiene el menor porcentaje (47.5%), quizá debido a que las autoridades municipales no la consideran como obligatoria dentro del desempeño de sus funciones constitucionales, sino que le competen al ámbito federal.

5.3.5 Diagnóstico de capacidades institucionales previo a la adopción de la ADM.

Los resultados del diagnóstico municipal en lo concerniente a las capacidades institucionales se presentan en el cuadro 25. Por una parte 1) la *Elaboración y aplicación de políticas públicas* cuyo objetivo es contar con un sistema de planeación y evaluación, a partir del Plan

Municipal de Desarrollo, que cuente con elementos básicos para dotar de coherencia a la toma de decisiones, nos indica que Cunduacán y Paraíso tienen prácticas totalmente inaceptables, Cárdenas tiene prácticas mínimas suficientes para la sustentabilidad, mientras que Nacajuca y Huimanguillo realizan prácticas aceptables. Por otra, en lo que se refiere a la 2) *Obtención de recursos,* que significa incentivar la autonomía financiera que le permita una sana administración de sus ingresos y gastos; crecimiento en términos reales de los ingresos propios, contar con un sistema integrado de planificación financiera, incrementar la recaudación de los ingresos propios del municipio por medio del uso eficiente de sus facultades tributarias y el aprovechamiento de todas las fuentes posibles de cobro, nos indica que Cárdenas, Cunduacán y Paraíso no han documentado prácticas aceptables, en tanto Nacajuca manifiesta realizar prácticas aceptables y Huimanguillo presenta actividades de mejora en este rubro pero aún insuficientes.

Cuadro 25.-Capacidades institucionales en un escenario previo de la Adopción de la Agenda para el Desarrollo Municipal

Capacidad institucional	Cunduacán	Cárdenas	Paraíso	Huimanguillo	Nacajuca
Elaboración y aplicación de PP	1	2	1	3	3
Obtención de recursos	1	1	1	2	3
Asignación de presupuesto	1	1	1	2	3
Calidad de los servicios públicos	1	1	2	1	2
Gestión de recursos humanos	1	1	1	1	1
Infraestructura tecnológica	2	2	2	1	1

Fuente: Elaboración propia, con resultados de los autodiagnósticos 2013 y 2014 de la ADM

En la capacidad institucional, 3) la Asignación de presupuesto, que se refiere a utilizar eficientemente las participaciones y aportaciones federales direccionándolas prioritariamente a la prestación de los servicios municipales, Cárdenas, Cunduacán y Paraíso nuevamente se posicionan con prácticas inaceptables, mientras que Nacajuca presenta actividades aceptables y Huimanguillo prácticas debajo de lo mínimo aceptable. *4) Calidad de los servicios públicos* se refiere a garantizar una cobertura mínima en la prestación de

servicios públicos que son competencia del municipio, logrando la eficacia en la prestación de los servicios públicos a su cargo. En este indicador Cárdenas, Cunduacán y Huimanguillo se posicionan con prácticas inaceptables, en tanto Paraíso y Nacajuca presentan algunas acciones de mejora, sin cubrir totalmente el mínimo indispensable solicitado en este rubro. *5) Gestión de recursos humanos*, se refiere a establecer un mecanismo que garantice la profesionalización de los funcionarios públicos municipales, que contemple la contratación, la capacitación, la evaluación, la promoción y reconocimiento, con base en criterios de igualdad y no discriminación. Los cinco municipios manifiestan prácticas inaceptables. *6) Infraestructura Tecnológica* significa hacer uso e impulsar las tecnologías informáticas para prestar servicios automatizados en el desempeño institucional de la Administración Pública Municipal, así como en la prestación de trámites y servicios ofrecidos a la población. Cárdenas, Cunduacán y Paraíso tienen algunas acciones aceptables en este rubro, pero Nacajuca y Huimanguillo realizan actividades inaceptables.

5.4 DISCUSIÓN

En esta sección discutiremos dos aspectos necesarios para identificar las condiciones municipales referentes al funcionamiento de la planificación del DS en el ámbito municipal en un escenario previo a la adopción de la ADM. Por tanto, es necesario cuestionar también ¿Por qué el Plan de Desarrollo Municipal es un instrumento insuficiente para impulsar la gestión municipal en un marco de sustentabilidad? ¿Qué otros instrumentos de política se requieren para impulsar el DS desde la esfera local?

Marco legislativo adecuado para promover el DS

Adherirse a una Convención implica crear nuevas leyes, programas, ajustes institucionales, se crean fondos internacionales de apoyo para implantar los programas, etc. Para lograr los objetivos propuestos desde lo global se requiere el apoyo desde lo local. A partir de la promulgación de la A21L como el principal mecanismo para guiar el DS a nivel municipal, se responsabiliza a los gobiernos municipales a promover una participación activa de los ciudadanos para responder con soluciones concretas a los problemas que afectan el desarrollo sustentable (Mehta 1996; Roberts y Diederichs 2002; Echebarria et al. 2004; Adolfsson, 2002; Piñar-Álvarez 2014).

Las revisiones de la A21L y sus estrategias para impulsar el DS han dicho poco sobre la planificación estratégica que ejecuta una administración local gubernamental antes de la intervención de una política de impulso al DS municipal, con el objetivo de observar sus efectos y posibles impactos (Bell y Evans, 1998; Tuts, 1998; Devuyst, 2000). Esta investigación ha generado nueva información sobre una política enfocada a la sustentabilidad en un escenario previo a la intervención de la acción pública. Las evaluaciones ex ante son una excelente oportunidad para verificar las condiciones en que se encuentra el objeto de estudio antes de la implantación del programa (Weiss, 1998). La investigación en esta área es incipiente en México, porque a pesar de que la política para impulsar el DS desde la esfera local y su instrumento ADM se implantó en 2004, aún es poco el caudal de información científico generado en el país. Las pocas investigaciones relativas a la ADM son estudios de caso que se refieren a unos municipios a partir de la implantación de agendas locales en sus estructuras gubernamentales (Pérez y Arenas, 2012; Piñar et al. 2017). Por ello este tipo de investigaciones evaluativas ex ante ofrecen importantes oportunidades de aprendizaje en aras de mejorar el diseño, planeación, implantación y evaluación del esquema de la planificación estratégica del DS.

La planificación del DS con las A21L tuvo un boom después de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, lo que llevó a un aumento en la tasa de preparación de los planes de acción en diversos países alrededor del mundo. El número de planes de acción de las A21L adoptados se ha utilizado regularmente como indicador de progreso de las comunidades hacia el DS (Eckerberg y Forsberg, 1998; Echebarría, 2004; García Sánchez y Prado Lorenzo). Sin embargo, el objetivo de tener planes para cada uno de los municipios se convirtió en un objetivo difícil. En Europa se está buscando mover la planificación del DS hacia enfoques regionales y basados en redes de políticas (Barrutia et al. 2006; Echebarría et al. 2008). Estos enfoques, aunque considerados prometedores en términos de resultados para una gestión de mayor impacto de las A21L aún se encuentran en fase exploratoria.

En México el instrumento de política pública instrumentado para alcanzar el DS de las comunidades locales es el Plan de Desarrollo Municipal, el cual tiene un amplio marco legislativo a nivel nacional, estatal y municipal. A pesar del conjunto de leyes que facultan y obligan a los gobiernos municipales a elaborar sus PDM, éstos no son diseñados conforme a los requerimientos legislativos y su cobertura no es amplia considerando los criterios de la

ONU para alcanzar el DS y avalados por un caudal de producción científica que considera esas directrices como prioritarias para dar rumbo a los gobiernos en la búsqueda del anhelo sueño del DS.

En este contexto, el gobierno Federal, a través del INAFED propuso otro instrumento de política pública para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales que le permitiera mejorar su planeación estratégica y su desempeño gubernamental. Este instrumento ADM fue elaborado inspirado en los criterios universales de la ONU para alcanzar el DS y se implementó por primera ocasión en el estado de Nuevo León en el año 2004. El progreso en la adopción de esta nueva herramienta administrativa para generar un proceso de cambio en las estructuras gubernamentales, que le permitiera en el largo plazo alcanzar el DS ha sido paulatino, incorporando nuevos municipios cada año. En México hasta el año 2013, la cobertura de implementación de la ADM como un instrumento voluntario para promover el DS de los municipios cubría 40.5 % de los gobiernos locales (capítulo 4). Ha sido un avance lento en una década de actuación, si lo comparamos con países europeos que han demostrado progresos muy altos con referencia a la implementación de sus agendas. Aguado et al. (2007) afirma que Suecia en 1995 inició una estrategia que impulsó que el 100% de sus municipios elaborara e implementaran sus A21L. Otro país considerado como pionero en este ámbito, es Reino Unido, el cual, para el año 2000 ya tenía el 90 % de sus municipios desarrollando estos programas impulsores del DS desde la esfera municipal. (ICLEI 2002). Sin embargo, España fue uno de los países europeos en sumarse tardíamente a esta estrategia de desarrollo local. Echebarría et al. (2004) critica que para el año 2003, en España solamente 609 municipios estaban impulsando A21L, correspondiente a un 7.6% del total de los municipios del país.

ADM como instrumento de política pública para la planificación estratégica y el fortalecimiento institucional.

Los hallazgos de nuestra investigación indican que la información contenida en los planes de desarrollo municipal es insuficiente tanto en los atributos referentes a los requisitos legislativos (Cunduacán y Cárdenas 72.2 %; Paraíso 58.3 %; Huimanguillo y Nacajuca 55.5 %) como en la consistencia de las temáticas abordadas en sus ejes rectores con las acciones prescritas por la ONU para alcanzar el DS (Social 68.3 %; económica e institucional 54.2%; y

ambiental 47.5 %). Detectamos que las autoridades locales le han dado poca importancia a la dimensión ambiental, quizá en razón de que no es obligatorio para los municipios de acuerdo al art. 115 constitucional; estudios en otros países demuestran la importancia de considerar de manera equilibrada las cuatro dimensiones de la sustentabilidad para alcanzar el DS (Bond 1998; Valentin y Spangenberg 2000).

En razón de la identificación de las insuficiencias de información en los planes municipales argumentamos que utilizar el PDM como el único instrumento para la planificación del DS es problemático debido a que los funcionarios municipales tienen que lidiar con las limitaciones de recursos al igual que sucede en otros países como Portugal, Australia, Sudáfrica (Carter, 2000; Mercer y Jotkowitz, 2000; Roberts y Diederichs 2001) y con los desafíos de capacidades institucionales (Rahardjo 2000; Evans et al. 2005). Además, en México la escala de tiempo para la planificación del DS a través de los planes de desarrollo municipal es muy corta con los trienios municipales y el logro de los resultados de las políticas no puede ocurrir lo suficientemente rápido como para recompensar a los políticos con resultados a corto plazo.

Estos desafíos son consideraciones importantes y deben tomarse en cuenta para mejorar la planificación del DS. Se requiere abordar las lagunas de información científica sobre el DS, la cual es crucial para una buena gestión y es necesaria en diferentes etapas del proceso de planificación del desarrollo, incluida la preparación y adopción de planes municipales, establecimiento de objetivos para alcanzar el DS y criterios de desempeño. Debido a la escasez de conocimiento científico sobre el paradigma del DS por parte de los funcionarios municipales encargados de la elaboración de los PDM las decisiones a menudo se toman sobre la base de información pobre o incompleta, por lo cual se requiere una adecuada formación a los actores clave en estos procesos, a la sociedad civil y al sector privado (Foronda 1998; Wild y Marshall 1999; Rahardjo 2000).

En este sentido, un aporte que nos parece relevante para nuestra investigación es el de Pineda (2014) quien propone que los municipios deben alinear sus acciones al PND. El autor comenta que los municipios debido a sus limitaciones financieras e institucionales no disponen aún de la capacidad e infraestructura suficientes para la formulación e instrumentación de políticas consistentes por lo que requieren complementar sus acciones

con las otras esferas gubernamentales. Compartimos su perspectiva de que el municipio se fortalece alineándose al desarrollo de la agenda federal instrumentando la ADM en sus estructuras de gobierno. Hallazgos relevantes en otros países como África coinciden con los nuestros en relación a la necesidad de priorizar los procesos de la ADM como instrumento para la planificación del DS con adecuados recursos financieros y reglas de operación. Roberts y Diederichs (2002) estudiaron un caso de implementación de la primera A21L en el municipio de Durban en Sudáfrica y extrae una serie de lecciones a manera de conclusión entre las que destaca que los programas de A21L deben ser priorizados dentro de los procesos de planificación de los gobiernos locales para lo que se deben establecer los adecuados medios financieros desde el principio.

Los resultados del análisis de los PDM demuestran que esta estrategia es una ruta limitada para impulsar el DS, por lo que una vía alterna para conjuntar esfuerzos y capacidades sería innovar en las administraciones municipales la ADM como principal eje conductor de la política pública municipal en referencia al DS, sin embargo, una problemática de esta agenda es que no cuenta con la participación ciudadana, ni de comités, ni de consejos ciudadanos, ni del sector empresarial y escasamente relaciones con el sector educativo, a diferencia del PDM que aunque de manera barnizada, convoca a la ciudadanía a participar en la elaboración del plan municipal, a través del establecimiento del COPLADEMUN. En este sentido, es necesario que los procesos de ADM propicien la participación ciudadana para crear redes ciudadanas, académicas y del sector productivo para impulsar con mayor fuerza el DS de las comunidades. Evidencia científica sobre este principal aspecto se reveló en Senegal, país en donde el equipo de investigadores Gaye, Diouf y Keller (2001) demostraron la importancia que los procesos de consulta tienen para el establecimiento de las A21L en el caso de la localidad de Rufisque. Los autores puntualizan que la creación de nuevas relaciones entre gobiernos municipales, organizaciones comunitarias y el sector privado, a raíz de la Agenda, ha favorecido el desarrollo local sustentable.

En referencia al fortalecimiento institucional, los principales resultados de nuestro estudio demuestran la débil arquitectura institucional de los municipios. A partir de un análisis de los documentos de los autodiagnósticos municipales, seleccionamos los indicadores relacionados con las capacidades institucionales de acuerdo al PNUD (2009) con el objetivo de tener una radiografía de la gestión municipal antes de la intervención de la política

pública de planificación estratégica del DS y su instrumento ADM. Posteriormente en los capítulos seis y siete presentaremos los resultados de las evaluaciones a la política pública (proceso y ex post), y los cambios observados en estas capacidades en el corto plazo 2-3 años. Los principales hallazgos en este capítulo giran en torno a débiles capacidades institucionales municipales en un escenario previo o ex ante a la adopción e instrumentación de la ADM. Las capacidades más débiles las localizamos principalmente en los aspectos de calidad de los servicios públicos y gestión de recursos humanos. En la Declaración de París (2005) se incluyen cinco principios que incluyen medidas relativas al fortalecimiento institucional. El fortalecimiento institucional facilita la creación, desarrollo o consolidación de capacidades institucionales y es garantía de desarrollo sostenible. Debilidades institucionales es por la falta de compromisos, la corrupción y la falta de transparencia.

Los gobiernos no han podido dar soluciones efectivas a las necesidades sociales y del DS, alejándose de la obligación de garantizar un desarrollo armónico en los aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales. En este contexto, diversos estudios han reconocido la importancia de las capacidades institucionales para impulsar el DS local (Cabrero-Mendoza 2004; Durán 2012; PNUD 2009). Coincido con los autores anteriores en que la capacidad y fortalecimiento institucional es necesario si se quiere avanzar hacia el progreso de una sociedad sustentable. Nivel alto de capacidades institucionales podría incidir positivamente en el desarrollo sustentable, al permitir la elaboración de políticas públicas en esta área. Nivel bajo de capacidades institucionales demuestra la incapacidad de transformar los insumos de gobierno municipal en resultados e impactos que incidan en un aumento del bienestar de la población. Para ello, una vez iniciada la política de fortalecimiento institucional de la ADM se requiere un monitoreo y seguimiento de las capacidades locales (Capítulo 6 y 7).

5.5 CONCLUSIÓN

Los resultados de este capítulo han demostrado que la política de planificación del desarrollo sustentable en el ámbito municipal previo a la adopción de la Agenda para el Desarrollo Municipal funciona a través de los Planes de Desarrollo Municipal, los cuales son elaborados sin cobertura amplia en relación a los requisitos legislativos necesarios para el cumplimiento adecuado de los programas y proyectos derivados del PDM. Otro de los aspectos detectados

en el funcionamiento de la planificación del DS es el bajo grado de cumplimiento de los PDM con las acciones y criterios prescritos por la ONU para impulsar el DS.

El escenario gubernamental en un contexto *a priori* a la adopción de la ADM presentó una débil arquitectura institucional debido a una planeación municipal deficiente y a un nivel bajo de capacidades institucionales en los gobiernos locales. El reconocimiento de la debilidad institucional ha sido un primer paso hacia la comprensión de escenarios en el que se adoptan y apropian instrumentos de planificación estratégica enfocados en el fortalecimiento institucional municipal con el objetivo de crear, desarrollar o consolidar capacidades institucionales.

El capítulo comenzó con una breve descripción y la pregunta de investigación no. 2. Se describieron los principales métodos de investigación empleados en este capítulo. Las secciones de resultados presentaron el análisis de los planes de desarrollo municipal en relación al cumplimiento de los requisitos legislativos y a la consistencia de la temática con los criterios prescritos por la ONU para alcanzar el DS.

La discusión destacó las fortalezas y debilidades de la planificación estratégica municipal del DS en un escenario previo a la intervención de la ADM. Se ponen de relieve las dificultades a las que se enfrentan los gobiernos municipales cuando el instrumento que guía las acciones del DS, como son los PDM son insuficientes para impulsar el desarrollo sostenible y se requiere adoptar otros instrumentos como la ADM para contribuir al fortalecimiento institucional. Estos resultados se ubicaron en el contexto de investigaciones previas referentes a la adopción de las A21L.

Finalmente, la escasa investigación de evaluaciones ex ante limita la capacidad de juzgar el valor del esquema de planificación del DS en México. Se deberían realizar más investigaciones evaluativas para analizar los contextos institucionales del desempeño gubernamental (entorno institucional y capacidades institucionales) antes de ser introducida la acción pública ADM con el objetivo de medir sus efectos e impactos al finalizar todo el ciclo de la política pública.

CAPÍTULO 6. ANÁLISIS DE LA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL Y LOS FACTORES QUE INFLUYEN EN SU ADOPCIÓN

6.1 INTRODUCCIÓN

El capítulo anterior presentó antecedes de la planificación estratégica para el DS en cinco municipios del estado de Tabasco, previo a la intervención de una política pública enfocada en el desarrollo municipal como la ADM. En este contexto, persisten dudas sobre cómo un instrumento inspirado en los principios universales de la Agenda 21 podría fortalecer la gestión de los gobiernos locales y promover el DS. En esta investigación, es imperativo conocer cuáles son los factores que facilitan su adopción e implementación en las estructuras administrativas de gobierno local y qué factores limitan u obstaculizan la gestión del programa. Este capítulo da respuesta a la pregunta de investigación número 3.

(P3). ¿Qué factores institucionales y de gestión favorecen la adopción de la ADM en un municipio en el contexto del DS?

En este capítulo se realizó un estudio de caso múltiple para analizar el proceso de adopción e implementación de la ADM en los gobiernos municipales de Cunduacán, Cárdenas, Paraíso, Nacajuca y Huimanguillo, del estado de Tabasco. Se acompañó, documentó y analizó el proceso del ciclo anual de la ADM en sus etapas de '*Autodiagnóstico, Mejora y Verificación'.* (Capítulo 2, Sección 2.6). Ello permitió evaluar si el programa llevó a cabo sus procesos operativos y de ejecución de manera eficaz y eficiente a través de un periodo de dos y tres años (dependiendo del número de años de participación del municipio), que implicó la transferencia de la ADM entre dos periodos administrativos y con diferentes partidos políticos. Las barreras ocasionadas por estos fenómenos de cambios administrativos y partidarios son señaladas como uno de los desafíos mayores en la administración pública municipal (Santosa 2000; García-Sánchez y Prado Lorenzo 2008; Prado Lorenzo y García-Sánchez 2009).

Los métodos de investigación empleados en este capítulo se describen en la sección 6.2. La sección 6.3 presenta los resultados de esta investigación sobre los principales factores institucionales y organizacionales que influyen en la implementación de la Agenda para el Desarrollo Municipal. La sección 6.4 se dedica a la discusión de los resultados contrastándolos con investigaciones previas. En la sección 6.5 se describen las conclusiones del capítulo.

6.2 MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

La pregunta de investigación se abordó mediante la aplicación de tres métodos complementarios: encuesta, grupo focal y entrevistas. La triangulación de los datos de estos tres métodos se utilizó para validar datos, examinar las relaciones entre diferentes tipos de datos, validar los datos en sí y detectar similitudes o diferencias en los temas (Hernández-Sampieri et al. 2010). La definición de los métodos se proporciona de la siguiente manera.

6.2.1 Encuesta

Este método se aplicó mediante un cuestionario (Anexo 3) para obtener información del personal del ayuntamiento en relación a la adopción de la Agenda para el Desarrollo Municipal como una innovación a sus prácticas administrativas y de gestión pública. El momento oportuno para la aplicación de esta encuesta se dio en los talleres organizados por los funcionarios municipales para documentar todas las evidencias de trabajo de la administración gubernamental local y a los cuales fuimos invitados a participar como observadores. A estas reuniones asisten los funcionarios y trabajadores del ayuntamiento, y en algunos casos personal representante de la CADEM o de alguna institución educativa para fungir como facilitadores durante el desarrollo de los talleres. Como ya se ha descrito anteriormente, la primera etapa de la ADM es conocida como *"Autodiagnóstico"* y es dirigida a: 1) Identificar y discutir las principales fortalezas, limitaciones, oportunidades y desafíos de la gestión del gobierno local; 2) Identificar las capacidades institucionales del personal del ayuntamiento municipal; 3) Proponer acciones concretas que podrían solucionar la problemática detectada; 4) Capturar en un sistema informático del INAFED los resultados del autodiagnóstico municipal.

Nuestra asistencia a estos talleres fue primordial para documentar los procesos llevados a cabo por los funcionarios públicos y trabajadores del ayuntamiento municipal para elaborar sus autodiagnósticos. Al finalizar la sesión del taller, nos permitieron aplicar la encuesta. El primer taller al que asistimos fue en el municipio de Cunduacán y aplicamos 15 cuestionarios. El segundo taller en el que participamos fue en municipio de Paraíso y ahí aplicamos 21 cuestionarios. El tercer taller para aplicar 17 cuestionarios fue en el municipio de Nacajuca y finalmente aplicamos 13 cuestionarios en el municipio de Huimanguillo. Con un total de 66 cuestionarios durante los cuatro talleres que fueron aplicados en el año 2014. En Cárdenas el gobierno no organizó talleres para esta etapa de la ADM. La metodología empleada consistió en que los funcionarios públicos realizaron sus autodiagnósticos desde las esferas directivas, sin involucrar a su personal operativo de apoyo. Por este motivo no se aplicaron cuestionarios al personal del ayuntamiento de Cárdenas.

El cuestionario (Anexo 3) fue elaborado con el objetivo de conocer la percepción del personal del ayuntamiento con respecto a la ADM en su etapa de 'Autodiagnóstico'. El cuestionario con preguntas cuantitativas, con una escala tipo Likert del 1 al 5, se dividió en cuatro dimensiones: a) ADM como instrumento para el DS, b) Gestión integral de la ADM, c) Alcance de la ADM y d) Recursos de la ADM; cada dimensión con un total de cinco ítems. La quinta dimensión correspondió a 3 ítems con opción múltiple sobre los factores impulsores de la ADM. Para el tratamiento y procesamiento de la información, el procedimiento fue Codificación, Tabulación y Análisis Estadístico Descriptivo. Se utilizó el software estadístico SPSS versión 22 lo que permitió aplicar procedimientos estadísticos y gráficos.

6.2.2 Grupo Focal

Para aplicar el método de grupo focal se convocó a los enlaces municipales de los ayuntamientos en estudio y a otros líderes del proceso de la ADM, para examinar los mecanismos relacionados con la etapa de 'Mejora' de la evaluación anual de la ADM. Atendiendo la convocatoria previa, se conformó un grupo de nueve expertos provenientes de los cinco municipios. En el caso de Cunduacán los tres participantes provenían de la Dirección de Desarrollo Municipal. El representante de Huimanguillo estaba adscrito a la dirección de Fomento Económico y Turismo. En el municipio de Cárdenas asistió el Director de Desarrollo Municipal y su subdirector. En Paraíso participó la secretaria particular del

presidente municipal. En Nacajuca asistió el director de Programación y su asistente. Todos los participantes estaban involucrados a fondo con el desarrollo de todas las etapas de la ADM en sus municipios. Cinco de los participantes fungieron como enlaces municipales ante la CADEM y el INAFED durante todo el proceso de la ADM en sus municipios. El grupo focal se realizó en el municipio de Cunduacán en 2015.

Para guiar la discusión del grupo focal, se elaboró un instrumento para recabar información (Anexo 4). El instrumento incluye tres tópicos principales: 1) Adopción e implementación de la ADM en sus administraciones municipales, 2) Capacidades institucionales y 3) Cultura organizacional. Esta dinámica de grupo fue muy enriquecedora porque los asistentes discutían, generaban nuevas ideas y se estimulaban entre ellos, lo que empujaba a los participantes a responder a las opiniones, comentarios e ideas de los otros, surgiendo de esta forma, nuevas líneas o perspectivas de análisis. El tema referido al proceso de cultura organizacional se consideró dentro del amplio contexto que incluye el ambiente, que en sí consta de otras organizaciones, al igual que patrones y cambios sociales, políticos, económicos y los mismos esfuerzos de cambio en las organizaciones. En este punto principal de análisis, se registraron las respuestas en el contexto de la adopción de la ADM como una innovación a las estructuras de gestión y planeación estratégica. La discusión fue apoyada por un facilitador con experiencia y se tomaron notas por escrito.

6.2.3 Entrevistas

Las entrevistas se aplicaron para obtener información sobre los procesos y mecanismos de la etapa de 'Verificación' de la ADM. Esta etapa consiste en la revisión y validación sistemática de los resultados del autodiagnóstico municipal, que es realizada por una institución de educación superior acreditada por el INAFED (ver capítulo 2). El equipo verificador independiente en cada institución se integra por un verificador titular y cuatro verificadores de apoyo.

La muestra para la entrevista se seleccionó en las Instituciones educativas vinculadas al proceso de la ADM y verificadoras de los municipios en estudio (Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Instituto Tecnológico de Villahermosa, Universidad Politécnica del Golfo de México, Instituto Tecnológico Superior de Comalcalco). Se realizaron cuatro

entrevistas a los verificadores titulares y 10 entrevistas a los verificadores de apoyo. Las entrevistas siguieron un formulario de preguntas prediseñado (ver Anexo 5).

El cuestionario se dividió en dos apartados: I) Preguntas cuantitativas, con respuestas cerradas, para que los entrevistados escogieran la respuesta que mejor se apegara a su percepción sobre la ADM con una escala tipo Likert del 1 al cinco. Las preguntas cerradas se clasificaron en cuatro dimensiones: a) ADM como instrumento para el DS con cinco ítems; b) Gestión Integral de la ADM con cinco ítems; c) Recursos para la ADM con seis ítems; Dimensión: Alcance de la ADM como un instrumento de política pública para el DS con siete ítems. Para el tratamiento y procesamiento de la información, el procedimiento fue Codificación, Tabulación y Análisis Estadístico Descriptivo. Se utilizó el software estadístico SPSS versión 22 lo que permitió aplicar procedimientos estadísticos y gráficos. II) Preguntas cualitativas sobre las fortaleza y debilidades de la ADM, con seis preguntas abiertas. Los datos se conceptualizaron, clasificaron e integraron en los principales temas comunes, sin imponer ninguna categorización a priori que pueda haber limitado la investigación. Esto permitió la revisión de los datos de la entrevista para identificar las asociaciones entre los temas de las respuestas. Realizamos un proceso de codificación y categorización de las respuestas utilizando un marco cualitativo de análisis de contenido. Los encabezados de los temas se asignaron a cada grupo de respuestas similares dentro de un tema común. Se incorporaron declaraciones individuales para enfatizar los argumentos. Los entrevistados fueron identificados por un código para mantener la confidencialidad.

6.3 RESULTADOS

El proceso de planificación estratégica del DS a nivel local es complejo debido a múltiples variables involucradas en la gestión municipal. En el capítulo 4 se presentan los principales logros a nivel nacional de la aplicación de la ADM como un instrumento para impulsar la política de DS. En el capítulo 5 se analizan los antecedentes legislativos en esta materia, que indican que el instrumento obligatorio para impulsar el DS a nivel municipal es el PDM. Los resultados del análisis a los PDM (Capítulo 5) nos indican que la utilización de estos instrumentos ha sido una ruta limitada para alcanzar el DS, por lo que en este capítulo analizaremos cómo y por qué la ADM se adopta en un municipio en el ámbito del DS y cuáles

son los principales factores que favorecen su implantación y los principales retos de esta política. Los resultados se presentan en tres secciones: encuesta, grupo focal y entrevista.

6.3.1 Encuesta

El análisis de la encuesta para obtener los resultados se dividió en dos partes: 1) Examinamos la totalidad de los 66 cuestionarios correspondientes a cuatro municipios de la región de estudio para hacer un análisis entre municipios y 2) un análisis individual en cada uno de los municipios participantes. Los resultados nos permitieron establecer patrones de actuación en relación a la Agenda para el Desarrollo Municipal. Cada municipio tuvo características particulares en cada una de las preguntas establecidas, de acuerdo a la singularidad de sus recursos municipales y a la particularidad de su administración municipal, aunque se detectaron coincidencias en los hallazgos, que se contrastarán con evidencias científicas en la literatura de las A21L.

A nivel regional:

Los resultados muestran que más de la mitad de los encuestados (54.5 %) consideran *'Muy Alto*' a la ADM como una herramienta de planeación estratégica que permite instrumentar políticas públicas municipales acorde a las necesidades de la sociedad y a las responsabilidades constitucionales del municipio y debe ser incluida en la planificación estratégica y a largo plazo del ayuntamiento. El 43.9 % contestó '*Muy Alto'* que la ADM permite evaluar y reconocer los resultados de desempeño de las funciones constitucionales de los municipios, desde una perspectiva orientada al logro de los resultados en un marco de sustentabilidad. El 42.4 % respondió *'Muy Alto'* que la introducción de la ADM contribuirá a generar beneficios que impacten positivamente en la preservación del medio ambiente en sus municipios. La respuesta del 40.9 % fue '*Muy Alto*' en considerar que la ADM es una política pública implementada a nivel federal que contribuye a facilitar la gestión municipal con miras a satisfacer las demandas de los ciudadanos y fortalece las capacidades institucionales de la administración municipal a partir del diseño y ejecución de un programa de mejora de la gestión para un desarrollo local sostenible.

Dimensión: ADM como instrumento de DS

En este apartado, los resultados arrojan que el 31.8 % considera '*Muy Alto*' que el líder involucró a los funcionarios clave desde el inicio de la implementación de la ADM. El 30.3 % respondió '*Muy Alto*' que el líder conformó un equipo de trabajo con iniciativa, creatividad y capacidad para la toma de decisiones. Con 25.8 % los entrevistados contestaron '*Muy Alto*' que el líder aplicó los métodos de trabajo necesarios para la realización de las funciones y estableció las reglas básicas y las responsabilidades de cada uno de los integrantes del equipo de trabajo. Solamente el 24.2% percibe '*Muy Alto*' que la implementación de la ADM es prioridad de su ayuntamiento y cuenta con el compromiso de las autoridades y líderes municipales.

Dimensión: Gestión integral de la ADM

Con respecto a los recursos disponibles para la etapa de diagnóstico de la ADM, los resultados muestran que el 34.8 % considera '*Adecuado*' que los resultados del autodiagnóstico elaborado por el equipo de trabajo servirán de insumo para ejecutar el proceso de mejora de la gestión. El 22.7 % respondió '*Muy Alto*' que la coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas es adecuada para la elaboración del diagnóstico municipal. Solamente un 19.7 % contestó '*Muy Alto*' que el manejo adecuado de los conflictos originados por el nuevo proceso de gestión municipal ha sido un factor positivo en esta etapa del proceso.

Por otra parte, las preguntas en donde los encuestados manifestaron un mayor desacuerdo fueron: (a) el 69.6 % cree que los recursos económicos son limitados e insuficientes y en algunos casos hasta nulo para la operación del proceso del autodiagnóstico municipal. (b) El 21.2 % está en desacuerdo con que existen en la administración municipal mecanismos de participación pública en el desarrollo de la iniciativa de la ADM (Foros, encuestas, audiencias, mesas sectoriales, medios de comunicación). (c) El 22.7 % está en desacuerdo con el tiempo asignado a la etapa del autodiagnóstico municipal, inadecuado y poco acorde a las necesidades de planificación. (d) El 40.9 % está en desacuerdo con la escasa difusión que hizo el líder del proceso (enlace) en su municipio (página web, radio, publicidad u otro medio de comunicación).

