

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



INFORME DE DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL 2010 - 2020

# Una década de transformaciones locales en México



## **INFORME DE DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL 2010-2020: UNA DÉCADA DE TRANSFORMACIONES LOCALES PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO**

Derechos Reservados © 2022

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Montes Urales 440

Col. Lomas de Chapultepec, Alcaldía Miguel Hidalgo

C.P. 11000, Ciudad de México.

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es el principal organismo de las Naciones Unidas dedicado a poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajamos con nuestra extensa red de aliados en 170 países para ayudar a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta.

**Editor general:** PNUD México.

**Diseño editorial:** Ana Paula Dávila / Maremoto diseño

**Impreso en México por:** DANDA México

**Corrección de estilo:** Juan Antonio Rosado Zacarías

## PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO

**Lorenzo Jiménez de Luis**

Representante Residente

**Sandra Sosa**

Representante Residente Adjunta

**Daniela Vallarino**

Analista de Gestión

### EQUIPO ENCARGADO DEL INFORME

#### Coordinación

**Cynthia Martínez**, Oficial Nacional de la Unidad de Desarrollo Social y Económico

#### Desarrollo de contenidos

**Jesús Pacheco**, Especialista en políticas públicas para el desarrollo humano y sostenible

**Adrián Escudero**, Especialista para la generación y análisis de evidencia para la toma de decisiones

#### Laboratorio de Aceleración

**Alicia López**, Oficial Nacional de Monitoreo y Evaluación

**Gabriela Ríos**, Jefa de Exploración

**Luis Cervantes**, Jefe de Experimentación

**Jorge Munguía**, Jefe de Mapeo de Soluciones

#### Revisión de contenidos

**Sol Sánchez**, Oficial Nacional de la Unidad de Género

**Alejandra Martínez**, Coordinadora de proyecto

**Annabelle Sulmont**, Coordinadora de proyecto

**Edgar Esquinca**, Coordinador de proyecto

**Virginia Leal**, Especialista

**Alejandra Pinelo**, Especialista

**Maite García**, Especialista

#### Equipo Administrativo y de Comunicación

**Viridiana Orozco**, Administradora de proyectos

**Ana del Toro**, Asociada de comunicaciones

**Brenda Ortiz**, Asistente de comunicación

**Gabriela Estrada**, Especialista en diseño gráfico y comunicación





# AGRADECIMIENTOS

Las actualizaciones del IDH municipal fueron posibles gracias a las estimaciones realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En particular, se agradece a María de la Cruz Muradás, Gabriela Mejía y Luis Felipe Jiménez del CONAPO y a José Nabor Cruz, Alida Gutiérrez y Jesús Paredes del CONEVAL.

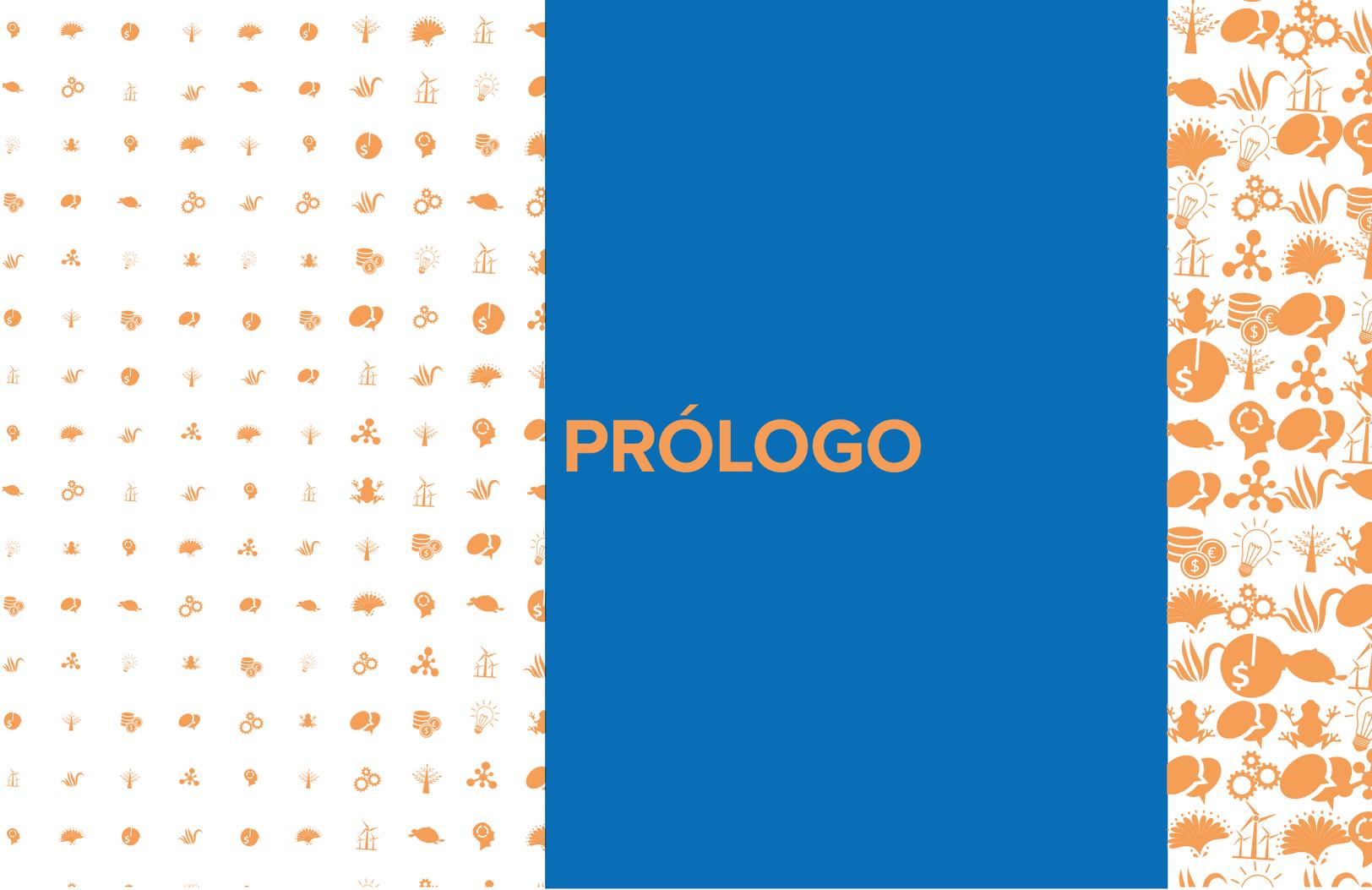
Para la planeación del Informe, los contenidos y las consideraciones metodológicas se realizaron mesas de trabajo con instituciones y personas expertas en temas de desarrollo humano y desarrollo municipal. Se agradece por su participación en ellas a: Alfredo González de la Secretaría de Economía; Édgar Vielma, Armando Islas y Jorge Estrada del INEGI; Ivana Mazari y Cristina Ortuño del IMCO; Oliver Meza del CIDE; Ady Carrera de la UPAEP; José María Serna del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Georgina Insunza del IPN; y Juan Eugenio Hernández Ávila del INSP.

La elaboración del Informe contó con las consultorías externas de Claudia Córdova y Jorge Alvarado. El equipo encargado del Informe también agradece la colaboración del Dr. Oliver Meza por su valiosa asesoría e investigación sobre las capacidades municipales en municipios en México. Además, agradecemos por su gestión para la realización de entrevistas a funcionarios y funcionarias de los gobiernos de los municipios de:

- Jesús María, Aguascalientes
- Othón P. Blanco, Quintana Roo
- Gustavo A. Madero, Ciudad de México
- Mazamitla, Jalisco
- Xalapa, Veracruz
- Tecámac, Estado de México
- Puebla, Puebla
- San Martín Texmelucan, Puebla
- León, Guanajuato

Por parte de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano en la sede del PNUD, se agradece la colaboración y orientación de Carolina Rivera y Cecilia Calderón.

El Laboratorio de Aceleración agradece a Arianne Hidalgo del PNUD México por su orientación y por facilitar la colaboración con la comunidad de San Juan Tlacotenco, Morelos, para implementar “De Mochilazo con PNUD”, una herramienta para resolver retos municipales desde la complejidad.



# PRÓLOGO

México es un país con una gran riqueza que se construye desde la diversidad de las personas y sus territorios. Por ello, entender esa heterogeneidad al interior del país es una de las principales motivaciones detrás del **Informe de Desarrollo Humano 2010-2020: una década de transformaciones locales para el desarrollo de México** que a continuación presentamos, y que es un ejercicio de generación de información y evidencia realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México para promover avances en el desarrollo humano en el ámbito municipal.

Desde 1990, año en el que se publicó el primer Informe sobre Desarrollo Humano, el PNUD posicionó un nuevo enfoque para promover el bienestar de las personas: el desarrollo humano. En aquel momento, el Informe definió nuevas bases con las que se analiza, mide y evalúa el desarrollo de los países, ya que este concepto amplía la noción de desarrollo, más allá de la economía en la que viven las personas. En particular, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) se convirtió en una herramienta sustancial para identificar el avance de las personas en relación con las capacidades básicas a las que tienen acceso en términos de salud, educación o ingreso.

La medición periódica del IDH permite identificar las condiciones de desarrollo en las que se encuentran las personas en los contextos particulares de sus países y al interior de estos. Asimismo, los Informes sobre Desarrollo Humano ponen en perspectiva los

resultados alcanzados y permiten analizar e identificar las barreras que impiden que las personas alcancen su máximo desarrollo, además de definir estrategias y líneas de acción orientadas a mejorar el desarrollo humano en cada contexto.

En México, el PNUD ha publicado más de 26 informes de desarrollo humano, siendo el presente Informe el primer documento que abarca una década de análisis de las condiciones de desarrollo humano en los municipios mexicanos. Adicionalmente, este Informe mide y analiza la relación entre la evolución del desarrollo humano y las capacidades con las que cuentan los gobiernos municipales para impulsar el desarrollo sostenible desde lo local.

Es nuestra intención que este documento visibilice algunas de las desigualdades y rezagos que impiden que mejoren las condiciones de desarrollo humano en los municipios del país pero, también, que muestre las oportunidades que tienen en cada contexto para afrontar estos retos. Por lo anterior, se hace un llamado a la acción para que los gobiernos locales aumenten su incidencia en la atención de las necesidades locales específicas mediante el fortalecimiento de sus capacidades funcionales, técnicas y financieras y para que los retos y aprendizajes de la última década otorguen mayor protagonismo a otros actores locales del desarrollo para incidir en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de acciones específicas y focalizadas para promover el desarrollo humano sostenible.



LORENZO JIMÉNEZ DE LUIS

Representante Residente del PNUD en México



# ÍNDICE DE CONTENIDOS

## Agradecimientos

## Prólogo

## Índice de contenidos

|  |    |
|--|----|
| Índice de Figuras .....  | 14 |
| Índice de Cuadros .....  | 15 |
| Índice de Gráficas.....  | 16 |
| Índice de Mapas .....  | 18 |
| Acrónimos y siglas .....   | 19 |
| Resumen Ejecutivo .....  | 23 |
| Capítulo 1. Introducción. El desarrollo humano y la perspectiva municipal.....                     | 33 |
| 1.1 El desarrollo humano sostenible desde lo local .....   | 35 |
| 1.2 El enfoque de desarrollo humano: libertades, derechos<br>y capacidades para las personas ..... | 38 |
| 1.3 Las mediciones del desarrollo humano .....   | 41 |
| 1.3.1 El Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal en México .....                               | 43 |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1.4</b> Temáticas relevantes para analizar el estado del desarrollo humano en los municipios de México.....                   | 45        |
| <b>1.4.1</b> El papel de los gobiernos locales en el desarrollo humano sostenible.....   | 45        |
| <b>1.4.2</b> El crecimiento demográfico y las diferencias en el desarrollo en los ámbitos rural y urbano.....                    | 46        |
| <b>1.4.3</b> La desigualdad de género en los contextos municipales.....  | 46        |
| <b>1.4.4</b> Capacidades de los gobiernos locales para promover el desarrollo humano sostenible.....                             | 47        |
| <b>1.4.5</b> El papel de los municipios frente a coyunturas externas: la pandemia por COVID-19.....                              | 49        |
| <b>1.5</b> Los retos locales convertidos en oportunidades.....   | 50        |
| <b>Capítulo 2. El desarrollo humano en los municipios de México.....</b>   | <b>53</b> |
| <b>2.1</b> Medición del desarrollo humano y cobertura del Informe.....   | 54        |
| <b>2.2</b> Panorama del desarrollo humano en los municipios mexicanos en 2020.....   | 61        |
| <b>2.3</b> El Subíndice de Ingreso: los retos más visibles.....  | 71        |
| <b>2.4</b> El Subíndice de Educación: avances a paso lento.....  | 77        |
| <b>2.5</b> El Subíndice de Salud: avances guiados por una menor mortalidad infantil.....   | 84        |
| <b>2.6</b> Consideraciones finales.....  | 89        |
| <b>Capítulo 3. Municipios desiguales: un panorama de las desigualdades en el desarrollo humano.....</b>                          | <b>91</b> |
| <b>3.1</b> La desigualdad en el desarrollo humano municipal en México.....   | 93        |
| <b>3.1.1</b> La desigualdad entre los municipios del país.....   | 94        |
| <b>3.1.2</b> Brechas de desarrollo estatales que nacen desde el contexto municipal.....  | 97        |
| <b>3.1.3</b> Pérdida en desarrollo humano atribuible a la desigualdad.....   | 101       |
| <b>3.1.4</b> Las dinámicas demográficas importan.....  | 102       |
| <b>3.2</b> El Índice de Desigualdad de Género (IDG) municipal.....   | 108       |
| <b>3.2.1</b> Medición de la pérdida de desarrollo por la desigualdad entre mujeres y hombres en el ámbito municipal en 2020..... | 108       |

|  |     |
|--|-----|
| <b>3.2.2</b> Principales resultados del IDG municipal en 2020 .....  | 111 |
| <b>3.2.3</b> Determinantes de la desigualdad de género: análisis de las principales dimensiones del IDG municipal.....   | 115 |
| <b>3.3</b> Comentarios finales .....   | 129 |
| <br>   |     |
| <b>Capítulo 4. Las facultades y capacidades de los municipios para incidir en el desarrollo y contribuir a los objetivos de la Agenda 2030 en México</b> ..... | 133 |
| <b>4.1</b> Contexto institucional de los gobiernos municipales en México .....   | 135 |
| <b>4.2</b> El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) .....   | 140 |
| <b>4.3</b> Principales resultados del ICFM: el fortalecimiento de las capacidades funcionales .....  | 147 |
| <b>4.4</b> Capacidades desiguales: el reto que sigue presente .....  | 153 |
| <br>   |     |
| <b>Capítulo 5. Los retos municipales para impulsar el desarrollo humano sostenible desde lo local</b> .....  | 163 |
| <b>5.1</b> Factores que afectan la capacidad de los municipios para contribuir con el desarrollo: factores intrínsecos y factores contextuales .....           | 164 |
| <b>5.1.1</b> Factores intrínsecos (FI).....  | 165 |
| <b>5.1.2</b> Factores contextuales (FC).....   | 166 |
| <b>5.2</b> Propuesta de clasificación de municipios respecto de las capacidades y avances (marco metodológico para la investigación) .....                     | 170 |
| <b>5.2.1</b> Caracterización de las categorías propuestas .....  | 172 |
| <b>5.2.2</b> Casos de estudio .....  | 175 |
| <b>5.3</b> Estudios de caso: principales hallazgos .....   | 176 |
| <b>5.3.1</b> Principales hallazgos por factores intrínsecos (capacidades funcionales) .....  | 176 |
| <b>5.3.2</b> Principales hallazgos por factores contextuales .....   | 186 |
| <b>5.4</b> Más y mejores capacidades para promover el desarrollo humano sostenible desde el ámbito local .....   | 193 |
| <b>5.4.1</b> Estrategias para el fortalecimiento de las capacidades municipales que mejoren el desarrollo humano sostenible en el ámbito municipal.....        | 193 |
| <br>   |     |
| <b>Capítulo 6. Conclusiones: transformaciones locales para el desarrollo en México</b> .....   | 199 |
| <b>6.1</b> Transformaciones locales en la última década.....   | 200 |

|  |            |
|--|------------|
| 6.2 Oportunidades para la nueva década: municipios como actores de cambio para el desarrollo .....   | 203        |
| <b>Herramientas prácticas para resolver retos municipales desde la complejidad .....</b>   | <b>207</b> |
| Las miradas de las personas que habitan el territorio para promover el desarrollo humano .....   | 209        |
| Enfoque de transformación de sistemas desde lo local .....   | 210        |
| Metodología de aplicación del enfoque de pensamiento sistémico .....   | 211        |
| Etapas del cambio sistémico y actividades .....  | 212        |
| Aprendizajes derivados de la aplicación en campo .....   | 214        |
| Recomendaciones para promover el desarrollo humano desde el enfoque de transformación de sistemas .....                                      | 227        |
| Reflexiones finales .....  | 232        |
| <b>Nota metodológica 1: Cálculo del Índice de Desarrollo Humano municipal .....</b>  | <b>234</b> |
| <b>Nota metodológica 2: Cálculo de la desigualdad entre los municipios por medio del IDH con base en Medias Generalizadas (IDH-MG) .....</b> | <b>247</b> |
| <b>Nota metodológica 3: Cálculo del Índice de Desigualdad de Género Municipal (IDGM) 2020 .....</b>  | <b>249</b> |
| <b>Nota metodológica 4: Índice de Capacidades Funcionales municipales 2016-2020 .....</b>  | <b>255</b> |
| <b>Nota metodológica 5: Metodología de la investigación cualitativa en los municipios de México .....</b>                                    | <b>262</b> |
| <b>Nota metodológica 6: Herramientas prácticas para resolver retos municipales desde la complejidad .....</b>                                | <b>269</b> |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Infografías: Índice de Desarrollo Humano municipal 2010 a 2020</b> .....              | 279 |
| <b>Infografías: Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018</b> ..... | 312 |
| <b>Referencias</b> .....   | 345 |

## Índice de Figuras

**Figura 1.1** Elementos analíticos que refuerzan el vínculo entre el enfoque de desarrollo humano y la Agenda 2030

**Figura 1.2** Actores del desarrollo local

**Figura 1.3** Elementos de importancia para localizar la Agenda 2030

**Figura 1.4** Capacidades y oportunidades para las personas de las generaciones presentes y futuras

**Figura 1.5** Análisis de las libertades en el enfoque de desarrollo humano

**Figura 1.6** Estructura del Índice de Desarrollo Humano

**Figura 1.7** Informes de Desarrollo Humano en México

**Figura 1.8** Estructura del IDH municipal en México

**Figura 1.9** Ámbitos básicos para el desarrollo de capacidades

**Figura 3.1** Dimensiones e indicadores que conforman al Índice de Desigualdad de Género (IDG)

**Figura 4.1** Las cinco capacidades funcionales en el marco para el diagnóstico de capacidades del PNUD

**Figura 5.1** Factores que afectan la posibilidad del gobierno municipal de incidir en el desarrollo humano sostenible

**Figura 5.2** Distribución de los municipios por categorías según avances en el ICFM

**Figura 7.1** Etapas para liderar el cambio sistémico

**Figura 7.2** Componentes del “Mochilazo”: ¿Qué hay en la mochila?

**Figura 7.3** Diagrama de rutas para el cambio sistémico del ejercicio en Aramberri, Nuevo León

**Figura 7.4** Diagrama de las rutas para el cambio sistémico del ejercicio en San Juan Tlacotenco, Tepoztlán, Morelos

**Figura 7.5** Aprendizajes de las etapas para liderar el cambio sistémico y su relación con las capacidades funcionales municipales

## Índice de Cuadros

**Cuadro 2.1** Fuentes de información y periodos de levantamiento de la información

**Cuadro 2.2** Municipios creados entre 2015 y 2020 en México

**Cuadro 2.3** Cambios en la distribución de municipios por nivel de IDH, 2010-2020

**Cuadro 2.4** Los 10 municipios con mayor y menor crecimiento en términos de IDH entre 2015 y 2020

**Cuadro 2.5** Los 10 municipios con mayor y menor crecimiento en el Subíndice de Ingreso entre 2015 y 2020

**Cuadro 2.6** Los 10 municipios con mayor y menor crecimiento en el Subíndice de Educación entre 2015 y 2020

**Cuadro 2.7** Los 10 municipios con mayor y menor crecimiento en el Subíndice de Salud entre 2015 y 2020

**Cuadro 3.1** Mayores brechas entre los subíndices en un mismo municipio, 2020

**Cuadro 3.2** Municipios en el decil más bajo de ingresos y el decil más bajo de desigualdad, 2020

**Cuadro 3.3** Entidades federativas con mayor y menor tasa de fecundidad de niñas entre 10 y 14 años

**Cuadro 3.4** Razones de abandono de los estudios en México, ciclo escolar 2019-2020 y 2020-2021

**Cuadro 4.1** Indicadores del ICFM por cada una de las 5 áreas temáticas

**Cuadro 4.2** Clasificación de los municipios de acuerdo con sus avances en desarrollo humano y el diagnóstico de sus capacidades funcionales

**Cuadro 4.3** Número de municipios de acuerdo con sus avances en desarrollo humano (2020) y el diagnóstico de sus capacidades funcionales (2018)

**Cuadro 5.1** Estadística descriptiva del ICFM por clase, 2016-2018

**Cuadro 5.2** Casos de estudio seleccionados por categoría y clase, 2016-2018

**Cuadro 5.3** Principales retos y capacidades funcionales desplegadas para involucrar actores relevantes en el quehacer de las administraciones municipales

**Cuadro 5.4** Principales retos y capacidades funcionales desplegadas para diagnosticar

**Cuadro 5.5** Principales retos y capacidades funcionales desplegadas para formular políticas y estrategias

**Cuadro 5.6** Principales retos y capacidades funcionales desplegadas para presupuestar, gestionar e implementar

**Cuadro 5.7** Principales retos y capacidades funcionales desplegadas para monitorear y evaluar

**Cuadro 5.8** Narrativas de los factores contextuales y su relación con las capacidades funcionales registradas en los casos de estudio

**Cuadro 7.1** Características de los municipios del “Mochilazo”

**Cuadro 7.2** Tipos de recomendaciones para transformar sistemas y promover el desarrollo humano

**Cuadro 7.3** Resumen de acciones para el cambio sistémico sostenido

## Índice de Gráficas

**Gráfica 2.1** Distribución de los municipios mexicanos por Índice de Desarrollo Humano, 2010-2020

**Gráfica 2.2** Distribución de la población mexicana por nivel de desarrollo humano en los municipios donde habitan, 2020

**Gráfica 2.3** Distribución de los municipios por entidad federativa, de acuerdo con su nivel de desarrollo humano, 2020

**Gráfica 2.4** IDH Municipal promedio por entidad federativa, 2020

**Gráfica 2.5** Crecimiento acumulado en el IDH Municipal por entidad federativa, 2010-2020

**Gráfica 2.6** Municipios mexicanos clasificados por su IDH en 2010 y sus avances y retrocesos de 2010 a 2020

**Gráfica 2.7** Índice de desarrollo humano promedio de los municipios mexicanos, por subíndice 2010-2020

**Gráfica 2.8** Distribución de los municipios mexicanos por su Subíndice de Ingreso, 2010-2020

**Gráfica 2.9** Distribución de los municipios mexicanos por nivel del Subíndice de Ingreso, 2020

**Gráfica 2.10** Subíndice de Ingreso municipal promedio por entidad federativa, 2020

**Gráfica 2.11** Crecimiento acumulado en el Subíndice de Ingreso por entidad federativa, 2010-2020

**Gráfica 2.12** Distribución de los municipios mexicanos por su Subíndice de Educación, 2010-2020

**Gráfica 2.13** Distribución de los municipios mexicanos por nivel del Subíndice de Educación, 2020

**Gráfica 2.14** Subíndice de Educación municipal promedio por entidad federativa, 2020

**Gráfica 2.15** Crecimiento acumulado en el Subíndice de Educación por entidad federativa, 2010-2020

**Gráfica 2.16** Distribución de los municipios mexicanos por su Subíndice de Salud, 2010-2020

**Gráfica 2.17** Distribución de los municipios mexicanos por nivel del Subíndice de Salud, 2020

**Gráfica 2.18** Subíndice de Salud municipal promedio por entidad federativa, 2020

**Gráfica 2.19** Crecimiento acumulado en el Subíndice de Salud por entidad federativa, 2010-2020

**Gráfica 3.1** Municipios con mayor y menor IDH municipal y los subíndices que los componen, 2020

**Gráfica 3.2.** Índices de desigualdad del IDH entre los municipios de México, 2020

**Gráfica 3.3** Mínimo, promedio y máximo del IDH municipal y los subíndices que los componen, 2020

**Gráfica 3.4** Medición del IDH, IDH-MG y de la pérdida en el desarrollo causada por desigualdad, 2010-2020

**Gráfica 3.5** Pérdida en desarrollo humano atribuible a la desigualdad por estado, 2020

**Gráfica 3.6** Índice de Desarrollo Humano por tamaño de municipio, 2020

**Gráfica 3.7** Zonas metropolitanas con mayor y menor Índice de Desarrollo Humano, 2020

**Gráfica 3.8** Índice de Desigualdad de Género por entidad federativa, 2020

**Gráfica 3.9** Representantes mujeres en el Congreso Federal, 1997-2024

**Gráfica 3.10** Participación en el mercado laboral a nivel nacional, hombres y mujeres 2005-2022

**Gráfica 3.11** Brecha salarial entre hombres y mujeres, 2010-2022

**Gráfica 3.12** Trabajo no remunerado, valor económico como porcentaje del PIB por sexo 2010-2020

**Gráfica 4.1** Estructura financiera de los municipios, 2020-2021

**Gráfica 4.2** Dependencia del gasto federalizado de los municipios respecto de su nivel de desarrollo humano, 2020

**Gráfica 4.3** Avances municipales en indicadores seleccionados, 2016-2020

**Gráfica 4.4** Índice de Capacidades Funcionales municipales y sus subíndices, promedio simple de los municipios en México 2016-2018

**Gráfica 4.5** Índice de Capacidades Funcionales Municipales por entidad federativa 2018, promedio, máximos y mínimos

**Gráfica 4.6** Índice de Capacidades Funcionales Municipales 2016-2018, tasa de crecimiento del ICFM promedio por entidad federativa

**Gráfica 4.7** Índice de Capacidades Funcionales Municipales 2016-2018, tasa de crecimiento del ICFM promedio por entidad federativa y por subíndice

**Gráfica 4.8** Desigualdad en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales 2018, índice de desigualdad de Theil

**Gráfica 4.9** Índice de Capacidades Funcionales Municipales de acuerdo con el tamaño del municipio, 2018

**Gráfica 4.10** Índice de Capacidades Funcionales Municipales de acuerdo con los ingresos de los municipios, 2020

**Gráfica 4.11** Valores de los Índices de Desarrollo Humano Municipal 2020 y de Capacidades Funcionales Municipales 2018

**Gráfica 4.12** Clasificación de los municipios de acuerdo con su nivel y avance en el IDH, 2015-2020

**Gráfica 5.1** Distribución de los avances en el ICFM de los municipios Clase 1, 2016-2018

**Gráfica 5.2** Distribución de los avances en el ICFM de los municipios Clase 2, 2016-2018

**Gráfica 5.3** Distribución de los avances en el ICFM de los municipios Clase 3, 2016-2018

## Índice de Mapas

**Mapa 2.1** Índice de Desarrollo Humano de los municipios mexicanos, 2020

**Mapa 2.2** Subíndice de Ingreso de los municipios mexicanos, 2020

**Mapa 2.3** Subíndice de Educación de los municipios mexicanos, 2020

**Mapa 2.4** Subíndice de Salud de los municipios mexicanos, 2020

**Mapa 3.1** Índice de Desigualdad de Género en México, 2020

**Mapa 3.2** Tasas de fecundidad adolescente en los municipios de México (nacimientos por cada mil mujeres de 15 a 19 años), 2020

**Mapa 4.1** Índice de Capacidades Funcionales Municipales 2018

## Acrónimos y siglas

|                   |  |
|-------------------|--|
| <b>AEE</b>        | Años Esperados de Escolaridad  |
| <b>APE</b>        | Años Promedio de Escolaridad   |
| <b>BM</b>         | Banco Mundial  |
| <b>CEPAL</b>      | Comisión Económica para América Latina y el Caribe   |
| <b>CONAPO</b>     | Consejo Nacional de Población  |
| <b>CONEVAL</b>    | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social                           |
| <b>CETEI-G</b>    | Comité Técnico Especializado de Información de Gobierno                                      |
| <b>CNGMD</b>      | Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México |
| <b>CPEUM</b>      | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  |
| <b>DGEGSPJ</b>    | Dirección General de Estadística de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia                   |
| <b>ECOVIED-ED</b> | Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación                               |
| <b>ENCIG</b>      | Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental   |
| <b>ENDIREH</b>    | Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares                         |
| <b>ENOE</b>       | Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo  |
| <b>ENUT</b>       | Encuesta Nacional del Uso del Tiempo   |
| <b>EVN</b>        | Esperanza de Vida al Nacer   |
| <b>FC</b>         | Factores Contextuales  |
| <b>FI</b>         | Factores Intrínsecos   |
| <b>ICFM</b>       | Índice de Capacidades Funcionales Municipales  |
| <b>ICTPC</b>      | Ingreso Corriente Total Per Cápita   |
| <b>IDH</b>        | Índice de Desarrollo Humano  |
| <b>IDH-MG</b>     | Índice de Desarrollo Humano por medias generalizadas   |
| <b>IDG</b>        | Índice de Desigualdad de Género municipal  |
| <b>IGME</b>       | <i>Inter-agency Group for Child Mortality Estimation</i>                                     |
| <b>INEGI</b>      | Instituto Nacional de Estadística y Geografía  |
| <b>LGIFE</b>      | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales                                    |
| <b>LGSSP</b>      | Ley General del Sistema de Seguridad Pública   |
| <b>MML</b>        | Metodología del Marco Lógico   |

|                    |   |
|--------------------|---|
| <b>MILENA</b>      | Metodología para Estimar el Impacto Socioeconómico del Embarazo y la Maternidad en Adolescentes |
| <b>MCS-ENIGH</b>   | Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares |
| <b>OCDE</b>        | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos                                     |
| <b>ODM</b>         | Objetivos de Desarrollo del Milenio   |
| <b>ODS</b>         | Objetivos de Desarrollo Sostenible  |
| <b>OIT</b>         | Organización Internacional del Trabajo  |
| <b>OMS</b>         | Organización Mundial de la Salud  |
| <b>ONU</b>         | Organización de las Naciones Unidas   |
| <b>ONU Hábitat</b> | Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos                                  |
| <b>PED</b>         | Plan Estatal de Desarrollo  |
| <b>PMD</b>         | Plan Municipal de Desarrollo  |
| <b>PND</b>         | Plan Nacional de Desarrollo   |
| <b>PEA</b>         | Población Económicamente Activa   |
| <b>PNUD</b>        | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  |
| <b>PIB</b>         | Producto Interno Bruto  |
| <b>PBR</b>         | Presupuesto Basado en Resultados  |
| <b>PAM</b>         | Programa Anticorrupción del Municipio   |
| <b>RP</b>          | Representación Parlamentaria  |
| <b>SEN</b>         | Sistema Educativo Nacional  |
| <b>SCD</b>         | Subíndice de Capacidades para Diagnosticar  |
| <b>SCE</b>         | Subíndice de Capacidades para Evaluar   |
| <b>SCF</b>         | Subíndice de Capacidades para Formular Políticas y Estrategias                                  |
| <b>SCI</b>         | Subíndice de Capacidades para Involucrar actores relevantes                                     |
| <b>SCG</b>         | Subíndice de Capacidades para Gestionar, Presupuestar e Implementar                             |
| <b>SE</b>          | Subíndice de Educación  |
| <b>SEN</b>         | Sistema Educativo Nacional  |
| <b>SI</b>          | Subíndice de Ingreso  |
| <b>SS</b>          | Subíndice de Salud  |
| <b>SSA</b>         | Secretaría de Salud   |
| <b>TFA</b>         | Tasa de Fecundidad Adolescente  |
| <b>TMI</b>         | Tasa de Mortalidad Infantil   |
| <b>TMM</b>         | Tasa de Mortalidad Materna  |

|              |   |
|--------------|---|
| <b>TLES</b>  | Tasa de Logros en Educación Secundaria      |
| <b>TNRH</b>  | Trabajo No Remunerado del Hogar             |
| <b>TPML</b>  | Tasa de Participación en el Mercado Laboral |
| <b>UNFPA</b> | Fondo de Población de las Naciones Unidas   |
| <b>ZM</b>    | Zona Metropolitana                          |





# RESUMEN EJECUTIVO

Mediante la publicación del primer Informe de Desarrollo Humano a nivel mundial en 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) impulsó un cambio de paradigma que permitió sentar las bases para definir, medir y analizar el desarrollo humano en los países y en su interior. Con este cambio de paradigma el desarrollo dejó de centrarse solo en el crecimiento económico para considerar dimensiones adicionales como la salud y la educación, lo que derivó en la construcción del enfoque de desarrollo humano, cuyo objetivo es fortalecer las libertades y capacidades de las personas, poniéndolas en el centro de los debates en torno a la promoción del desarrollo. Por tal motivo, la difusión de este enfoque ha sido el sello distintivo del PNUD en su labor como institución promotora del desarrollo.

En este marco, los Informes de Desarrollo Humano buscan reorientar el debate público hacia la construcción de un entorno que garantice los derechos humanos y la satisfacción de las necesidades de todas y todos. En ellos se presentan los datos del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que permiten identificar, analizar y monitorear las condiciones de desarrollo humano con base en tres dimensiones: salud, medida con la esperanza de vida al nacer; educación, medida con los años esperados de escolaridad y los años promedio de escolaridad; e, ingresos, medida por medio de los ingresos per cápita en un país o región. Además, los Informes de Desarrollo Humano

presentan el panorama de desarrollo humano y posicionan temáticas relevantes relacionadas con el desarrollo sostenible.

En México, el compromiso del PNUD por mejorar las condiciones de desarrollo humano de las y los mexicanos impulsó el desarrollo de una metodología robusta capaz de identificar las capacidades básicas disponibles en el interior del territorio mexicano y, en particular, para realizar el cálculo del IDH a nivel municipal.

En ese sentido, el presente “Informe de Desarrollo Humano 2010-2020: una década de transformaciones locales para el desarrollo de México” presenta una serie histórica con los resultados del IDH y sus dimensiones en los municipios mexicanos. Este análisis ofrece una mirada muy específica que tiene el propósito de identificar avances y retrocesos más allá de los promedios nacionales y estatales, identificando las condiciones de desarrollo existentes en un nivel de desagregación territorial más específico: los municipios. Esta información permite realizar una caracterización de la desigualdad en el desarrollo humano al interior del territorio mexicano como un fenómeno que impide la inclusión de todas y todos en el desarrollo sostenible y la medida en que los diferentes grupos poblacionales forman parte del proceso de desarrollo en el país.

Este Informe presenta, por un lado, el análisis de la influencia que ejercen las desigualdades en la evolución de las condiciones de desarrollo humano a nivel local mediante el estudio de las dinámicas urbanas y rurales; por otro lado, presenta un análisis de las desigualdades relacionadas con el género en la evolución de las condiciones de desarrollo humano existentes en los municipios del país. En adición a lo anterior, el presente Informe analiza la influencia que ejercen las capacidades funcionales disponibles en las administraciones municipales del país con la intención de identificar las posibilidades específicas con las que se cuenta para promover acciones y estrategias para promover mejoras en el desarrollo humano a nivel local.

## **El desarrollo humano en los municipios de México**

El análisis de los resultados del IDH municipal y sus dimensiones sugiere que los avances en este periodo son desiguales y presentan diversos retos en cada dimensión. En ese sentido, las dimensiones de educación y salud tuvieron avances a nivel municipal durante la década de 2010 a 2020, mientras que, en el caso de los ingresos, el promedio general indicó retrocesos. Además, en 2020 se identificó un ligero aumento en el promedio del IDH de los municipios, pasando de 0.751 a 0.752.

En México, la mayoría de los municipios (51.9 por ciento) se encuentran en niveles de desarrollo medio y bajo (menor a 0.7); sin embargo, esta cifra disminuyó con respecto a

2015 (63.4 por ciento) y 2010 (71.3 por ciento). En adición a lo anterior, llama la atención que entre 2015 y 2020 los municipios en el nivel muy alto registraron una disminución. Esto se debió a que, de los 79 municipios en el nivel muy alto en 2015, 33 de ellos retrocedieron a la categoría de alto por caídas en los subíndices de salud e ingreso.

En 2020 los promedios más altos de desarrollo humano a nivel municipal se encuentran en Ciudad de México, Nuevo León y Aguascalientes, mientras que los más bajos corresponden a Guerrero, Oaxaca y Chiapas. En cuanto a los avances que han tenido los estados en términos de su desarrollo humano en la última década, se identificó que, a excepción del caso de Ciudad de México, en donde el desarrollo es de los más altos, todas las entidades lograron un aumento de su IDH entre 2010 y 2020. Los estados de Hidalgo, Zacatecas y Guerrero lideran los avances municipales en este periodo al presentar mayores avances en relación con el resto de los estados.

## Salud

El Subíndice de Salud (SS) presenta los valores más altos que los tres subíndices de educación e ingresos, además, avanzó 1.5 por ciento a nivel nacional entre 2015 y 2020, pasando de 0.847 en 2015 a 0.861 en 2020, lo que responde al descenso en la mortalidad infantil en México.

En promedio, los municipios de Veracruz, Hidalgo y Nayarit son los que mayor avance presentaron en la década completa. A pesar de ello, 11 de las 32 entidades tuvieron retrocesos tanto en el periodo completo como en el periodo entre 2015 y 2020. Los mayores retrocesos se identificaron en los municipios de Tlaxcala, Aguascalientes y Durango.

El análisis de este subíndice permitió observar cuáles son las entidades con los mayores SS promedio como es el caso de Ciudad de México, Baja California y Nuevo León; mientras que Chiapas, Oaxaca y Guerrero tienen las mayores prevalencias de mortalidad infantil. Cabe señalar que estas no son estas las únicas entidades con municipios con alta mortalidad infantil, ya que Puebla, Veracruz, Yucatán y Sonora cuentan también con municipios con rezagos importantes en esta materia, lo cual repercute significativamente en los valores del SS.

## Educación

En 2020, el promedio del Subíndice de Educación (SE) en los municipios mexicanos fue de 0.663, 1.5 por ciento arriba del valor en 2015 y 8.1 por ciento por arriba del valor en 2010. Para este subíndice el valor mínimo corresponde al municipio de San Martín

Peras, en Oaxaca, con 0.304 y 8.5 años esperados de escolaridad (AEE); mientras que el valor máximo corresponde a la alcaldía Benito Juárez en la Ciudad de México con un valor de 0.889 y 15.3 años esperados de escolaridad. En términos geográficos, la heterogeneidad del desarrollo en educación persiste; en tal caso, se vislumbra que las ciudades capitales registran mayores niveles en el SE, dejando sentada la polarización educativa que existe entre los municipios del país. Los cambios en este subíndice en la última década han sido positivos en todos los estados del país; sin embargo, el ritmo de los avances es lento.

A pesar de los constantes avances en materia de logros educativos (años de escolaridad), el promedio nacional (9.23 años de escolaridad en personas mayores de 25 años) se encuentra todavía lejos del estándar de referencia internacional del SE, que toma como valor máximo 18 años de escolaridad, equivalentes a completar 6 años de educación superior. Lo anterior representa un gran reto educativo en los municipios, puesto que más del 90 por ciento de los municipios mexicanos se encuentran aún en niveles medios y bajos en términos del SE, mientras que únicamente 9 municipios se encuentran en un nivel muy alto, es decir, con un valor mayor a 0.8.

## Ingresos

De acuerdo con los resultados por cada una de las tres dimensiones, el reto más grande se encuentra en la caída de los ingresos pues se observa un retroceso que regresa a los municipios mexicanos a valores por debajo de los obtenidos en 2010. En 2020 el promedio ponderado del Subíndice de Ingreso (SI) entre los municipios del país fue de 0.747, por debajo de los promedios de 2010 y 2015. Esto representa una disminución de 0.06 por ciento con respecto al valor en 2010 y 2.7 por ciento con respecto al de 2015, siendo este el único de los tres subíndices que conforman el IDH municipal en el que se presentó una caída en el periodo analizado. En este subíndice el valor máximo corresponde al municipio de San Pedro Garza García, en Nuevo León, con un SI de 0.925, mientras que el valor más bajo corresponde al municipio de Santo Domingo Tonaltepec, en Oaxaca, con un SI de 0.360.

Cabe destacar que, con respecto a 2015, apenas poco más de un tercio de los municipios (36.2 por ciento) lograron aumentar su ingreso per cápita. Al igual que en el caso del IDH general, los resultados en términos de ingresos muestran una dualidad importante, ya que altos niveles de ingresos se concentran en las grandes ciudades, mientras que prevalecen una gran cantidad de municipios poco poblados (la mayoría de ellos) con ingresos medios y bajos.

## Municipios desiguales: un panorama de las desigualdades en el desarrollo humano

A pesar de los avances identificados, destaca que estos son heterogéneos entre los municipios del país. Mientras que la alcaldía Benito Juárez, en la Ciudad de México, tiene el IDH más alto del país (0.911), el municipio con menor IDH es Cochoapa el Grande, en Guerrero, con el IDH más bajo del país (0.445) y ubicado por debajo del promedio de países con IDH bajo. Al respecto, si bien las diferentes medidas de desigualdad analizadas en el presente Informe sugieren que la desigualdad entre los municipios disminuyó en el periodo completo, esta disminución se estancó entre 2015 y 2020.

Un factor que caracteriza las diferencias entre los municipios es el tamaño de su población. Mientras que los municipios menos poblados (menos de 15,000 habitantes) tienen, en promedio, un IDH medio (0.677), los municipios más poblados tienen un IDH alto (0.795). La metropolitanización también es un fenómeno que ha sido un impulsor de los valores del IDH y que tiene un matiz diferente de las desigualdades encontradas en los ámbitos rural y urbano. Por ejemplo, de los 1,131 municipios con menos de 15,000 habitantes, el conjunto de los municipios que pertenecen a zonas metropolitanas (ZM) tienen, en promedio, un IDH 12.5% mayor (0.785) que el conjunto de los municipios de ese mismo tamaño que no pertenecen a ninguna ZM (0.698).

El presente informe igualmente incluye por primera ocasión el Índice de Desigualdad de Género (IDG) a nivel municipal, con el cual se caracterizan las desigualdades en el desarrollo desde otra perspectiva. El IDG busca medir la desigualdad entre hombres y mujeres en un territorio específico y se calcula por medio de tres componentes que buscan caracterizar las diferencias de oportunidades: empoderamiento, participación en el mercado laboral y salud reproductiva. En este sentido, las tres dimensiones miden el acceso a derechos de los hombres y las mujeres y permiten caracterizar las pérdidas de desarrollo generadas por desigualdades y brechas entre hombres y mujeres. Este indicador tiene una lógica inversa a la del IDH, es decir, cuando hay un valor cercano a cero, el panorama de desarrollo tiende a ser igualitario, mientras que, cuando se aproxima a uno, las desventajas de las mujeres frente a los hombres son mayores.

Mediante el IDG municipal se identificó un alto nivel de heterogeneidad en el interior del país. La diferencia entre los municipios con menor y mayor desigualdad es 0.5, lo cual indica que la desigualdad en las oportunidades disponibles entre hombres y mujeres, son mayores o menores de acuerdo con su lugar de residencia. Por un lado, los valores más bajos del IDG municipal –que corresponden a una menor desigualdad– se observan en los municipios de San Bartolomé Quialana (0.102) en Oaxaca; Ixtlahuacán en Colima (0.130) y Chigmecatitlán (0.137) en Puebla. En el caso de

estos municipios los valores bajos responden a tasas bajas en los indicadores de salud reproductiva (fecundidad adolescente y mortalidad materna) y valores muy parecidos entre hombres y mujeres en los indicadores de empoderamiento (representación parlamentaria y logros en educación secundaria). Por el contrario, existen municipios con valores más altos incluso que el promedio de los países de desarrollo bajo. Este es el caso de los municipios de San Andrés Duraznal (0.609) en Chiapas, San Pablo Tijaltepec (0.602) y San Pedro el Alto (0.564) en Oaxaca, en los que se presentan brechas de género importantes en las tres dimensiones.

## **Las facultades y capacidades de los municipios para incidir en el desarrollo y contribuir a los objetivos de la Agenda 2030 en México**

En relación con el análisis de la incidencia que tienen los municipios en México para incidir en el desarrollo, el PNUD construyó el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM), el cual mide el desempeño de los gobiernos municipales e identifica las áreas dentro de la gestión municipal y en materia de procesos de política pública para incrementar la capacidad de los gobiernos locales claves para “lograr que las cosas se hagan” y sirven para todos los ámbitos de acción gubernamental. La premisa detrás del desarrollo de capacidades es que el desempeño municipal no solo depende de sus atribuciones y facultades normativas, sino de la capacidad que tienen para influir en el desarrollo humano de sus habitantes.

El ICFM abarca cinco capacidades funcionales propuestas para el diagnóstico de capacidades: capacidades para involucrar actores relevantes; para diagnosticar; para formular políticas y estrategias; para presupuestar, gestionar e implementar; y, capacidades para evaluar. Este conjunto de capacidades se relaciona con los momentos clave dentro del ciclo de políticas públicas y constituyen un marco conceptual útil para realizar un diagnóstico de las capacidades institucionales en las administraciones públicas, lo que permite medir sus avances e identificar los factores político-administrativos, económicos y organizacionales que han desacelerado sus avances.

Este Informe de Desarrollo Humano presenta los resultados del ICFM 2018, mismos que contrasta con los datos de 2016. Entre los principales resultados destaca que el ICFM de los municipios mexicanos mejoró entre 2016 y 2018, pasando de 0.225 a 0.244; sin embargo, se sitúa todavía muy lejos del valor máximo del índice que es un 1. En sintonía con lo anterior, destacan los subíndices de capacidades para formular políticas (SCF) y el subíndice de capacidades para presupuestar, gestionar e implementar (SCG) ya que se encuentran por arriba de la media y son los mejor posicionados con valores de 0.572 y 0.310, respectivamente. En la tercera posición

se encuentra el subíndice relacionado con la capacidad para evaluar (SCE) con un valor de 0.147. Adicionalmente, los subíndices relacionados con la capacidad de los gobiernos municipales para diagnosticar (SCD) y para involucrar actores relevantes (SCI) presentaron valores de 0.130 y 0.095, respectivamente, siendo este último el subíndice con mayor área de oportunidad.

Sin embargo, como en el caso del IDH, se observa una heterogeneidad en los resultados del ICFM que no solo se observa en términos de las capacidades actuales, sino en los avances en el proceso de desarrollo de capacidades. Es de esperarse que, derivado de los cambios constantes en los contextos institucionales, políticos y organizacionales, así como la corta duración de las administraciones municipales, los avances no siempre sean linealmente ascendentes. En este sentido, entre 2016 y 2018, el crecimiento del ICFM promedio de los municipios también podría separar a los estados en aquellos que presentaron avances en general y aquellos que han retrocedido. En el primer caso están estados como Tamaulipas, Hidalgo, Colima, Chihuahua y Oaxaca, cuyos promedios del ICFM crecieron a una tasa mayor al 30 por ciento. Caso contrario a Chiapas, Estado de México, Puebla y Campeche, que entre los dos periodos analizados se presentaron retrocesos en el ICFM.

El análisis que permite realizar este Informe evidenció, por una parte, la necesidad de estudiar con un mayor grado de detalle los retos particulares que encuentran los municipios, tanto para construir y mantener sus capacidades, como para contribuir directamente al desarrollo humano sostenible de sus territorios. Además, evidenció la necesidad de analizar a los municipios desde sus diferencias en términos de capacidades, avances, retos y características propias en sus administraciones municipales. A partir de ello se construyó una estrategia de investigación para conocer los contextos y los retos que enfrentan las administraciones locales para construir capacidades e impulsar el desarrollo.

## **Los retos municipales para impulsar el desarrollo humano sostenible desde lo local**

Uno de los elementos que se destacan en este Informe se relaciona con las transformaciones locales experimentadas en la última década en los municipios en México. Con la intención de convertir los retos en oportunidades para mejorar las condiciones de desarrollo humano, los municipios tienen oportunidades muy puntuales para el ejercicio más adecuado de sus funciones y un rol más protagónico que les permita atender las necesidades de los grupos de población y actores locales en el entorno municipal.

Sin embargo, no todos los factores que determinan la incidencia de los municipios en el desarrollo tienen que ver con capacidades propias (factores intrínsecos), sino

también con factores contextuales en los que se desenvuelve la acción pública. Para ellos se identificaron y estudiaron seis factores contextuales:

- Cambios en la normatividad que dirige el quehacer del municipio
- Cambios o circunstancias en las relaciones intergubernamentales horizontales que caracterizan los procesos metropolitanos y/o de cooperación intermunicipal
- Cambios o circunstancias específicas en las políticas federales o estatales que exigen coordinación, concurrencia, complementariedad y/o sustitución
- Cambios o circunstancias financieras y/o fiscales que afectan el proceso de presupuestación del gobierno local
- Cambios o circunstancias políticas y político-administrativas que afectan el quehacer del gobierno municipal
- Cambios o circunstancias naturales y completamente externas a las capacidades de los municipios pero que afectan la frontera de posibilidades de los gobiernos locales

Los nueve estudios de caso presentados en este Informe mostraron acciones puntuales que realizan los municipios para navegar en el contexto institucional, político, organizacional y normativo en el que desarrollan sus funciones.

## **Transformaciones locales para el desarrollo en México**

Los cambios estructurales normativos y organizacionales en las administraciones locales, que tuvieron lugar en la década pasada, presentaron un panorama de cambios y reestructuras en muchos de los municipios en México. A pesar de ello, este Informe pretende que los retos y aprendizajes de la última década se conviertan en el aprovechamiento de oportunidades para incrementar las capacidades funcionales, técnicas y financieras de los municipios con la intención de incrementar su nivel de incidencia respecto a la identificación y atención de las necesidades en los entornos municipales.

Si bien las características y dinámicas no son homogéneas en el territorio, desde el PNUD se tiene la certeza de que el proceso de aprendizaje desde lo local debe ser compartido y destacado. En particular, este Informe permite identificar acciones destacables que valdría la pena replicar en otros municipios para avanzar en la mejora de las condiciones de desarrollo humano de sus poblaciones. Estas acciones tienen que ver con que existen gobiernos municipales que establecen vínculos con actores de diferentes ámbitos y que desarrollan sinergias con potencial para replicarse en otros

contextos; que han desarrollado estrategias para avanzar en la profesionalización del funcionariado público con la intención de incidir, de mejor manera, en la consecución de avances en materia de desarrollo humano; que han fortalecido los temas de planeación otorgándole un carácter participativo a tales ejercicios; que conocen del potencial que tiene la cooperación intergubernamental horizontal, tanto como la vertical.

Por lo anterior, este Informe provee herramientas para impulsar el análisis desagregado de las condiciones de desarrollo humano en el ámbito municipal, identificando cuál es el desempeño, los avances y retrocesos municipales, así como la forma en que se relacionan las capacidades funcionales municipales y el estado de las desigualdades locales con las condiciones de desarrollo humano a nivel municipal. Además, este Informe presenta herramientas para fortalecer la incidencia de los gobiernos municipales en México mediante el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de estrategias de intervención pública para mejorar las condiciones de desarrollo humano desde el ámbito municipal con la intención de asegurar que los avances se logren de forma sostenible, universal y “sin dejar a nadie atrás”.





# CAPÍTULO 1

## INTRODUCCIÓN

# EL DESARROLLO HUMANO Y LA PERSPECTIVA MUNICIPAL

El presente Informe tiene el objetivo de identificar el estado de las condiciones de desarrollo humano en México mediante el análisis de los cambios experimentados en las dimensiones con las que se mide el desarrollo humano en los municipios del país. Este análisis ofrece una mirada muy específica cuyo propósito es identificar avances y retrocesos, más allá de los promedios nacionales y estatales, reconociendo las condiciones de desarrollo en un nivel de desagregación territorial más amplio: los municipios.

Se pretende, además, mediante la caracterización de la desigualdad en el desarrollo humano, ahondar en la manera en que este fenómeno impide la inclusión de todas las personas en el desarrollo sostenible y en su impacto en el desarrollo de diferentes grupos poblacionales, así como, en general, en los territorios donde habitan. Para ello, por un lado, este Informe presenta el análisis de la influencia que ejercen las desigualdades en la evolución de las condiciones de desarrollo humano en el ámbito local mediante el estudio de las dinámicas urbanas y rurales, y las desigualdades en términos de desarrollo humano, identificadas en tal caso. Por otro lado, se presenta un análisis de las desigualdades relacionadas con el género en la evolución de las condiciones de desarrollo humano en los municipios del país. En adición a lo anterior, el presente Informe analiza la influencia que ejercen las capacidades funcionales

disponibles en las administraciones municipales del país con la intención de identificar las posibilidades específicas con que se cuenta para promover acciones y estrategias a fin de impulsar mejoras en el desarrollo humano en el ámbito local.

El presente Informe comienza con la definición del enfoque de desarrollo humano y su instrumento de medición; adicionalmente, analiza la importancia de la localización como un elemento fundamental para mejorar las condiciones de desarrollo humano de manera sostenible, universal y “sin dejar a nadie atrás”.

En el segundo capítulo, se muestra la evolución experimentada en los municipios, en términos de los avances y retrocesos en el IDH y sus dimensiones, mediante el análisis de la dinámica de los indicadores de las dimensiones de salud, educación e ingresos. El tercer capítulo analiza la pérdida en desarrollo ocasionada por el análisis sobre las desigualdades urbanas y rurales, pero también por las desigualdades identificadas en términos de las oportunidades disponibles a las que acceden hombres y mujeres en los municipios del país. En el cuarto capítulo, se presentan los resultados identificados en términos de las capacidades funcionales municipales disponibles en las administraciones locales, lo que permite identificar las áreas de oportunidad en cada contexto a fin de promover acciones que contribuyan a impulsar el desarrollo sostenible y, con ello, el desarrollo humano desde el ámbito municipal.

El quinto capítulo consta de una estrategia metodológica implementada con el propósito de identificar cuáles son los retos específicos a los que se enfrentan los municipios en relación con el quehacer gubernamental y, en particular, en lo que respecta al diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones y estrategias diseñadas para promover avances en las condiciones de desarrollo sostenible en sus municipios; además, se presentan las capacidades funcionales desplegadas como consecuencia de las actividades realizadas para atender los retos identificados.

En sintonía con lo anterior, en el capítulo de conclusiones se identifican las transformaciones organizacionales, financieras y normativas experimentadas en el ámbito municipal y se definen, en ese sentido, cuáles son las áreas de oportunidad en las que los municipios pueden ampliar o mejorar su incidencia en la promoción de acciones orientadas a mejorar las condiciones de desarrollo humano en el ámbito local mediante mejoras en las dimensiones de salud, educación o ingresos, pero también mediante la reducción de las desigualdades entre los municipios rurales y urbanos, la reducción de las desigualdades entre las oportunidades a las que tienen acceso los hombres y las mujeres, y por medio de la construcción, el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades funcionales disponibles en los municipios del país.

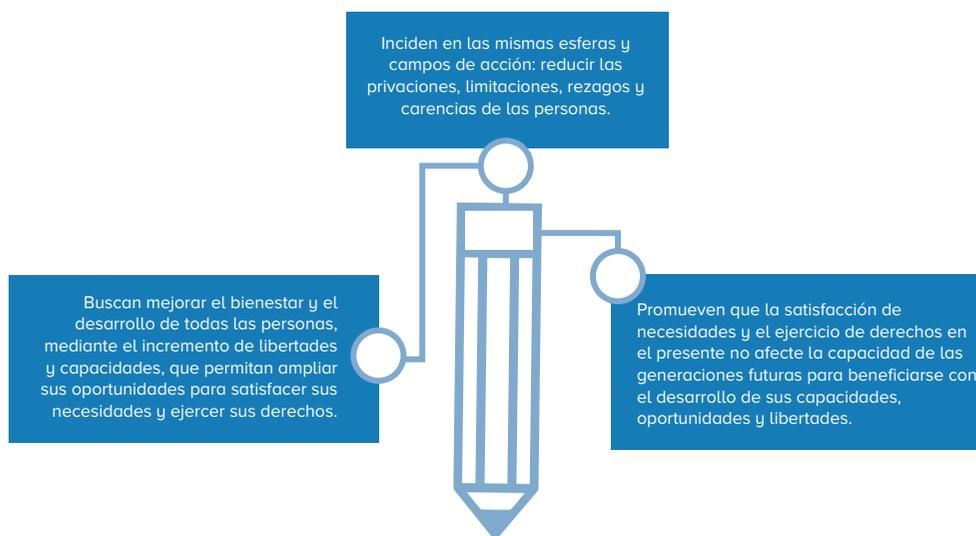
## 1.1 El desarrollo humano sostenible desde lo local

El enfoque de desarrollo humano sostenible, al igual que la Agenda 2030, busca que las personas logren su máximo potencial con base en el desarrollo de sus capacidades y el ejercicio de sus derechos humanos, en un entorno de dignidad y equidad, protegiendo el planeta y la biodiversidad, fomentando vidas productivas y satisfactorias, un mundo libre de violencia, la productividad y dinamismo de las actividades económicas y la implementación de mecanismos de cooperación internacional.

El enfoque de desarrollo humano y la Agenda 2030 conforman dos instrumentos que promueven la identificación, el análisis y la atención de carencias, rezagos y brechas a las que se enfrentan las personas en relación con el ejercicio de sus derechos y el goce integral de su bienestar, temas centrales en los debates y acciones en torno a la promoción del desarrollo sostenible. Tanto el enfoque de desarrollo sostenible como el enfoque de desarrollo humano comparten elementos teóricos y prácticos que se relacionan con la educación, la salud y la disponibilidad de ingresos

En ese sentido, el vínculo analítico entre ambos instrumentos se expresa a partir del propósito común de mejorar las condiciones de bienestar en todas las personas, ampliando sus oportunidades, fortaleciendo sus capacidades y mejorando sus condiciones de desarrollo mediante una visión integral, sostenible y multidimensional que busca reducir las privaciones, limitaciones, carencias y rezagos identificados en cada contexto particular (ver figura 1.1).

**Figura 1.1 Elementos analíticos que refuerzan el vínculo entre el enfoque de desarrollo humano y la Agenda 2030**



Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2016).

Adicionalmente, ambos instrumentos promueven la atención focalizada de las necesidades locales con la intención de asegurar que el desarrollo sea universal y sostenible, “sin dejar a nadie atrás”<sup>1</sup>. Para cumplir con los principios de la Agenda 2030, resulta clave la participación de actores locales con influencia en la promoción del desarrollo sostenible, como el gobierno, el sector privado, la academia, las organizaciones de la sociedad civil y las personas, cuyas acciones contribuyen —desde sus ámbitos de influencia— a la promoción del desarrollo sostenible (ver figura 1.2).

**Figura 1.2 Actores del desarrollo local**



Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2015).

<sup>1</sup> La Agenda 2030 adopta de manera general tres principios: **integralidad**, que se refiere a que no existe jerarquía entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y, por tanto, ninguno guarda prioridad en relación con el resto; **universalidad**, que alude a que para avanzar en el cumplimiento de los ODS, se requiere la coordinación de todos los sectores y en todos los ámbitos (global, nacional y local); y **“no dejar a nadie atrás”**, que busca erradicar las brechas del desarrollo, dando prioridad a la atención de aquellos grupos de población y a las regiones identificadas en situación de vulnerabilidad, rezago o desigualdad.

Los esfuerzos para atender las carencias, rezagos y brechas a las que se enfrentan las personas tienen diferentes características que se explican en virtud de sus dinámicas económicas, demográficas, culturales, políticas y sociales<sup>2</sup>, y en la forma en que estas se interrelacionan con los ámbitos nacionales y locales. En este sentido, el enfoque de desarrollo humano se enfrenta al desafío de trascender su comprensión teórica y generalizada hacia su implementación práctica y acotada en función de las necesidades puntuales identificadas en los entornos locales (PNUD, 2019b). Por lo anterior, es necesario atender las necesidades identificadas en términos de bienestar humano, particularmente, con base en el análisis de las problemáticas, grupos de población, capacidades y recursos financieros y técnicos disponibles en los entornos locales.

Para lograrlo, es importante primero, identificar los grupos de población a nivel local, cuáles se encuentran en situación de rezago, desigualdad o vulnerabilidad y qué relación guardan con las dimensiones del desarrollo humano; posteriormente, reconocer a los actores en el ámbito local que están vinculados, y en qué medida, con las dimensiones del desarrollo humano; finalmente, construir y fortalecer las sinergias entre los actores del desarrollo, los instrumentos normativos, las estrategias para institucionalizar los esfuerzos a fin de promover el desarrollo humano y la construcción de evidencia sólida que fortalezca la planeación, la toma de decisiones y la rendición de cuentas (ver figura 1.3).

**Figura 1.3 Elementos de importancia para localizar la Agenda 2030**



**Fuente:** elaboración propia

<sup>2</sup> Los países y sus entornos locales no solo difieren en términos de su geografía, sino también lo hacen en aspectos como sus características demográficas, los referentes normativos, sus recursos financieros y el nivel de desarrollo de sus capacidades.

En este contexto, considerar los entornos locales es fundamental para avanzar con la identificación de las necesidades locales y su atención mediante la localización de las estrategias con objeto de promover el desarrollo humano de forma sostenible. Lo anterior responde a que, en el ámbito local, se definen las necesidades y perspectivas de los actores locales, y se diseñan, implementan y focalizan las estrategias, acciones y alternativas de solución para atender los problemas públicos relacionados con el desarrollo humano, priorizando la atención de los grupos de población y las regiones en situación de vulnerabilidad, rezago o desigualdad.

## **1.2 El enfoque de desarrollo humano: libertades, derechos y capacidades para las personas**

En 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el primer Informe de Desarrollo Humano en el mundo (PNUD, 1990). Este hito marcó un parteaguas que incentivó un cambio de paradigma importante relacionado con la forma en que hasta entonces se entendía, analizaba, medía y evaluaba el bienestar y el desarrollo. La concepción sobre el desarrollo pasó de centrar su atención en el crecimiento de la riqueza de los países, y el ingreso de las personas, a centrarse en la necesidad de adicionar dimensiones en temas como salud y educación para robustecer el análisis en torno al desarrollo de las personas. Este nuevo paradigma aportó información vinculada con el disfrute de una vida prolongada y saludable, la posibilidad de adquirir conocimientos y el acceso de las personas a recursos económicos a fin de lograr un nivel de vida próspero, digno y adecuado.

A partir de entonces, el análisis sobre las condiciones de desarrollo humano va más allá de la posesión de recursos económicos y se asocia con la creación de un entorno en que las personas puedan desarrollar su máximo potencial mediante la ampliación de sus capacidades y oportunidades (PNUD, 1990) (ver figura 1.4).

**Figura 1.4 Capacidades y oportunidades para las personas de las generaciones presentes y futuras**



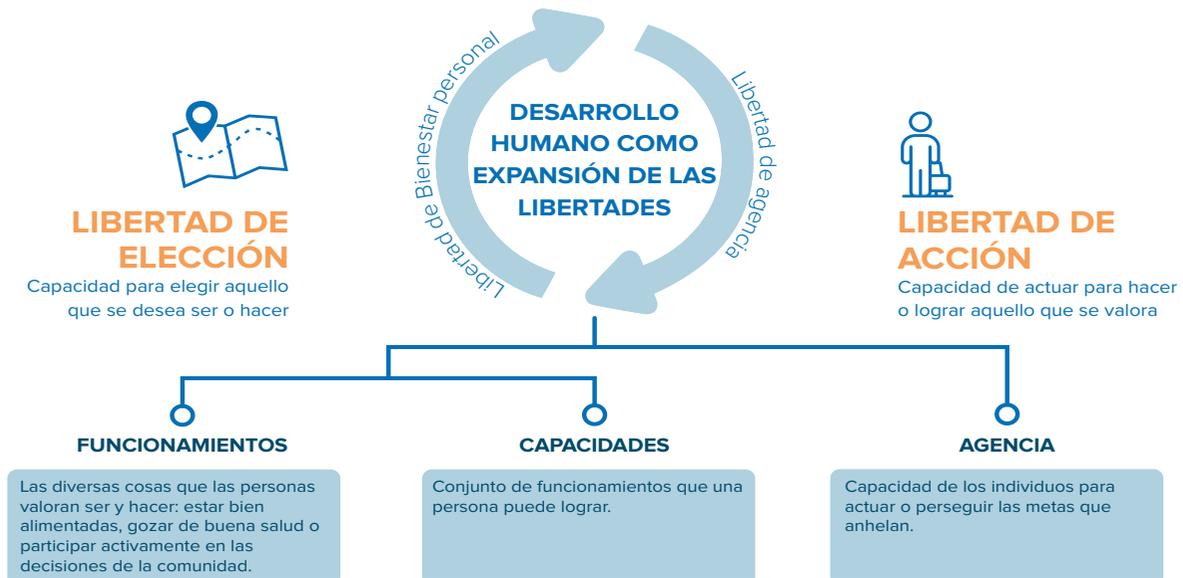
Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2016).

Este cambio implicó que, en general, el desarrollo comenzara a asociarse con la ampliación de las libertades y oportunidades que tienen las personas para *ser o hacer* aquello que consideren valioso e importante en el curso de vida que deseen trazar y en función de sus necesidades, preferencias e intereses, y de las características del entorno natural en que se desenvuelven<sup>3</sup> (PNUD, 2020).

Esta visión, centrada en el desarrollo humano, puso en primer plano la idea de que la verdadera riqueza de los países radica en su gente (PNUD, 1990). En este sentido, contribuye con la noción de que el desarrollo requiere que las personas alcancen una serie de aspectos fundamentales relacionados con la libertad de bienestar personal (*freedom of wellbeing*) y la libertad de agencia (*freedom of agency*) (Sen, 1982; 1987) (ver figura 1.5).

<sup>3</sup> Esto resulta particularmente importante en tanto que el enfoque de desarrollo humano reconoce la importancia que la sostenibilidad y resiliencia del entorno natural ejerce en el bienestar y desarrollo de las personas, pues el equilibrio medioambiental influye positiva o negativamente en las capacidades y oportunidades de las personas (PNUD, 2011).

**Figura 1.5 Análisis de las libertades en el enfoque de desarrollo humano**



Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2016).

La libertad de bienestar personal (*freedom of wellbeing*) expresa dos aspectos básicos: los **funcionamientos** se refieren a las cosas que las personas podrían valorar ser o hacer, y las **capacidades** aluden al conjunto de funcionamientos que es posible desarrollar durante el curso de sus vidas. La libertad de agencia (*freedom of agency*) se refiere a la oportunidad que las personas tienen para planear, buscar y conseguir las metas y objetivos que consideran importantes en función del curso de vida que tracen para sí mismas. En suma, en la medida en que las capacidades de las personas aumenten, lo hacen también sus oportunidades para conseguir las metas y objetivos que anhelan y consideren importantes (PNUD, 2016; 2019a).

El desarrollo humano se caracteriza por dos aspectos particulares: por un lado, el desarrollo de las capacidades humanas en aspectos como el goce de un buen estado de salud, la construcción de habilidades, conocimientos, experiencias y destrezas; por el otro, las oportunidades que tienen las personas para desarrollar su máximo potencial y hacer uso de él en actividades productivas, formativas, culturales, sociales o políticas, en función de las características y dinámicas en cada contexto particular (PNUD, 1990).

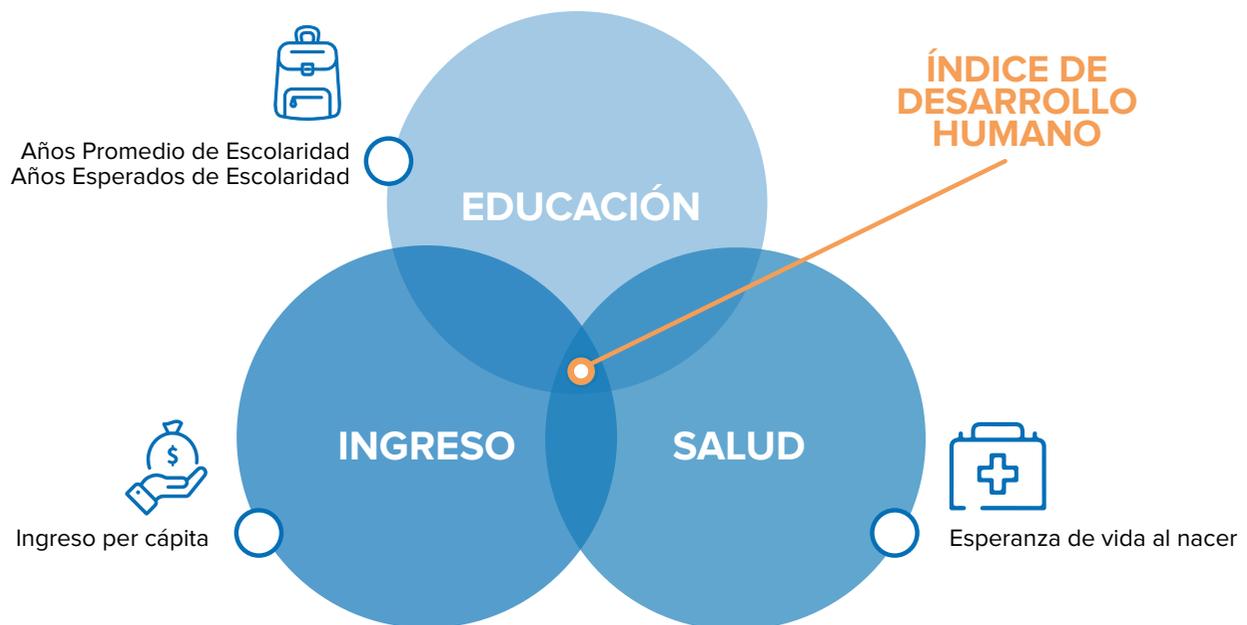
Por tal motivo, la difusión de este enfoque ha sido el sello distintivo del PNUD en su labor como promotor del desarrollo en el ámbito mundial. En este marco, la difusión ha contado con los Informes de Desarrollo Humano y el Índice de Desarrollo Humano para reorientar el debate público hacia la construcción de un entorno que garantice la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer que las futuras tengan las mismas oportunidades para desarrollar su máximo potencial.

### 1.3 Las mediciones del desarrollo humano

En sintonía con lo anterior, el enfoque propuesto establece una perspectiva multidimensional que muestra las condiciones de desarrollo con base en una medición robusta que analiza dimensiones fundamentales del bienestar humano (PNUD, 1990). El IDH analiza tres dimensiones esenciales para el bienestar humano: **la educación, la salud y los ingresos disponibles** (ver figura 1.6):

- **La salud** se mide mediante la *Esperanza de Vida al Nacer* (EVN), que permite tener una aproximación de la longevidad, lo que refleja la capacidad de las personas para gozar de una buena salud y niveles adecuados de alimentación nutritiva y de calidad.
- **La educación** se mide por medio de dos indicadores: los *Años Esperados de Escolaridad* (AEE) y los *Años Promedio de Escolaridad* (APE), que permiten identificar la capacidad de las personas para acceder al conocimiento, a la formación y a la capacitación.
- **El ingreso** se mide con el *Producto Interno Bruto (PIB) per cápita* ajustado por el poder adquisitivo, que permite conocer el crecimiento de la riqueza en un país, pero considerando la forma en que se distribuye entre su población.

**Figura 1.6 Estructura del Índice de Desarrollo Humano**



Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2019).

En el ámbito mundial, este método de cálculo toma como referencia los valores internacionales de los indicadores utilizados para calcular el IDH y sus dimensiones<sup>4</sup>. En México, debido a la disponibilidad y a las características con que se recaba la información estadística, es posible replicar el proceso de cálculo en el país y también para cada una de las 32 entidades federativas.

A pesar de lo anterior, es necesario ahondar en el análisis de las características y dinámicas en los ámbitos locales, pues permiten conocer con mayor nivel de detalle cuál es el desempeño particular en el interior de las entidades federativas del país. Por tal razón, se requiere ampliar el foco de análisis con el fin de conocer el comportamiento del IDH y sus dimensiones en el ámbito local, identificando las áreas de oportunidad y dónde resultan prioritarias de atender.

Tal como se mencionó antes, la construcción y difusión del enfoque de desarrollo humano ha contado con los Informes de Desarrollo Humano y el IDH como herramientas para reorientar el debate público hacia la promoción del desarrollo humano sostenible. Lo anterior responde a una visión integral del desarrollo humano que, conforme avanza su proceso de maduración en el tiempo, ha incorporado diferentes dimensiones que enriquecen y robustecen el análisis de las condiciones de vida de las personas.

En México, el PNUD publicó el primer Informe de Desarrollo Humano en 2002; desde entonces, las estimaciones y cálculos del IDH en el país se han fortalecido con su vinculación con diversos cálculos relacionados con otras problemáticas del desarrollo en distintos ámbitos de desagregación territorial, como el género, el mercado laboral, la equidad del gasto público, los derechos sociales y la movilidad social, entre otros. Desde 2002, año en que se publicó el primer Informe sobre Desarrollo Humano en México, se han publicado más de 26 Informes (ver figura 1.7), cada uno con influencia directa y específica en el debate público nacional y en las políticas públicas de desarrollo en los ámbitos social, ambiental y económico del país.

En México, debido a la disponibilidad de información estadística, es posible replicar el proceso de cálculo en el país y también para cada una de las 32 entidades federativas. Dada la importancia de la desagregación de los datos y la generación de información útil desde la perspectiva de localización, se considera de suma relevancia contar con información en el ámbito municipal. Sin embargo, ante la imposibilidad de contar con estimaciones de la EVN en este ámbito, el cálculo del IDH en los municipios toma como base la adecuación metodológica propuesta por PNUD México en el documento Índice de Desarrollo Humano municipal en México: nueva metodología (PNUD, 2014).

El presente Informe brinda información actualizada sobre el estado de desarrollo humano en los municipios mexicanos (ver capítulo 2), lo que permite identificar los

---

<sup>4</sup> Estos valores de referencia se encuentran en el Informe global Índices e Indicadores de Desarrollo Humano 2018: Actualización Estadística (PNUD, 2018).

avances y retrocesos, así como sistematizar el análisis, con el propósito de identificar y definir acciones públicas para promover avances municipales en esta materia.

**Figura 1.7 Informes de Desarrollo Humano en México**



Fuente: elaboración propia

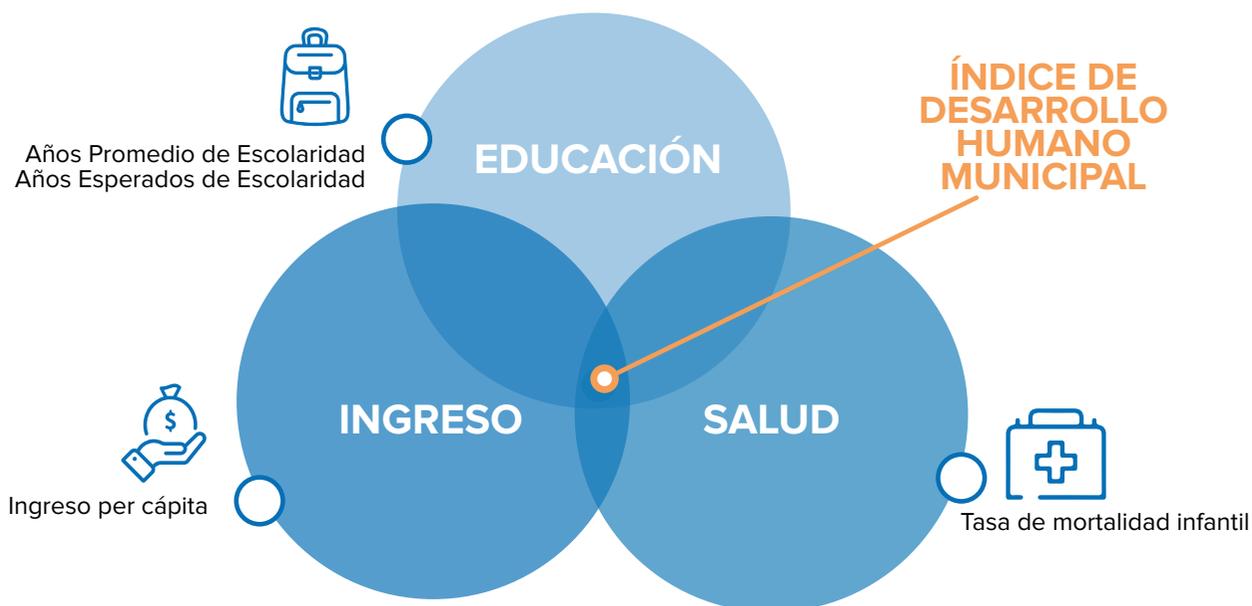
### 1.3.1 El Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal en México

El cálculo del IDH en el ámbito municipal en México retoma la metodología original utilizada por el PNUD. Sin embargo, debido a la disponibilidad y a las características con las que se recaba la información estadística, no es posible replicar el cálculo en los municipios. Por tal motivo, el PNUD en México propuso, diseñó e implementó una metodología robusta que favoreció la adaptación de dicha medición al contexto local, permitiendo realizar un análisis del desarrollo humano con un nivel de desagregación territorial más amplio.

Esta adecuación metodológica consistió en utilizar las estadísticas municipales sobre la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI)<sup>5</sup> en el ámbito municipal en sustitución de la EVN en el mismo rubro (ver figura 1. 8). Lo anterior, con el argumento de que es posible utilizarla como una aproximación de la EVN, debido a que se identificó que ambas variables están altamente correlacionadas y reflejan la capacidad de las instituciones médicas para enfrentar problemas de salud evitables y tratables (ver nota metodológica 1).

<sup>5</sup>Tasa de mortalidad infantil para menores de un año, por cada mil nacidos vivos, calculada por el CONAPO para 2010, 2015 y 2020, y que se utiliza como una aproximación de la EVN debido a que ambas variables están altamente correlacionadas y reflejan la capacidad de las instituciones médicas para enfrentar problemas de salud evitables y tratables (PNUD, 2019).

**Figura 1.8 Estructura del IDH municipal en México**



Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2019).

De acuerdo con lo anterior, por medio del análisis de los indicadores propuestos en la aplicación de esta adecuación metodológica, en México es posible calcular un IDH para los municipios del país. El objetivo de ahondar en la desagregación de dicha información tiene que ver con que brinda un panorama actualizado del desarrollo humano o de sus tres componentes. Lo anterior permite, entre otras cosas:

- Analizar las condiciones de desarrollo humano en los municipios por medio de una serie de tiempo comparable que refleja los resultados municipales durante la década 2010- 2020.
- Comparar el desempeño de los municipios, entidades y zonas metropolitanas con base en el análisis de los avances en el IDH y sus componentes.
- Identificar las áreas de oportunidad en cada contexto local con objeto de mejorar las condiciones de desarrollo humano en función de sus problemas específicos.
- Diseñar e implementar herramientas orientadas a que los municipios mejoren su incidencia en la consecución de los ODS.
- Presentar propuestas de intervención pública para atender las áreas de oportunidad identificadas en los resultados de los municipios en relación con las dimensiones del IDH: salud, educación e ingreso.

## 1.4 Temáticas relevantes para analizar el estado del desarrollo humano en los municipios de México

Como se mencionó antes, los Informes de Desarrollo Humano permiten, por un lado, a través del cálculo del IDH y sus componentes, cuantificar los avances y retrocesos en diferentes niveles de desagregación en el territorio; por otro, retoman las conversaciones pendientes para posicionar temáticas relacionadas con la agenda actual en torno a la cual giran las discusiones sobre la promoción del desarrollo sostenible. En las siguientes secciones de este apartado se proponen algunas temáticas relevantes para robustecer el análisis del cálculo del IDH y sus dimensiones. Dichas temáticas se definen con base en los retos a los que se enfrentan actualmente las administraciones públicas municipales y sobre los factores que determinan el nivel de incidencia que pueden tener para el desarrollo humano sostenible desde el ámbito local.

### 1.4.1 El papel de los gobiernos locales en el desarrollo humano sostenible

Las condiciones de desarrollo desigual en los municipios están condicionadas, entre otras cosas, por la incidencia que tienen los tres ámbitos de gobierno en la promoción de acciones que promuevan el desarrollo humano y el desarrollo sostenible. En particular, destaca el ámbito de gobierno municipal, pues se trata del orden de gobierno más cercano a las dinámicas sociales, económicas, demográficas, culturales y políticas que definen el entorno inmediato de las personas, sus necesidades y la intensidad con que las problemáticas públicas inciden en su bienestar y en su desarrollo.

Los municipios cuentan con facultades, exclusivas y concurrentes (DOF, 2016), para llevar a cabo políticas, programas e intervenciones públicas con efectos directos en los indicadores, metas y objetivos contenidos en la Agenda 2030 y en el desarrollo humano de sus habitantes. Pese a ello, sus capacidades y recursos financieros, en relación con el resto de los ámbitos de gobierno, son limitados, debido a que los municipios recaudan poco, favorecen el ejercicio de atribuciones concurrentes, ejercen los recursos públicos de forma ineficiente y dependen de los recursos que distribuye la federación.

En la actualidad, existe un contexto generalizado de incertidumbre en cuanto al desarrollo (PNUD, 2022a), debido a que, por un lado, los gobiernos se enfrentan a entornos institucionales, sociales, económicos y políticos adversos a causa del bajo desarrollo de sus capacidades funcionales y técnicas (PNUD, 2019) que, con frecuencia, dejan expuestas áreas de oportunidad en los ámbitos normativo, financiero y organizacional de las administraciones públicas locales.

En tal contexto, el desarrollo impulsado desde el ámbito local se enfrenta a un entorno que impone nuevas y complejas formas de incertidumbre, derivadas de los cambios

planetarios y su interacción con las desigualdades humanas, la transición de sociedades con actividades industriales intensivas hacia la reducción de las emisiones de carbono y la intensificación de la polarización política y social entre los países y en sus ámbitos subnacionales, que interactúan y se refuerzan entre sí (PNUD, 2022a).

La implementación de soluciones, operativas y efectivas representa un reto que requiere gobiernos municipales más capaces, resilientes y fortalecidos financieramente.

#### **1.4.2 El crecimiento demográfico y las diferencias en el desarrollo en los ámbitos rural y urbano**

Como el presente Informe muestra un panorama que busca reflejar los cambios de una década en la situación de los municipios se considera de suma importancia analizar la influencia de las dinámicas sociodemográficas, culturales, económicas, políticas y sociales en la promoción del desarrollo en lo local. Lo anterior considera fenómenos sociales como los flujos de migración interna que motivan el crecimiento de las ciudades y las diferencias en torno a las desigualdades, brechas y rezagos en términos de marginación y pobreza en zonas rurales, urbanas y metropolitanas.

En ese contexto, la continua reducción de la población rural y el crecimiento de las zonas urbanas (CONAPO, 2015) resalta la necesidad de que la urbanización se desarrolle de forma planificada, gestionada y adecuada a los contextos locales, a fin de que se convierta en un elemento transformador (ONU-Hábitat, 2021) por medio del cual las administraciones locales en los municipios puedan acelerar el logro de los ODS y promover avances en materia de desarrollo humano.

El papel de los gobiernos municipales resalta por la definición de programas y políticas públicas para incidir de forma positiva en la creación de empleo, la ampliación de las oportunidades de subsistencia y la mejora de la calidad de vida en los ámbitos rural y urbano.

En las siguientes secciones, se ajusta el análisis de los resultados del IDH municipal, el ICFM y el Índice de Desigualdad de Género (IDG) municipal, con la intención de profundizar en la descripción de las implicaciones de elementos como el desarrollo de capacidades y la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en los diversos grupos de población identificados en los ámbitos rural y urbano en cada demarcación territorial.

#### **1.4.3 La desigualdad de género en los contextos municipales**

Siguiendo con los temas relevantes que propone este Informe para fortalecer el análisis del desarrollo humano en los municipios del país, cobra vital importancia reflejar las desigualdades que experimentan las mujeres respecto de los hombres en cada contexto municipal particular con base en tres dimensiones (ver nota metodológica

3): **empoderamiento, participación en el mercado laboral y salud reproductiva**. Lo anterior permite identificar la intensidad con que se refleja la pérdida de desarrollo humano a causa de la desigualdad en los logros obtenidos por mujeres y hombres en las dimensiones antes mencionadas.

Este análisis permitirá informar sobre las políticas públicas locales a fin de orientar su acción hacia la atención de las brechas del desarrollo derivadas de las condiciones diferenciadas a las que se enfrentan las personas en función de sus características; por ejemplo, el sexo. Lo anterior acentúa las brechas dada la desigualdad de género, ocasionando pérdidas en desarrollo, debido a que es una de las desigualdades transversales del desarrollo, reconocida en todos los ámbitos y que afecta a más de la mitad de la población mundial. Además, la brecha de género puede asociarse a diferentes intensidades de acuerdo con la superposición con otras condiciones de vulnerabilidad social, presente en prácticamente todos los espacios de desarrollo de las personas.

En las siguientes secciones, se propone un análisis con base en los resultados del IDH municipal y sus componentes, así como su relación con el IDG municipal, cuyo objetivo es identificar la intensidad con que se afectan las condiciones de desarrollo humano a causa de la desigualdad de género en los municipios en México. Por ello, se agregará la perspectiva de género como foco central del análisis local de las desigualdades.

#### **1.4.4 Capacidades de los gobiernos locales para promover el desarrollo humano sostenible**

Este Informe presenta el diagnóstico del desempeño de los municipios mexicanos en relación con los resultados del IDH y sus dimensiones en la última década; los resultados del ICFM y sus dimensiones, a partir del análisis de su evolución entre 2016 y 2018; los resultados del análisis de la desigualdad de género en el ámbito municipal, por medio del análisis de los resultados del IDG municipal, y una serie de recomendaciones sustentadas en las investigaciones cualitativas (ver notas metodológicas 3 y 5) realizadas en el marco de este Informe y cuya intención es identificar elementos que refuercen la relación entre el desempeño de las administraciones municipales en México y la implementación de estrategias y acciones orientadas a promover avances en el desarrollo municipal.

El análisis de las capacidades funcionales<sup>6</sup> (ver capítulo 4) con las que cuentan las administraciones municipales en México es relevante debido a que se considera que capacidades más adecuadas o suficientes conducen a las administraciones públicas

---

<sup>6</sup> Habilidades de los individuos, organismos, gobiernos o sociedades para llevar a cabo sus funciones, resolver problemas, fijarse y alcanzar objetivos de manera sostenible, con base en el fortalecimiento y la construcción de las competencias necesarias para que los gobiernos establezcan y alcancen sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo (PNUD, 2019).

a un mejor desempeño, que se traduce en la mejora de las condiciones de desarrollo humano de sus habitantes (PNUD, 2019).

Se vuelve prioritaria la acción de los gobiernos donde se definen y transforman los arreglos institucionales que dan forma a la estructura de intercambios políticos, sociales y económicos, reflejados en aspectos como el crecimiento económico, la productividad y la distribución del ingreso, la democracia, los derechos humanos y la seguridad social, por ejemplo.

En sintonía con lo anterior, esta relación requiere la articulación y sincronización del entorno institucional, la estructura organizacional y las capacidades individuales de las y los funcionarios públicos para su fortalecimiento, lo que constituye uno de los mayores retos y áreas de oportunidad para promover avances en esta materia (ver figura 1.9). En ese sentido, se refuerza la relación entre la construcción, el desarrollo y el fortalecimiento de capacidades en los municipios y la forma en que, a través de ello, se impulsan avances en el desarrollo humano y el cumplimiento de los ODS<sup>7</sup>.

**Figura 1.9 Ámbitos básicos para el desarrollo de capacidades**



Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2019.

<sup>7</sup> De acuerdo con el marco normativo en México y el análisis de las facultades y atribuciones normativas de los municipios en México, se considera que pueden incidir en al menos 129 de los 232 indicadores que promueve la Agenda 2030.

La importancia del fortalecimiento de las capacidades en los municipios se vincula con la promoción de avances en materia de desarrollo humano sostenible en México, debido a que, por su localización y cercanía con las dinámicas locales, pueden cumplir con funciones estratégicas como:

- Diagnosticar y priorizar sus áreas de incidencia, con base en su conocimiento sobre los recursos disponibles y las características específicas de sus problemas y dinámicas locales.
- Identificar e incluir la perspectiva de los actores locales del desarrollo en la definición de las problemáticas y alternativas de solución.
- Diseñar y coordinar la ejecución de planes, políticas y programas públicos con instancias federales y estatales para optimizar el uso de los recursos.
- Dar seguimiento a las problemáticas identificadas, y a las acciones de solución orientadas a su atención, para diseñar e implementar estrategias y acciones correctivas y preventivas para alcanzar los objetivos planteados.

#### **1.4.5 El papel de los municipios frente a coyunturas externas: la pandemia por COVID-19**

En los últimos años, la pandemia de la COVID-19 evidenció los retos de manera extendida en términos de la inseguridad económica, la pobreza persistente, el aumento de la desigualdad, la informalidad generalizada y un contrato social frágil (OIT, 2022).

Diversos ejercicios relacionados con los Informes sobre desarrollo humano en los ámbitos global y nacional (PNUD, 2020a; 2022) plantean la necesidad de examinar las capacidades que definen el contexto de los municipios del país ante la evolución de la crisis derivada de la pandemia de COVID-19 (PNUD, 2020a); su relación con cada dimensión del desarrollo humano; los efectos diferenciados entre los grupos poblacionales, y la respuesta gubernamental para enfrentar la nueva configuración de un mundo en el que día a día aumenta su incertidumbre (PNUD, 2022a).

La pandemia puso de manifiesto la importancia de la protección social como un medio para atender las brechas de desarrollo en todos los grupos de población. Particularmente, en ciertos grupos, como las personas adultas mayores, las mujeres y las personas jóvenes. Pero también, resaltó la importancia del orden de gobierno municipal debido a su cercanía con las problemáticas, los actores y las posibles alternativas de solución que podrían impulsarse desde el ámbito local.

Por tanto, en relación con este tema, el presente Informe nos invita a pensar en los servicios básicos, la educación, la salud, el desarrollo de capacidades, la preservación de las fuentes de empleo y la estabilidad económica como una forma de asegurar a

la población ante choques de diferentes índoles (más allá de la pandemia) en los que las administraciones locales en México pueden incidir de manera determinante para atender las problemáticas que de ellos deriven.

## 1.5 Los retos locales convertidos en oportunidades

Como se argumentó previamente, de los factores que se requiere modificar para impulsar el desarrollo humano de la población mexicana desde lo local, el presente Informe destaca la necesidad de fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales. Lo anterior responde a que gobiernos con mayor capacidad tienen mayores oportunidades, libertades y recursos para administrar e implementar políticas públicas efectivas que posibiliten el desarrollo de sus habitantes.

De esta forma, las administraciones municipales en México pueden convertirse en actores con potencial de transformación desde el ámbito local. En tal sentido, se considera que los municipios requieren desarrollar sus capacidades para diseñar e implementar programas, intervenciones y políticas públicas que dirijan sus acciones hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a conseguir mejoras en cuanto al desarrollo humano en el ámbito local.

La importancia del papel que desempeñan los municipios en la implementación de acciones para promover el desarrollo se ha incrementado de manera significativa en los últimos años en México. Por un lado, por su papel en la atención de las coyunturas generadas a causa de la pandemia de la COVID-19; en particular, por las acciones realizadas con la intención de detener o minimizar sus potenciales efectos negativos en sus habitantes. Por otro lado, los cambios político-administrativos en la legislación mexicana, respecto de la reelección de cargos municipales, los cambios en la política social en el ámbito federal y la disponibilidad de recursos son factores que condicionan o favorecen el panorama de acción de las administraciones locales, y que influyen en la definición e implementación de medidas para diseñar e implementar programas, intervenciones y políticas públicas, resilientes ante las coyunturas y centradas en la construcción y fortalecimiento de nuevas capacidades.

En sintonía con lo propuesto en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2021/22. Tiempos inciertos, vidas inestables: configurar nuestro futuro en un mundo en transformación*, “no todo marcha bien, pero no todo está perdido” (PNUD, 2022a). Si bien es cierto que en este nuevo complejo de incertidumbre las perturbaciones pueden amplificarse e interactuar en lugar de desvanecerse, la oportunidad consiste en identificar que se requieren nuevas estrategias para enfrentar eventos extremos en el ámbito mundial con implicaciones en el municipal.







## CAPÍTULO 2 EL DESARROLLO HUMANO EN LOS MUNICIPIOS DE MEXICO

Una de las mayores fortalezas del presente Informe es contar con una serie comparable de 10 años para la medición del desarrollo humano en el nivel más desagregado de los gobiernos que conforman al Estado Mexicano, es decir, los municipios. Lo anterior se debe, en gran medida, a la disponibilidad de los datos y a los esfuerzos concertados de instituciones generadoras de información, comprometidas todas a generar estadísticas valiosas que sirvan para informar el proceso de políticas públicas y los avances desde una perspectiva de localización.

Los avances en términos de desarrollo humano en este periodo han sido desiguales y presentan diversos retos entre sus diferentes subíndices. El contexto actual, en México y en el mundo, derivado de la pandemia de la COVID-19, evidencia la necesidad de contar con un panorama actualizado de las condiciones del desarrollo y de redoblar esfuerzos para contar con información desagregada. La producción de estadística nacional debe permitir diagnosticar de mejor manera los panoramas locales y las desigualdades en el interior del territorio mexicano.

Los resultados de las recientes mediciones, en términos de desarrollo y pobreza, indican avances en la reducción de carencias sociales (CONEVAL, 2021). No obstante, los avances se dan a pasos lentos y con desigualdades en el territorio nacional. Además, esta misma fuente ha evidenciado que los ingresos corrientes en los hogares

no han presentado avances suficientes para detener los embates en periodos de crisis e incertidumbre.

Entre los resultados obtenidos en el cálculo del IDH municipal 2020, objeto del presente Informe, destaca que los subíndices de educación y salud tuvieron avances en el ámbito municipal durante la década de 2010 a 2020, mientras que en el caso de los ingresos disponibles per cápita en los municipios, el promedio general indica retrocesos en materia de ingresos respecto de las mediciones pasadas (CONEVAL, 2021; PNUD, 2022a).

En el caso particular de los avances registrados en salud y educación, es necesario analizarlos considerando el contexto para su medición. Si bien diferentes estudios han determinado que la pandemia de la COVID-19 tuvo diferentes efectos en materia educativa y de salud pública, los indicadores utilizados en el IDH municipal miden capacidades básicas en estos ámbitos por medio de indicadores de matriculación y mortalidad infantil, indicadores que no se vieron particularmente afectados durante la pandemia, como tal vez sí lo fueron otros (mortalidad general, esperanza de vida, eficiencia terminal, desempleo o subempleo, entre otros). Por ello, se considera que la medición del IDH de 2020 no debe interpretarse como un panorama actualizado en materia educativa o de salud en un contexto postpandemia.

El presente capítulo describe la medición del desarrollo humano realizada para 2020. Presenta los principales resultados del IDH municipal y de las tres dimensiones del desarrollo humano que mide. A partir de dichos elementos, se realizan comparaciones pertinentes a lo largo de la década analizada y entre las diferentes regiones del país.

## **2.1 Medición del desarrollo humano y cobertura del Informe**

La medición del desarrollo humano en el presente Informe es posible gracias a la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) por medio de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 2010 y 2020, así como a la Encuesta Intercensal de 2015. Asimismo, esto es posible a partir de las estimaciones que hacen instituciones como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), los cuales, de acuerdo con sus mandatos en las leyes mexicanas, generan información sobre estadísticas vitales (en el caso del CONAPO), y el ingreso disponible en los hogares (en el caso de la medición de pobreza multidimensional del CONEVAL) en el ámbito municipal.

Además de contar con datos comparables en el tiempo y en el interior de los municipios y las demarcaciones del territorio mexicano<sup>8</sup>, una de las fortalezas del IDH municipal es que se utilizan referencias internacionales para comparar el IDH y los subíndices que lo componen. Por ello, aunado a las estadísticas oficiales en materia demográfica y de desarrollo social, la medición del IDH municipal toma, para cada uno de sus tres subíndices, referencias internacionales, como la información generada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Banco Mundial (BM) y, en general, las mediciones globales de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano.

Una consideración importante es que la unidad de análisis de la información aquí presentada corresponde al territorio. Lo anterior, debido en parte a que la serie del IDH municipal es una serie diferente a las mediciones tradicionales, que miden el IDH directamente de las personas. En otras palabras, como la unidad de análisis de la información del IDH son los municipios, la agregación de los datos para realizar la estadística descriptiva en el presente Informe hará referencia a promedios de municipios en lugar de promedio de resultados en el ámbito individual. Por ello, los totales no son necesariamente comparables al IDH nacional para México, por lo que se harán las aclaraciones pertinentes posteriormente.

Es importante considerar, para cada uno de los indicadores, el contexto predominante durante los periodos en que la información fue recolectada (periodos de levantamiento), ya que el panorama al que se refiere cada subíndice podría variar respecto del volátil contexto temporal de 2020. De acuerdo con la información del cuadro 2.1, es posible dimensionar *a priori* el alcance de los resultados en términos de los periodos de levantamiento. En particular, los datos de educación fueron recolectados antes o al inicio de la pandemia de la COVID-19, por lo que difícilmente se encontrarán en ellos efectos —incluso a corto plazo— de la pandemia en la educación<sup>9</sup>. En paralelo, los datos empleados para construir el SI logran capturar un panorama más adelantado de la situación de las personas en 2020, dado que fueron recolectados en meses posteriores.

---

<sup>8</sup> El resto del Informe se refiere indistintamente a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a menos que se haga referencia a lo contrario.

<sup>9</sup> Una primera aproximación al análisis de estos efectos se puede consultar en PNUD (2022). Disponible en <https://www.undp.org/es/mexico/publications/covid-19-y-educacion-en-mexico-primeras-aproximaciones-de-una-desigualdad-agudizada>

**Cuadro 2.1 Fuentes de información y periodos de levantamiento de la información**

| SUBÍNDICE                   | INDICADOR  | TIPO DE INFORMACIÓN  | FUENTE DE INFORMACIÓN PRINCIPAL   | PERIODO DE LEVANTAMIENTO  |
|-----------------------------|--|----------------------|---|---|
| Subíndice de Educación (SE) | Años esperados de escolaridad (AEE) (para personas entre 6 y 24 años)                          | Información primaria | Censo Nacional de Población y Vivienda 2020 (INEGI)   | 2 al 27 de marzo de 2020  |
|                             | Años promedio de escolaridad (APE) (para personas de 25 años y más)                            | Información primaria |   |   |
| Subíndice de Salud (SS)     | Tasa de mortalidad infantil (TMI) (mortalidad en menores de un año por cada mil nacidos vivos) | Estimación indirecta | Información proporcionada por CONAPO  | No se aplica <sup>10</sup>  |
| Subíndice de Ingreso (SI)   | Ingreso corriente total per cápita (ICTPC)   | Estimación indirecta | Información proporcionada por CONEVAL y calculada con base en datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH 2020) y el Censo Nacional de Población y Vivienda 2020 | Para información de ingresos: 21 de agosto al 28 de noviembre de 2020<br>Para información del Censo: 2 al 27 de marzo de 2020 |

Fuente: elaboración propia.

### Categorización del IDH por medio de cuatro niveles

De acuerdo con los informes globales de desarrollo humano, una manera de categorizar los niveles de desarrollo humano a nivel internacional es por medio de los siguientes cuatro niveles:

- **Nivel bajo:** menos de 0.55
- **Nivel medio:** entre 0.55 y 0.7
- **Nivel alto:** entre 0.7 y 0.8
- **Nivel muy alto:** mayor a 0.8

<sup>10</sup> Se refiere a una estimación indirecta que utiliza datos de registros administrativos de muertes ocurridas en todo 2020.

Más que para realizar conclusiones sobre un valor en particular, esta categorización es utilizada para facilitar la interpretación del análisis mediante una agrupación de valores comparables a nivel internacional. En este sentido, se utiliza esta categorización a lo largo del documento para presentar los valores calculados del IDH.

Como se mencionó en el capítulo anterior, el SS es dimensionado por medio de la TMI en los municipios del país, en sustitución de la EVN, que es imposible de calcular en el ámbito de los municipios. Dicha información se recolecta primariamente mediante registros administrativos de estadísticas vitales reportadas en los municipios. Es habitual que dicha información pueda tardar en ser registrada; por tanto, los datos finales siguen actualizándose incluso años después de ocurridos los decesos de menores de un año. Estos retrasos y faltas de información se vieron potenciados en los registros administrativos de 2020, derivado de las dificultades que impuso el confinamiento social durante la pandemia tanto para las personas, como en las dinámicas y funcionamiento de las instituciones encargadas de dichos registros.

### **Particularidades de las estimaciones de la Tasa de Mortalidad Infantil en el estado de Oaxaca**

De acuerdo con el CONAPO, la generación de estimaciones en el ámbito municipal de la TMI presentó dificultades por varios frentes para recabar, analizar y completar los insumos estadísticos necesarios para su cálculo. Por un lado, la caída en los registros administrativos por el cierre de oficinas del registro civil en 2020 generó una importante carencia de información de los nacimientos ocurridos en ese año, los cuales no han recuperado por completo sus dinámicas incluso en 2021. Por otro lado, para reconstruir estos registros por medio de métodos estadísticos (método utilizado para la estimación indirecta de la TMI municipal), existieron municipios cuyo tamaño de población y datos históricos no permitieron la reconstrucción de la información en el ámbito municipal.

Como consecuencia, para el CONAPO no fue posible estimar la TMI 2020 para los 570 municipios de Oaxaca, sino que se realizaron estimaciones para cada uno de los 30 distritos definidos en la entidad. Por lo tanto, la información del SS y del IDH municipal se calcula en Oaxaca únicamente en el ámbito distrital.

Las 30 regiones de Oaxaca son las siguientes:

| <b>NOMBRE DE LA REGIÓN</b>     | <b>NOMBRE DEL DISTRITO</b> | <b>NÚMERO DE MUNICIPIOS</b> |
|--------------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Oaxaca-Región Valles Centrales | Centro                     | 21                          |
|                                | Ejutla                     | 13                          |
|                                | Etla                       | 23                          |
|                                | Ocotlán                    | 20                          |
|                                | Tlacolula                  | 25                          |
|                                | Zaachila                   | 6                           |
|                                | Zimatlán                   | 13                          |
| Oaxaca-Región Sierra Sur       | Miahuatlán                 | 32                          |
|                                | Putla                      | 10                          |
|                                | Sola de Vega               | 16                          |
|                                | Yautepec                   | 12                          |
| Oaxaca-Región Sierra Norte     | Ixtlán                     | 26                          |
|                                | Mixe                       | 17                          |
|                                | Villa Alta                 | 25                          |
| Oaxaca-Región Papaloapan       | Choapan                    | 6                           |
|                                | Tuxtepec                   | 14                          |
| Oaxaca-Región Mixteca          | Coixtlahuaca               | 13                          |
|                                | Huajuapán                  | 28                          |
|                                | Juxtlahuaca                | 7                           |
|                                | Nochixtlán                 | 32                          |
|                                | Silacayoapam               | 19                          |
|                                | Teposcolula                | 21                          |
|                                | Tlaxiaco                   | 25                          |
| Oaxaca-Región Istmo            | Juchitán                   | 22                          |
|                                | Tehuantepec                | 19                          |

| NOMBRE DE LA REGIÓN  | NOMBRE DEL DISTRITO | NÚMERO DE MUNICIPIOS |
|----------------------|---------------------|----------------------|
| Oaxaca-Región Costa  | Jamiltepec          | 24                   |
|                      | Juquila             | 12                   |
|                      | Pochutla            | 14                   |
| Oaxaca-Región Cañada | Cuicatlán           | 20                   |
|                      | Teotitlán           | 25                   |

Como resultado de la particularidad de Oaxaca, de los 2,469 municipios en México en 2020, se obtuvo una estimación de IDH para 1,883 de ellos. El resto corresponde a los 570 municipios de Oaxaca, más 16 municipios para los que no se pudo estimar alguno de los subíndices.

Aunado a la falta de una estimación confiable de TMI en los municipios de Oaxaca en 2020, existieron otros 15 municipios para los que no se pudo obtener una estimación de mortalidad infantil y tres municipios para los que no se pudo contar con información de ingreso y educación, debido a que la muestra recabada en el Censo de Población y Vivienda 2020 para dichos municipios fue insuficiente<sup>11</sup>.

En el caso de la TMI, los municipios fueron Seybaplaya, Campeche; Honduras de la Sierra, Chiapas; San Quintín, Baja California; Puerto Morelos, Quintana Roo; Ónavas, Sonora; Álamos, Sonora; Bacalar, Quintana Roo; El Parral, Chiapas; Emiliano Zapata, Chiapas; Xoxocotla, Morelos; Mezcalapa, Chiapas; Coatepec, Morelos; Hueyapan, Morelos; Capitán Luis Ángel Vidal, Chiapas; y Rincón Chamula San Pedro, Chiapas. En el caso de la falta de información de ingreso y educación, son: Seybaplaya, Campeche; Honduras de la Sierra, Chiapas y La Magdalena Tlaltelulco, Tlaxcala.

Con la finalidad de conservar la mayor cantidad de información disponible, los subíndices de educación e ingreso fueron calculados para el total municipios, mientras que para el SS se estimó para 1,883 municipios, más 30 regiones. En otras palabras, cuando se habla de los subíndices específicos de salud e ingreso, se cuenta con 2,466 observaciones (municipios), mientras que cuando se habla de IDH, se habla de 1,913 observaciones (municipios y regiones).

<sup>11</sup> Recabado de

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020\\_Resultados\\_complementarios\\_EUM.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_Resultados_complementarios_EUM.pdf)

Dado el periodo de tiempo cubierto por las estimaciones, la creación de municipios nuevos es un elemento que debe considerarse durante el análisis. El cuadro 2.2 resume los 8 municipios creados en el periodo de tiempo desde la última estimación de desarrollo humano en lo municipal.

**Cuadro 2.2 Municipios creados entre 2015 y 2020 en México**

| Municipio                | Estado          | No. de decreto y fecha de creación   |
|--------------------------|-----------------|--|
| San Quintín              | Baja California | Decreto 46 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado publicado el 27/02/2020   |
| Seybaplaya               | Campeche        | Decreto 44 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado publicado el 26/04/2019   |
| Capitán Luis Ángel Vidal | Chiapas         | Decreto 248 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado publicado el 06/09/2017  |
| Rincón Chamula San Pedro | Chiapas         | Decreto 248 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado publicado el 06/09/2017  |
| Honduras de la Sierra    | Chiapas         | Decreto 248 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado publicado el 11/09/2019  |
| Coatetelco               | Morelos         | Decreto 2342 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado publicado el 14/12/2017 |
| Xoxocotla                | Morelos         | Decreto 2344 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado publicado el 18/12/2017 |
| Hueyapan                 | Morelos         | Decreto 2343 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado publicado el 19/12/2017 |

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2020).

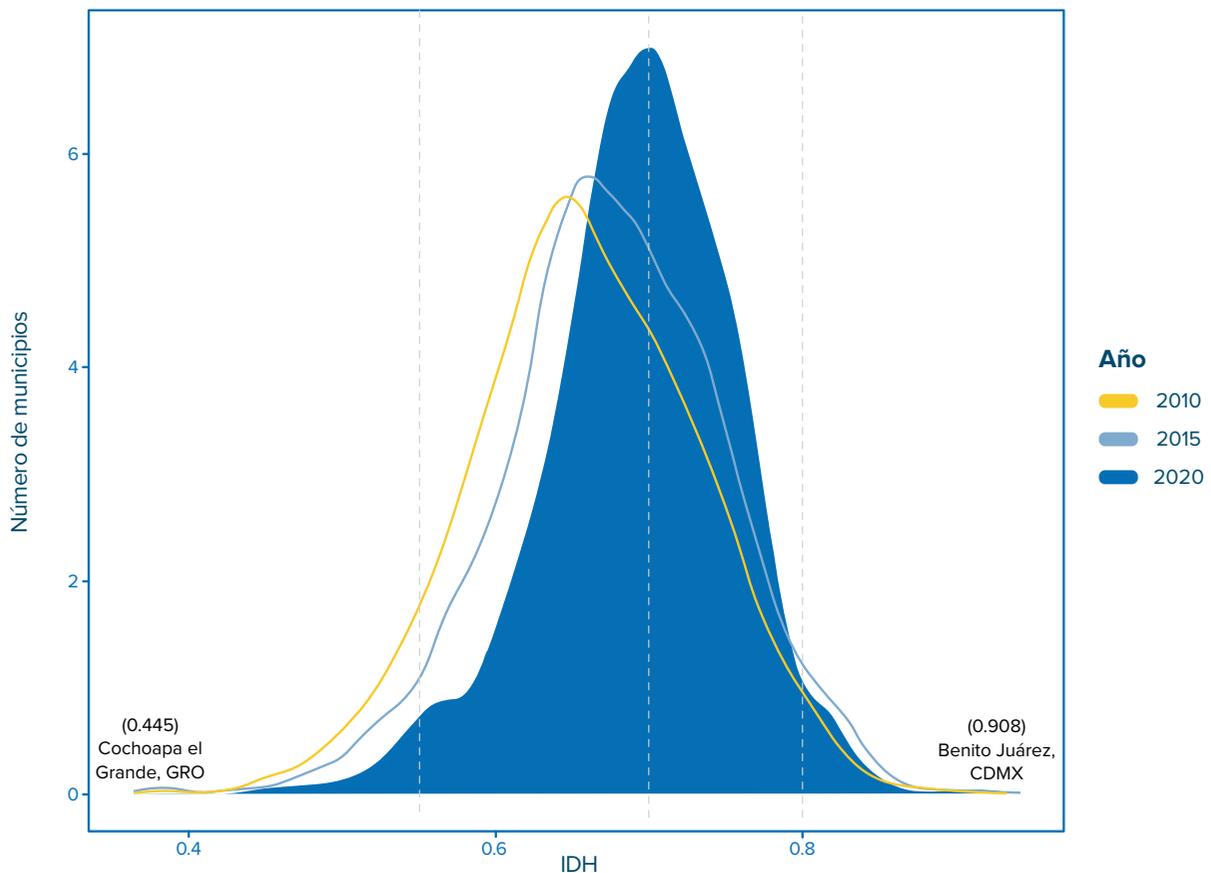
Es importante considerar que la reorganización de demarcaciones por medio de la creación de nuevos municipios implica, necesariamente, cambios en su organización previa. Lo anterior imposibilita contar con información censal o de encuestas específicas en los municipios de nueva creación, y además dificulta la comparabilidad en el tiempo de los municipios de los cuales se desprenden.

En particular, los ocho nuevos municipios, creados entre 2015 y 2020 (ver cuadro 2.2), implicaron cambios en las delimitaciones de 13 municipios. En consecuencia, y para mantener criterios rigurosos de comparabilidad, aun cuando dichos municipios cuentan con valores de IDH para 2015 y 2020, estos últimos no son considerados para determinar su tasa de crecimiento entre ambos periodos.

## 2.2 Panorama del desarrollo humano en los municipios mexicanos en 2020

Como resultado de la medición en el ámbito municipal del IDH, se ha identificado que en 2020 existe un ligero aumento en el promedio de IDH de los municipios en el ámbito nacional (ponderado por su nivel de población<sup>12</sup>), pasando de 0.751 en 2015 a 0.752 en 2020. Aunque el aumento en dicho promedio no es tan pronunciado, se observan cambios significativos en el comportamiento del desarrollo humano en lo municipal. Mientras que, en 2015, el 63.4 por ciento de los municipios se encontraba en niveles medio o bajo (menor a 0.7), en 2020, este número se redujo a 51.9 por ciento (ver gráfica 2.1).

**Gráfica 2.1 Distribución de los municipios mexicanos por Índice de Desarrollo Humano, 2010-2020**



Fuente: elaboración propia.

<sup>12</sup> En el resto del Informe, para promediar el IDH de dos o más municipios (el IDH en los ámbitos nacional, estatal, por zona metropolitana [ZM], por tamaño de municipio, etc.), se utilizan promedios ponderados por la población a fin de otorgar un peso proporcional a su tamaño a cada municipio.

Uno de los hallazgos más relevantes se observa en la distribución del IDH municipal, de acuerdo con los resultados obtenidos y, como se observa en la gráfica, la mayoría de los municipios tienen un IDH debajo del promedio; es decir, la mayoría de los municipios en México tiene un IDH debajo del 0.752. Esto se representa con un mayor volumen a la derecha (derecha centro) de la distribución.

Aun cuando sea posible hablar de un incremento en el nivel de desarrollo humano de los municipios, el comparativo entre la silueta de la distribución de 2020 con las de 2015 y 2010 nos permite interpretar que dichos incrementos no son particularmente grandes, pero sí que están presentes en la mayoría de los municipios.

También es posible observar en la distribución de 2020 una aglomeración de municipios que mantienen un IDH bajo, representados por una pequeña masa a la izquierda, alrededor del valor del 0.55. Ello indica que un grupo de municipios es “dejado atrás”, y que este grupo mantiene un rezago respecto del avance global de los municipios, dado que no ha logrado aumentar su IDH a la misma velocidad que el resto.

En términos de las delimitaciones territoriales, la mayoría de los municipios mexicanos se encuentran en niveles de desarrollo catalogados como medio y bajo, aunque, como se aprecia en el cuadro 2.3, dicha proporción ha disminuido a través de los años. Mientras que, en 2010, el 71.3 por ciento de los municipios se encontraban en los dos niveles más bajos de desarrollo, en 2020, esa proporción de municipios disminuyó a 51.9 por ciento.

**Cuadro 2.3 Cambios en la distribución de municipios por nivel de IDH, 2010-2020**

| NIVEL DE IDH | 2010  | 2015  | 2020  |
|--------------|-------|-------|-------|
| IDH muy alto | 2.7%  | 4.1%  | 2.9%  |
| IDH alto     | 26.1% | 32.4% | 45.3% |
| IDH medio    | 64.0% | 59.2% | 49.8% |
| IDH bajo     | 7.3%  | 4.2%  | 2.1%  |

**Fuente:** elaboración propia. Para fines comparativos, en todos los cálculos se calculan los datos de Oaxaca a nivel distrito.

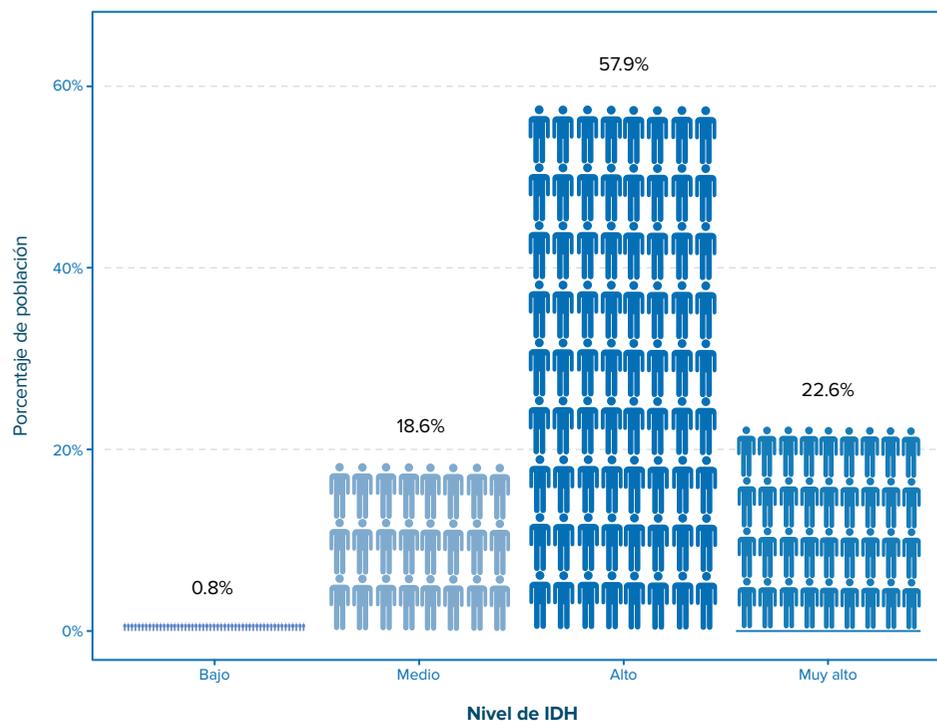
Llama la atención la caída porcentual en los municipios en el nivel muy alto entre 2015 y 2020. Lo anterior se debió a que, de los 79 municipios en el nivel muy alto en 2015, 33 de ellos retrocedieron a la categoría de alto por caídas en los subíndices de salud e ingreso. Aun cuando se trata de un número importante de municipios en estos casos, prevalecieron las caídas en el límite entre ambas categorías; es decir, el IDH promedio

de estos 33 municipios en 2015 es de 0.811, apenas por arriba del límite del nivel de IDH muy alto, y su IDH promedio en 2020 es 0.791, apenas por debajo de dicho límite.