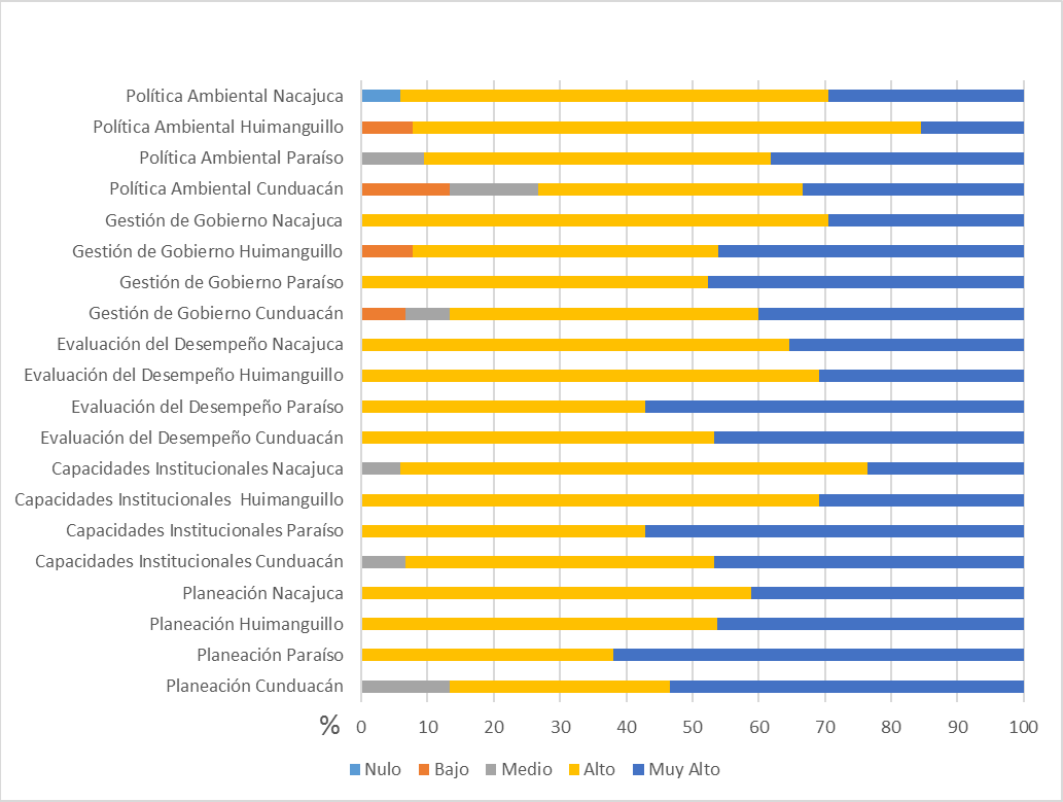
Uno de los principales aspectos a investigar en el estudio era identificar la percepción que el personal del ayuntamiento tiene de la ADM, es decir, con qué características lo relaciona. Este punto es muy importante porque permite determinar el grado de conocimiento que los usuarios de la ADM tienen de ella y de los beneficios que les podría generar en sus administraciones si tomaran la decisión de implementar este instrumento de política pública de la planificación del DS. Permite también identificar las brechas del conocimiento científico que persisten sobre el desarrollo sustentable.

La riqueza de los resultados obtenidos con esta encuesta permitió establecer patrones de conducta, ya que los hallazgos a nivel municipal, en su mayoría, coinciden con los resultados a nivel regional. El análisis de estas cinco dimensiones del cuestionario aplicado en la encuesta sobre la ADM (Gestión integral, Alcance de la ADM, Recursos para la etapa de "autodiagnóstico", Factores impulsores de la ADM y Beneficios esperados de su aplicación), han generado información pertinente y oportuna para detectar vacíos de información en la planificación municipal con el instrumento de política pública ADM que permita generar una verdadera transformación en las prácticas administrativas de los gobiernos locales y que, por tanto, pueda ser un instrumento idóneo para conducir al municipio a un desarrollo con alcances económicos, sociales y ambientales, procurando conservar los ecosistemas y la biodiversidad natural y cultural del municipio.

Análisis comparativo entre municipios

Como podemos observar en la Figura 21, todos los municipios consideran "*Alto*" y "*Muy Alto"* que la Agenda para el Desarrollo Municipal es un instrumento que contribuye a fortalecer áreas del gobierno municipal para impulsar el Desarrollo sustentable

Figura 21.-Agenda para el Desarrollo Municipal como instrumento para el DS



Fuente: Elaboración propia (2017)

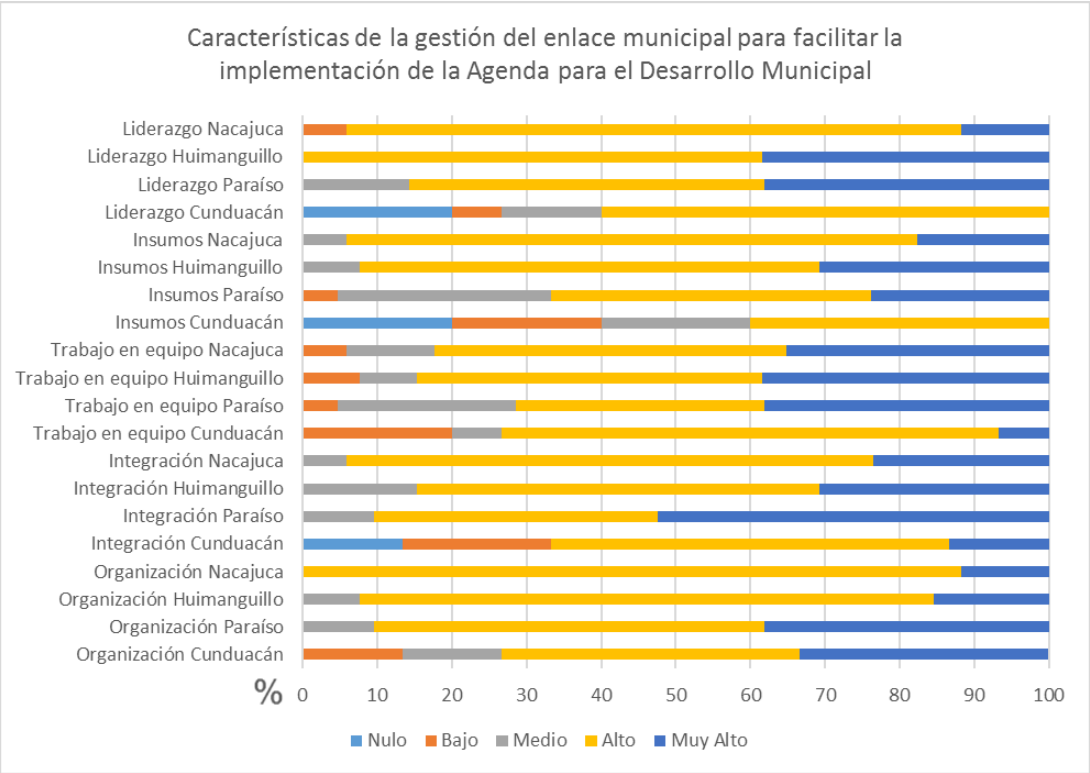
Los siguientes indicadores que obtienen una puntuación *'Alto'* son: ADM como una política pública implantada a nivel federal que contribuye a facilitar la gestión municipal con miras a satisfacer las demandas y necesidades de los ciudadanos; y ADM como un instrumento que fortalece las capacidades institucionales de la administración municipal a partir del diseño y ejecución de un programa de mejora de la gestión para un desarrollo local sostenible. Los dos criterios obtienen una puntuación de 70.6 % en el municipio de Nacajuca. El municipio de Paraíso, considera '*Muy Alto*' (61.9 %) a la ADM como una herramienta de planeación estratégica que permite instrumentar políticas públicas municipales acorde a las necesidades de la sociedad y a las responsabilidades constitucionales del municipio.

Dimensión: Gestión integral

En la dimensión correspondiente a la gestión integral de la ADM por parte del enlace municipal (Figura 22), los criterios que obtuvieron el porcentaje '*Alto*' son: organización (88.2 %) este punto se refiere a que al inicio del proceso de adopción de la ADM el líder

estableció los métodos de trabajo necesarios para la realización de las funciones adecuadas, estableciendo las reglas básicas y las responsabilidades de cada uno de los integrantes del equipo de trabajo; liderazgo obtuvo 82.4 % y se refiere a que el líder mediante su influencia personal y autoridad jerárquica conduce las energías, potencialidades y actividades de su grupo de trabajo. Los dos resultados anteriores se obtuvieron en el municipio de Nacajuca. El indicador organización obtuvo 76.9 % en Huimanguillo. Cunduacán obtiene 66.7 % contestando que el líder conformó un equipo de trabajo con iniciativa, creatividad y capacidad para la toma de decisiones.

Figura 22.-Gestión Integral de la Agenda para el Desarrollo Municipal por parte del enlace municipal.



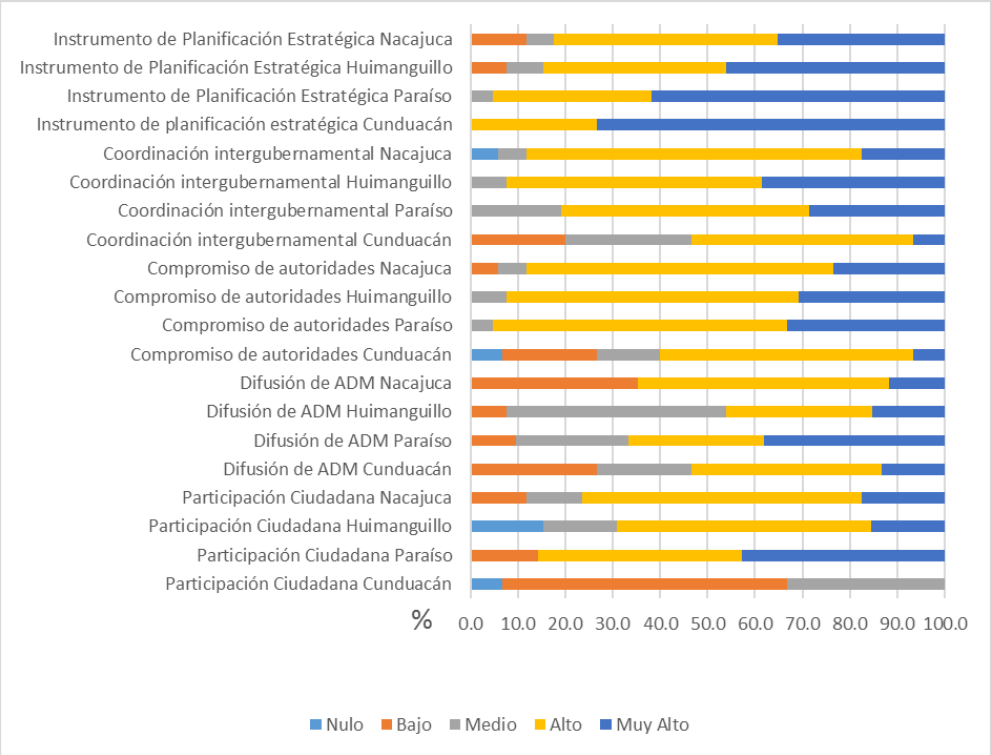
Fuente: Elaboración propia (2017)

Dimensión: Alcance de la ADM

Con respecto al conjunto de atributos que contribuyen a facilitar la adopción de la ADM y a que su espectro de beneficios para impulsar el DS sea más amplio, los resultados nos muestran en la figura 23 que los cuatro municipios coinciden en dar puntuaciones '*Muy Alto*' al indicador que se refiere a que la ADM debe ser incluida en la planificación estratégica y a

largo plazo en el municipio (Cunduacán 73.3 %; Paraíso 61.9 %; Huimanguillo 46.2 %y Nacajuca 35.3 %). Los cuatro municipios le otorgan calificaciones de '*Alto*' a los criterios de Compromiso (Nacajuca 64.7 %; Paraíso 61.9 %; Huimanguillo 61.5 %; y Cunduacán 53.3 %) que se refiere a que la implementación de la ADM es prioridad del ayuntamiento y cuenta con el compromiso de las autoridades y líderes municipales; y al criterio de Coordinación entre los tres niveles de gobierno o dependencias involucradas para la elaboración del autodiagnóstico municipal (Nacajuca 70.6 %; Huimanguillo 53.8 %; Paraíso 52.4 % y Cunduacán 46.7 %). Los indicadores que obtienen '*Bajo*' es Participación ciudadana en Cunduacán (60 %) y Difusión en Nacajuca (52.9 %).

Figura 23.-Alcance de la Agenda para el Desarrollo Municipal como instrumento de DS



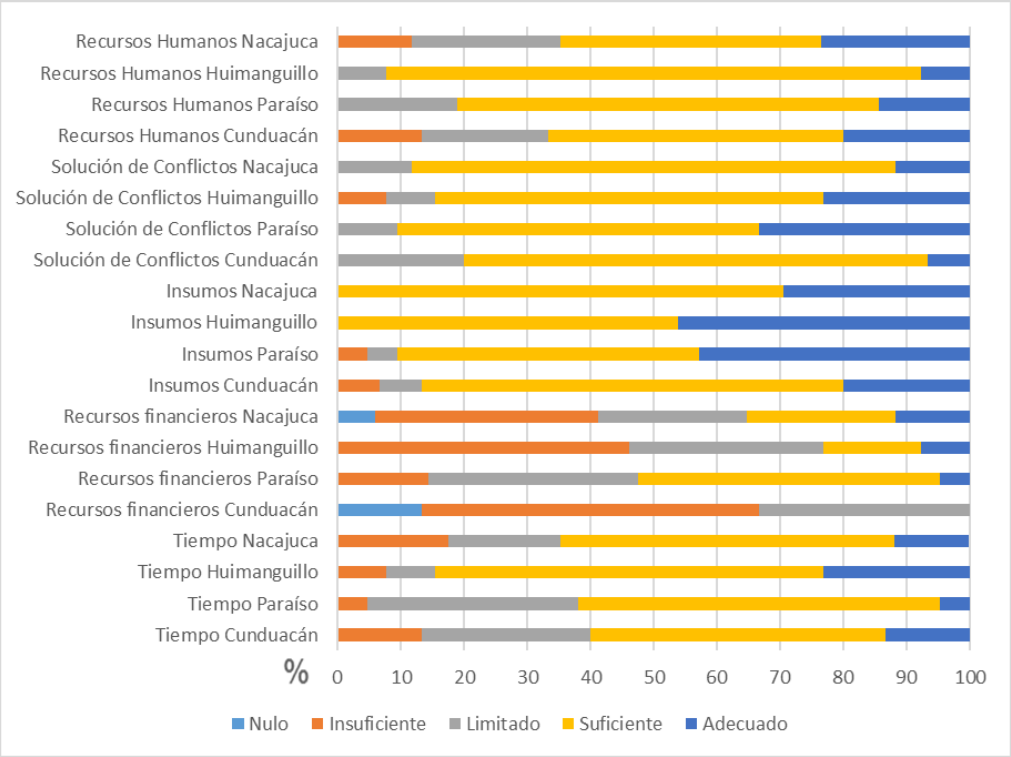
Fuente: Elaboración propia (2017).

Dimensión: Recursos para la Etapa de Autodiagnóstico

En la dimensión correspondiente a los requerimientos necesarios para que la etapa de autodiagnóstico se realice con eficiencia y eficacia, los resultados nos muestran en la figura 24 lo siguiente: la mayoría de los criterios alcanzan el desempeño de *'Suficiente*' en un grado cercano o más de 50 %. El criterio Insumos que se refiere a que los resultados obtenidos

servirán para la etapa de Mejora, obtiene '*Adecuado*' en Huimanguillo 46.2 % y Paraíso 42.9 %. El criterio de recursos financieros nos demuestra de manera contundente el '*Insuficiente*' o *'Limitado'* capital económico asignado para la efectiva operación del proceso del autodiagnóstico municipal (Cunduacán 53.3%; Huimanguillo 46.2 %; Nacajuca 35.3 y Paraíso 33.3 %). Otro criterio que obtiene "Insuficiente" es el que se refiere al tiempo requerido para realizar la etapa del autodiagnóstico municipal acorde a lo planificado, Cunduacán obtiene un 26.7 % y Nacajuca 17.6 %.

Figura 24.- Requerimientos para la ejecución exitosa de la etapa de Autodiagnóstico



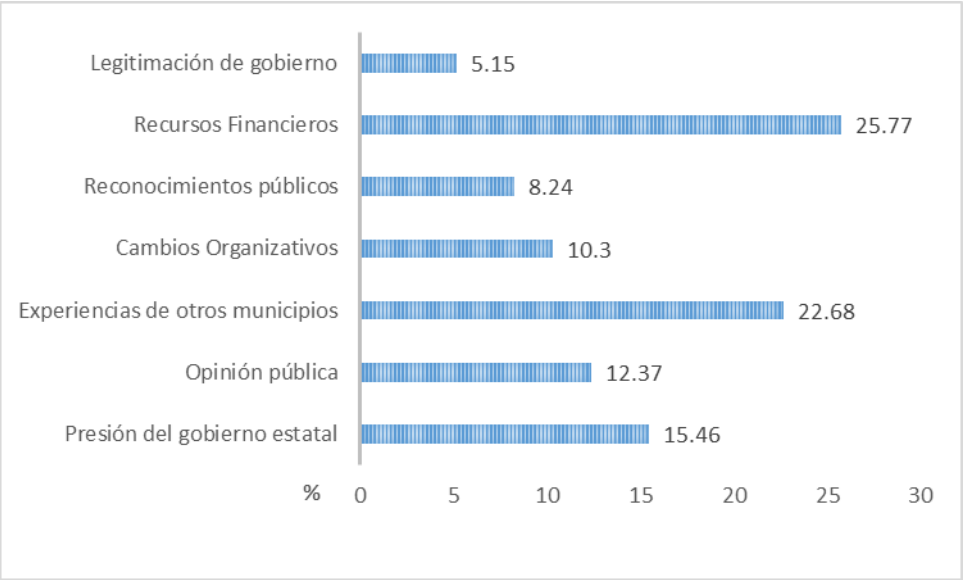
Fuente: Elaboración propia (2017)

Dimensión: Factores impulsores de la ADM

Uno de los principales objetivos de este capítulo fue identificar los factores institucionales y de gestión, con mayor influencia para lograr la adopción de la ADM en sus estructuras de gobierno. La figura 25 nos muestra resultados muy contundentes con respecto a estos indicadores. Esta gráfica se realizó considerando el número de menciones otorgado por los encuestados a estos factores. El criterio de mayor porcentaje es el de recursos financieros que se refiere al acceso a recursos provenientes de programas nacionales e internacionales.

En segundo lugar, quedó el criterio de experiencias exitosas en otros estados o municipios. En tercer lugar, identificamos a la recomendación del Gobierno del estado. El indicador de legitimación de gobierno fue el factor de menor influencia para adoptar la ADM en su estructura de gobierno municipal.

Figura 25. Principales factores influyentes para la adopción de la ADM



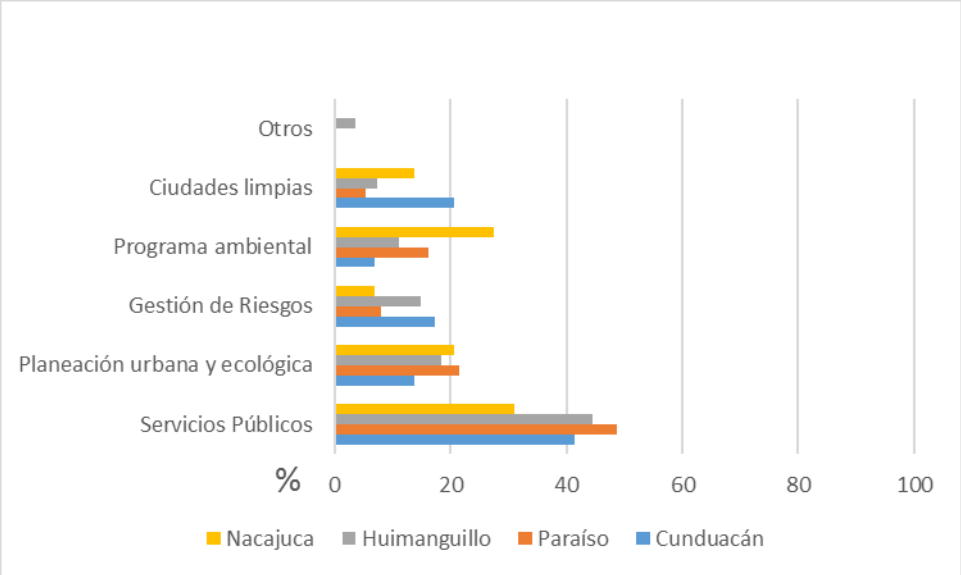
Fuente: Elaboración propia (2017)

Todos estos factores han impulsado a los gobiernos municipales del estado de Tabasco a inscribirse de manera voluntaria al programa ADM desde el año de 2013. Con el objetivo de fortalecerse internamente y contribuir a largo plazo en el DS municipal.

Dimensión: Beneficios de la ADM

Finalmente, la Figura 26 nos muestra la percepción que tienen los encuestados de los beneficios que obtendrá el municipio al adoptar la Agenda para el Desarrollo Municipal. El criterio que los encuestados nombraron más veces es el relativo a que la ADM es un instrumento que propiciará la prestación de servicios públicos de calidad para la población. Le siguen en orden de importancia Planeación del territorio y ordenamiento ecológico, Desarrollo institucional con transparencia en los programas ambientales, Gestión integral de riesgos, Ciudades limpias y generadoras de energías renovables. El único municipio que mencionó otro beneficio adicional a los del cuestionario fue Huimanguillo.

Figura 26. Beneficios de adoptar la ADM en los gobiernos locales.



Fuente: Elaboración propia (2017)

A pesar de que las directrices sobre el DS fundamentados en los principios universales de la ONU, se encuentran de forma equilibrada en la ADM, para impulsar la planificación y la gestión de los gobiernos municipales en un marco de sustentabilidad, los hallazgos de la investigación muestran que la percepción que los usuarios tienen de la ADM es un instrumento que les permitirá cumplir de manera oportuna y confiable con sus funciones constitucionales, pero es una herramienta insuficiente para impactar sustancialmente el DS municipal.

6.3.2 Grupo Focal

Los principales factores que influyen de forma favorable en la implementación de la ADM identificados por los participantes en el taller se presentan en el cuadro siguiente.

Cuadro 26. Identificación de los factores que favorecieron la implantación de la ADM

INSTITUCIONALES	ORGANIZACIONALES
Presiones coercitivas y normativas de las autoridades municipales hacia el personal involucrado con el programa ADM.	Comunicación sustentable entre las diferentes áreas del ayuntamiento municipal.
Apoyo del equipo de gobierno municipal (presidente y funcionarios públicos) a los servidores públicos responsables de la operación de la ADM.	Planeación de todas las actividades por parte del enlace municipal con el involucramiento del personal desde el inicio de la adopción de la ADM.
Alineación de la ADM con otras políticas públicas (Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal de Desarrollo y Plan Municipal de Desarrollo).	Organización de actividades para la elaboración del autodiagnóstico, mejora y verificación, a través de mesas de trabajo para cada una de las dimensiones de la ADM.
Vinculación con instituciones de educación superior para un acompañamiento al gobierno municipal en todas las etapas de la ADM, no solamente durante la etapa de verificación.	Capacitación por parte del INAFED y CADEM a los servidores públicos con respecto al programa ADM.
Adecuado marco regulatorio de las instituciones presupuestales para programas federales con beneficio al municipio.	Trabajo de equipo adecuado con un liderazgo participativo.
Coordinación y vinculación de los 3 niveles de gobierno para la adopción de la ADM por parte de los municipios	Cultura organizacional con alto compromiso a los logros.
Intercambio horizontal de información entre los municipios (Aprendizajes cruzados)	

Fuente: Elaboración propia con los resultados del Grupo Focal (2015)

Estos resultados permiten compartir experiencias distintas enriquecedoras de la participación municipal de Tabasco, y deja aprendizajes significativos en torno a los siguientes vértices fundamentales: *Arquitectura institucional*, *Prácticas de Gestión* y *Cultura Organizacional* (Liderazgo, Comunicación, Trabajo en equipo).

Los principales factores que obstaculizaron la implementación de la ADM identificados por los participantes en el taller se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 27. Identificación de los factores que obstaculizaron la implantación de la ADM

INSTITUCIONALES	ORGANIZACIONALES
Coordinación y comunicación deficiente entre gobiernos.	Falta de expertos en planificación estratégica sobre DS.
Falta de estrategia en la planificación del gobierno local.	Pobre conocimiento y falta de experiencia sobre el DS por parte de los servidores públicos del municipio para una correcta toma de decisiones.
Falta de regulación para la ADM; no son documentos reglamentarios.	Limitaciones financieras.
Las políticas municipales no abordan los procesos de la ADM.	Falta continuidad de los enlaces municipales en el gobierno municipal.
ADM no vinculada al PDM.	Tiempo insuficiente para desarrollar e implementar la ADM.
Desalineación de prioridades entre gobiernos.	Mala comunicación y coordinación entre las diferentes direcciones del ayuntamiento municipal.
Falta de incentivos significativos para la aplicación de la ADM.	Cambio continuo del personal asignado para realizar acciones durante el proceso de adopción, instrumentación y operación de la ADM.
	Resistencia al cambio por parte de funcionarios y servidores públicos municipales.
	Perfil profesional inadecuado de los responsables de instrumentar y ejecutar la ADM.
	Falta de compromiso por parte de los trabajadores sindicalizados.

Fuente: Elaboración propia con los resultados del Grupo Focal (2015)

Al instrumentarse la ADM como parte de la gestión pública municipal, se ha realizado una innovación administrativa que contribuye al cumplimiento de la política pública plasmada en el PDM. Este programa ADM plantea acciones específicas a desarrollar por las autoridades municipales, coordinadas con las dependencias estatales y federales responsables del financiamiento para su ejecución. Aunque no existe una fuente de financiamiento específica para la implementación de la ADM, se capacita a los funcionarios municipales sobre la disponibilidad de diferentes fondos federales a los que pueden acceder a través de convocatorias sectoriales específicas, con el objetivo de mejorar sus áreas de oportunidad detectadas durante la etapa de autodiagnóstico.

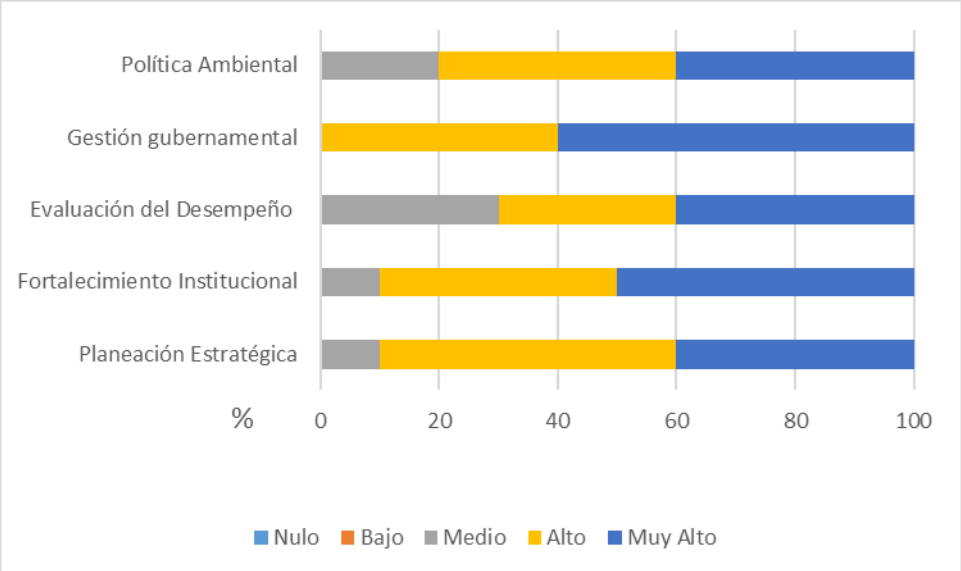
6.3.3 Entrevista

Los resultados de las entrevistas a los verificadores se presentan en las siguientes secciones:

Dimensión: ADM como instrumento para el DS

En la figura 27 se muestran los resultados de la percepción que los verificadores tienen de la ADM como un instrumento para el DS. Se observa mayor porcentaje (< 60 %) obtenido en el criterio que considera *'Muy Alto'* a la ADM como un instrumento de política pública implementada a nivel federal que contribuye a facilitar la gestión municipal con miras a satisfacer las demandas y necesidades de los ciudadanos. La mitad de los entrevistados considera *'Muy Alto'* que la ADM contribuye a fortalecer las capacidades institucionales de la administración municipal a partir del diseño y ejecución de un programa de mejora de la gestión para un desarrollo local sostenible. El 50% de los verificadores que contestaron la entrevista contestó con el indicador *'Alto'* que la ADM es una herramienta de planeación estratégica que permite instrumentar políticas públicas municipales acorde a las necesidades de la sociedad y a las responsabilidades constitucionales del municipio.

Figura 27. Percepción de la ADM como instrumento para el DS

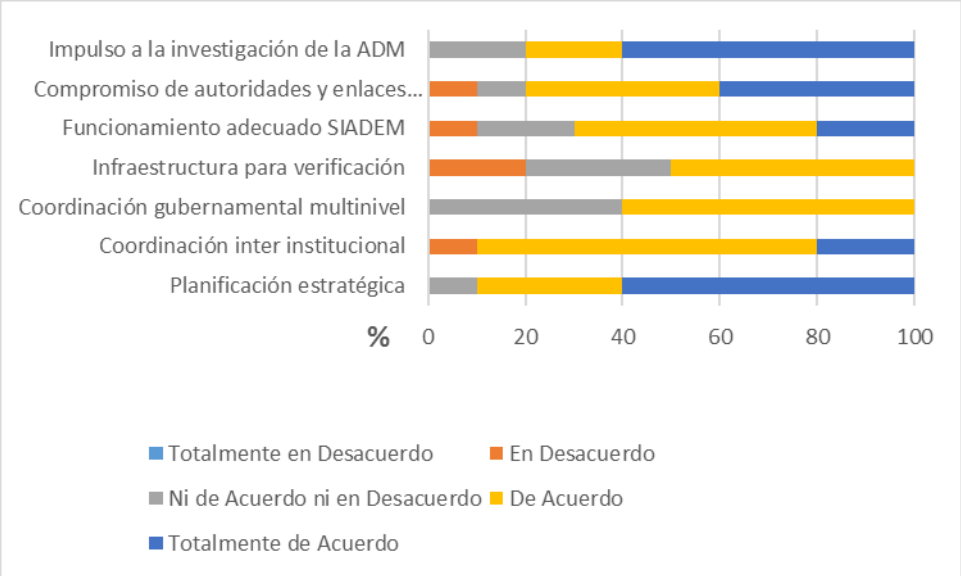


Fuente: Elaboración propia (2017)

Dimensión: Alcance de la ADM

En la Figura 28 los resultados muestran que el 60 % de los verificadores están *'Totalmente de acuerdo'* en que la ADM es un instrumento de política municipal que debe ser incluido en la planificación estratégica y a largo plazo del municipio y que el verificador titular debe impulsar la realización de trabajos de investigación (tesis de licenciatura, maestría y/o doctorado) en colaboración con los municipios. Más del 60 % está *'De acuerdo'* que la coordinación del enlace municipal con la institución verificadora cumple los objetivos de la etapa de verificación de la ADM; y que la coordinación entre los 3 órdenes de gobierno o dependencias involucradas es adecuada para esta etapa. Por otra parte, el 20% de los entrevistados contestó que está *'En desacuerdo'* con la infraestructura o capacidad instalada en el municipio para llevar a cabo el proceso de verificación.

Figura 28.-Alcance de la ADM como un instrumento de política pública de DS.



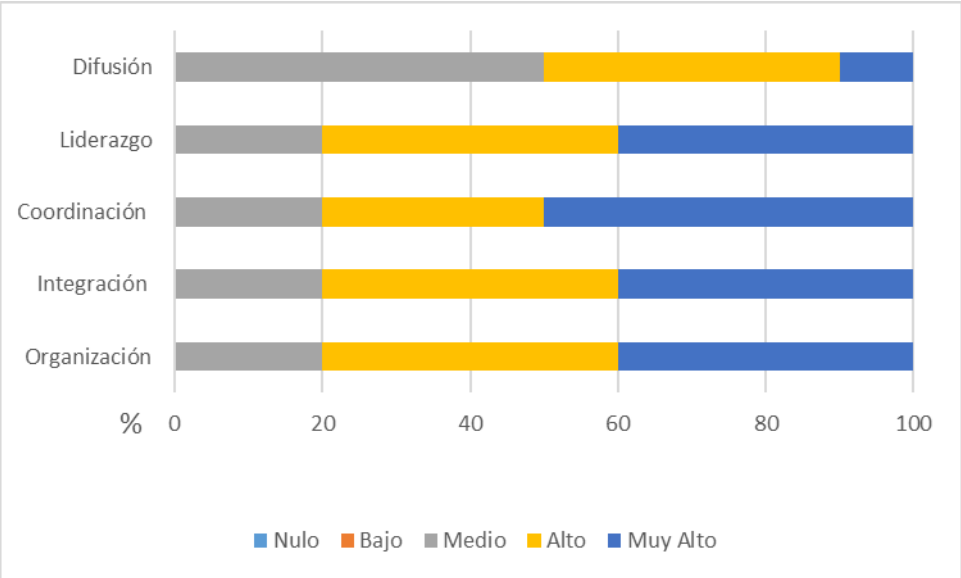
Fuente: Elaboración propia (2017)

Los resultados en este rubro, son relevantes para la investigación, porque han permitido identificar la capacidad que tendrían las redes interinstitucionales para colaborar en el impulso de la ADM como un instrumento principal para la planificación estratégica del municipio.

Dimensión: Gestión integral de la ADM

Los resultados muestran en la Figura 29 que la mitad de los entrevistados consideran *'Muy Alto'* que el verificador titular coordinó de manera eficiente un equipo de trabajo de la ADM con iniciativa, creatividad y capacidad para la toma de decisiones. El 80 % de los verificadores contestaron entre *'Alto'* y *'Muy Alto'* que el verificador titular, al inicio de los procesos de la verificación de la ADM estableció los métodos de trabajo, las reglas básicas y las responsabilidades de cada uno de los integrantes del equipo de trabajo necesarios para la realización de las funciones; conduciendo con su liderazgo las energías, potencialidades y actividades de su equipo. Por otro lado, el 50 % contestó '*Medio*' que el titular de la verificación ha instrumentado algún tipo de difusión de la iniciativa en su institución (página web, conferencias, participación en congresos u otro medio de comunicación).

Figura 29.-Características de la gestión del verificador titular para la etapa de Verificación de la Agenda para el Desarrollo Municipal.