La única categoría en que se presentan avances consistentes en el periodo completo es en aquellos municipios considerados con IDH alto que aumentaron en porcentaje y en los de IDH bajo que disminuyeron constantemente de manera quinquenal.

Por el contrario, si los resultados de la medición del IDH en lo municipal son analizados en términos poblacionales, es decir, contabilizando el tamaño de la población en el interior de cada municipio, se observa que la mayoría de la población mexicana habita en municipios de desarrollo humano catalogado como alto y muy alto, aunque cerca de una quinta parte de la población mexicana aún habita municipios de desarrollo medio o bajo (ver gráfica 2.2). Lo anterior cobra relevancia en un contexto de crecimiento urbano; por consiguiente, es importante analizar las dinámicas de migración y la formación de ciudades resilientes. En contraparte, la concentración de los rezagos en los municipios más pequeños podría generar costos altos de inversión per cápita en desarrollo, si estos municipios se encuentran, además, dispersos geográficamente.

**Gráfica 2.2 Distribución de la población mexicana por nivel de desarrollo humano en los municipios donde habitan, 2020**



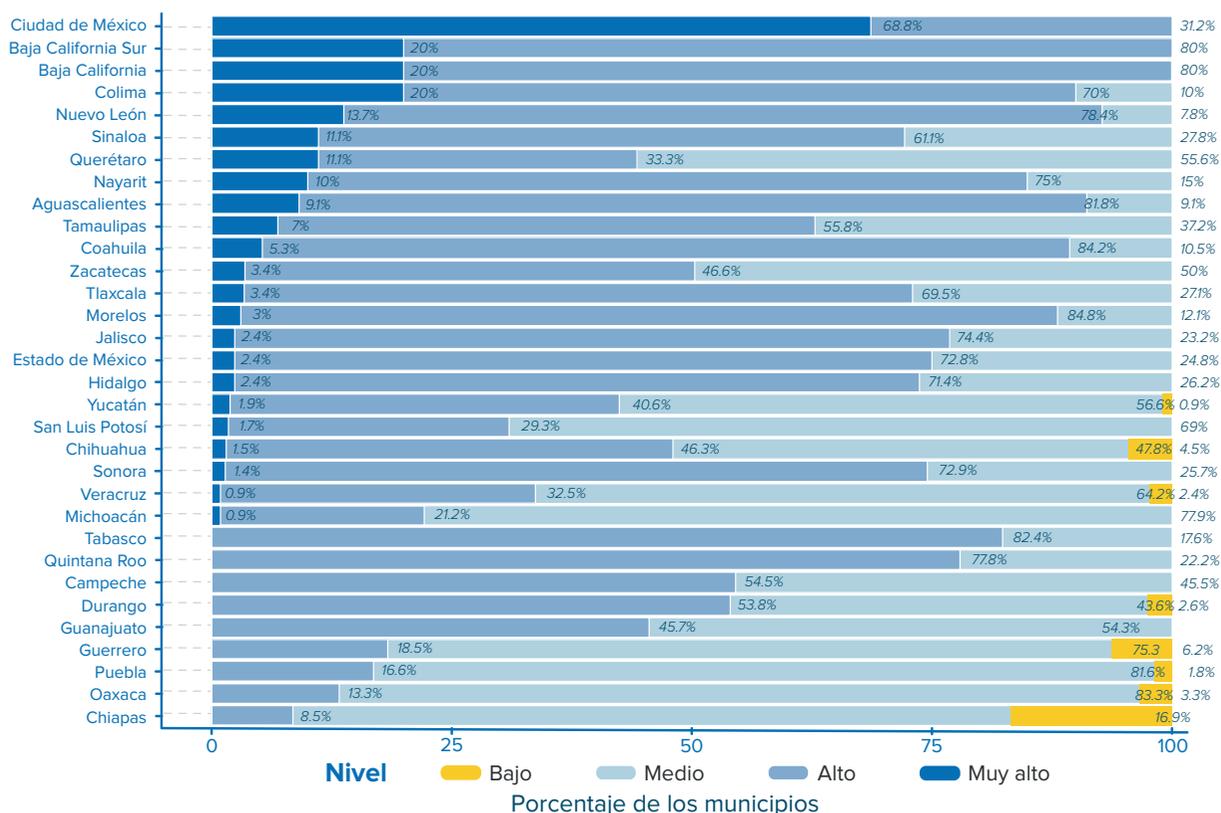
Fuente: elaboración propia.

El hallazgo anterior muestra que la manera de analizar la información vislumbra las diferencias en cómo se puede expresar el nivel de desarrollo, el cual puede catalogar

a los municipios de acuerdo con su nivel de IDH, o bien catalogar y valorar las condiciones de la población que habita en ellos en función de su nivel de desarrollo. Lo anterior, como se verá más adelante, es equivalente en las diferentes dimensiones del desarrollo (salud, educación e ingreso), y es consistente con las mediciones del IDH municipal de 2010 y 2015.

Como parte de los resultados obtenidos, es posible asegurar que aún prevalecen diferencias muy marcadas en términos de desarrollo entre las ciudades que concentran grandes masas de población con zonas rurales pertenecientes a municipios menos poblados. En otras palabras, prevalece en México una gran cantidad de municipios poco poblados —en particular, más de la mitad de los municipios tiene menos de 15,000 habitantes—, y con niveles de desarrollo consistentemente más bajos que los más poblados. En contraste, la totalidad de los municipios con población mayor a 500,000 habitantes (52 municipios) tiene un nivel de desarrollo catalogado como alto o muy alto, los cuales concentran el 36.9 por ciento de la población del país. Lo anterior, en parte, puede explicarse porque en las ciudades donde se concentra gran parte de la población, es común que la gente pueda tener mayor acceso al mercado laboral, así como servicios educativos y de seguridad social.

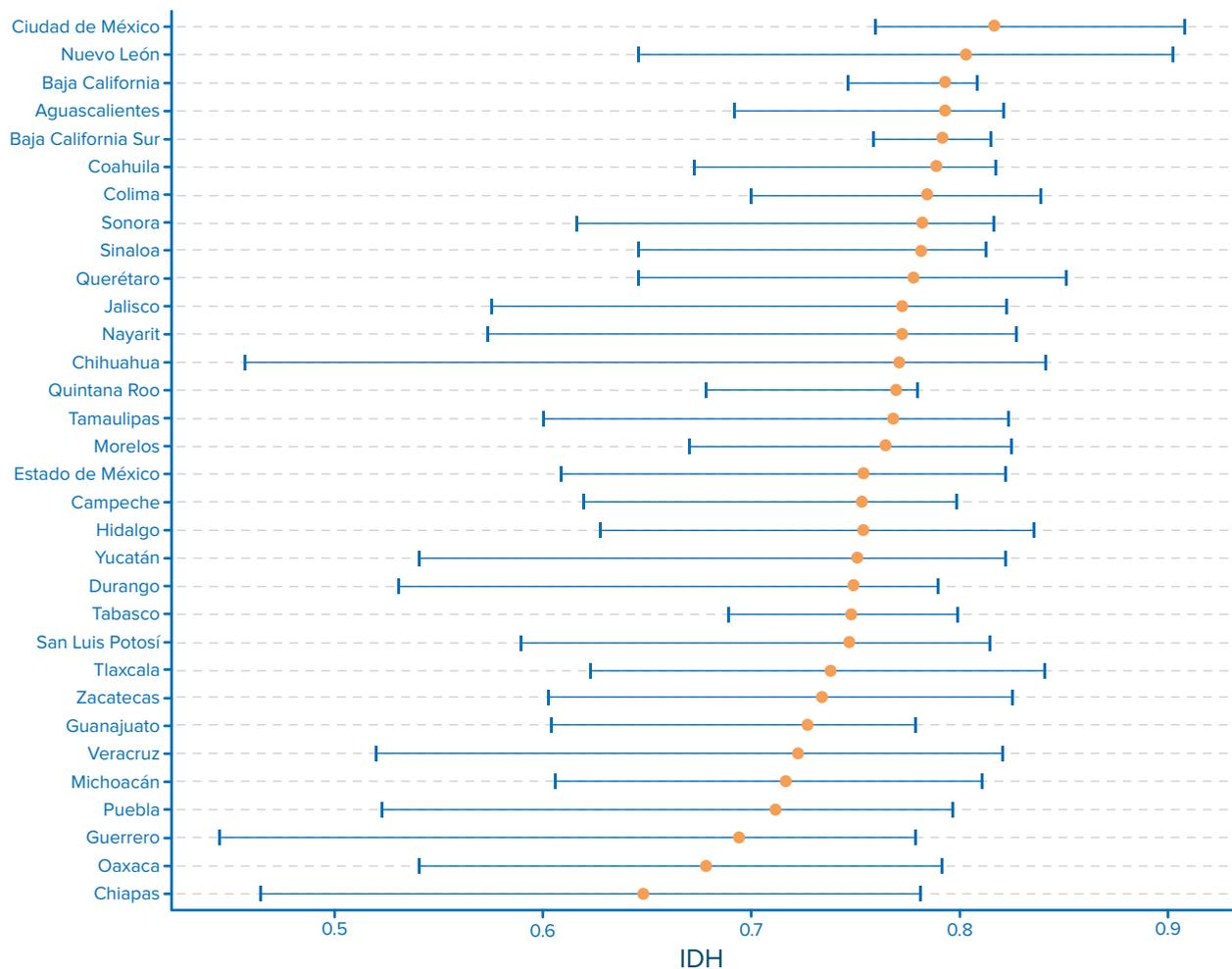
**Gráfica 2.3 Distribución de los municipios por entidad federativa, de acuerdo con su nivel de desarrollo humano, 2020**



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, como se analizará con más detalle en el siguiente capítulo, las disparidades no solo se presentan respecto del tamaño poblacional, sino que existen geográficamente desigualdades visibles entre los diferentes estados. La gráfica 2.3 muestra la distribución de los municipios por cada uno de los 32 estados en México, donde se observa que son la Ciudad de México, Colima, Baja California y Baja California Sur, los estados con mayor proporción de municipios con niveles más altos de desarrollo, caso contrario a Chiapas, Oaxaca, Puebla y Guerrero, que se caracterizan por sus niveles medio y bajo de desarrollo humano en el ámbito municipal.

**Gráfica 2.4 IDH Municipal promedio por entidad federativa, 2020**



Fuente: elaboración propia. Nota: El punto en la gráfica representa el promedio de los valores de IDH municipal ponderado por la población de los municipios.

Otra manera de observar las diferencias estatales se muestra en la gráfica 2.4, en la que, además de observar la heterogeneidad de los municipios con los valores máximos y mínimos de cada estado, se pueden apreciar los estados ordenados por medio del promedio (ponderado poblacionalmente). Es notorio que los promedios más altos de desarrollo municipal se encuentren en la Ciudad de México, Nuevo León y Aguascalientes, mientras que los más bajos corresponden a Guerrero, Oaxaca y Chiapas. Destacan casos como el de Chihuahua, que cuenta con el segundo municipio con menor IDH (Batopilas de Manuel Gómez Morín, con un IDH de 0.456), mientras que la capital del estado tiene un IDH de 0.842, considerado muy alto.

En términos geográficos, es notorio en el mapa 2.1 que las zonas con desarrollo humano más alto se concentran en algunas regiones del centro y el norte del país. El comportamiento del IDH presenta una correspondencia o paralelismo con las condiciones orográficas, climáticas y biodiversas. Por ejemplo, pueden ubicarse zonas con retrasos consistentes en el IDH en las regiones con una cartografía agreste, como la Sierra Madre Occidental, la Sierra Madre del Sur, la Sierra Madre de Chiapas, la Sierra septentrional de Chiapas o Sierra Mixteca y la Sierra Madre Oriental.

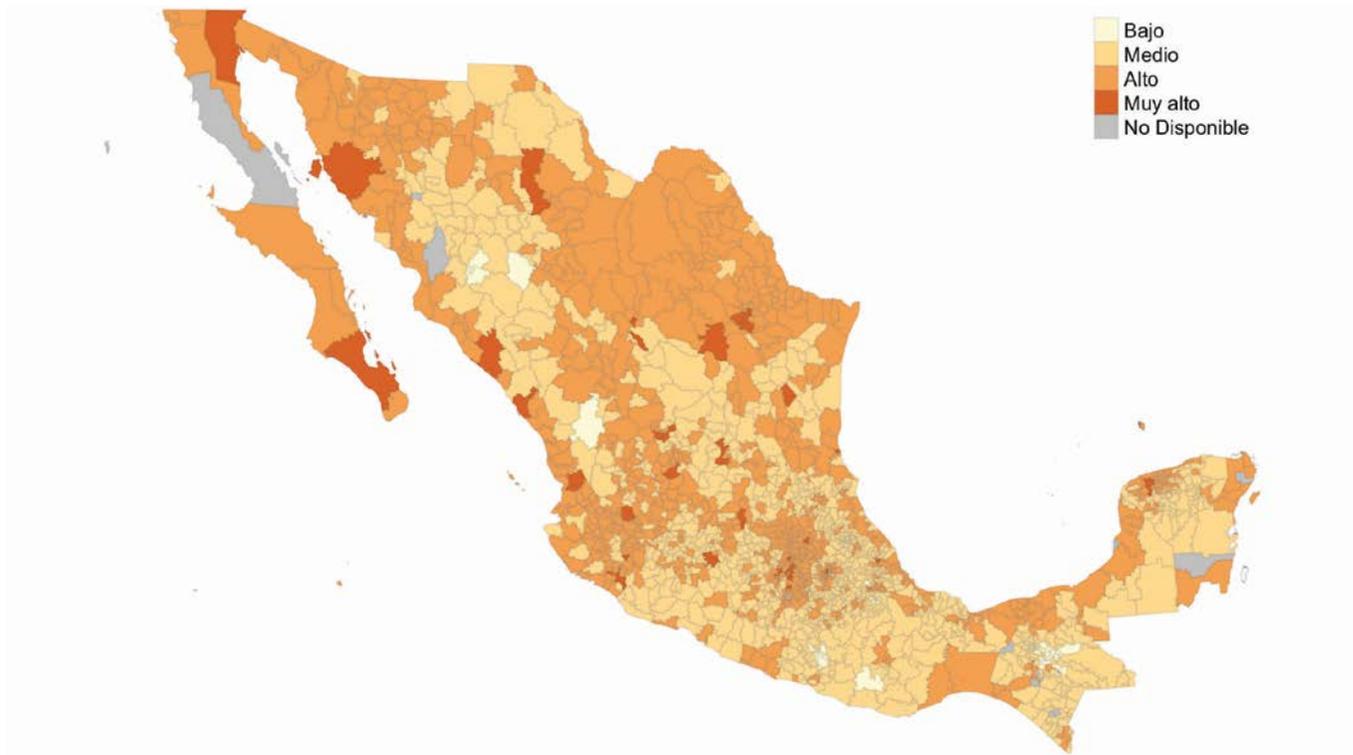
Igualmente, se ubican parches de zonas con menores niveles de IDH asociados con las selvas húmedas, como ocurre en la península de Yucatán y en municipios de los estados de Tabasco, Chiapas y Veracruz. Lo mismo puede observarse en zonas áridas o con tendencia a la desertificación, como sucede en los límites fronterizos del Gran Desierto de Chihuahua, que comprenden municipios ubicados en los estados de Sonora y Chihuahua. Esto también ocurre en las regiones ubicadas al sur del mismo desierto, en los municipios de Zacatecas, Durango, Coahuila y San Luis Potosí.

México es uno de los 12 países catalogados como megadiversos (Declaración de Cancún, 2002), en los cuales se concentra el 70 por ciento de la cantidad mundial de especies de flora y fauna<sup>13</sup>. El mapa nos muestra la fragilidad de las comunidades que habitan las regiones con ecosistemas esenciales en la geografía mexicana. Lo anterior refleja las dificultades que han representado en las regiones con estos ecosistemas en ser partícipes de los avances, a pesar del capital natural con el que cuentan. Pero, además, refleja la necesidad de contar con estrategias de desarrollo con un enfoque sostenible, y que no representen amenazas para el mantenimiento, preservación y cumplimiento de las funciones integrales de los ecosistemas nacionales.

---

<sup>13</sup> Recabado de <https://www.gob.mx/ejn/articulos/que-es-un-pais-megadiverso#>

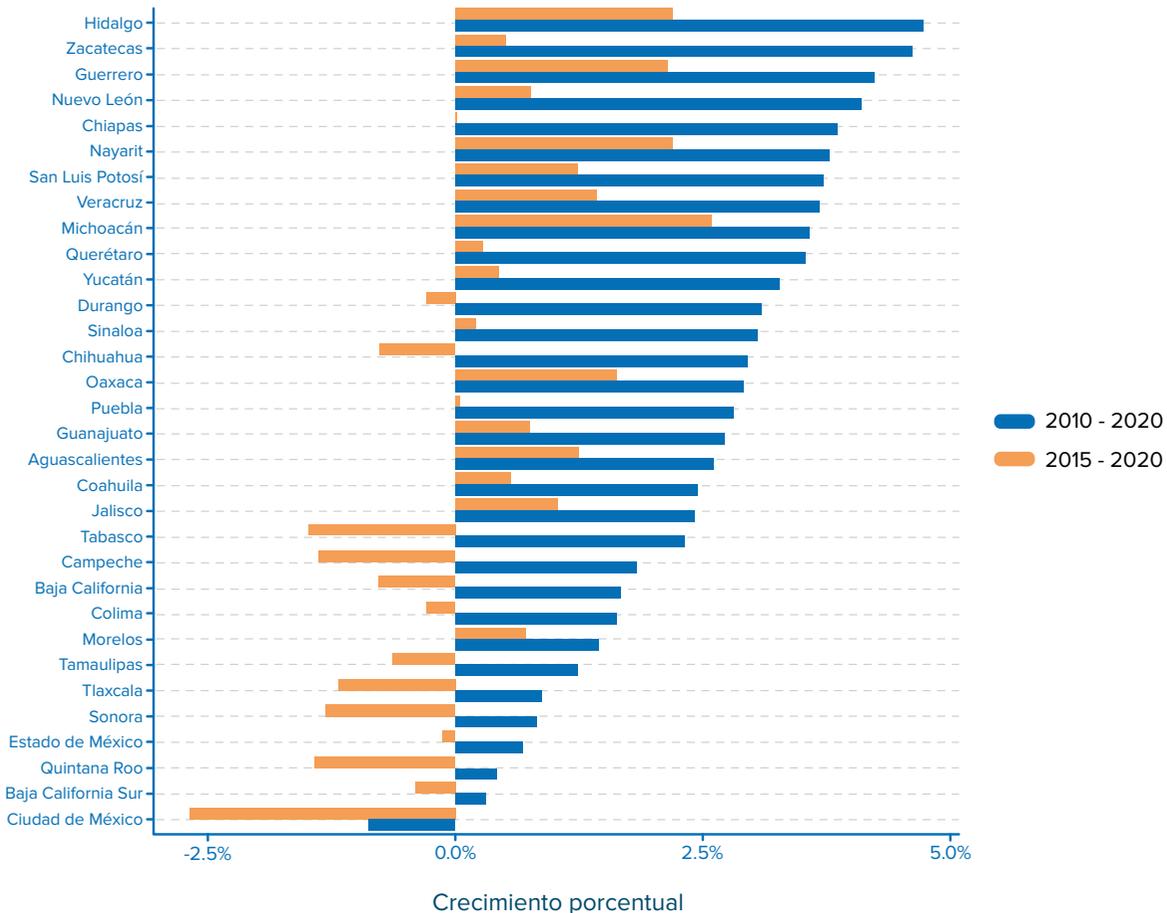
## Mapa 2.1 Índice de Desarrollo Humano de los municipios mexicanos, 2020



Fuente: elaboración propia. El cálculo y la representación visual correspondiente a Oaxaca refiere a una desagregación por distrito.

En cuanto a los avances en los estados en términos de su desarrollo humano en la última década, a excepción de la Ciudad de México, donde el desarrollo es de los más altos, todas las entidades lograron un aumento de su IDH entre 2010 y 2020. Los estados de Hidalgo, Zacatecas y Guerrero lideran los avances municipales en este periodo al presentar las tasas de crecimiento acumulado más elevadas en relación con el resto de los estados (ver gráfica 2.5). A pesar de dicho crecimiento positivo generalizado a lo largo de la década de análisis, en la segunda mitad del periodo, se registraron casos de crecimiento negativo. Además de Ciudad de México, los municipios de estados del sur y de la península (Quintana Roo, Campeche y Tabasco) registraron algunas disminuciones en su desarrollo humano promedio.

**Gráfica 2.5 Crecimiento acumulado en el IDH Municipal por entidad federativa, 2010-2020**



**Fuente:** elaboración propia. **Nota.** Se refiere al crecimiento de los promedios de IDH de los municipios (ponderados por su población) entre los años mencionados. Para fines comparativos, en el caso de Oaxaca, se refiere al crecimiento en el periodo entre distritos.

El cuadro 2.4 presenta a los diez municipios con mayor crecimiento y disminución de su IDH en el periodo de 2015 a 2020. Aun cuando los datos presentados ofrecen información muy valiosa, el presente documento no indaga sobre la diversidad de factores determinantes detrás del comportamiento particular en estos municipios. Un fenómeno bien documentado y observado en estos casos es que las tasas de crecimiento más atípicas suelen presentarse en municipios con menores valores de IDH, ya que, por un lado, poseen un margen más amplio de crecimiento y, al mismo tiempo, sus tasas de variación son más sensibles ante los cambios, aunque sean pequeños.

## Cuadro 2.4 Los 10 municipios con mayor y menor crecimiento en términos de IDH entre 2015 y 2020

| ENTIDAD          | MUNICIPIO                       | TASA DE CRECIMIENTO | ENTIDAD   | MUNICIPIO                       | TASA DE CRECIMIENTO |
|------------------|---------------------------------|---------------------|-----------|---------------------------------|---------------------|
| Veracruz         | Mixtla de Altamirano            | 28.28               | Sonora    | Atil                            | -12.77              |
| Veracruz         | Texcatepec                      | 28.07               | Sonora    | San Javier                      | -11.03              |
| Chihuahua        | Guazapares                      | 25.67               | Tlaxcala  | Apetatitlán de Antonio Carvajal | -10.65              |
| Chihuahua        | Batopilas de Manuel Gómez Morín | 25.34               | Michoacán | Tarímbaro                       | -9.29               |
| Veracruz         | Ilamatlán                       | 24.83               | Chihuahua | Gómez Farías                    | -7.95               |
| Guerrero         | José Joaquín de Herrera         | 23.48               | Sonora    | Oquitoa                         | -7.37               |
| Hidalgo          | La Misión                       | 23.34               | Chiapas   | San Andrés Duraznal             | -7.24               |
| Estado de México | Donato Guerra                   | 22.42               | Tlaxcala  | San Juan Huactzinco             | -6.83               |
| Puebla           | Ocoyucan                        | 21.98               | Chiapas   | Pichucalco                      | -6.67               |
| Hidalgo          | Xochicoatlán                    | 21.69               | Jalisco   | Mascota                         | -6.65               |

Fuente: elaboración propia. Nota: Se excluyen los municipios de Oaxaca, dado que no se tiene información de IDH en el ámbito municipal en 2020.

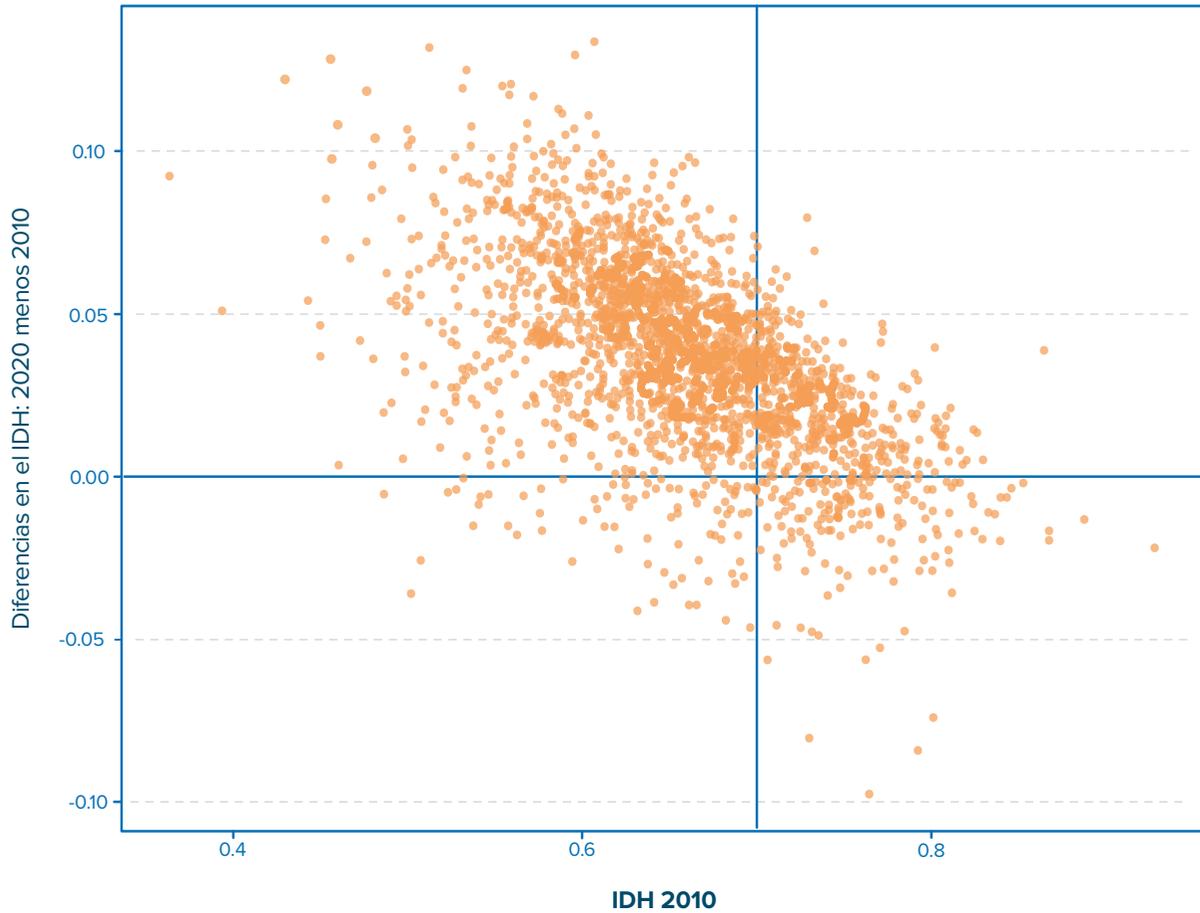
Los resultados generales del IDH en la década de 2010-2020 mostraron una relación inversamente proporcional entre el nivel del IDH al inicio de la década con el nivel de avance en el periodo (ver gráfica 2.6). En otras palabras, cuanto menor era el nivel de desarrollo en 2010, mayores fueron los avances municipales en promedio alcanzados en 2020. Lo anterior representa una noticia positiva en términos de reducción de desigualdades y en lograr avances en aquellos municipios más rezagados. Es también consistente con la idea de que, en los niveles más bajos de desarrollo, se aceleran los avances y la lógica misma de la existencia de espacios para la mejora.

En el siguiente capítulo, se analiza con mayor detalle los resultados en términos de desigualdad entre los municipios, en los que, si bien se identifican avances respecto de años anteriores, es importante precisar las implicaciones aún existentes en términos de brechas en el interior de los municipios y entre distintos grupos.

El IDH se refiere a promedios municipales en las tres dimensiones del desarrollo que mide. Sin embargo, cada una cuenta una historia diferente de la realidad municipal. La gráfica 2.7 resume los resultados del IDH municipal en México, obtenidos con el promedio nacional del IDH de los municipios ponderado por el tamaño de su población. Se observa que el SE tiene un comportamiento similar al del IDH promedio, al registrar avances constantes que responden a la tendencia histórica en dichos indicadores, no solo en México, sino también de manera global. En términos de salud, igualmente se registra un avance que responde a la reducción en la TMI registrada en los últimos años en los municipios mexicanos, y que también resulta consistente

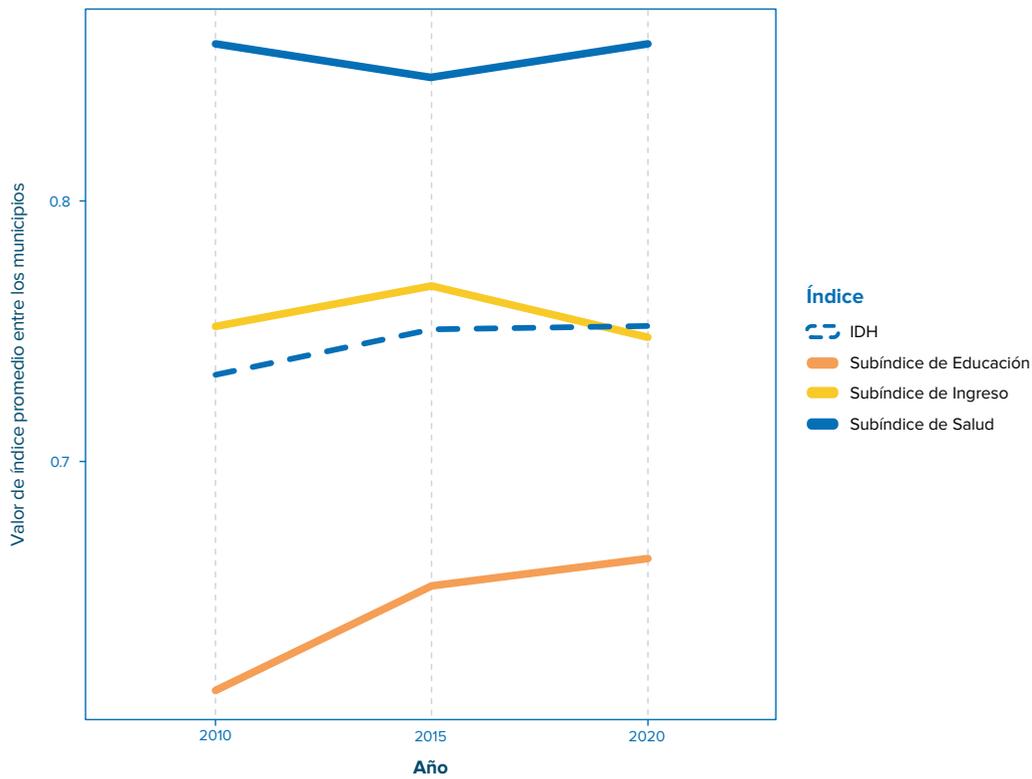
con el comportamiento nacional y global. De acuerdo con estos resultados, el reto más grande se encuentra en la caída de los ingresos, pues se observa un retroceso que regresa a los municipios mexicanos a valores por debajo de los de 2010.

**Gráfica 2.6 Municipios mexicanos clasificados por su IDH en 2010 y sus avances y retrocesos de 2010 a 2020**



Fuente: elaboración propia.

**Gráfica 2.7 Índice de desarrollo humano promedio de los municipios mexicanos, por subíndice 2010-2020**



Fuente: elaboración propia.

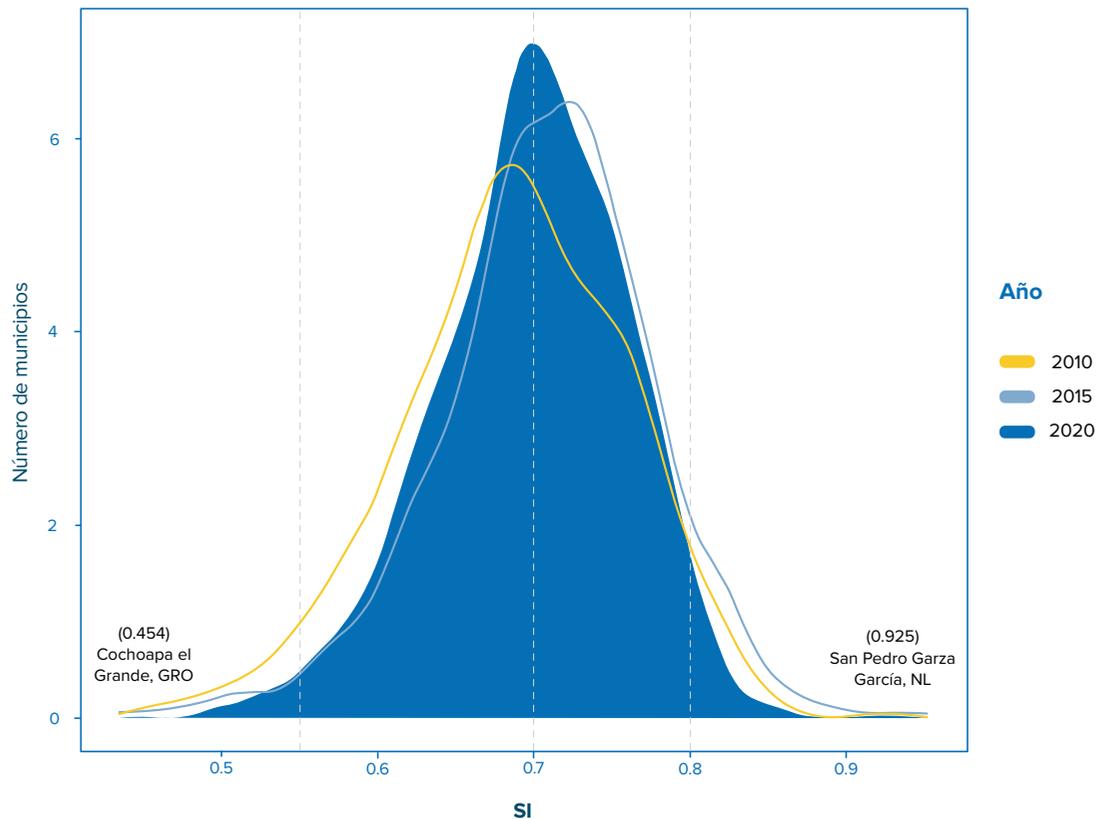
A continuación, se presenta un análisis puntual para cada uno de los tres subíndices que conforman el IDH.

### 2.3 El Subíndice de Ingreso: los retos más visibles

En 2020, el promedio ponderado del SI entre los municipios del país fue de 0.747, por debajo de los promedios de 2015 y 2010. Esto representa una disminución de 0.06 por ciento respecto del valor en 2010 y 2.7 por ciento respecto del de 2015; este último resultó el único de los tres subíndices que conforman el IDH municipal que presentó una caída en el periodo analizado.

La densidad de distribución del SI en la gráfica 2.8 muestra valores más homogéneos en 2020 que en años anteriores, y también que prácticamente la mitad de los municipios tienen un SI en los niveles categorizados como alto o muy alto, y la otra mitad, en niveles medios y bajos. Se puede notar, sin embargo, la disminución de la masa de municipios que se encuentran en desarrollo humano alto y muy alto (lado derecho de la curva de distribución) respecto de los periodos anteriores.

**Gráfica 2.8 Distribución de los municipios mexicanos por su Subíndice de Ingreso, 2010-2020**

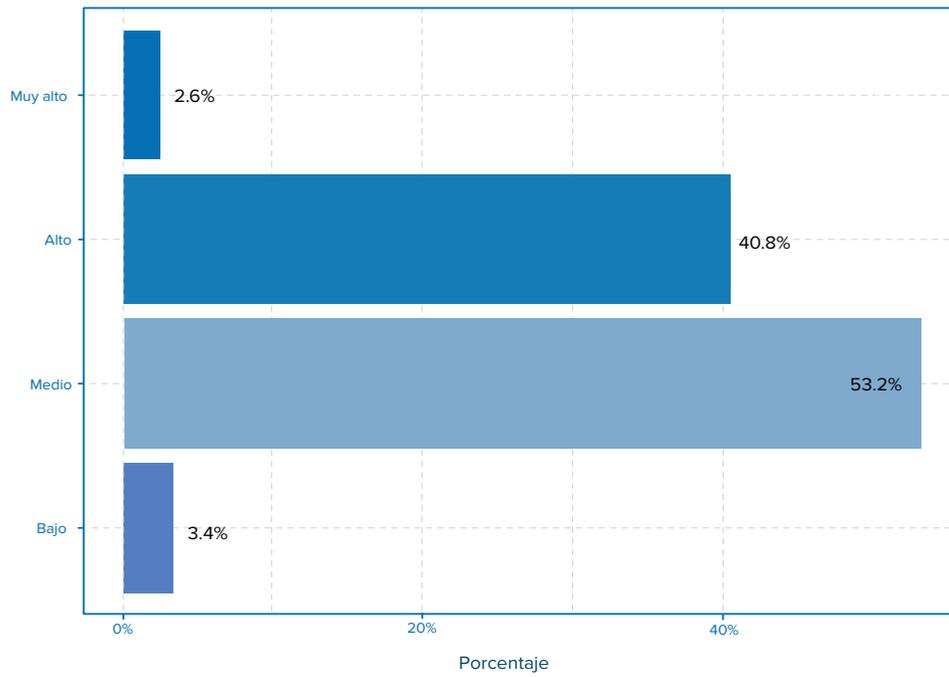


Fuente: elaboración propia.

En este subíndice, el valor máximo corresponde al municipio de San Pedro Garza García, en Nuevo León, con un SI de 0.925, mientras que el valor más bajo corresponde al municipio de Santo Domingo Tonaltepec, en Oaxaca, con un SI de 0.360. En 2015, apenas poco más de un tercio de los municipios (36.2 por ciento) logró aumentar su ingreso per cápita (por paridad del poder adquisitivo).

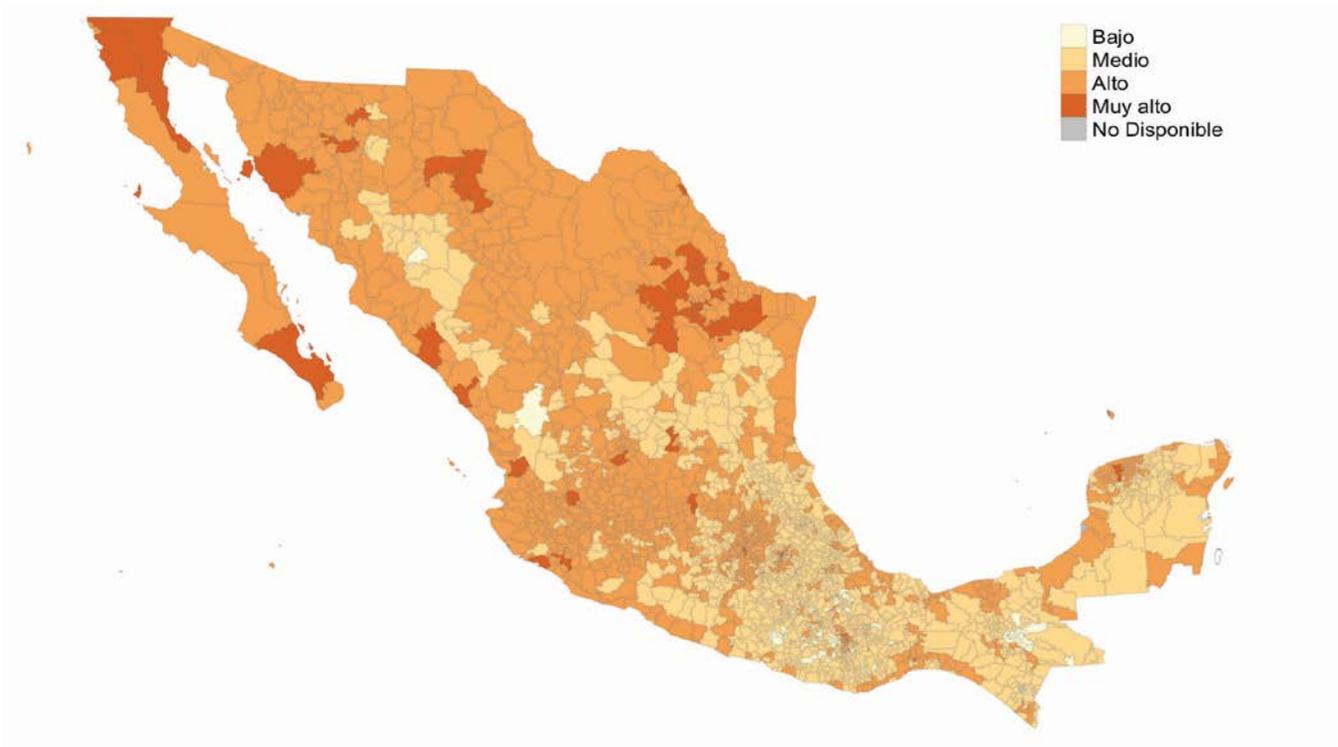
Los datos del SI para 2020 muestran que poco más de la mitad de los municipios cuentan con un valor en el nivel medio, seguido por poco más de 40 por ciento de los municipios en la categoría alto (ver gráfica 2.9). Igual que en el caso del IDH general, los resultados en términos de ingresos muestran una dualidad importante, ya que, aun cuando el promedio de la población mexicana vive en municipios con un SI alto, la mayoría de los municipios continúan teniendo ingresos medios. En otras palabras, los altos niveles de ingresos se concentran en las grandes ciudades, mientras que prevalece una gran cantidad de municipios poco poblados (la mayoría de ellos) con ingresos medios y bajos. Estas crecientes diferencias, en términos de los municipios por su tamaño, es decir, en cuanto a los efectos de la urbanización, se analizan con más detalle en un capítulo posterior.

**Gráfica 2.9 Distribución de los municipios mexicanos por nivel del Subíndice de Ingreso, 2020**



Fuente: elaboración propia.

**Mapa 2.2 Subíndice de Ingreso de los municipios mexicanos, 2020**

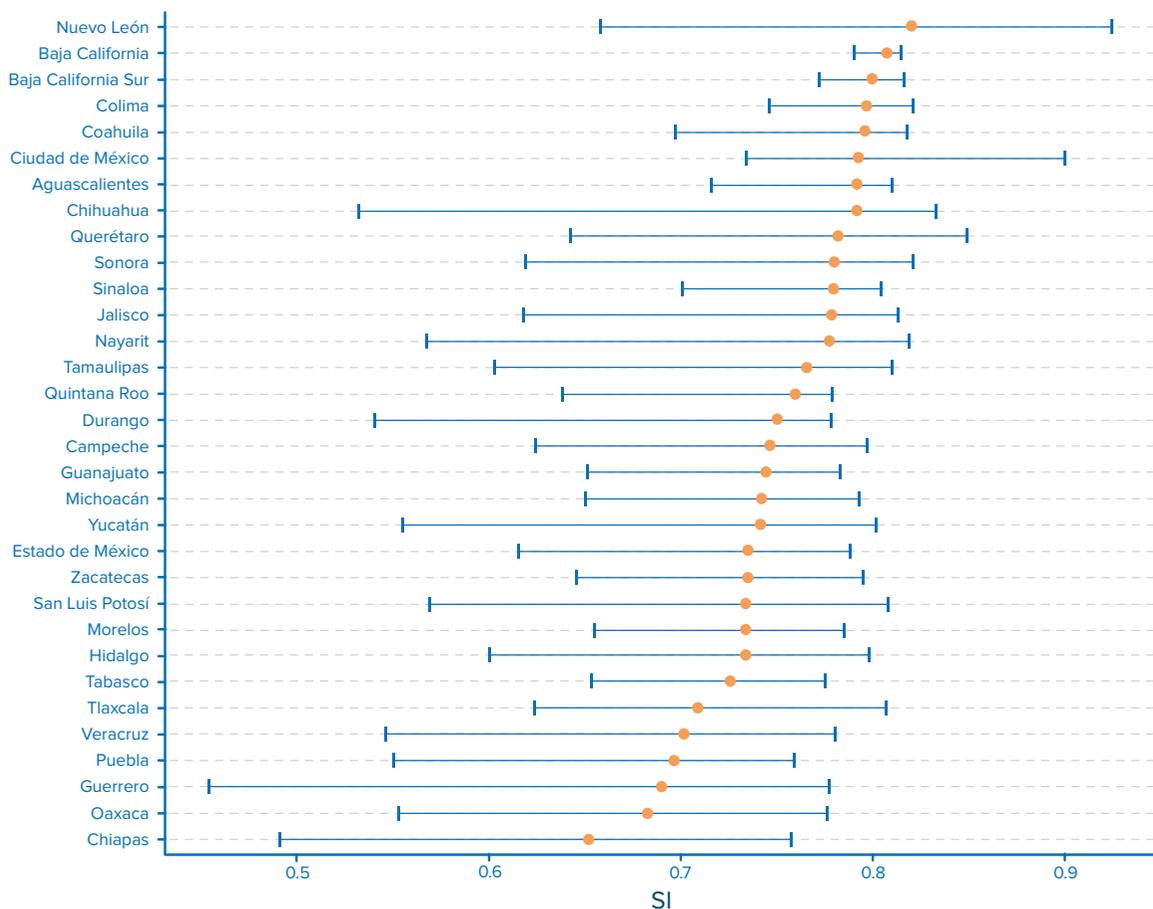


Fuente: elaboración propia.

Lo anterior se puede observar, en términos geográficos, en el mapa 2.2, donde son notorias las diferencias en el interior del territorio, particularmente en la prevalencia de municipios con SI en el nivel alto en el norte y noroeste, lo que contrasta con los municipios en el sur y en el sureste. En la zona norte se pueden identificar regiones de muy alto nivel de ingresos, como las ubicadas al norte del corredor industrial más amplio del país. Además, se identifican estos puntos sobresalientes en las zonas conurbadas y capitales como La Paz, Mexicali, Hermosillo, Chihuahua, Saltillo y Monterrey. Exceptuando el caso de Ciudad Victoria, Tamaulipas, todas las capitales de los estados fronterizos tienen un SI muy alto.

Los resultados por entidad federativa en la gráfica 2.10 muestran que los promedios más altos en el SI se encuentran en los municipios de los estados de Nuevo León,

**Gráfica 2.10 Subíndice de Ingreso municipal promedio por entidad federativa, 2020**



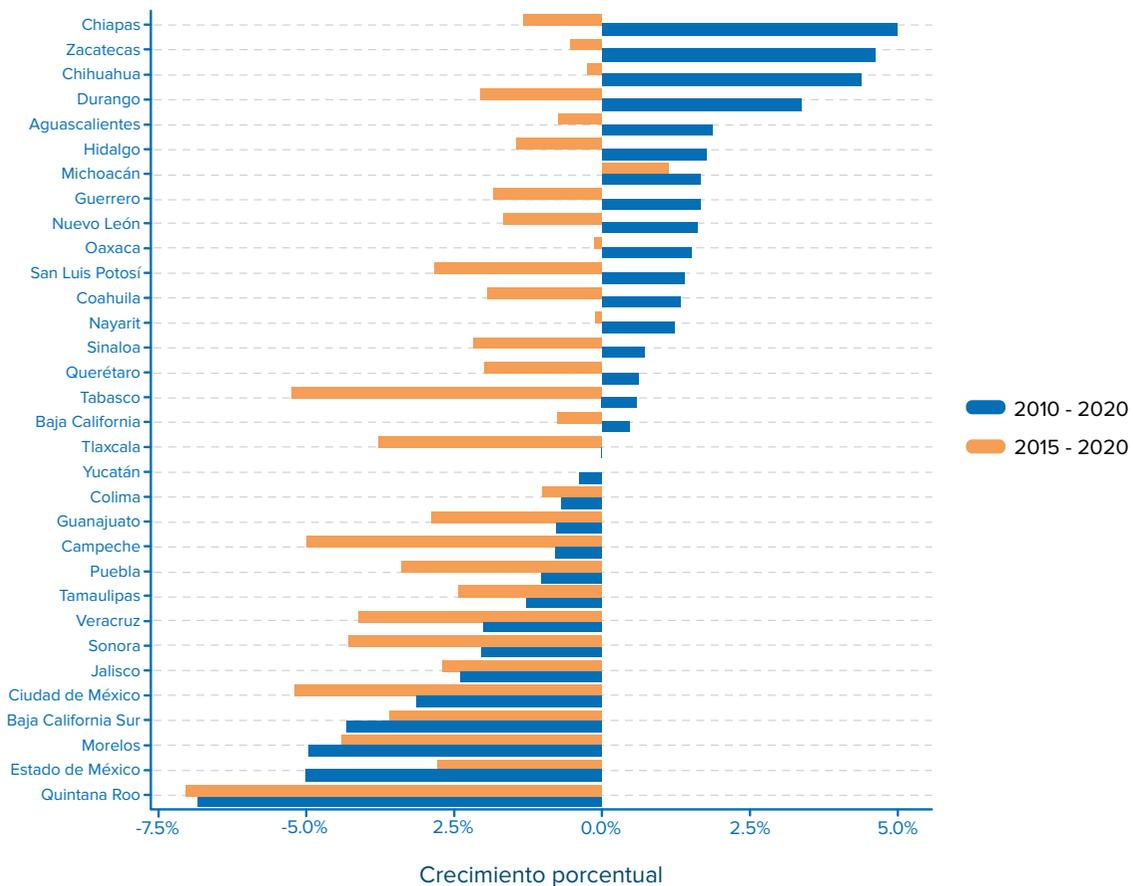
Fuente: elaboración propia.

Baja California y Baja California Sur, mientras que los menores índices se ubican en Guerrero, Oaxaca y Chiapas. Aun cuando se pueden observar geográficamente regiones de más altos o más bajos ingresos, también es visible en la siguiente gráfica que la desigualdad en el interior de los estados es persistente tanto en el sur (Oaxaca

y Guerrero) como en el norte (Chihuahua y Nuevo León). Otro elemento que se visualiza en la gráfica es que los promedios, ponderados por el tamaño de la población de los municipios, se encuentran sustancialmente más cerca de los valores máximos que de los mínimos, lo cual evidencia aún más las diferencias en las grandes ciudades, de aquellos municipios poco poblados con ingresos consistentemente bajos.

A pesar de que en el agregado el SI en México presentó una disminución en el periodo analizado, los valores han tenido diferentes tasas de crecimiento entre las diferentes entidades federativas. En la gráfica 2.11, en los 10 años de la serie, prácticamente la mitad de los estados aumentaron su ingreso, mientras que la otra mitad presentó una reducción. Únicamente los estados de Michoacán y Oaxaca presentaron un incremento en este subíndice entre 2015 y 2020, así como en el periodo completo (2010 – 2020). Los estados de Chiapas y Zacatecas presentaron el mayor incremento en el periodo completo; en cambio, los de Quintana Roo y Morelos mostraron la mayor disminución, de 6.8 y 5.2 por ciento respectivamente.

**Gráfica 2.11 Crecimiento acumulado en el Subíndice de Ingreso por entidad federativa, 2010-2020**



Fuente: elaboración propia. Nota: Se refiere al crecimiento de los promedios de IDH de los municipios (ponderados por su población) entre los años mencionados.

Los siguientes cuadros presentan los diez municipios con mayores avances y retrocesos en términos del SI en las últimas dos mediciones disponibles. Aun cuando estos cuadros generan información relevante respecto de los avances y retrocesos en términos de los ingresos disponibles en el periodo de referencia, vale la pena considerar de nuevo que los crecimientos porcentuales en el SI son más sensibles en la parte baja de la distribución. Es decir, los cambios de igual magnitud en el índice producirán efectos mayores en las tasas de crecimiento de los municipios con los valores más bajos, dado el método de cálculo.

**Cuadro 2.5 Los 10 municipios con mayor y menor crecimiento en el Subíndice de Ingreso entre 2015 y 2020**

| ENTIDAD   | MUNICIPIO     | TASA DE CRECIMIENTO | ENTIDAD          | MUNICIPIO              | TASA DE CRECIMIENTO |
|-----------|---------------|---------------------|------------------|------------------------|---------------------|
| Chiapas   | Nicolás Ruíz  | 29.10               | Sonora           | San Javier             | -16.88              |
| Hidalgo   | Eloxochitlán  | 25.75               | Sonora           | Sáric                  | -13.21              |
| Chiapas   | Chamula       | 24.03               | Sonora           | Huachinera             | -12.38              |
| Guerrero  | Atlixac       | 21.49               | Jalisco          | Mezquitic              | -12.21              |
| Chiapas   | Salto de agua | 19.03               | Sonora           | Villa Hidalgo          | -11.21              |
| Guerrero  | Malinaltepec  | 18.92               | Jalisco          | Totatiche              | -11.13              |
| Zacatecas | El Salvador   | 18.61               | Veracruz         | Cosoleacaque           | -10.99              |
| Michoacán | Chinicuila    | 18.47               | Sonora           | Bavispe                | -10.88              |
| Hidalgo   | La Misión     | 18.04               | Quintana Roo     | Felipe Carrillo Puerto | -10.87              |
| Puebla    | Coatepec      | 17.94               | Estado de México | Ixtapaluca             | -10.44              |

**Fuente:** elaboración propia. **Nota:** Para Oaxaca, los subíndices de educación e ingreso cuentan con la desagregación en el ámbito municipal, por lo que sí es posible analizar subíndices individuales en este ámbito.

Además de la consideración anterior, es pertinente interpretar y valorar los resultados a la luz del contexto particular de la recolección de información. Los periodos de levantamiento de los datos necesarios para el cálculo del SI ocurrieron en periodos y contextos muy volátiles, como la pandemia que se inició en el año 2020 y que repercutió en factores sociales, económicos, demográficos, laborales, entre muchos otros.

En este escenario, mucho se ha hablado sobre la creciente dificultad para obtener datos relativos al ingreso vía encuestas y autorregistros, como aquellos relacionados con la creciente movilidad, la multiplicidad de fuentes de ingresos, las políticas de cobro de impuestos, la confidencialidad, entre muchos otros (OCDE, 2013).

Asimismo, existen otros temas a la luz de los cuales se deben evaluar los resultados, como los cambios demográficos y la creciente urbanización. La metodología del IDH municipal crea parámetros comparables en el ámbito internacional (ver nota metodológica 1). Sin embargo, no existe información suficiente para contar con parámetros diferenciados en los niveles urbanos y rurales y/o por tamaño de las localidades<sup>14</sup>, a fin de dar cuenta de las diferencias en el costo de vida en el interior del país. No obstante, otras instituciones, como el CONEVAL, advierten la concentración de la pobreza urbana, ya que, según la medición de pobreza multidimensional en el ámbito municipal de 2020, la mitad de la población en situación de pobreza se concentró en únicamente 173 de los 2,469 municipios (municipios con SI medios y bajos), de los cuales 117 pertenecen a alguna zona metropolitana (CONEVAL, 2021).

## 2.4 El Subíndice de Educación: avances a paso lento

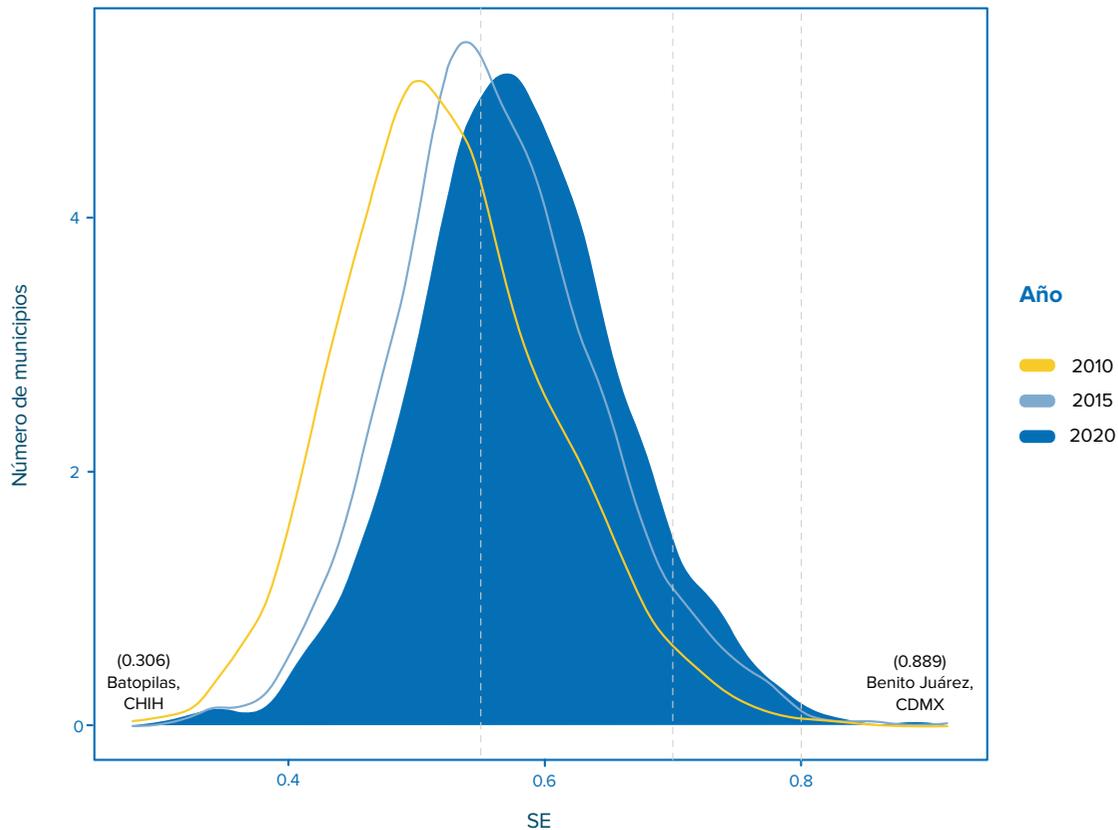
En 2020, el promedio del SE en los municipios mexicanos, ponderados por su tamaño, fue de 0.663, 1.5 por ciento arriba del valor en 2015 y 8.1 por ciento arriba del valor en 2010. La gráfica 2.12 muestra el crecimiento constante en la última década en el SE de los municipios mexicanos. Para el SE, el valor mínimo corresponde al municipio de San Martín Peras, en Oaxaca, con un valor de 0.304 y 8.5 años esperados de escolaridad (AEE); en contraste, el valor máximo corresponde a la alcaldía Benito Juárez, en la Ciudad de México, con un valor de 0.889 y 15.3 AEE.