Fuente: Elaboración propia (2017)

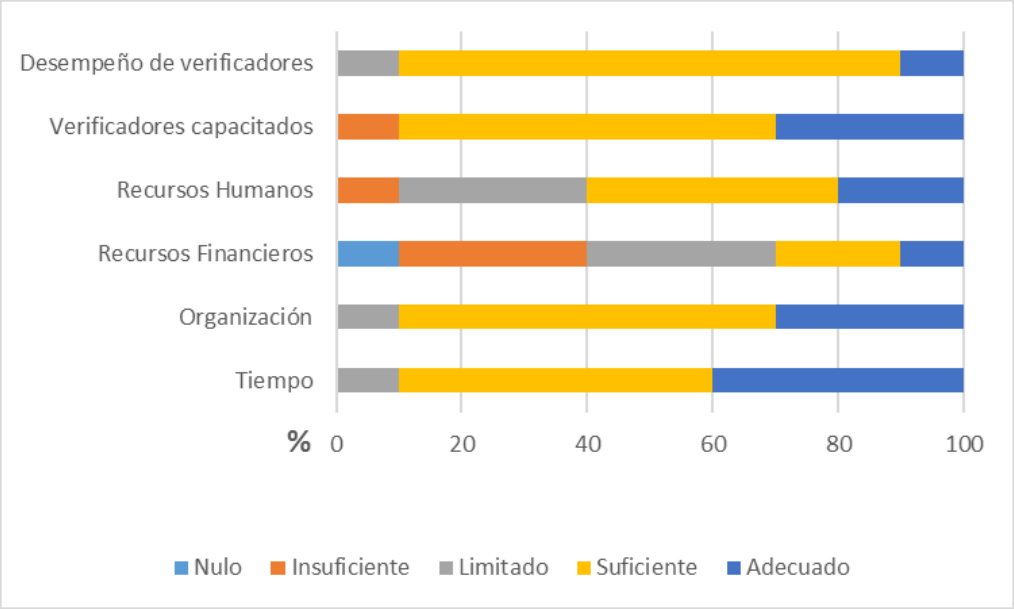
Los hallazgos de la investigación nos permiten observar que las acciones de difusión de la ADM son débiles, lo que no permite que toda la comunidad adscrita al centro verificador conozca el proceso de la Agenda para el Desarrollo Municipal, sus alcances, bondades y limitaciones; por tanto, no puede integrarse a las acciones que permitirían dar un

acompañamiento a los ayuntamientos municipales para su fortalecimiento en el ámbito del DS.

Dimensión: Etapa de Verificación

Los resultados muestran que más del 50 % (Figura 30) contestaron *'Suficiente'* que el tiempo de esta etapa le ha permitido realizar los contactos necesarios con las instancias responsables del programa en el estado (CADEM) y con las autoridades municipales para organizar las actividades de verificación de la información clara, oportuna y fiable presentada sobre el municipio.

Figura 30.-Recursos necesarios para la etapa de Verificación.



Fuente: Elaboración propia (2017)

Además, están de acuerdo en que han conformado un equipo adecuado de verificadores capacitados (60 %) para desempeñar correctamente la etapa de la verificación municipal (80%); sin embargo, el 60 % contestó que los recursos financieros son *'Insuficientes'* y *'Nulos'* para la operación del proceso de verificación de la ADM y que es un factor que afecta negativamente el correcto funcionamiento y mecanismos de esta etapa. Un 30 % considera limitado los recursos humanos asignados para esta etapa.

Cuadro 28.-Identificación de los factores que favorecieron u obstaculizaron el proceso de la ADM

INDICADOR	DIAGNÓSTICO	MEJORA	VERIFICACIÓN
Articulación de las etapas del programa	Adecuado	Adecuado	Adecuado
Recursos económicos	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente
Tiempo en que se realiza el programa	Insuficiente	Insuficiente	Suficiente
Personal suficiente y capacitado	Adecuado	Adecuado	Adecuado
Coordinación entre los órdenes de gobierno	Adecuado	Adecuado	Adecuado
Pertinencia del proceso en el contexto	Adecuado	Adecuado	Adecuado
Opinión de los usuarios sobre la eficiencia y calidad del programa	Excelente	Excelente	Excelente

Fuente: Elaboración propia con resultados de la encuesta, el grupo focal y las entrevistas (2016).

Con estos resultados (Cuadro 28) podemos demostrar que aun cuando el personal involucrado en la ADM considera que es un instrumento de planificación estratégica en todas los ámbitos de la gestión municipal, que impulsa el desempeño adecuado de sus funciones administrativas con miras a resolver problemas que impactan en el desarrollo sustentable municipal, el fortalecimiento de las capacidades institucionales radica fundamentalmente en la decisión y voluntad política de los gobiernos municipales para generar e institucionalizar una cultura de evaluación de la gestión y el desempeño del gobierno municipal, en un marco de sustentabilidad orientada al desarrollo regional.

6.4 DISCUSIÓN

Factores de éxito y retos en la adopción e implantación de la ADM

Es evidente a partir de los problemas identificados a través de la encuesta, el grupo focal y las entrevistas que la mayoría de los factores que influyen en el éxito de la planificación estratégica del DS a través de un instrumento de política pública como la ADM corresponden a la esfera institucional y de gestión pública. La mayoría de los temas mencionados en la dimensión institucional se relacionan con las presiones coercitivas y normativas de las

autoridades, el apoyo del presidente municipal y su equipo de colaboradores, la alineación de la ADM con otras políticas públicas, coordinación intergubernamental y vinculación institucional, adecuado marco regulatorio para acceder a programas federales que permita el acceso a recursos financieros, intercambio de información horizontal entre municipios. Los factores de éxito que se relacionan con asuntos administrativos de los ayuntamientos municipales son: comunicación sustentable entre las diferentes áreas del ayuntamiento municipal, planeación participativa, organización de actividades del equipo de trabajo, personal capacitado y con perfil adecuado, liderazgo del responsable de la ADM y una cultura organizacional con alto compromiso a los logros. Otros estudios han examinado los aspectos institucionales y organizacionales que favorecen la adopción e implantación de Agendas 21 Locales para el DS en otros países y también han reconocido esta complejidad (Adolfsson, 2002; Llamas-Sánchez et al. 2010; García-Sánchez y Prado-Lorenzo, 2008).

Por otro lado, la identificación de los factores que constituyen retos para la implantación de la ADM constituyen una fuente rica de información para comprender el entramado laberinto de las estructuras administrativas gubernamentales cuando se trata de innovar un nuevo esquema de trabajo en sus funciones constitucionales, con el objetivo del fortalecimiento institucional, mejora de capacidades y contribución al impulso del DS en la esfera municipal con un impacto en la esfera global. Las limitantes identificadas en la dimensión institucional son: coordinación y comunicación deficiente entre gobiernos, falta de estrategia en la planificación del DS en el gobierno local, falta de regulación jurídica para la ADM, las políticas municipales no abordan los procesos de la ADM, falta de incentivos significativos para la aplicación de la ADM. Y en la dimensión de gestión, la problemática radica en lo siguiente: falta de expertos en planificación estratégica sobre DS, pobre conocimiento y falta de experiencia sobre el DS por parte de los servidores públicos del municipio para una correcta toma de decisiones, limitaciones financieras, falta continuidad laboral de los funcionarios clave de la ADM en el gobierno municipal, tiempo insuficiente para desarrollar e implementar la ADM, mala comunicación y coordinación entre las diferentes direcciones del ayuntamiento municipal, cambio continuo del personal asignado para realizar acciones durante el proceso de adopción, instrumentación y operación de la ADM, resistencia al cambio por parte de funcionarios y servidores públicos municipales, perfil profesional inadecuado de los responsables de instrumentar y ejecutar la ADM, falta de compromiso por

parte de los trabajadores sindicalizados. Hallazgos similares sobre los factores que limitan el progreso de la adopción de las A21L se encuentran en estudios realizados en otros países y también demuestran las dificultades a las que se enfrentan los gobiernos locales cuando han decidido implantar esta estrategia en sus municipios (Rahardjo, 2000; Roberts y Diederichs, 2002; Wild y Marshall, 1999; Metha, 1996; Eckerberg y Forsberg).

ADM como instrumento de gestión

La Agenda 2030, enfatiza la Nueva Gobernanza como la forma de gobierno necesaria para alcanzar el DS. Las características de este paradigma dominante en la esfera internacional son la descentralización, la participación social y la gestión eficaz (ONU, 2015; Terama et al, 2015). El Banco Mundial (2000) ha impulsado reformas institucionales con la finalidad de potenciar las capacidades municipales en aras de incidir en el desarrollo sostenible local, a partir de una forma de gobierno diferente a la administración centralizada, vertical y jerárquica. El municipio es el eje central de articulación de las actividades generadoras de desarrollo económico y social en el ámbito local (Muñoz y Holguín 2001). Un reto importante en términos de gestión pública municipal implica construir institucionalidad, desde la óptica de una cultura organizacional con un enfoque integral, para el logro del desarrollo territorial (Alvarez, 2011). En este sentido, los hallazgos de nuestro estudio muestran que los gobiernos municipales de Tabasco han tenido un interés por adoptar una nueva herramienta administrativa para innovar su forma de trabajo, con la intención de construir capacidades institucionales que le permitieran acceder a recursos de la federación y el estado, para llevar a cabo los proyectos planteados en su PMD. Autores como Varona y Arciniega (2002) argumentan que existe la necesidad de una nueva cultura de trabajo caracterizada por la responsabilidad de asumir los resultados de las acciones realizadas hacia la sociedad y al interior de la organización. Actualmente, la gestión del desarrollo regional, requiere conjugar una profesionalización en la administración municipal (Wild y Marshair, 1999) y una participación de todos los organismos sociales en el diseño y en la ejecución de los proyectos de desarrollo sustentable (Joas y Grönholm 2004; Evans et al. 2005).

Bajo este argumento se discute la propuesta de Cabrero-Mendoza (2004) y se contrasta con las propuestas del ICLEI y del INAFED. Cabrero enfatiza que la realidad en el nivel municipal es heterogénea y diversa por lo que una política de descentralización exitosa debe

incorporar dos características: diferenciación en el ritmo de su implantación y diferenciación en los instrumentos para su promoción. ICLEI propone que las A21L surjan en el ámbito local, de acuerdo a sus propias necesidades, pero que utilice una metodología similar para su implantación, aunque en la mayoría de los países que aplicaron la A21L, sus enfoques fueron distintos y sus ritmos de implantación diversos (Aguado et al. 2007). La propuesta del INAFED con su instrumento ADM es diferente porque no considera la diversidad de los municipios en México (rural-urbano) y con un mismo instrumento mide el desempeño de los gobiernos locales. Consideramos que aplicar el mismo instrumento a todos los municipios tiene la ventaja de que sus resultados sean fácilmente comparables y de esta manera se identifiquen los logros que se están teniendo en materia de planificación del DS. La necesidad de monitoreo también subraya la necesidad urgente de desarrollar bases de datos precisas y completas como las del SIADEM en todos los sectores clave de desarrollo sostenible para establecer el estado de referencia y evaluar el progreso futuro (Roberts y Diederichs 2002). Piñar (2014) argumenta que el objetivo del programa ha sido facilitar las herramientas necesarias para que los gobiernos municipales instrumenten una gestión pública inteligente, que propicie transformaciones locales y sustentables de forma más eficiente y transparente.

Para lograr este cambio institucional se requiere vincular el nivel micro de la gobernanza local con prácticas de nivel mezzo de las estructuras organizativas y con las instituciones que regulan la gobernabilidad a nivel macro (Rzadca y Struminska-Kutra 2016). Un enfoque demasiado estrecho en los gobiernos locales puede dificultar la comprensión de la necesidad de establecer acuerdos de gobernanza multinivel para una adecuada toma de decisiones con impactos a nivel global de DS. En Inglaterra, se ha combinado una retórica de descentralización y empoderamiento con una creciente participación de las instituciones del gobierno central, en la práctica de la gobernanza local. Redes que se extienden a través de las jerarquías entre las autoridades locales en relación con su propio gobierno central (Cochrane 2016). Los resultados de nuestra investigación en Tabasco muestran resultados similares en el esquema de gestión del DS con el instrumento ADM, ya que, para su adopción, se requirió la participación de las tres esferas de gobierno y de instituciones educativas.

ADM para el fortalecimiento Institucional

El desarrollo sustentable municipal a partir de un gobierno con capacidades institucionales altas para la sostenibilidad (Sancassiani 2005) está siendo un desafío para los gobiernos nacionales de todo el mundo. Las A21L se han implantado desde hace más de dos décadas en Europa (Selman 2000; Aguado et al. 2007; García Sánchez y Prado Lorenzo 2008), América (Foronda 1998; Velásquez 1999; Hordijk 1999; Miranda 2004; Braun 2008), África (Roberts y Diederichs 2001; Gaye et al. 2001), Asia (Rahardjo 2000; Barret y Usui 2002; Risheng 2012) y Oceanía (Mercer 2000), donde se han observado desafíos similares. En México, el programa similar a las A21L como ya hemos mencionado es la ADM del INAFED, instrumento que ha tenido modificaciones y ha evolucionado como resultado de varias revisiones de su desempeño y logros. La adecuación de la legislación, la necesidad de arreglos institucionales y administrativos, el papel de las partes interesadas y los acuerdos intergubernamentales son algunos de los muchos retos discutidos en la investigación (Mehta 1996; Joas y Grönholm 2004; Evans et al. 2005). Las agendas en países como España (Echebarría 2004); Colombia (Velásquez 1999); Reino Unido (Selman 1998); Sudáfrica (Roberts 2002); Indonesia (Rahardjo 2000) muestra muchas similitudes con el proceso en México, incluido varios de los problemas mencionados anteriormente.

Han pasado más de dos décadas desde que se inició el debate en torno al DS en las esferas locales (ONU 1992). La Agenda 21 ofreció un marco de referencia para el desarrollo del conjunto de indicadores con un enfoque multidimensional, a partir de la inclusión de cuatro dimensiones de la sostenibilidad: 1) Ambiental, 2) Económica, 3) Social e 4) Institucional (Spangenber 2002). Así, los países que decidieron implementar sus A21L, diseñaron sus sistemas de indicadores de acuerdo a sus propios contextos (Velásquez 2001; McMahon 2002). La mayoría de los sistemas de indicadores desarrollados se centraron principalmente en la dimensión ambiental, económica y social. Los indicadores relativos a la capacidad institucional están aún poco desarrollados y, en caso de ser incluidos, el peso de las variables es menor comparado con las variables ambientales y socioeconómicas. Como ejemplo, la ONU elaboró un primer conjunto de indicadores en 1996, que incluía la dimensión institucional. En 2001, la segunda versión del sistema de indicadores presentó una reducción del 60% de los indicadores institucionales (Spangenberg 2002). A escala de país, un estudio comparativo en China (Hara et al. 2009) evidenció una correlación significativa entre las

dimensiones socioeconómicas y la dimensión ambiental, pero el estudio no incluyó una dimensión institucional. En nuestro país, el conjunto de indicadores de la ADM tiene una dimensión completa referente a temas institucionales, que ha propiciado que los municipios que adopten el programa vayan modificando su arquitectura institucional en beneficio de su desempeño constitucional.

6.5 CONCLUSIÓN

¿Qué factores institucionales y de gestión favorecen la adopción de la ADM en un municipio en el contexto del DS? Los factores que influyen en la adopción e implantación de la ADM en los municipios de Tabasco son (en orden de importancia): acceso a recursos provenientes de programas nacionales e internacionales para el fortalecimiento institucional, una gestión integral de la ADM, tener un conocimiento de experiencias exitosas en otros municipios, el apoyo de las autoridades de las tres esferas gubernamentales en todo el proceso de la ADM, la vinculación estratégica con instituciones de educación superior para el acompañamiento de los gestores municipales en todas las etapas de la ADM, y la inclusión de la ADM en la planificación estratégica municipal. En el análisis comparativo entre los cinco municipios se demuestra que no hay diferencias en la gestión de la ADM a causa de la transición de gobiernos municipales y cambio de partidos políticos. Por otra parte, se puede señalar contundentemente que los factores institucionales y de gestión sí son influyentes en el éxito o fracaso de la ADM. El ejemplo más representativo es el municipio de Cunduacán quien sobresale como líder de este conjunto de municipios, por lo siguiente: ha demostrado sus resultados positivos en el progreso de sus indicadores y al mismo tiempo es el municipio gestor de mayor cantidad de recursos financieros para programas impulsores del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Este principal hallazgo de la investigación demuestra que alinear los objetivos del PDM a las características y atributos de la ADM contribuye al fortalecimiento de capacidades institucionales que podrían impulsar al DS del municipio.

CAPÍTULO 7.

EVALUACIÓN DE LA SUSTENTABILIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL: UN ANÁLISIS REGIONAL EN EL ESTADO DE TABASCO.

7.1 INTRODUCCIÓN

El capítulo anterior presentó antecedentes sobre los factores institucionales y organizacionales que tiene una influencia mayor en la adopción de la ADM en las estructuras de gobierno municipales. El reconocimiento de esos factores fue un primer paso hacia la comprensión del conjunto de componentes interconectados que influyen en la implementación de la ADM. Sin embargo, quedan preguntas sobre cómo una agenda municipal de esta naturaleza, derivada de una política pública de planificación del DS puede influir cambios institucionales y organizacionales que propicien mejoras en el ámbito del desarrollo municipal. Con la evaluación final de la ADM se cierra el ciclo de la política pública (Problemática, Formulación, Implementación, Monitoreo y Evaluación). Este capítulo aborda la etapa final a través de evaluaciones cuantitativas y cualitativas a la ADM en los municipios de estudio.

Este capítulo también muestra una propuesta metodológica para medir el progreso de la sustentabilidad a nivel municipal y regional, partiendo del uso de los indicadores ya establecidos por la propia ADM en las cuatro dimensiones del DS, lo que permitió la construcción de un Índice de Sustentabilidad y Gestión Pública. Asimismo, se presenta la aplicación de este índice de manera práctica y como prueba piloto sobre los resultados del desempeño municipal en cinco municipios del estado de Tabasco.

El capítulo comienza con esta breve descripción y la pregunta de investigación no. 4. La sección 7.2 describe los métodos y técnicas empleadas. Los resultados se presentan en dos secciones. La sección 7.3.1 muestra los cambios institucionales, en un periodo de sus primeros tres/cuatro años, originados a partir de la adopción de la ADM. La sección 7.3.2 evalúa los resultados e impactos municipales en el ámbito del DS después de la adopción de la ADM. La sección 7.4 discute los principales hallazgos, y la sección 7.5 proporciona la discusión y conclusiones del capítulo.

La pregunta de investigación no. 4 se aborda en este capítulo:

P4. ¿Qué cambios institucionales y cuáles resultados pueden percibirse después de la adopción de la ADM que demuestren que es una agenda municipal para promover el desarrollo sustentable o es una ruta limitada?

7.2 MÉTODOS Y TÉCNICAS

En el cuarto objetivo de la investigación, mediante un estudio de un caso múltiple, se aborda la evaluación final del ciclo de la política pública de planificación del DS y su instrumento ADM, después de su adopción y ejecución en cinco municipios del estado de Tabasco (Cunduacán, Cárdenas, Huimanguillo, Nacajuca y Paraíso). La evaluación se realizó en dos fases: I) En una primera parte se propone la construcción de un método para evaluar el progreso en el desempeño institucional del gobierno municipal, a partir de la adopción de la ADM. Este método de evaluación fue construido a partir de indicadores cuantitativos existentes en el sistema de INAFED, que nos permitió proponer un Índice de Sustentabilidad y Gestión Municipal, para medir el desempeño de la gestión gubernamental. II) En una segunda parte, mediante la técnica de la entrevista, se examinan los posibles cambios e impactos generados por la ADM después de su adopción y ejecución en los municipios antes mencionados.

7.2.1 Construcción del método de evaluación de desempeño

I) Recopilación y análisis de la información

Para obtener la información se recurrió al INAFED, quien proporcionó una base de datos oficial, la cual es la evolución del SIGLO y denominada actualmente SIADEM (Sistema de Información del programa Agenda para el Desarrollo Municipal). El SIADEM es un sistema informático en línea donde las autoridades municipales almacenan los resultados de sus evaluaciones de desempeño anuales. En la base de datos, cada registro equivale a la verificación de un municipio sobre los indicadores de la Agenda Básica y la Agenda Ampliada de la ADM. Cada evaluación tiene tres posibles calificaciones del semáforo. Color rojo para

calificar acciones de desempeño inaceptables para el municipio; color amarillo para las acciones de desempeño no suficientes; color verde corresponde a acciones de desempeño satisfactorias. En la base de datos SIADEM se tuvieron registros de evaluaciones de los cinco municipios en estudio, en el período comprendido entre 2014 y 2016.

II) Selección de indicadores para el Índice de Sustentabilidad y Gestión Pública municipal (ISusGP).

En los capítulos 4, 5 y 6 se explicó que el conjunto de indicadores que dan forma a la Agenda para el Desarrollo Municipal (2014) constituyen un instrumento muy útil de planificación municipal y están elaborados conforme al Art. 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, para este estudio, se seleccionaron los indicadores de la Agenda Básica de la ADM (Capítulo 4), que corresponden a las obligaciones constitucionales de los municipios mexicanos. Se ha escogido esta sección de la ADM en virtud de que los municipios seleccionados Cárdenas, Cunduacán, Huimanguillo, Paraíso y Nacajuca, aplicaron esta Agenda Básica. La propuesta metodológica para la construcción del ISusGP considera cuatro dimensiones 1) planeación del territorio (27 indicadores); 2) servicios públicos (55 indicadores); 3) seguridad pública (12 indicadores) y 4) desarrollo institucional (37 indicadores). Estas dimensiones a su vez están divididas en 30 temáticas, de la siguiente forma:

a) **Planeación del territorio**: Esta dimensión permite evaluar los procesos de planificación de los espacios geográficos y territorios tanto urbanos como rurales, de escala local, regional o nacional, según sus posibilidades ambientales económicas y sociales de los municipios, que propicia su DS. Los tópicos que dan forma a esta dimensión se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro 29.-Tópicos sobre la dimensión de Planeación del Territorio para la elaboración del ISusGP

Tópicos	Descripción
Planeación urbana	Regular el uso y aprovechamiento del suelo *en* los centros de población del municipio, con el fin de utilizar y aprovechar el territorio de manera ordenada y sustentable.
Ordenamiento ecológico	Regular el uso y aprovechamiento del suelo *fuera de* los centros de población, con el fin de utilizar y aprovechar el territorio de manera ordenada y sustentable.
Reservas territoriales	Contar con reservas territoriales suficientes que garanticen un crecimiento ordenado para atender las necesidades futuras de suelo para viviendas en el municipio .
Gestión integral de riesgos	Disminuir, tendiente a erradicar, los asentamientos humanos en zonas de riesgo, así como proteger, asistir y prevenir a la población en casos de una contingencia o desastre natural.

Fuente: Elaboración propia, con datos del INAFED 2016.

b) **Servicios públicos:** La medición de esta dimensión permite analizar la gestión y desempeño del gobierno municipal con relación a la prestación de los servicios públicos que permiten dar satisfacción en forma regular y continúa a las necesidades de interés general de la sociedad. Esta dimensión contiene 12 tópicos que se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro 30.-Tópicos sobre la dimensión de los servicios públicos para la elaboración del ISusGP

Tópicos	Descripción
Construcción de calles	Abatir el déficit de arterias viales para impulsar la movilidad y comunicación terrestre de la población.
Mantenimiento de calles	Mantener en condiciones óptimas las arterias existentes en el sistema vial, que permitan la movilidad y comunicación terrestre de la población.
Agua potable	Abatir el déficit en el servicio de agua potable en viviendas particulares.
Drenaje y alcantarillado	Abatir el déficit en el servicio de drenaje en viviendas particulares y alcantarillado en arterias viales para la conducción de aguas residuales y pluviales.
Aguas residuales	Garantizar la concentración y tratamiento de las aguas residuales para su debida utilización.
Limpia	Garantizar la cobertura y continuidad del servicio de limpia con el fin de mantener vialidades y espacios públicos libres de residuos.
Residuos sólidos	Abatir el déficit en la prestación del servicio de recolección de los residuos sólidos, así como garantizar el traslado, tratamiento y disposición final de los mismos con apego a la normatividad.
Parques y jardines	Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a los espacios públicos destinados a la convivencia y recreación.
Alumbrado público	Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a la red de alumbrado público.
Mercados y centrales de abasto	Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a los espacios públicos destinados al abasto de artículos básicos.
Panteones	Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a los espacios públicos destinados a restos humanos.
Rastro	Fomentar que el mayor número de sacrificios de ganado en el municipio se realice en rastros con condiciones de sanidad e higiene.

Fuente: Elaboración propia, con datos del INAFED 2016.

c) **Seguridad pública**: Se consideró medir esta dimensión porque el gobierno local es el máximo responsable y garante de la seguridad pública a nivel municipal. Es este servicio que debe alcanzar a todas las personas. Un municipio seguro es un municipio que avanza hacia el DS. Esta dimensión contiene tres temas que se describen a continuación en el cuadro 31.

Cuadro 31.-Tópicos sobre la dimensión de la seguridad municipal para la elaboración del ISusGP

Tópicos	Descripción
Seguridad Pública	Abatir la incidencia de delitos del fuero común en el municipio de manera coordinada con el estado y la federación.
Policía Preventiva	Contar con un cuerpo profesional de policía para la prevención del delito, acorde al tamaño poblacional.
Tránsito	Reducir la siniestralidad de tránsito en el municipio, mediante un adecuado funcionamiento de las arterias viales y del flujo vehicular.

Fuente: Elaboración propia, con datos del INAFED 2016.

d) Desarrollo institucional: Se consideró medir esta dimensión porque en este rubro se conjuntan aquellos indicadores institucionales y organizacionales que facilitan un desempeño adecuado de las acciones de gobierno con transparencia y calidad. Esta dimensión contiene 11 temas (Cuadro 32).

Cuadro 32.-Tópicos sobre la dimensión desarrollo institucional municipal para la elaboración del ISusGP

Tópicos	Descripción
Transparencia	Garantizar la transparencia y el acceso a la información pública.
Ingresos propios	Incrementar la recaudación de los ingresos propios del municipio por medio del uso eficiente de sus facultades tributarias y el aprovechamiento de todas las fuentes posibles de cobro.
Participaciones y aportaciones federales	Utilizar eficientemente las participaciones y aportaciones federales, aplicándolas prioritariamente a la prestación de los servicios municipales.
Egresos	Contener el gasto corriente municipal, a fin de priorizar la oferta de bienes y servicios de calidad a la población.
Deuda	Minimizar el peso de la deuda pública en los ingresos municipales, privilegiando el financiamiento público sobre el privado.
Organización	Redimensionar la estructura organizacional hasta alcanzar niveles óptimos del número de dependencias, personal y tabuladores salariales adecuados a las necesidades de la función pública municipal.
Planeación y control interno	Contar con un sistema de planeación integral que respalde a las autoridades municipales en la toma de decisiones encaminadas a lograr los objetivos y metas institucionales.
Capacitación y profesionalización	Impulsar el desarrollo de las capacidades y habilidades del personal de la administración pública municipal.
Tecnologías de la información	Impulsar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el desempeño institucional de la Administración Pública Municipal, así como en la realización de trámites y servicios ofrecidos a la población.
Gestión de recursos estatales y federales	Optimizar la gestión y el aprovechamiento de los recursos que los programas federales y estatales destinan para el desarrollo integral de los municipios.
Armonización contable y rendición de cuentas	Impulsar la aplicación del proceso de armonización contable en la administración pública municipal.

Fuente: Elaboración propia, con datos del INAFED 2016

III) Construcción del Índice de Sustentabilidad y Gestión Pública.

El ISusGP sintetiza en un solo valor la situación de los municipios en este renglón (Gestión pública en un marco de sustentabilidad) y ayuda a lograr un panorama general de sus capacidades institucionales que puede analizarse de manera comparativa entre municipios.

La elaboración del ISusGP está basado en la metodología de Pérez y Arenas (2012) utilizada para medir las cuatro dimensiones de *la Agenda desde lo Local*. En nuestro caso de estudio adaptaremos esta metodología para medir las cuatro dimensiones de la ***Agenda para el Desarrollo Municipa***l, en su Sección Básica. La fórmula para el cálculo del índice es la siguiente:

$$\textbf{ISusGP} = \frac{(n^1/27) + (n^2/55) + (n^3/12) + (n^4/37))}{4}$$

En donde:

ISusGP= Índice de Sustentabilidad y Gestión Pública.

n^1= Número de indicadores certificados en color verde, de la dimensión de Planeación del territorio.

n^2= Número de indicadores certificados en color verde, de la dimensión de Servicios Públicos.

n^3= Número de indicadores certificados en color verde, de la dimensión de Seguridad Pública.

n^4= Número de indicadores certificados en color verde, de la dimensión de Desarrollo Institucional.

El denominador representa el número de indicadores que componen cada Dimensión.

El ISusGP está compuesto a su vez por cuatro subíndices: a) Subíndice de Planeación del Territorio, b) Subíndice de Servicios Públicos, c) Subíndice de Seguridad Pública y d) Subíndice de Desarrollo Institucional, que se pueden calcular de forma separada y agregar en un solo valor total.

El ISusGP es una conversión de los resultados de la ADM obtenidos durante 2014, 2015 y 2016, por los municipios tabasqueños en estudio, a un índice que tiene valores de 0 a 1, el cual manifiesta el grado de cumplimiento de estándares mínimos aceptables de la gestión gubernamental. Con base en los valores determinados para cada subíndice, se formuló el

Índice de Sustentabilidad y Gestión Pública ISusGP, para lo cual definimos seis categorías, que se muestran en el cuadro 33.

Cuadro 33.-Grado de del ISusGP para los municipios de estudio.

Categorías del ISusGP	Límite inferior	Límite Superior
Muy Alto	0.800	1.000
Alto	0.600	0.799
Medio/Alto	0.400	0.599
Medio	0.200	0.399
Bajo	0.100	0.199
Muy Bajo	0.000	0.099

Fuente: Elaboración propia (2017).

Nos interesaba usar esta escala para que nuestros resultados puedan ser fácilmente comparables con otros instrumentos de medición de las capacidades institucionales o de calidad de vida como el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

7.2.2 Cambios e impactos generados por la ADM

Para la segunda fase de la evaluación final de la política pública ADM recurrimos a la técnica de la entrevista. El objetivo principal de aplicar las entrevistas fue obtener información de los usuarios de la ADM en los cinco municipios. Aplicamos 35 entrevistas a directores de diversas áreas clave del ayuntamiento municipal y relacionado con la instrumentación de la ADM (Cunduacán 10 entrevistas; Nacajuca 10 entrevistas; Huimanguillo 5 entrevistas Y Paraíso 5 entrevistas). Las entrevistas siguieron un formulario de preguntas prediseñado (ANEXO 8).

El cuestionario se dividió en tres apartados: I) Preguntas cuantitativas, con respuestas cerradas, para que los entrevistados escogieran la respuesta sobre diversos tópicos de la ADM; este apartado incluye 6 ítems. II) Preguntas sobre el grado de impacto de la ADM en el DS, en una escala del 1 al 10, distribuidos en rangos de la siguiente forma: Muy alto (10-9), Alto (8-7), Medio (6-5), Bajo (4-1), Nulo (0). Estas preguntas se clasificaron en cuatro secciones: a) Institucional, con 12 ítems; b) Económico, con 12 ítems; c) Social, con 8 ítems; d) Ambiental, con 7 ítems. Para el tratamiento y procesamiento de la información, el procedimiento fue Codificación, Tabulación y Análisis Estadístico Descriptivo. Se utilizó el software estadístico SPSS versión 22 lo que permitió aplicar procedimientos estadísticos y

gráficos. III) Preguntas cualitativas en relación a cambios institucionales y organizacionales de la administración pública municipal. Los datos se conceptualizaron, clasificaron e integraron en los principales temas comunes, sin imponer ninguna categorización a priori que pueda haber limitado la investigación (Wolcott 2001; Esterberg 2002). Esto permitió la revisión de los datos de la entrevista para identificar las asociaciones entre los temas de las respuestas. Realizamos un proceso de codificación y categorización de las respuestas utilizando un marco cualitativo de análisis de contenido (Bryman y Burgess 1999; Hernández Sampieri et al. 2010). Se incorporaron declaraciones individuales para enfatizar los argumentos. Los entrevistados fueron identificados por un código para mantener la confidencialidad.

7.3 RESULTADOS

Cambios institucionales a partir de la adopción de la ADM

Uno de los principales objetivos de nuestra investigación radicaba en conocer los posibles cambios institucionales en los gobiernos municipales, a partir de la intervención de una política pública con énfasis en la planificación estratégica del DS y con miras al fortalecimiento institucional. Como ya se ha mencionada repetidamente, la ADM es un instrumento de política pública para ser adoptado de manera voluntaria por los municipios, por lo que su ejecución no está reglamentada jurídicamente, y por este motivo el gobierno municipal decide su participación libremente cada año.

Como consecuencia, en el cuadro 34 se muestra que en el año 2014 todos los municipios de este estudio se inscribieron en el programa, pero en el año 2015 solamente Cárdenas le dio continuidad al proceso y en el año 2016 ya no participó. Cunduacán, Huimanguillo y Nacajuca sí tienen resultados de verificaciones del año 2016. Con información oficial de esas participaciones en la ADM se hizo un cálculo del ISGP en los años 2014-2016, para poder observar posibles tendencias o patrones temporales.

Cuadro 34.-Resultados del ISusGP (2014-2016). Comparación con el IDH 2010.

Municipio	IDH 2010	ISusGP 2014	ISusGP 2015	ISusGP 2016
Huimanguillo	0.681	0.262	Sin participación	0.203
Nacajuca	0.752	0.054	Sin participación	0.217

Cunduacán	0.711	0.665	Sin participación	0.873
Cárdenas	0.707	0.125	0.029	Sin participación
Paraíso	0.729	0.262	Sin participación	Sin participación

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de las verificaciones de la ADM (2017)

En el año 2014, cinco municipios en el estado de Tabasco implementaron la ADM en su administración pública (Cunduacán, Paraíso y Cárdenas adoptaron la agenda en el año 2013, antes de que su diseño y conjunto de indicadores sufriera una reingeniería de procesos). Los cinco municipios, alinearon los objetivos de sus planes municipales de desarrollo y establecieron estrategias para impulsar la sustentabilidad en su gestión gubernamental.

Estos municipios tienen un IDH con datos del PNUD 2010, de la siguiente manera: Los resultados nos muestran que los municipios con un IDH Bajo son Cunduacán, Cárdenas, Huimanguillo; el municipio con un IDH Medio es Paraíso; el municipio con un IDH Alto es el municipio de Nacajuca. Estos datos parecieran contradictorios porque Cárdenas, Cunduacán y Huimanguillo aparentemente son municipios con un grado de desarrollo avanzado, sin embargo, estas características se reflejan principalmente en sus cabeceras municipales, pero sus rancherías y comunidades sí presentan rezagos económicos, de salud y de educación. Por otra parte, Paraíso se ubica en el rango medio, por ser un municipio cuya principal vocación económica es la industria del petróleo, lo que contribuye a incrementar los resultados de su indicador IDH. Finalmente, Nacajuca recibe apoyos federales por estar entre los municipios que cuenta con población indígena, lo que quizá le permite al conjunto de todas sus comunidades alcanzar un IDH alto.

Con respecto al ISusGP, los resultados del año 2014 muestran que el municipio que obtuvo el valor mayor fue Cunduacán, con un valor de 0.665 (Alto); le siguieron Huimanguillo y Paraíso con 0.262 (Medio); a continuación, se posiciona Cárdenas con 0.125 (Bajo) y finalmente el último lugar lo ocupa Nacajuca 0.054 (Muy Bajo). En el año 2015 solamente el municipio de Cárdenas participó en la ADM, sin embargo, se observó que disminuyó el valor de su ISusGP, ya que en 2014 obtuvo un valor de 0.125 (Bajo) y en el año 2015 obtuvo el valor de 0.029 (Muy Bajo). En el año 2016, se muestra que Cunduacán y Nacajuca aumentaron considerablemente su ISusGP, ya que el primer municipio obtuvo los valores de 0.873 pasando de la categoría de Alto a Muy Alto y el segundo Municipio calificó con 0.217 y

se posiciona en la categoría de Medio, cambiando su categoría anterior de Muy Bajo. El municipio de Paraíso no participó en el año 2015 y 2016.

Cambios e impactos generados por la ADM

Al instrumentarse la ADM como parte de la gestión pública municipal, se ha realizado una innovación administrativa que está permitiendo direccionar las acciones encaminadas a gestionar programas federales y estatales que contribuyen al cumplimiento de la política pública plasmada en el plan municipal de desarrollo. La implantación de la agenda en las administraciones municipales ha permitido el fortalecimiento de capacidades institucionales para el logro a largo plazo de objetivos de desarrollo sostenible. Sin embargo, se requiere la institucionalización de la agenda a nivel nacional para que los gobiernos municipales participen más activamente en los procesos de la agenda.

Evaluación de los impactos municipales en el ámbito del DS después de la adopción de la ADM

En general, los entrevistados coinciden que la evaluación de los resultados e impactos es la parte más desafiante de la adopción de una agenda de esta naturaleza, pero también era la más crítica para demostrar la ejecución exitosa del programa. Los entrevistados comentaron que los resultados y el grado de impacto variaba mucho dependiendo de la complejidad de los problemas en cada una de las dimensiones evaluadas (institucional, económica, social y ambiental). Los entrevistados identificaron una serie de principales temas derivados a partir de la intervención de la ADM en la gestión municipal. Se agruparon en seis categorías (Cuadro 35).

Cuadro 35.-Resultados de la ADM después de su implementación en las estructuras de los gobiernos municipales de Tabasco. Municipios: Cárdenas, Cunduacán, Paraíso, Huimanguillo y Nacajuca

Temas	Frecuencia de citas entre los entrevistados
Acceso a programas federales y estatales	88.57%
Mejora en el proceso administrativo	60.00%
Mejora en los servicios públicos	40.00%
Mayor apoyo al sector agropecuario	28.57%
Programas y capacitaciones ambientales	20.00%
Elaboración de reglamentos	20.00%
Mayor apoyo a empresas	17.14%

Fuente: Elaboración propia (2017)

Los temas principales se explican de la siguiente manera**:**

Acceso a programas federales y estatales

El INAFED reconoce la importancia de los gobiernos municipales, ya que es el orden de gobierno más cercano a los ciudadanos y recibe la gran mayoría de las demandas sociales. En este contexto, los municipios se ven en la necesidad de competir por obtener la mayor cantidad de recursos económicos que les permitan conducir a sus sociedades hacia el camino del DS. Por ejemplo, un director del INAFED explicó:

> *'Adoptar la ADM por sí sola no le genera al gobierno municipal más recursos económicos, pero una de las prioridades del INAFED es capacitar a los gobiernos municipales para que puedan acceder a mayores programas federales que les permitan bajar recursos a sus municipios'. (E20).*

Por tal motivo, las autoridades municipales se han interesado en adoptar la ADM a pesar de que el programa no es obligatorio, pero sí impulsa el fortalecimiento de las capacidades institucionales, que les permite gestionar y obtener mayores recursos para sus municipios. Sin embargo, en algunas ocasiones, los gobiernos desconocen que existen programas federales, o desconocen las reglas de operación para elaborar proyectos o falta de capacidad técnica para elaborarlos. Estar inmersos en todo el proceso de la ADM permite redireccionar las acciones del gobierno para gestionar los programas federales o estatales que mejor se apeguen a solucionar los problemas de las comunidades que dirigen. El INAFED proporciona

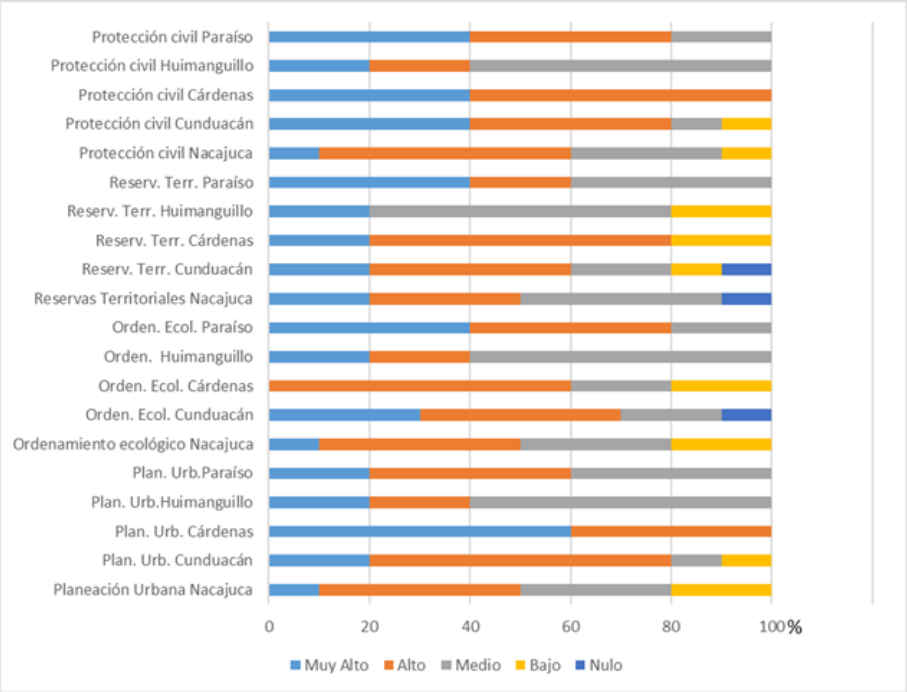
a las autoridades municipales, a través del CADEM un Catálogo de Programas Federales sujetos a reglas de operación que son de interés para el municipio, ya sea porque puede participar como ejecutor, porque tiene interés en difundirlos en sus comunidades o para supervisar las acciones que se llevan a cabo.

Para lograr este cambio institucional se requiere vincular la gobernanza local con las instituciones que regulan la gobernabilidad a nivel estatal y nacional. Un enfoque demasiado estrecho en los gobiernos locales puede dificultar la comprensión de la necesidad de establecer acuerdos de gobernanza multinivel para una adecuada toma de decisiones con impactos a nivel global de DS. La ADM es un programa de fortalecimiento municipal pero que impulsa también la descentralización con una creciente participación de las instituciones del gobierno central, en la práctica de la gobernanza local. La ADM también ha propiciado la creciente vinculación del municipio con las instituciones educativas, factor indispensable si se quiere avanzar hacia el progreso de las comunidades. Estos dos principales actores del DS, durante años han trabajado de forma paralela, sin conjuntar esfuerzos que se vean reflejados en políticas públicas municipales de mayor alcance e incluyentes para beneficiar a todos los sectores de la sociedad. Los resultados de nuestra investigación en Tabasco muestran resultados en el esquema de gestión del DS con el instrumento ADM, ya que, para su adopción, se requirió la participación de las tres esferas de gobierno y de instituciones educativas.

Elaboración de reglamentos en la planificación estratégica del DS

En los últimos años se ha observado que el crecimiento poblacional va ejerciendo presión sobre las reservas territoriales municipales y en muchas ocasiones los asentamientos humanos en zonas no aptas para la construcción de viviendas han contribuido a generar riesgos muy graves para la salud humana y para el medio ambiente y se van destruyendo áreas importantes de las reservas naturales. Es por ello importante que el municipio cuente con documentos de planificación territorial y ecológica. La figura 31 muestra que el grado de impacto de la ADM sobre la planificación del DS se ubica en el rango de *Alto* a *Muy Alto*.

Figura 31.-Grado de impacto de la ADM en las capacidades de planificación del DS



Fuente: Elaboración propia (2017)

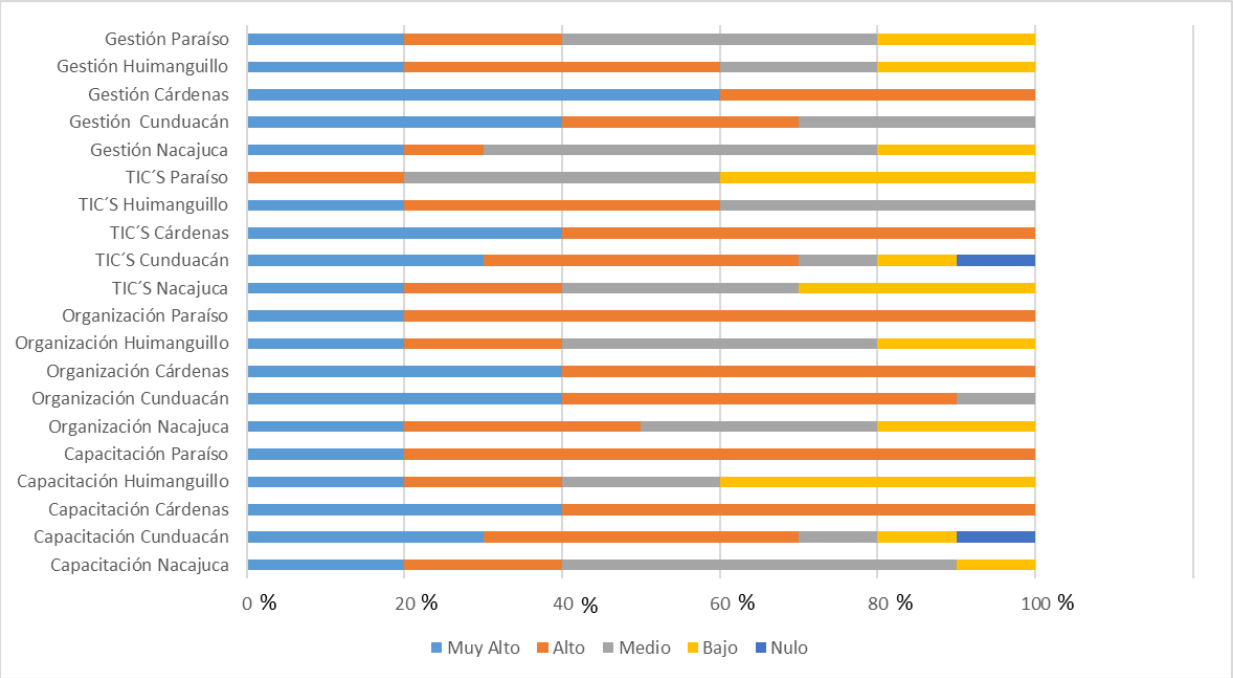
Estos resultados confirman lo que dijo un director municipal:

> *"Esta agenda es una herramienta que puede beneficiar a muchos programas con la generación de instrumentos jurídicos para la planeación en el cuidado del medio ambiente. Se está trabajando, está en proceso el reglamento medioambiental" (E46).*

Mejora en el proceso administrativo

Los hallazgos de la investigación (Figura 32) demuestran de manera contundente que la ADM impacta positivamente al proceso administrativo y origina cambios organizacionales muy favorables.

Figura 32.-Grado de impacto de la ADM en las capacidades organizacionales



Fuente: Elaboración propia (2017)

La mayoría de los entrevistados en los cinco municipios contestaron que la ADM influye *'Muy Alto'* en aspectos del proceso administrativo como la capacitación, la organización, la gestión y las TICs. Algunos directores durante las entrevistas coincidieron con sus argumentos, ellos mencionaron:

> *"La agenda nos ha traído resultados buenos, nos han enseñado nuevas formas de organizar la administración y atención a los ciudadanos" (E26)*

> *"A partir de la instrumentación de la agenda se ha trabajado de manera ordenada, siguiendo y aplicando reglamentos y programas" (E36)*

> *"Hemos trabajado en conjunto con las diversas direcciones municipales" (E45)*

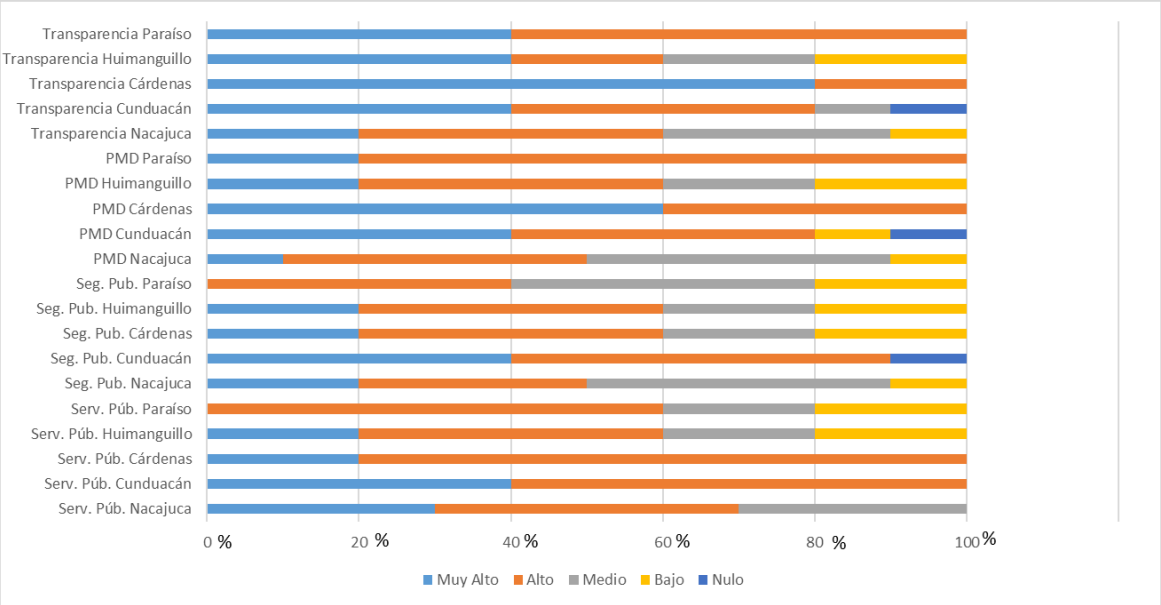
> *"La agenda nos trae una administración más eficiente y transparente" (E43)*

> *"Con la agenda vamos mejorando al momento de aplicar los procesos administrativos" (E35)*

Mejora en los servicios públicos

La medición de esta dimensión permitió analizar la gestión y desempeño del gobierno municipal con relación a la prestación de los servicios públicos que permiten dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general de la sociedad. También se analizan los resultados de la seguridad pública municipal. Los resultados se muestran en la figura 33.

Figura 33.-Grado de impacto de la ADM en la mejora de los servicios públicos



Fuente: Elaboración propia (2017)

Este rubro demuestra que la ADM tiene un impacto “Alto” y “Muy Alto” (<60%) en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía. Tres directores comentaron en la entrevista:

> *“Estamos haciendo mejoras en los servicios prestados a los ciudadanos del municipio” (E38)*

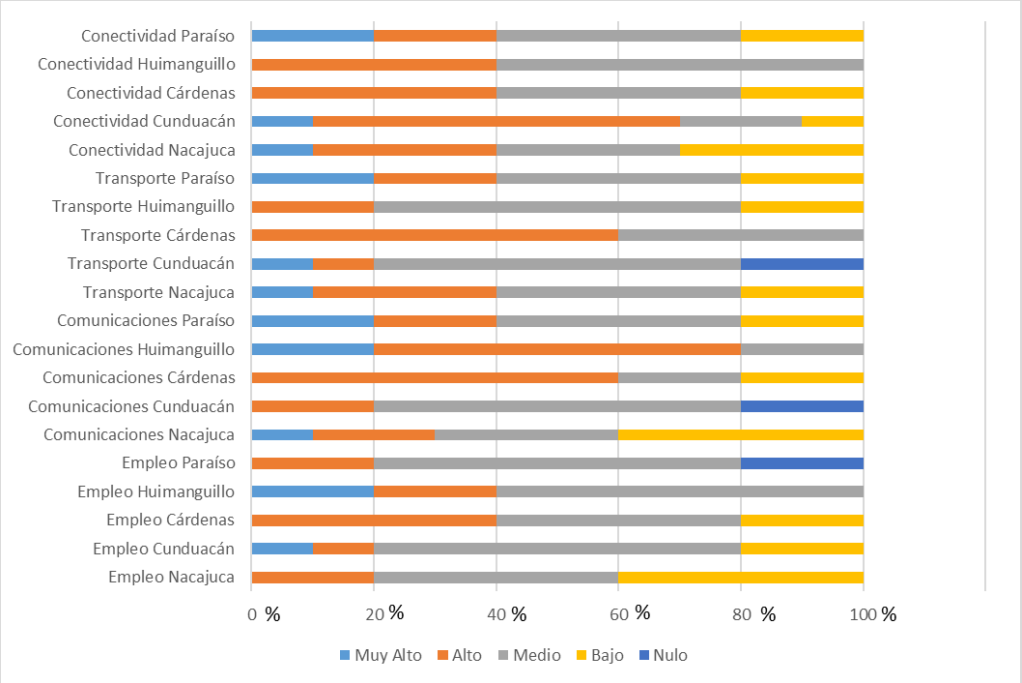
> *“Los resultados han sido significativos y se ven reflejados en las obras de infraestructura social, que se han podido aterrizar en el municipio (E37)*

> *“La agenda nos obliga a dar capacitación al personal de tránsito y eso ayuda a mejorar nuestra atención a los ciudadanos” (E25)*

Empleo y comunicaciones

Los resultados se muestran en la figura 34 y corresponden a aspectos referentes al nivel de empleo formal en el municipio a través de la coordinación con el estado y la federación en la creación y aprovechamiento de las fuentes de trabajo. También se muestran los resultados con relación a mejorar la comunicación y asegurar la cobertura terrestre al interior del municipio, mediante la construcción de caminos intramunicipales y con respecto a la conectividad se midió la contribución de la ADM para reducir la brecha digital, mediante la provisión de acceso a internet en los sitios y espacios públicos existentes en el municipio.

Figura 34.-Grado de impacto de la ADM en la dimensión económica.



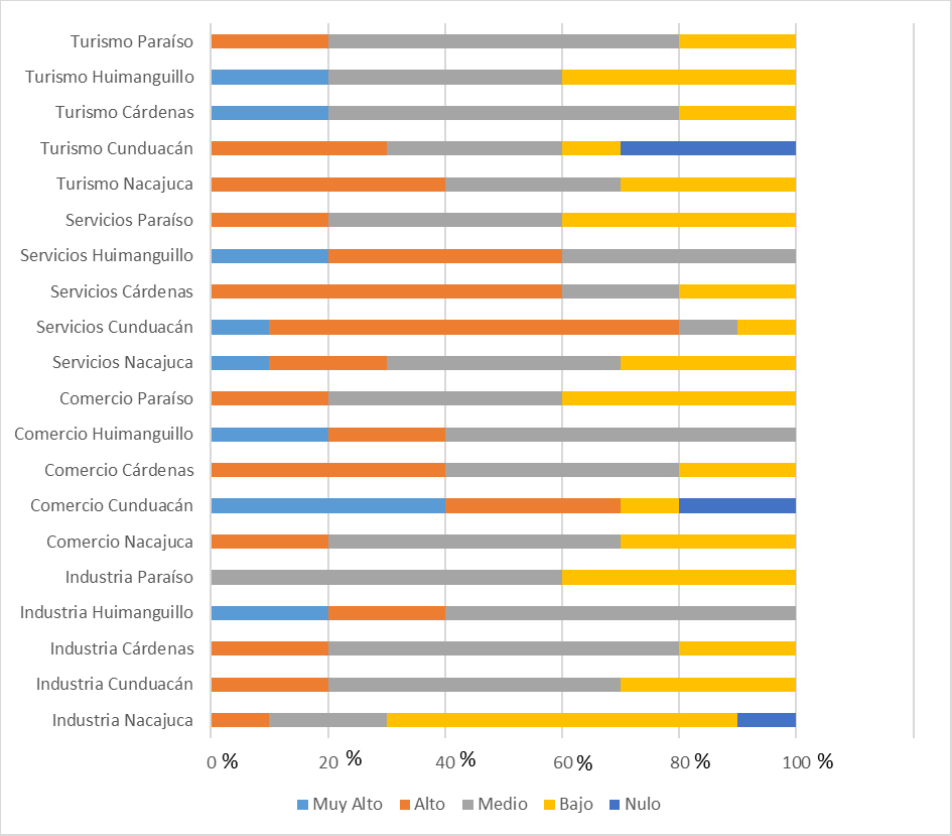
Fuente: Elaboración propia (2017)

Los hallazgos muestran que la ADM no ha impactado de manera 'Muy Alta' (solamente entre el 10% y el 20%) en la generación de empleos que permitan a la ciudadanía tener mayores niveles de vida. Lo que se traduce en preguntar si la ADM realmente está impactando en el DS, o solamente es un instrumento para el fortalecimiento de capacidades administrativas, pero sin realmente lograr resultados e impactos positivos en la población.

Mayor apoyo a los sectores productivos

En esta dimensión (Figura 35) se midieron aspectos con relación a facilitar condiciones para atraer y retener inversión en el sector industrial, comercial y de servicios en el municipio, mediante programas municipales de mejora regulatoria, difusión, ordenamiento y promoción comercial y de servicios locales, en coordinación con los distintos órdenes de gobierno.

Figura 35.-Grado de impacto de la ADM en otros aspectos de la dimensión económica.



Fuente: Elaboración propia (2017)

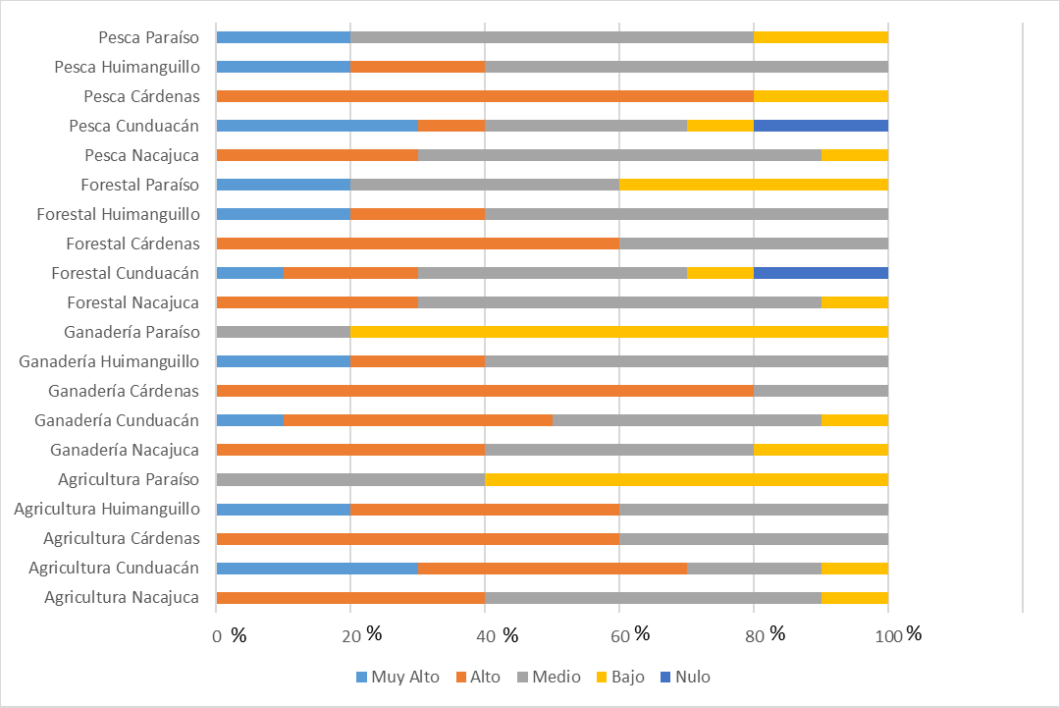
Al igual que en la sección anterior, los resultados confirman que la ADM no está influyendo de manera *'Muy Alta*" en el fortalecimiento de los sectores económicos. El mayor grado de impacto es el comercio en Cunduacán con 40 %. Un director comentó:

> *"Se han gestionado proyectos para impulsar el turismo aquí en Paraíso, principalmente nuestras playas que están bien bonitas, pero no se han autorizado recursos, por tal motivo, no se ha beneficiado al sector". (E36)*

Mayor apoyo al sector agropecuario y forestal

En la figura 36 se muestran los avances del municipio en relación a acciones para atraer y retener inversión en los sectores agropecuarios, ganaderos, forestal y pesquero, mediante programas municipales de productividad, aprovechamiento sustentable y promoción comercial de productos locales, en coordinación con los distintos órdenes de gobierno.

Figura 36.-Grado de impacto de la ADM en el sector agropecuario y forestal.



Fuente: Elaboración propia (2017)

En los resultados se observa principalmente lo siguiente: en Cárdenas los indicadores que obtuvieron un grado *'Alto'* son ganadería y pesca 80 % y forestal 60 %. Cunduacán muestra 70 % (Entre un grado de *'Alto* y *´Muy Alto*) en el sector agricultura. Las opiniones de los directores en este rubro son las siguientes:

> *"Gracias a que la agenda nos obliga a tener todo en orden, la SAGARPA nos ha dado apoyo al cacao para pequeños productores". (E40)*

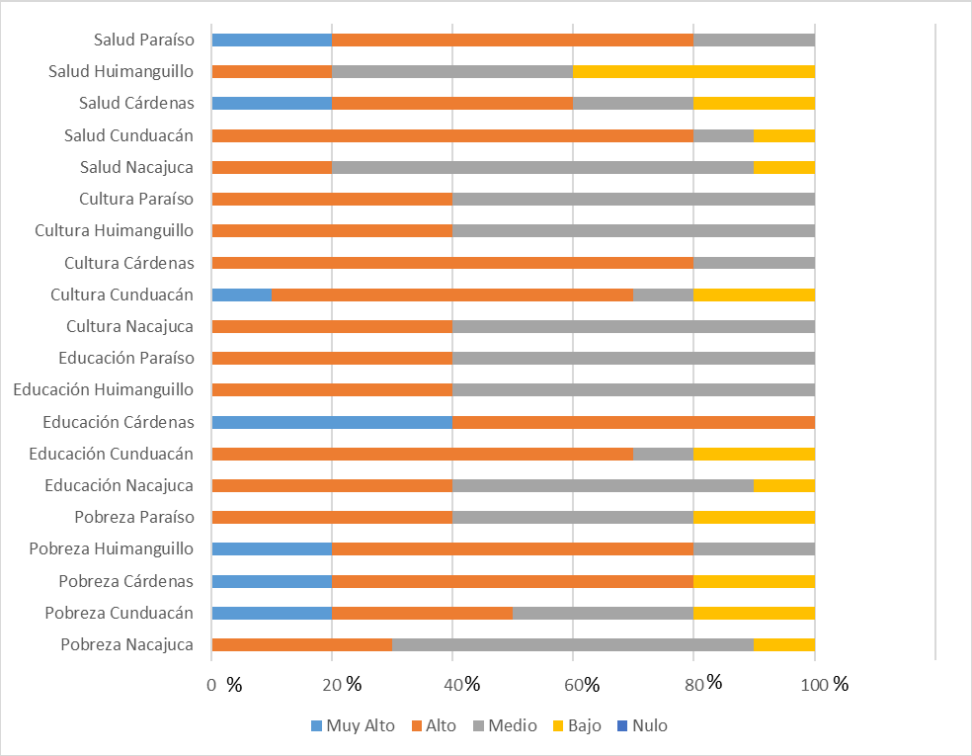
> *"Estamos trabajando la preparación de suelo para la siembra de cultivos básicos, nos dieron dinero para la mecanización agrícola y un centro acuícola de tilapia". (E47).*

"Desde la costa de las flores a la bahía de Tupilco, hemos sembrado coco híbrido con esa agenda que nos trajeron de la Cadem, hemos logrado bajar programas de la federación que no sabíamos los requisitos". (E51).

Dimensión social

En la figura 37 se muestran resultados con relación a los indicadores de pobreza, educación, cultura y salud. Se requiere trabajar mediante la colaboración en programas federales y estatales de desarrollo social y comunitario.

Figura 37.-Grado de impacto de la ADM en la dimensión social.



Fuente: Elaboración propia (2017)

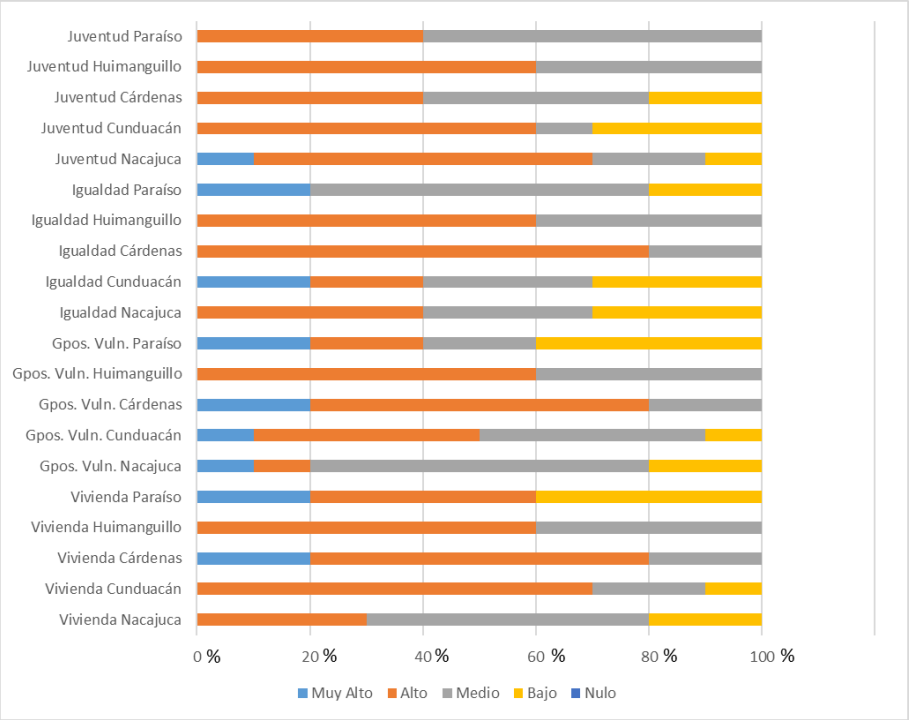
Los resultados nos muestran que en Cárdenas y Huimanguillo el indicador pobreza tiene 80 % entre '*Alto'* y '*Muy Alto*', el objetivo de este indicador fue conocer el marco normativo en materia de combate a la pobreza, los programas para el combate a la pobreza y la coordinación necesaria para ejecutarlos en tiempo y forma. Cunduacán y Paraíso obtienen 80 % entre '*Alto'* y '*Muy Alto*' en el indicador de salud, para garantizar el derecho a la protección de la salud mediante una mayor inversión en infraestructura básica y en acciones de promoción a la salud. Cunduacán muestra un 70 % entre '*Alto*' y 'Muy Alto' en los

indicadores de educación y cultura, el objetivo es facilitar acciones encaminadas a elevar la calidad y cobertura de la educación básica mediante una mayor inversión en infraestructura básica educativa y en acciones de promoción de la cultura.

Otros aspectos de la dimensión social.

La dimensión social es muy amplia y requiere abarcar una gran cantidad de temas para obtener información que nos permita comprender realmente si la ADM realmente está ocasionando beneficios en la población (Figura 38)

Figura 38.-Grado de impacto de la ADM en otros aspectos de la dimensión social.