De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2020 del INEGI y la metodología para la medición del IDH (ver nota metodológica 1), el cambio en el SE surge debido al aumento en los años promedio de escolaridad, que pasaron de 8.64 en 2015 a 9.23 años en 2020 (medido por la escolaridad alcanzada por personas de 25 años y más), a pesar de una caída de 0.3 años en el indicador de años esperados de escolaridad, que pasaron de 13.1 a 12.8 años (medido por la matriculación en personas menores de 25 años).

---

<sup>14</sup> En particular, el indicador de Paridad por Poder Adquisitivo no cuenta con una desagregación en el interior del territorio mexicano.

**Gráfica 2.12 Distribución de los municipios mexicanos por su Subíndice de Educación, 2010-2020**



Fuente: elaboración propia.

La disminución en las tasas de matriculación encontrada en los datos del Censo 2020 se vio potenciada en los meses posteriores al periodo de levantamiento del Censo, que se dio durante y a lo largo de las semanas subsecuentes a la declaración de la pandemia de la COVID-19 por la OMS<sup>15</sup> y el decreto de suspensión de clases presenciales en todos los niveles educativos en México<sup>16,17</sup>. Aunado a lo anterior, otros factores han incidido de forma negativa en el nivel de matriculación, como la duración de los cierres temporales y el cambio de modalidad a educación a distancia en planteles educativos de todos los niveles, como medidas para frenar los contagios de la COVID-19.

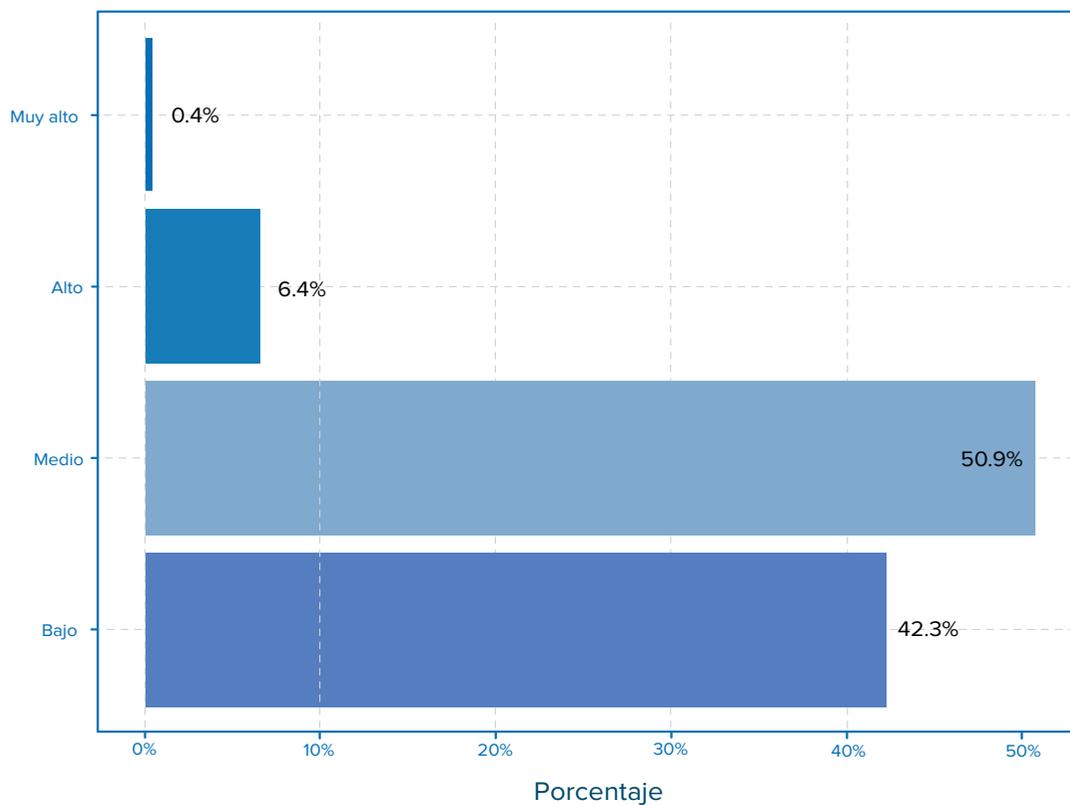
<sup>15</sup> La declaración de la pandemia de la COVID-19 por la OMS se realizó el 16 de marzo del 2020.

<sup>16</sup> ACUERDO número 02/03/20, por el que se suspenden las clases en las escuelas de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica del Sistema Educativo Nacional, así como aquellas de los tipos medio superior y superior dependientes de la Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5589479&fecha=16/03/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589479&fecha=16/03/2020)

<sup>17</sup> La inscripción entre el ciclo escolar 2019-2020 y 2020-2021 cayó en un 2.1 por ciento según los datos de la Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación (ECOVID-ED) 2020.

A pesar de los constantes avances en materia de logros educativos (años de escolaridad), el promedio nacional se encuentra todavía lejos del estándar de referencia internacional al del SE, que toma como valor máximo 18 años de escolaridad<sup>18</sup>, equivalentes a completar 6 años de educación superior. Lo anterior representa un gran reto educativo en los municipios, puesto que más del 90 por ciento de los municipios mexicanos se encuentran aún en niveles medios y bajos en términos del SE, mientras que únicamente 9 municipios se encuentran en un nivel muy alto, es decir, con un valor mayor a 0.8 (ver gráfica 2.13).

**Gráfica 2.13 Distribución de los municipios mexicanos por nivel del Subíndice de Educación, 2020**



Fuente: elaboración propia.

<sup>18</sup> Nota técnica del Informe de Desarrollo Humano 2021/22 (PNUD, 2022). Ver nota metodológica 1 para mayor detalle.

**Mapa 2.3 Subíndice de Educación de los municipios mexicanos, 2020**

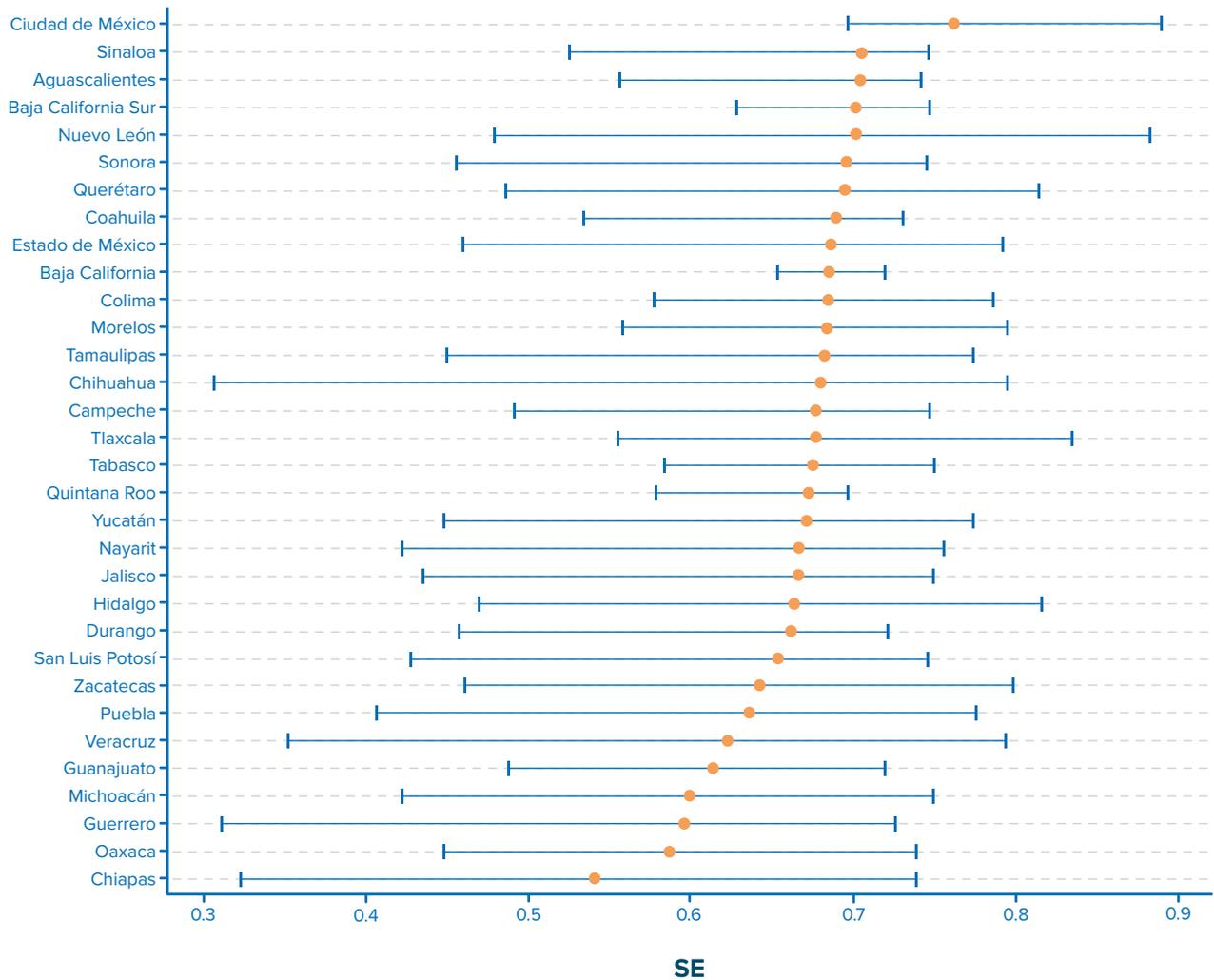


Fuente: elaboración propia.

Desde el punto de vista geográfico, la heterogeneidad del desarrollo en términos educativos persiste. En el mapa 2.3, se vislumbra cómo las ciudades capitales del país registran mayores niveles en el SE, lo que evidencia la elevada polarización educativa entre los municipios del país.

Sumado a lo anterior, la gráfica 2.14 muestra el SE municipal promedio para cada una de las entidades federativas. Con excepción de los resultados en el interior de las alcaldías de la Ciudad de México, se observa un rango bastante amplio entre los municipios con valores máximos y mínimos en cada entidad. Los puntos al centro de las líneas por entidad muestran promedios, ajustados por el tamaño de los municipios, según los cuales la Ciudad de México, Sinaloa y Aguascalientes tienen los valores más altos entre los estados mexicanos, mientras que Guerrero, Oaxaca y Chiapas, los valores más bajos.

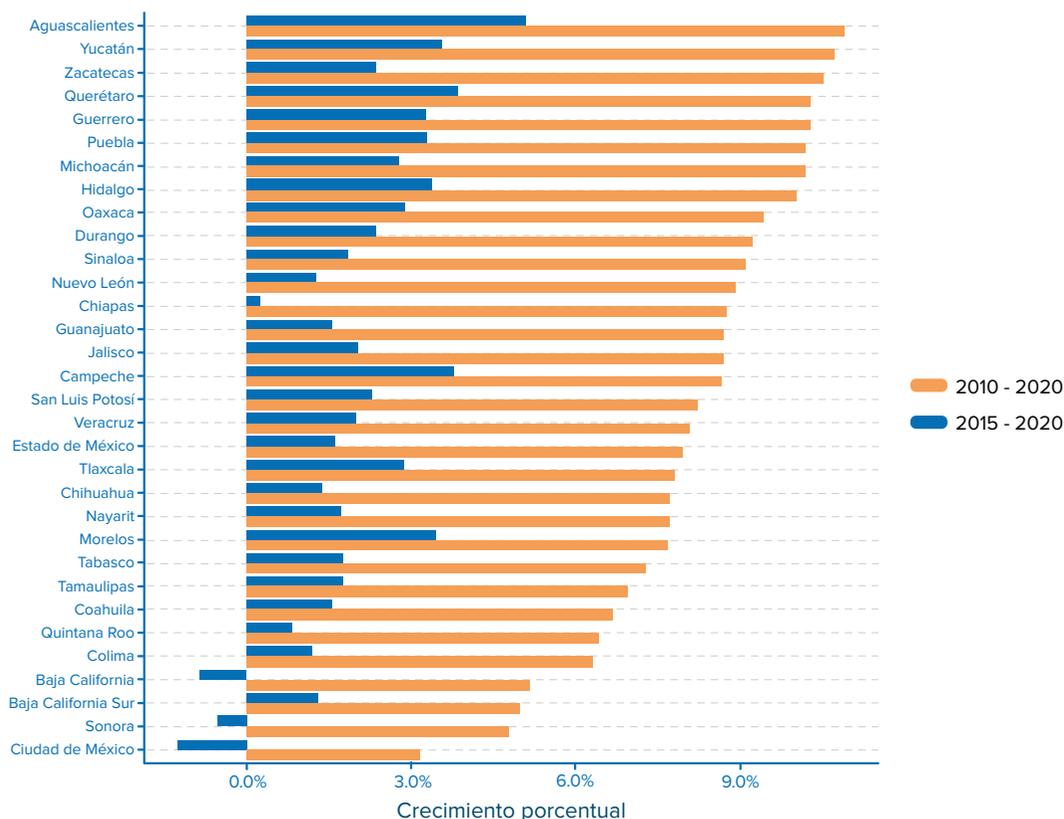
**Gráfica 2.14 Subíndice de Educación municipal promedio por entidad federativa, 2020**



Fuente: elaboración propia.

En la última década, los cambios en este subíndice han sido positivos en todos los estados, aunque el ritmo de los avances es lento. Salvo cuatro estados, los avances entre 2010 y 2020 en el SE fueron mayores al 5 por ciento (ver gráfica 2.15). Sin embargo, entre 2015 y 2020, los avances fueron más lentos. En dicho periodo, el 83.8 por ciento de los municipios logró aumentar su SE, mientras que en 394 municipios se presentó una disminución. En el agregado estatal, solamente los estados de Baja California, Sonora y Ciudad de México presentaron una disminución en los últimos cinco años.

**Gráfica 2.15 Crecimiento acumulado en el Subíndice de Educación por entidad federativa, 2010-2020**



Fuente: elaboración propia. Nota: Se refiere al crecimiento de los promedios de IDH de los municipios (ponderados por su población) entre los años mencionados.

Los siguientes cuadros presentan los diez municipios con mayores avances y retrocesos en términos del SI en las últimas dos mediciones disponibles.

Así como en el resto de los resultados aquí discutidos, el SE debe ser analizado a la luz del contexto presentado en la recolección de los datos y los cambios en el ámbito educativo nacional. En futuras ediciones, se contará con un panorama más completo de los efectos que haya podido tener la pandemia en el SE.

Sin embargo, en el ámbito educativo, medido por el SE, se vislumbran dos temas particulares en cuanto al camino que se tiene en México. Uno es el referente a la disminución de las desigualdades persistentes; por ejemplo, una persona en edad escolar en la alcaldía Benito Juárez, en la Ciudad de México, puede esperar completar al menos 15 años de escolaridad, mientras que una persona en Batopilas, Chihuahua podría aspirar a menos de la mitad, 7.2 años. Como se mencionó antes, pese a que las tasas de matriculación en educación superior han crecido a lo largo de la década, México sigue teniendo un largo camino que recorrer en estos niveles educativos para alcanzar a sus contrapartes en términos del SE.

## Cuadro 2.6 Los 10 municipios con mayor y menor crecimiento en el Subíndice de Educación entre 2015 y 2020

| ENTIDAD          | MUNICIPIO    | TASA DE CRECIMIENTO | ENTIDAD   | MUNICIPIO                       | TASA DE CRECIMIENTO |
|------------------|--------------|---------------------|-----------|---------------------------------|---------------------|
| Puebla           | Ocoyucan     | 43.33               | Chihuahua | Batopilas de Manuel Gómez Morín | -11.19              |
| Durango          | Nuevo Ideal  | 41.96               | Sonora    | San Felipe de Jesús             | -8.36               |
| Hidalgo          | Xochicoatlán | 35.74               | Sonora    | Rosario                         | -6.81               |
| Hidalgo          | Calnali      | 32.61               | Jalisco   | Mezquitic                       | -6.22               |
| Puebla           | Xiutetelco   | 32.52               | Michoacán | Tarímbaro                       | -5.74               |
| Veracruz         | Alvarado     | 32.01               | Chihuahua | Carichí                         | -5.23               |
| Estado de México | Sultepec     | 31.79               | Chihuahua | Ahumada                         | -5.04               |
| Hidalgo          | La Misión    | 31.74               | Sonora    | Arizpe                          | -4.27               |
| Morelos          | Miacatlán    | 31.23               | Campeche  | Hopelchén                       | -4.17               |
| Chihuahua        | Ocampo       | 30.24               | Chihuahua | Bocoyna                         | -4.11               |

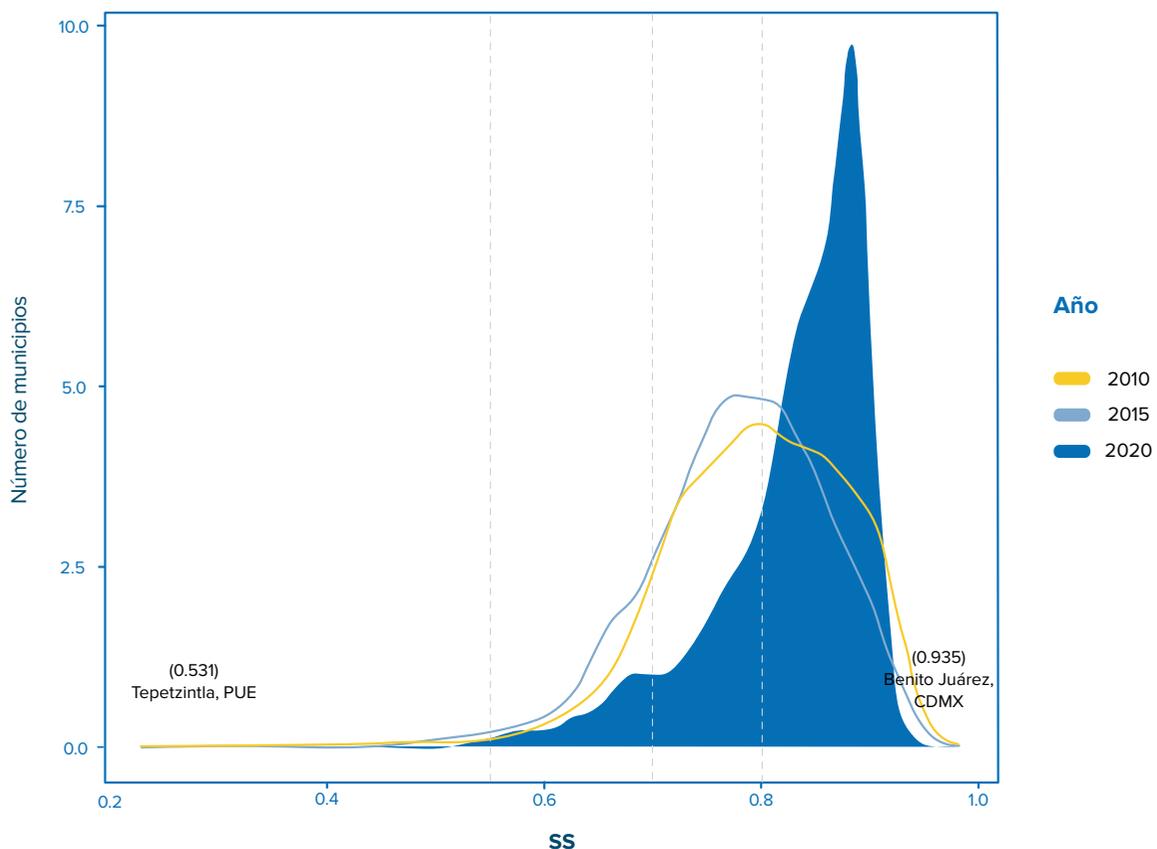
**Fuente:** elaboración propia. **Nota:** Para Oaxaca, los subíndices de educación e ingreso cuentan con la desagregación en el ámbito municipal, por lo que sí es posible analizar subíndices individuales en este ámbito.

Para analizar de manera robusta e integral los efectos de la pandemia en las condiciones educativas en el ámbito municipal, es necesario ir más allá del análisis del comportamiento de la matriculación y los años de escolaridad, pues no son, ni cercanamente, las únicas aristas que tiene el ámbito educativo nacional. En el informe “COVID-19 y educación en México: Primeras aproximaciones de una desigualdad agudizada” del PNUD (2022), se realiza una primera estimación de los cambios en matriculación, modalidades de estudio y uso de tecnologías, tiempos dedicados al estudio y al trabajo, así como una exposición de experiencias y retos de las personas en el paso hacia la modalidad virtual y a la salud integral de las y los estudiantes. En él, se identifican brechas que se potencian en términos de acceso y calidad para suplir las condiciones de la educación presencial. El informe expone el caso de la creciente necesidad de crear estrategias de monitoreo de la calidad e integralidad en el Sistema Educativo Nacional (SEN), a fin de crear políticas públicas focalizadas en las áreas que más perdieron fuerza, derivadas de la curva de aprendizaje que se hizo necesaria durante la pandemia.

## 2.5 El Subíndice de Salud: avances guiados por una menor mortalidad infantil

El SS presenta avances derivados del descenso en la mortalidad infantil en México en la década completa. El crecimiento del SS en el ámbito nacional entre 2015 y 2020 fue de 1.5 por ciento. Se pasó de 0.847 en 2015 a 0.861 en 2020. Según los datos del CONAPO, entre 2015 y 2020 se presentó una reducción de 22.8 y 25.6 por ciento, respectivamente, en relación con 2010; se pasó de un promedio de 16.8 muertes por cada 1,000 personas nacidas vivas a 12.5 por cada mil. En este mismo periodo, el promedio de los países disminuyó 24.5 por ciento la tasa de mortalidad infantil. Aunado a ello, como se observa en la gráfica 2.16, la distribución del subíndice se concentró más en niveles altos y muy altos (mayores de 0.80) en comparación con lo observado en las mediciones anteriores.

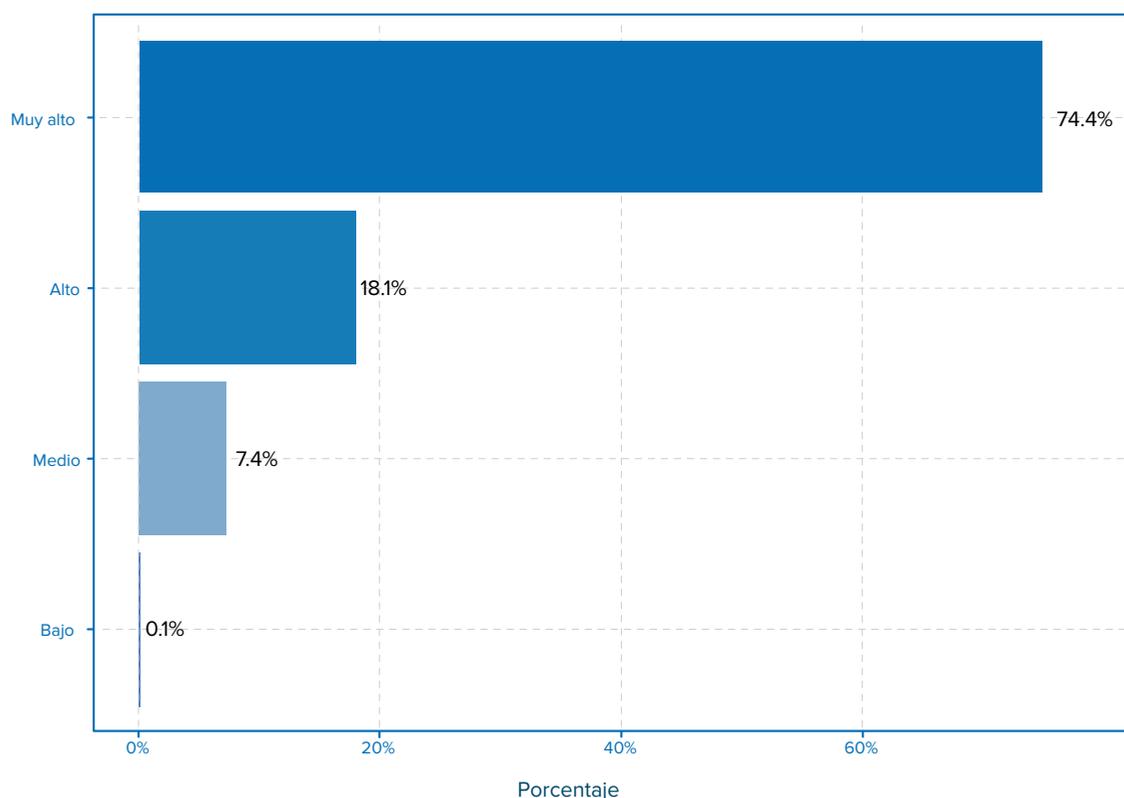
**Gráfica 2.16 Distribución de los municipios mexicanos por su Subíndice de Salud, 2010-2020**



Fuente: elaboración propia.

Más aún, de acuerdo con las tasas de mortalidad infantil, existen en el país únicamente dos municipios cuyo nivel de desarrollo en términos del SS se consideran bajos en 2020 (ver gráfica 2.17). Estos municipios corresponden a Tepetzintla y Hueytlalpan, ambos ubicados en el estado de Puebla.

**Gráfica 2.17 Distribución de los municipios mexicanos por nivel del Subíndice de Salud, 2020**



Fuente: elaboración propia.

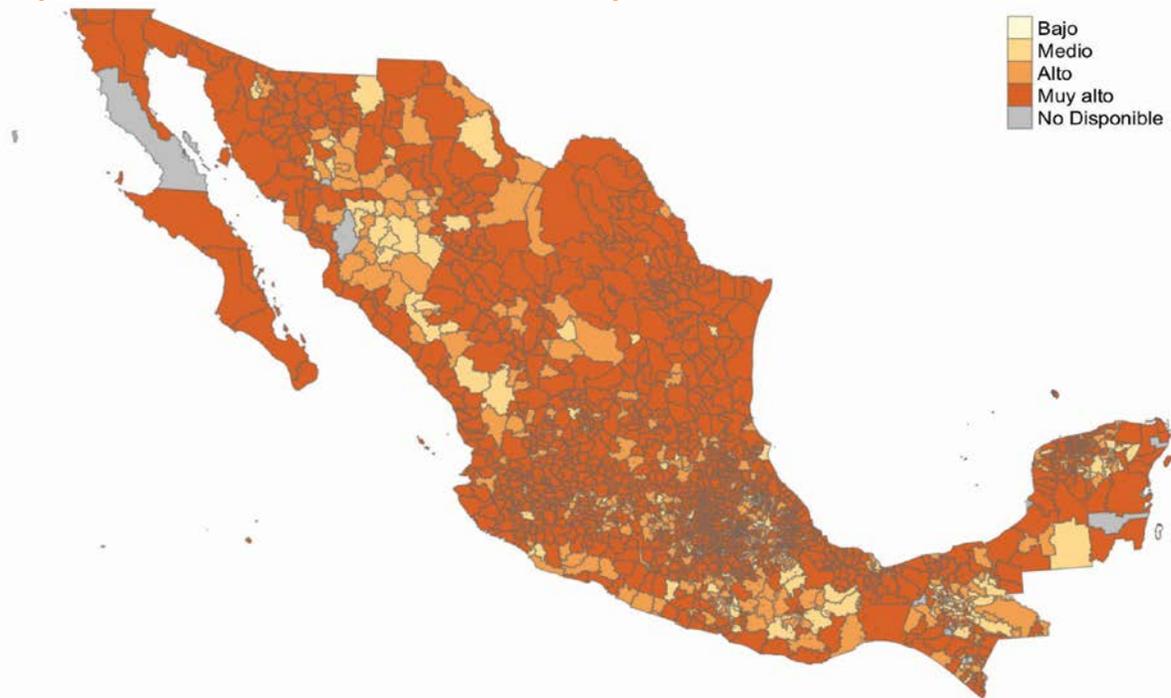
Vale la pena hacer un par de consideraciones. Los resultados en materia de salud en el ámbito municipal por medio de las estimaciones de mortalidad infantil difieren de los valores publicados en el IDH global (PNUD, 2022a), en los cuales los retrocesos en materia de salud se basan en la reducción de 4.5 años en la EVN en México<sup>19</sup>. En este sentido, el Informe 2022 resalta los altos efectos de la pandemia en la EVN, en particular por la alta mortalidad en los grupos de mayor edad. De tal modo, no hay evidencia inequívoca que permita cuestionar que los avances en términos de la reducción en mortalidad infantil se hayan visto afectados por la pandemia (CONAPO, 2022); por consiguiente, ambos resultados, aunque en sentidos distintos, son consistentes con los hallazgos conocidos tras los efectos de la pandemia.

<sup>19</sup> Como se menciona en las secciones metodológicas, el IDH municipal mide el SS por medio de la tasa de mortalidad infantil, mientras que el IDH global lo mide por medio de la EVN.

La segunda consideración es que, en el caso de los retrocesos en EVN asociados a la pandemia, se espera regresar a los niveles anteriores a 2020, a pasos acelerados, una vez que la mortalidad por causas de COVID-19 se encuentre controlada. Si bien esta información es consistente y refleja un panorama importante en materia de salud, casos como el anterior ponen en perspectiva que, aun cuando un indicador sea adecuado, aceptado y correctamente calculado, las dimensiones de desarrollo son conceptos amplios en cuyo interior se albergan subdimensiones que pueden tener comportamientos iguales o distintos en un mismo periodo de tiempo.

Lo anterior también se refleja en términos geográficos, con la mayoría de los municipios en niveles altos en el SS y con municipios selectos en el noreste y el sur del país, donde las tasas de mortalidad infantil son altas (subíndices de salud bajos) (ver mapa 2.4).

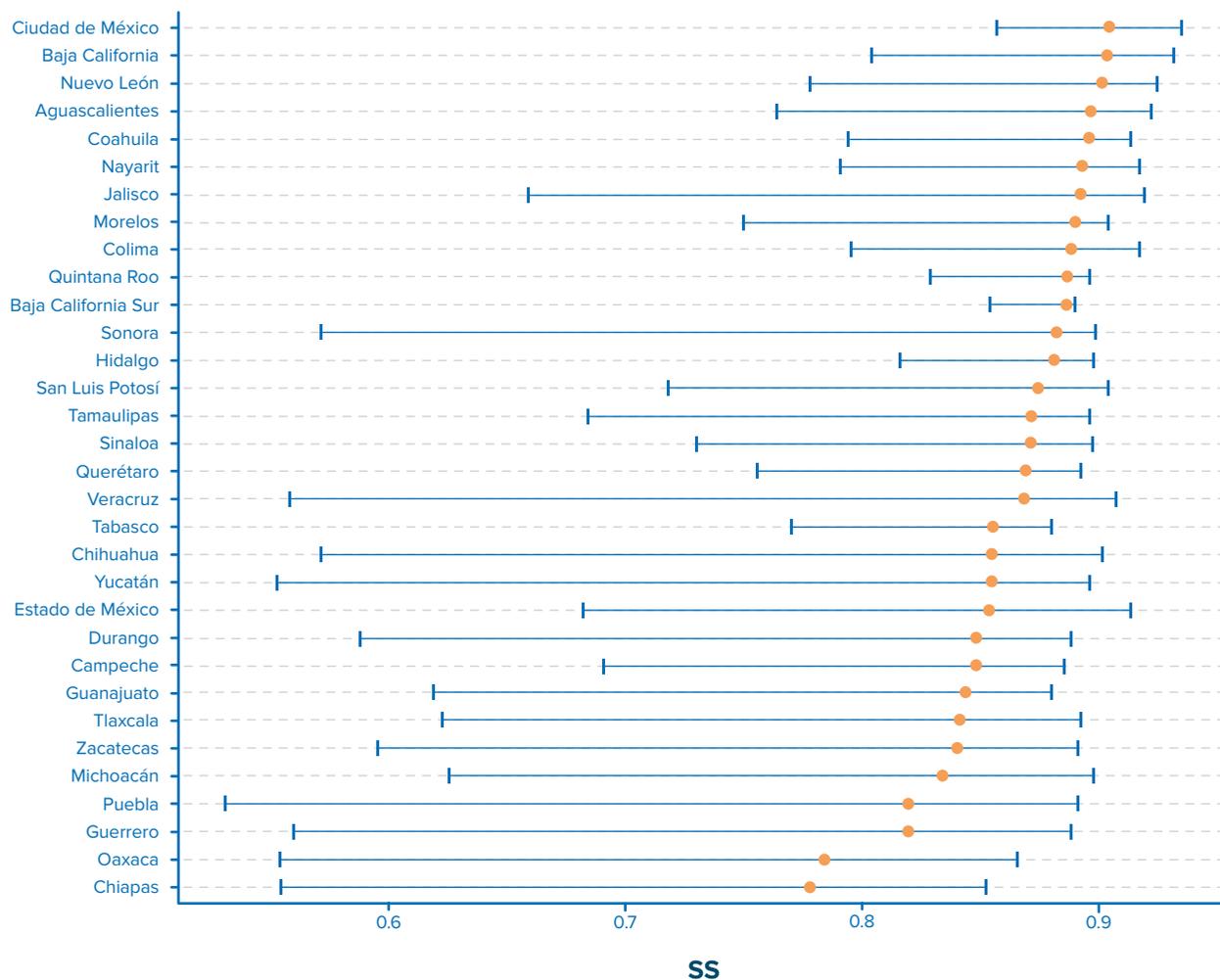
**Mapa 2.4 Subíndice de Salud de los municipios mexicanos, 2020**



**Fuente:** elaboración propia. El cálculo y la representación visual correspondiente a Oaxaca refiere a una desagregación por distrito.

No obstante, es posible observar las entidades con los niveles más altos promedio en el SS —y de forma equivalente, menores tasas de mortalidad infantil—, como ocurre en la Ciudad de México, Baja California y Nuevo León; en contraste, Chiapas, Oaxaca y Guerrero tienen las mayores prevalencias de mortalidad infantil (ver gráfica 2.18). Sin embargo, no son estas las únicas entidades con municipios con alta mortalidad infantil, ya que Puebla, Veracruz, Yucatán y Sonora cuentan también con municipios con rezagos importantes en la materia.

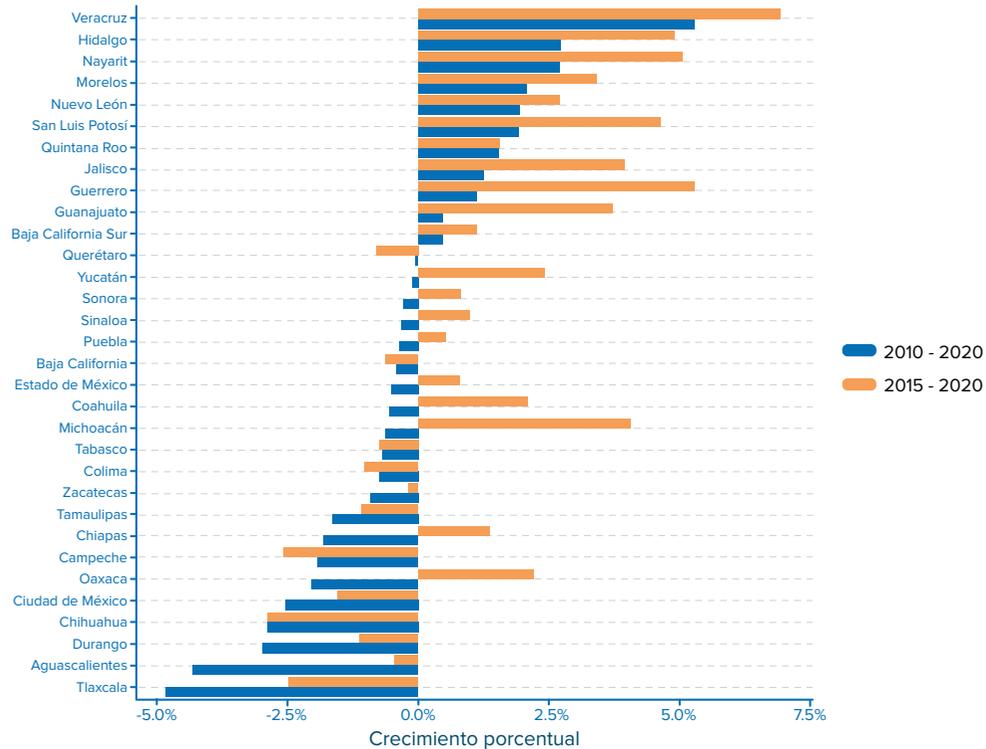
**Gráfica 2.18 Subíndice de Salud municipal promedio por entidad federativa, 2020**



**Fuente:** elaboración propia. El punto en la gráfica representa el promedio de los valores de IDH municipal ponderado por la población de los municipios.

A pesar de los avances identificados, es notorio que estos no han sido compartidos por todos los municipios del país. En promedio, los municipios de Veracruz, Hidalgo y Nayarit son los que mayor avance presentaron en la década completa. A pesar de ello, 11 de las 32 entidades tuvieron retrocesos tanto en el periodo completo como en el periodo entre 2015 y 2020. Los mayores retrocesos se identificaron en los municipios de Tlaxcala, Aguascalientes y Durango (ver gráfica 2.19).

**Gráfica 2.19 Crecimiento acumulado en el Subíndice de Salud por entidad federativa, 2010 a 2020**



Fuente: elaboración propia. Nota: Se refiere al crecimiento de los promedios de IDH de los municipios (ponderados por su población) entre los años mencionados.

Los municipios con mayores avances y retrocesos en materia de salud entre 2010 y 2020 se presentan en el cuadro 2.7

**Cuadro 2.7 Los 10 municipios con mayor y menor crecimiento en el Subíndice de Salud entre 2015 y 2020**

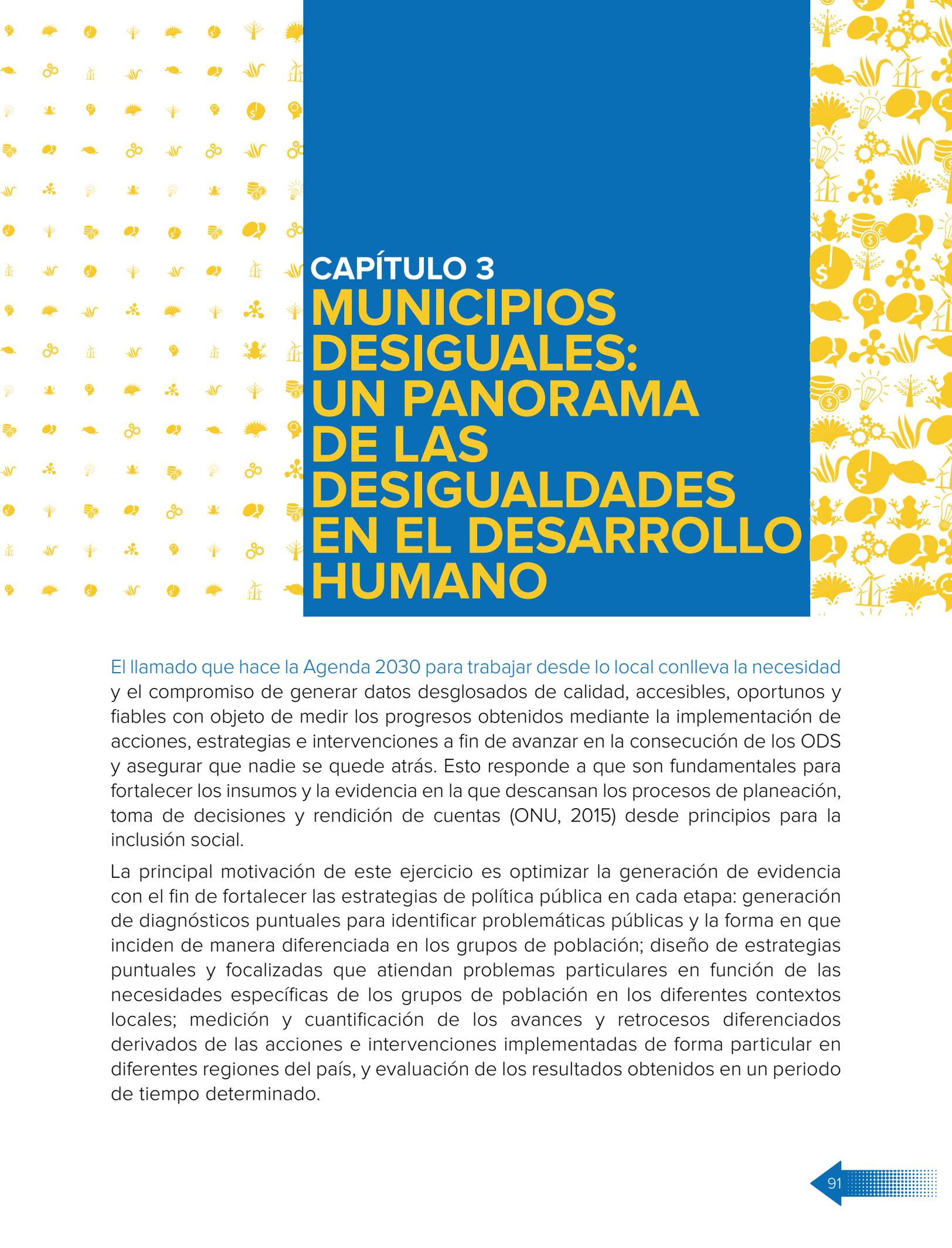
| ENTIDAD          | MUNICIPIO                       | TASA DE CRECIMIENTO | ENTIDAD   | MUNICIPIO                     | TASA DE CRECIMIENTO |
|------------------|---------------------------------|---------------------|-----------|-------------------------------|---------------------|
| Chihuahua        | Batopilas de Manuel Gómez Morín | 125.12              | Oaxaca    | Zaachila                      | -33.36              |
| Jalisco          | Mezquitic                       | 109.16              | Tlaxcala  | Apetitlán de Antonio Carvajal | -31.30              |
| Veracruz         | Texcatepec                      | 76.67               | Sonora    | Atil                          | -30.49              |
| Chihuahua        | Carichí                         | 73.74               | Puebla    | Chapulco                      | -30.04              |
| Veracruz         | Mixtla de Altamirano            | 73.16               | Sonora    | San Javier                    | -28.31              |
| Veracruz         | Ilamatlán                       | 67.01               | Chiapas   | La Libertad                   | -25.45              |
| Estado de México | Morelos                         | 52.75               | Puebla    | Xicotlán                      | -25.43              |
| Chihuahua        | Guazapares                      | 50.87               | Sonora    | Oquitoa                       | -25.15              |
| Estado de México | Donato Guerra                   | 50.51               | Veracruz  | Tamiahua                      | -24.60              |
| Hidalgo          | San Bartolo Tutotepec           | 49.23               | Michoacán | Coahuayana                    | -24.42              |

Fuente: elaboración propia. Se excluyen los municipios de Oaxaca, dado que no se tiene información de IDH en el ámbito municipal en 2020.

## 2.6 Consideraciones finales

A lo largo del presente capítulo, descubrimos avances y retrocesos generales en las diferentes dimensiones del desarrollo municipal, así como en el ámbito nacional y por entidad federativa. Sin embargo, se vislumbran brechas considerables en los resultados y en los avances que se han logrado en el periodo analizado. Por un lado, aun cuando el promedio en los subíndices de salud y educación aumentaron, estos avances no fueron consistentes en todos los estados. Más aún, las gráficas agregadas por entidad muestran que en todas las dimensiones existen brechas importantes en su interior, con valores máximos y mínimos que distan significativamente en los estados. Por lo anterior, y en concordancia con uno de los principales objetivos de la realización de estimaciones de desarrollo humano desagregados en el interior de un territorio, se presenta en el siguiente capítulo un panorama de la desigualdad en desarrollo humano en el territorio mexicano.





## CAPÍTULO 3

# MUNICIPIOS DESIGUALES: UN PANORAMA DE LAS DESIGUALDADES EN EL DESARROLLO HUMANO

El llamado que hace la Agenda 2030 para trabajar desde lo local conlleva la necesidad y el compromiso de generar datos desglosados de calidad, accesibles, oportunos y fiables con objeto de medir los progresos obtenidos mediante la implementación de acciones, estrategias e intervenciones a fin de avanzar en la consecución de los ODS y asegurar que nadie se quede atrás. Esto responde a que son fundamentales para fortalecer los insumos y la evidencia en la que descansan los procesos de planeación, toma de decisiones y rendición de cuentas (ONU, 2015) desde principios para la inclusión social.

La principal motivación de este ejercicio es optimizar la generación de evidencia con el fin de fortalecer las estrategias de política pública en cada etapa: generación de diagnósticos puntuales para identificar problemáticas públicas y la forma en que inciden de manera diferenciada en los grupos de población; diseño de estrategias puntuales y focalizadas que atiendan problemas particulares en función de las necesidades específicas de los grupos de población en los diferentes contextos locales; medición y cuantificación de los avances y retrocesos diferenciados derivados de las acciones e intervenciones implementadas de forma particular en diferentes regiones del país, y evaluación de los resultados obtenidos en un periodo de tiempo determinado.

Así como los avances en el desarrollo son diversos en el territorio y entre las diferentes dimensiones del desarrollo, los niveles de desigualdad persistentes también tienen intensidades distintas en el interior del país. Aun cuando los informes de desarrollo humano en los países y regiones se centran en la identificación de tendencias, estas no siempre son comunes y existen casos en los que hay una gran disparidad en los países. La información desagregada consistentemente muestra heterogeneidades que se manifiestan en los ámbitos públicos y privados de la sociedad, como los hogares y los municipios, y que caracterizan a diferentes grupos y segmentos de población (sexo, género, edad, origen étnico, ubicación geográfica, entre otros).

Al igual que el desarrollo y la pobreza, la desigualdad es un fenómeno multidimensional y multifactorial, que va más allá de los ingresos y es, incluso, con frecuencia, un fenómeno muy complejo de dimensionar y localizar con los datos actualmente disponibles. Por lo común, se piensa en la desigualdad como las diferencias en los resultados; en este caso, las diferencias en el IDH entre áreas geográficas o grupos poblacionales. No obstante, el análisis de este fenómeno no se limita a lo anterior. Hoy es posible hallar oportunidades de desarrollo en las que no participan grupos y segmentos específicos de la población, derivado de las desigualdades, cuyo resultado, entre otros, es la exclusión del ejercicio pleno de derechos fundamentales, el rezago social y la misma profundización de las desigualdades.

También se conocen pérdidas en términos de desarrollo debido a la no participación de grupos y segmentos específicos de la población en ciertas oportunidades de desarrollo. Por ejemplo, se estima que el valor económico del trabajo no remunerado en labores domésticas y de cuidados (realizado por las y los integrantes del hogar mayores de 12 años) representó 27.6 por ciento del PIB en 2020. La participación aún predominante de las mujeres en este tipo de actividades no remuneradas tiene impactos desiguales en términos de oportunidades de desarrollo humano y se refleja en que el IDH de las mujeres en México sigue siendo menor que el de los hombres. Particularmente, en el SI, las mujeres tienen un ingreso que representa apenas el 52.8 por ciento del de los hombres (PNUD, 2022a); es decir, las mujeres perciben un ingreso que representa poco más de la mitad de las percepciones monetarias de los hombres.

Esta información se vuelve por demás valiosa al representar un insumo para el análisis y diseño de estrategias de solución que no solo contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la población, sino que, entre sus resultados, igualmente apoyan la consecución de los objetivos de la Agenda 2030, promoviendo avances “sin dejar a nadie atrás”.

De acuerdo con el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021: *Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina* (PNUD, 2021), América Latina es una de las regiones con las tasas de desigualdad más altas del mundo. Habitantes de la región enfrentan desigualdades estructurales que dificultan el acceso a las

oportunidades para vivir una vida que puedan valorar. El Informe caracteriza a América Latina como una región inmersa en una doble trampa caracterizada por la elevada desigualdad en el desarrollo humano y el bajo crecimiento económico.

Según el Informe regional, los indicadores de desigualdad de ingresos calculados a partir de las encuestas nacionales de hogares, disponibles en América Latina, muestran un periodo de fortalecimiento seguido de una etapa de estancamiento. De acuerdo con los datos disponibles, entre 2000 y 2012, se redujo la desigualdad en respuesta al crecimiento económico y la reducción de los retornos de la educación superior, que resultaron en una disminución de la brecha salarial entre el trabajo calificado y no calificado, y la redistribución a través de transferencias monetarias (PNUD, 2021a). Sin embargo, desde 2012 hasta 2018, se reconoce el estancamiento del desarrollo.

México no es la excepción en lo referente a la desigualdad de oportunidades y al desarrollo humano. Se trata de un tema que se encuentra en la agenda nacional en México. De acuerdo con el Latinobarómetro (2021), únicamente 38 por ciento de la población mexicana cree que la igualdad de oportunidades está garantizada (o algo garantizada) en el país. Según esta misma encuesta, las peores expresiones de desigualdad en México se presentan en el acceso a servicios de salud (45 por ciento), en el acceso a la justicia (35 por ciento) y en las oportunidades de educación (33 por ciento).

Como la desigualdad es un fenómeno que, entre otros factores, puede responder a las características del espacio geográfico y al contexto social del entorno de las personas, el presente capítulo se concentra en analizar la desigualdad del desarrollo humano desde dos perspectivas. La primera, descrita y analizada en el apartado 3.1, corresponde al grueso del análisis aquí presentado referente a las diferentes áreas geográficas del país, mientras que en el apartado 3.2, se propone una manera de revisar las pérdidas en el nivel de desarrollo como resultado de la desigualdad de género.

### **3.1 La desigualdad en el desarrollo humano municipal en México**

Como resultado de la actualización en la medición del IDH en el ámbito municipal en México, se ha observado que, desde la perspectiva de este nivel de desagregación geográfica, se deja en evidencia la desigualdad entre los municipios del país en términos de desarrollo. A lo largo de esta sección, se analizará el comportamiento de la desigualdad del desarrollo en el ámbito nacional, así como en el interior de los estados. Adicionalmente, la presente sección analiza las desigualdades en términos de los potenciales de desarrollo perdidos, mediante la comparación con una distribución igualitaria de los datos, así como en función del panorama demográfico en México durante la última década.

### 3.1.1 La desigualdad entre los municipios del país

En 2020, México tuvo un IDH municipal promedio en el ámbito nacional, ponderado por la población, de 0.752, muy similar al IDH estimado global para México en el último Informe de Desarrollo Humano 2021-2022 (0.756)<sup>20,21</sup>. Lo anterior ubica al país en el grupo de naciones en la región con desarrollo humano alto, como Brasil (0.758) y Colombia (0.756). Sin embargo, los resultados de este Informe resaltan que los promedios esconden realidades contrastantes y una gran heterogeneidad en el interior de los países. En México, la alcaldía con mayor IDH fue Benito Juárez (0.908), con un IDH similar al de Emiratos Árabes (0.911) y clasificado como muy alto; presenta más del doble del puntaje respecto del indicador del municipio con menor IDH, Cochoapa el Grande, Guerrero (0.445), con un IDH similar al de Mozambique (0.446)<sup>22</sup>, clasificado como bajo.

Los promedios esconden la heterogénea dinámica del desarrollo humano en México. En 2020, de los 1,885 municipios para los cuales fue posible estimar su IDH (ver nota metodológica 1), solamente 320 contaban con IDH municipal superior al promedio nacional (0.752). En Oaxaca<sup>23</sup>, de los 30 distritos que conforman al estado, solamente uno cuenta con IDH mayor al del promedio nacional. De los diez municipios con mayor IDH municipal, cuatro (alcaldías) se encuentran en la Ciudad de México y dos en Nuevo León. En Chiapas, se localizan siete de los municipios con menor IDH municipal.

Dicha desigualdad entre municipios se observa también en los tres subíndices que conforman al IDH (ver gráfica 3.1). El SS municipal, con un promedio nacional de 0.861, es el más alto de los tres subíndices que componen el IDH. Sin embargo, solamente 796 de 1,885 municipios superan dicho promedio. En Oaxaca, solo uno de los 30 distritos supera este promedio.

---

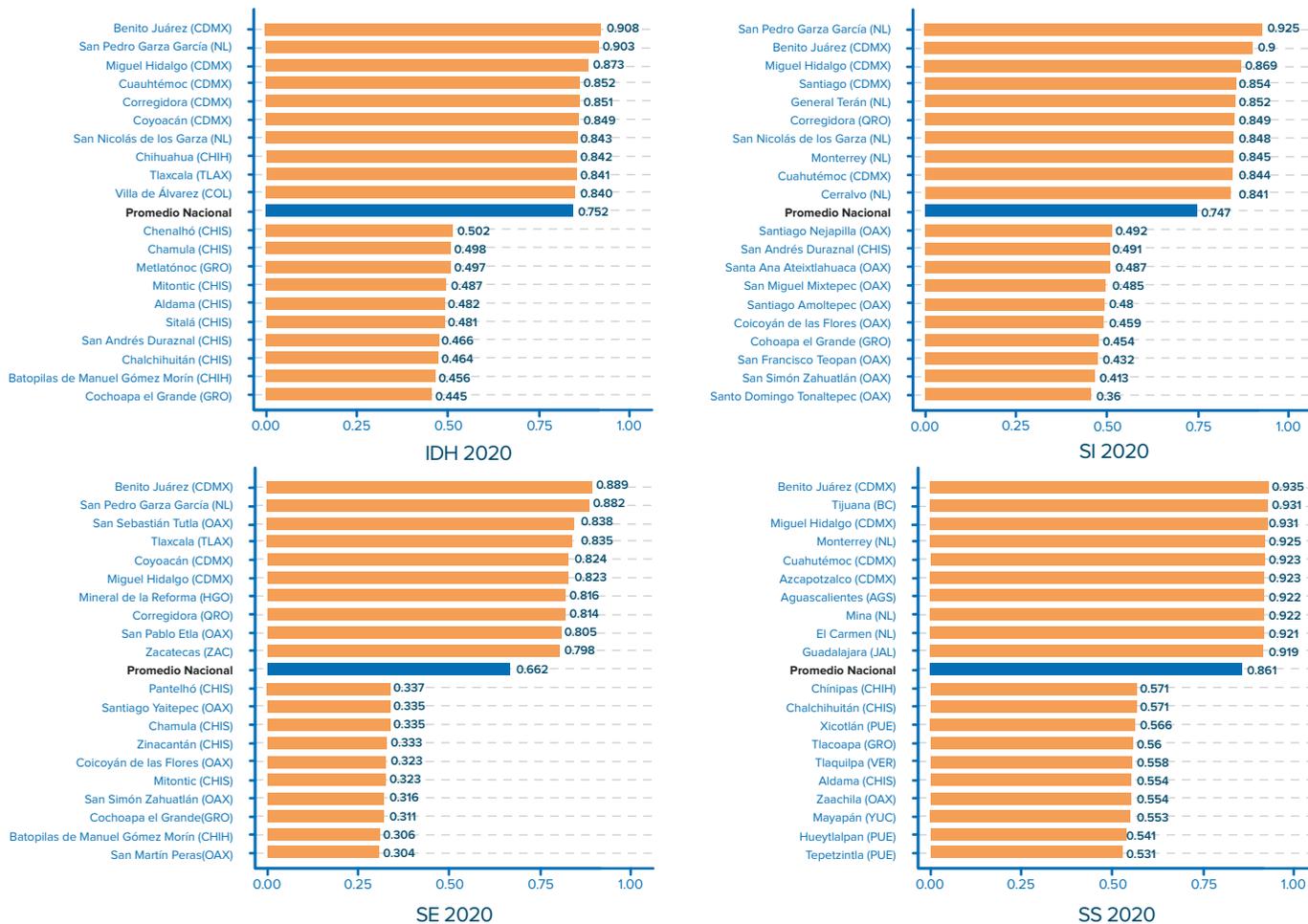
<sup>20</sup> Informe de Desarrollo Humano 2021-22: Tiempos inciertos, vidas inestables: configurar nuestro futuro en un mundo en transformación. Disponible en <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>

<sup>21</sup> El valor de las estimaciones no es exactamente el mismo, porque los informes globales y los cálculos en el ámbito municipal cuentan con metodologías y fuentes de información distintas (ver nota metodológica 1).

<sup>22</sup> Hay en la información disponible únicamente seis países con menor IDH que el de este municipio.

<sup>23</sup> En ediciones anteriores del informe, Oaxaca presenta algunos de los municipios con menor IDH. Sin embargo, debido a la agregación por distrito, en 2020 no es posible observar la evolución de dichos municipios en particular.

### Gráfica 3.1 Municipios con mayor y menor IDH municipal y los subíndices que los componen, 2020



Fuente: elaboración propia.