Fuente: Elaboración propia (2017)

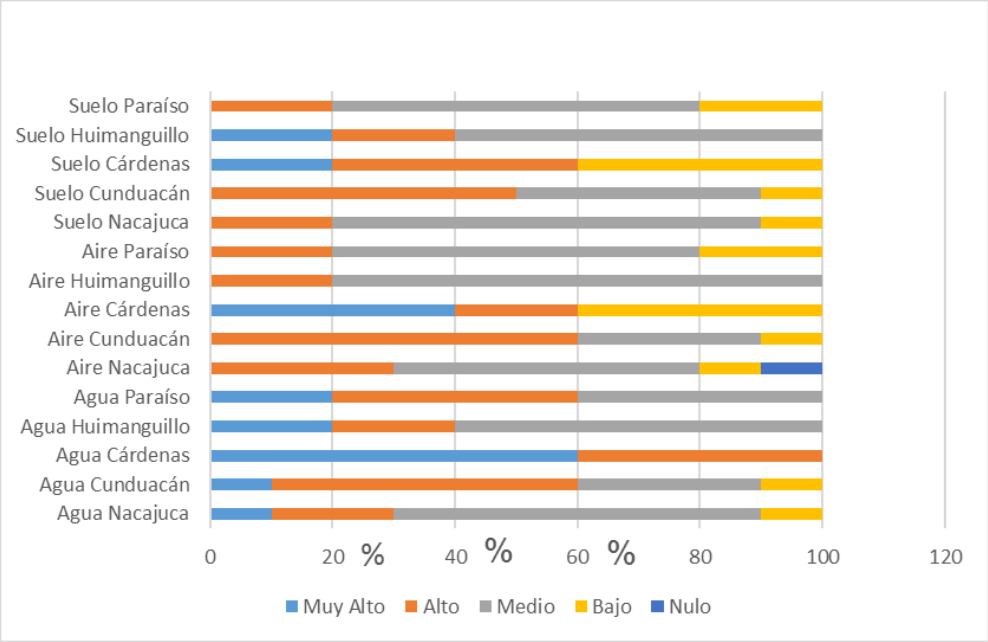
Cárdenas obtiene altas calificaciones en los indicadores de género (80%) que mide la promoción de la igualdad de género como estrategia transversal en las políticas públicas municipales, para contribuir al acceso equitativo de oportunidades de desarrollo; en el indicador de grupos vulnerables obtiene 80 %, este indicador considera el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en situación de vulnerabilidad social y propiciar la equidad en el acceso a las oportunidades de desarrollo. El indicador vivienda en casi todos los municipios obtiene altas calificaciones en más del 60 %. Lo anterior lo explica un director municipal:

'El gobierno del estado nos está apoyando mucho con darnos recursos a través de un nuevo programa que se llama casas amigas, para dársela a personas de bajos recursos, una casita ya toda equipada, se les hace un estudio socioeconómico, se hace la gestión y ya luego se le entrega' (E41).

Programas ambientales

En la figura 39 se muestran los resultados sobre el grado de acciones emprendidas para el aprovechamiento sustentable de la energía y la preservación o, en su caso, la restauración de los recursos naturales, a cargo del municipio a fin de garantizar, en concurrencia con los otros órdenes de gobierno, un medio ambiente sano. Se observa un grado de impacto '*Medio*' en esta dimensión.

Figura 39.-Grado de impacto de la ADM en la dimensión ambiental.



Fuente: Elaboración propia (2017)

Varios entrevistados expusieron lo siguiente:

"Bajamos un proyecto para la elaboración de plantas de tratamiento de aguas residuales, y limpieza del Río seco. Tenemos un programa de educación ambiental para los estudiantes de primaria y secundaria. Cada semana llegamos a darles una plática…que se encuentra en el plan de desarrollo". (E52)

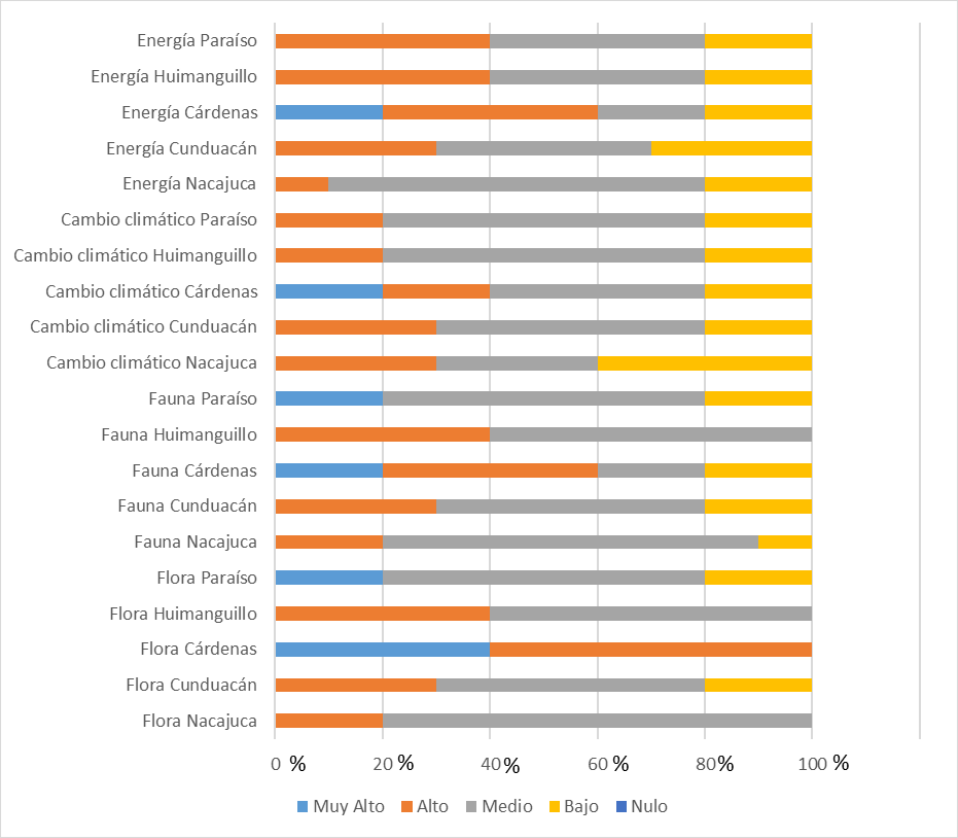
"Hicimos convenios de programas de reforestación, de cultura ambiental y de educación ambiental. También tenemos proyectos para el aire en las comunidades chontales, porque hay mucha contaminación de Pemex". (E30).

"Ha habido cambios positivos en el ámbito ambiental, mejor administración de recursos naturales ante el problema de los residuos sólidos" (E52)

Dimensión Ambiental

En la figura 40 se presentan los resultados de otro conjunto de indicadores del medio ambiente (Flora, fauna, cambio climático, energía renovable).

Figura 40.-Grado de impacto de la ADM en otros aspectos de la dimensión ambiental.



Fuente: Elaboración propia (2017)

En la figura de arriba, podemos observar de manera general, que la mayoría de los municipios tienen un impacto medio en esta dimensión ambiental. En los planes de desarrollo municipal que se analizaron en el capítulo 4, generalmente la esfera ambiental, se maneja como capacitaciones de cultura ambiental; no están documentadas acciones para

impulsar estrategias de largo plazo para el DS en los municipios. A pesar de lo anterior, un director de área nos señaló:

> *"Nos dieron recursos para un proyecto de mitigación y adaptación al cambio climático, es un programa federal, que parece que son varios municipios que lo están trabajando. A nosotros nos gustó mucho, aunque es mucho papeleo" (E46)*

7.4 DISCUSIÓN

Han transcurrido veinticinco años desde que se inició el debate en torno al DS en las esferas locales. En diversos países la mayoría de los sistemas de indicadores se centraron principalmente en las dimensiones socioeconómicas y ambientales (Bell y Evans 1998; Sharp 1998; Hordijk 1999). Los indicadores relativos a la capacidad institucional están aún poco desarrollados y, en caso de ser incluidos, el peso de las variables es menor, comparado con el tradicional triangulo de la sustentabilidad: social, económico y ambiental. Diversos estudios han reconocido la importancia de las capacidades institucionales para impulsar el DS local (Cabrero-Mendoza 2004; PNUD 2009; Durán y Lalaguna 2012). México es uno de los países innovadores en incluir la dimensión institucional en su sistema de indicadores de ADM. La capacidad y fortalecimiento institucional es necesario si se quiere avanzar hacia el progreso de una sociedad sustentable.

Capacidades institucionales para la transformación municipal.

Desde un contexto internacional se han desarrollado diversos estudios que intentan construir indicadores y bases de datos que permitan analizar el desempeño de los municipios y clasificarlos de acuerdo a rangos establecidos (Ferrarini et al. 2001; McMahon 2002). En México, a partir de las nuevas reformas gubernamentales en el ámbito de la administración pública (Mejía Lira 2005), se han realizados investigaciones que tratan de relacionar en qué medida las capacidades institucionales de los gobiernos municipales determinan su desempeño en distintos ámbitos de la gestión pública desde la perspectiva de la sustentabilidad (Cabrero-Mendoza 2004; Piñar-Álvarez 2014). Existe también una corriente de estudios que ha impulsado la construcción de diversos índices con el objetivo de evaluar el desempeño gubernamental a nivel local (Martínez et al. 2008; Carrera-Hernández et al. 2010; Pérez y Arenas 2012). En el caso de México, uno de los problemas de

la evaluación se vincula con el deficiente sistema de información con el que se cuenta. A pesar de ello, se han promovido distintos esfuerzos para incorporar la cultura de medición de desempeño gubernamental a nivel municipal. Por este motivo en el año 2004, se crea la estructura institucional para dar vida a la evaluación por resultados e incidir en las capacidades institucionales que impulsen el desarrollo armónico sustentable a nivel local a partir de la instrumentación de la ADM (SEGOB-INAFED 2012; SEGOB-INAFED 2014), la cual ha permitido que se generen políticas públicas y se transformen leyes, desde las esferas nacional, estatal y municipal. La alta esfera nacional ha marcado la pauta y direcciona, pero siempre respetando la autonomía municipal. En este sentido, podemos considerar que la ADM es una acción derivada de la Política Pública del Gobierno Federal en materia de evaluación, descentralización, transparencia y desempeño gubernamental. Este programa es impulsado con el apoyo de los gobiernos estatales y de las instituciones educativas de nivel superior, para coadyuvar con los gobiernos locales a desarrollar acciones y líneas estratégicas en el ámbito de la sustentabilidad municipal.

Metodologías de otros índices para medir capacidades y desempeño institucional.

Los índices propuestos por otros investigadores de la gestión gubernamental que podrían considerarse antecedentes recientes en términos de la medición de capacidades institucionales y desempeño institucional son los siguientes: Martínez et al (2008) propuso el Índice de desarrollo municipal básico (IDMB), el cual considera cuatro dimensiones: ambiental, económica, institucional y social. La construcción del IDMB, se calculó tomando como modelo el Índice de desarrollo humano, pero agregando nuevas variables. Cada dimensión incluye dos indicadores. La dimensión institucional se conforma por los indicadores: esfuerzo tributario (desempeño financiero del gobierno) y la participación electoral (participación ciudadana). La dimensión económica comprende el nivel de empleo (dinamismo económico) y la producción bruta total (capacidad de generación de riquezas mediante actividades productivas en el municipio). La dimensión social es el resultado de la tasa de mortalidad infantil y población con primaria terminada o más. En la dimensión ambiental se incluyeron variables relacionadas con el número de viviendas con agua entubada y viviendas con drenaje, esto en razón de que los problemas relacionados al agua son centrales en los diversos municipios del país, porque su uso y contaminación están

fuertemente relacionados con el DS. Las fuentes de información para estos indicadores son censos del INEGI. En total son 8 indicadores para determinar el IDMB.

Los indicadores utilizados por Martínez et al. (2008) son muy similares a los que se utilizan para el cálculo del IDH y lo único que se agrega son los indicadores de la dimensión institucional. Desde nuestro punto de vista, no cumple con todas las actividades que realiza un gobierno municipal, por lo que los resultados del IDMB podrían no reflejar el desempeño de las autoridades locales en todas las esferas de su actuación y no permitirían vislumbrar el avance real de su municipio hacia el DS.

Índice de Desarrollo Institucional y Sustentabilidad Municipal (IDISM).

Este índice fue propuesto por Carrera-Hernández et al (2010) y considera cuatro dimensiones: institucional, ambiental, económica y social. Con un total de 15 indicadores en relación al Perfil de autoridades y funcionarios, estructura orgánica de la administración pública municipal, hacienda pública municipal, servicios públicos, reglamentación ambiental, servicios públicos ambientales, participación ciudadana, planeación urbana y ambiental. La información empleada para la construcción de este índice proviene básicamente de las encuestas de desarrollo institucional de la SEDESOL. Dicha información se complementó con otras fuentes estadísticas, bases de datos e índices obtenidos del portal de Internet del Observatorio de la Gestión Pública Municipal. Aunque la construcción de este índice contiene mayores indicadores para medir el desempeño institucional y la sustentabilidad de los gobiernos locales, no abarca la totalidad de las acciones que un gobierno municipal desempeña y, por otra parte, la obtención de información en muchas ocasiones no está disponible para las autoridades locales, quienes serán las primeras interesadas en hacer uso del citado índice.

Pérez y Arenas (2012) propusieron el Índice de Agenda desde lo local (IADL). Considera cuatro dimensiones: institucional, económica, social y ambiental. Este índice se elaboró considerando los 39 indicadores y 270 parámetros de la “Agenda desde lo local”, la cual es el antecedente de la ADM. Los autores consideraron 12 indicadores en la dimensión institucional; 8 indicadores en la dimensión económica, 11 indicadores en la dimensión social y 8 indicadores en la dimensión ambiental. Sus fuentes de información de este indicador son los resultados de las verificaciones elaboradas por los gobiernos municipales y

almacenadas en el Sistema Informático SIGLO del INAFED. El IADL contiene un conjunto de indicadores muy completos en las cuatro dimensiones de la sustentabilidad para evaluar la actuación municipal; sin embargo, la Agenda desde lo local, ya ha sufrido cambios dramáticos en sus indicadores, por lo cual, ya no se podría tener información disponible para hacer el cálculo del índice.

Hacia la construcción de un método para elaborar un índice bajo el prisma de la sustentabilidad

Con estos antecedentes, la contribución de nuestro estudio a la esfera científica en este capítulo es la construcción de un Índice de Sustentabilidad y Gestión Pública (ISusGP) para medir el desempeño de los gobiernos municipales en un marco de sustentabilidad y se fundamenta en lo siguiente: 1) establecer una línea base para observar tendencias en el tiempo y determinar en qué dirección se está moviendo el municipio. McMahon argumenta que mostrar tendencias de los indicadores durante varios años (escala temporal larga) permite monitorearlos para evaluar el progreso hacia el DS de las comunidades. 2) Una de las problemáticas de usar índices como los propuestos por Martínez et al. (2008), Carrera-Hernández et al. (2010), Pérez y Arenas (2012) es la dificultad de obtener la información que sirve de insumo para la elaboración de sus indicadores con eficiencia y eficacia. Por otro lado, no existe una dependencia gubernamental responsable para la retroalimentación de esos índices, ni del nivel nacional, estatal y mucho menos local, quienes deberían ser los primeros interesados en hacer uso de los resultados del citado índice. Por tanto, se requiere un método que facilite al usuario la posibilidad de conocer los resultados de su gestión municipal en el corto plazo y poder utilizar la información para elaborar y ejecutar estrategias en el ámbito del DS. Así como posteriormente continuar con el ciclo de la política pública con actividades de monitoreo y evaluación. 3) En este sentido, nuestra investigación es pionera y arroja conocimiento valioso sobre la construcción de un método que permitirá la evaluación del desarrollo sustentable a nivel municipal y regional tomando como base la planeación y gestión estratégica y colaborativa en las dimensiones de la agenda básica de la ADM (Planeación del territorio, servicios públicos, seguridad pública y desarrollo institucional), realizada por la autoridad local con una misma herramienta de autodiagnóstico y verificación, que nos permitirá dar luz sobre la sustentabilidad de municipios urbanos y rurales en las distintas regiones de México. Como prueba piloto fue

aplicado el ISusGP en los gobiernos municipales de la región en estudio en Tabasco, para obtener su índice de sustentabilidad y gestión pública a nivel local y proceder a compararlo entre los cinco municipios seleccionados para esta investigación.

Evaluación de la transformación municipal

1.-Cunduacán

Es un municipio que se localiza en la región del Grijalva y la subregión de la Chontalpa. Cuenta con una división constituida por una cabecera municipal, 10 poblados, 31 rancherías, 59 ejidos y 13 colonias. Su extensión es de 623,9 km ², los cuales corresponden al 2,54% del total del estado; esto coloca al municipio en el duodécimo lugar en extensión territorial. Colinda al norte con los municipios de Comalcalco y Jalpa, al este con Nacajuca y Centro, al sur con el estado de Chiapas y al oeste con el municipio de Cárdenas. El municipio de Cunduacán ocupa el segundo lugar estatal de superficie cultivada y volumen de producción del cacao. Se practica la ganadería extensiva, y el sector secundario está representado principalmente por la industria petrolera. El turismo es una actividad poco desarrollada (PDM Cunduacán 2013-2015). En el año 2013, el municipio de Cunduacán bajo el liderazgo político del Partido de la Revolución Democrática (PRD) decide asumir una política pública de planificación del DS con un instrumento innovador para la gestión pública del estado de Tabasco ADM. Esta herramienta ya tenía una década de actuación en todo el país (Capítulo 4). Con estos antecedentes, el presidente municipal de Cunduacán en acuerdo con el cabildo decide inscribir la participación del municipio en este programa porque quería hacer visible las condiciones socioeconómicas y financieras en que recibía al municipio al inicio de su administración. Por tal motivo, designó al Director de Desarrollo como enlace entre el municipio, la CADEM y el INAFED. Esta persona clave es muy importante porque deberá conducir todo el proceso de la ADM, a pesar de ello, se le designó sin nombramiento oficial. La metodología empleada fue escoger enlaces para cada dirección municipal, quienes serían los responsables de trabajar todos los indicadores correspondientes a su área, con cronogramas de trabajo y metas. Posteriormente CADEM los capacitó con relación a todo el proceso de la ADM. Este fue un factor primordial para lograr avances sustanciosos en el proceso, al igual que sucedió en otros países que implantaron sus agendas (Kelly y Moles 2000; Rahardjo 2000; Wild y Marshall 1999). El presidente municipal y el enlace se

comprometieron con todas las actividades de esta nueva agenda, aceptándola como un programa que aporta elementos necesarios para que los gobiernos locales sean responsables de usar recursos transferidos por los otros órdenes de gobierno en forma más eficiente y transparente; históricamente los municipios han demostrado una debilidad institucional, por lo que obtener mayores recursos económicos sería muy necesario para el fortalecimiento de su arquitectura institucional (Steinberg y Miranda 2003; Roberts, 2002; Carter 2000; Mercer y Jotkowitz 2000). ADM les permitiría programar acciones específicas para la superación de rezagos de desarrollo municipal (Capítulo 5). Durante el proceso de la ADM se van entrelazando factores institucionales y organizacionales que van facilitando su implantación o la van dificultando (Capítulo 6). En este municipio observamos que el presidente municipal fue un apoyo primordial para impulsar la adopción e implantación de la ADM; diversos estudios indican que el involucramiento inicial de la máxima autoridad del municipio desde las primeras etapas del proceso, favorecerá alcanzar mayores logros en el proceso (Adolfsson 2002; Mehta 1996; Evans 2005; Llamas et al. 2010). El papel del enlace fue indiscutiblemente otro factor relevante para la ejecución exitosa del programa. El personal municipal involucrado en la ADM otorgó calificaciones muy altas a todas las actividades realizadas por el enlace durante todo el proceso administrativo (Capítulo 6). Hay evidencia científica que demuestra que el liderazgo es primordial para alcanzar el éxito de una política pública (Joas y Grönholm, 2004, Patton, 1996; Foronda, 1998; Miranda 1998). El esquema anterior, se refleja en los resultados obtenidos por el municipio de Cunduacán al finalizar el primer año de su actuación, obteniendo en el 2013 el primer lugar en el estado de Tabasco con la mayor cantidad de indicadores certificados por el INAFED. En nuestro estudio, con los resultados de sus verificaciones del año 2014 se calculó su ISusGP obteniendo 0.665 y colocándose en la categoría de Alto. Y después de tres años, realizamos nuevamente el cálculo con información del año 2016 y obtiene un ISusGP de 0.873 con la categoría de Muy Alto. Finalmente, derivado de las entrevistas realizadas a los funcionarios públicos de la administración municipal, obtuvimos información clave para evaluar la ADM. Los principales hallazgos giraron en torno a un impacto ‘Alto’ y ‘Muy Alto’ en dimensiones del DS municipal. Con estos resultados demostramos que el municipio de Cunduacán ha logrado crear y desarrollar una serie de capacidades institucionales y organizacionales, a partir de la intervención de una política pública de planificación estratégica del DS con su instrumento

ADM, Esta transformación y fortalecimiento en su arquitectura institucional han incidido positivamente en el DS del municipio.

2.-Cárdenas

Es un municipio localizada en la región Grijalva y en la subregión de la Chontalpa del estado de Tabasco. Su cabecera municipal es la Heroica Cárdenas y cuenta con una división constituida, además, por 59 colonias urbanas circundantes, 58 ejidos, 51 rancherías, 21 poblados, 8 colonias rurales, 6 fraccionamientos y 2 villas. Su extensión es de 2.112 km², los cuales corresponden al 8,3% del total del estado; esto coloca al municipio en el quinto lugar en extensión territorial. El municipio es sede de importante proyecto agrícola denominado Plan Chontalpa, el cual ha tenido retos y desafíos en su desarrollo. Su principal actividad agrícola es la producción de caña de azúcar, su ganadería es extensiva y en cuanto a la industria, cuenta con ingenios azucareros y planta industrializadora de cacao, además de que la industria petrolera es relevante para su actividad económica. La actividad turística es de alcance estatal y regional. El comercio es el motor principal de la economía de Cárdenas (PDM Cárdenas 2013-2015). En el año 2013, el municipio de Cárdenas bajo el liderazgo político del Partido de la Revolución Democrática (PRD) decide adoptar la ADM en su gestión gubernamental. El presidente municipal de Cárdenas en acuerdo con el cabildo decide inscribir la participación del municipio en este programa porque quería tener la iniciativa de hacer un cambio real en su gestión de gobierno. Fue necesario que la iniciativa de adoptar la agenda fuera firmada por el cabildo. El presidente municipal designó como enlace al Director de Desarrollo para que aplicara las estrategias necesarias para implementar la agenda en la administración del gobierno. El presidente municipal consideraba muy importante instrumentar la ADM para acceder a programas estatales y federales que le permitieran desarrollar proyectos para su municipio (Steinberg y Miranda 2003; Roberts, 2002; Carter 2000; Mercer y Jotkowitz 2000). Se realizaron trabajos integrados en todos los departamentos, aunque a veces fue difícil la participación del personal. Hallazgos similares se encontraron en la literatura científica; Rahardjo deja patente la excesiva burocracia a la que se enfrenta este tipo de planes en Indonesia y la falta de capacitación existente en lo relativo al desarrollo sostenible, además sugiere la necesidad de educar y formar a los agentes involucrados en el proceso, no sólo al gobierno local, sino también a la sociedad y al sector privado. En este municipio de Cárdenas observamos que el presidente municipal tuvo

un bajo involucramiento en todo el proceso de la ADM, aun cuando diversos estudios coinciden en la necesaria participación de las autoridades municipales en los procesos del DS (Adolfsson 2002; Mehta 1996; Evans 2005; Llamas et al. 2010). El encargado de liderar estos procesos, no realizó talleres para elaborar sus autodiagnósticos ni su plan de mejora, simplemente organizó el proceso con el personal de su dirección. Esto se reflejó porque en el primer año solamente obtuvo dos indicadores certificados por el INAFED. Lo cual nos deja importantes lecciones en relación a la importancia del liderazgo del enlace municipal para el éxito en la implementación de las agendas 21. (Mehta 1996; García y Prado 2008; Llamas et al. 2010). En el año 2014 se calculó su ISusGP obteniendo 0.125 y colocándose en la categoría de Bajo. Y al año siguiente realizamos nuevamente el cálculo y obtiene un ISusGP de 0.029 con la categoría de Muy Bajo. Finalmente, derivado de las entrevistas realizadas a los funcionarios públicos de la administración municipal, obtuvimos información clave para evaluar la ADM. Los principales hallazgos giraron en torno a un impacto 'Medio' y 'Bajo' en dimensiones del DS municipal. Por otra parte, el municipio de Cárdenas no se inscribió en el año 2016 en la ADM. Con estos resultados demostramos la falta de interés de las autoridades por dar continuidad a estrategias de largo plazo que impactarán positivamente en el DS municipal.

3.-Paraíso

Es un municipio que se localiza en la región del Grijalva y la subregión de la Chontalpa. y cuenta con una división constituida, además, por 14 ejidos, 25 rancherías, 3 poblados, 10 colonias, 1 villa y un puerto de altura. Su extensión es de 577.55 km², los cuales corresponden al 1.5% del total del estado; esto coloca al municipio en el decimoséptimo lugar en extensión territorial, lo que lo hace el más pequeño de los municipios de Tabasco. En paraíso el sector predominante es el secundario, con la producción y extracción de petróleo crudo y gas natural. El sector primario, conformado por la agricultura, la ganadería y la pesca aportan un 0.74 por ciento a la producción total del municipio. El turismo es una actividad en proceso de desarrollo (PDM Paraíso 2013-2015). En el año 2013, el municipio de Paraíso bajo el liderazgo político del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El presidente municipal estaba muy interesado en participar en diversas certificaciones. No se elaboró un plan de acción, porque se estaba trabajando en las acciones del PDM. El presidente municipal designó como enlace a su secretario particular. El enlace escogió representantes

por cada dimensión de la ADM. Posteriormente la CADEM les dio una capacitación con referencia a todas las etapas del proceso de la ADM, sin embargo, el enlace se mostró poco participativo en esas capacitaciones demostrando falta de interés en todo el proceso de la ADM. El presidente por su parte, asumía que con la agenda la descentralización se traduciría en una mejor atención a las necesidades del municipio. Le interesaba priorizar la aplicación de sus recursos de acuerdo a las necesidades detectadas. Y también estaba interesado en medir el desempeño de sus funcionarios y empleados sindicalizados. Estas problemáticas también han sido abordadas en otros estudios (Kelly y Moles 2000; Rahardjo 2000; Wild 1999; Metha 1996; Tuts 1998; Steinberg y Miranda 2003; Roberts, 2002; Carter 2000; Mercer y Jotkowitz 2000).

El desinterés del enlace fue indiscutiblemente una limitante para la ejecución exitosa del programa. El personal municipal involucrado en la ADM otorgó calificaciones bajas a todas las actividades realizadas por el enlace durante todo el proceso administrativo (Capítulo 6). Hay evidencia científica que demuestra que el liderazgo es primordial para alcanzar el éxito de una política pública (Joas y Grönholm, 2004, Patton, 1996; Foronda, 1998; Miranda 1998, Mehta 1996; García y Prado 2008; Llamas et al. 2010). Los resultados obtenidos por el municipio de Paraíso al finalizar el primer año de su actuación fueron muy bajos. Su ISusGP en el año 2014 fue de 0.262 en la categoría de Medio. Sin embargo, Paraíso ya no se ha vuelto a inscribir en la ADM. Por lo cual no podemos comparar sus avances con el cálculo del Índice. Pero con las entrevistas obtuvimos información valiosa de los resultados de la aplicación de la ADM en su municipio. Los resultados en general, son bajos. Nuestros hallazgos coinciden con otros estudios (Mehta 1996; Joas y Grönholm 2004) en donde se hace mención que las autoridades y los líderes del proceso son una pieza clave si se quiere lograr el éxito del proceso y que las estrategias de largo plazo funcionen para conducir a sus sociedades hacia el DS.

4.-Nacajuca

Es un municipio que se localiza en la región del Grijalva y la subregión Centro. Tiene como cabecera municipal a la ciudad de Nacajuca, la que se ubicada al Norte del estado, entre los paralelos 18°09' de latitud Norte y 93°01' de longitud Oeste. Colinda al Norte con los municipios de Jalpa de Méndez, Centla y Centro; al E con el municipio de Centro; al Sur con

los municipios de Centro y Cunduacán; al Oeste con los municipios de Cunduacán y Jalpa de Méndez. El municipio tiene una superficie de 48,837 hectáreas, la superficie agrícola era del 5%, la pecuaria de 43%, la forestal de 48% y el resto para áreas urbanas, cuerpos de agua y áreas improductivas (PDM Nacajuca 2013-2015). En el año 2013, el municipio de Nacajuca bajo el liderazgo político del Partido de la Revolución Democrática (PRD) decide asumir una política pública ADM. El presidente quería tener una radiografía del municipio al inicio de la administración. El presidente designó al Director de programación como enlace municipal. A su vez, él escogió enlaces por cada dirección municipal para juntar evidencias de la ADM. Después CADEM los capacitó con relación a la ADM. Fue muy importante que el enlace buscó apoyó en instituciones educativas de nivel superior para que lo apoyaron en la elaboración de sus autodiagnósticos y en sus planes de mejora. Una metodología similar se siguió en Perú. La investigación de Foronda (1998) describe las iniciativas para defender el medio ambiente y reducir la contaminación, a través del desarrollo de una A21L para Chimbote, Perú. Muestra el liderazgo efectivo asumido por una asociación que agrupa a 42 instituciones (Sociedad Civil, Universidades e Instituciones gubernamentales) para el establecimiento de la A21L. La autora concluye que, para el éxito de este tipo de proyectos, se hace necesaria la participación pública, la formación de expertos locales y, definitivamente, la claridad en el establecimiento de los objetivos de los planes de acción en el ámbito de la sustentabilidad. El enlace también tenía la visión de que con la ADM se pueden realizar otros programas de rendición de cuentas y acceder a mayores recursos de la federación y el estado para emprender proyectos productivos. Pero también externó el problema al que se enfrentan para ofrecer servicios de calidad, como en el caso del agua potable, ya que el municipio no es el responsable directo de suministrarlo, sino que debe vincularse al gobierno estatal para ofrecer este servicio. Por tanto, este municipio considera la necesidad de privatizar servicios públicos para una respuesta más rápida a la ciudadanía. En este contexto, en un estudio similar en Australia, Mercer y Jotkowitz (2000) afirman que el objetivo de privatizar los servicios que otorgan las autoridades locales al introducir las A21L condujo a una atomización de la toma de decisiones del gobierno local y no a la visión holística e integrada implícita en el modelo A21L. Claro está, que, en México, aún están por verse resultados en este sentido, pues los servicios municipales son responsabilidad del gobierno local. En Nacajuca, el cálculo de su ISusGP en el año 2014 fue de 0.054 (Muy Bajo) y en el año 2016 fue de 0.217 (Medio), logrando ascender dos categorías. Estos logros podrían

deberse a factores principales de liderazgo, vinculación institucional y organización, los cuales fueron muy importantes para alcanzar la transformación que logró Nacajuca (Kelly y Moles 2000; Rahardjo 2000; Wild 1999; Metha 1996; Tuts 1998; Steinberg y Miranda 2003). Finalmente, derivado de las entrevistas realizadas a los funcionarios públicos de la administración municipal, obtuvimos información clave para evaluar la ADM. Los principales hallazgos giraron en torno a un impacto 'Alto' y 'Muy Alto' en dimensiones del DS municipal. Con estos resultados demostramos que el municipio de Nacajuca ha logrado crear y desarrollar una serie de capacidades institucionales y organizacionales, a partir de la intervención de una política pública de planificación estratégica del DS con su instrumento ADM, Esta transformación y fortalecimiento en su arquitectura institucional han incidido positivamente en el DS del municipio.

5.-Huimanguillo

Se localiza en la región Grijalva y en la subregión de la Chontalpa, es el municipio más grande de Tabasco. Se conforma por 2 ciudades, 3 villas, 18 poblados, 26 colonias, 42 rancherías y 106 ejidos. Su economía se basa principalmente en el comercio y los servicios (PDM Huimanguillo 2013-2015). En el año 2013, el municipio de Huimanguillo bajo el liderazgo político del Partido de la Revolución Democrática (PRD) decide adoptar la ADM en su gestión gubernamental. El presidente estaba interesado en aplicar la agenda por la presión del gobierno estatal. Se designó a la Directora de programación con enlace ante la CADEM y el INAFED. La intervención de la CADEM también fue muy importante para capacitar a todo el personal involucrado en la ADM. Las autoridades municipales estaban muy interesadas en acceder a recursos federales y estatales para desarrollar proyectos en beneficio de la ciudadanía. En este municipio se observó poca participación del enlace, porque la persona que siempre trabajaba con las áreas era su asistente, quien era la encargada de todos los aspectos de la ADM, pero esto traía como consecuencia que los involucrados no le dieran la debida importancia a todo el proceso de la agenda. Hallazgos similares se encontraron en los otros casos de estudio, en relación a la problemática de poca participación de autoridades y funcionarios líderes (Adolfsson 2002; Mehta 1996; Evans 2005; Llamas et al. 2010; Joas y Grönholm 2004, Patton, 1996; Foronda 1998; Miranda 1998 García y Prado 2008; Llamas et al. 2010).

El contexto anterior, se refleja en los resultados obtenidos por el municipio de Huimanguillo. Su ISusGP en el año 2014 fue de 0.262 (Medio) y en el año 2016 fue de 0.203 (Medio), es decir, no se nota un avance en las capacidades del municipio. En los resultados de la encuesta también encontramos bajas calificaciones para el líder del proceso de la ADM en el municipio. Los resultados del impacto de la ADM en las dimensiones del DS también fueron en su mayoría evaluadas entre el rango Medio. Asumimos que capacidades altas tienen mayores impactos en el DS y capacidades bajas no logran conducir al municipio al progreso de su comunidad.