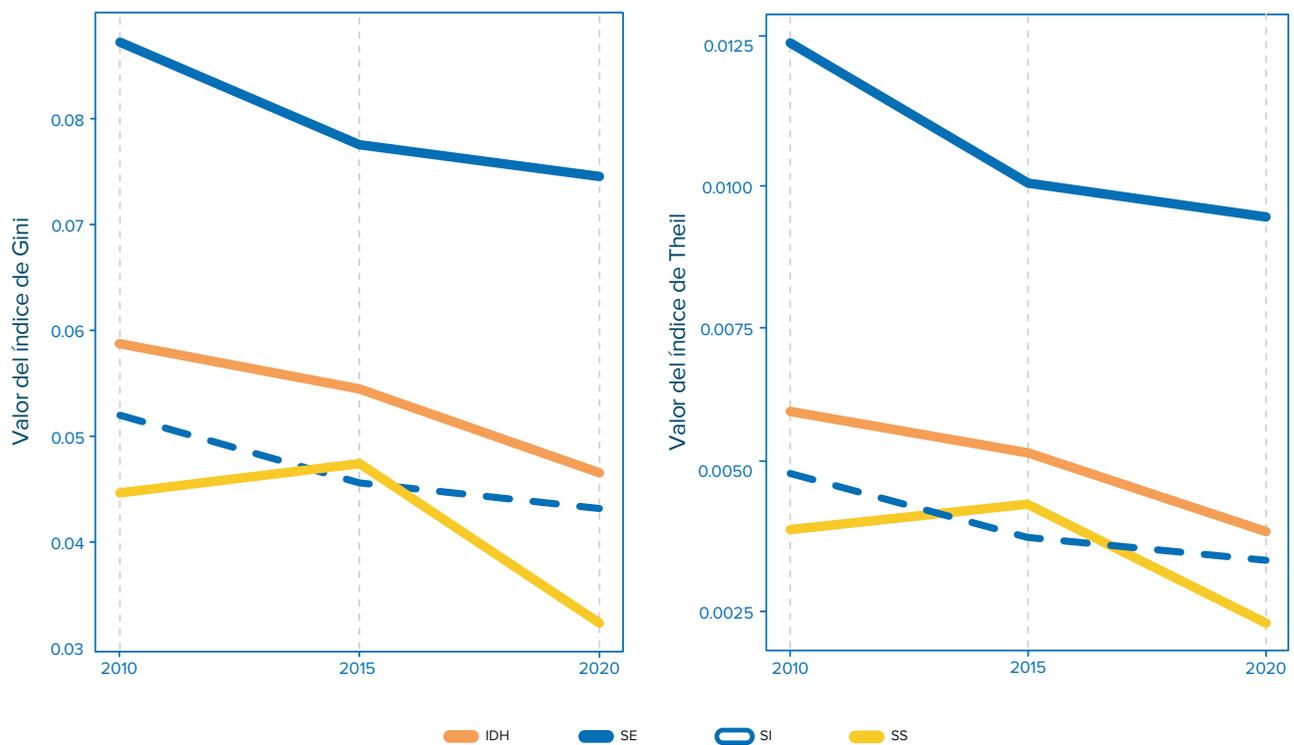
En el caso de los SI y de los SE, fue posible realizar su medición para 2,466 municipios del país. En lo que respecta al SI, cuyo valor promedio alcanzó el 0.747, se observa que 467 municipios se encuentran sobre dicha media; es decir, apenas el 18.9 por ciento de estas unidades geográficas cuentan con condiciones de acceso a un ingreso encima de la media nacional. La evidencia muestra que Nuevo León concentra seis municipios y la Ciudad de México tres alcaldías con el mayor nivel de SI, mientras que ocho de los diez municipios con menor ingreso se encuentran en Oaxaca.

El SE es el que presenta un mayor grado de rezago, ya que solo 340 municipios superan la media equivalente al 0.662. Esto implica que solo el 13.78 por ciento cuenta con condiciones favorables y con alto nivel de desarrollo. Entre los municipios con mayor SE, cuatro se ubican en la Ciudad de México y dos en el estado de Oaxaca. Los municipios con menor SE se localizan principalmente en los estados de Chiapas (4) y Oaxaca (4).

A pesar de tal comportamiento polarizador, entre 2010 y 2020, las mediciones de desigualdad muestran una ligera disminución de la desigualdad en el desarrollo humano en el ámbito municipal. De acuerdo con los resultados del coeficiente de Gini y el índice de Theil, cuyo comportamiento indica que a mayor valor del índice mayor desigualdad, y a menor valor del índice, menor desigualdad, se observa una clara tendencia a que la desigualdad disminuya. Este comportamiento es prácticamente generalizado para el IDH y los subíndices que lo conforman a lo largo del periodo (ver gráfica 3.2).

El comportamiento observado implica una dinámica distributiva en el IDH y en cada uno de sus componentes. En particular, el SE —dimensión en que se presenta la mayor desigualdad entre los municipios— mostró una caída en la desigualdad entre 2010 y 2015, con un ligero estancamiento entre 2015 y 2020. La desigualdad del SS, por su parte, aumentó entre 2010 y 2015, y tuvo una caída pronunciada entre 2015 y 2020.

**Gráfica 3.2. Índices de desigualdad del IDH entre los municipios de México, 2020**



**Fuente:** elaboración propia. **Nota:** Los índices fueron ponderados por la población de los municipios.

No obstante, como se mencionó en el capítulo anterior, futuras estimaciones serán necesarias para corroborar las estimaciones de 2020 en términos de la TMI en los municipios, dadas las dificultades que la COVID-19 tuvo en los registros administrativos relacionados con las estadísticas vitales. Por último, el comportamiento de la

desigualdad en el SI tiene un comportamiento similar al del IDH en su conjunto, con la única diferencia de que la disminución de la desigualdad en el SI fue más grande entre 2010 y 2015, mientras que la disminución en la desigualdad del IDH fue más pronunciada entre 2015 y 2020.

Aunque los valores de los índices descritos representan una noticia positiva para la reducción de las desigualdades en el interior del territorio, es importante recalcar que dichos indicadores no reflejan necesariamente mejores valores de IDH en los municipios. Los coeficientes de desigualdad pueden ser bajos tanto en niveles altos de IDH como en niveles bajos. Retomando el análisis del capítulo anterior, esto se puede deber a la disminución de los municipios en los niveles bajos y medios de desarrollo humano, pero también a la disminución observada en la cantidad de municipios en el nivel muy alto, lo que se expresa en la concentración de la mayoría de los municipios en la franja de unidades territoriales con IDH alto y medio. En consecuencia, resulta prioritario potenciar los efectos de las acciones públicas en materia de salud, ingreso y educación a fin de reforzar la tendencia en la disminución de la desigualdad y empujar a una mayor cantidad de municipios hacia niveles superiores de desarrollo.

Los avances para reducir las desigualdades municipales se pueden caracterizar de manera diferente en los distintos estados del país, como se analiza a continuación.

### **3.1.2 Brechas de desarrollo estatales que nacen desde el contexto municipal**

La desigualdad en el desarrollo humano medida desde el ámbito municipal igualmente muestra resultados contrastantes cuando se analiza en el ámbito estatal. Ejemplo de ello es lo explicado en la sección anterior, donde se evidenció que en el estado de Oaxaca se encuentran municipios como San Simón Zahuatlán, Coicoyán de las Flores y Santiago Yaitepec, entre los diez con mayores logros educativos (SE), y a la vez municipios como San Pablo Etla y San Sebastián Tutla, entre los diez con menor SE en el país.

En esta sección, se analiza la diferencia entre los valores mínimo, máximo y promedio que se registran en los estados en términos del IDH, y cada uno de sus subíndices (ver gráfica 3.3). La visualización gráfica, representada por la longitud de las líneas, permite dar cuenta de cómo se comportan las brechas de desarrollo entre los municipios de cada estado, más allá de los promedios, así como analizar en qué unidades geográficas o en qué dimensiones se encuentran brechas sobresalientes.

Los estados de Chihuahua, Guerrero y Chiapas son los que presentan el mayor distanciamiento entre el municipio que registra el máximo y el municipio que registra el valor mínimo en la medición del IDH. El estado de Chihuahua, con un IDH municipal promedio de 0.771, es la entidad donde se observa la mayor brecha entre el municipio con el valor mínimo (Batopilas de Manuel Gómez Morín tiene un IDH 0.456, en la

categoría de IDH bajo) y el valor máximo (el municipio de Chihuahua tiene un IDH de 0.842, en la categoría de IDH muy alto). La diferencia entre sus municipios extremos es de 0.386. En Guerrero y Chiapas, dichas diferencias son de 0.334 y 0.317, respectivamente. En contraste, se observa que Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo son las entidades con menor diferencia en el desarrollo humano de sus municipios; en los primeros dos estados, hay una diferencia menor a 0.06 entre sus municipios extremos, mientras que en Quintana Roo, la diferencia es de 0.101.

En el SE se presentan mayores diferencias entre los valores extremos de los municipios. Oaxaca (53 puntos), Chihuahua (49 puntos) y Veracruz (44 puntos) son los estados con mayor contraste entre sus municipios extremos. En cambio, Baja California Sur (12 puntos), Quintana Roo (12 puntos) y Baja California (14 puntos) son los estados con menor contraste (ver gráfica 3.3).

Este comportamiento muestra que los estados con mayor cantidad de municipios, como Oaxaca, Chiapas y Chihuahua, son los que presentan mayores brechas de desarrollo y, por lo tanto, mayor desigualdad. Lo anterior puede deberse a la localización geográfica de sus focos de desarrollo. Los municipios más cercanos a él tienen mayor valor de IDH y de sus componentes, mientras que los que se encuentran más alejados registran menores valores de desarrollo humano.

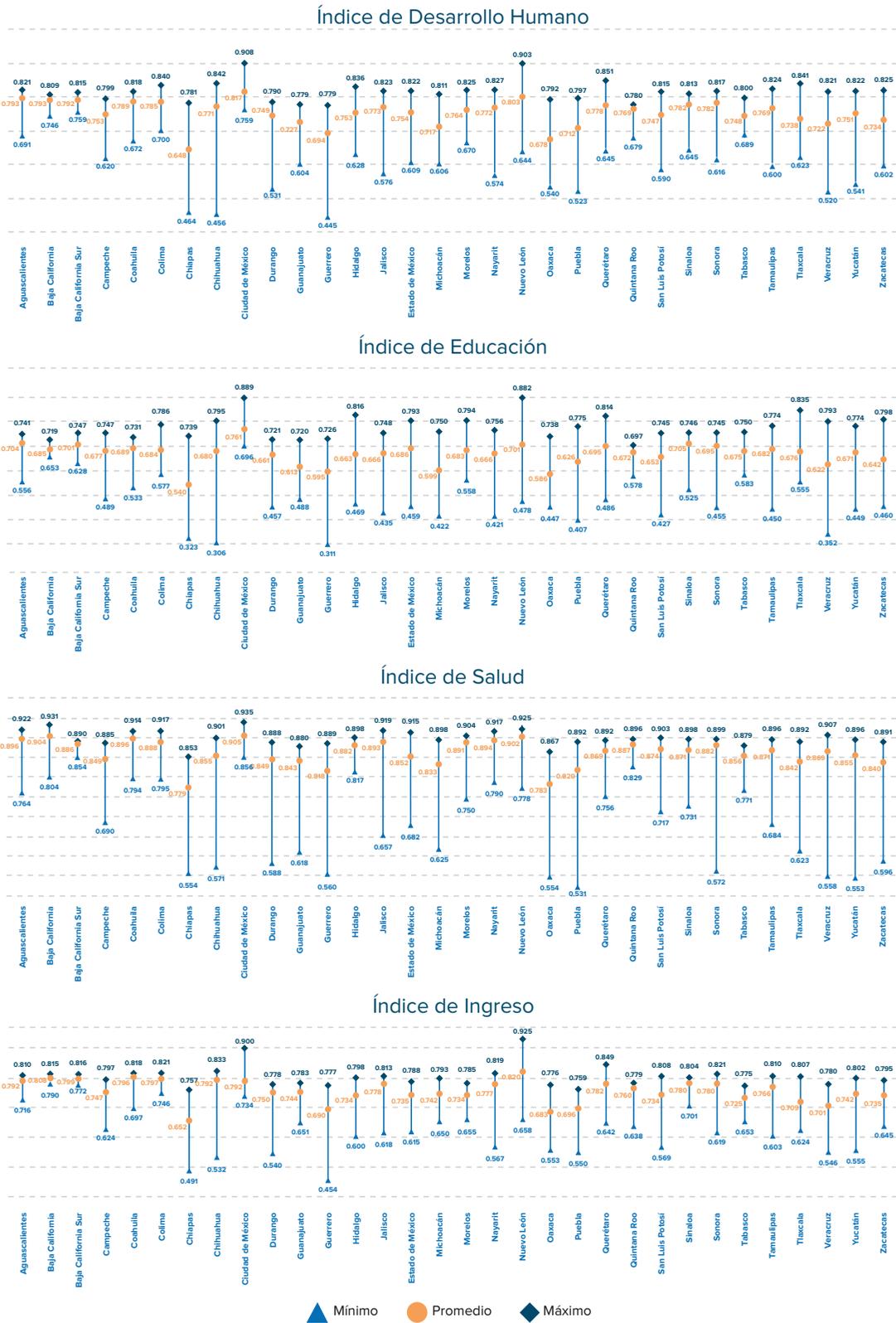
Al incrementar el grado de desagregación en el análisis y observar directamente el comportamiento del IDH y sus subíndices en el interior de cada municipio, se puede apreciar la existencia de brechas entre dimensiones de desarrollo en un mismo contexto local. La finalidad de este análisis es evidenciar los casos en que los avances en una dimensión del desarrollo humano no se acompañan necesariamente avances en otras. Para cumplir con el principio de integralidad de la Agenda 2030, los municipios deben trabajar en el desarrollo como una cuestión multidimensional, cuyos problemas y propuestas de solución deben pensarse de manera interdependiente.

En el cuadro 3.1 se presentan los municipios con las brechas más grandes entre diferentes combinaciones de subíndices. En términos generales, se propone analizar la diferencia entre el SI y el SE, la diferencia entre el SE y el SS, y la diferencia entre el SI y el SS. Por ejemplo, la brecha más grande en un mismo municipio en términos de ingreso y educación se presenta en Riva Palacio, Chihuahua, donde el SI se encuentra en niveles catalogados como muy alto, mientras que el SE es catalogado como bajo<sup>24</sup>, con una diferencia de 0.355 entre ambos.

---

<sup>24</sup> Los indicadores para medir el SE se refieren a matriculación y años de escolaridad finalizados en el Sistema Educativo Nacional, por lo que algunos valores atípicos podrían presentarse en áreas donde coexisten otros tipos de sistemas educativos.

Gráfica 3.3 Mínimo, promedio y máximo del IDH municipal y los subíndices que los componen, 2020



Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 3.1 Mayores brechas entre los subíndices en un mismo municipio, 2020**

**A: Ingreso y educación** (valor absoluto de la diferencia simple entre SI – SE)

| MUNICIPIO           | SUBÍNDICE DE INGRESO | SUBÍNDICE DE EDUCACIÓN | SUBÍNDICE DE SALUD | IDH 2020 | DIFERENCIA |
|---------------------|----------------------|------------------------|--------------------|----------|------------|
| Riva Palacio, Chih. | 0.802                | 0.447                  | 0.894              | 0.684    | 0.355      |
| Carichí, Chih.      | 0.688                | 0.348                  | 0.712              | 0.554    | 0.340      |
| Janos, Chih.        | 0.735                | 0.426                  | 0.658              | 0.590    | 0.309      |
| Tlazazalca, Mich.   | 0.734                | 0.428                  | 0.845              | 0.642    | 0.306      |
| Cerralvo, NL.       | 0.841                | 0.542                  | 0.907              | 0.745    | 0.299      |

**B: Salud y educación** (valor absoluto de la diferencia simple entre SS – SE)

| MUNICIPIO           | SUBÍNDICE DE INGRESO | SUBÍNDICE DE EDUCACIÓN | SUBÍNDICE DE SALUD | IDH 2020 | DIFERENCIA |
|---------------------|----------------------|------------------------|--------------------|----------|------------|
| Texcatepec, Ver.    | 0.564                | 0.409                  | 0.866              | 0.585    | 0.457      |
| Ayahualulco, Ver.   | 0.556                | 0.386                  | 0.835              | 0.564    | 0.449      |
| Riva Palacio, Chih. | 0.802                | 0.447                  | 0.894              | 0.684    | 0.447      |
| Buenavista, Mich.   | 0.727                | 0.446                  | 0.888              | 0.660    | 0.442      |

**C: Salud e ingreso** (valor absoluto de la diferencia simple entre SS – SI)

| MUNICIPIO                  | SUBÍNDICE DE INGRESO | SUBÍNDICE DE EDUCACIÓN | SUBÍNDICE DE SALUD | IDH 2020 | DIFERENCIA |
|----------------------------|----------------------|------------------------|--------------------|----------|------------|
| Texcatepec, Ver.           | 0.564                | 0.409                  | 0.866              | 0.585    | 0.302      |
| San Antonio, SLP.          | 0.569                | 0.585                  | 0.868              | 0.661    | 0.299      |
| Ilamatlán, Ver.            | 0.571                | 0.426                  | 0.867              | 0.595    | 0.296      |
| San Andrés Tenejapan, Ver. | 0.6                  | 0.489                  | 0.889              | 0.639    | 0.289      |

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en la columna de la derecha, independientemente de las combinaciones de subíndices, las diferencias entre las dimensiones de salud y educación son las más grandes, con municipios que en el SS obtuvieron resultados de

más del doble de los conseguidos en educación. Lo anterior, guiado por los avances en materia de mortalidad infantil en el ámbito municipal, los cuales evidencian el gran trabajo que tienen algunos municipios para acompañar dichos avances con mayores logros educativos.

### 3.1.3 Pérdida en desarrollo humano atribuible a la desigualdad

Pese a su potencial para sintetizar algunas dimensiones relacionadas con el bienestar, el IDH por sí solo no captura explícitamente la desigualdad entre las unidades de observación, los municipios en este caso. Una forma de dimensionar la pérdida de desarrollo humano causada por la desigualdad es a través de la estimación del Índice de Desarrollo Humano por medias generalizadas<sup>25</sup> (IDH-MG).

El IDH-MG da cuenta, de las desigualdades que se presentan al agregar los valores de IDH en el ámbito nacional y por estado, “descontando” por un factor de aversión la desigualdad (ver nota metodológica 2). Para interpretar los resultados de esta medición, es fundamental considerar que si el IDH-MG es igual al IDH, entonces no habrá desigualdad entre las unidades de observación (municipios). Sin embargo, en la medida en que el IDH-MG cae por debajo del valor del IDH, será posible afirmar que existe una pérdida en desarrollo humano atribuible a la desigualdad.

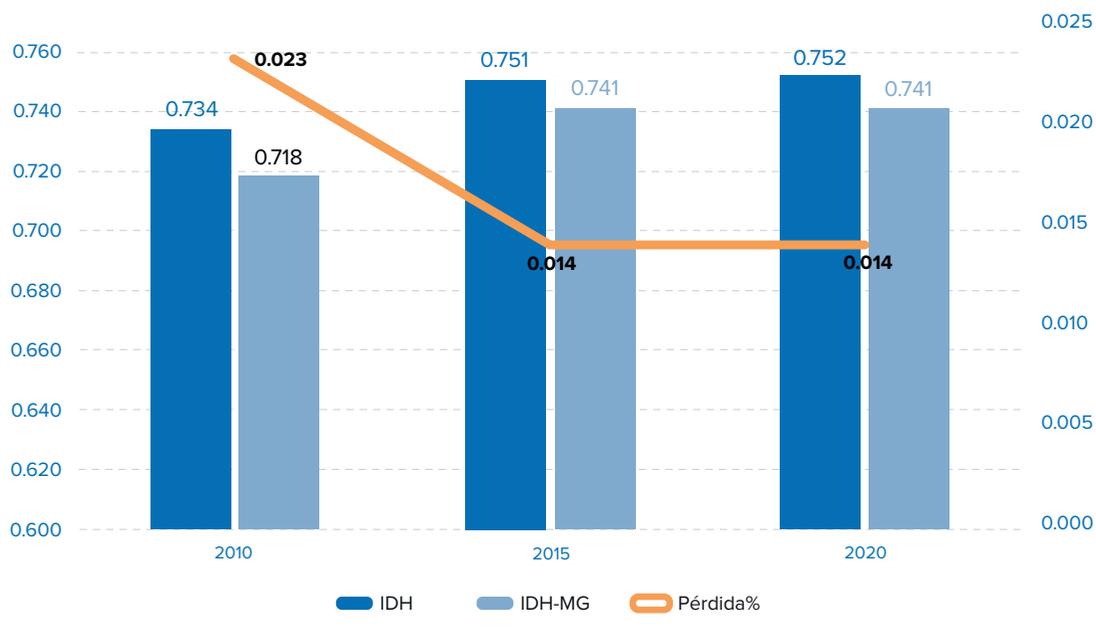
Pese al incremento del IDH municipal promedio en el ámbito nacional, se observa que, a lo largo del periodo de análisis, la presencia de la desigualdad es una constante. Si bien los resultados de la estimación del IDH-MG son consistentes con lo analizado antes en este apartado, se observa un estancamiento en la disminución de la desigualdad, a pesar del incremento en el nivel de desarrollo humano (ver gráfica 3.4).

En 2010, los resultados muestran que el IDH-MG (0.718) y el IDH (0.734) tienen una diferencia de 0.023, de tal forma que hay una pérdida de desarrollo por desigualdad, equivalente al 2.3 por ciento. En 2015, no solo es posible observar un incremento del IDH (0.751), pues simultáneamente la diferencia con el IDH-MG (0.741) se reduce de modo significativo, de forma que la pérdida de desarrollo por desigualdad es de 1.4 por ciento. No obstante, en 2020 se observa un ligero estancamiento. No solo no existe variación en la medición del IDH, sino que el IDH-MG se mantiene en los valores de 2015, de manera que prevalecen la desigualdad y sus implicaciones en el desarrollo. Ante dicho comportamiento, urge apremiar las acciones que desde el contexto de los municipios y estados generen condiciones que permitan cerrar las brechas en estas dimensiones del desarrollo.

---

<sup>25</sup> El concepto de media generalizada permite definir distintos tipos de medias (aritmética, geométrica, harmónica, etc.) partiendo de una generalización de las fórmulas que indiquen diferentes métodos de cálculo de la media, según un parámetro. Los distintos tipos de medias agregan los datos de manera diferente, por lo que, a mayor  $\epsilon$ , se puede obtener una media que disminuye conforme aumenta la desigualdad en los datos observados (ver información completa en la nota metodológica 2).

**Gráfica 3.4 Medición del IDH, IDH-MG y de la pérdida en el desarrollo causada por desigualdad, 2010-2020**



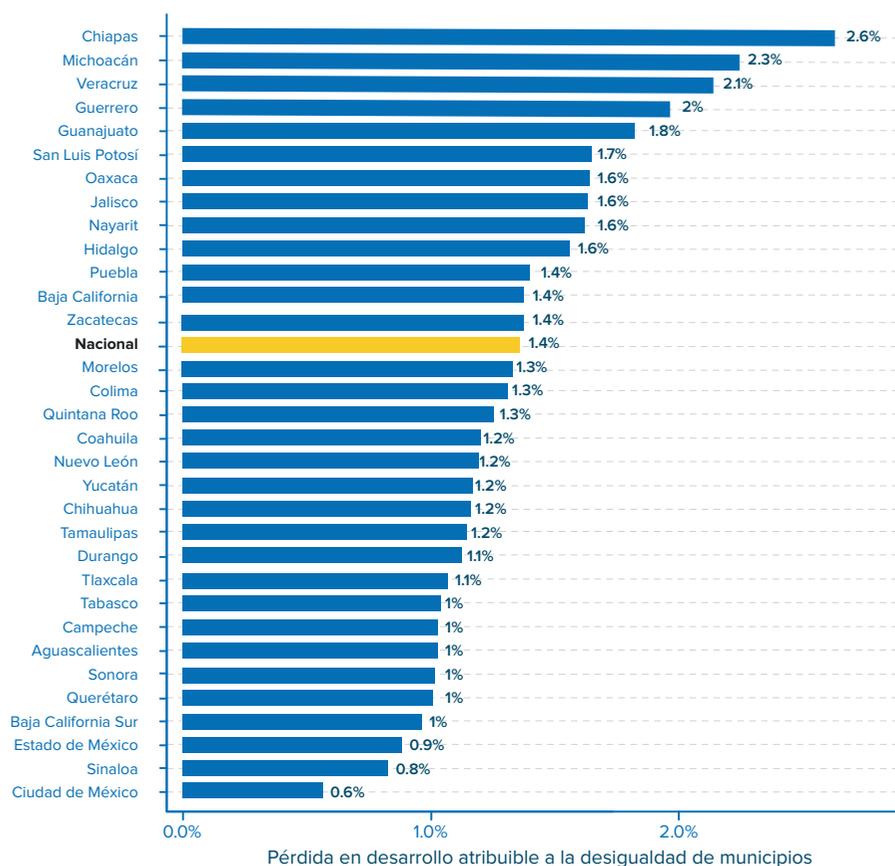
Fuente: elaboración propia.

Aunque la pérdida por desigualdad de los municipios ha disminuido en el ámbito nacional, entre estados aún hay mucha heterogeneidad. El estado con mayor pérdida por desigualdad, Chiapas (2.6 por ciento), tiene una pérdida de desarrollo humano por desigualdad cuatro veces mayor que la Ciudad de México (0.6 por ciento), la entidad con menor pérdida en 2020 (gráfica 3.5). Michoacán, Veracruz y Guerrero también poseen valores mayores al 2 por ciento, mientras que el Estado de México y Sinaloa acompañaron a la Ciudad de México como aquellos con las menores desigualdades municipales.

### 3.1.4 Las dinámicas demográficas importan

Es de la mayor relevancia analizar los resultados de desarrollo humano respecto de las dinámicas demográficas. En el lapso aquí analizado, correspondiente a una década completa, se presentaron tendencias en los procesos de desarrollo que no pueden desligarse de las tendencias particulares de los diferentes ámbitos (urbanos, rurales, semiurbanos, metropolitanos) ni de las nuevas formas de ruralidad y urbanización.

**Gráfica 3.5 Pérdida en desarrollo humano atribuible a la desigualdad por estado, 2020**



Fuente: elaboración propia.

El crecimiento de la urbanización no es un asunto particular de México. En el mundo, alrededor del 55 por ciento de la población vive en ciudades y se estima que en 2050 la población urbana se duplicará y la cifra sobrepasará el 70 por ciento de la población mundial (Banco Mundial, 2020)<sup>26</sup>. Más aun, el 80 por ciento del PIB mundial se genera en las ciudades, por lo que es necesario planear con una visión de crecimiento sostenible atendiendo los desafíos que ello implica en diferentes aspectos; por ejemplo, en términos de la creciente demanda de vivienda asequible, sistemas de transporte bien conectados, servicios públicos y la necesidad de brindar servicios básicos, infraestructura y necesidades particulares de las grandes ciudades, sin dejar de proveerlos en los ámbitos rurales.

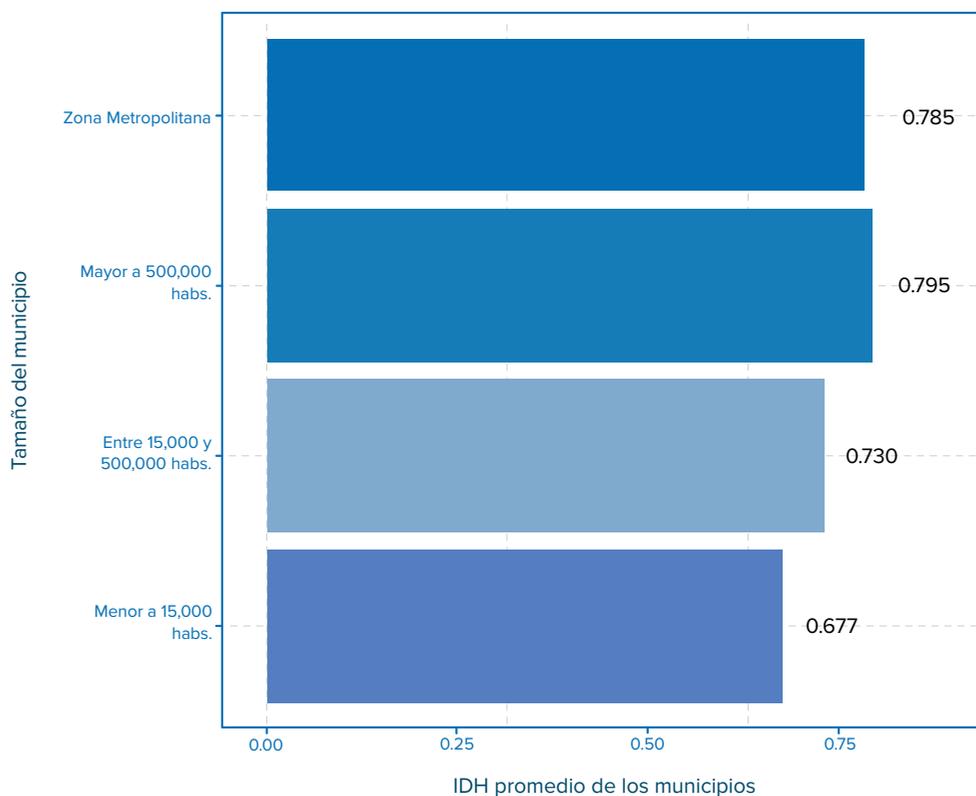
La urbanización trae consigo otro tipo de “cuellos de botella” que pueden frenar el desarrollo. Las mediciones oficiales de desarrollo y pobreza no tienen aún una respuesta definitiva de cómo dimensionar esos fenómenos sociales. La migración, los desplazamientos forzados o la regulación en asentamientos urbanos representan cambios en la manera tradicional de entender la política social y de desarrollo.

<sup>26</sup> <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>

En México, las mediciones oficiales de pobreza ofrecen un panorama muy particular. Mientras que en el periodo de la última medición (2018-2020) la población en pobreza en el ámbito rural se mantuvo en niveles prácticamente iguales, la pobreza urbana pasó de 36.8 a 40.1 por ciento de la población urbana total. En otras palabras, 39 millones de mexicanas y mexicanos se encuentran en situación de pobreza en el ámbito urbano (CONEVAL, 2021).

Los resultados aquí presentados en materia de desarrollo humano también muestran consideraciones similares. En la clasificación de los municipios por su tamaño poblacional (gráfica 3.6), se observa que los de más de 500 mil habitantes tienen un IDH promedio considerablemente superior (0.795) en relación con aquellos con 15 mil habitantes o menos (0.677). Las dinámicas de urbanización parecen afectar de manera diferenciada las tendencias en lo rural, por medio de cambios en las actividades económicas, así como en la migración a las ciudades que, en muchos casos, determinan el acceso a oportunidades de desarrollo de forma directa o indirecta.

**Gráfica 3.6 Índice de Desarrollo Humano por tamaño de municipio, 2020**



**Fuente:** elaboración propia. **Nota.** Se excluyen los municipios de Oaxaca, dado que no se cuenta con esa desagregación en la información de IDH para ese estado.

Esta dinámica de menores niveles de desarrollo en los municipios menos poblados no es un fenómeno exclusivo de 2020. De hecho, en años anteriores, las diferencias han sido más marcadas aún. En 2020 la diferencia entre los municipios de más de 500,000 habitantes y los de menos de 15,000 fue de 0.118, mientras que en 2010 fue de 0.158. Sin embargo, si bien la tendencia ha sido hacia la reducción de esa desigualdad en particular, la dinámica migratoria ha crecido hacia la urbanización. La población en municipios de más de 50,000 habitantes aumentó 17.1 por ciento entre 2010 y 2020; por el contrario, en los municipios de menos de 15,000 habitantes, la población se redujo en 1.8 por ciento en ese mismo periodo.

Estas diferencias poseen matices particulares para cada dimensión, medidas en los subíndices. En lo que respecta al acceso a la educación, las diversas características demográficas del país dificultan el acceso a una educación para el aprendizaje y el desenvolvimiento social de las y los habitantes en la actualidad. Por ejemplo, Romualdo-Toscano (2022) encuentra que la brecha digital en las zonas rurales de Oaxaca se agudiza por factores como el alto índice de marginación y pobreza, el rezago educativo y la falta de infraestructura tecnológica en las instituciones educativas rurales. Las escuelas rurales y urbanas no se encuentran en la misma posibilidad de enfrentar los retos y demandas de la sociedad. Lo anterior pone en desventaja a la población de las zonas rurales; en particular, a la que forma parte de los grupos tradicionalmente vulnerables, para alcanzar una vida digna y lograr un desarrollo humano similar al de las zonas urbanas.

El desarrollo de las zonas rurales, que se puede ver dinamizado por la relación con ciudades pequeñas y medianas (funcionalidad rural-urbana) ha generado ventajas para las zonas rurales, como un mayor acceso a servicios para los hogares y a la comercialización para la producción familiar, la incorporación de la población rural en las actividades no agrícolas que se desarrollan en las ciudades y el hecho de que las mujeres tengan mayor acceso al mercado laboral (Roberts Cummings, *et al.*, 2019). Esta relación supone beneficios en términos de que los bienes y servicios, agrícolas en su mayoría, producidos en los ámbitos rurales, encuentran su mercado mayoritariamente en las zonas urbanas.

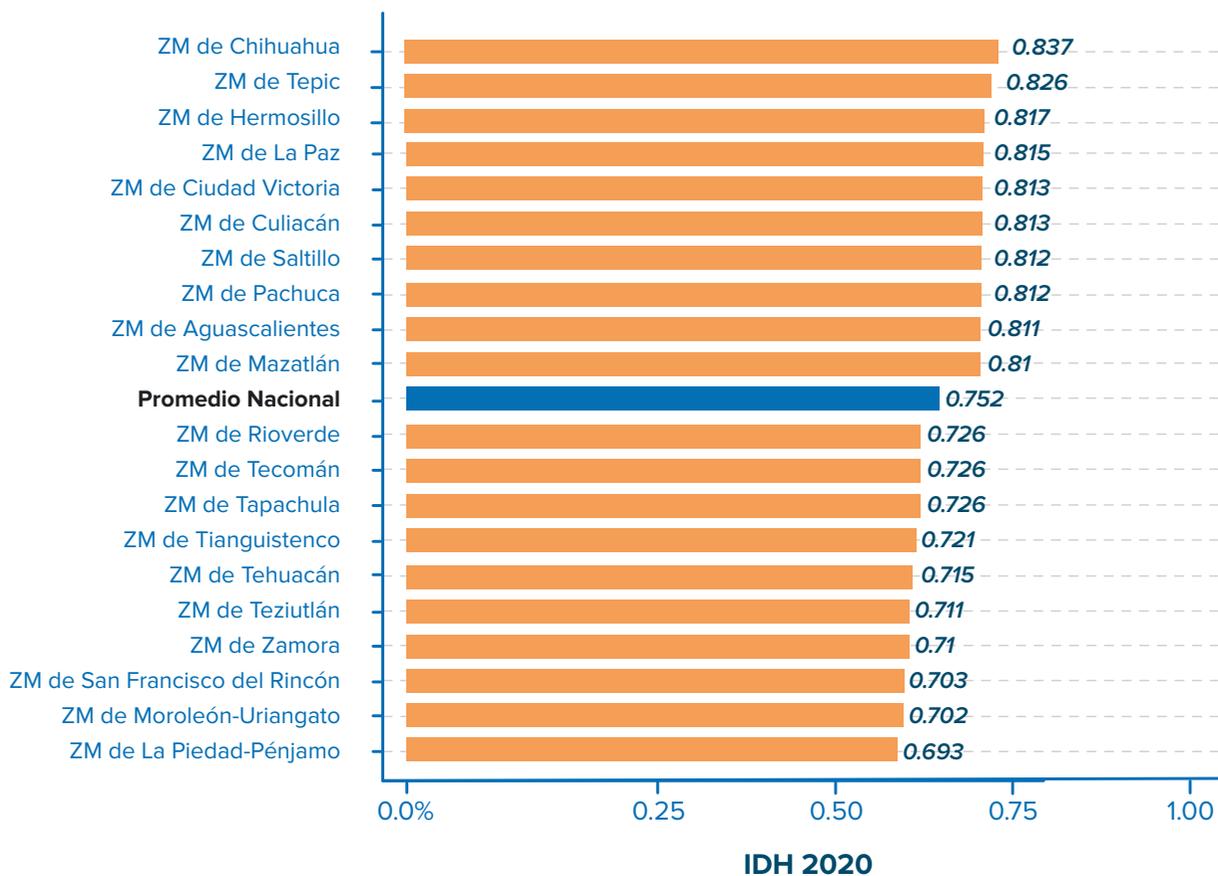
Las dinámicas socioeconómicas de las ciudades pequeñas y medianas pueden llevar a una mejora de las condiciones de vida tanto de su territorio como el de zonas rurales conectadas a ellas. En las zonas rurales, dicha dinámica socioeconómica y demográfica tiene el potencial de propiciar el desarrollo al facilitar las oportunidades de su población de acceder a la educación, a los servicios de salud, a servicios básicos como la electricidad y el agua, entre otros.

Un análisis del IDH en las zonas urbanas y rurales de China muestra que la disminución de la brecha entre los niveles de educación, el nivel de ingreso y la esperanza de vida redujo la brecha urbana-rural de China, y que de hecho desde 2011 la diferencia

entre las zonas urbanas y rurales del país consiste en una dinámica de convergencia (Wang, *et al.*, 2020). El caso chino sugiere que una mejora equitativa en el IDH (y sus dimensiones) reduce las brechas entre las distintas zonas del país. Sin embargo, lo anterior requiere contar con políticas enfocadas a las distintas dinámicas y necesidades demográficas de la población, para lo cual contar con información de este tipo es un primer paso importante.

Otra cara de la dinámica demográfica, y en cierta medida de la desigualdad del país, se encuentra en sus 80 ZM<sup>27</sup>, las cuales concentraron al 63 por ciento de la población del país en 2020. De las 80 ZM, 56 tuvieron en 2020 un IDH mayor al del promedio nacional y 24 están por debajo. La zona metropolitana con mayor IDH es la ZM de Chihuahua, Chihuahua (0.837), mientras que la de menor IDH es la ZM de La Piedad-Pénjamo, en los estados de Michoacán y Guanajuato (0.693) (ver gráfica 3.7).

**Gráfica 3.7 Zonas metropolitanas con mayor y menor Índice de Desarrollo Humano, 2020**



Fuente: elaboración propia.

<sup>27</sup> No se consideran las dos ZM de Oaxaca, dado que no se cuenta con desagregación municipal en ese estado.

No sólo hay diferencias en el desarrollo humano entre las distintas ZM, sino que el conjunto de los municipios metropolitanos, es decir, que forman parte de una ZM, tienen en promedio un IDH casi 10 puntos mayor (0.785) al conjunto de municipios que no pertenecen a esa clasificación (0.695). Por ejemplo, en Chihuahua, el IDH de todas sus zonas metropolitanas (0.837 en ZM de Chihuahua, 0.782 en ZM de Hidalgo del Parral, 0.776 en ZM de Delicias, y 0.775 en ZM de Juárez) es mayor al del promedio de municipios que no pertenecen a las ZM (0.693).

Este fenómeno de la metropolización tiene un matiz diferente de las desigualdades encontradas en los ámbitos rural y urbano. Por ejemplo, de los 1,131 municipios con menos de 15,000 habitantes, el conjunto de los municipios que pertenecen a zonas metropolitanas tienen, en promedio, un IDH 12.5% mayor (0.785) que el conjunto de los municipios de ese mismo tamaño que no pertenecen a ninguna ZM (0.698). Este comportamiento puede explicarse debido a que los espacios rurales que pasan a formar parte de un área metropolitana se convierten en entes cada vez más amplios y complejos (Arias, 2005). Ello ha dado paso a nuevas definiciones de ruralidad que van más allá de criterios poblacionales e incluyen, por ejemplo, la distancia media a ciudades, la cual crea procesos de diversificación y especialización económica, principalmente en actividad industrial. Los espacios antes asociados tienen casi exclusivamente actividades agrícolas. Plantea Arias que es un concepto de la vieja ruralidad entender a las sociedades rurales como sociedades agrícolas, más como productoras que como consumidoras, y sobre todo como sociedades homogéneas. La realidad ahora es distinta.

La microespecialización regional por medio de las manufacturas y la actividad agroindustrial han creado modalidades de trabajo acordes con las dinámicas económicas de especialización en el ámbito rural, derivado, en cierta medida, del modelo de producción agrícola. En la periferia urbana, donde coexisten municipios rurales, ha surgido una oferta de trabajo diversificada, sobre todo por el crecimiento de las actividades de servicios y comercio. En ellas se refleja, además, la creciente importancia de la participación de las mujeres en los mercados de trabajo periurbanos y el peso decisivo de sus ingresos en la supervivencia de sus familias (Arias, 2005).

Hasta ahora, la información de desarrollo humano con desagregación municipal en México únicamente había mostrado un panorama de la desigualdad en el ámbito territorial. Sin embargo, la desigualdad no solo existe en las y los mexicanos que nacen en una u otra zona del territorio, sino entre quienes nacen perteneciendo a uno u otro grupo poblacional. Como un primer ejercicio para esbozar la dimensión de las desigualdades en el interior del territorio en materia de género, la siguiente sección presenta el IDG municipal. Allí se describen potenciales pérdidas en desarrollo humano derivadas de la existencia de oportunidades desiguales entre hombre y mujeres.

## 3.2 El Índice de Desigualdad de Género municipal

El IDG municipal busca, desde su construcción, la medición de la desigualdad entre mujeres y hombres en un territorio específico; en este caso, en el ámbito de los municipios. El IDG municipal se calcula por medio de tres componentes que buscan caracterizar las diferencias de oportunidades: empoderamiento, participación en el mercado laboral y salud reproductiva. Las tres dimensiones tomadas en cuenta para la medición del IDG municipal miden conceptos de acceso a derechos de hombres y mujeres. Este índice se calcula en todos los países<sup>28</sup> desde 2010, y complementa al Índice de Desarrollo relativo al Género<sup>29</sup>.

Por primera vez en México, el PNUD acompaña el Informe de Desarrollo Humano municipal con un IDG municipal, lo cual servirá para informar las políticas públicas locales y visibilizará las pérdidas en desarrollo que causa la desigualdad de género. Asimismo, servirá para poner en perspectiva los datos de IDH en el ámbito municipal de 2020, y se enmarca en las estrategias del PNUD México para incorporar la perspectiva de género en el centro de sus actividades; en este caso, la generación de datos.

### 3.2.1 Medición de la pérdida de desarrollo por la desigualdad entre mujeres y hombres en el ámbito municipal en 2020

El IDG permite identificar con qué intensidad se registran las pérdidas de desarrollo generadas por desigualdades, rezagos y brechas entre mujeres y hombres. El IDG municipal posee una lógica inversa a la del IDH; es decir, cuando hay un valor cercano a cero, el panorama de desarrollo tiende a ser igualitario, mientras que cuando se aproxima a uno, las desventajas de las mujeres frente a los hombres son mayores, ampliando la brecha de desigualdad de género.

Los resultados aquí presentados se obtuvieron a partir de cálculos que toman como base la metodología de los Informes de Desarrollo Humano en el ámbito global (PNUD, 2022a) (ver nota metodológica 4). Para calcular el IDG municipal se estiman, diferenciadamente para hombres y mujeres, los cinco indicadores que aparecen a continuación (figura 3.1):

---

<sup>28</sup> El cálculo del IDG para los países se realiza de acuerdo con la disponibilidad de datos. De los 191 países para los que se calculó el IDH en el reporte de 2021/22, 21 no cuentan con la información suficiente para calcular el IDG municipal. Sin embargo, en cada uno de estos casos, el reporte presenta el valor de los indicadores para los que se cuenta con información.

<sup>29</sup> El Índice de Desarrollo relativo al género se refiere a la desagregación por género (hombres y mujeres) del valor del IDH y cada uno de sus tres subíndices.

**Figura 3.1 Dimensiones e indicadores que conforman el Índice de Desigualdad de Género (IDG)**



Fuente: Índices e Indicadores de Desarrollo Humano: actualización estadística 2018 (PNUD, 2018). Nota: La dimensión de salud reproductiva toma valor de 1 en el caso de los hombres. Más información al respecto se halla en la nota metodológica 4.

El **empoderamiento** en el ámbito municipal se mide por medio de dos indicadores: la representación dentro del cabildo municipal<sup>30</sup> y el porcentaje de personas que cuentan al menos con educación secundaria completa. La participación en el **mercado laboral** se mide mediante el porcentaje de Población Económicamente Activa (PEA) respecto del total de la población de 12 años y más; por el contrario, la **salud reproductiva** se mide por medio de la tasa de fecundidad adolescente y la tasa de mortalidad materna.

Dichos indicadores se calculan desagregando por sexo<sup>31</sup>, a fin de que posteriormente se forme un índice por género y se realicen comparaciones entre ellos mediante la relación de las medias armónicas con las geométricas. Este método posee la ventaja de que le otorga mayor peso al cálculo de los valores más bajos, lo que refleja el mayor impacto de la desigualdad cuando alguno de los fenómenos medidos por los indicadores tiene un peor desempeño.

Lo anterior se realiza mediante la siguiente fórmula :

Donde:

$$IDG=1-\frac{ARMO(G_M,G_H)}{G_{M,H}}$$

<sup>30</sup> Es la reunión en una asamblea colegiada, deliberante y de integración plural, integrada por la o el Presidente Municipal, las y los síndicos y las y los regidores, responsables del gobierno, la administración y la gestión del municipio (INEGI, 2015).

<sup>31</sup> Excepto los correspondientes al subíndice de salud reproductiva que miden fenómenos exclusivos de mujeres, puesto que, en la tasa de mortalidad materna, los hombres no fallecen por causas atribuibles directamente a un embarazo y a la tasa de fecundidad adolescente.

- $G_i$  es el índice por género (media geométrica de los tres subíndices)  
 $i \in \{\text{Hombres (H), Mujeres (M)}\}$
- $G_{\overline{M}, \overline{H}}$  es la media geométrica entre los índices por género
- $ARMO(G_M, G_H)$  es la media armónica entre los índices por género

La interpretación del IDG municipal consiste en que, cuanto menor sea su valor, menor desigualdad. La única forma en que el IDG municipal sea igual a 0 es cuando todos los índices por género sean iguales. En cualquier otro caso, la media armónica será menor que la media geométrica y se representará con ello las diferencias entre los subíndices. El IDG municipal presentaría un valor de 0 si la media geométrica y la media armónica fueran iguales, lo cual solo ocurre cuando los índices son iguales.

Para la medición realizada en el ámbito municipal en México, metodológicamente hablando, es importante tomar en cuenta dos consideraciones. La primera es relativa a la comparabilidad de los datos, ya que, al igual que en el caso del IDH, las diferencias en las fuentes y la disponibilidad de datos en el ámbito municipal requieren adecuaciones metodológicas que imposibilitan una comparación directa respecto de la medición estatal. Lo anterior se debe no solo a que aún existen áreas de oportunidades en la generación de estadísticas municipales, sino porque se utilizan fuentes con diseños muestrales distintos. En otros casos, la esencia misma del indicador que se requiere medir no permite su medición con este nivel de desagregación, como en las estadísticas de mortalidad<sup>32</sup>.

Para realizar una medición confiable que considere la metodología original y que refleje, al mismo tiempo, los diferentes niveles de atención a la salud en el ámbito municipal y la heterogeneidad en el ámbito intraestatal, se realizó un ajuste a la TMM en el ámbito estatal, utilizando la tasa de afiliación a servicios de salud de cada municipio (ver nota metodológica 4). Este último indicador es una medición disponible en el ámbito municipal, que se caracteriza por estar intrínsecamente relacionado con los cuidados de salud de la población en general, al ser una precondition para disminuir las muertes asociadas a la mortalidad materna.

La segunda consideración se refiere a la estabilidad en la periodicidad de los datos generados. La producción de datos y estimaciones del IDH ha sido posible gracias a los resultados del Censo Nacional de 2020, cuya información posibilita generar desagregaciones que resultan de particular utilidad en el presente trabajo. Por ello, se exhorta a las instituciones generadoras de información a continuar produciendo estos datos, a fin de obtener una serie histórica en el mediano plazo.

---

<sup>32</sup> Esto es por la dinámica misma de la atención en salud concentrada en municipios grandes; se sobreestiman las muertes en estos municipios.

### 3.2.2 Principales resultados del IDG municipal en 2020

De acuerdo con el último Informe de Desarrollo Humano 2021/22, elaborado por el PNUD, en el ámbito internacional los resultados del IDG se encuentran entre 0.013, correspondiente a Dinamarca, y 0.820, correspondiente a Yemen (PNUD, 2022a). México tuvo un IDG igual a 0.309<sup>33</sup>, lo que lo ubica en el lugar 86 de 170 países para los que se calculó este índice. El resultado es ligeramente mejor que el de los países con desarrollo humano alto, que tuvieron un resultado de 0.329, y también mejor que la región de Latinoamérica y el Caribe, que tuvo un resultado de 0.381.

No obstante, en el interior del país hay territorios con altos niveles de heterogeneidad en cuanto a los valores del IDG municipal. La diferencia entre los municipios con menor y mayor desigualdad es de 0.5, lo cual indica una desigualdad importante en las oportunidades de las mujeres, dependiendo de su lugar de residencia. Por un lado, existen municipios con valores del IDG municipal más bajos que el promedio de los países con desarrollo humano muy alto (0.155). Los valores más bajos del IDG se observan en los municipios de San Bartolomé Quialana (0.102), en Oaxaca; Ixtlahuacán, en Colima (0.130), y Chigmecatitlán (0.137), en Puebla. En estos municipios, los valores bajos se deben a tasas bajas en los indicadores de salud reproductiva<sup>34</sup> (fecundidad adolescente y mortalidad materna) y a valores muy parecidos entre hombres y mujeres en los indicadores de empoderamiento (representación parlamentaria y logros en educación secundaria). En particular, son municipios donde las mujeres terminan la educación secundaria en mayor proporción que los hombres, y que han alcanzado una composición paritaria (o casi paritaria) en los cabildos municipales; es decir, una participación 1 a 1.

En la otra cara de la moneda, existen municipios con valores más altos incluso que el promedio de los países de desarrollo bajo (0.577). Este es el caso de los municipios de San Andrés Duraznal (0.609), en Chiapas, y San Pablo Tijaltepec, en Oaxaca (0.602). El tercer valor más alto corresponde a San Pedro el Alto (0.564), en Oaxaca. En estos tres casos se presentan brechas de género importantes en las tres dimensiones. Hay diferencias significativas en la participación laboral, con tasas de participación de las mujeres de menos del 15 por ciento de ellas en estos municipios. En cuanto a la representación política, los dos municipios de Oaxaca tienen menos de 15 por ciento de mujeres en sus cabildos municipales. A ello se suma otra característica común: la alta tasa de fecundidad observada en cada municipio, la cual es mayor a 100 nacimientos por cada mil mujeres de 15 a 19 años.

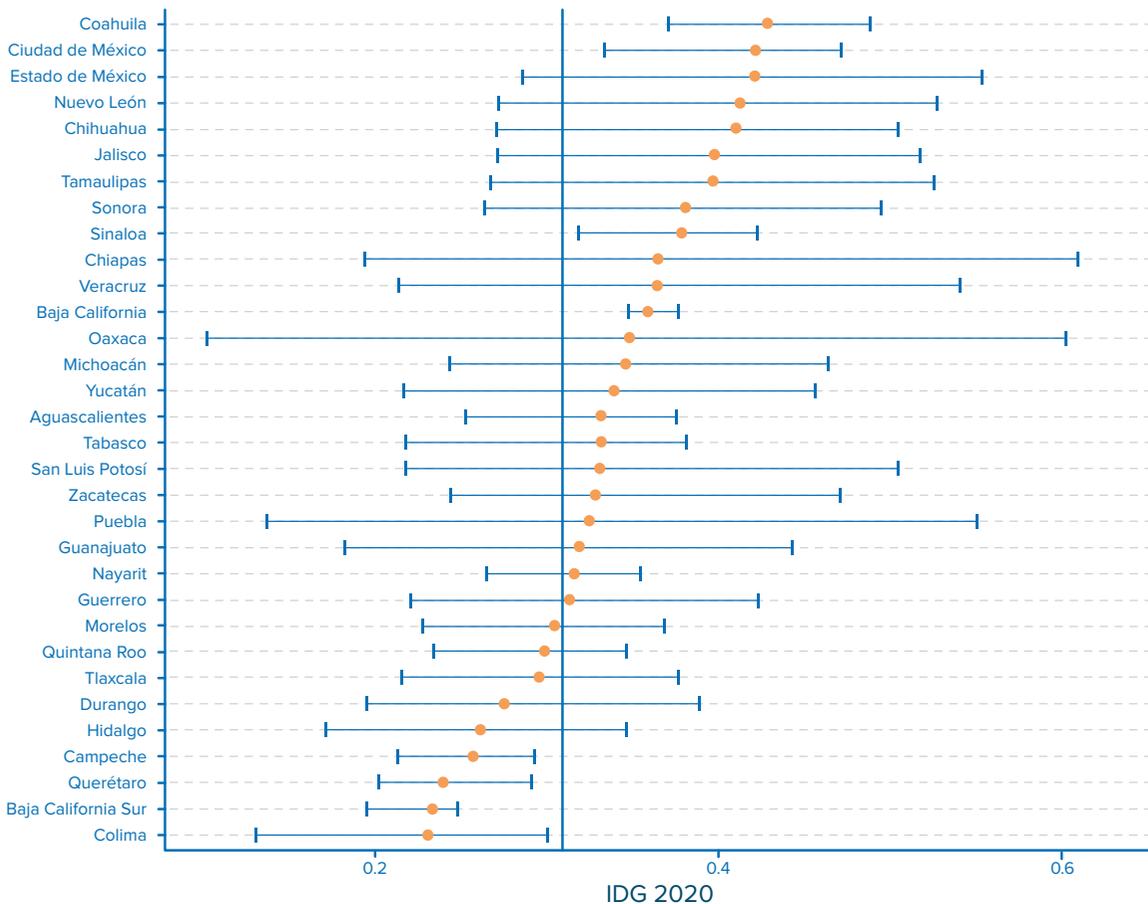
---

<sup>33</sup> Vale la pena recordar que los datos del IDG municipal no necesariamente coinciden con los valores del IDG global, dado que se utilizan fuentes de información distintas (ver nota metodológica 4).

<sup>34</sup> Por construcción metodológica del IDG municipal, el subíndice de salud reproductiva tiene un peso preponderante en los resultados del IDG municipal. Esto se debe a que, como se explica en el capítulo anterior, la dimensión de salud reproductiva solo es medida para las mujeres, mientras que para los hombres la metodología establece que se asigna el valor de 1 en este subíndice.

Uno de los resultados más importantes del IDG municipal fue identificar que las disparidades de género tienen importantes desigualdades en el interior de las entidades, y presenta amplias brechas no explicables directamente por el tamaño poblacional o el nivel de ingresos de los estados (ver gráfica 3.8). A pesar de que los promedios por entidad sugieren que la desigualdad es más alta en Coahuila (0.428) y en la Ciudad de México (0.422), y más baja en Colima (0.230) y Baja California Sur (0.234), los intervalos de máximos y mínimos valores observados se traslapan en casi todos los estados.

**Gráfica 3.8 Índice de Desigualdad de Género por entidad federativa, 2020**



**Fuente:** elaboración propia. **Nota:** Las barras identifican los valores máximos y mínimos en cada estado, mientras que el círculo medio identifica el promedio simple del IDG en el estado. La barra vertical se refiere al IDG de México en el Informe de Desarrollo Humano 2021/22.

Una cuestión que vale la pena analizar es el potencial sesgo para las entidades de Ciudad de México, Estado de México, Jalisco y Nuevo León, derivado de valores atípicos en la TMM, que pueden ser explicados por el nivel de concentración de

servicios médicos en dichos estados, donde se centraliza la atención médica y, por ende, donde se atienden los casos potencialmente más peligrosos. Dichos estados presentan tasas de un nivel mayor a 150 muertes por cada 100,000 nacidos vivos; en cambio, estados como Chiapas, Oaxaca o Guerrero (estados con IDH menor) tienen niveles menores a 55 muertes por cada 100,000. Estos sesgos potenciales respecto de la mortalidad materna en las entidades señaladas, derivados del nivel de concentración de los servicios de salud, no se esperan en el resto del país. Justo por el sesgo anterior, es imposible calcular la TMM directamente para los municipios. Sin embargo, aún utilizando la TMM en el ámbito estatal, no fue posible eliminar este sesgo por completo<sup>35</sup>.

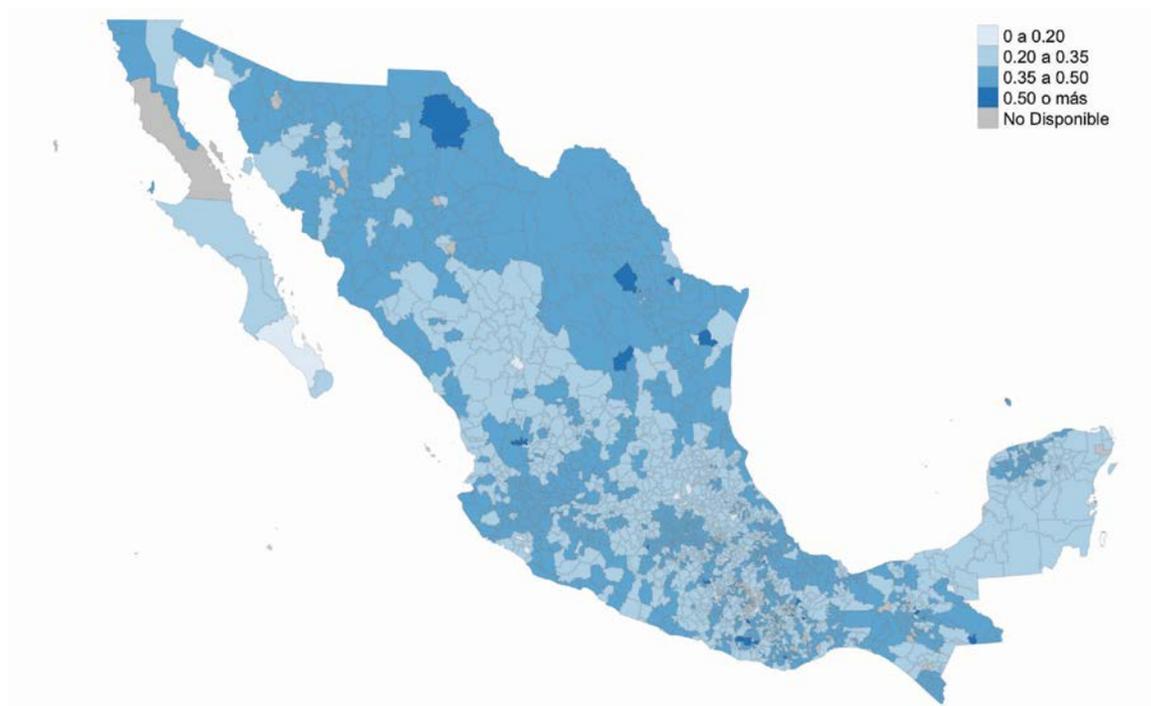
Si bien, como se dijo antes, existe una alta heterogeneidad en el interior de los estados, el mapa 3.1 da indicios de cierta correlación espacial en el IDG municipal. Se observa, por ejemplo, que los estados de la península de Yucatán tienen niveles consistentemente bajos, mientras que los estados del norte presentan valores altos del IDG municipal. En estos estados (Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Sonora), 9 de cada 10 municipios se ubican arriba del valor del IDG nacional. Dichos valores han sido guiados por la alta prevalencia de fecundidad adolescente (mayor a 100 nacimientos por cada 1,000 mujeres adolescentes en prácticamente la mitad de sus municipios) y por la baja participación en el mercado laboral de las mujeres (33.6 por ciento), comparada con la participación de los hombres (71.3 por ciento).

En los municipios de menor población, el IDG puede tener grandes variaciones en un período corto de tiempo, debido a su nivel poblacional. Tal es el caso de los municipios con los IDG más altos y bajos en este reporte, los cuales comparten la característica de poseer una población menor de 25,000 habitantes. Debe recordarse que existen en México alrededor de 1,300 municipios con menos de 2,500 habitantes, y el municipio menos poblado en 2020 presentó una población total de 81 habitantes. Estas variaciones pueden venir o no del nivel de confianza en las estimaciones de las fuentes de información. Un ejemplo de lo primero es que los indicadores del Censo Nacional de Población y Vivienda 2020 suelen tener errores de estimación más altos en municipios con muy pocas observaciones (unidades de observación censadas o muestreadas). Otros ejemplos de estas variaciones pueden no relacionarse con este tipo de errores, sino con fenómenos muy particulares, como la migración nacional e internacional en un año específico, que incide de manera considerable en la composición de la población en un municipio con pocos habitantes.

---

<sup>35</sup> La Ciudad de México posee una concentración mucho mayor al porcentaje de su población en los servicios médicos, en especial en los aspectos referentes a los hospitales generales y de otras especialidades médicas, así como en los consultorios de medicina especializada del sector promedio. En inversión o personal ocupado, la Ciudad de México tiene entre 12 y el 29 por ciento del nivel nacional (Censos Económicos, 2019). Dicha situación podría explicar el sesgo en el indicador de mortalidad materna, dado que los embarazos de alto riesgo o con complicaciones con frecuencia son atendidos en la Ciudad de México. Esta situación se repite en menor medida en Jalisco y en el Estado de México.

**Mapa 3.1 Índice de Desigualdad de Género en México, 2020**



Fuente: elaboración propia.

Asimismo, existen municipios con IDH bajo, pero que han logrado niveles de desigualdad similarmente bajos. En particular, existen 20 municipios en el decil más bajo en términos del IDH, y en el primer decil en términos del IDG municipal. De estos 20, los cinco municipios con menor IDH se muestran en el cuadro 3.2. Aun cuando esto no se refiera a una generalidad, este tipo de resultados demuestran la existencia de casos en los que, por diversas razones, es posible la disminución de desigualdades en municipios que aun no cuentan con un alto nivel de desarrollo humano.

**Cuadro 3.2 Municipios en el decil más bajo de desarrollo humano (IDH) y el decil más bajo de desigualdad de género (IDG), 2020**

| ESTADO   | MUNICIPIO                  | IDG 2020 | IDH 2020 |
|----------|----------------------------|----------|----------|
| Chiapas  | Chilón                     | 0.244    | 0.531    |
| Yucatán  | Mayapán                    | 0.256    | 0.540    |
| Puebla   | Chiconcuautla              | 0.234    | 0.552    |
| Guerrero | General Heliodoro Castillo | 0.261    | 0.559    |
| Veracruz | Pajapan                    | 0.240    | 0.572    |

Fuente: elaboración propia.

La predominante heterogeneidad en los valores del IDG municipal en el país sugiere que cada municipio cuenta una historia diferente en cuanto a la desigualdad de género, por lo que, aun cuando la información del IDG municipal sea útil para dimensionar el fenómeno de la desigualdad, las razones por las que un municipio posee un nivel alto o bajo en el IDG municipal pueden ser muy variadas. Tal situación implica que las políticas públicas y las acciones implementadas por los gobiernos federal y estatal para incrementar la igualdad de género deben considerar la caracterización particular de la desigualdad en los contextos locales.

### **3.2.3 Determinantes de la desigualdad de género: análisis de las principales dimensiones del IDG**

#### *Salud reproductiva*

El embarazo adolescente supone un riesgo para la salud y, aunado a ello, afecta potencialmente la trayectoria de vida de las adolescentes. La OMS señala que las complicaciones durante el embarazo y el parto son la segunda causa de muerte entre las adolescentes de 15 a 19 años en el mundo. Al mismo tiempo, reduce oportunidades educativas en las mujeres, lo que a su vez genera condiciones precarias de empleo e ingresos, las expone a sufrir violencia por parte de sus parejas y a ser vulnerables a una mayor dependencia en general (UNFPA, 2020).

México tiene una elevada tasa de fecundidad adolescente considerando sus niveles de desarrollo y de ingreso, pero dentro de los niveles de los países latinoamericanos y caribeños. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>36</sup>, en 2020 México presentó una tasa de 57.6 nacimientos por cada mil mujeres de entre 15 y 19 años, cifra cercana a la de la región de América Latina y el Caribe (60.3), pero muy por encima de los países con ingresos medio alto (29.0), y siendo el primer lugar en ocurrencia de embarazos en mujeres de 15 a 19 años dentro de los países de dicho organismo.

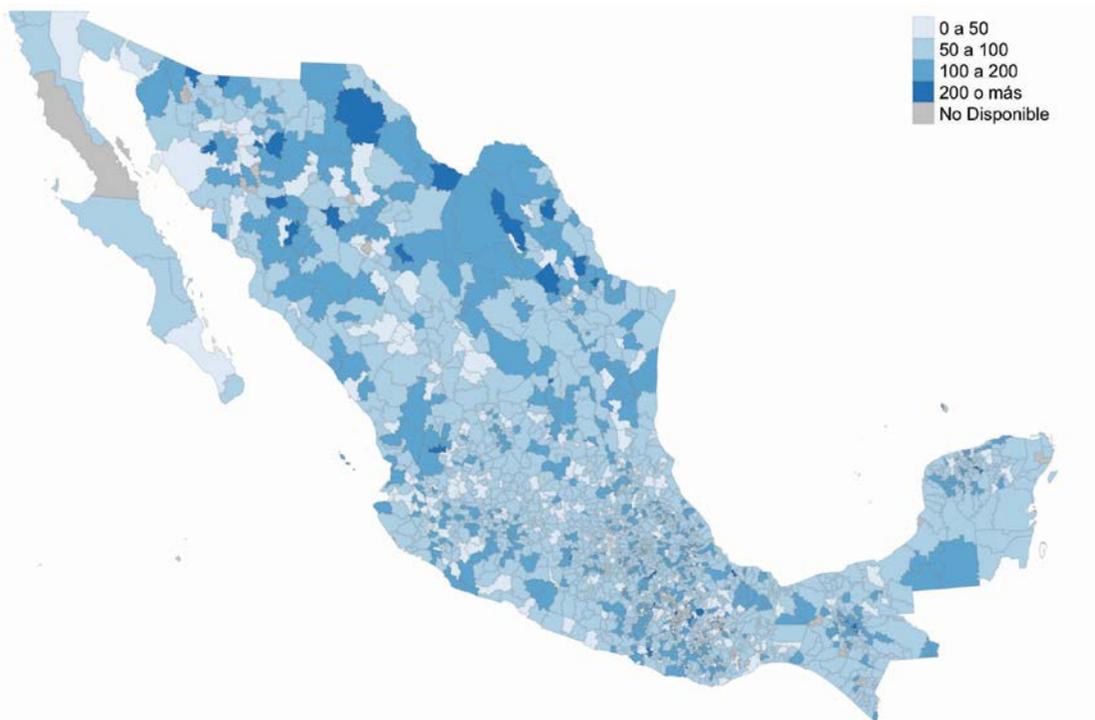
En México, durante 2018, la Secretaría de Salud (SSA) reportó que, del total de egresos hospitalarios de las niñas de 10 a 14 años, 12.6 por ciento se debieron a causas relacionadas con su maternidad, mientras que, de las adolescentes de 15 a 19 años, estos egresos representaron el 75.5 por ciento. Asimismo, en ese mismo año, se atendieron 287,745 consultas para revisión del embarazo de adolescentes (10 a 19 años) en hospitales públicos del sistema nacional de salud, de los cuales 6.2 por ciento fue a niñas de 10 a 14 años (UNFPA, 2020).

Durante los últimos años, este índice ha demostrado un ligero progreso. Sin embargo, aún no se logra converger a los niveles de los países de desarrollo alto. Las cifras oficiales reportadas en México por medio del CONAPO señalan 68.32 nacimientos

<sup>36</sup> Recabado de [https://www.oecd.org/els/soc/SF\\_2\\_3\\_Age\\_mothers\\_childbirth.pdf](https://www.oecd.org/els/soc/SF_2_3_Age_mothers_childbirth.pdf)

por cada mil mujeres en edades entre 15 y 19 años en 2020 (CONAPO, 2021)<sup>37</sup>, cifra que supone una mejora en comparación de años anteriores. No obstante, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la pandemia de COVID-19 pudo haber evitado una mayor disminución en el indicador (CEPAL, 2020). Entre los factores relacionados con la pandemia y el incremento de los embarazos adolescentes, se encuentran las dificultades para acceder a métodos anticonceptivos y a servicios de salud sexual y reproductiva; las medidas de confinamiento, que incrementan la exposición de niñas, adolescentes y mujeres a situaciones de violencia sexual, y la postergación de la impartición de programas de educación sexual.

**Mapa 3.2 Tasas de fecundidad adolescente en los municipios de México (nacimientos por cada mil mujeres de 15 a 19 años), 2020**



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (2022).

En cuanto a la distribución de los embarazos en el ámbito nacional, se tiene una alta heterogeneidad que se replica en los diferentes niveles de desagregación geográfica, y en la que no se muestra una tendencia clara en relación con el nivel de desarrollo o ingreso de los estados. Sin embargo, en el norte del país existe un número importante de municipios con niveles elevados de embarazos adolescentes (ver mapa 3.2). En particular, los estados de Chihuahua, Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas tienen más

<sup>37</sup> Las diferencias entre la tasa de CONAPO y OCDE se deben a las diferencias metodológicas y de reporte de cada institución.

del 20 por ciento de sus municipios dentro del decil de mayor número de embarazos adolescentes respecto del total de municipios en el ámbito nacional<sup>38</sup>.

De manera contraria de lo que sucede en la población de 15 a 19 años, el embarazo en niñas y adolescentes entre los 10 y 14 años parece ir en aumento y, por lo tanto, esto se refleja en un aumento de la violencia y el abuso sexual. Durante el período 2010-2019, la tasa promedio de fecundidad fue de 1.63 nacimientos por cada mil niñas o adolescentes de entre 10 y 14 años, mientras que en las décadas anteriores fue de 1.49 (2000-2009) y 1.32 (1990-1999). Pero la situación presenta comportamientos muy variados en el ámbito estatal, donde los estados con mayores niveles tienen casi el triple del estado con el menor nivel (ver cuadro 3.3).

**Cuadro 3.3 Entidades federativas con mayor y menor tasa de fecundidad de niñas entre 10 y 14 años, 2020**

| ENTIDADES FEDERATIVAS CON MAYOR TASA DE FECUNDIDAD DE NIÑAS ENTRE 10 Y 14 AÑOS |                    | ENTIDADES FEDERATIVAS CON MENOR TASA DE FECUNDIDAD DE NIÑAS ENTRE 10 Y 14 AÑOS |                    |
|--|--------------------|--|--------------------|
| Estado   | Tasa de Fecundidad | Estado   | Tasa de Fecundidad |
| Coahuila   | 2.94               | Hidalgo  | 1.21               |
| Tabasco  | 2.94               | Baja California  | 1.19               |
| Chiapas  | 2.75               | Jalisco  | 1.17               |
| Guerrero   | 2.43               | Estado de México   | 1.17               |
| Chihuahua  | 2.15               | Ciudad de México   | 0.91               |

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (2022).

Con esta prevalencia del embarazo adolescente en México, se relacionan otras problemáticas observadas en el país, puesto que el embarazo adolescente conlleva consecuencias indeseables en el desarrollo tanto de las niñas y jóvenes madres como de sus hijos e hijas nacidas en esas condiciones. Dicho suceso puede marcar un parteaguas en los logros educativos de una niña o adolescente, potencialmente limitando, como consecuencia, sus oportunidades laborales y de independencia económica en el futuro. De acuerdo con datos de la ENADID 2018 (INEGI), de las adolescentes que no asisten a la escuela, 9 por ciento abandonó sus estudios debido a que se embarazó o tuvo un hijo o hija. En la implementación de la metodología para

<sup>38</sup> Sin embargo, como dichos municipios en general tienen un bajo porcentaje de población respecto de su estado, las tasas estatales no son tan elevadas y son relativamente cercanas en el ámbito nacional, con excepción de Coahuila, que tiene el número más alto de embarazos adolescentes en el ámbito nacional.

estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad en adolescentes (MILENA), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) señala la brecha en el nivel educativo que alcanzan las madres tempranas y el que alcanzan las madres adultas en México. Esta brecha es del 15.5 por ciento en el nivel de educación terciaria o superior (posterior al bachillerato), y de cerca del 20 por ciento en el nivel de educación secundaria (en México, “preparatoria” o educación “media superior”) (UNFPA, 2020a). A pesar de esta interrupción de los estudios por parte de algunas madres tempranas, como se verá más adelante, los logros en educación secundaria de hombres y mujeres son similares.

Asimismo, aun cuando sea mínima la diferencia en la tasa de trabajo informal entre quienes fueron madres tempranas y quienes fueron madres adultas, el ingreso de las primeras se estima 32 por ciento inferior al de las segundas (UNFPA, 2020a). Tal diferencia en el ingreso evidencia, a su vez, la desigualdad que enfrentan en el mercado laboral quienes fueron madres adolescentes, como puede ser una mayor participación en el sector informal.

En cuanto a la mortalidad materna, como se menciona con anterioridad, el indicador presenta retos importantes para capturar los panoramas locales. Sin embargo, las estadísticas oficiales muestran un aumento de más de 30 por ciento en el número de defunciones entre 2015 y 2020, pasando de 778 defunciones registradas en 2015 a 1,014 en 2020. Cifra que continúa en aumento en 2021 (1,109 defunciones). Por otro lado, del total de defunciones, alrededor del 90 por ciento se contabilizaron con ocurrencia en zonas urbanas, lo cual puede resultar de una centralización de los servicios de salud especializados, pero también podría ser resultado de un subregistro en los datos de municipios rurales.

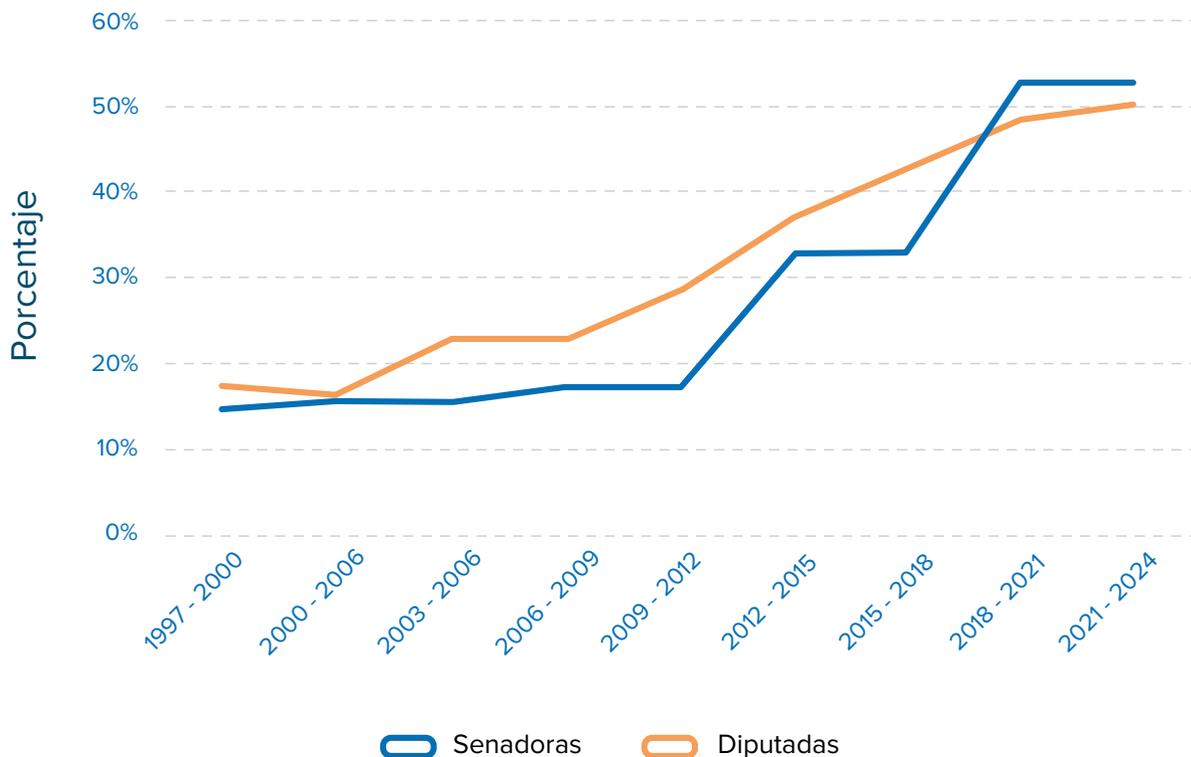
Aunque los indicadores anteriores brindan un panorama en términos de los resultados de salud reproductiva, este concepto es mucho más amplio de lo que el presente análisis pretende caracterizar por medio de los indicadores seleccionados. Además de la mortalidad materna y la fecundidad adolescente, hay potenciales amenazas a la salud reproductiva de las mujeres en México, relacionadas con el bajo acceso a métodos anticonceptivos, con el derecho a la educación sexual, la violencia obstétrica, así como con el acceso a cuidados gineco-obstétricos de calidad en todas las regiones del país.

Al igual que en todos los temas aquí tratados, en este es indispensable la generación de datos confiables, que brinden un panorama más integral de la salud reproductiva, actualizado y con un nivel de desagregación territorial que permita diseñar, implementar y monitorear las intervenciones y estrategias a fin de atender los problemas identificados de la temática desde una perspectiva local.

## Representación política

La representación de las mujeres en los puestos de elección popular en el ámbito Legislativo Federal ha avanzado de manera importante en los últimos años, y prácticamente ha triplicado su presencia entre 1997 y 2018, cuando se alcanzó la paridad de género en ambas cámaras. Dicho progreso es atribuible a la reforma de 2014 al artículo 41 constitucional, que genera la obligación de observar la paridad de género en las candidaturas a los cargos públicos. En atención a esta reforma, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), desde su emisión en 2014, incluyó las disposiciones para ello. La LXIV Legislatura Federal (2018-2021) se convirtió en la primera en alcanzar la paridad de género en ambas cámaras (CONAVIM, 2019) (ver gráfica 3.9). Además, en 2019, se aprobó la reforma de “Paridad en Todo”, que asegurará que la mitad de los cargos de decisión sean para las mujeres en los tres poderes del Estado, en los tres órdenes de gobierno, en los organismos autónomos, en las candidaturas de los partidos políticos a cargos de elección popular, así como en la elección de representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena.

**Gráfica 3.9 Representantes mujeres en el Congreso Federal, 1997-2024**



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, Cámara de Diputados y Senado de la República.

Los avances también se han registrado en los cabildos municipales, ya que de los 20,453 síndicos/as, regidores/as y concejales en los ayuntamientos y concejos, 50.4 por ciento fueron mujeres. En particular, en 42.0 por ciento de los ayuntamientos hay más mujeres que hombres en el cabildo por ciento y en 22.9 por ciento hay paridad (CNGMD, 2021)<sup>39</sup>. Sin embargo, en cuanto a Las y los titulares de las presidencias municipales, aún se tiene una importante disparidad, ya que, de los ayuntamientos en funciones en 2020, únicamente 568 tenían una alcaldesa (23.1 por ciento). Además, las mujeres representaron solamente el 40.35 por ciento de los puestos directivos de las instituciones de la administración pública y organismos internacionales<sup>40</sup>, y en el mismo año, de acuerdo con el INEGI, solo el 34.5 por ciento de los cargos de magistratura en el poder judicial fueron ocupados por mujeres (INEGI, 2021c).

Si bien acciones género-transformadoras, como la reforma constitucional en materia de paridad contribuyen a la igualdad jurídica de género, es necesario que se acompañen de acciones que propicien la igualdad sustantiva. Debe notarse que, aun cuando la participación de las mujeres en puestos de elección popular ha aumentado significativamente, todavía se tiene una menor participación de ellas en los puestos de mayor responsabilidad y capacidad de toma de decisiones (Arriaga, 2022).

Al respecto, el Informe *Consolidar la paridad y transformar las democracias: Situaciones y retos a los que hacen frente las mujeres que se desempeñan como presidentas municipales en México*, de ONU Mujeres (2020), advierte sobre la violencia política contra las mujeres en razón de género que experimentan al llegar a ejercer su cargo. Dicha violencia se da por medio de barreras al ejercicio de su cargo, por ejemplo:

- Una estructura piramidal predominantemente masculina dentro de la administración pública municipal.
- Reproducción de estereotipos de género sobre lo que son tareas femeninas y masculinas.
- Desprestigio sobre su gestión.
- Dobles o triples jornadas de trabajo.
- Conflictos con gobernadores en turno.
- Conflictos con otros miembros del cabildo.
- Problemas para conseguir recursos financieros.” (ONU Mujeres, 2020: 10).

---

<sup>39</sup> Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 del INEGI. Recabado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/>

<sup>40</sup> Se considera al personal funcionario y directivo del gobierno, así como a organismos internacionales y extraterritoriales.

Tomando conciencia de esto, México es de los pocos países que ha tipificado la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, haciendo modificaciones a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Así, define este tipo de violencia como “toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo” (LGAMVLV, 2022)<sup>41</sup>.

### *Educación, logros en educación secundaria y deserción escolar por género*

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, elaborado por el INEGI, mujeres y hombres tienen tasas similares de logros en educación básica y media en México, aunque las mujeres tienen, incluso, mayor porcentaje de finalización de estudios de secundaria en muchos municipios. Esta situación demostró una notable resiliencia incluso durante la pandemia. Si bien se estima que, debido a la COVID-19, 435 mil personas no concluyeron el ciclo escolar 2019-2020 y 2.3 millones de personas no se inscribieron en el curso 2020-2021, los porcentajes de no finalización y de no inscripción fueron muy parecidos en ambos sexos (INEGI, 2021b).

Sin embargo, la Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación (ECOVID-ED) 2020 señala que hay notables diferencias en las razones para no continuar los estudios, según el género. La encuesta distingue entre la no conclusión del ciclo escolar 2019-2020 y la no inscripción al ciclo 2020-2021, puesto que el primer grupo representa a las personas que eran estudiantes, mientras que el segundo grupo incluye no solamente a las personas que estaban estudiando en el ciclo anterior, sino también a quienes no se encontraban estudiando. Como indican los datos del cuadro 3.4, en algunos casos los porcentajes varían significativamente por sexo y dependiendo de si la razón ocasiona la no conclusión del ciclo o la no inscripción. Dichos sucesos son detonados por razones distintas.

---

<sup>41</sup> Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Recabado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>

**Cuadro 3.4 Razones de abandono de los estudios en México, ciclo escolar 2019-2020 y 2020-2021**

| RAZÓN  | NO CONCLUSIÓN<br>CICLO ESCOLAR 2019-<br>2020 |                | NO INSCRIPCIÓN<br>CICLO ESCOLAR<br>2020-2021 |                  |
|--|--|----------------|--|------------------|
|  | Hombres<br>(%)                               | Mujeres<br>(%) | Hombres<br>(%)                               | Mujeres<br>(%)   |
| <b>Total de personas</b>   | <b>172,446</b>                               | <b>130,673</b> | <b>9,616,994</b>                             | <b>9,429,006</b> |
| Por falta de dinero o recursos   | 27.8   | 13.6           | 15.8   | 14.8             |
| Tenía que trabajar o entró a trabajar                                  | 13.3   | 20.2           | 25.8   | 11.6             |
| Reprobó materia(s), semestre o año por bajo aprovechamiento            | 23.1   | 2.9            | 1.1  | 2.3              |
| No quiso o no le gustó estudiar  | 8.1  | 20.4           | 22.9   | 14.8             |
| Se unió, casó o embarazó (el o la estudiante o su pareja)              | 0.8  | 7.3            | 4.8  | 17               |
| Familia o padres no lo(a) dejaron seguir estudiando                    | 1.6  | 9.2            | 0.2  | 0.5              |
| Tenía que dedicarse a quehaceres del hogar o a cuidar a algún familiar | 0  | 0              | 0.1  | 5.3              |
| Otros  | 25.3   | 26.0           | 29.3   | 33.8             |

Fuente: elaboración propia con datos de ECOVID-ED 2020 (INEGI). Nota: La ECOVID-ED categoriza las razones del abandono y la no inscripción escolar por COVID-19 y no por COVID-19. Las aquí descritas se refieren a las no por COVID-19, aunque pueden estar relacionadas indirectamente, en particular por razones económicas.

Las razones de índole económica (falta de dinero y recursos, y el tener que o entrar a trabajar) destacan por encontrarse entre las principales para que tanto hombres como mujeres no concluyan el ciclo o no se inscriban. En cuanto a tener que entrar a trabajar, se resalta un mayor peso para que las mujeres abandonen los estudios durante el transcurso del ciclo escolar que al finalizarlo (no inscripción al siguiente ciclo escolar). En los hombres, esto ocasiona que no se inscriban a un nuevo ciclo escolar; es decir, concluyen el ciclo presente y el abandono se da entre uno y otro ciclo. Otra razón común para hombres y mujeres es no querer o que no les guste estudiar.

La frase “Se unió, casó o embarazó (el o la estudiante o su pareja)” es una razón recurrente para que las mujeres no continúen estudiando, pero no en el caso de los

hombres<sup>42</sup>. Por otra parte, el hecho de que la familia o los padres no dejaron seguir estudiando a las mujeres representa el 9.2 por ciento de las razones de no conclusión del ciclo escolar 2019-2020. Ambas razones truncan la educación de las mujeres y son, no obstante, prácticamente insignificantes para la trayectoria educativa de los hombres.

Respecto de las razones para dejar la escuela, se debe considerar que los ciclos analizados que se muestran en el cuadro fueron afectados por la pandemia de la COVID-19, la cual tuvo efectos sociales y económicos colaterales. En cuanto al impacto en las tasas de abandono y truncamiento escolar en México en los ciclos 2019-2020 y 2020-2021, respectivamente, en su estudio “COVID-19 y educación en México: Primeras aproximaciones de una desigualdad agudizada”, el PNUD mostró que el efecto fue diferenciado por sexo y que, en general, los hombres tuvieron mayor probabilidad de abandono o truncamiento. Sin embargo, aun cuando se asoció una mayor probabilidad de asistencia a la escuela en las mujeres, también se asoció con un aumento desproporcionado en la realización de labores de trabajo doméstico no remunerado, y prevalece el abandono escolar por otras razones derivadas de su dedicación a actividades de cuidado y al hogar (PNUD, 2022).

### *Mercado laboral*

La participación en el mercado laboral permite a las personas generar ingresos y acceder a sistemas de salud y de seguridad social. De esta manera, les brinda independencia para desarrollar sus capacidades, potenciando sus oportunidades y favoreciendo la toma de sus decisiones sobre su trayectoria de vida. No obstante, en México, las mujeres continúan teniendo una menor participación que los hombres en el mercado laboral. De las personas mayores de 15 años, más de la mitad de las mujeres (57.0 por ciento) forman parte de la población no económicamente activa<sup>43</sup>, mientras que en el caso de los hombres esta proporción corresponde a uno de cada cinco (21.7 por ciento) (INEGI, 2022).

La metodología de la medición multidimensional de la pobreza reconoce que el acceso a la seguridad social depende, principalmente, de las y los integrantes del hogar que, por medio de su trabajo, cotizan o disfrutan de los beneficios de haber cotizado previamente (CONEVAL, 2021a). En términos de la carencia social por acceso a seguridad social, se identificó que, en 2020, 33.3 millones de las mujeres y 32.6 millones de hombres se encontraban en esta situación, que deriva principalmente

---

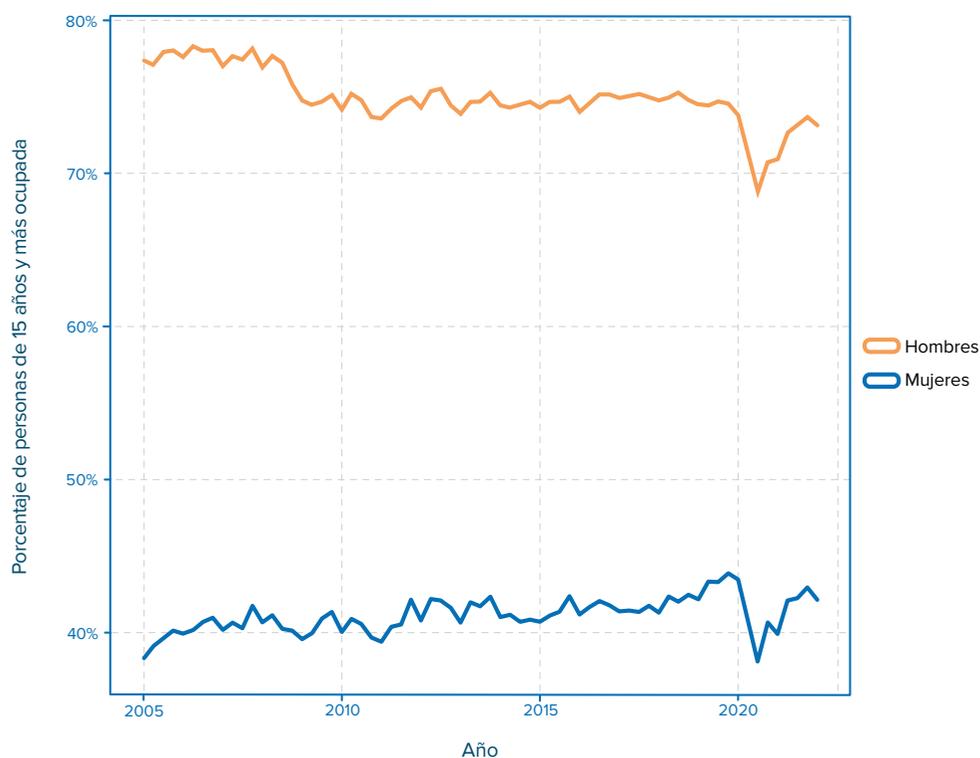
<sup>42</sup> La razón “entró en una unión libre, se casó o tuvo un embarazo” fue la más común entre las mujeres para no inscribirse al ciclo 2020-2021. Más aún, para no concluir el ciclo escolar 2019-2020, entre las mujeres esta razón tiene un diferencial de 6.5 por ciento comparado con las razones de los hombres, mientras que para la no inscripción al ciclo 2020-2021, la diferencia aumenta a 12.2 por ciento.

<sup>43</sup> Se refiere a personas de 15 años y más que en la semana de referencia únicamente realizaron actividades no económicas y no buscaron trabajo.

del acceso al mercado de trabajo formal con el que cuenta la PEA en nuestro país (CONEVAL 2020), lo que refleja las condiciones diferenciadas a las que se enfrentan las mujeres en cuanto al acceso al mercado de trabajo formal.

Desde que el INEGI comenzó a realizar la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) en 2005, la participación económica de las mujeres se ha mantenido en niveles similares, en comparación con la de los hombres, solo con ligeros cambios (ver gráfica 3.10). De tal manera, la ENOE de 2020 identificó que la PEA femenina fue de 19.7 millones y la masculina de 33.5 millones, con una participación económica de 38.9 y 72.8 por ciento, respectivamente (INEGI, 2020).

**Gráfica 3.10 Participación en el mercado laboral a nivel nacional, hombres y mujeres 2005-2022**



Fuente: elaboración propia con información de la ENOE (INEGI).

El porcentaje de población ocupada parece responder más al ciclo económico y, en particular, a las recesiones económicas del país que a una mayor participación e integración de las mujeres en el mercado laboral. En sintonía con lo anterior, el porcentaje de población ocupada respecto de la población de 15 años y más para los hombres ha oscilado entre 68.8 y 78.3 por ciento entre 2005 y el primer trimestre de 2022, mientras la de las mujeres ha oscilado entre 38.1 y 43.9 por ciento.

En relación con la percepción de la igualdad en el lugar de trabajo, en México, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), alrededor de 3.5 millones de mujeres asalariadas de 15 años y más han sufrido algún tipo de discriminación laboral. De ese grupo, 10.3 por ciento de mujeres declaró considerar que tiene menos oportunidades que un hombre para ascender; 9.2 por ciento dijo obtener menos salario que un hombre que hace el mismo trabajo o que tiene el mismo puesto, y al 5.8 por ciento le han impedido realizar ciertas funciones porque están “reservadas para hombres” (PNUD, 2021a). Lo anterior, sumado a la violencia en razón de género que sufren las mujeres en sus lugares de trabajo, tales como el acoso y hostigamiento sexuales y la discriminación por embarazo o maternidad. Deben notarse los obstáculos que aún afectan la participación de las mujeres en el mercado laboral y que no determinan la de los hombres. Como se vio en apartados anteriores, la escolaridad de hombres y mujeres es muy parecida; por lo tanto, no se considera como determinante de la actividad económica dispar entre hombres y mujeres. Factores como los roles y estereotipos de género, la maternidad y el trabajo no remunerado del hogar (TNRH), el cual se tratará más adelante, suponen barreras que afectan la participación de las mujeres en el mercado laboral.

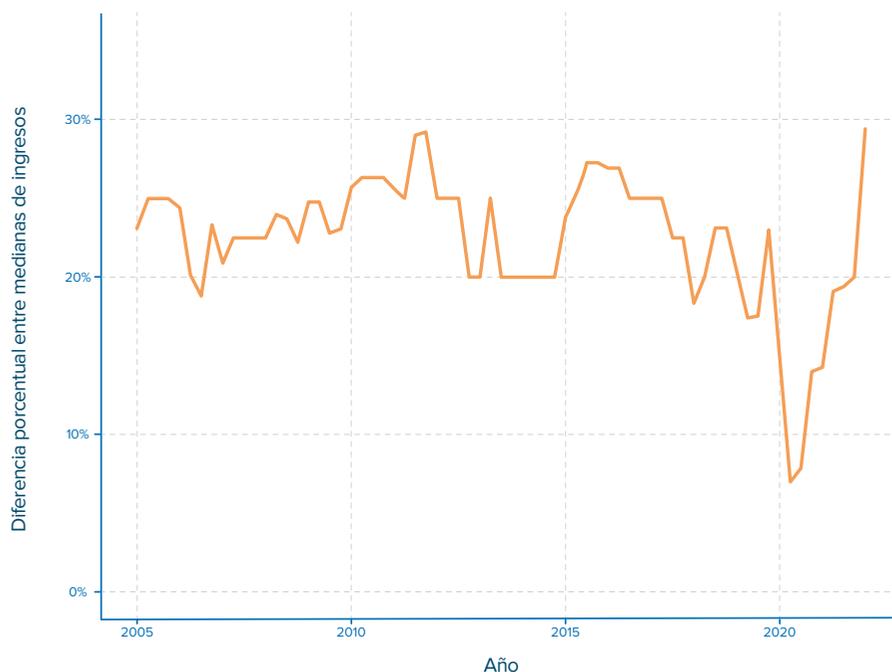
Los roles de género se manifiestan como diversos obstáculos para la integración de las mujeres en la población económicamente activa. Por ejemplo, el papel del hombre como sostén económico de la familia resulta en que las mujeres con cónyuge o pareja tengan o busquen en menor medida un trabajo remunerado si el ingreso de él es considerado suficiente. Los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020 de INEGI muestran que el 30 por ciento de las mujeres en edad laboral trabajan. Solamente el 24 por ciento de las mujeres casadas lo hacen. Sucede lo contrario en el caso de los hombres, de los cuales el 74 por ciento tiene un empleo y, cuando están casados, el 84 por ciento está empleado. (IMCO, 2021). Asimismo, cuando se unen con una pareja, las mujeres suelen disminuir el tiempo que dedican al trabajo remunerado fuera de casa. Las mujeres solteras suelen tener, con mayor frecuencia, trabajos de tiempo completo que las mujeres unidas, y con menor frecuencia trabajos de medio tiempo. (INEGI, 2021f).

Tener un hijo o una hija afecta de manera diferenciada a hombres y mujeres. Tener un hijo o hija menor de tres años disminuye en cerca del 30 por ciento la participación de las mujeres en actividades económicas, mientras que la diferencia entre hombres con y sin hijos o hijas de estas edades es mínima (cerca al 3.5 por ciento) (INMUJERES, 2018). La desigualdad entre hombres y mujeres por la maternidad o paternidad también se observa en términos de ingresos pues, mientras los hombres, en promedio, observan un incremento del 11 por ciento de sus ingresos laborales en los 12 meses siguientes de haberse convertido en padres, las mujeres experimentan una reducción del 33 por ciento de los ingresos un año después de convertirse en madres (Aguilar-Gómez, Arceo- Gómez, y De la Cruz Toledo, 2019).

Por último, deben considerarse las características de los puestos de trabajo en los que se ocupan mayormente las mujeres que suelen ser puestos de baja categoría y en condiciones de vulnerabilidad (OIT, 2018). Entre estas condiciones de vulnerabilidad, se encuentra el empleo informal. El INEGI (2020) reportó que la tasa de informalidad de las mujeres es mayor que la de los hombres (57.6 y 55.3 por ciento, respectivamente), y que podría ser incluso mayor si no se considera el sector agropecuario, puesto que la brecha se profundiza, pasando a 56.6 y 48.4 por ciento, respectivamente. Asimismo, su participación mayoritaria en el sector de servicios (INEGI, 2021f) puede resultar más vulnerable ante los cambios de ciclos económicos.

No obstante, esta brecha de participación en el mercado laboral varía entre estados y entre municipios. En el ámbito municipal, el diferencial promedio en la tasa de participación económica es de 35.8 puntos porcentuales, pero algunos estados tienen promedios bastante inferiores a este nivel. Las brechas más bajas se aprecian en la Ciudad de México y en Baja California, donde este diferencial es de 18.5 y 21.6 puntos porcentuales, respectivamente. En el otro extremo, Chiapas y Zacatecas tienen los diferenciales más altos: el primero, con 41.4, y el segundo, con 40.5 puntos porcentuales.

**Gráfica 3.11 Brecha salarial entre hombres y mujeres en México, 2010 – 2022**



Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE (INEGI).

La participación minoritaria de las mujeres en el mercado laboral en México se relaciona de una manera intrínseca con la persistente brecha salarial que en el ámbito nacional

es cercana al 20 por ciento. Como se muestra en la gráfica 3.11, aunque ha tenido una ligera tendencia a disminuir, su comportamiento sufre alzas y bajas continuas que no parecen responder a factores relacionados con la preparación o con habilidades de las mujeres. Por ejemplo, en materia de educación, debe notarse que los años promedio de educación de las mujeres en la fuerza de trabajo son mayores que los de los hombres, pues tienen 10.8 y 10 años respectivamente (INEGI, 2021a).

### *Trabajo doméstico no remunerado*

El trabajo doméstico no remunerado en el hogar<sup>44</sup> es una de las dimensiones menos reconocidas de la contribución de las mujeres al desarrollo y a la supervivencia económica de los hogares. Más aún: el cuidado no remunerado sigue siendo el impuesto oculto y más alto que pagan las mujeres en términos económicos y de tiempo. Las responsabilidades y tiempo dedicado al hogar o al cuidado de personas dependientes, sin recibir remuneración alguna, restringe notablemente la posibilidad de las mujeres de contar con ingresos propios, de buscar opciones en el mercado laboral, de participar plenamente en la política y la sociedad, al mismo tiempo que las relega de la protección social indispensable para la satisfacción autónoma de sus necesidades (ONU Mujeres, 2016).

El TNRH en México se compone de las actividades de cuidados y apoyo (30.7 por ciento del valor económico generado por esta actividad); limpieza y mantenimiento de la vivienda, ropa y calzado (27.2 por ciento); proporcionar alimentos (22.3 por ciento); compras y administración del hogar (12.2 por ciento); así como ayuda a otros hogares y trabajo voluntario (7.7 por ciento)<sup>45</sup> (INEGI, 2021d). Principalmente las mujeres llevan a cabo estas actividades. Datos de la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) 2019 muestran que, de la población de 12 años y más, el 98.8 por ciento de las mujeres realiza trabajo no remunerado del hogar y le dedica en promedio 39.7 horas semanales, mientras que el 96.6 por ciento de los hombres lo realiza, pero le dedica únicamente 15.2 horas semanales en promedio. (INEGI, 2019).

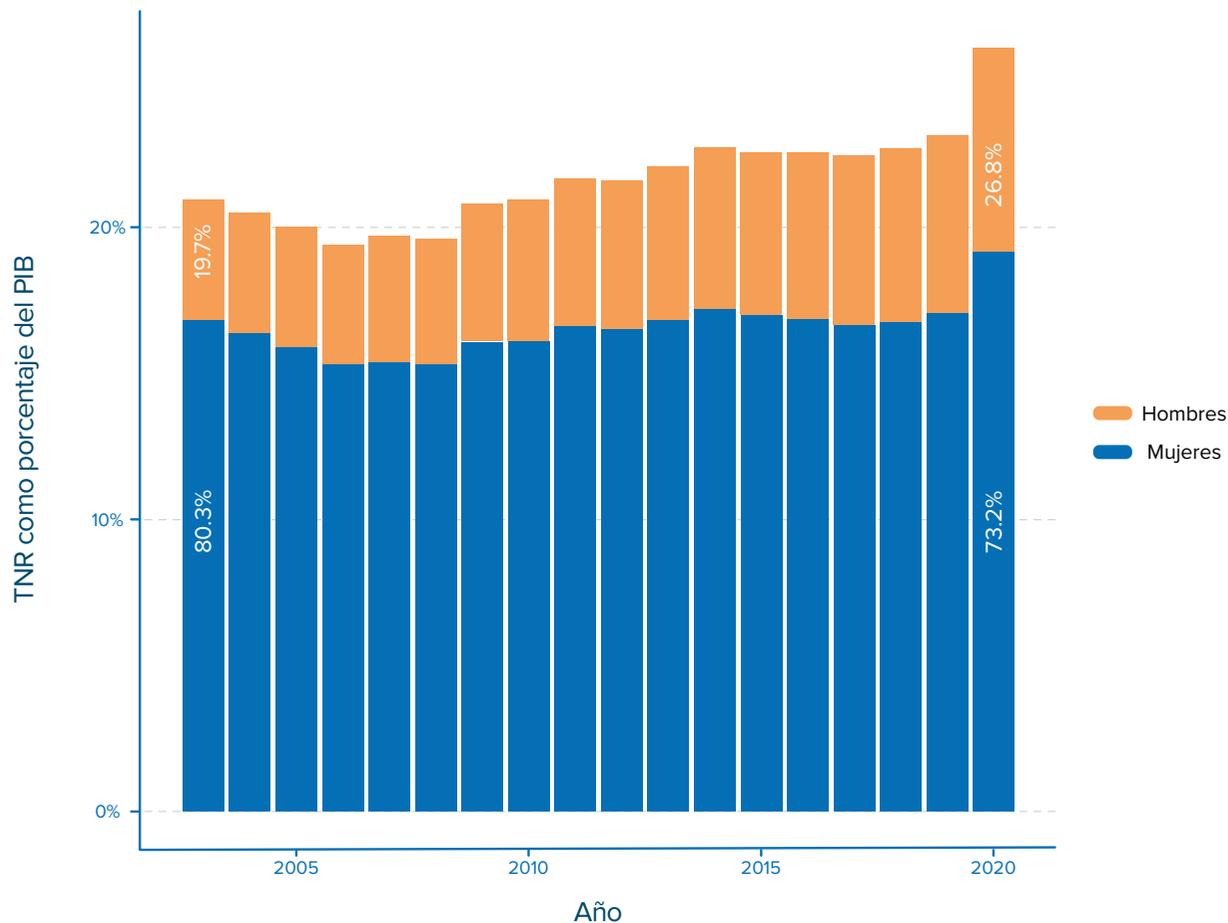
El valor económico de las labores domésticas y de cuidados en 2020 fue de 6.4 billones de pesos, el equivalente al 27.6 por ciento del PIB. Las mujeres aportaron 2.7 veces más valor que los hombres en las actividades de labores domésticas y cuidados del hogar (INEGI, 2021d). Aunque hay tendencia a una mayor participación de los hombres en estas actividades durante los últimos años, aún se está lejos de una participación igualitaria (ver gráfica 3.12).

---

<sup>44</sup> Entendidas como el trabajo doméstico y las labores de cuidados en temas como la alimentación, limpieza, compras, administración del hogar, cuidado y apoyos, ayuda a otros hogares, y que en 2020 representaron un monto de 6.4 billones de pesos (INEGI, 2020).

<sup>45</sup> Porcentajes para el período 2003-2020.

**Gráfica 3.12 Trabajo no remunerado, valor económico como porcentaje del PIB por sexo 2010-2020**



Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares en México (INEGI, 2021)

INEGI (2020) identificó que el valor promedio del TNRH realizado por las mujeres aumenta en el caso de las casadas y en el de mujeres en el ámbito rural. Durante 2020, como efecto de la pandemia de la COVID-19, se tuvo el mayor aumento porcentual en las actividades del TNRH desde que se realizan mediciones en México. Según el INEGI, hubo un crecimiento de 3.6 por ciento en estas actividades, así como una disminución de 8.2 por ciento en el valor global del PIB<sup>46</sup>. El porcentaje de participación entre hombres y mujeres en estas actividades tuvo un comportamiento similar al del año anterior, aunque mostrando un ligero avance en la participación de los hombres. No obstante, cabe destacar la fijeza de esta distribución del trabajo no remunerado del hogar aún ante cambios en el contexto, como lo fue la pandemia de COVID-19. El incremento de este trabajo a raíz de la pandemia recayó principalmente en las

<sup>46</sup> Todo ello, medido en valores constantes base 2003.

mujeres (PNUD, 2020). De igual manera, el incremento de la participación de ellas en el mercado laboral no conlleva una redistribución de igual magnitud del trabajo no remunerado. Si bien una mujer que no es parte de la PEA o que trabaja menos de 40 horas a la semana fuera del hogar realiza 41.5 y 44.2 horas semanales de TNRH, una mujer que trabaja 40 horas semanales o más fuera del hogar aún realiza 32.7 horas de TNRH; es decir, el doble de horas que un hombre, independientemente de la participación económica de él. En el caso de los varones, su participación en la PEA prácticamente no afecta el tiempo que dedican al TNRH, que es de entre 14.5 y 17.1 horas semanales (INEGI, 2019). El mayor tiempo que dedican las mujeres al TNRH limita su participación en el mercado laboral y con ello su autonomía económica y, en otros casos al empleo o al empleo de calidad, además de reproducir prácticas discriminatorias y de violencia simbólica en los centros de trabajo (PNUD, 2021a).

### 3.3 Comentarios finales

La desigualdad en los municipios presenta diferentes aristas desde una perspectiva territorial y demográfica. No solo hay diferencias entre los ámbitos municipales, sino que la cercanía con las zonas urbanas mostró, en general, contribución al desarrollo de los municipios menos poblados a su alrededor (municipios pequeños en zonas metropolitanas). Este fenómeno ha llevado, por un lado, a la necesidad de pensar en la política urbana de una manera distinta (ciudades resilientes con perspectiva de género) tanto en México como en el resto del mundo, y por otro, al análisis de los nuevos conceptos de ruralidad desde las ciencias sociales. Entre estos nuevos conceptos de ruralidad, se incluye un concepto menos relacionado con la producción agropecuaria, pero más relacionado con el comercio, y en algunos casos, con la industria, pero también con el desplazamiento hacia las zonas urbanas.

La disponibilidad y desagregación de la información no permiten al IDH utilizar valores de referencia diferenciados para zonas urbanas y zonas rurales; en particular, para los relacionados con el SI. Sin embargo, la presente sección permitió iniciar una conversación que vincula los resultados de desarrollo municipal en materia demográfica observados en los últimos años en México.

El avance en el IDH en sí mismo no implica, de una manera directa e inmediata, menores niveles de desigualdad en materia de género puesto que hay muchas variables, como la violencia contra las mujeres o la discriminación por género, que no son consideradas por el índice; por ello, es necesario que el avance en las diferentes dimensiones del desarrollo humano considere la incorporación de la igualdad de género como parte de las estrategias integrales de desarrollo en todos los rincones del país, ya

que la desigualdad es un fenómeno observado en todos los lugares y en todos los niveles de desarrollo. Prueba de ello es el hecho de que las entidades con niveles de desarrollo más altos —Ciudad de México y Nuevo León— tengan más del 60 por ciento de sus municipios en los tres deciles con mayor desigualdad.

De acuerdo con los resultados del IDG municipal y de los datos complementarios en materia de género aquí analizados, el avance hacia la igualdad de género tiene resultados mixtos. Es cierto que existen avances en temas básicos como la representación política y los logros educativos, pero aún existen asuntos pendientes para lograr la igualdad sustantiva en estos y en el resto de las temáticas. Además, la consecución de paridad en algunos indicadores pone de manifiesto la necesidad de adecuar las mediciones para monitorear avances más detallados y con una definición más comprensiva de igualdad.

Este es el caso, por ejemplo, en materia educativa. Como se vio en este capítulo, la brecha en logros educativos se ha reducido en México. Sin embargo, lo anterior no implica una igualdad sustantiva, ni en términos de acceso y calidad educativa (por ejemplo, por medio del acceso a la tecnología o el trabajo en el interior del hogar), ni en términos de acceso equitativo al mercado laboral. Dicho fenómeno evidencia la necesidad de contar con indicadores que puedan brindar un panorama más actualizado de la desigualdad de género en México.

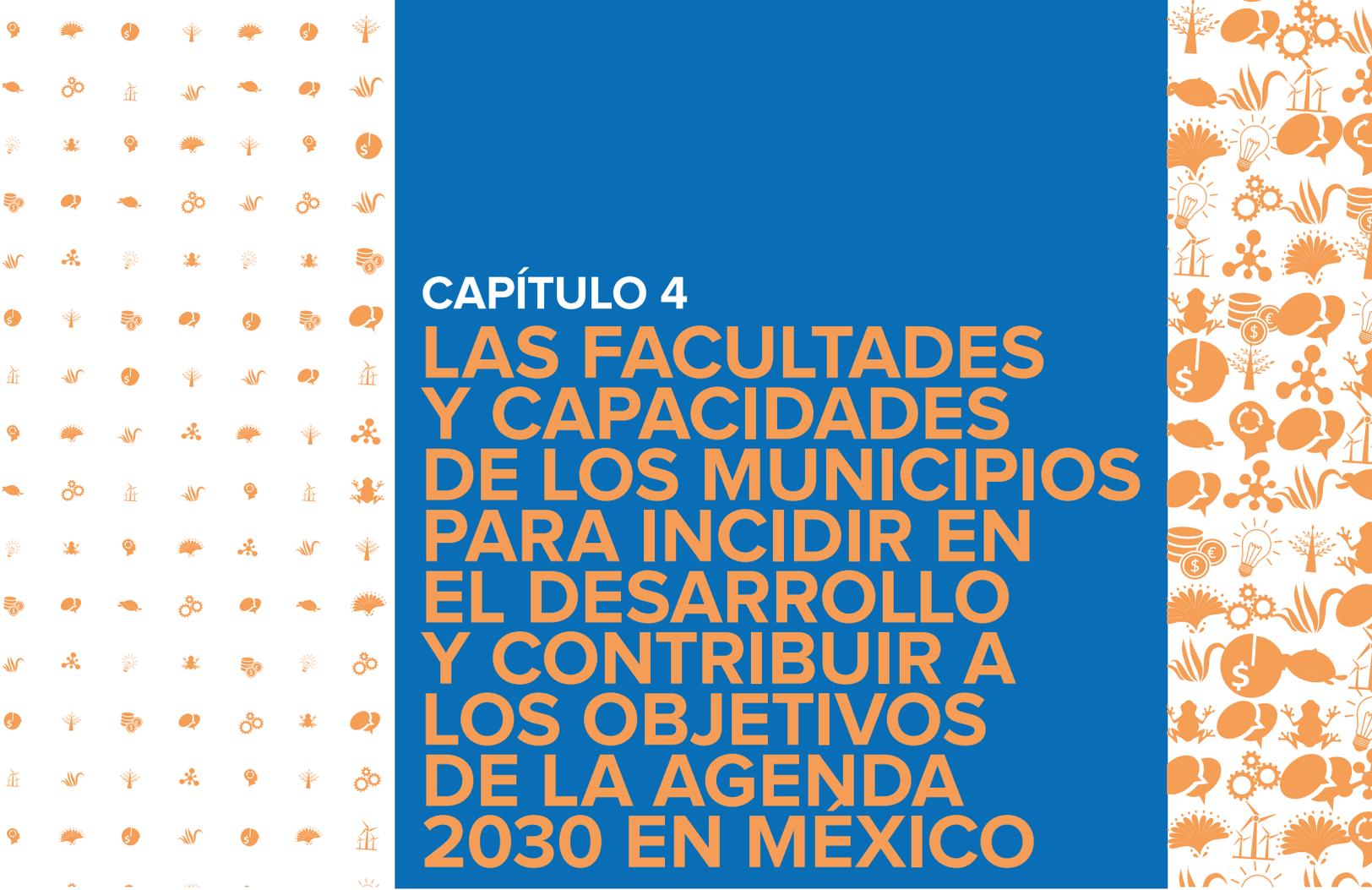
En lo referente a fecundidad adolescente, los avances han sido insuficientes para que México alcance los niveles esperados de acuerdo con su mismo nivel de desarrollo. A ello se suma un fenómeno que no se refleja en la medición del IDG municipal: a pesar del decrecimiento del indicador de fecundidad adolescente, en el interior sucede lo contrario para las niñas y adolescentes de 10 a 14 años. Aludiendo de nuevo al valor de los datos desagregados, esta información sugiere que podría ser pertinente el diseño y la implementación de políticas adicionales o diferenciadas para el grupo de madres adolescentes de menor edad.

Por lo anterior, es indispensable lograr una real transversalidad y aplicación de las políticas y acciones de igualdad de género. Es necesario avanzar, desde los niveles locales, en generar información estadística y monitorear avances por medio de indicadores que puedan visibilizar los matices de la desigualdad de género. De igual forma, la heterogeneidad de resultados en la desigualdad de género brinda la posibilidad de que los municipios con mejores resultados puedan ser estudiados con mayor profundidad, así como compartir experiencias desde lo local. Con ello se puede generar elementos para avanzar en estas temáticas con una realidad cercana política y culturalmente.

Por último, el IDG municipal surge como una contribución a la medición de la desigualdad de género, si bien, como se ha comentado, este concepto es amplio y el IDG municipal no pretende medirlo en su enteridad. El IDG municipal permite visibilizar

una de las capas que lo componen: las desigualdades entre hombres y mujeres, que es el alcance que permite la disponibilidad y calidad de datos. En este sentido, se reconoce que la exclusión o limitación en la participación afecta no solo a las mujeres, sino también a personas con otras identidades de género.





## CAPÍTULO 4

# LAS FACULTADES Y CAPACIDADES DE LOS MUNICIPIOS PARA INCIDIR EN EL DESARROLLO Y CONTRIBUIR A LOS OBJETIVOS DE LA AGENDA 2030 EN MEXICO

A lo largo del informe, se han resaltado los retos que enfrentan los municipios con el fin de mejorar las condiciones de vida de su población. Como se ha mencionado antes, la mayoría de la población habita en municipios con IDH clasificados como alto y muy alto (8 de cada 10 mexicanos/as), pero más de la mitad de los municipios tiene un IDH medio o bajo. En otras palabras, se observa una clara tendencia a que los municipios se rezaguen, puesto que mostraron un retroceso en su IDH, o bien, a que se estancan al no presentar una variación positiva en el índice y prevalezcan, por tanto, las brechas de desarrollo entre los municipios y en el interior de cada uno.

Es verdad que el desarrollo no es tarea única de los gobiernos, pero en el contexto que nos presenta este informe, resulta imprescindible conocer y analizar cuáles son las capacidades de los gobiernos municipales para generar acciones en favor del bienestar de las personas, y que puedan traducirse en el ejercicio efectivo de sus derechos, en el acceso a bienes y servicios que satisfagan sus necesidades, y en el desarrollo pleno de sus capacidades. En la medida en que los gobiernos municipales logren incidir de manera positiva en el desarrollo humano de la población que habita en cierto contexto geográfico, podrá afirmarse que simultáneamente favorecerán el logro de las metas de la Agenda 2030.

En cuanto al papel de los municipios en la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible, el *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015: Transformando México desde lo local* (PNUD, 2019) realiza una revisión de las facultades de los municipios en México respecto de cada uno de los ODS. Entre las funciones estratégicas (incidencia directa) y las complementarias (incidencia indirecta), los gobiernos municipales tienen la facultad para incidir en los avances de 129 de los 232 indicadores que miden el progreso de las metas de los ODS. Lo anterior visibiliza el papel de los municipios y la importancia de acompañar dichas facultades con capacidades en el corto y mediano plazo.

Sin embargo, es imprescindible considerar que, para lograrlo, se requiere fortalecer el papel de los gobiernos municipales y dotarlos de facultades y capacidades para atender los problemas de desarrollo desde el ámbito local, así como su relación con el ámbito federal y estatal.

De acuerdo con el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los Ayuntamientos tienen competencias que ejercen de manera exclusiva y sin autoridades intermedias entre este y el gobierno estatal. Asimismo, existe un entramado complejo de normas que rigen el ámbito de acción gubernamental, que si bien favorecen el logro de los ODS, al mismo tiempo limitan, en términos normativos y financieros, su capacidad de gestión y de implementación de políticas públicas. Como resultado, los gobiernos municipales tienen la facultad exclusiva de prestar servicios públicos (como agua potable y saneamiento, alumbrado público, recolección de residuos, mercados, rastros, panteones y equipamiento de calles, parques y jardines); además, tienen otras facultades concurrentes, como la planeación y el ordenamiento territorial<sup>47</sup>.