Fortalecimiento institucional y su impacto en el DS

El estudio regional presentado y los resultados de la investigación aportan una base de conocimiento en torno a la gestión y los procesos de los gobiernos locales para transitar a políticas sostenibles en materia gubernamental. Estos sirven para el rediseño de las estrategias y mejora de las políticas. La metodología expuesta en este estudio puede apoyar el impulso de una cultura de evaluación y rendición de cuentas en los gobiernos locales en un marco de sustentabilidad en sus dimensiones económica, social, ambiental e institucional. La relevancia de la instrumentación de la ADM por parte del gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación y el INAFED, es el haber sentado las bases para la generación de políticas públicas que podrían impulsar el desarrollo sustentable de la población local. Los hallazgos de la investigación demuestran de manera contundente, la fortaleza del Sistema Informático de la Agenda para el Desarrollo Municipal, que permite de una manera transparente conocer los resultados de las administraciones municipales y rediseñar estrategias para alcanzar logros en la esfera local. Otros países han encontrado dificultades para cubrir todo el territorio en el procesamiento, verificación y análisis de los datos correspondientes. Por ello sugirieron la implementación de observatorios urbanos para disminuir los costos de los recursos humanos y materiales requeridos para llevar a cabo el monitoreo y evaluación (Velásquez 2001).

Coincidiendo con Salazar (2009), quien señala que las políticas públicas son elaboradas, implementadas e impuestas en forma autoritaria por las instituciones gubernamentales, afirmamos que la ADM, como instrumento básicamente de medición de la gestión y el desempeño de gobierno municipal, parte de la visión y liderazgo de los actores políticos en

reproducir en su aparato gubernamental una cultura de gestión y calidad en el servicio enfocada a la generación de impactos sociales, económicos y ambientales. El buscar un rediseño local de la gestión pública municipal, por medio de una cultura organizacional y directiva orientada a resultados, es el pilar de las futuras acciones que realicen los municipios, a partir de una serie de reformas jurídicas que institucionalicen la gestión para alcanzar resultados en un marco de sustentabilidad (Ramos et al. 2011).

7.5 CONCLUSIÓN

La última década del siglo pasado ha sido testigo de la promulgación de la *Agenda 21*, programa clave para orquestar políticas públicas en diversos países del mundo con el fin de alcanzar el desarrollo sustentable en el siglo XXI. Recientemente, la Agenda 2030 ha retomado esta preocupación, considerando que la consecución de un desarrollo sustentable a nivel global no será posible sin estrategias para un DS en la esfera de los gobiernos locales. En este contexto, en el presente estudio se han encontrado hallazgos sobre cambios institucionales, resultados e impactos a partir de la adopción e implementación de la ADM como un instrumento de planificación estratégica que contribuye a impulsar el DS desde la esfera local. En el ámbito institucional se han fortalecido las capacidades de elaboración y aplicación de políticas públicas (PDM 2016-2018) alineados a las directrices marcadas por la ONU en relación al DS; se ha impulsado la capacitación del personal de los ayuntamientos para adecuarse a los requerimientos de su puesto, y por otra parte se ha puesto mayor énfasis en seleccionar al personal con perfil idóneo al área de trabajo. Se han realizado arreglos institucionales para la elaboración de leyes y reglamentos en la esfera de la planificación municipal (Atlas de riesgos, Plan de mitigación y adaptación al cambio climático, Plan urbano y ecológico). Antes del año 2013, los ayuntamientos municipales no contaban con un sitio web para difundir con mayor alcance su planeación y gestión municipal. Los resultados muestran avances en las TICS municipales y prueba de ello es la página de internet de cada uno de los municipios, en donde informan a la ciudadanía de las acciones realizadas durante su gestión de gobierno.

Por otra parte, la ADM ha impulsado la gestión de diversos programas federales y estatales, para contribuir al DS; se ha fortalecido la capacidad de gestión de recursos financieros para llevar a cabo proyectos que propicien una mejora en la calidad de vida de la población

(vivienda, infraestructura municipal, servicios públicos). Sin embargo, los resultados indican que su contribución ha sido insuficiente para lograr un impacto sustancial en las dimensiones económicas, sociales y ambientales de los municipios en estudio. A pesar de ello, esta agenda se plantea como un gran motor de cambio y soporte de las estructuras administrativas municipales. Su sistema de indicadores, es un pilar indiscutible para evaluar los avances y logros que se han tenido en materia de sustentabilidad en la gestión pública mexicana, en sus niveles municipal, regional y nacional.

CAPÍTULO 8.

DISCUSIÓN DE RESULTADOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

En este capítulo se presentan y analizan los principales hallazgos de la investigación y se proporcionan las conclusiones. En la sección 8.1 presentamos una discusión general, contrastando los resultados de nuestro estudio con la literatura científica existente en el campo. Las conclusiones generales se abordan en la sección 8.2, resaltando la respuesta a la pregunta de investigación planteada en el diseño del estudio. El apartado 8.3 se dedica a comentar las implicaciones de los resultados para las políticas públicas y la gestión gubernamental con relación a la ADM. En la sección 8.4 se sugiere una agenda de investigaciones futuras.

8.1 DISCUSIÓN DE RESULTADOS

8.1.1 ADM: Progresos en México

Indudablemente en México ADM ha presentado avances y logros en una década de actuación, en términos estadísticos: incremento del número de municipios participantes a nivel nacional y aumento de indicadores a nivel “Aceptable”. Sin embargo, la participación ciudadana no ha jugado un papel clave en el seguimiento de la ADM. Los actores involucrados en este proceso son los funcionarios de las tres esferas de gobierno y los verificadores de las instancias acreditadas por el INAFED, lo que da evidencia que la participación ciudadana sólo existe a nivel simbólico, con acceso limitado al contexto político, donde los ciudadanos locales tienen poca apertura para su participación. Este aspecto principal de la metodología de las agendas locales, exige a las autoridades a consultar e involucrar múltiples partes interesadas (Hughes, 2000; Kelly, 2000; McMahon, 2002); en virtud de que existe una gran cantidad de indicadores sobre comunidades sostenibles que se pueden utilizar como fuente de inspiración pero no se deben copiar de forma idéntica (Spangenberg, 2000), porque cada localidad tiene características únicas (Revi, 1999) que deben ser consideradas para adoptar un conjunto de indicadores que permita generar información valiosa para el municipio.

Hay que enfatizar que la realidad en el nivel municipal mexicano es heterogénea y diversa; por consiguiente, Cabrero-Mendoza (2005) afirma que una política de descentralización exitosa debería incorporar dos características: diferenciación en el ritmo de su implementación y diferenciación en los instrumentos para su promoción. Los hallazgos de nuestro estudio indican que en México todos los municipios son verificados con los mismos indicadores y parámetros de la ADM, sin considerar que existe una gran diferencia entre los municipios en sus características de tamaño territorial, número de habitantes, actividades económicas, diversidad cultural, educación de sus habitantes, entre otros. La evaluación es igual para todos los gobiernos municipales considerando que se rigen por el Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que marca los derechos y obligaciones de los municipios en México.

Por otra parte, nuevos estudios sobre el DS, afirman que más allá del prisma de la sostenibilidad (económico, político, social), se requiere que para que los resultados sean perdurables, las acciones de las personas deben ser sostenibles a través del tiempo (Seghezzo, 2009). En México, trianualmente un 66 % de los funcionarios municipales a nivel estratégico son removidos cada período de gobierno. Por tanto, es necesario que la ADM sea asumida por el gobierno federal como una política intergubernamental, que propicie un servicio civil de carrera con incidencia en la profesionalización del personal que labora en los gobiernos municipales y con impacto en una cultura política que beneficie al ciudadano.

En cuanto al sistema de medición de la ADM, México tiene similitudes con otros países, principalmente en los temas de los indicadores. Sin embargo, en algunos países como Italia (Ferrarini 2001), Reino Unido (McMahon 2002) y Escocia (Jackson y Roberts 1996), los indicadores cubren solamente tres dimensiones (ambiental, social y económica). Los indicadores institucionales están ausentes o tienen un porcentaje menor de cobertura. En cuanto a la metodología de M&E del sistema de indicadores, México utiliza el semáforo al igual que Colombia (Velásquez 2001) y Reino Unido (McMahon 2002). Este sistema permite identificar posibles tendencias y patrones que impulsan el DS y medir el desempeño de las A21L en términos de resultados. Por otra parte, una fortaleza de la ADM en México ha sido contar con un sistema de información computarizado del INAFED que almacena las verificaciones de desempeño de los municipios. En otros países como España (Echebarría et al. 2004), Australia (Mercer and Jotkowitz, 2000) y Colombia (Velásquez 2001) se reporta la

carencia de bases de datos nacionales completas y transparentes sobre las A21L que permitan analizar resultados como los de México. Aun cuando la mayoría de los estudios revisados hace énfasis en la necesidad de tener una línea base sobre el conjunto de indicadores, y posteriormente monitorearlos para evaluar el progreso hacia el DS de sus comunidades, no se encontraron evaluaciones a nivel nacional que señalaran la existencia de bases de datos y sistemas de información de indicadores. La mayoría de las investigaciones son a escala de una comunidad, ciudad o región, y escala temporal de pocos años (Echebarria et al. 2004; Mercer & Jotkowitz 2000; Velásquez 2001).

La Agenda para el Desarrollo Municipal en México, constituye un referente a nivel internacional con respecto a los progresos a nivel municipal sobre el desarrollo sostenible. Como se ha mencionado con anterioridad, el diseño de la Agenda ha permitido que el gobierno nacional mexicano tenga un sistema informático de datos sólido y confiable, que podría utilizar los resultados como una línea base para la medición de los avances del DS. En el marco de la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015), el modelo de la ADM de México podría contribuir con su metodología, a dar forma al nuevo sistema de indicadores a nivel internacional que permita incluir datos accesibles y oportunos necesarios para ayudar con la medición del progreso, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo y respetando las políticas nacionales y los acuerdos internacionales de los países firmantes de la nueva Agenda 2030.

8.1.2 Marco legislativo adecuado para promover el DS

Adherirse a una Convención implica crear nuevas leyes, programas, ajustes institucionales, se crean fondos internacionales de apoyo para implantar los programas, etc. Para lograr los objetivos propuestos desde lo global se requiere el apoyo desde lo local. A partir de la promulgación de la A21L como el principal mecanismo para guiar el DS a nivel municipal, se ha responsabilizado a los gobiernos municipales a promover una participación activa de los ciudadanos para responder con soluciones concretas a los problemas que afectan el desarrollo sustentable (Mehta 1996; Roberts y Diederichs 2002; Echebarria et al. 2004; Adolfsson, 2002; Piñar-Álvarez 2014).

Las revisiones de la A21L y sus estrategias para impulsar el DS han dicho poco sobre la planificación estratégica que ejecuta una administración local gubernamental antes de la

intervención de una política de impulso al DS municipal, con el objetivo de observar sus efectos y posibles impactos (Bell y Evans, 1998; Tuts, 1998; Devuyst, 2000). Esta investigación ha generado nueva información sobre una política enfocada a la sustentabilidad en un escenario previo a la intervención de la acción pública. Las evaluaciones ex ante son una excelente oportunidad para verificar las condiciones en que se encuentra el objeto de estudio antes de la implantación del programa (Weiss, 1998). La investigación en esta área es incipiente en México, porque a pesar de que la política para impulsar el DS desde la esfera local y su instrumento ADM se implantó en 2004, aún es poco el caudal de información científico generado en el país. Las pocas investigaciones relativas a la ADM son estudios de caso que se refieren a unos municipios a partir de la implantación de agendas locales en sus estructuras gubernamentales (Pérez y Arenas, 2012; Piñar, 2014). Por ello este tipo de investigaciones evaluativas ex ante ofrecen importantes oportunidades de aprendizaje en aras de mejorar el diseño, planeación, implantación y evaluación del esquema de la planificación estratégica del DS, a través de la adopción de las A21L.La planificación del DS con las A21L tuvo un boom después de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, lo que llevó a un aumento en la tasa de preparación de los planes de acción en diversos países alrededor del mundo. El número de planes de acción de las A21L adoptados se ha utilizado regularmente como indicador de progreso de las comunidades hacia el DS (Eckerberg y Forsberg, 1998; Echebarría, 2004; García Sánchez y Prado Lorenzo). Sin embargo, el objetivo de tener planes para cada uno de los municipios se convirtió en un objetivo difícil. En Europa se está buscando mover la planificación del DS hacia enfoques regionales y basados en redes de políticas (Barrutia, 2006; Echebarría,2008). Estos enfoques, aunque considerados prometedores en términos de resultados para una gestión de mayor impacto de las A21L aún se encuentran en fase exploratoria.

En México el instrumento de política pública instrumentado para alcanzar el DS de las comunidades locales es el Plan de Desarrollo Municipal, el cual tiene un amplio marco legislativo a nivel nacional, estatal y municipal. A pesar del conjunto de leyes que facultan y obligan a los gobiernos municipales a elaborar sus PDM, éstos no son diseñados conforme a los requerimientos legislativos y su cobertura no es amplia considerando los criterios de la ONU para alcanzar el DS y avalados por un caudal de producción científica que considera esas directrices como prioritarias para dar rumbo a los gobiernos en la búsqueda del

anhelado sueño del DS. En este contexto, el gobierno Federal, a través del INAFED propuso otro instrumento de política pública para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales que le permitiera mejorar su planeación estratégica y su desempeño gubernamental. Este instrumento ADM fue elaborado inspirado en los criterios universales de la ONU para alcanzar el DS. El progreso en la adopción de esta nueva herramienta administrativa para generar un proceso de cambio en las estructuras gubernamentales, ha sido paulatino, incorporando nuevos municipios cada año. En México hasta el año 2013, la cobertura de implantación de la ADM como un instrumento voluntario para promover el DS de los municipios cubría 40.5 % de los gobiernos locales (capítulo 4).

8.1.3 ADM como instrumento de política pública para la planificación estratégica y el fortalecimiento institucional.

Los hallazgos de nuestra investigación indican que la información contenida en los planes de desarrollo municipal es insuficiente tanto en los atributos referentes a los requisitos legislativos (Cunduacán y Cárdenas 72.2 %; Paraíso 58.3 %; Huimanguillo y Nacajuca 55.5 %) como en la consistencia de las temáticas abordadas en sus ejes rectores con las acciones prescritas por la ONU para alcanzar el DS (Social 68.3 %; económica e institucional 54.2%; y ambiental 47.5 %).

Detectamos que las autoridades locales le han dado poca importancia a la dimensión ambiental, quizá en razón de que la temática no es obligatoria para los municipios de acuerdo al art. 115 constitucional; estudios en otros países demuestran la importancia de considerar de manera equilibrada las cuatro dimensiones de la sustentabilidad para alcanzar el DS (Bond, 1998; Valentin and Spangenberg, 2000). En razón de la identificación de las insuficiencias de información en los planes municipales argumentamos que utilizar el PDM como el único instrumento para la planificación del DS es insuficiente debido a que los funcionarios municipales tienen que lidiar con las limitaciones de recursos (Pineda, 2014) al igual que sucede en otros países como Portugal, Australia, Sudáfrica (Carter, 2000; Mercer y Jotkowitz, 2000; Roberts and Diederichs, 2001) y con los desafíos de capacidades institucionales (Rahardjo, 2000; Evans et al. 2005). Además, en México la escala de tiempo para la planificación del DS a través de los planes de desarrollo municipal es muy corta con los trienios municipales y el logro de los resultados de las políticas no puede ocurrir lo

suficientemente rápido como para recompensar a los políticos con resultados a corto plazo. Estos desafíos son consideraciones importantes y deben tomarse en cuenta para mejorar la planificación del DS. Se requiere abordar las lagunas de información científica sobre el DS, la cual es crucial para una buena gestión y es necesaria en diferentes etapas del proceso de planificación del desarrollo. Debido a la escasez de conocimiento científico sobre el paradigma del DS por parte de los funcionarios municipales encargados de la elaboración de los PDM las decisiones a menudo se toman sobre la base de información pobre o incompleta, por lo cual se requiere una adecuada formación de los actores clave en estos procesos, la sociedad civil y el sector privado (Foronda,1998; Wild y Marshall, 1999; Rahardjo, 2000).

En referencia al fortalecimiento institucional, los principales resultados de nuestro estudio demuestran la débil arquitectura institucional de los municipios. Las capacidades más débiles las localizamos principalmente en los aspectos de calidad de los servicios públicos y gestión de recursos humanos. En la Declaración de París (2005) se incluyen cinco principios que incluyen medidas relativas al fortalecimiento institucional. El fortalecimiento institucional facilita la creación, desarrollo o consolidación de capacidades institucionales y es garantía de desarrollo sostenible. Debilidades institucionales es por la falta de compromisos, la corrupción y la falta de transparencia. En este contexto, diversos estudios han reconocido la importancia de las capacidades institucionales para impulsar el DS local (Cabrero-Mendoza 2004; Durán 2012; PNUD 2009). Coincido con los autores anteriores en que la capacidad y fortalecimiento institucional es necesario si se quiere avanzar hacia el progreso de una sociedad sustentable. Nivel alto de capacidades institucionales podría incidir positivamente en el desarrollo sustentable, al permitir la elaboración de políticas públicas adecuadas. Nivel bajo de capacidades institucionales demuestra la incapacidad de transformar los insumos de gobierno municipal en resultados e impactos que incidan en un aumento del bienestar de la población. Para ello, una vez iniciada la política de fortalecimiento institucional de la ADM se requiere un monitoreo y seguimiento de las capacidades locales (Capítulo 6 y 7).

8.1.4 Factores de éxito y retos en la adopción e implantación de la ADM

La esfera institucional y de gestión pública es la incubadora para mantener con vida instrumentos de política pública como la ADM. En ella se desarrollan los principales factores que permiten una evolución favorable de estrategias a largo plazo. Nuestros hallazgos proporcionan evidencia de los factores impulsores de la adopción de la ADM: Apoyo de autoridades y funcionarios (Adolfsson 2002; Mehta 1996), creación de redes (Echebarría 2006; Barrutia 2008), vinculación estratégica con instituciones educativas de nivel superior (Steinberg y Miranda 2000), adecuado marco regulatorio para acceder a programas que permita el acceso a recursos financieros (Mercer, 2000). Otros estudios han examinado los aspectos organizacionales (liderazgo, comunicación, coordinación, colaboración) que favorecen la adopción e implantación de Agendas 21 Locales para el DS en otros países y también han reconocido esta complejidad (Adolfsson, 2002; Llamas-Sánchez et al. 2010; García-Sánchez y Prado-Lorenzo, 2008). Hallazgos similares a los nuestros sobre los factores que limitan el progreso de la adopción de las A21L (falta de expertos, pobre conocimiento sobre DS, limitaciones financieras, tiempo insuficiente y falta de capacitación) se encuentran en estudios realizados en otros países y también demuestran las dificultades a las que se enfrentan los gobiernos locales cuando han decidido implantar esta estrategia en sus municipios (Rahardjo, 2000; Roberts y Diederichs, 2002; Wild y Marshall, 1999; Metha, 1996; Eckerberg y Forsberg).

Los hallazgos de nuestro estudio también muestran que los gobiernos municipales de Tabasco han tenido un interés por adoptar una nueva herramienta administrativa para innovar su forma de trabajo, con la intención de construir capacidades institucionales que le permitieran acceder a recursos de la federación y el estado, para llevar a cabo los proyectos planteados en su PMD. Autores como Varona y Arciniega (2002) argumentan que existe la necesidad de una nueva cultura de trabajo caracterizada por la responsabilidad de asumir los resultados de las acciones realizadas hacia la sociedad y al interior de la organización. Actualmente, la gestión del desarrollo regional, requiere conjugar una profesionalización en la administración municipal (Wild y Marshair, 1999) y una participación de todos los organismos sociales en el diseño y en la ejecución de los proyectos de desarrollo sustentable (Joas y Grönholm, 2004; Evans, Joas, Theobald, 2005). Para lograr este cambio institucional se requiere vincular el nivel micro de la gobernanza local con prácticas de nivel mezzo de las

estructuras organizativas y con las instituciones que regulan la gobernabilidad a nivel macro (Rzadca y Struminska-Kutra, 2016). Un enfoque demasiado estrecho en los gobiernos locales puede dificultar la comprensión de la necesidad de establecer acuerdos de gobernanza multinivel para una adecuada toma de decisiones con impactos a nivel global de DS. En Inglaterra, se ha combinado una retórica de descentralización y empoderamiento con una creciente participación de las instituciones del gobierno central, en la práctica de la gobernanza local. Redes que se extienden a través de las jerarquías entre las autoridades locales en relación con su propio gobierno central (Cochrane, 2016). Los resultados de nuestra investigación en Tabasco muestran resultados similares en el esquema de gestión del DS con el instrumento ADM, ya que, para su adopción, se requirió la participación de las tres esferas de gobierno y de instituciones educativas.

8.1.5 ADM para el fortalecimiento Institucional

El desarrollo sustentable municipal a partir de un gobierno con capacidades institucionales altas para la sostenibilidad (Sancassiani 2005) está siendo un desafío para los gobiernos nacionales de todo el mundo. Las A21L se han implantado desde hace más de dos décadas en Europa (Selman 2000; Aguado 2007; García Sánchez y Prado Lorenzo 2008), América (Foronda 1998; Velásquez, 1999; Hordijk, 1999; Miranda 2004; Braun, 2008), África (Roberts y Diederichs, 2001; Gaye et al, 2001), Asia (Rahardjo, 2000; Barret y Usui, 2002; Risheng, 2012) y Oceanía (Mercer, 2000), donde se han observado desafíos similares. En México, el programa similar a las A21L como ya hemos mencionado es la ADM del INAFED, instrumento que ha tenido modificaciones y ha evolucionado como resultado de varias revisiones de su desempeño y logros. La adecuación de la legislación, la necesidad de arreglos institucionales y administrativos, el papel de las partes interesadas y los acuerdos intergubernamentales son algunos de los muchos retos discutidos en la investigación (Mehta, 1996; Joas and Grönholm, 2004; Evans et al. 2005). Las agendas en países como España (Echebarría, 2004); Colombia (Velásquez, 1999); Reino Unido (Selman, 1998); Sudáfrica (Roberts, 2002); Indonesia (Rahardjo, 2000) muestra muchas similitudes con el proceso en México, incluido varios de los problemas mencionados anteriormente.

8.1.6 Capacidades institucionales para la transformación municipal.

Desde un contexto internacional se han desarrollado diversos estudios que intentan construir indicadores y bases de datos que permitan analizar el desempeño de los municipios y clasificarlos de acuerdo a rangos establecidos (Ferrarini et al. 2001; McMahon 2002). En México, a partir de las nuevas reformas gubernamentales en el ámbito de la administración pública (Mejía Lira 2005), se han realizados investigaciones que tratan de relacionar en qué medida las capacidades institucionales de los gobiernos municipales determinan su desempeño en distintos ámbitos de la gestión pública desde la perspectiva de la sustentabilidad (Cabrero-Mendoza 2004; Piñar-Álvarez 2014). Existe también una corriente de estudios que ha impulsado la construcción de diversos índices con el objetivo de evaluar el desempeño gubernamental a nivel local (Martínez et al. 2008; Carrera-Hernández et al. 2010; Pérez y Arenas 2012). En el caso de México, uno de los problemas de la evaluación se vincula con el deficiente sistema de información con el que se cuenta. A pesar de ello, se han promovido distintos esfuerzos para incorporar la cultura de medición de desempeño gubernamental a nivel municipal. Por este motivo, se han construido diversos índices para medir el desempeño institucional. Los índices que podrían considerarse antecedentes recientes en términos de la medición de capacidades institucionales y desempeño institucional son los siguientes: Índice de desarrollo municipal básico (IDMB), el cual considera cuatro dimensiones: ambiental, económica, institucional y social. Desde nuestro punto de vista, no cumple con todas las actividades que realiza un gobierno municipal, por lo que los resultados del IDMB podrían no reflejar el desempeño de las autoridades locales en todas las esferas de su actuación y no permitirían vislumbrar el avance real de su municipio hacia el DS. Índice de Desarrollo Institucional y Sustentabilidad Municipal (IDISM). Considera cuatro dimensiones: institucional, ambiental, económica y social. (Carrera-Hernández et al. 2010). La información empleada para la construcción de este índice proviene básicamente de las encuestas de desarrollo institucional de la SEDESOL. Aunque la construcción de este índice contiene mayores indicadores para medir el desempeño institucional y la sustentabilidad de los gobiernos locales, no abarca la totalidad de las acciones que un gobierno municipal desempeña. Índice de Agenda desde lo local (IADL). Considera cuatro dimensiones: institucional, económica, social y ambiental (Pérez y Arenas 2012). Este índice se elaboró considerando los 39 indicadores y 270 parámetros de la

“Agenda desde lo local”, la cual es el antecedente de la ADM. Sus fuentes de información son los resultados de las verificaciones elaboradas por los gobiernos municipales y almacenadas en el Sistema Informático SIGLO del INAFED. El IADL contiene un conjunto de indicadores muy completos en las cuatro dimensiones de la sustentabilidad para evaluar la actuación municipal; sin embargo, la Agenda desde lo local, ya ha sufrido cambios dramáticos en sus indicadores, por lo cual, ya no se podrían tener disponibles para hacer el cálculo del índice.

8.1.7 Hacia la construcción de un método para elaborar un índice bajo el prisma de la sustentabilidad.

Con estos antecedentes, nuestra contribución a la esfera científica es la construcción de un Índice de Sustentabilidad y Gestión Pública (ISusGP), considerando indicadores relativos al DS inspirados en los criterios de la ONU, y se fundamenta en lo siguiente: 1) establecer una línea base para observar tendencias en el tiempo y determinar en qué dirección se está moviendo el municipio. McMahon argumenta que mostrar tendencias de los indicadores durante varios años (escala temporal larga) permite monitorearlos para evaluar el progreso hacia el DS de las comunidades. 2) Una de las problemáticas de usar índices como los propuestos por Martínez et al. (2008), Carrera-Hernández et al. (2010), Pérez y Arenas (2012) es la dificultad de obtener la información que sirve de insumo para la elaboración de sus indicadores con eficiencia y eficacia. Por otro lado, no existe una dependencia gubernamental responsable para la retroalimentación de esos índices, ni del nivel nacional, estatal y mucho menos local, quienes deberían ser los primeros interesados en hacer uso de los resultados del citado índice. Por tanto, se requiere un método que facilite al usuario la posibilidad de conocer los resultados de su gestión municipal en el corto plazo y poder utilizar la información para elaborar y ejecutar estrategias en el ámbito del DS. Así como posteriormente continuar con el ciclo de la política pública con actividades de monitoreo y evaluación. 3) En este sentido, nuestra investigación es pionera y arroja conocimiento valioso sobre la construcción de un método que permitirá la evaluación del desarrollo sustentable a nivel municipal y regional tomando como base la ADM realizada por la autoridad local con una misma herramienta de autodiagnóstico y verificación, que nos permitirá dar luz sobre la sustentabilidad de municipios urbanos y rurales en las distintas regiones de México.

8.1.8 Fortalecimiento institucional y su impacto en el DS

Consideramos que el estudio regional presentado y los resultados de la investigación aportan una base de conocimiento en torno a la gestión y los procesos de los gobiernos locales para transitar a políticas sostenibles en materia gubernamental. Estos sirven para el rediseño de las estrategias y mejora de las políticas. La metodología expuesta en este estudio puede apoyar el impulso de una cultura de evaluación y rendición de cuentas en los gobiernos locales en un marco de sustentabilidad en sus dimensiones económica, social, ambiental e institucional. La relevancia de la instrumentación de la ADM por parte del gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación y el INAFED, es el haber sentado las bases para la generación de políticas públicas que podrían impulsar el desarrollo sustentable de la población local. Coincidiendo con Salazar (2009), quien señala que las políticas públicas son elaboradas, implementadas e impuestas en forma autoritaria por las instituciones gubernamentales, afirmamos que la ADM, como instrumento básicamente de medición de la gestión y el desempeño de gobierno municipal, parte de la visión y liderazgo de los actores políticos en reproducir en su aparato gubernamental una cultura de gestión y calidad en el servicio enfocada a la generación de impactos sociales, económicos y ambientales. El buscar un rediseño local de la gestión pública municipal, por medio de una cultura organizacional y directiva orientada a resultados, es el pilar de las futuras acciones que realicen los municipios, a partir de una serie de reformas jurídicas que institucionalicen la gestión para alcanzar resultados en un marco de sustentabilidad (Ramos et al. 2011)-

8.2 CONCLUSIONES

8.2.1 Progreso de los municipios a nivel nacional para avanzar hacia la sustentabilidad.

El sistema informático del INAFED indiscutiblemente ha sido una herramienta potente de información, recopilando resultados de las actuaciones municipales de México. Esta base de datos permitió hacer una evaluación nacional del desempeño de los gobiernos locales, en una década de gestión gubernamental. Se generó un caudal de conocimiento científico en torno a tres puntos principales:

I) ***Indicadores de la ADM***: los indicadores más sobresalientes de la ADM fueron: 1) Municipio asociado y vinculado; 2) Municipio comunicado interna y externamente;

3) Étnica y socialmente incluyente; 4) Educación Ambiental. Estos principales resultados están asociados a la fuerza de la intervención de otras políticas públicas, con sus respectivos programas que se impulsaron desde la esfera nacional para fortalecer la gestión municipal. En contraparte, los resultados en relación a los indicadores con un pobre desempeño: 1) Administración financiera; 2) Industria, comercio y servicios; 3) Vivienda digna; 4) Calidad del agua; tiene su explicación debido a políticas públicas nacionales construidas sin considerar la debilidad institucional del municipio que por décadas ha aquejado a los gobiernos locales.

II) ***Dimensiones de la ADM***: se obtuvieron datos relativos a las dimensiones más fortalecidas y a las más débiles de la ADM. La dimensión económica e institucional son las más fuertes, lo que parecería demostrar que las políticas nacionales relativas a la transparencia y al desarrollo institucional y crecimiento económico, están teniendo resultados positivos, sin embargo, la corrupción y las prácticas poco éticas en los gobiernos municipales, aparecen continuamente en las noticias proporcionadas por los medios de comunicación, así como en las discusiones de las esferas académicas y de la población en general. Por tanto, es necesario cuestionarse, si realmente la ADM está incidiendo profundamente en cambios reales e impactos contundentes o solamente es un barniz de las políticas públicas de los gobiernos municipales. Las dimensiones social y ambiental obtuvieron los puntajes más débiles. Estos resultados son impactantes, ya que demuestra el poco interés o mayor dificultad lograda en una gestión municipal que impulse la calidad de vida de la población en sus aspectos sociales y ambientales.

III) ***Regiones de México***: La realidad de la gestión de los ayuntamientos municipales en México es diversa. Por un lado, los municipios del centro y del norte de la República Mexicana, en su mayoría han salido con mejores resultados que los municipios sureños. Los estados más sobresalientes en las cuatro dimensiones fueron: Chihuahua, Baja California, Jalisco y Aguascalientes. Contrariamente los gobiernos con desempeños más pobres fueron Hidalgo, Yucatán, Guerrero y Tabasco. A pesar, de este hecho, algunos municipios del sur del país fueron evaluados de manera sobresaliente debido al impulso que desde la federación se les ha dado para su desarrollo y crecimiento económico. Se requiere de políticas públicas que

fortalezcan la ADM para que coadyuve al municipio a enfrentar los retos que en materia de DS siguen estando vigentes aún en nuestros días.

8.2.2 Funcionamiento de la política de planificación del desarrollo sustentable previo a la adopción de la ADM

Los hallazgos de la investigación han aportado una base sólida en torno a la debilidad institucional de las estructuras de gobierno municipal en Tabasco, en dos aspectos primordiales:

I) ***Planificación estratégica sostenible***: Los resultados de la investigación demostraron que actualmente el Plan de Desarrollo Municipal es la principal herramienta para dirigir acciones encaminadas a impulsar el DS del municipio. Sin embargo, este documento adolece de ciertos atributos manifestados como obligatorios en la legislación actual de Tabasco. Los principales aspectos no considerados en la elaboración del PDM son los costos y los responsables para llevar a cabo todos los proyectos seleccionados para desarrollar en el municipio. Aspectos considerados débilmente fueron una evaluación y monitoreo constante al PDM y una coordinación de políticas municipales, estatales y federales. A la vez, se demuestra que la dimensión más fuerte dentro de los PDM es la social; la investigación demuestra que la fortaleza de acciones en esta dimensión es debido a la obligatoriedad que marca el artículo 115 a los municipios de ser el principal responsable de dotar a la comunidad municipal de servicios públicos y calidad de vida a los ciudadanos. Tristemente la dimensión ambiental es la más débil, en el sentido, de plasmar acciones en el PDM encaminadas a fortalecer aspectos de DS en el municipio. Esto podría deberse a que el municipio no tiene obligatoriedad constitucional para desarrollar proyectos que impulsen acciones ambientales desde el ámbito de lo local.

II) ***Arquitectura institucional:*** En este importante punto de toda gestión gubernamental, el estudio encontró que el criterio más fuertemente impulsado por los gobiernos municipales es la elaboración y aplicación de políticas públicas, cuyo objetivo es contar con un PDM que cuente con elementos básicos para dotar de coherencia a la toma de decisiones del presidente municipal y su cabildo. Los criterios

siguientes en jerarquía de importancia son la obtención de recursos y su utilización, así como la tecnología informática para impulsar acciones de DS. Por otra parte, a pesar de que la constitución marca como obligatorio dotar de servicios públicos de calidad al municipio y el PDM lo sustenta en sus ejes rectores, la realidad es distinta, pues en su autodiagnóstico municipal, este principal aspecto es débilmente considerado a la hora de realizar acciones concretas en beneficio de las comunidades municipales. Y finalmente el aspecto más pobremente considerado dentro de la arquitectura municipal es la gestión de recursos humanos, la cual se refiere a establecer un mecanismo que garantice la profesionalización de los funcionarios públicos municipales, que contemple la contratación, la capacitación, la evaluación, la promoción y reconocimiento, con base en criterios de igualdad y no discriminación.

8.2.3 Factores institucionales y de gestión favorecen la adopción de la ADM

La evaluación de proceso de la ADM examinó principales aspectos que derivaron en resultados contundes en relación a los factores impulsores más importes para la adopción e implementación de la ADM en los gobiernos municipales. Se dividieron en dos apartados:

I) ***Factores institucionales***: Recursos financieros, presiones normativas, apoyo del gobierno municipal, alineación de la ADM con el PDM, vinculación entre los ayuntamientos y las instituciones educativas, coordinación entre los tres niveles de gobierno y el intercambio horizontal de información entre municipios.