En el Informe citado (PNUD, 2019), se realizó un ejercicio inédito al incorporar un indicador de capacidades funcionales municipales, con objeto de complementar el análisis de los avances en el desarrollo municipal y dimensionar las capacidades de los municipios para incidir en los ODS. El propósito del índice es medir el desempeño de los gobiernos municipales e identificar las áreas en la gestión municipal, y en materia de procesos de política pública, de atención prioritaria para incrementar la capacidad de los gobiernos locales.

Las capacidades funcionales se asocian con el entorno macro, organizacional e individual, y con cualquier sector de política pública, ya que constituyen las capacidades de gestión básicas y necesarias para diagnosticar, formular, poner en práctica, monitorear y evaluar las políticas, estrategias, programas, proyectos o iniciativas de desarrollo humano (PNUD, 2019). En otras palabras, los gobiernos requieren estas

---

<sup>47</sup> Las facultades exclusivas son aquellas en que los municipios son el único nivel de gobierno con atribuciones y/o facultades sobre dichas materias; en cambio, las concurrentes son aquellas en las que la federación, los estados y los municipios pueden actuar en una misma materia, con base en los lineamientos que el Congreso de la Unión establece.

capacidades para desempeñar sus funciones principales a lo largo de todas las etapas que comprende la acción pública y en todos los campos.

La premisa tras el desarrollo de capacidades es que el desempeño municipal no solo depende de sus atribuciones y facultades normativas, sino de la capacidad que tienen para influir en el desarrollo humano de sus habitantes, al tiempo que mejoran su desempeño gubernamental.

En el presente capítulo, se analiza el contexto financiero y de gestión de los municipios en México respecto de los avances que se han presentado desde el Informe anterior (2019); se continúa con la presentación del ICFM propuesto para medir las capacidades de los municipios, así como sus resultados y avances; por último, se ofrece una caracterización de la desigualdad de capacidades existente entre los diferentes municipios mexicanos en relación con su nivel de desarrollo humano.

## 4.1 Contexto institucional de los gobiernos municipales en México

En los últimos años, se ha observado un crecimiento en las demandas de la población, derivado de presiones sociales y planetarias. Según el Informe de Desarrollo Humano a nivel global 2021-2022, las demandas sociales en la actualidad se relacionan con incertidumbres crónicas, de múltiples niveles, y que interactúan mutuamente a escala mundial (PNUD, 2022a); entre ellas, los fenómenos climatológicos, las amenazas de violencia, la creciente polarización, y por supuesto, los efectos de la pandemia. Sin embargo, las crecientes demandas no necesariamente se han visto equiparadas con más recursos transferidos. De parte de los gobiernos municipales, diferentes medidas se han tomado para incorporar la participación ciudadana y para fortalecer la confianza de la ciudadanía (como creación de comités ciudadanos, consejos de planeación, consultas, presupuestos participativos, entre otros). En México, el 47.1 por ciento de las personas refieren tener mucha o algo de confianza con los gobiernos municipales (ENCIG, 2021)<sup>48</sup>; en contraste, el 13.8 por ciento reportó haber experimentado algún tipo de acto de corrupción al realizar trámites municipales (pagos, trámites o solicitudes de servicios con mayor prevalencia).

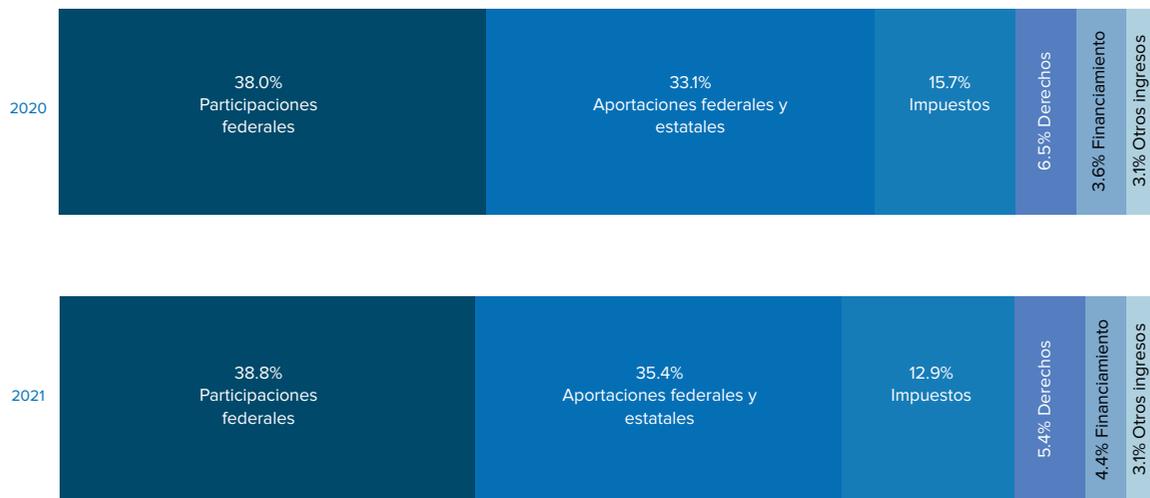
Para llevar a cabo sus funciones, los municipios cuentan con diversas fuentes de ingresos sujetos, en una proporción considerable, al pacto fiscal entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales. Dicho pacto redistribuye los ingresos fiscales recaudados desde el ámbito subnacional. Tal como se aprecia en la gráfica 4.1, en 2020, el 74 por ciento de los recursos con los que cuentan las administraciones locales provinieron de recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios

---

<sup>48</sup> Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental elaborada por el INEGI. Recabado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>

y alcaldías de la Ciudad de México por medio del denominado gasto federalizado<sup>49</sup> (participaciones y aportaciones federales y estatales). Del total del gasto federalizado transferido a los municipios, poco más de la mitad (52.3 por ciento) corresponde a las participaciones federales, mientras que el resto corresponde a gasto programable (aportaciones federales y estatales)<sup>50</sup>.

**Gráfica 4.1 Estructura financiera de los municipios, 2020-2021**



**Fuente:** elaboración propia con base en Finanzas públicas estatales y municipales del INEGI (2022). **Nota:** Otros ingresos se refieren a “Aprovechamientos, productos y otros ingresos extraordinarios”.

Asimismo, destaca que los ingresos propios percibidos a través de la recaudación de impuestos (como impuesto predial y de adquisición de inmuebles), representan apenas el 12.9 por ciento de los ingresos totales. En comparación con 2015, se observa que este tipo de ingresos se reduce 2.8 puntos porcentuales. Por otro lado, el financiamiento que se obtiene mediante instrumentos de deuda va en aumento al presentar un incremento de 0.8 puntos porcentuales, y al alcanzar una proporción de 4.4 por ciento en 2020.

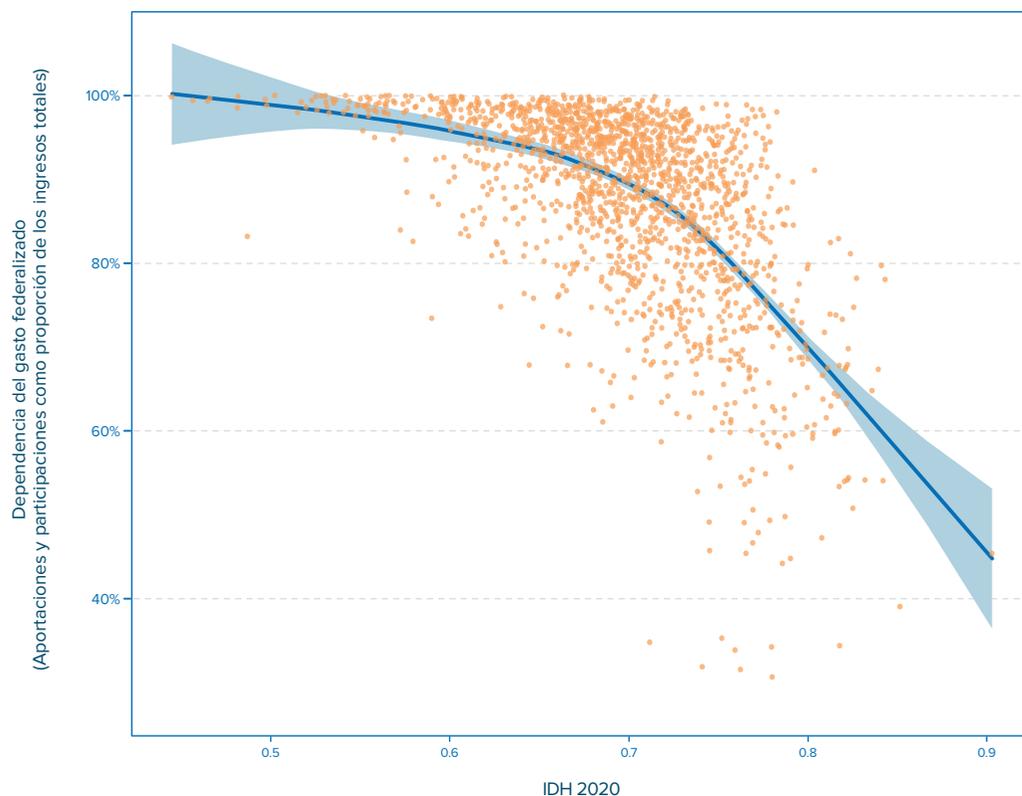
En consecuencia, los ingresos municipales dependen, en gran medida, de las transferencias federales. Dada la premisa redistributiva del gasto federalizado, no es casual que esta dependencia se agudice en los municipios con mayor rezago en desarrollo humano, tal y como se muestra en la gráfica 4.2. Dicho de otro modo,

<sup>49</sup> El total de los ingresos brutos corresponden a los provenientes de los impuestos, contribuciones de mejora, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y aportaciones federales, otros ingresos, financiamiento y disponibilidad inicial (INEGI, 2016).

<sup>50</sup> El gasto programable se integra por fondos y programas, cuyo destino está condicionado en los términos establecidos por su normativa.

los municipios con menor IDH dependen casi exclusivamente de las transferencias federales. Esta dependencia empieza a disminuir lentamente en los niveles medios de desarrollo, y disminuye más en los niveles altos y muy altos (a la derecha del 0.7 en el eje horizontal). Lo anterior evidencia la capacidad recaudatoria y el acceso a mecanismos de financiamiento de los municipios con mayor nivel de desarrollo, así como la falta de acceso a estas opciones en los municipios más rezagados.

**Gráfica 4.2 Dependencia del gasto federalizado de los municipios respecto de su nivel de desarrollo humano, 2020**



Fuente: elaboración propia con base en Finanzas públicas estatales y municipales del INEGI (2022). Nota: Otros ingresos se refieren a “Aprovechamientos, productos y otros ingresos extraordinarios”.

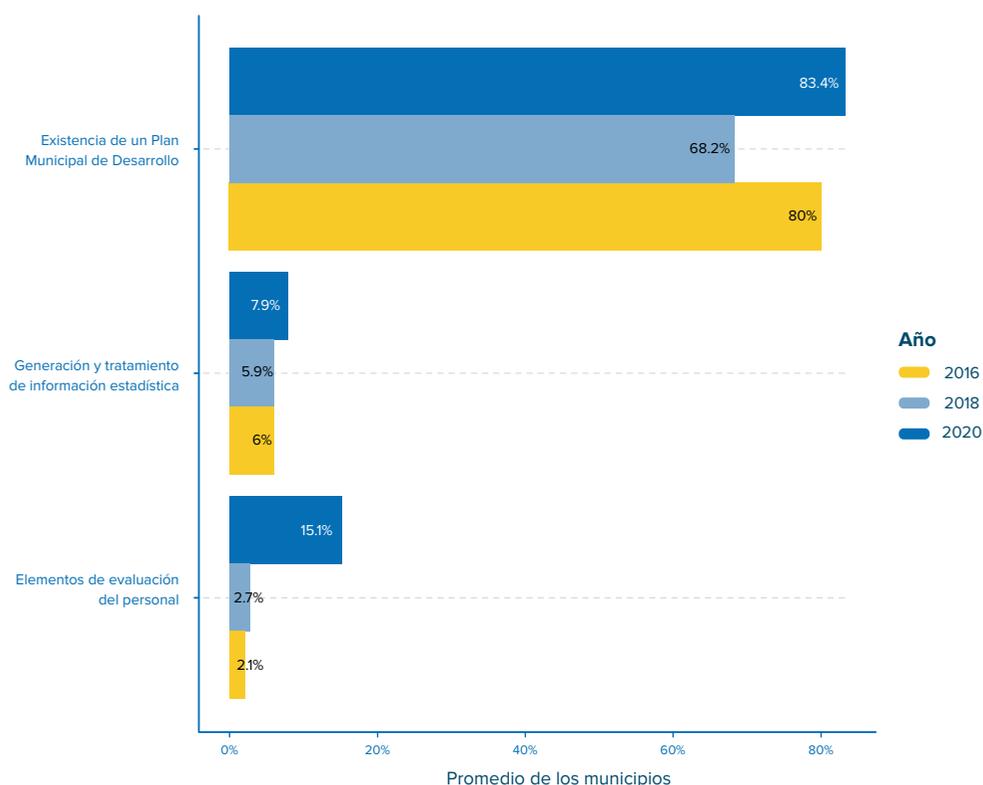
Las fuentes de financiamiento diferentes de los ingresos propios y el gasto federalizado pueden ser considerados una forma adicional de solventar el ámbito de acción municipal en un escenario de crecimiento de facultades y atribuciones. El acceso a instrumentos de deuda municipal puede tener una relación de complementariedad o sustitución del desarrollo de capacidades. Un ejemplo del primer caso es cuando se incurre en deuda pública a fin de solventar las necesidades administrativas en sustitución de la construcción de capacidades administrativas y de gestión en el interior de la administración municipal. Un ejemplo del segundo, es contar con acceso

a mecanismos de financiamiento vía deuda para realizar inversiones públicas con potencial socialmente redituable, sin afectar las finanzas públicas de un municipio.

El componente de la estructura financiera de los municipios, que corresponde a deuda pública, se calcula para 2020 en un monto que representa el 3.6 por ciento del gasto federalizado. El saldo de la deuda municipal en el ámbito nacional ha descendido desde el pico más alto en 2017. No obstante, existen aún municipios que cuentan con una deuda de hasta el 70 por ciento de sus ingresos totales (CEFP, 2022). Aun cuando los montos de la deuda municipal han ido en descenso, el acceso a ella sigue estando limitado a pocos municipios, dado que menos de la mitad de los municipios tienen acceso (1,026), y 23 de ellos concentran la mitad de la deuda total municipal en México (Finanzas Públicas Estatales y Municipales, INEGI, 2022).

A la par de la evolución de los ingresos municipales, se ha observado que los gobiernos locales han avanzado en el ejercicio de sus atribuciones (ver gráfica 4.3). De acuerdo con los resultados del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales (CNGMD) (2017, 2019 y 2021), se observan avances significativos en ciertos indicadores relacionados con el proceso de planeación y profesionalización del funcionariado público.

**Gráfica 4.3 Avances municipales en indicadores seleccionados, 2016-2020**



Fuente: elaboración propia con base en los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales (INEGI), 2017, 2019 y 2021.

Según los resultados obtenidos, se observan avances en la generación de Planes Municipales de Desarrollo, pues en 2020, el 83 por ciento de los municipios cuenta con uno, lo que se considera un aspecto positivo, ya que en 2018 esta proporción se redujo al 68.2 por ciento. Otros elementos, como la generación institucionalizada de información estadística y geográfica, así como elementos de evaluación del personal, han aumentado, pero se encuentran aún en cifras más bajas.

Como se verá en los casos documentados del siguiente capítulo, en algunos municipios se observó la creación de unidades de planeación o acciones para dotar de mayor autonomía a las que ya existían. En algunos estados de la república, los municipios, por ley, están obligados a alinear sus planes municipales de desarrollo con los planes estatales, federales e incluso con los ODS de la Agenda 2030, lo cual permite dotar de integralidad y coherencia a la planeación de las políticas públicas entre los tres niveles de gobierno. Asimismo, los datos del CNGMD también señalan aumentos en la realización de auditorías, en la presencia de órganos internos de control, así como en los elementos de capacitación para los servidores públicos.

Es verdad que existen facultades en las que los municipios tienen mayores o menores atribuciones directas, pero existe cierta homologación de sus funciones preponderantes. Durante 2020, en las sesiones de cabildo municipales, se aprobaron 76,858 iniciativas en el país. Entre las iniciativas aprobadas, las temáticas más frecuentes se refirieron a asuntos financieros y hacendarios (21.4 por ciento), gobierno y política interior (8.3 por ciento), desarrollo agrario, territorial, urbano y vivienda (7.4 por ciento), salud (7.0 por ciento) y servicios públicos (6.0 por ciento) (CNGMD, 2021)<sup>51</sup>.

Otros indicios que proporcionan las facultades más comunes de los municipios, así como el crecimiento de ellas, es que, comparado con 2018, la cantidad de instituciones municipales aumentó 5.9 por ciento en 2020. La principal función realizada por estas instituciones se refiere a la provisión de servicios públicos (10.0 por ciento), al desarrollo social (7.2 por ciento), a la función pública (7.1 por ciento), a asuntos financieros y hacendarios (6.8 por ciento), y a gobierno y política interior (5.9 por ciento) (CNGMD, 2021).

Una cuestión que ha estado en el centro de las discusiones sobre el desarrollo municipal es la relacionada con la profesionalización del servicio público y las curvas de aprendizaje en tiempos tan breves como los periodos de gobierno de las administraciones municipales (Dworak, 2010; O. D. Meza, 2017; Moreno-Jaimes, 2007). El 85 por ciento de las y los titulares de las instituciones de las administraciones municipales en México tienen entre 1 y 3 años de antigüedad. Menos del 10 por ciento persisten en los cargos más de un periodo de gobierno (4 años o más), y menos del 1 por ciento persiste por más de dos periodos (7 años o más). De hecho, el promedio de años de antigüedad en el cargo en 2020 (2.07 años) fue más bajo que el promedio en 2016 (3.05 años).

---

<sup>51</sup> Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 elaborado por el INEGI. Recabado de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/>

La figura de la reelección es, sin duda, una de las novedades que enmarcan el contexto político-administrativo de los gobiernos locales en México (Artículo 115 de la CPEUM, fracción I). La figura de reelección de dos periodos consecutivos en el ámbito municipal existe en algunos estados desde 2018. Esta posibilidad tiene el potencial de generar los incentivos de las administraciones y la posibilidad de que la persona funcionaria permanezca más tiempo para la consolidación y el mejoramiento de procesos relacionados con las políticas públicas. Con esta lógica, las capacidades municipales que habían sido ejercidas a lo largo de los primeros tres años podrían mantenerse estables y consolidarse. Esta situación es benéfica cuando se trata de un trabajo realizado con interés público.

Una vez explorado con mayor detalle el contexto institucional de los municipios en México, y en particular, una vez descritos algunos cambios que han aparecido en el centro de las agendas municipales, se procede a exponer el Índice de Capacidades Funcionales Municipales, así como sus principales resultados.

## 4.2 El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM)

El informe “Transformando México desde lo Local” (PNUD, 2019) presentó por primera vez el Índice de Capacidades Funcionales Municipales como una estrategia para contribuir al diagnóstico de las capacidades funcionales en el interior de los municipios. Las capacidades funcionales son necesarias para la creación, gestión y revisión de políticas, leyes, estrategias y programas en las diferentes temáticas del desarrollo. Estas capacidades son claves para “lograr que las cosas se hagan” y no están asociadas a ningún sector o tema en particular, sino que sirven en general para todos los ámbitos de acción gubernamental (PNUD, 2008).

El ICFM abarca cinco capacidades funcionales propuestas por el PNUD (2008) para el diagnóstico de capacidades, a saber:

Este conjunto de capacidades se relaciona con los diferentes momentos clave en el ciclo de políticas públicas. Dicho ciclo contempla la identificación de un problema público por medio de la elaboración de diagnósticos, de identificar y construir una estrategia de solución, de implementar el programa de acción y/o la política en su conjunto, y de evaluar si la política logró atender el problema y los resultados alcanzados. Por lo tanto, la importancia del ICFM radica en su capacidad de identificar y valorar capacidades, recursos y actores que se involucran a lo largo del ciclo de vida de una política pública para solucionar los problemas de la población e incrementar su bienestar y desarrollo. Estos factores afectan, invariablemente, la calidad de las políticas y su orientación, pero sobre todo afectan la posibilidad de brindar solución a problemas públicos que demandan una respuesta por parte del Estado.

**Figura 4.1 Las cinco capacidades funcionales en el marco para el diagnóstico de capacidades del PNUD**



Fuente: PNUD (2008).

Además de incorporar como fundamento conceptual el enfoque de desarrollo de capacidades del PNUD (2008), que son producto de experiencias y evidencia en el ámbito internacional en cuanto a capacidades básicas necesarias para que los gobiernos logren incidir en el desarrollo humano, se considera una fortaleza que el índice no integre dimensiones del desarrollo o financieras, lo que facilita un piso mínimo para que municipios de cualquier tamaño y nivel de desarrollo puedan lograr índices altos en cuanto a su desarrollo de capacidades. En otras palabras, se busca desasociar las capacidades municipales con el nivel de desarrollo o de presupuesto público con la finalidad de permitir la identificación de municipios con altos niveles de desarrollo o alto presupuesto que no haya logrado desarrollar capacidades y viceversa.

Más allá de temas presupuestales, se trata de conocer las capacidades para involucrar actores en el desarrollo del municipio, para lograr compromisos y consensos entre diferentes actores que abarcan a todos los agentes del sector público y la sociedad civil, así como asociados externos. Más allá de conocer las capacidades de diagnosticar, conocer y dimensionar las problemáticas del municipio, el ICFM busca medir capacidades para convertir esos diagnósticos en políticas y estrategias y gestionar, implementar adecuadamente y generar información útil desde lo local para tomar decisiones.

Desde el PNUD, se considera este un marco conceptual de gran utilidad para realizar un diagnóstico de capacidades institucionales, que permite determinar sus condiciones

actuales, medir el ritmo de avances, identificar con mayor detalle los factores político-administrativos, económicos y organizacionales que han desacelerado dichos avances, así como aprovechar oportunidades e identificar áreas que podrían beneficiarse de apoyo de socios estratégicos desde los diferentes sectores (público, sociedad civil, organismos internacionales, entre otros).

En términos metodológicos, el índice permite una desagregación cuantitativa y contextual de las cinco áreas o subíndices, sobre las cuales los valores, cuanto más cercanos se encuentren a 1, mayores serán las capacidades. Al ser medidos los subíndices por separado, permiten conocer las áreas de oportunidad generalizadas a fin de focalizar los esfuerzos públicos, a la vez que los gobiernos municipales conocen las áreas puntuales que requieren incrementar sus capacidades. El cuadro 4.1 presenta todos los indicadores medidos en el ICFM.

**Cuadro 4.1 Indicadores del ICFM por cada una de las 5 áreas temáticas**

| <b>SUBÍNDICE DE CAPACIDADES PARA INVOLUCRAR ACTORES RELEVANTES (SCI)</b>  |  |
|---|--|
| <b>TEMÁTICA</b>   | <b>INDICADORES</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar y movilizar a los actores relevantes.</li> <li>• Gestionar los procesos.</li> <li>• Crear mecanismos de colaboración.</li> </ul> | 1. Existencia de intercambio de información del área de Desarrollo Urbano con unidades administrativas de los tres ámbitos de gobierno.  |
|   | 2. Realización de acciones de coordinación e intercambio de información del municipio con la administración pública estatal.   |
|   | 3. Realización de acciones para programar las adquisiciones y la oferta de la tierra en coordinación con la administración pública estatal.  |
|   | 4. Realización de acciones para evitar la especulación de inmuebles en coordinación con la administración pública estatal.   |
|   | 5. Realización de acciones para reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de predios en coordinación con la administración pública estatal.   |
|   | 6. Realización de acciones para generar viviendas para la población de bajos recursos en coordinación con la administración pública estatal.   |
|   | 7. Realización de acciones para definir mecanismos para la reubicación y/o regularización de asentamientos irregulares existentes en coordinación con la administración pública estatal.                         |
|   | 8. Realización de acciones para consensuar el aseguramiento y delimitación física como zona de riesgo no apta para vivienda en coordinación con la administración pública estatal.                               |
|   | 9. Realización de acciones para garantizar la ejecución de las sanciones a las personas ubicadas en asentamientos humanos irregulares en zonas de riesgos en coordinación con la administración pública estatal. |
|   | 10. Realización de acciones para planear y ejecutar estrategias generales para impulsar las acciones que garanticen un desarrollo urbano sustentable en coordinación con la administración pública estatal.      |

**SUBÍNDICE DE CAPACIDADES PARA DIAGNOSTICAR (SCD)**

| TEMÁTICA  | INDICADORES  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtener, reunir y desagregar datos e información.</li> <li>• Analizar y sintetizar datos e información.</li> </ul> | 1. Generación de información estadística y/o geográfica relativa a la gestión de las administraciones públicas municipales o de las alcaldías. |
|   | 2. Generación de información estadística y/o geográfica relativa al desempeño de las administraciones públicas municipales o de las alcaldías. |
|   | 3. Generación de información estadística y/o geográfica relativa a la seguridad pública y/o justicia municipal o de las alcaldías.             |
|   | 4. Generación de información demográfica y/o social municipal o de las alcaldías.  |
|   | 5. Generación de información económica municipal o de las alcaldías.   |
|   | 6. Generación de información geográfica y/o de medio ambiente municipal o de las alcaldías.  |
|   | 7. Generación de información de gestión de todas las áreas.  |
|   | 8. Generación de información de gestión de algunas áreas.  |
|   | 9. Generación de información de desempeño de todas las áreas.  |
|   | 10. Generación de información de desempeño de algunas áreas.   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Convertir la información en una visión y/o mandato.</li> </ul>   | 1. Existencia de visión en el Plan de Desarrollo municipal o de las alcaldías.   |
|   | 2. Existencia de visión en el Plan o Programa de Desarrollo Urbano u homólogo.   |
|   | 3. Existencia de visión en el Programa de Desarrollo Económico u homólogo.   |
|   | 4. Existencia de visión en el Plan o Programa en Materia Ambiental u homólogo.   |
|   | 5. Existencia de visión en el Plan o Programa de Mejora de Servicios Públicos u homólogo.  |
|   | 6. Existencia de misión en el Plan de Desarrollo municipal o de las alcaldías.   |
|   | 7. Existencia de misión en el Plan o Programa de Desarrollo Urbano u homólogo.   |
|   | 8. Existencia de misión en el Programa de Desarrollo Económico u homólogo.   |
|   | 9. Existencia de misión en el Plan o Programa en materia Ambiental u homólogo.   |
|   | 10. Existencia de misión en el Plan o Programa de Mejora de Servicios Públicos u homólogo.   |

## SUBÍNDICE DE CAPACIDADES PARA FORMULAR POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS (SCF)

| TEMÁTICA   | INDICADORES   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar y analizar diferentes opciones de solución a cada problema público.</li> <li>• Fijar objetivos.</li> <li>• Elaborar políticas sectoriales y transversales.</li> <li>• Gestionar mecanismos para establecer prioridades.</li> </ul> | 1. Existencia de un Plan de Desarrollo municipal o de las alcaldías.  |
|  | 2. Existencia de un Plan o Programa de Desarrollo Urbano u homólogo.  |
|  | 3. Existencia de un Programa de Desarrollo Económico u homólogo.  |
|  | 4. Existencia de un Plan o Programa en Materia Ambiental u homólogo.  |
|  | 5. Existencia de un Plan o Programa de Mejora de Servicios Públicos u homólogo.   |
|  | 6. Elaboración de programas estratégicos y/u operativos derivados de los temas o ejes rectores que conformaron el Plan o Programa de Desarrollo municipal o de las alcaldías. |

## SUBÍNDICE DE CAPACIDADES PARA PRESUPUESTAR, GESTIONAR E IMPLEMENTAR (SCG)

| TEMÁTICA  | INDICADORES   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular, planificar, gestionar y poner en práctica proyectos y programas, incluyendo la preparación de un presupuesto.</li> </ul> | 1. Gestión ante dependencias estatales, federales o ante alguna organización internacional, de recursos financieros para llevar a cabo obras de infraestructura o algún otro beneficio comunitario por parte de las administraciones públicas municipales o de las alcaldías. |
|   | 2. Existencia de un programa de racionalidad y austeridad del gasto en las administraciones públicas municipales o de las alcaldías.  |
|   | 3. Solicitud de algún tipo de apoyo a las autoridades competentes para atender el tema de armonización contable en la administración pública municipal o de las alcaldías.  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar recursos humanos.</li> </ul>   | 4. Existencia de un área o institución que coordina los esfuerzos de profesionalización de los servidores públicos.   |
|   | 5. Existencia de elementos para la profesionalización del personal.   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer indicadores para el monitoreo y seguimiento de los avances logrados.</li> </ul>   | 6. Existencia de organismos de contraloría o control interno en las instituciones de las administraciones públicas municipales o de las alcaldías.  |
|   | 7. Existencia de esquemas de identificación y análisis para la mejora de los procesos o procedimientos de trabajo y servicio de las áreas de las administraciones públicas municipales o de las alcaldías.  |
|   | 8. Recepción de quejas y/o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos en las oficinas de control interno u homólogas de las administraciones públicas municipales o de las alcaldías.  |
|   | 9. Existencia de mecanismos de contraloría social para el acompañamiento, vigilancia, intervención y/o similares sobre acciones y/u obras realizadas por las administraciones públicas municipales o de las alcaldías.  |
|   | 10. Aplicación de auditorías o revisiones por parte de algún órgano de control, vigilancia y/o fiscalización a las administraciones públicas municipales o de las alcaldías.  |

## SUBÍNDICE DE CAPACIDADES PARA EVALUAR (SCE)

| TEMÁTICA  | INDICADORES   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medir resultados y obtener comentarios para ajustar las políticas.</li> <li>• Codificar las lecciones aprendidas y promover el aprendizaje.</li> <li>• Garantizar la rendición de cuentas a todos los actores involucrados.</li> </ul> | 1. Existencia de un panel o mecanismo de control y seguimiento en el Plan de Desarrollo municipal o de las alcaldías.                       |
|   | 2. Existencia de un panel o mecanismo de control y seguimiento en el Plan o Programa de Desarrollo Urbano u homólogo.                       |
|   | 3. Existencia de un panel o mecanismo de control y seguimiento en el Programa de Desarrollo Económico u homólogo.                           |
|   | 4. Existencia de un panel o mecanismo de control y seguimiento en el Plan o Programa en Materia Ambiental u homólogo.                       |
|   | 5. Existencia de un panel o mecanismo de control y seguimiento en el Plan o Programa de Mejora de Servicios Públicos u homólogo.            |
|   | 6. Existencia de esquemas de evaluación a partir de estándares de calidad para la atención de trámites, servicios y/o productos al público. |
|   | 7. Existencia de un sistema de captación de quejas, sugerencias y/o reconocimientos sobre los trámites, servicios y/o productos.            |
|   | 8. Existencia de un sistema de información ejecutivo para la planeación y el seguimiento de los programas sociales.                         |
|   | 9. Existencia de evaluaciones externas de los programas sociales.   |
|   | 10. Existencia de mecanismos para medir la satisfacción/percepción de los usuarios.   |

Fuente: elaboración propia.

Cada subíndice promedia valores dicotómicos de una serie de reactivos que se encuentran en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales (CNGMD) realizado por el INEGI en todos los municipios del país (ver nota metodológica 4). El CNGMD, fuente de información base para el cálculo del ICFM, es un programa que INEGI recolecta de manera bienal desde 2009. Por medio de estos instrumentos, se elaboró el ICFM, cuyo primer cálculo se realizó con base en el CNGMD 2017, en el cual se obtuvo un panorama para 2016. En esta edición del Informe de Desarrollo Humano en el ámbito municipal, se contó con la información de los Censos de 2019 y 2021. Sin embargo, los cuestionarios y temáticas recolectadas en el cuestionario de 2021 presentaron cambios sustanciales que imposibilitaron el cálculo de los cinco subíndices del ICFM para 2020.

El documento de diseño del CNGMD 2021 señala que dichas modificaciones se realizaron “en función de las revisiones que llevaron a cabo el Comité Técnico Especializado de Información de Gobierno (CETEI-G) y la Dirección General de Estadística de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia (DGEESPJ) como parte del

proceso de maduración del instrumento y con la intención de: a) ajustarse de una mejor manera a las capacidades de suministro de datos por parte del informante; b) el ajuste de algunas variables del cuestionario de captación derivado de la actualización de diversos instrumentos regulatorios, con lo cual, el instrumento se empata con la forma en que la información se registra de manera oficial en los registros administrativos de la administración pública de los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; y c) identificar las temáticas que se encuentran vigentes en los procesos de discusión y análisis para el diseño de políticas públicas.” (INEGI, 2022; 3)<sup>52</sup>.

Si bien es deseable la homologación de la información respecto de los instrumentos regulatorios que rigen los registros administrativos de las administraciones públicas locales, se exhorta al INEGI a continuar generando información sobre temas tan relevantes como las acciones en términos de planeación, evaluación y generación de información estadística y geográfica, dado que ayudan a dimensionar y monitorear la generación de capacidades en el interior de los municipios. Esto es de particular importancia para la mejora continua en la contribución de las administraciones locales en la Agenda 2030, que visibiliza la imprescindibilidad de su papel en la consecución de sus objetivos.

Además de lo antes expuesto sobre las carencias de información en 2020, derivadas de los cambios llevados a cabo en el instrumento, vale la pena evidenciar algunas limitaciones del ICFM en relación con la eficacia para medir las capacidades funcionales de los gobiernos municipales. Por un lado, la medición de cada capacidad funcional utiliza indicadores aproximados, no necesariamente los ideales para establecer una caracterización óptima de cada dimensión; sin embargo, son los que recolecta el CNGMD. Por otro lado, el instrumento de recolección obtiene las respuestas mediante cuestionarios que las y los propios funcionarios públicos llenan. Esto conlleva al menos dos tipos de sesgos: el primero se relaciona con incentivos para que las y los funcionarios reporten de manera sesgada las respuestas a las preguntas, ya sea de forma positiva o negativa, dependiendo de si consideran que pueden ser penalizados o compensados en función del contenido de estas; el segundo sesgo se relaciona con la racionalidad limitada de las y los funcionarios. Es posible que no recuerden con precisión las respuestas a las preguntas del cuestionario, o bien que no tengan conocimiento de todos los aspectos que incluye. En ese sentido, las respuestas de las y los funcionarios no son verificadas documentalmente para respaldar su veracidad.

Desde hace varias décadas, existen diferentes aproximaciones para medir las capacidades institucionales en el ámbito municipal en México<sup>53</sup>, y todas ellas tienen

---

<sup>52</sup> Para más información, consultar: <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/600> [última fecha de consulta: 27/07/22].

<sup>53</sup> Algunos ejemplos de ellos son: el Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Guía Consultiva de Desempeño municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) o la Medición Multidimensional de las Capacidades Institucionales que Fomenten la Capacidad

limitaciones tanto en la disponibilidad de información como en la manera de medir un fenómeno tan complejo. A pesar de ello, la información del ICFM describe, de manera comprensiva y periódica, elementos de gran utilidad para diagnosticar el grado de capacidad de los municipios, sus avances y las capacidades en las que, en promedio, los municipios mexicanos se encuentran más avanzados, y los que presentan las áreas de oportunidad más grandes. Con dicho cálculo, es posible, además, dimensionar las diferencias en capacidades de las más de 2,400 administraciones municipales.

A continuación, se presentan los principales resultados del ICFM 2018 y su comparación con el periodo inmediato anterior (2016).

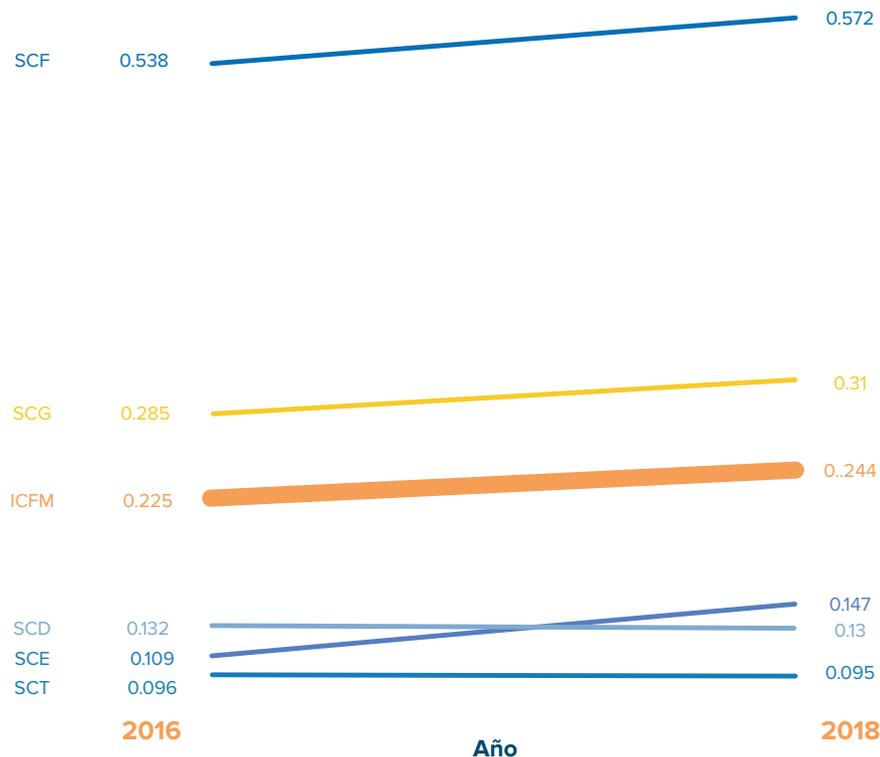
### 4.3 Principales resultados del ICFM: el fortalecimiento de las capacidades funcionales

Entre los principales resultados, destaca que, en promedio, el ICFM de los municipios mexicanos presentó un pequeño avance entre 2016 y 2018; se pasó de 0.225 a 0.244 (ver gráfica 4.4). En general, los subíndices presentan un bajo desempeño y, en su mayoría, se encuentran debajo del comportamiento del ICFM. Destacan los casos del Subíndice de Capacidades para Formular Políticas (**SCF**), que se posiciona sobre la media, y es el mejor posicionado al alcanzar un valor de 0.572, lo cual incluso representa una mejora en comparación con 2016. Caso similar es el del Subíndice de Capacidades para Presupuestar, Gestionar e Implementar (**SCG**), que se encuentra encima de la media de los subíndices, y también aumentó su valor en este periodo.

Por el contrario, el subíndice relacionado con involucrar actores relevantes (**SCI**) es el que presenta mayor rezago (0.095). En el caso de este último, es de suma importancia no perder de vista la importancia de los mecanismos de colaboración y coordinación para lograr compromisos y consensos entre diferentes actores relevantes, sobre todo en un entorno de crecientes facultades y limitados recursos presupuestales a fin de potenciar el papel de los gobiernos en la implementación de la Agenda 2030.

Adicionalmente, en este periodo, los subíndices de capacidades para involucrar actores relevantes (**SCI**) y para diagnosticar (**SCD**) se mantuvieron prácticamente igual en el promedio nacional, mientras que el resto presentó avances en este periodo.

**Gráfica 4.4 Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus subíndices, promedio simple de los municipios en México 2016-2018**



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los subíndices que presentaron avances, los esfuerzos en materia de planeación en los municipios se han reflejado en las capacidades para formular políticas y estrategias. Se notaron avances importantes en la existencia de planes y programas de desarrollo, así como en programas estratégicos y/u operativos derivados de estos. El subíndice para presupuestar, gestionar e implementar (SCG) presentó avances en sus tres temáticas relativas a la gestión presupuestal, los elementos para la profesionalización de los recursos humanos y los elementos de monitoreo y control interno. Esto último también se ha reflejado en aumentos generalizados en el subíndice para evaluar, que muestra avances en la existencia de mecanismos de control y rendición de cuentas.

Los dos valores con promedios mayores son los que miden las capacidades para formular políticas públicas (0.572), y los que miden capacidad de presupuestar, gestionar e implementar (0.310). Desde las reformas a la constitución de 1983, los municipios habrían logrado hacerse cargo de sus haciendas, especialmente en su capacidad de presupuestar y de gastar los recursos. Desde la publicación de la Ley de Planeación de los años 80, que instaló la acción de planificar como parte de las

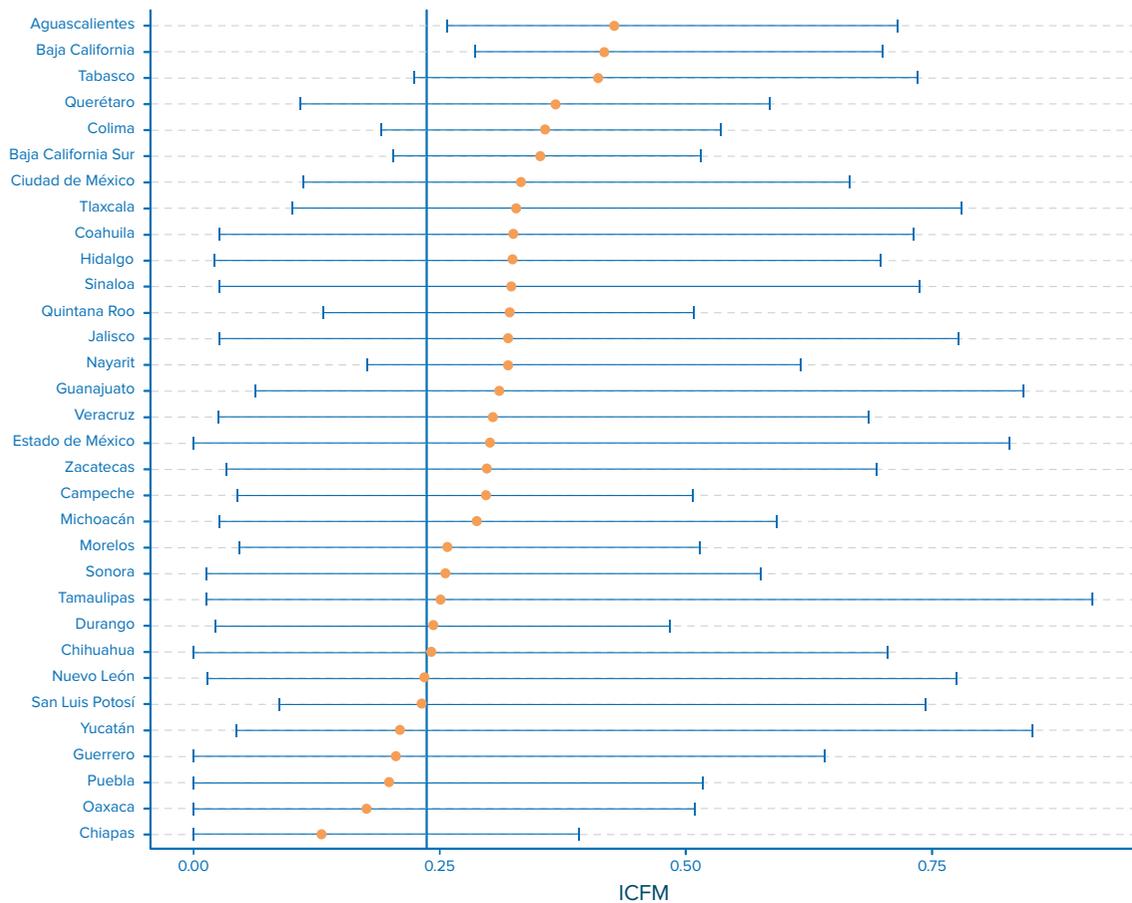
actividades irrenunciables en los tres niveles del ejecutivo, esta actividad ha venido haciéndose cada vez mejor. Hay indicios de que los municipios han tenido acceso a múltiples herramientas, por ejemplo, derivadas de la nueva gestión pública que permitió, en su momento, instalar en los procesos de planeación misiones, visiones y estrategias dentro de los planes municipales de desarrollo. Este tipo de innovaciones en materia de planeación han surgido de manera heterogénea, por lo que no extraña que el subíndice que mide la capacidad de formular políticas sea elevado.

Después de estos dos subíndices, los que siguen se encuentran bajos. Los promedios son: i) capacidad para involucrar actores (0.095), ii) capacidad para diagnosticar (0.130), iii) capacidad para evaluar (0.147). Se trata de momentos en el ciclo de políticas, donde la experiencia y tradición municipal ha sido variada. En cuanto al involucramiento de actores, es una acción que los gobiernos municipales han realizado con énfasis clientelar, y no necesariamente de manera que empate con el ciclo de las políticas. Los resultados demuestran que aún existen áreas de oportunidad relacionadas con la celebración de convenios, en especial para la colaboración horizontal entre municipios (o vertical, cuando hay diferencias de partido político en el poder), y las asociaciones público-privadas aún no se encuentran aprovechadas al máximo en los ámbitos locales.

Diagnosticar ha sido también una labor relativamente nueva. Esta tarea implica que el gobierno municipal ponga énfasis en estudios y métodos diversos con el propósito de recolectar, sistematizar y analizar información que pueda servir para aumentar la focalización y el potencial de impacto de sus políticas. Dicha labor no parece estar aún consolidada, aunque sin duda habrá municipios que hayan mejorado. Finalmente, realizar evaluaciones es una labor en la que aún queda espacio para la consolidación en el marco de actividades de los municipios.

En términos estatales, la gráfica 4.5 presenta algunos primeros indicios de un tema que ha sido recurrente en los diferentes análisis que se han hecho sobre las capacidades municipales —desde el punto de vista del desarrollo humano y desde otros puntos de vista—, que es el relacionado con la gran heterogeneidad de capacidades entre los municipios en México. La gráfica muestra, además del ICFM promedio de los municipios por cada una de las entidades federativas, los valores máximos y mínimos. La diversidad en los niveles del ICFM demuestra el trabajo que hay aún por hacer al interior de los estados, pero muestra también que en cada uno de los estados existen capacidades funcionales, por lo que hay oportunidades importantes para aprovechar esos casos mediante una lógica colaborativa, así como con el intercambio de experiencias y de casos de éxito.

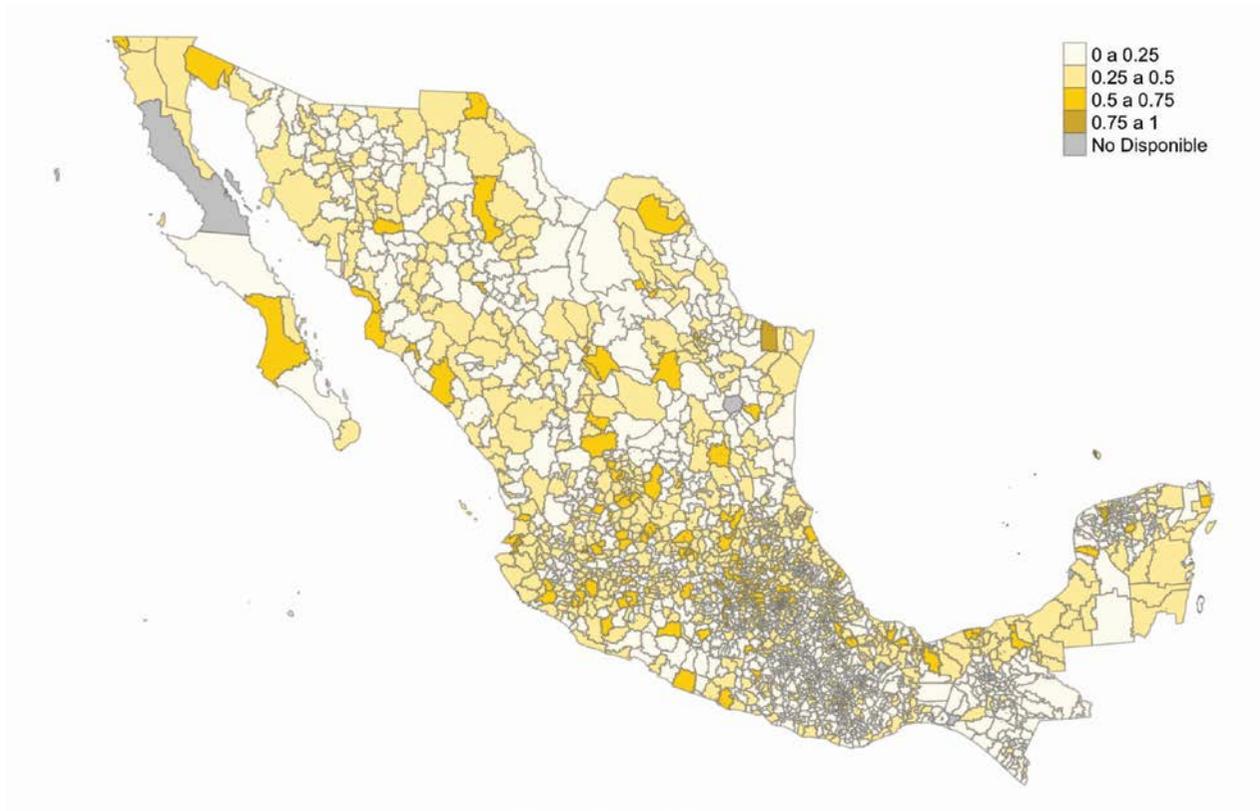
**Gráfica 4.5 Índice de Capacidades Funcionales Municipales por entidad federativa 2018, promedio, máximos y mínimos**



Fuente: elaboración propia. Nota: Los puntos medios corresponden al promedio simple del ICFM de los municipios de cada estado. La línea vertical corresponde al promedio nacional.

Los resultados de las capacidades funcionales municipales, en términos geográficos, se presentan en el mapa 4.1, donde se muestra la mayoría de los municipios con áreas de oportunidad importantes aún para acercarse al valor máximo de capacidades. Sin embargo, contrario a las representaciones cartográficas de los valores de los índices relacionados con el desarrollo humano, respecto del ICFM, el mapa presenta visualmente menor correlación entre municipios colindantes. Dicho de otra manera, existen zonas geográficas donde se concentran altos (y bajos) niveles de desarrollo, pero no necesariamente se observa esta concentración o “derrama” en la generación de capacidades.

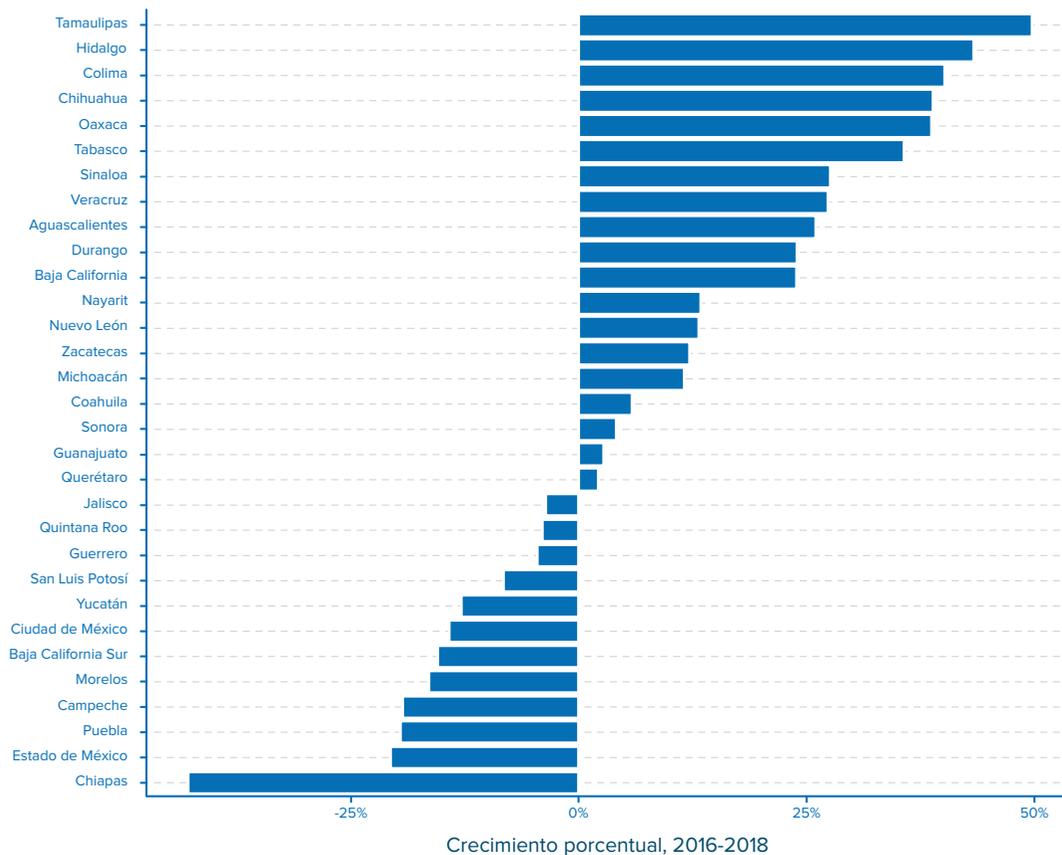
#### Mapa 4.1 Índice de Capacidades Funcionales Municipales 2018



Fuente: elaboración propia.

La heterogeneidad en los resultados del ICFM no solo se observa en términos de las capacidades actuales, sino también en los avances (aunque sean lentos) en el proceso de desarrollo de capacidades. Es de esperarse que, derivado de los cambios constantes en los contextos institucionales, políticos y organizacionales, así como de la corta duración de las administraciones municipales, los avances no siempre sean linealmente ascendentes. Entre 2016 y 2018, el crecimiento del promedio de los municipios también podría separar a los estados en aquellos que presentaron avances en general de aquellos que han retrocedido. En el primer caso, se encuentran los estados como Tamaulipas, Hidalgo, Colima, Chihuahua y Oaxaca, cuyos promedios del ICFM crecieron a una tasa mayor al 30 por ciento. El caso contrario es el de estados como Chiapas, Estado de México, Puebla y Campeche, donde, entre los dos periodos analizados, se presentaron reducciones importantes (ver gráfica 4.6).

**Gráfica 4.6 Índice de Capacidades Funcionales Municipales 2016-2018, tasa de crecimiento del ICFM promedio por entidad federativa**

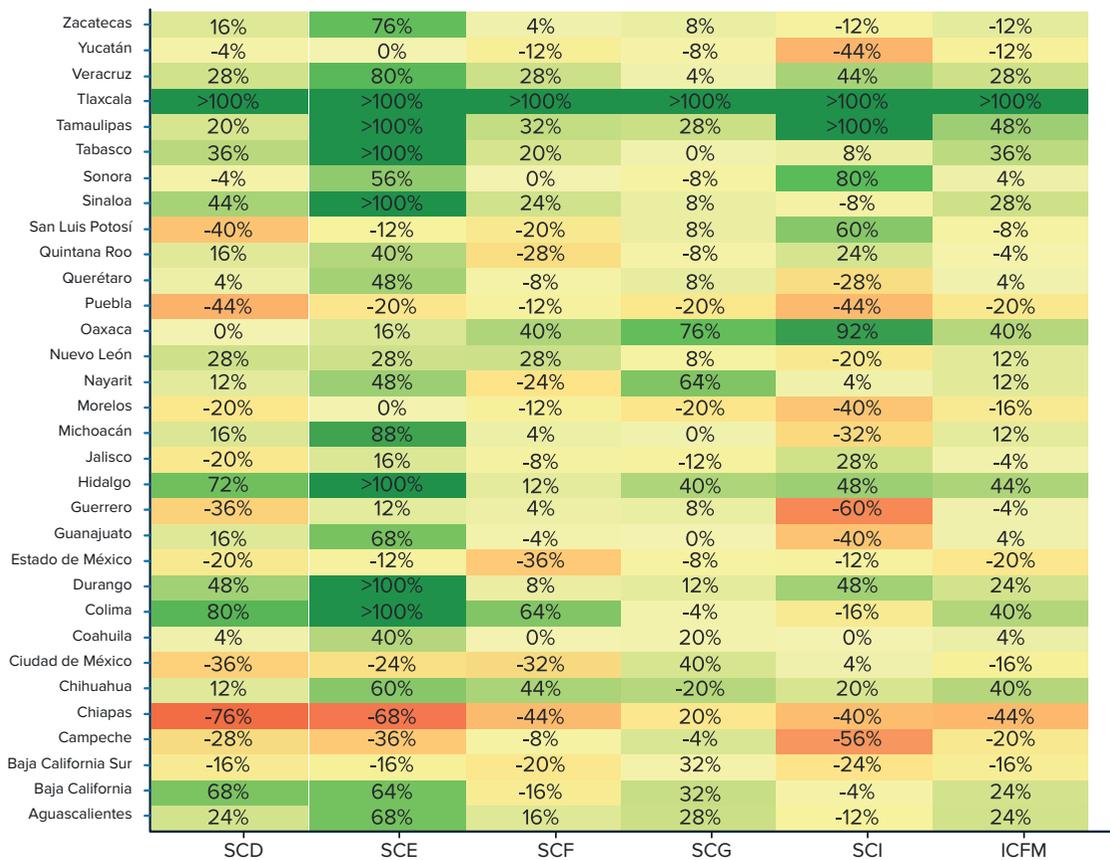


**Fuente:** elaboración propia. **Nota:** Para fines de visualización de la gráfica se excluye el estado de Tlaxcala porque tuvo un aumento de 487 por ciento, en particular, dado que el promedio en 2016 de los municipios en Tlaxcala fue de 0.06 y aumentó en 2018 a 0.167.

Un caso aparte en la medición del ICFM es el caso de los municipios en el estado de Tlaxcala, que en 2016 promediaban un ICFM cercano a cero (0.056). No se cuenta con una explicación sobre la poca disponibilidad de información en esos municipios en el CNGMD 2017, aunque posiblemente se trate de los periodos electorales estatales en Tlaxcala. En las elecciones de 2016 fue renovado el total de las administraciones municipales del estado. Los números de 2018 volvieron a tener valores más cercanos al resto del país, con 0.327. Lo anterior implica tasas de crecimiento mayores al 100 por ciento en el estado de Tlaxcala en los cinco subíndices (ver gráfica 4.7).