II) ***Factores organizacionales***: Comunicación sustentable, planeación estratégica, liderazgo del enlace municipal, organización, capacitación, trabajo en equipo y una cultura organizacional enfocada en logros.

Se destaca la débil participación pública y la escasa difusión a las acciones y resultados derivados de la implementación de la ADM en los municipios del estado de Tabasco. A la vez, se reconoce el papel protagónico de los enlaces municipales, quienes son los catalizadores para que todo el ciclo de la política de la ADM pueda ser cumplida en tiempo y forma; también se examina el importante papel de los verificadores nacionales acreditados por el INAFED, quienes corroboran los resultados municipales durante la etapa del proceso de verificación de la ADM.

8.2.4 Cambios institucionales que se perciben tras la adopción de la ADM

La evaluación final del ciclo de la política pública de planificación del DS con el instrumento de la ADM, nos arrojó resultados desde una doble perspectiva:

I) Cuantitativamente: Construcción de un método para evaluar el progreso en el desempeño de la gestión local, a partir de indicadores de la ADM del INAFED, lo que nos permitió proponer un Índice de Sustentabilidad y Gestión Municipal.

   La evaluación piloto del ISusGP, nos muestra los resultados más importantes en la región de estudio: Cunduacán es el municipio más destacado ya que pasa del criterio Alto de desempeño de gobierno en la gestión municipal al criterio Muy Alto, a partir de la adopción e implementación de la ADM en su administración.

II) Cualitativamente: Examinar los resultados e impactos generados por la ADM en los municipios de estudio. Los cambios institucionales más importantes se observaron en los municipios de Cunduacán y Nacajuca: elaboración de PDM acordes a las directrices de la ONU, aprobación de reglamentos en diversas áreas estratégicas del DS, gestión de programas ambientales, atlas de riesgos, planeación urbana y ordenamiento ecológico, entre otros.

8.3 IMPLICACIONES O RECOMENDACIONES CON LOS RESULTADOS DE LA ADM

Son varias las *implicaciones* o recomendaciones del estudio realizado:

1. Se requiere que la ADM sea reglamentada e institucionalizada formalmente y cuente con un marco legislativo adecuado para operar con toda la fuerza que tiene su conjunto de indicadores.
2. Será necesario un mayor acompañamiento de los verificadores en todas las etapas de la ADM, al personal de los ayuntamientos municipales con el objetivo de ir cerrando las brechas de conocimiento que existen en torno al paradigma del DS y de esta manera la toma de decisiones por parte de las autoridades municipales pueda ser de mayor impacto.
3. La participación de los sectores empresariales y de la ciudadanía en su conjunto es muy importante y actualmente la ADM no trabaja con los comités sociales, ni con asociaciones, ni con otras instituciones, ni con el sector privado. La mayoría de las

veces, trabajan solos, eventualmente tienen el apoyo de otras esferas institucionales cuando los acuerdos internacionales obligan a los gobiernos nacionales y estatales a ejercer presión para que las políticas públicas sean adoptadas y ejecutadas a nivel local.

4. Se requiere mayor difusión de la ADM a nivel local para que los ciudadanos conozcan el avance de su municipio y el progreso hacia el DS. Para ello sería muy útil, la utilización de la página del ayuntamiento municipal, así como otras estrategias de mayor alcance e impacto a nivel estatal y nacional, como serían los foros de la ADM.

8.4 AGENDA DE INVESTIGACIONES PARA GENERAR Y APLICAR EL CONOCIMIENTO

Se recomienda una futura agenda de investigaciones relativas a:

1. Estudios con el diseño de la metodología propuesta en la presente investigación que pueda aplicarse en todo el contexto de México y hacer estudios comparativos.
2. Investigaciones sobre redes de políticas con impacto en el DS municipal.
3. Propuestas de indicadores internacionales para medir la sustentabilidad a nivel global desde la esfera municipal.
4. Investigaciones etnográficas que documenten la cultura institucional.
5. Marcos de evaluación del desempeño municipal con nuevas métricas que incluyan aspectos relativos a la ética y la corrupción.
6. Estudios de largo plazo para poder observar mejor las tendencias en la gestión municipal a escala regional.

Este trabajo pone las bases para seguir impulsando el Programa Federal de Fortalecimiento Municipal o Agenda para el Desarrollo Municipal para los gobiernos federales, estatales y municipales que van y vienen. Se ha trabajado durante 14 años de “buenas voluntades”, con funcionarios de los tres niveles e instancias educativas que han creído en el Programa: hasta ahora es un Programa que no tiene reglas de operación y, lamentablemente, no tiene asignados recursos federales.

La experiencia en el programa de fortalecimiento municipal Agenda para el Desarrollo Municipal nos sirvió no sólo para evaluar la actuación de los presidentes municipales y sus ayuntamientos, sino para dictar su quehacer y señalar las áreas sobre las que deben centrar su atención. Avalados por la investigación, el diseño de los Planes Municipales de Desarrollo, hechos siempre a la medida de su territorio y habitantes, deben enfocarse en las fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas de los municipios, tomando siempre en cuenta su recurso más valioso, la participación de sus habitantes en el diagnóstico y en la planeación de las acciones.

En los últimos 20 años, la calidad de la gestión pública ha escalado a un lugar de máxima prioridad en los intereses nacionales, al grado de considerarse ahora una función vital para el desarrollo de los municipios y estados de México, así como una razón principal de su condición de marginación. Por ello, se han venido creando instituciones y sistemas que han logrado contribuir de manera sensible a elevar la calidad con la que, particularmente, las administraciones municipales gestionan su gobierno. La planeación municipal es uno de los factores que se ha señalado como estratégico para la calidad de la gestión de gobierno, por varias razones:

- Porque los recursos siempre son limitados;
- Porque los periodos de gobierno son muy cortos frente al reto de los problemas económicos, sociales y ambientales;
- Porque la impericia de la nueva administración pública, puede llegar ser factor determinante para ocasionar errores que cuesten a un Ayuntamiento, y al erario público, dinero, tiempo y esfuerzo.

La planificación participativa y estratégica, a todo nivel de gobierno debe tomar una importancia significativa. Por ello, en los últimos años, se han ido creando mecanismos de evaluación de los instrumentos de gestión, que antes no existían. Como un ejemplo palpable, podemos citar los órganos de control y de fiscalización de los gobiernos de los estados y las legislaturas locales, mediante auditorías de desempeño, que están sometiendo a evaluación los planes municipales de desarrollo, que al inicio de toda gestión los Ayuntamientos deben presentar ante la legislatura correspondiente. Otras experiencias de

municipios de Veracruz, caso de Papantla (2011-2013), Tuxtilla (2011-2013), Otatitlán (2011-2013) y Xalapa (2014-2017), que siguieron los lineamientos de la ADLL y de la ADM para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y la medición de su gestión de gobierno son ejemplos a seguir. La ADM se debe aplicar desde la misma elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y no posteriormente.

Contar con un instrumento con estas características, no solo es una obligación constitucional, sino revela el interés y necesidad de un contado número de ayuntamientos de contribuir de manera real a elevar los grados de bienestar de sus gobernados dado el deterioro galopante que ha vivido el estado en la última década. La confianza de los habitantes se gana con estrategias que se planean con la población al inicio del gobierno municipal y se cumplen a lo largo de tres años. Cuando hablamos de participación, hablamos de cuatro elementos, que se deberán tener en cuenta en los Planes Municipales de Desarrollo:

1. Integrar el *Consejo de Planeación Municipal* y reconocerlo como el órgano ciudadano con la mayor representación social para consensuar, junto con el equipo de gobierno las políticas, estrategias y prioridades del desarrollo municipal que darán contenido al Plan Municipal de Desarrollo.

2. Elegir un equipo de gobierno con perfil y contribuir al *desarrollo de sus capacidades* para que, con una visión de desarrollo local sustentable, imprima mayor eficiencia y eficacia a las acciones de gobierno.

3. Desarrollar un *diagnóstico con amplia participación de sectores de la población* para obtener una realidad municipal que sirva para la toma de decisiones y la construcción de estrategias y programas locales.

4. Integrar un *Plan Municipal de Desarrollo* donde se identifiquen programas, proyectos e indicadores de gestión y de desempeño que permitan una evaluación permanente de lo que se va logrando y lo que no y porqué razones. El Plan Municipal de Desarrollo, no sólo debe estar alineado al Plan Nacional de Desarrollo y Plan Estatal de Desarrollo, también al programa de fortalecimiento municipal “Agenda de

Desarrollo Municipal" de la Secretaría de Gobernación e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

En otras palabras, y dada la experiencia de las Instituciones de Educación Superior, un Plan Municipal de Desarrollo con *respaldo social* y congruente con la vocación productiva del municipio, los recursos y los tiempos de gobierno electo y un *equipo de gobierno enfocado al logro de los objetivos* de los programas sectoriales del Plan Municipal de Desarrollo, puede tener cinco ejes de contenido que definan las políticas y líneas de acción para el documento final:

1.-*Desarrollo económico* (sector primario, sector secundario, sector terciario);

2.-*Desarrollo social* (pobreza y marginación, educación y cultura, salud, vivienda, grupos vulnerables, igualdad de género, juventud-deporte-recreación);

3.-*Desarrollo ambiental y planeación del territorio* (Conservación de la Biodiversidad, planeación urbana, ordenamiento ecológico, reserva territorial, protección civil o gestión integral de riesgos, tenencia de la tierra urbana);

4.-*Desarrollo institucional* (transparencia y acceso a la información pública, ingresos propios y egresos, participaciones y aportaciones federales, deuda, organización, planeación y control interno, capacitación y profesionalización, tecnología de la información, gestión de recursos federales y estatales, armonización contable y redición de cuentas);

5.-*Servicios públicos* (construcción de calles, mantenimiento de calles, agua potable, drenaje y alcantarillado, aguas residuales, limpia, residuos sólidos, parques y jardines, alumbrado público, mercado y centrales de abasto, panteones, rastro) *y seguridad pública* (incidencia de delitos del fuero común, policía preventiva, transito)

En resumidas cuentas, en los municipios del país debemos conocer profundamente a la sociedad, sus problemas, expectativas, necesidades, fortalezas y oportunidades coyunturales y eso se debe ver reflejado en un diagnóstico, la planeación y evaluación para que el compromiso de la sociedad y su participación sea real. Sólo así se devolverá la confianza perdida en los gobiernos locales, estatales y federales, sin distinción de color, como principales promotores del Desarrollo Sustentable.

REFERENCIAS

Adolfsson S. 2000. Local Agenda 21 in practice - A Swedish example. Sustainable Development. 8(4): 201-214

Adolfsson S. 2002. Local Agenda 21 in four Swedish municipalities: A Tool towards Sustainability? Journal of Environmental Planning and Management. 45(2): 219–244. doi: 10.1080/09640560220116314

Aguado I., Echebarria C. y Barrutia J.M. 2007. Implantación de la Agenda 21 Local en Europa: Divergencias en Ritmos y Enfoques. Geographicalia 51(2007): 107–131.

Aguado I.; Echebarria C. y Barrutia J.M. 2009. El desarrollo sostenible a lo largo de la historia del pensamiento económico. Revista de Economía Mundial. (21): 87-110

Alvarez M. 2011. Gestión Municipal y Ciudad. Dilemas y oportunidades. En P. de M. de la G. Municipal, ed. Buenos Aires, Argentina: Programa de Mejora de la Gestión Municipal, 23-70

Arellano-Gault D., Lepore W., Zamudio E., Blanco F. 2012. Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas ¿Cómo construirlos efectivamente?. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México D.F.

Banco Mundial. 2000. Informe sobre el desarrollo mundial :En el umbral del siglo XXI B. Mundial, ed., Washington, D.C., EE.UU.: Banco Mundial. Available at: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/11/15/000160016_20051115161409/Rendered/PDF/192790SPANISH0WDR01999020000.pdf. [consultada 2016 mayo 18].

Barrett B. y M. Usui. 2002. Local Agenda 21 in Japan: Transforming local environmental governance. Local Environment 7(1): 49–67. doi: 10.1080/13549830220115411

Barrutia J.M., Aguado I, Echebarria C. 2007. Networking for Local Agenda 21 implementation: Learning from experiences with Udaltalde and Udalsarea in the Basque autonomous community. Geoforum 38(1): 33–48. doi: 10.1016/j.geoforum.2006.05.004

Bell M. y Evans D. 1998. The National Forest and Local Agenda 21: An Experiment in Integrated Landscape Planning. Journal of Environmental Planning and Management, 41(2): 237-251

Bond A.J., Mortimer K.J y Cherry J. 1998. Policy and Practice, the Focus of Local Agenda 21 in the United Kingdom. Journal of Environmental Planning and Management 41(6): 767–776. doi: 10.1080/09640569811416

Braun R. 2008. Regional environmental assessment (REA) and local Agenda 21 implementation. Environmental Development Sustainable. 10:19–39 DOI 10.1007/s10668-006-9036-5.

Brieger P. 2002. De la década perdida a la década del mito neoliberal. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CLACSO. Buenos Aires, Argentina.

Bryman y Burgess. 1999.Qualitative Research. SAGE Publications. EUA.

Cabrero-Mendoza E. 2003. Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México. Región y Sociedad. XV (26): 199–204.

Cabrero-Mendoza E. 2004. Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. Gestión y Política Pública XIII (3): 753–784.

Cabrero-Mendoza E. 2007. De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. Documento de Trabajo. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE.

Cabrero-Mendoza E. y Peña J. 2008. Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance. Documento de Trabajo. El Colegio de México.

Cabrero-Mendoza E. 2013. Acción pública y desarrollo local. 2ª. Edición. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

Cabrero-Mendoza E. y Arellano-Gault D. 2014. Los gobiernos municipales a debate: Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009. Centro de Investigación y Docencia Económicas. CIDE.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2012. Ley General del Equilibrio Ecológico

y la Protección al Ambiente. [consultada 2016, agosto 23]. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_240117.pdf

Carrera-Hernández A., Coronilla-Cruz R. y Navarro-Arredondo A. 2010. Índice de Desarrollo Institucional y Sustentabilidad Municipal. México. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C. [Consultado 2017, marzo 18]. http://observatorio.apweb.mx/documentos/Entrega30Nov2010.pdf

Carter N. y Darlow A. 1997. Local Agenda 21 and developers: ¿are we better equipped to build a consensus in the 1990s? Planning Practice and Research, 12(1): 45-57.

Carter N., F. Nunes da Silva F. y Magalhães F. 2000. Euro-Commentary: Local Agenda 21, Progress in Portugal. European Urban and Regional Studies 7(2): 181–186.

Comisión de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.1987. Informe Brundtland. [Consultada 2014, noviembre 07]. Disponible en: https://es.scribd.com/doc/105305734/ONU-Informe-Brundtland-Ago-1987-Informe-

Comisión de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.1992. Cumbre para la Tierra [en línea]. Centro de Información. México, Cuba y República Dominicana. [Consultada 2015, febrero 10] Disponible en: www.cinu.org.mx/temas/des_sost/conf.htm

Cochrane A. 2016. Thinking about the "Local" of local government: a brief history of invention and reinvention. Local Government Studies 42(6): 907–915. http://doi.org/10.1080/03003930.2016.1228530

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2017. Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión. [Consultada 2017 abril 25]. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm

Devuyst D. y Hens L. 2000. Introducing and measuring sustainable development initiatives by local authorities in Canada and Flanders (Belgium). Environment, Development and Sustainability 2(2): 81–105.

Diamantini C. y Zanon B. 2000. Planning the urban sustainable development: The case of the plan for the province of Trento, Italy. Environmental Impact Assessment Review 20(3):

299–310. doi: 10.1016/S0195-9255(00)00042-1

Durán y Lalaguna, P. 2012. Cómo introducir el fortalecimiento institucional en la cooperación al desarrollo. H+D para el desarrollo, Madrid, España.

Echebarria C., Barrutia J.M.y Aguado I. 2004. Local Agenda 21: Progress in Spain. European Urban and Regional Studies 11(3): 273–281.

Echebarria C., Barrutia J.M. y Aguado I. 2009. The ISC framework: modelling drivers for the degree of Local Agenda 21 implantation in Western Europe. Environment and Planning A 41(4): 980–995. doi: 10.1068/a40301

Echebarria C., Barrutia J.M., Eletxigerra A., Hartmann P. y Apaolaza V. 2017. Local sustainability processes worldwide: a systematic review of the literature and research agenda, Journal of Environmental Planning and Management, DOI: 10.1080/09640568.2017.1342611

Eckerberg K. y Forsberg, B. 1998. Implementing Agenda 21 in local government: The Swedish experience. Local Environment, 3(3): 333-347.

Esterberg K. 2002. Qualitative Methods in Social Research. 2002. McGraw-Hill. EUA.

Ferrarini A., Bodini A., y Becchi M. 2001. Environmental quality and sustainability in the province of Reggio Emilia (Italy): using multi-criteria analysis to assess and compare municipal performance. Journal of Environmental Management 63(2): 117–131. doi: 10.1006/jema.2001.0465

Friedman M. y Friedman R. 1980. Free to choose: a personal statement. Harvard, New York, United States: Ed. Harvard Educational Review. [Consultada 2014, abril 20]. http://il-rs.org.br/site/biblioteca/docs/Friedman Milton Rose - Free To Choose -- A Personal Statement.pdf

Evans B., Joas M., Sundback S. y Theobald K. 2006. Governing local sustainability, Journal of Environmental Planning and Management, 49:6, 849-867, DOI: 10.1080/09640560600946875

Foronda M.E. 1998. Chimbote's Local Agenda 21: initiatives to support its development and

implementation. Environment and Urbanization 10(2): 129–148. doi: 10.1177/095624789801000204

Gadsden C. 2004. Federalismo y Descentralización: Retos y aprendizajes en México. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. México, D.F: Miguel Ángel Porrúa.

García 2003. La política de servicios municipales en México. Casos y tendencias recientes. En Enrique Cabrero. Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción. Miguel Ángel Porrúa-CIDE. México, D.F.

Gaye M., Diouf L. y Keller N. 2001. Moving towards Local Agenda 21 in Rufisque. Environment & Urbanization, 13(2): 201-214

Garcia-Sanchez I.M. y Prado-Lorenzo J.M. 2008. Determinant factors in the degree of implementation of Local Agenda 21 in the European Union. Sustainable Development 16(1): 17–34.

Geissel B. 2009. Participatory governance: Hope or danger for democracy? A Case Study of Local Agenda 21. Local Government Studies 35(4):401–414. doi: 10.1080/03003930902999522

Gutiérrez E. 2007. De las Teorías del Desarrollo al Desarrollo Sustentable. Historia de la Construcción de un Enfoque Multidisciplinario. Trayectorias. IX. (25): 45-60

Hara K., Uwasu M., Yabar H. y Zhang H. 2009. Sustainability assessment with time-series scores: A case study of Chinese provinces. Sustainability Science 4: 81–97. doi: 10.1007/s11625-008-0061-1

Hernández L. 2011. La gestión pública: un continuo laberinto de modernización. Reflexiones sobre la administración municipal. Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, (9):1-15.

Hernández R. 2001. Globalización y Privatización: El Sector Público en México, 1982-1999. 1a. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública.

Hernández-Sampieri R., Fernández-Collado C. y Baptista-Lucio P. 2010. Metodología de la

Investigación. Quinta Edición. Editorial Mc. Graw-Hill. México, D.F.

Herrera A. 1995. El desarrollo sustentable y la Agenda municipal en México: Hacia un fortalecimiento del pacto federal. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, pp. 73-77.

Hordijk M. 1999. A dream of green and water: community based formulation of a Local Agenda 21 in peri-urban Lima. Environment and Urbanization, 11(2): 11-29.

Hughes P. 2000. Local Agenda 21 in the United Kingdom. A review of progress and issues for New Zealand. Study tour supported by The British Council. UK.

IBM Corp. 2011. IBM SPSS Statistics for Windows, Version 22.0. Armonk, NY: IBM Corp.

[ICLEI] International Council of Local Environment Initiatives. 2000. 10th Anniversary Biennial Report. Canada: ICLEI.

[ICLEI] International Council of Local Environment Initiatives. 2002. Local Government´s Response to Agenda 21: Summary Report of Local Agenda 21. Survey with Regional Focus. Canada: ICLEI.

Jackson T. y Roberts P. 1997. Greening the Fife economy: Ecological modernization as a pathway for local economic development. Journal of Environmental Planning and Management, 40(5): 615-629.

Joas M. y Grönholm B. 2004. A comparative perspective on self-assessment of Local Agenda 21 in European cities. Boreal Environment Research 9(2004): 499–507.

Kelly R. y Moles R. 2000. Towards sustainable development in the mid-west region of Ireland. Environmental Management and Health. 11(5): 422-432.

Kveton V., Louda J., Slavik J. y Pelucha M. 2014. Contribution of Local Agenda 21 to Practical Implementation of Sustainable Development: The case of Czech Republic. European Planning Studies. 22 (3): 515-535.

Ley de Planeación Federal. 2016. Cámara de diputados. México. [Consultada 2016 junio 23]. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan.htm

Ley Estatal de Planeación del Estado de Tabasco. 2013. Poder Legislativo del estado de Tabasco. [Consultada 2014 abril 18]. https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18275/16423

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. 2017. [Consultada 2017 junio 15]. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa.htm

Ley Orgánica de los Municipios del estado de Tabasco. LVIII Legislatura Congreso del estado de Tabasco. [Consultada 2014 abril 15]. http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/TABASCO/Municipios/1L.pdf

Llamas-Sánchez R., Muñoz-Fernández A., Maraver-Tarifa G, y Senés García B. 2010. El papel de las ciudades en el desarrollo sostenible: el caso del programa ciudad 21 en Andalucía (España). EURE 36(109): 63–88.

Martínez S., Flamand L., y Hernández A. (2008). Panorama del desarrollo municipal en México: Antecedentes, diseño y hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal Básico. Gestión y Política Pública XVII (1): 145–192.

McMahon S.K. 2002. The development of quality of life indicators—a case study from the City of Bristol, UK. Ecological Indicators 2(1-2): 177–185. doi: 10.1016/S1470-160X(02)00039-0

Mehta P. 1996. Local Agenda 21: Practical experiences and emerging issues from the south. Environmental Impact Assessment Review 16(4-6): 309–320.

Mejía Lira, J. 2005. La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano. Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo. Accesado abril 2016. http://old.clad.org/investigaciones/investigaciones-concluidas/la-evaluacion-como-herramienta-para-una-gestion

Méndez, S. 2011. Problemas económicos de México y Sustentabilidad. 7ª. Edición. Ed. Mc. Graw Hill. México, D.F.

Mercer D. y Jotkowitz B. 2000. Local Agenda 21 and Barriers to Sustainability at the Local Government Level in Victoria, Australia. Australian Geographer 31(2): 163–181. doi: 10.1080/713612242

Miranda L. 2004. Cities for Life revisited: capacity-building for urban management in Peru. Environment and Urbanization 16(2): 249–262.

Muñoz O. y Holguín M. 2001. El papel de los municipios colombianos en la planeación y gestión del desarrollo local: sus fundamentos teórico-conceptuales. Revista Tendencias, II(2): 115-147.

Olivera D. y Cano F. 2012. La evaluación del desempeño a nivel municipal. Ciencia Administrativa 2: 117–121.

[ONU] Organización de las Naciones Unidas. 1992. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (consultada 2014 mayo 24). Disponible en: http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21sptoc.htm#section1

[ONU] Organización de las Naciones Unidas. 2012. Report of the United Nations Conference on Sustainable Development. New York: ONU. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf [Consultada 2016 junio 30].

[ONU] Organización de las Naciones Unidas. 2015. Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: UN. Retrieved from https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld. [Consultada 2016 junio 30]

Ospina Bozzi S.M., (1993). Gestion, politica publica y desarrollo social: hacia la profesionalizacion de la gestion publica. Gestion y Politica Publica, 2(1): pp.35-56.

Ospina Bozzi S.M., (2001). Evaluación de la Gestión Pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. [Consultada 2014 mayo 07]. http://siare.clad.org/revistas/0038514.pdf

Owen A.L. y Videras J. 2008. Trust, cooperation, and implementation of sustainability programs: The case of Local Agenda 21. Ecological Economics 68(1-2): 259–272. doi:

10.1016/j.ecolecon.2008.03.006

Patton M.Q. 2002. Qualitative evaluation and research methods. Newbury Park (California): Sage Publications.

Patton D. y Worthington I. 1996. Developing Local Agenda 21: a case study of five local authorities in the U.K. Sustainable Development 4(1): 36–41.

Pérez E. y Arenas E. 2012. Agenda desde lo local: Desarrollo sostenible y Desarrollo humano. Revista Austral de Ciencias Sociales 22(2012): 43–54.

Peris J., García M., Gómez T. y Carola C. 2013. Prioritizing local Agenda 21 programmes using Analytic Network Process: A Spanish case study. Sustainable Development 21(5): 338–352. doi: 10.1002/sd.514

Pineda P. 2014. Planeación y evaluación de políticas públicas en los municipios de México, Primera Ed. Instituto de Estudios del Federalismo, Guadalajara, Jalisco, México.

Piñar-Álvarez, Á. 2014. "Agenda desde lo local y políticas públicas municipales en materia ambiental, Veracruz." In: García López, T. Temas selectos de gestión y políticas públicas municipales en materia ambiental, pp. 1–64. Ed. Ubijus Editorial SA de CV. /Universidad Veracruzana. México.

Plan de Desarrollo Municipal (PDM). 2013-2015. Municipio de Cárdenas, Tabasco. [Consultada 2014 septiembre 25]. http://www.cardenas.gob.mx/municipio/

Plan de Desarrollo Municipal (PDM). 2013-2015. Municipio de Cunduacán, Tabasco. [Consultada 2014 septiembre 25]. http://cunduacan.gob.mx/

Plan de Desarrollo Municipal (PDM). 2013-2015. Municipio de Huimanguillo, Tabasco. [Consultada 2014 octubre 25]. http://www.huimanguillo.gob.mx/

Plan de Desarrollo Municipal (PDM). 2013-2015. Municipio de Nacajuca, Tabasco. [Consultada 2014 octubre 15]. http://www.nacajuca.gob.mx/

Plan de Desarrollo Municipal (PDM). 2013-2015. Municipio de Paraíso, Tabasco. [Consultada 2014 noviembre 7]. http://paraiso.gob.mx/

[PNUD] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.1990. Informe sobre Desarrollo Humano. 1990. Oxford, Oxford University Press. Ed. Tercer Mundo Editores, S.A.

[PNUD] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009. Informe sobre desarrollo humano Jalisco 2009. Capacidades institucionales para el desarrollo humano local. Mexico, DF: PNUD.

[PNUD] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2015. Índice de desarrollo Humano para las entidades federativas, Avance continuo, diferencias persistentes. México, D.F.

Portney K. E. 2002. Taking Sustainable Cities Seriously: A comparative analysis of twenty-four US cities. Local Environment 7(4): 363–380. doi: 10.1080/1354983022000027491

Prado-Lorenzo J.M., García-Sánchez I.M. 2009. Efecto de las estructuras organizativa y política del gobierno municipal en la organización social de la Agenda 21 Local Revista de Economía Mundial. 21: pp. 195-226.

Prebisch, R. (1950). El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas. Nueva York: Naciones Unidas, CEPAL.

Rahardjo T. 2000. The Semarang Environmental Agenda: a stimulus to targeted capacity building among the stakeholders. Habitat International, 24(4), 443-453.

Ramos J.M., Sosa J. y Acosta F. 2011. La evaluación de políticas públicas en México. México, D.F.: El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Revi A. y Dube M. 1999. Indicators for urban environmental services in Lucknow - process and methods. Environment and Urbanization, 11(2): 227-246.

Risheng G. 2012. Global Major Progress and Trends in the Implementation of Agenda 21. Chinese Journal of Population Resources and Environment 10(2): 3–11. http://doi.org/10.3969/j.issn.1004

Roberts D. y Diederichs N. 2002. Durban's Local Agenda 21 programme: tackling sustainable development in a post-apartheid city. Environment and Urbanization 14(1): 189–201.

Roberts I. 2000. Leicester environment city: Learning how to make Local Agenda 21,

partnerships and participation deliver. Environment & Urbanization, 12(2), 9-26.

Rostow, W.W. (1993). Etapas del crecimiento Econmico. Un manifiesto no comunista. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (Trabajo original publicado en 1960).

Rotheroe N., Keenlyside M. y Coates L. 2003. Local agenda 21: articulating the meaning of sustainable development at the level of the individual enterprise. Journal of Cleaner Production, 11: 537-548.

Rządca, R. y Strumińska-Kutra M. 2016. Local governance and learning: in search of a conceptual framework. Local Government Studies 42(6): 916–937. http://doi.org/10.1080/03003930.2016.1223632

Salazar Vargas, C. 2009. La evaluación y el análisis de políticas públicas. Opera 9(2009): 23–51.

Santosa H. 2000. Environmental management in Surabaya with reference to National Agenda 21 and the social safety net programme. Environment and Urbanization 12(2): 175–184. doi: 10.1177/095624780001200214

Seghezzo L. 2009. The five dimensions of sustainability. Environmental Politics 18(4): 539–556. http://doi.org/10.1080/09644010903063669

[SEGOB-INAFED] Secretaria de Gobernación e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. 2012. Agenda Desde lo Local, material de trabajo para su implementación. 7 Ed. SEGOB-INAFED. México

[SEGOB-INAFED] Secretaría de Gobernación e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. 2014. Agenda para el Desarrollo Municipal. Primera Ed. México, D.F. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación.

Selman P. 1998. Local Agenda 21: substance or spin? Journal of Environmental Planning and Management. 41(5): 533-54.

Selman P. 2000. A Sideways Look at Local Agenda 21. Journal of Environmental Policy & Planning. 2: 39-53.

Selman P. y Parker J. 1997. Citizenship, civicness and social capital in Local Agenda 21. Local Environment, 2: 171-184.

Sharp E. 1998. Local State of the Environment Reporting: Lessons from experience in Britain and Canada. Planning Practice & Research 13(1): 81–89. doi: 10.1080/02697459816319

Sharp E. 2002. Public Participation and Policy: unpacking connections in one UK Local Agenda 21. Local Environment. 7(1): 7-22

Sosa J.J. 2010. Evolución reciente de la gestión pública municipal de México. Provincia 24(2010): 53–74.

Sotelo, J.A.,Tolón A. y Lastra X. 2012. Indicadores por y para el desarrollo sostenible, un estudio de caso. Estudios Geográficos, 72 (271): 611-654.

Sotelsek S., 2008. El pensamiento de Raúl Prebisch: una visión altenativa. Estudios demográficos y urbanos, 23(3): 615-636.

Spangenberg J.H., Pfahl S., y Deller K. 2002. Towards indicators for institutional sustainability: lessons from an analysis of Agenda 21. Ecological Indicators 2(1-2): 61–77.

Steinberg F. y Miranda L.S. 2000. The Peru Urban Management Education Programme (PEGUP) linking capacity building with local realities. Habitat International. 24(4): 417-431

Steiner U. y Tinggaard G. 2013. Is local participation always optimal for sustainable action? The costs of consensus-building in Local Agenda 21. Journal of Environmental Management 129: 266–273. doi: 10.1016/j.jenvman.2013.07.020

Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varone F. 2012. Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Segunda Edición. Editorial Planeta. Barcelona, España.

Terama E., Milligan B., Jiménez-Aybar R., Mace G.M. y Ekins P. 2016. Accounting for the environment as an economic asset: global progress and realizing the 2030 Agenda for Sustainable Development. Sustainability Science 11(6): 945–950.

http://doi.org/10.1007/s11625-015-0350-4

Tuts R. 1998. Localizing Agenda 21 in small cities in Kenya, Morocco and Vietnam. Environment and Urbanization. 10(2): 175-190.

Valentin A. y Spangenberg J.H. 2000. A guide to community sustainability indicators. Environmental Impact Assessment Review 20(3): 381–392.

Vallés J.M. y Martí S. 2016. Ciencia Política. Editorial Planeta-Ediciones Culturales Paidós. México, D.F.

Varona Arciniega J.A. 2002. Propuesta de una nueva gestión municipal C. de G. J. de Andalucía, ed., Andalucía, España: Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.

Vázquez-Barquero A. y Rodríguez-Cohard J.C. 2016. Endogenous development and institutions: Challenges for local development initiatives. Environment and Planning C: Government and Policy 34(6): 1135–1153. http://doi.org/10.1177/0263774X15624924.

Velásquez B. L. S. 1999. Agenda 21; a form of joint environmental management in Manizales, Colombia. Environment and Urbanization 10(2): 9–36.

Villalobos 2010. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Instituto Nacional de Administración Pública.

Weiss, C. 2008. Investigación Evaluativa: Métodos para determiner la eficiencia de los programas de acción. 3a. Edición. Trillas. México.

Wild A. y Marshair R. 1999. Participatory practice in the context of local agenda 21: A case study evaluation of experience in three English local authorities. Sustainable Development, 7(3): 151-162.

Wolcott H. 2001. Qualitative Research. 2da. Edición. SAGE Publications. EUA.

Yin R. 2014. Case Study Research. Design and Methods. 5ta. Edición. SAGE Publications. EUA.

ANEXOS

Anexo 1.-Guía de entrevista. Coordinación de Apoyo al Desarrollo Municipal (CADEM), estado de Tabasco.

INFORMACIÓN DEL CONTACTO:

Nombre de la persona que contesta el cuestionario	
Cargo	
Nombre de la dependencia estatal	
Municipio	

PREGUNTAS:

1.- ¿Cómo está promoviendo el CADEM el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal del INAFED en los 17 municipios del estado de Tabasco?

2.- ¿Cuáles son los antecedentes de la promoción del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal en los municipios del Estado?

3.- ¿Cómo surgió la iniciativa para promover el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal en el Estado de Tabasco?

4.- ¿Cuántos municipios del Estado de Tabasco están inscritos en la actualidad como participantes en el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal y cuándo se inscribieron?

5.- ¿Cuál fue la metodología o proceso aplicados por el CADEM para la implementación del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal en los municipios del Estado de Tabasco, interesados en participar?

6. ¿Qué cambios o arreglos institucionales se realizaron para adoptar el programa?

7.- ¿Estos cambios fueron en las dependencias estatales y municipales?

8.- ¿Existe coordinación entre los tres niveles de gobierno?

9.- ¿Cuál fue el proceso de gestión realizado por el CADEM ante la Federación para participar en el año 2013?

10.- ¿Cuáles fueron los resultados de los autodiagnósticos municipales en el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal implantado en los municipios del Estado de Tabasco?

11.- ¿Ha habido algunos cambios recientes en el diseño de la política federal con respecto al programa Agenda para el Desarrollo Municipal? ¿Por qué?

12.- ¿Cuál es el papel de los enlaces municipales?

13.- ¿Por qué es importante y cuáles son los beneficios que los municipios esperan de su participación en el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal?

Anexo 2.-Guía de entrevistas a funcionarios municipales, enlaces ante la CADEM con interés en la ADM

INFORMACIÓN DEL CONTACTO

Nombre de la persona que completa el cuestionario	
Cargo	
Nombre del Ayuntamiento	

PREGUNTAS:

1.- ¿Qué indujo al compromiso inicial de su Ayuntamiento con el proceso de implantación de la Agenda para el Desarrollo Municipal en el municipio de Cunduacán, Tabasco?

2.- ¿Ha preparado o adoptado su Ayuntamiento algún plan de acción local para el proceso de adopción de la Agenda para el Desarrollo Municipal?

3.- ¿Qué métodos de participación han sido utilizados para comprometer a las autoridades locales en el proceso de adopción de la Agenda para el Desarrollo Municipal?

4.- ¿Está el proceso de la Agenda para el Desarrollo Municipal integrado en su estructura de gobierno?

5.- ¿Cuál fue la metodología o proceso aplicado para la implantación de la Agenda para el Desarrollo Municipal en el municipio de Cunduacán?

6. ¿Qué cambios o arreglos institucionales se realizaron para adoptar la Agenda para el Desarrollo Municipal?

7.- ¿Estos cambios fueron en las dependencias estatales y municipales?

8.- ¿Existe coordinación entre los tres niveles de gobierno?

9.- ¿Cuál fue el proceso de gestión realizado por el Ayuntamiento de Cunduacán ante la CADEM y ante la Federación para participar en el año 2013?

10.- ¿Cuáles fueron los resultados del autodiagnóstico del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal en el municipio de Cunduacán, Tabasco?

11.- ¿Cuáles fueron los parámetros donde recibieron certificados en verde?

12.- ¿Cuál es el papel de los enlaces municipales?

13.- ¿Por qué es importante y cuáles son los beneficios esperados para el municipio de Cunduacán de su participación en el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal?

Anexo 3.-Cuestionario a funcionarios municipales involucrados en ADM

Marque con una X el círculo que más se adecúe a su respuesta. En una escala en donde 5 (Muy alto); 4 (Alto); 3 (Medio); 2 (Bajo); 1 (Muy Bajo).

Dimensión: ADM como Instrumento para el DS

a. Es una herramienta de planeación estratégica que permite instrumentar políticas públicas municipales acorde a las necesidades de la sociedad y a las responsabilidades constitucionales del municipio.	**5** O	**4** O	**3** O	**2** O	**1** O
b. Contribuye a fortalecer las capacidades institucionales de la administración municipal a partir del diseño y ejecución de un programa de mejora de la gestión para un desarrollo local sostenible.	O	O	O	O	O
c. Permite evaluar y reconocer los resultados de desempeño de las funciones constitucionales de los municipios, desde una perspectiva orientada al logro de los resultados basados en el desarrollo sustentable	O	O	O	O	O
d. Es una política pública implementada a nivel federal que contribuye a facilitar la gestión municipal con miras a satisfacer las demandas y necesidades de los ciudadanos.	O	O	O	O	O
e. Contribuirá a generar beneficios que impacten positivamente en la preservación del medio ambiente.	O	O	O	O	O

Dimensión: Gestión Integral de la ADM

a) Al inicio del proceso de la Agenda para el Desarrollo Municipal el líder estableció los métodos de trabajo, las reglas básicas y las responsabilidades necesarios para la realización de las funciones.	5 O	4 O	3 O	2 O	1 O
b) El líder involucró a los funcionarios claves desde el inicio de la implementación de Agenda para el Desarrollo Municipal.	O	O	O	O	O
c) El líder conformó un equipo de trabajo con iniciativa, creatividad y capacidad para la toma de decisiones.	O	O	O	O	O
d) El líder proveyó de la autoridad, responsabilidad y libertad necesarias para la adopción, implementación y desarrollo de la Agenda para el Desarrollo Municipal.	O	O	O	O	O
e) El líder mediante su influencia personal y autoridad jerárquica conduce las energías, potencialidades y actividades de su grupo de trabajo.	O	O	O	O	O

Dimensión: Alcance de la ADM como instrumento de DS

a) Existen mecanismos de participación pública en el desarrollo de la iniciativa de la Agenda para el Desarrollo Municipal (Foros, encuestas, audiencias, mesas sectoriales, medios de comunicación)	5 O	4 O	3 O	2 O	1 O
b) El líder ha instrumentado algún tipo de difusión de la iniciativa en su municipio (Página web, radio, publicidad u otro medio de comunicación).	O	O	O	O	O
c) La implantación de la Agenda para el Desarrollo Municipal es prioridad de su ayuntamiento y cuenta con el compromiso de las autoridades y líderes municipales.	O	O	O	O	O
d) La coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas es adecuada para la elaboración Diagnóstico Municipal.	O	O	O	O	O
e) Debe ser incluida en la planificación estratégica y a largo plazo del ayuntamiento	O	O	O	O	O

Marque con una X el círculo que más se adecúe a su respuesta. En una escala en donde 5 (Adecuado); 4 (Suficiente); 3 (Limitado); 2 (Insuficiente); 1 (Nulo).

Dimensión: Recursos para la etapa del autodiagnóstico municipal

a) El tiempo en que se realiza la etapa del Autodiagnóstico Municipal es el adecuado y acorde a lo planificado.	5 O	4 O	3 O	2 O	1 O
b) Los recursos financieros son suficientes para la operación del proceso del Autodiagnóstico Municipal.	O	O	O	O	O
c) Los resultados del proceso del Autodiagnóstico Municipal servirán de insumo para ejecutar el proceso Mejora.	O	O	O	O	O
d) El manejo de los conflictos originados por el nuevo proceso de gestión municipal ha sido un factor relevante en el proceso de Autodiagnóstico Municipal.	O	O	O	O	O
e) El personal tiene el perfil requerido y capacitado para realizar funciones necesarias para la implantación de la Agenda.	O	O	O	O	O

Dimensión: Factores impulsores de la ADM

1.- ¿Quién lidera el proceso de implantación de la Agenda para el Desarrollo Municipal (no necesariamente el enlace municipal)?

a) Presidente municipal

b) Secretario municipal

c) Director ¿De cuál área?

_____

d) Otro ¿De cuál puesto?

_____

2.-Factores del contexto que influyeron en la decisión de implementar la Agenda para el Desarrollo Municipal (Puede subrayar más de una respuesta).

a) Recomendación del gobierno estatal

b) Opinión pública

c) Conocimiento de experiencias exitosas en otros estados

d) Cambios organizativos internos

e) Reconocimientos nacionales o internacionales

f) Acceso a recursos provenientes de programas nacionales e internacionales

g) Legitimación de su gobierno

3.-Para usted, el beneficio de la aplicación de la Agenda para el Desarrollo Municipal significa: (Puede subrayar más de una respuesta).

a) Prestación de servicios públicos de calidad para la población

b) Planeación del territorio y ordenamiento ecológico

c) Gestión integral de riesgos

d) Desarrollo institucional con transparencia en los programas ambientales

e) Ciudades limpias y generadoras de energías limpias y renovables.

Otros_____

Anexo 4.- Guía de grupo focal con expertos en ADM

Datos Generales Día_____ Lugar_____ Hora de inicio_____ Hora de término_____	Bienvenida Presentación General Discusión Conclusiones
TÓPICOS	**PREGUNTAS**
Agenda para el Desarrollo Municipal	1.- ¿Los insumos y los recursos disponibles son suficientes y adecuados para el funcionamiento del proceso del Autodiagnóstico/Mejora/Verificación: ¿Recurso económicos, tiempo, personal, infraestructura, apoyo administrativo y de gestión? 2.- ¿De qué forma la Agenda para el Desarrollo Municipal en sus etapas de Autodiagnóstico, Mejora y Verificación realmente está impactando en un cambio para el desarrollo sostenible municipal? 3.- ¿La coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas es adecuada para la implantación del proceso de la ADM? 4.- ¿Realmente se están gestionando y aplicando programas federales para fortalecer el desarrollo sostenible municipal?
Capacidades Institucionales	1.- ¿Qué factores institucionales y sociopolíticos favorecen u obstaculizan la adopción e implantación de la Agenda para el Desarrollo Municipal? 2.- ¿Cuáles son los efectos de la ADM en el desempeño gubernamental, en el entorno institucional: ¿rendición de cuentas, transparencia, participación de los ciudadanos, administración pública profesional? 3.- ¿Cuáles son los efectos de la ADM en las capacidades institucionales (elaboración y aplicación de políticas públicas, obtención de recursos fiscales, la asignación del presupuesto y la provisión de servicios públicos, gestión eficiente de recursos humanos y tecnológicos)?
Cultura organizacional	1.- ¿De qué forma la ADM ha afectado un cambio de cultura organizacional: liderazgo, trabajo en equipo, innovación, planeación, organización, integración, dirección y control?

Anexo 5.-Cuestionario aplicado a los Verificadores de la Agenda para el Desarrollo Municipal.

Fecha_____
_

Universidad_____
_

Nombre_____Género_____.

Grado máximo de
estudios_____.

Institución de
Adscripción_____.

Cargo_____.

APARTADO I.-PREGUNTAS CUANTITATIVAS

Marque con una X el círculo que más se adecúe a su respuesta. En una escala en donde 5 (Muy alto); 4 (Alto); 3 (Medio); 2 (Bajo); 1 (Muy Bajo).

Dimensión: ADM como Instrumento para el DS

a) Es una herramienta de planeación estratégica que permite instrumentar políticas públicas municipales acorde a las *responsabilidades constitucionales* del municipio.	5 O	4 O	3 O	2 O	1 O
b) Contribuye a fortalecer las capacidades institucionales de la administración municipal a partir del diseño y ejecución de un *programa de mejora de la gestión* para un desarrollo local sostenible.	O	O	O	O	O
c) Permite evaluar y reconocer *el desempeño de las funciones constitucionales* de los municipios, desde una perspectiva *orientada al logro de los resultados* basados en el desarrollo sustentable.	O	O	O	O	O
d) Es una política pública implementada a nivel federal que contribuye a facilitar la gestión municipal con miras a *satisfacer las demandas y necesidades de los ciudadanos.*	O	O	O	O	O
e) Es una política ambiental que Impacta positivamente en la preservación del medio ambiente.	O	O	O	O	O

Dimensión: Gestión Integral de la ADM

a) Al inicio de los procesos de la verificación de la Agenda para el Desarrollo Municipal el verificador titular estableció los métodos de trabajo, las reglas básicas y las responsabilidades de cada uno de los integrantes del equipo de trabajo necesarios para la realización de las funciones.	5 O	4 O	3 O	2 O	1 O
b) El Verificador titular involucró a los verificadores de apoyo desde el inicio de los procesos de verificación	O	O	O	O	O
c) El Verificador titular coordinó de manera eficiente un equipo de trabajo de la ADM con iniciativa, creatividad y capacidad para la toma de decisiones.	O	O	O	O	O
d) El Verificador titular mediante su influencia personal y autoridad jerárquica conduce las energías, potencialidades y actividades de su grupo de trabajo.	O	O	O	O	O
e) El Verificador titular ha instrumentado algún tipo de difusión de la iniciativa en su institución (Página web, conferencias, participación en congresos u otro medio de comunicación).	O	O	O	O	O

Marque con una X el círculo que más se adecúe a su respuesta. En una escala en donde 5 (Adecuado); 4 (Suficiente); 3 (Limitado); 2 (Insuficiente); 1 (Nulo).

Dimensión: Recursos para la ADM

a) El *tiempo* en que se realiza la etapa de Verificación Municipal es el adecuado y acorde a lo planificado.	5 O	4 O	3 O	2 O	1 O
b) La *organización* para llevar a cabo la etapa de Verificación Municipal ha sido el adecuado y ha permitido recopilar información clara, oportuna y fiable sobre este proceso.	O	O	O	O	O
c) Los recursos financieros son suficientes para la operación del proceso de la Verificación Municipal.	O	O	O	O	O
d) El personal que integra el equipo de verificadores es suficiente para el cumplimiento de los objetivos de la etapa de verificación de la ADM.	O	O	O	O	O
e) El equipo de verificadores tiene el perfil y cuenta con la capacitación adecuada para desempeñar la verificación de la ADM.	O	O	O	O	O
f) La labor desempeñada por los verificadores cumple los objetivos de la ADM.	O	O	O	O	O

Dimensión: Alcance de la ADM como un instrumento de política pública para el DS

a) El Verificador titular debe impulsar la realización de trabajos de investigación (tesis de licenciatura, maestría y/o doctorado) en colaboración con los municipios.	5 O	4 O	3 O	2 O	1 O
b) El programa ADM es prioridad de su institución de educación superior y cuenta con el compromiso de las autoridades y profesorado universitarios.	O	O	O	O	O
c) Los sistemas de información del SIADEM funcionan de manera adecuada durante la etapa de verificación de la ADM	O	O	O	O	O
d) El municipio cuenta con la infraestructura o capacidad instalada suficiente para llevar a cabo el proceso de verificación	O	O	O	O	O
e) La coordinación entre los 3 órdenes de gobierno o dependencias involucradas es adecuada para la elaboración de la Verificación Municipal.	O	O	O	O	O
f) La coordinación del enlace municipal con la institución verificadora cumple los objetivos de la etapa de verificación de la ADM.	O	O	O	O	O
g) Debe ser usada para la elaboración del diagnóstico municipal de cara al Plan Municipal de Desarrollo del ayuntamiento	O	O	O	O	O

APARTADO II.-PREGUNTAS CUALITATIVAS.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA ETAPA DE VERIFICACIÓN

1.- ¿Considera usted que la articulación de las etapas de la ADM contribuye al logro del objetivo de programa ADM? ¿Por qué?

2.- ¿Cuál es su opinión sobre la eficiencia y calidad de la Etapa de Verificación de la ADM?

3.- ¿Cuáles son los principales problemas que obstaculizan la Etapa de la Verificación municipal?

4.- ¿Cuáles son las iniciativas innovadoras, replicables y sostenibles en el tiempo que podrían fortalecer la capacidad de operación del programa ADM en la Etapa de Verificación municipal?

5.- ¿Qué situaciones de la normatividad han generado complicaciones en la gestión o ineficacia en el cumplimiento de los objetivos de la ADM en la etapa de verificación municipal?

6.- ¿Cuáles son las mejoras que se podrían realizar al programa ADM?

Anexo 6.-Guía de entrevista. Funcionarios del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

1.- ¿Qué tan avanzados están los procesos de la Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM)?

2. ¿Qué papel tiene el actor (asociación/sociedad civil/empresarios) en el proceso de ADM?

3. ¿Qué papel desempeña la autoridad local en el proceso de ADM?

4. ¿Qué métodos de participación se han utilizado para involucrar al público en la ADM?

5.- ¿Cuál es el enfoque de los procesos de la ADM?

6. Sobre la base de la ADM ¿En qué áreas se están llevando a cabo actividades prioritarias?

7. ¿En qué áreas de la administración pública municipal, la implantación del proceso de ADM condujeron a los cambios positivos dentro de los municipios?

8. ¿Qué principales limitaciones constituyen un obstáculo para el desarrollo o ejecución de la ADM?

9. En una escala de muy limitado a muy buena, ¿cuáles son las posibilidades de la autoridad local para promulgar políticas y tomar decisiones independientes de otros gobiernos?

10.- ¿Cuál es el futuro de los procesos de la Agenda Local 21?

11. En el futuro se espera que los recursos financieros para las actividades de la ADM: ¿aumenten, se mantengan constante o disminuyan?

12. ¿Qué cambios que le gustaría ver realizados a nivel nacional para ayudarle a alcanzar sostenible el desarrollo en el ámbito local?

Anexo 7.-Guía de entrevista. Funcionario de la Coordinación para el Apoyo Municipal en Tabasco

Fecha:

_____.

Nombre del Entrevistado:

_____.

1.- ¿Cuáles han sido los principales obstáculos para que la ADM se adopte e instrumente en el estado de Tabasco?

2.- ¿Cuáles han sido las principales fortalezas para que la ADM se adopte e instrumente en el estado de Tabasco?

3.- ¿De qué manera se podría institucionalizar este instrumento de planeación en los ayuntamientos municipales de México?

4.- ¿Cuáles serían sus recomendaciones para la etapa de Autodiagnóstico de la ADM?

5.- ¿Cuáles serían sus recomendaciones para la etapa de Mejora del Plan Municipal?

6.- ¿Cuáles serían sus recomendaciones para la etapa de Actualización de la ADM?

7.- ¿Cuáles serían sus recomendaciones para la etapa de Verificación de la ADM?

8.- ¿Cómo se realizó el proceso de la aplicación de encuestas a la ciudadanía?

9.- ¿Cree usted que la Agenda para el Desarrollo Municipal es un instrumento que contribuye al progreso de los municipios desde un enfoque de la sustentabilidad o es una ruta limitada?

9.- ¿Podría platicarme su experiencia en los procesos de la ADM desde su adopción en el estado de Tabasco en el año 2013 hasta su última participación en el año 2016?

Anexo 8.-Cuestionario a Directores de Área de los 5 Ayuntamientos de Tabasco.

Nombre	
Dirección a su cargo	
Municipio	
Tiempo en el cargo:	
Formación del entrevistado	

APARTADO I.-SOBRE LA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

1.-La instrumentación de la ADM, ¿hasta qué grado **ha fortalecido las capacidades institucionales en su administración municipal**? Señale el indicado.

- Muy alto
- Alto
- Medio
- Bajo
- Ninguno

2.-La instrumentación de la ADM, ¿qué tanto **ha favorecido el desempeño** de las funciones constitucionales de la administración municipal? Señale el indicado.

- Muy alto
- Alto
- Medio
- Bajo
- Ninguno

3.- En términos generales, el proceso de implementación de la ADM en su municipio, ha tenido:

- Ningún impacto
- Impacto negativo
- Impacto positivo

4. En su opinión, ¿qué **participación** tuvieron los siguientes actores en el proceso de ADM?

	Muy alta	Alta	Baja	Muy baja	Ninguna
Autoridades y Funcionarios estatales					
CADEM					
Presidente municipal					
Cabildo					
Directores de área					
Empleados del ayuntamiento					
Empresarios					
Instituciones Académicas					
Asociaciones civiles					
Ciudadanos					

5. ¿Qué **métodos de participación** se utilizaron para involucrar a los ciudadanos del municipio en la ADM? Señale el indicado. Puede ser más de uno.

- Foros y talleres comunitarios
- Planificación municipal
- Grupos de trabajo
- Cuestionarios/Encuestas
- Sitios web interactivos
- Otros_____

6. En el **futuro (2018-2020)**, usted considera que los recursos financieros para las actividades de la ADM:

- Aumentarán
- Se mantendrán constantes
- Disminuirán

APARTADO II.-SOBRE EL GRADO DE IMPACTO DE LA ADM EN EL DS

Dígame, con esta respuesta, cual ha sido el grado de impacto, en una escala del 1 al 10. Se la citaré una por una.

A.-AGENDA BÁSICA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

Ejes temáticos	**Impacto positivo MUY ALTO (10 a 9)**	**Impacto Positivo ALTO (8-7)**	**Impacto Positivo MEDIO (6-5)**	**Impacto Positivo BAJO (4-1)**	**NULO (0)**
Planeación urbana					
Ordenamiento ecológico					
Uso adecuado de Reservas territoriales					
Gestión integral de riesgos (protección civil)					
Seguridad pública					
Servicios públicos					
Planeación administrativa					
Transparencia y acceso a la información					
Capacitación y profesionalización					
Organización y planeación					
Tecnologías de la información					
Gestión de recursos					

B.-AGENDA AMPLIADA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

2.-Dimensión Económica

	Impacto positivo MUY ALTO (10-9)	**Impacto positivo ALTO (8-7)**	**Impacto Positivo MEDIO (6-5)**	**Impacto Positivo BAJO (4-1)**	**NULO (0)**
Empleo					
Industria					
Comercio					
Servicios					
Turismo					
Agricultura					
Ganadería					
Forestal					
Pesca					
Comunicación terrestre					
Transporte público					
Conectividad					

3.- Dimensión Social

	Impacto positivo MUY ALTO (10 a 9)	**Impacto positivo ALTO (8-7)**	**Impacto Positivo MEDIO (6-5)**	**Impacto Positivo BAJO (4-1)**	**NULO (0)**
Pobreza					
Educación					
Cultura					
Salud					
Vivienda					
Grupos vulnerables					
Igualdad de género					
Juventud, deporte y recreación					

4.-Dimensión Ambiental

	Impacto positivo MUY ALTO (10 a 9)	**Impacto positivo ALTO (8-7)**	**Impacto Positivo MEDIO (6-5)**	**Impacto Positivo BAJO (4-1)**	**NULO (0)**
Agua					
Aire					
Suelo					
Flora					
Fauna					
Cambio climático					
Uso de la energía					

APARTADO III. CAMBIOS INSTITUCIONALES Y ORGANIZACIONALES A PARTIR DE LA ADOPCIÓN DE ADM

1.- ¿Cuáles han sido **los resultados** para su municipio a partir de la instrumentación de la ADM como parte de su administración?

2. ¿Están las **acciones** de la ADM **integradas en su Plan Municipal de desarrollo (2015-2017)** o trabajan en paralelo?

3. ¿Qué principales **limitaciones tuvieron** para el desarrollo o ejecución de la ADM?

4.- ¿Cuáles han sido **los programas federales y estatales** que han gestionado por parte de su dirección administrativa?

5.- ¿Qué **proyectos** se han llevado a cabo con los recursos federales y estatales gestionados por su área?

6.- ¿Qué **sectores** han sido **beneficiados** por los proyectos llevados a cabo por su dirección administrativa?

7.- ¿Qué **comunidades** de su municipio han sido las principales **beneficiadas** con los proyectos?

8.- Con la ADM ¿qué avances ven hacia la sustentabilidad del municipio en términos generales?

9.- ¿Cuáles cambios positivos o negativos se han observado en la dimensión institucional?

10.- ¿Cuáles cambios positivos o negativos se han observado en la dimensión económica?

11.- ¿Cuáles cambios positivos o negativos se han observado en la dimensión social?

12.- ¿Cuáles cambios positivos o negativos se han observado en la dimensión ambiental?

Anexo 9.- Guía de entrevista. Funcionario del Secretariado Regional para México, Centroamérica y el Caribe del International Council for Local Environment Government (ICLEI)

Fecha:

_____.

Nombre del Entrevistado:

_____.

1.- ¿El ICLEI apoyó en México para la implementación de la ADM?

2.- ¿Se les ha dado seguimiento a los programas piloto que apoyó ICLEI en diversas partes del mundo?

3.- ¿Existe alguna otra encuesta aplicada a municipios adicionales a las de 1996 y 2002?

4.- ¿Con la reciente Agenda 2030 y sus 17 objetivos de DS, existe algún programa a nivel internacional promovido por el ICLEI para impulsar la sustentabilidad municipal?

5.- ¿Trabajan en conjunto con el INAFED o alguna otra instancia para el desarrollo municipal?

6.- ¿Podría platicarme algunas experiencias del trabajo del ICLEI para impulsar la implementación de las A21L alrededor del mundo?

Anexo 10.-Guía de análisis de contenido. Medidas y criterios para evaluar los Planes de Desarrollo Municipal.

I.-Requisitos Legislativos

a) Filosofía: Misión, visión, objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del Municipio.

b) Diagnóstico: Incluye información del contexto sociopolítico, económico y ambiental en que se encuentra el municipio.

c) Costos estimados: costo de la implantación del plan y asignación de recursos.

d) Responsables: instrumentos y responsables de su ejecución.

e) Lineamientos: de política de carácter global, sectorial y de servicios municipales.

f) Previsiones: se refieren al conjunto y contenido de los programas operativos anuales.

g) Congruencia: entre la información reportada en el Diagnóstico y los objetivos del Plan.

h) Coordinación de políticas: Si existe una propuesta viable y sólida de coordinación de políticas entre el orden municipal y los otros dos órdenes y con los otros municipios de su misma región.

i) Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control de políticas: indicadores, cronograma, metas y objetivos específicos, panel o tablero de control, mecanismos de participación social, mecanismos explícitos para la rectificación de políticas

La pregunta y las posibles respuestas codificadas fueron:

¿El plan incluye este requisito de contenido y cuál es el grado de cobertura? Respuestas: 1) No se aborda: cuando ninguno de los componentes del tema se abordó en el plan. 2) Parcialmente abordado: donde se abordaron algunos componentes del tema en el plan. 3) Deficiente en información: donde todos los componentes del tema fueron abordados en el plan, pero se consideró que cierta información era incompleta o insuficiente. 4) Completo: donde se abordó cada tema en el plan, con información completa y adecuada

Criterios para la evaluación de la información relativa al DS.

Dimensión Económica
a) Empleo: Referente a acciones coordinadas entre el municipio, el estado y la federación. b) Infraestructura y comunicaciones: Creación de infraestructura sin perjudicar el medio ambiente y acciones para la reducción de la brecha digital c) Sector primario: Aprovechamiento sustentable de los recursos agrícolas, ganaderos, forestales y pesca. d) Industria, comercio y servicios: Productividad y servicios sustentables. e) Turismo: Aprovechamiento de los recursos turísticos de manera sustentable.
Dimensión Social
a) Servicios públicos: Las comunidades y viviendas disponen de servicios públicos básicos, funcionan de manera continua y permanente y son de buena calidad. b) Seguridad pública: Coordinación con el estado y la federación para dotar a la población de un lugar seguro para vivir. c) Juventud y deporte: Infraestructura deportiva y recreativa adecuada para las necesidades específicas de la población joven del municipio. d) Igualdad de género: Acceso equitativo de oportunidades de desarrollo. e) Grupos vulnerables: Equidad en el acceso a las oportunidades de desarrollo de la población en situación de vulnerabilidad social. f) Salud: Infraestructura básica y acciones de promoción de la salud. g) Educación y cultura: Infraestructura básica educativa y acciones de promoción de la cultura. h) Vivienda: Coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para el mejoramiento de vivienda de la población. i) Pobreza: Colaboración entre las tres esferas gubernamentales para el desarrollo social y comunitario de la población en condiciones de pobreza.
Dimensión Ambiental
a) Cuidado de recursos naturales: Aprovechamiento sustentable del aire, agua, suelo, flora y fauna para garantizar en concurrencia con los otros órdenes de

gobiernos, un medio ambiente sano.

b) Planeación urbana: Uso y aprovechamiento del suelo en los centros de población de manera ordenada y sustentable.
c) Ordenamiento ecológico: Uso y aprovechamiento del suelo fuera de los centros de población de manera ordenada y sustentable.
d) Reservas territoriales: Crecimiento ordenado de los centros poblacionales.
e) Protección civil: Gestión integral de riesgos.
f) Tenencia de la tierra: Seguridad jurídica para propiciar un desarrollo urbano ordenado.

Dimensión Institucional

a) Transparencia y acceso a la información pública: La ciudadanía tiene acceso a la cuenta pública municipal y se realizan auditorías al municipio por parte de un tercero.
b) Administración responsable: Los planes y programas son sometidos a control y evaluación de resultados.
c) Participación ciudadana: Conformación de comités, consejos y contralorías sociales para facilitar la participación de la sociedad en acciones del gobierno.
d) Sistema profesional de servidores públicos: Plantilla laboral con perfil profesional adecuado y seleccionado con un método de incorporación de sus servidores públicos, con sistemas de capacitación y evaluación.
e) Asociación y vinculación: Cooperación con los órdenes de gobierno, asociaciones municipales, instituciones educativas, organismos de la sociedad civil e iniciativa privada.
f) TICS: Acceso a internet y se cuenta con página web propia, con información completa del municipio.

La pregunta y las posibles respuestas codificadas fueron:

¿Se incluyó información sobre este tema en el plan de desarrollo municipal y cuál es el grado de cobertura?

Respuestas:

1) Nulo: Donde la información es inexistente.
2) Pobre: La información del tema se consideró mínima en contenido, cobertura y relevancia para el DS.
3) Limitado: la información del tema se consideró relevante para el DS, pero no es completa ni contiene acciones concretas para su ejecución.
4) Integral: la información del tema es relevante para el DS y se presentó de manera adecuada para guiar las acciones municipales.

Anexo 11.- Informantes clave federales (INAFED), estatal (CADEM) y municipales

NOMBRE	PUESTO	INSTITUCIÓN	CORREO	TELÉFONO
Lic. Ernesto Rodríguez Sáenz	Director de enlace con estados y municipios	INAFED	erodriguez@segob.gob.mx	01-55-50-62-2004 Ext. 12004
Lic. Ruth Gisela Márquez Benítez	Subdirectora de desarrollo y soporte E-local y coordinadora de la Región Sur para la implementación de la Agenda.	INAFED	rgmarquez@segob.gob.mx	01-55-50-62-2000
Lic. Mayra Bastida Morales	Jefa de departamento del área de enlace con estados y municipios.	INAFED	mbastida@segob.gob.mx	01-55-50-62-2000
Mtro. Agustín Herrera Berthely	Jefe de Departamento de Análisis y Evaluación de las Relaciones Intergubernamentales	INAFED	aherrera@ segob.gob.mx	01-55-50-62 2000 Ext-12002
Lic. Ignacio Alberto Bravo González	Director de Tecnologías de la Información	INAFED	igbravo@segob.gob.mx	01-55-50-62 2000
Lic. Manuel del Álamo Martínez	Subdirector de Tecnologías de la Información	INAFED	mdelalamo@segob.gob.mx	01-55-50-62 2000
M. Rosa Isela Martínez Patraca	Directora de desarrollo municipal	CADEM Tabasco	cadem.tabasco@icloud.com	01-99-331-49-662

Lic. Pedro Landero López	Presidente Municipal	Nacajuca	transparencia_nac2013@hotmail.com	01-914-33-7-83-54
Dr. Tiófilo Ovando Sánchez	Presidente Municipal	Cunduacán	administracion@cunduacan.gob.mx	01-914-33-6-01-23
Prof. Jorge Alberto Carrillo Jiménez	Presidente Municipal	Paraíso	presidenciamunicipal@paraisotab.gob.mx	01-933-33-3-45-28
Lic. Eduardo Rodríguez Franco	Secretario Presidencia Municipal	Paraíso	edurofra2010@hotmail.com	Cel. 99-31-08-23-55
Ing. Luis Cortazar May	Director de Desarrollo Municipal	Cunduacán	mayluis@live.com.mx	Cel. 914-100-23-62
C.P. Hugo Díaz Magaña	Director de programación	Nacajuca	cphugodiaz@gmail.com	Cel. 99-32-40-16-10
MVZ Carlos Rivera Rivera	Director de Desarrollo Municipal	Cárdenas	provetab@hotmail.com	Cel. 937-142-36-43
Lic. Antonio de Jesús Moheno Torruco	Coordinador de Turismo	Huimanguillo	cromero477@hotmail.com	Teléfono: (933)114-00-00.

BIOGRAFÍA DE FABIOLA LIZAMA PÉREZ

Doctora en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable por el Colegio de la Frontera Sur (CONAHCYT), con Maestría en Ciencias en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional, y Licenciatura en Administración de Empresas Turísticas, por el Instituto Tecnológico de Mérida, con mención honorífica. Experiencia en los últimos 25 años como docente de la Universidad Tecnológica de Tabasco. Actualmente cuenta con perfil PRODEP y es coordinadora del proyecto de investigación "Jardines Etnobiológicos en el estado de Tabasco", financiado por el Consejo de Ciencia y Tecnología en el estado de Tabasco. Reconocimientos al mérito académico por seis años en la Universidad Tecnológica de Tabasco. Líder del Cuerpo Académico "Gestión, Innovación y Desarrollo en el Turismo". Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (2021-2024). Miembro del Sistema Estatal de Investigadores de Tabasco desde 2014. Es integrante de redes de investigación científica y Presidenta-Fundadora de la A.C. Observatorio Científico de Sustentabilidad y Turismo. Ha publicado diversos artículos y capítulos de libro sobre temas de sustentabilidad y políticas públicas. Colaboró en el sector hotelero y turístico de Yucatán (1992-1998). Ha participado en proyectos de investigación científica como "Diseño de senderos interpretativos en la reserva ecológica de Agua Selva, Tabasco" y dirigió el proyecto "Plan Estratégico de la Ruta Agroturística de las Haciendas de Cacao en Tabasco" financiado por el programa PROMEP de la Secretaría de Educación Pública. Ha liderado diversos proyectos de activación del turismo sustentable con alumnos de la Licenciatura y la Maestría en Desarrollo Turístico Sustentable. Ha participado como ponente y conferencista en diversos eventos académicos a nivel nacional e internacional.

Marzo 2024 - CID - Centro de Investigación y Desarrollo
Copyright © - CID - Centro de Investigación y Desarrollo
Copyright del texto © 2024 de Autores
Formato: PDF
Tamaño: A4 210 x 297 mm
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acceso: World Wide Web
biblioteca.ciencialatina.org
editorial@ciencialatina.org
Atención por WhatsApp al +52 22 2690 3834