La gráfica 4.7 resume estos avances estatales por cada uno de los subíndices. En ella es posible observar casos de éxito en algunos estados, como el caso de las capacidades para evaluar en estados como Colima, Durango, Hidalgo, Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas. Por el contrario, se notan algunos retrocesos en las capacidades para involucrar actores en estados como Puebla, Yucatán, Guerrero, Chiapas y Campeche.

**Gráfica 4.7 Índice de Capacidades Funcionales Municipales 2016-2018, tasa de crecimiento del ICFM promedio por entidad federativa y por subíndice**

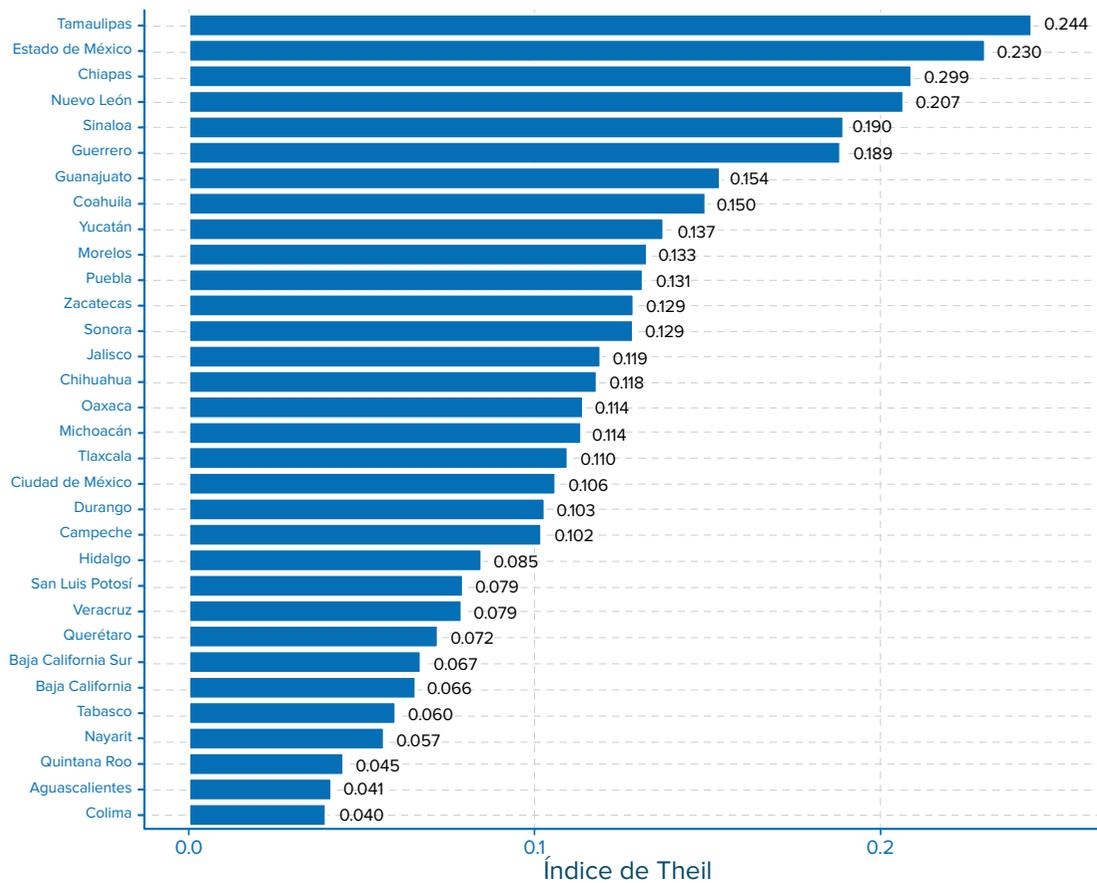


Fuente: elaboración propia. Nota: Los colores de la gráfica denotan un orden divergente; es decir, los amarillos son los valores medios de la distribución, mientras que los rojos y verdes se refieren a valores bajos y altos de la distribución, respectivamente.

#### 4.4 Capacidades desiguales: el reto que sigue presente

Como se puede observar en los resultados aquí presentados, la desigualdad en el interior de los estados también es un fenómeno observado en términos del diagnóstico de capacidades. La gráfica 4.8 presenta las dimensiones de la desigualdad en términos de capacidades medidas por el Índice de Theil. Se observan en Tamaulipas, Estado de México y Chiapas las desigualdades más marcadas en las capacidades de sus municipios, mientras que las menores disparidades en los datos se observaron en los municipios de Quintana Roo, Aguascalientes y Colima.

**Gráfica 4.8 Desigualdad en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales 2018, índice de desigualdad de Theil**



Fuente: elaboración propia.

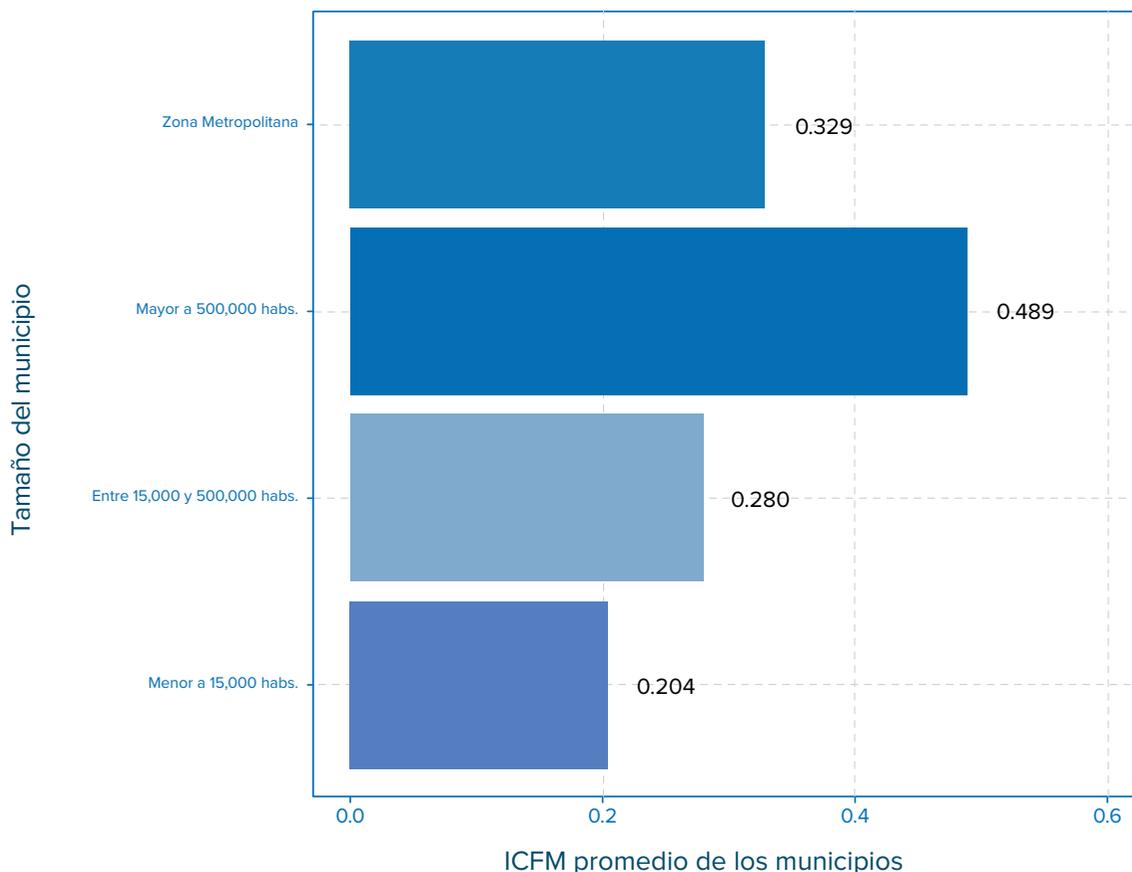
Las diferencias en capacidades se encuentran documentadas desde hace ya décadas (Cabrero, 2004). Los análisis de capacidades de los municipios en México han mostrado la alta heterogeneidad y diversidad tanto en el ámbito municipal como estatal. Dichas diferencias, según Cabrero, van a permitir políticas de descentralización diferenciada respecto de su ritmo de implementación y de los instrumentos para su promoción.

Las desigualdades sugieren condiciones muy diferentes que tiene cada gobierno municipal para impulsar el desarrollo humano. Mientras que para algunos municipios sus capacidades son suficientes para el ejercicio de sus facultades y para potenciar los esfuerzos federales y estatales en el cumplimiento de los ODS, para otros, las ampliaciones en las facultades únicamente representan un obstáculo más asociado a expectativas poco realistas.

Se pueden observar estas diferencias en relación con el tamaño de los municipios en aquellos menos poblados; es decir, en los que poseen una población de menos de 15,000 habitantes y tienen un ICFM promedio de 0.204; en cambio, en aquellos

entre 15,000 y 500,000 habitantes, es de 0.280. Entre los 52 municipios con más de 500,000 habitantes, se promedian valores de ICFM de casi el doble (ver gráfica 4.9).

**Gráfica 4.9 Índice de Capacidades Funcionales Municipales de acuerdo con el tamaño del municipio, 2018**



Fuente: elaboración propia.

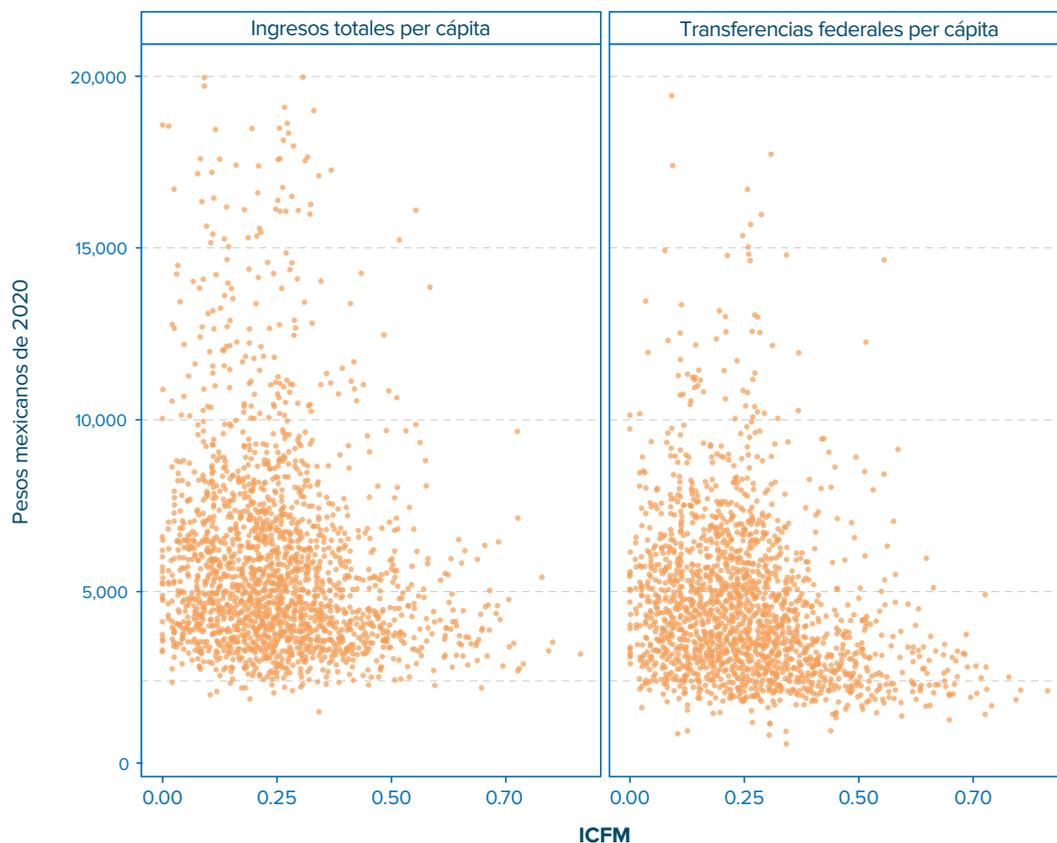
Este hallazgo sugiere que existe cierta heterogeneidad entre municipios. Hay muy pocos municipios que han podido generar capacidades en la parte alta de la distribución, y dicha situación necesita ser considerada con mayor énfasis tanto en estudios subsecuentes como en las implicaciones de política dirigidas a mejorar los impactos de los gobiernos en las Agendas 2030.

En el caso particular de las zonas metropolitanas, la vida de las personas que habitan en un municipio está afectada, en mayor medida que el resto, por las acciones y decisiones que tomen los gobiernos municipales. Con frecuencia, sin tener conocimiento pleno de lo que haga cada uno de estos gobiernos, su calidad de vida se ve afectada. De ahí la importancia de las figuras que permiten la cooperación y

coordinación intermunicipal, pues en ellas se juega buena parte de la experiencia de las personas y de las comunidades

Como se menciona con anterioridad, una de las fortalezas del ICFM es que se miden capacidades no relacionadas directamente con su capacidad financiera. Sobre este tema, la gráfica 4.10 muestra que no existe una relación directa entre el ICFM y los ingresos municipales per cápita medidos por medio de sus ingresos totales o por medio de las transferencias que reciben de la Federación mediante los Fondos Participables y los Fondos del Ramo General 33. En otras palabras, no hay indicios de que las capacidades únicamente se construyen con la disponibilidad presupuestal, sino que influyen otros factores.

**Gráfica 4.10 Índice de Capacidades Funcionales Municipales de acuerdo con los ingresos de los municipios, 2020**

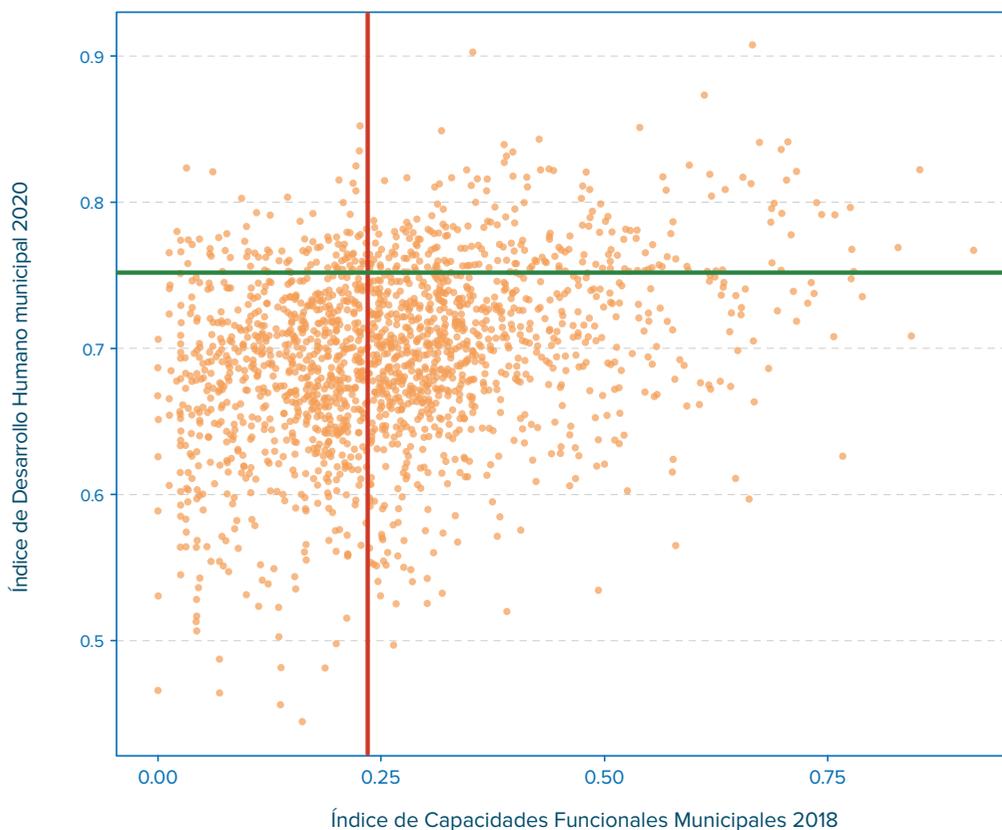


Fuente: Elaboración propia con base en las Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (INEGI, 2021). Nota: el total de transferencias corresponde a la suma de los dos tipos de transferencias. Las aportaciones contienen los rubros del Ramo General 33 dirigidos a los municipios (Fondo para la Infraestructura Social Municipal y Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios), mientras que las participaciones contienen los Fondos Participables. La fuente excluye los datos para las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Una de las más grandes metas al hablar de las capacidades municipales en relación con el IDH es encontrar la manera en que el fortalecimiento de capacidades ha incidido en avances (o en retrocesos) en materia de desarrollo humano. Esto es relevante porque la premisa de fondo consiste en mejorar el desarrollo humano a partir de la acción del gobierno local que, a su vez, logra ejercer sus acciones supeditado a las capacidades funcionales preexistentes.

Teóricamente, la relación es bidireccional, ya que, por definición, el ICFM describe capacidades que pueden influir en generar mayor desarrollo, mientras que las capacidades suelen estar más avanzadas en los municipios con mayor nivel de desarrollo. Esto último, debido a que el proceso de desarrollo genera la disponibilidad de individuos con mayores libertades y capacidades para el desarrollo, en particular en áreas como las educativas y laborales, que se podrían traducir en un funcionariado público más profesionalizado e, idealmente, en mecanismos para rendir cuentas.

**Gráfica 4.11 Valores de los Índices de Desarrollo Humano Municipal 2020 y de Capacidades Funcionales Municipales 2018**



**Fuente:** elaboración propia. **Nota:** Se excluyen los valores de los municipios de Oaxaca, ya que no se tiene el mismo nivel de desagregación en ambos datos (ICFM e IDH). Las líneas rojas y verdes indican los promedios nacionales del ICFM e IDH, respectivamente.

La gráfica 4.11 muestra una relación positiva entre los valores del ICFM con los más recientes cálculos de IDH. Sin embargo, existe una heterogeneidad que también afecta la manera en que las variables de interés se relacionan entre sí. En particular, en los niveles más bajos de desarrollo coinciden bajos valores de capacidades funcionales. No obstante, en los niveles más altos de capacidades, se observa multiplicidad de casos en los que la generación de capacidades no ha logrado incidir en los niveles de desarrollo. Si bien muchas de las políticas que inciden directamente en los indicadores por medio de los cuales se miden los avances en materia educativa y de salud, principalmente, son gestionadas en los ámbitos federal y estatal, la premisa de la que parte el concepto de capacidades funcionales es que, desde lo local, existen maneras de incidir directa o indirectamente en ellas.

En otras palabras, es importante considerar la manera en que las capacidades funcionales de los municipios y su capacidad de incidencia en la Agenda 2030 puede ser distinta, dependiendo del tipo de municipio que se esté observando. De ahí la importancia de dividir y profundizar en el análisis tomando en cuenta estas diferencias. A continuación, se muestra una manera de clasificar los municipios respecto de sus avances en términos de desarrollo.

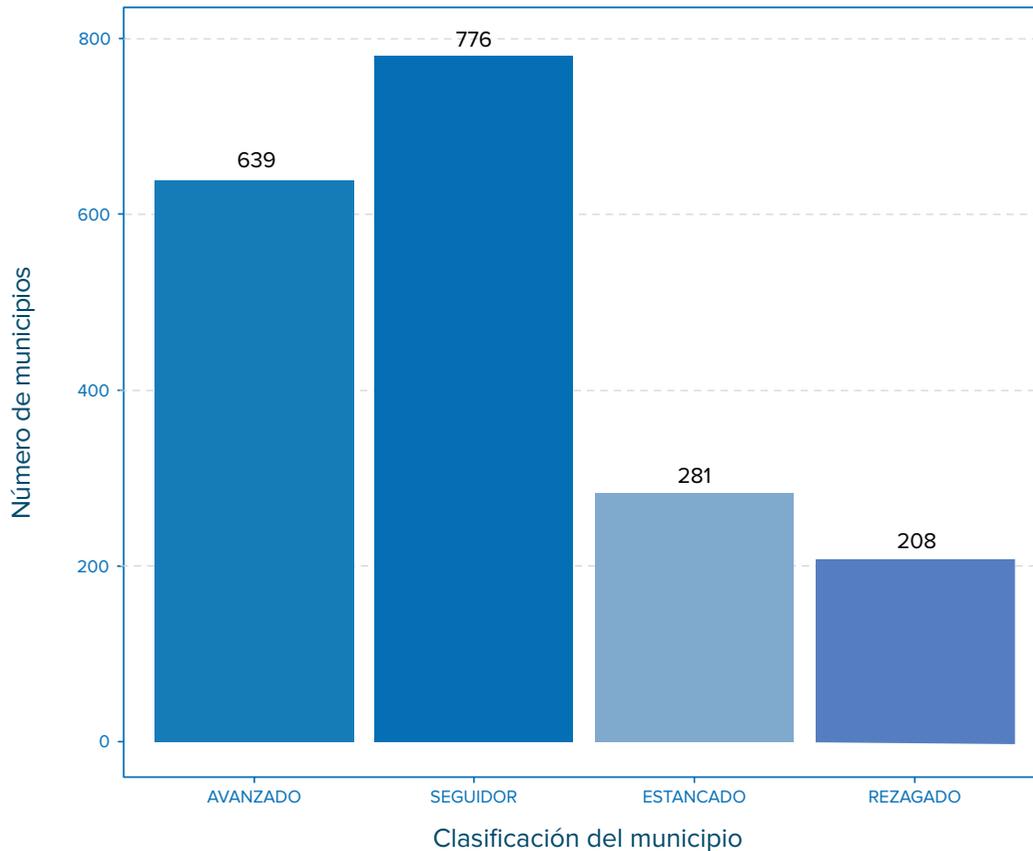
**Cuadro 4.2 Clasificación de los municipios de acuerdo con sus avances en desarrollo humano y el diagnóstico de sus capacidades funcionales**

| CATEGORÍA  | DESCRIPCIÓN   |
|------------|---|
| Avanzados  | IDH alto o muy alto y que lograron avanzar entre 2015 y 2020.         |
| Seguidores | IDH medio o bajo y que lograron avanzar entre 2015 y 2020.            |
| Estancados | IDH alto o muy alto y que presentaron un retroceso entre 2015 y 2020. |
| Rezagados  | IDH medio o bajo y que presentaron un retroceso entre 2015 y 2020.    |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2019).

En la gráfica 4.12, se observa que la gran mayoría de los municipios mexicanos presentó avances en desarrollo entre 2015 y 2020, principalmente en los niveles de desarrollo medio y bajo (seguidores), pero también en los niveles altos (avanzados). Únicamente 489 municipios se encuentran en las categorías de estancados y rezagados.

**Gráfica 4.12 Clasificación de los municipios de acuerdo con su nivel y avance en el IDH, 2015-2020**



**Fuente:** elaboración propia. **Nota:** Los datos para el estado de Oaxaca corresponden a los IDH de las 30 regiones calculados para 2015 y 2020.

En cuanto a las capacidades funcionales, se pueden clasificar los municipios en relación con su posición respecto del promedio de ICFM, donde los municipios con capacidades arriba del promedio se consideran “Capacidades mayores”, y por debajo del promedio, “Capacidades menores” (ver cuadro 4.3). Se observa una clasificación relativamente homogénea en cuanto al tamaño de cada grupo. El de municipios seguidores con capacidades menores es el grupo más grande.

**Cuadro 4.3 Número de municipios de acuerdo con sus avances en desarrollo humano (2020) y el diagnóstico de sus capacidades funcionales (2018)**

| CLASIFICACIÓN RESPECTO DE |                             | NÚMERO DE MUNICIPIOS | ALGUNAS PRIORIDADES GENERALES PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES   |
|---------------------------|-----------------------------|----------------------|---|
| EL AVANCE EN EL IDH       | LAS CAPACIDADES FUNCIONALES |                      |   |
| Avanzados                 | Capacidades mayores         | 384                  | Por medio de la incidencia de las capacidades desarrolladas en los ODS, estos municipios deben procurar fortalecer los elementos más rezagados de la Agenda 2030 en sus comunidades; por ejemplo, a través del fortalecimiento de procesos participativos que aseguren la inclusión de todas las visiones para el desarrollo. |
|                           | Capacidades menores         | 252                  | Identificar las capacidades más rezagadas para fortalecerlas.   |
| Seguidores                | Capacidades mayores         | 345                  | Se trata de municipios en transición a un desarrollo más alto, el cual puede ser potenciado por el uso de sus capacidades.  |
|                           | Capacidades menores         | 408                  | Se trata de municipios en transición a un desarrollo más alto, cuya transición es retrasada por la falta de aprovechamiento de capacidades.   |
| Estancados                | Capacidades mayores         | 202                  | Fortalecer el vínculo entre las capacidades, por ejemplo, para identificar si la capacidad de diagnosticar es bien traducida en la formulación de políticas públicas eficaces y eficientes.   |
|                           | Capacidades menores         | 75                   | Deben aprender de otros casos de éxito que han logrado incrementar las capacidades ante amenazas como factores externos o contextuales; por ejemplo, municipios que lograron reformas presupuestales como resultado de una disminución de atribuciones.   |
| Rezagados                 | Capacidades mayores         | 96                   | Continuar fortaleciendo sus capacidades con miras a invertir una mayor cantidad de recursos en formular políticas que tengan incidencia directa con los objetivos de la Agenda 2030.  |
|                           | Capacidades menores         | 108                  | Enfocar el desarrollo de capacidades en aquellas en que se tiene una incidencia directa en los ODS.   |

Fuente: elaboración propia. Nota: se excluyen los valores de los municipios de Oaxaca, ya que no se tiene el mismo nivel de desagregación en ambos datos (ICFM e IDH). Los colores en la columna de 'Número de municipios' representa la intensidad del valor para identificar qué grupos son más grandes.

Aunado a los factores contextuales que influyen en las dinámicas de fortalecimiento de capacidades en un municipio, se suman cambios o circunstancias naturales y completamente independientes a las capacidades funcionales de los municipios pero que afectan la frontera de posibilidades de los gobiernos locales. Estos impactos afectan de diversas formas en el ciclo de políticas públicas y, por tanto, pueden llegar a ampliar la magnitud de otros factores previamente señalados. Por ejemplo, la pandemia de la COVID-19, en el caso de México, afectó las relaciones intergubernamentales cuando entidades supralocales al gobierno local decidieron reasignar recursos que normalmente transitan hacia los municipios en forma de transferencias. Al haber escasez de este tipo de recursos hacia los municipios, estos debieron ajustar sus prioridades y presupuestos hacia ámbitos de la salud, desarrollo económico u otras problemáticas, pues en sus agendas locales estos temas se volvieron urgentes.

Con la configuración actual de los gobiernos municipales, su capacidad de contribuir con los ODS tiene, por lo menos, dos conjuntos de factores cuyas ponderaciones todavía están por ser identificadas. Hay un conjunto asociado a las capacidades del gobierno municipal y otro conjunto asociado al contexto institucional que rodea la gobernanza del municipio.

Con esto, se busca evidenciar que cualquier política o reforma al sistema del federalismo mexicano que tome como supuesto la homogeneidad de los municipios en México serán poco efectivas.





## CAPÍTULO 5

# LOS RETOS MUNICIPALES PARA IMPULSAR EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE DESDE LO LOCAL

El análisis realizado en las secciones previas del Informe evidenció, por una parte, la necesidad de estudiar con mayor grado de detalle los retos particulares que encuentran los municipios, tanto para construir y mantener sus capacidades, como para contribuir directamente al desarrollo humano sostenible de sus territorios; por otra, evidenció la necesidad de analizar a los municipios desde sus diferencias en términos de capacidades, avances, retos y características propias de sus administraciones municipales.

A partir de lo anterior, se construyó una estrategia de investigación para conocer los contextos y retos que enfrentan las administraciones locales, a fin de construir capacidades e impulsar el desarrollo, pero, sobre todo, para conocer experiencias y soluciones que les han permitido incidir de alguna manera, pese a los retos identificados. El presente análisis parte de la premisa de que todos los municipios, como cualquier otra institución, enfrentan adversidades o dificultades propias y compartidas, pero además que todos ellos, sin importar el nivel de sus capacidades, realizan estrategias y cuentan con experiencias propias de retos enfrentados y convertidos en oportunidades.

Con base en tal propósito, se desarrolló e implementó una estrategia metodológica (ver nota metodológica 5) en la que se clasifica a los municipios de acuerdo con elementos de interés que nos ayudan a estudiarlos desde sus diferencias y su diversidad. De este

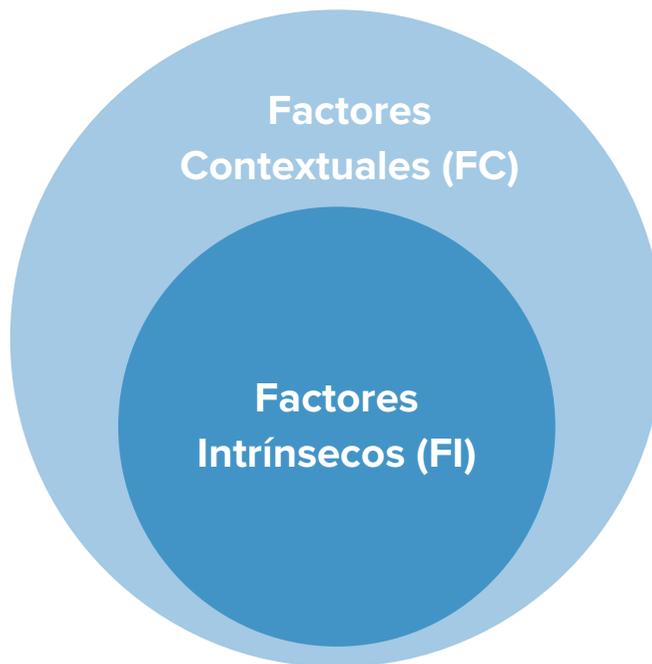
modo, fue posible seleccionar una serie de casos en cuyas experiencias puntuales (en términos de política pública) reflejan la manera en que las capacidades influyen en la consecución de avances en la Agenda 2030 y mejoran las condiciones de desarrollo humano en el ámbito municipal.

En sintonía con lo anterior, en el presente capítulo se describen los ejercicios y análisis que permitieron identificar retos y compartir experiencias que pudieran servir para enfrentarlos desde el ámbito local. En la primera parte, se describen los elementos teóricos y metodológicos del análisis, incluida la descripción de los factores que afectan la capacidad de los municipios para incidir en el desarrollo, y que vale la pena analizar. En una segunda sección, se presentan los casos estudiados con una descripción de los factores contextuales e institucionales que enfrentan. Posteriormente, se describen los hallazgos de manera general. Por último, se presentan algunas recomendaciones orientadas a la construcción, el desarrollo y el fortalecimiento de capacidades para promover el desarrollo humano y sostenible desde el ámbito municipal.

## **5.1 Factores que afectan la capacidad de los municipios para contribuir con el desarrollo: factores intrínsecos y factores contextuales**

Con la configuración actual de los gobiernos municipales, su capacidad de contribuir al desarrollo humano sostenible tiene por lo menos dos conjuntos de factores: un conjunto asociado a las capacidades del gobierno municipal y otro conjunto asociado al contexto institucional que rodea la gobernanza del municipio. La investigación y conocimiento de estos factores busca “ubicar al gobierno local imbuido en un contexto político e institucional que influye en su quehacer y que, por lo tanto, las agendas de estos gobiernos se explican observando, además de los factores locales [en este caso, sus capacidades funcionales] los que provienen de entidades supralocales [aunque no se limita en eso]” (Meza, 2015: 186). La figura 5.1 esquematiza dichos factores, en los que existen elementos para caracterizar a uno como subconjunto del otro. En otras palabras, los factores intrínsecos son la parte de los factores contextuales sobre los que las instituciones municipales tienen una incidencia más directa por medio de los factores que ellas mismas han podido moldear. Por ello, para los fines del presente informe, los factores intrínsecos se relacionan con las capacidades funcionales de los municipios medidos por medio de los subíndices del ICFM.

**Figura 5.1 Factores que afectan la posibilidad del gobierno municipal de incidir en el desarrollo humano sostenible**



Fuente: elaboración propia.

### **5.1.1 Factores intrínsecos (FI)**

Con objeto de analizar el conjunto de estos valores intrínsecos, se utilizan las definiciones de capacidades funcionales municipales que recoge el ICFM. Dichas capacidades, como lo describe el capítulo anterior, permiten dar seguimiento al desempeño de los gobiernos locales en todo el ciclo de políticas públicas. Esto es:

1. Involucrar actores relevantes
2. Diagnosticar
3. Formular políticas y estrategias
4. Presupuestar, gestionar e implementar
5. Evaluar

La premisa detrás de este índice es que, en la medida en que los gobiernos locales mejoran en sus puntuaciones dentro del ICFM, se desarrollan mejores capacidades para elaborar acciones, programas y/o políticas que afecten de manera positiva los ODS y, paulatinamente, se espera un impacto positivo en el desarrollo humano de las comunidades. Estos factores han sido discutidos en el capítulo anterior.

### 5.1.2 Factores contextuales (FC)

El segundo conjunto de factores se asocia con el contexto que rodea la gobernanza del municipio. En principio, este conjunto puede ser muy amplio; sin embargo, para efectos de la caracterización aquí propuesta, este conjunto se precisa en las instituciones formales e informales que dibujan la frontera de posibilidades que el gobierno local puede hacer y que pueden o no estar asociadas a sus capacidades funcionales intrínsecas. La investigación se centró en seis factores contextuales descritos a continuación, en conjunto con algunos casos que ayudan a ejemplificar el tipo de cambios a los que se refiere cada uno.

#### *Factor contextual 1: Cambios en la normatividad que dirige el quehacer del municipio*

Directamente, se trata de aquellas modificaciones al marco normativo que afectan las agendas de los gobiernos municipales y que derivan de acciones desde el poder legislativo en los ámbitos estatal o federal. Por ejemplo, recientemente las capacidades para ejercer la función de seguridad pública en los municipios, y que se inscriben como parte de las atribuciones del gobierno municipal junto con otras órdenes de gobierno, se han visto afectadas por reformas a la Ley General del Sistema de Seguridad Pública (LGSSP) en México (Diario Oficial de la Federación, 2009). Este sistema ha sido reforzado al incorporar cuerpos castrenses para garantizar la seguridad pública en el país, dejando en segundo término a las capacidades municipales para ejercer dicha actividad. Aunque no hubo una modificación directa en el marco municipal de acción, el cambio normativo en el marco de las funciones y atribuciones en otros órdenes de gobierno podría afectar el contexto de capacidades municipales en la materia, y podría dejar pendiente uno de los pilares más importantes para la seguridad pública, que es contar con elementos policiales locales capacitados y equipados para realizar sus tareas correspondientes (Benítez Manaut, *et al.*, 2021; Campos, 2021).

Otra manera de influir, normativamente, en el quehacer municipal, se relaciona con los planes municipales de desarrollo. Los gobiernos municipales en todo el país, de acuerdo con la Ley General de Planeación, tienen como mandato realizar un plan de los objetivos, estrategias y acciones que pretenden realizar durante la administración. En algunos estados de la República, los municipios, por ley, deben alinear los objetivos de sus planes con otros marcos de planificación; entre ellos, el Plan Estatal de Desarrollo (PED), el Plan Nacional de Desarrollo (PND) e incluso con los objetivos de la Agenda 2030, ampliando con ello la posibilidad de que los gobiernos de todos los órdenes del Estado Mexicano alineen sus acciones.

### *Factor contextual 2: Cambios o circunstancias en las relaciones intergubernamentales horizontales que caracterizan los procesos metropolitanos y/o de cooperación intermunicipal*

Más del 63 por ciento de la población en México vive en alguna ZM (Centro Geo, 2022). La vida de las personas en las ZM es particularmente afectada por las acciones y decisiones que tomen los gobiernos municipales colindantes. Con frecuencia, sin tener conocimiento pleno de lo que haga cada uno de estos gobiernos, su calidad de vida se ve afectada. De ahí la importancia de las figuras que permiten la cooperación y la coordinación intermunicipal, pues en ellas se juega buena parte de la experiencia de las personas y de las comunidades.

México posee un federalismo cuyas reglas no han logrado incentivar la cooperación intermunicipal. Algunos factores que no permiten lo anterior se relacionan con el carácter centralizador que desempeñan los gobiernos centrales (Meza, *et al.*, 2019). Esto es visible en la importancia de las asignaciones de las transferencias hacia los municipios, pero también en otros factores, como en el hecho de que los municipios no puedan realizar sus propias leyes. En tal caso, este orden de gobierno se encuentra, normativamente hablando, sujeto a las decisiones de los poderes legislativos estatales y del Congreso de la Unión. Dicha situación, entre otras, ha inhibido que los gobiernos municipales logren mantener acuerdos intermunicipales que, por sus costos, implican acuerdos a largo plazo. No obstante, y a pesar de ello, las acciones y sinergias para el desarrollo entre municipios que puedan establecer en materia de política pública habrían de afectar la experiencia de la ciudadanía.

### *Factor contextual 3: Cambios o circunstancias específicas en las políticas federales o estatales que exigen coordinación, concurrencia, complementariedad y/o sustitución*

El sistema federal del Estado Mexicano ha presentado diferentes caracterizaciones de las relaciones intergubernamentales en el tiempo; específicamente, las que existen entre diferentes órdenes de gobierno. Con el tiempo, México ha experimentado diferentes grados de coordinación, concurrencia y supletoriedad en el actuar de sus gobiernos. Un ejemplo histórico, entre otros, es el Sistema de Educación principalmente dirigido por el gobierno federal, aunque en 1992, con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se instaló la posibilidad de que las entidades federativas desempeñaran un papel más importante. No obstante, ante las desigualdades persistentes en la calidad educativa, un nuevo ímpetu centralizador a cargo del gobierno federal propició la recentralización de las funciones de este sistema (Malgouyres, 2014).

Uno de los aspectos que recientemente ha estresado esta relación intergubernamental se halla asociada a la respuesta que los gobiernos ofrecieron a la ciudadanía ante el embate de la pandemia de la COVID-19. Ante lo que podría ser una afectación negativa hacia los gobiernos municipales derivada de un retraimiento, o de la falta de apoyo, del gobierno federal, al mismo tiempo habría obligado a los gobiernos municipales a que se revisaran sus prioridades, y a lidiar con las limitaciones con creatividad e innovación para atender esta situación.

#### *Factor contextual 4: Cambios o circunstancias financieras y/o fiscales que afectan el proceso de presupuestación del gobierno local*

Sin duda, la pandemia ha afectado las finanzas de los gobiernos municipales, pero antes que eso, decisiones en el ámbito federal, y tendencias del entorno nacional e internacional que afectaron los ingresos petroleros, también modificaron la situación fiscal de los municipios. En términos nominales, el gasto federalizado presenta incrementos constantes desde 2010 (CEFP, 2021). Sin embargo, los gobiernos locales enfrentan de vez en cuando situaciones que causan estrés, como la caída de poco más del 3 por ciento en las participaciones en 2021 respecto del año anterior. Tal situación implicó estrés en los gobiernos municipales, pues también coincidió con las demandas adicionales derivadas de la COVID-19.

Otro ejemplo de este factor contextual tiene que ver con el acceso y con las condiciones de los municipios a opciones de financiamiento, y con el contexto normativo que circunscribe la deuda pública municipal. El hecho histórico es que los gobiernos municipales han sido dependientes de los recursos que provienen del gobierno federal a través del Sistema de Coordinación Fiscal; como se visibilizó en la sección anterior, más del 70 por ciento del presupuesto municipal proviene de transferencias, sean participaciones o aportaciones. Los eventuales casos de escasez de transferencias dirigidas hacia los gobiernos estatales y municipales han implicado que los gobiernos municipales realicen esfuerzos decididos para mejorar sus finanzas. Ello, a su vez, ha exigido mejorar las estrategias de recaudación, mejorar la eficiencia en el uso de recursos públicos, así como realizar un racionamiento más focalizado de los recursos que claramente atienda las prioridades municipales.

#### *Factor contextual 5: Cambios o circunstancias políticas y político-administrativas que afectan el quehacer del gobierno municipal*

Los gobiernos municipales no se encuentran exentos del contexto político o político-administrativo. Esto se refleja, principalmente pero no de la única manera, por la acción de los partidos políticos. Los gobiernos municipales unen filas o se desalinean de acuerdo con los partidos a cargo del gobierno estatal. La relación resulta importante en términos políticos, pues existe evidencia de que, cuando los municipios y los

estados (o la federación) pertenecen al mismo partido, se pueden identificar beneficios adicionales en términos presupuestarios o de coordinación y complementariedad, respecto de municipios que no comparten siglas políticas con sus contrapartes estatales o federales (Meza, 2015).

La posibilidad de reelección para los gobiernos locales en México es otro recurso clave para entender sus capacidades y su relación con los ODS. Hasta el año 2018, los municipios no habrían podido reelegir a sus autoridades por más de un periodo administrativo, que normalmente es de tres años. Tal situación se modificó mediante una reforma a la Constitución en 2014, que fue implementada en 2018 (Mirada Legislativa, 2014).

Entre otros factores políticos-sociales se encuentra la intervención y la presión que se ejerza en la agenda de gobierno mediante el trabajo de organizaciones de la sociedad civil. Estas organizaciones podrían formar coaliciones que incluyan al gobierno municipal o que lo presionen para llamar la atención hacia ciertos problemas, o hacia ciertas políticas públicas.

### *Factor contextual 6: Cambios o circunstancias naturales y completamente externas a las capacidades de los municipios pero que afectan la frontera de posibilidades de los gobiernos locales*

Este factor trata de choques exógenos que afectan la vida y los procesos que regularmente experimentan los gobiernos locales. Estos afectan de diversas formas el ciclo de políticas públicas y, por tanto, pueden llegar a ampliar la magnitud de otros factores previamente señalados. Por ejemplo, la pandemia de la COVID-19 que, en México, afectó las relaciones intergubernamentales cuando las entidades federativas deciden reasignar recursos que normalmente transitan hacia los municipios en forma de transferencias. Al haber escasez de este tipo de recursos hacia los municipios, estos últimos debieron ajustar sus prioridades y presupuestos hacia ámbitos de la salud, desarrollo económico u otras problemáticas, pues en sus agendas locales estos temas se volvieron urgentes.

A su vez, los choques externos podrían movilizar con mayor ahínco grupos que buscan incidir en las políticas públicas y que no habían logrado hacerlo sin la ayuda de ellos. Un ejemplo son los grupos locales que buscan mayor transparencia y rendición de cuentas frente a actos gubernamentales que durante la pandemia generaron malestar en la ciudadanía. Una implicación de eventos de tal naturaleza podría incluso mejorar la eficiencia de los recursos y con ello establecer nuevas relaciones con otras órdenes de gobierno para delimitar qué aspectos podrían los gobiernos hacer de manera complementaria con otras acciones que realicen los gobiernos estatales y federales. Un impacto externo también puede modificar el conjunto de actores relevantes a quienes deben consultarse o a quienes debe involucrarse en el proceso de políticas.

Es cierto que estos seis factores no son exhaustivos de los cambios en los entornos municipales que pueden afectar la capacidad de incidencia de los municipios en el desarrollo humano sostenible, pero nos brindan un panorama importante de dicha capacidad. Para ello, se propone conocer las experiencias municipales en cuanto a cambios contextuales en los últimos años. Por consiguiente, se realizó una clasificación de municipios a fin de obtener una muestra heterogénea respecto del nivel de capacidades y avances, que se describe a continuación.

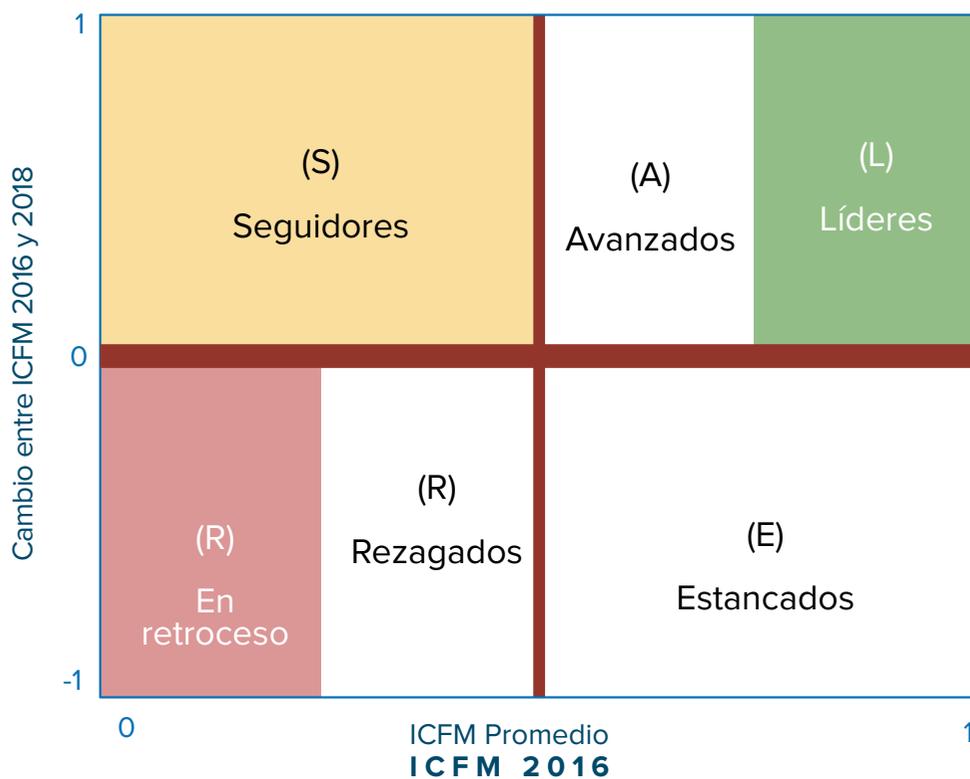
## **5.2 Propuesta de clasificación de municipios respecto de las capacidades y avances (marco metodológico para la investigación)**

Las capacidades funcionales y los factores del contexto afectan la posibilidad de que los gobiernos locales incidan en la Agenda 2030, y a su vez en el desarrollo humano. No obstante, como se ha visto en el presente Informe, la relación que aquí se quiere desentrañar debe considerar la heterogeneidad de los municipios. Para analizar casos y experiencias, se propone una clasificación que pueda identificar elementos de interés respecto del nivel de capacidades identificados en el ICFM y el nivel de avance de los municipios.

La figura 5.2 muestra la distribución que tendrían los municipios con la siguiente organización en un plano euclidiano: el eje horizontal X es la posición de los municipios en el ICFM, registrada con datos de 2016; el eje vertical Y es el avance con el tiempo de los municipios, medido como la diferencia obtenida entre el ICFM 2018 y el ICFM 2016. Las líneas rojas son, para cada eje, la media de la distribución. Estas dos líneas rojas forman cuatro cuadrantes. Cada uno identificaría las cuatro categorías base de municipios.

El cuadrante superior derecho identifica a los municipios Avanzados (A). Estos municipios son aquellos que en 2016 ya se encontraban por encima del promedio en el indicador, y cuyo avance entre el 2016 y 2018 fue superior al promedio. El cuadrante superior izquierdo corresponde a los municipios Seguidores (S). Estos casos se encontraban debajo del promedio en el ICFM de 2016, pero lograron avances encima del promedio para el ICFM de 2018. El cuadrante inferior derecho corresponde a municipios que en 2016 se encontraban encima del promedio, pero cuyos avances para 2018 fueron menores que el promedio; estos son los Estancados (E). El cuadrante inferior izquierdo son los Rezagados (Rz); se ubicaban debajo de la media en 2016 y sus avances, para 2018, son inferiores al promedio.

**Figura 5.2 Distribución de los municipios por categorías según avances en el ICFM**



Fuente: elaboración propia.

Los dos cuadrantes extremos son Líderes (L) y En Retroceso (R). Este grupo se identifica por estar a más de una desviación estándar de distancia de la media, tanto hacia arriba (L) como hacia abajo (R). Para efectos de la selección de los municipios de interés en el análisis, acotaremos la muestra de los municipios L (verde), S (amarillo) y R (rojo) a fin de obtener diferencias marcadas entre las categorías.

Un hallazgo recurrente en el presente Informe tanto por niveles de desarrollo como de capacidades municipales se refiere a sus condiciones demográficas, en particular a sus tamaños poblacionales. Para tal efecto, se dividen, además de las categorías anteriores, en cuatro clases a partir del número de habitantes y de acuerdo con su pertenencia a alguna zona metropolitana. Estas clases son las siguientes:

- Clase 1: Municipios con menos de 15,000 habitantes
- Clase 2: Municipios con habitantes entre 15,000 y 500,000
- Clase 3: Municipios con más de 500,000 habitantes
- Clase 4: Municipios en Zonas Metropolitanas; por tanto, no son excluyentes con las clases anteriores.

A partir de estos dos elementos para las clasificaciones, se pueden tener 12 clasificaciones para los municipios: uno para cada clase de la categoría de Líderes (L1, L2, L3, L4), Seguidores (S1, S2, S3, S4) y en Retroceso (R1, R2, R3, R4). Una descripción de la clasificación y la selección de casos se encuentra en la nota metodológica 5.

### 5.2.1 Caracterización de las categorías propuestas

En México, las capacidades funcionales de los municipios y su capacidad de incidencia en el desarrollo pueden ser distintas dependiendo del tipo de municipio que se observe. De ahí la importancia de dividir y profundizar en el análisis tomando en cuenta dichas diferencias. Para satisfacer esta premisa, el análisis se realizó en tres clases de municipios, de acuerdo con su población, y una cuarta clase (C4), que agrupa únicamente a los municipios pertenecientes a ZM.

El cuadro 5.1 señala que la clase más pequeña es la clase 1 (C1). Esta clase reúne a los municipios con menor población. En dicha clase se encuentra más de la mitad de los municipios, pero únicamente el 5.9 por ciento de la población vive en ellos. La siguiente clase (C2) es la de municipios con entre 15 mil y 500 mil habitantes. Estos municipios, más urbanizados, son focos de atracción poblacional y representan el 57.7 por ciento de la población mexicana. El grupo C3 se conforma de aquellos municipios con más de 500 mil habitantes. En términos proporcionales, los municipios C3 son los menos numerosos, pero albergan el 36.2 por ciento del total de la población en México. Finalmente, la clase 4 reúne a todos los municipios, independientemente de su tamaño C1, C2 o C3, que pertenecen a alguna ZM. Estos municipios representan el 16.8 por ciento del total de municipios, pero allí se reúne el 63 por ciento de la población de México.

**Cuadro 5.1 Estadística descriptiva del ICFM por clase, 2016-2018**

| CLASE | ICFM 2016 PROMEDIO | ICFM 2018 PROMEDIO | PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN LA CLASE | NÚMERO DE MUNICIPIOS |
|-------|--------------------|--------------------|--|----------------------|
| 1     | 0.178              | 0.204              | 5.93%                                  | 1,300                |
| 2     | 0.268              | 0.280              | 57.77%                                 | 1,118                |
| 3     | 0.475              | 0.489              | 36.26%                                 | 51                   |
| 4     | 0.305              | 0.329              | 63.65%                                 | 417                  |

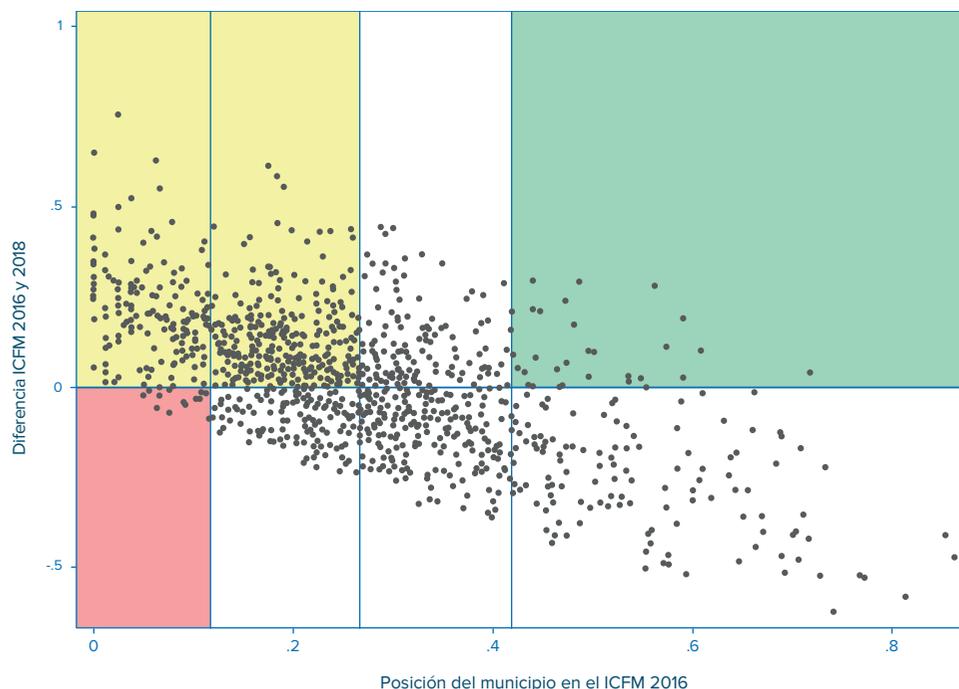
Fuente: elaboración propia.

El cuadro anterior también muestra el nivel medio que cada clase registra en el ICFM. En términos generales, se observa un crecimiento en el ICFM del último registro en

2016 al más reciente, en 2018, y un crecimiento del ICFM respecto del tamaño del municipio representado en cada clase.

Para conocer las categorías por clase, se plasmó en planos euclidianos dos variables. En este caso, las categorías relevantes son Líderes (verde), Seguidores (amarillo) y en Retroceso (rojo). La gráfica 5.1 ofrece la posición y categorías que guardan los municipios C1.

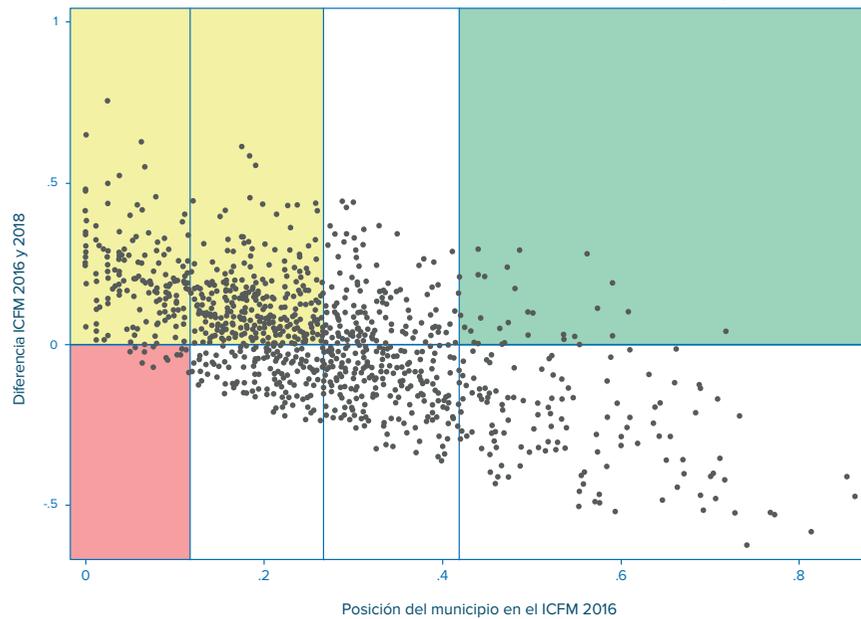
**Gráfica 5.1 Distribución de los avances en el ICFM de los municipios Clase 1, 2016-2018**



**Fuente:** elaboración propia.

Los municipios C1 en cuadrante superior (verde) son los casos en posición de Líderes (N=38). Estos ya lograron un nivel alto en el ICFM de 2016, y registraron un avance significativo entre 2016 y el ICFM de 2018. Los municipios en los cuadrantes superiores izquierdos (amarillo) se encuentran en la categoría de Seguidores (N=545). Dichos municipios reflejan un avance sobre el promedio entre el ICFM de 2016 y el de 2018. Sin embargo, en 2016 se encontraba debajo del promedio. Sus avances son importantes, aunque parten de una posición de mayor retraso respecto de sus contrapartes más avanzadas. Los municipios en el cuadrante inferior izquierdo extremo (rojo) representan la categoría En Retroceso (N=9). Son pocos los municipios de C1 en esta categoría; no obstante, son aquellos que requieren mayor atención en esta clase.

**Gráfica 5.2 Distribución de los avances en el ICFM de los municipios Clase 2, 2016-2018**

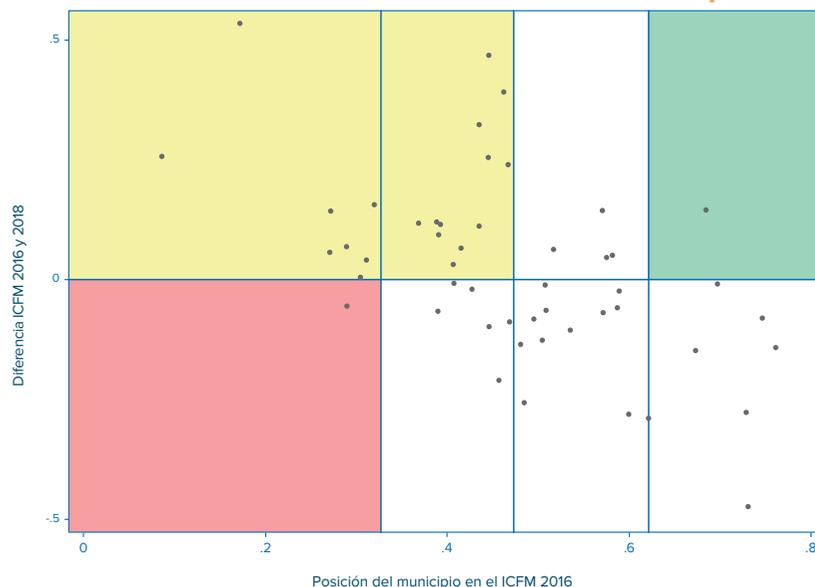


Fuente: elaboración propia.

De igual manera, los municipios de C2 se distribuyen de la siguiente forma. Los municipios L son N=35. Los S son N=445 y los R son N=16.

Los municipios C3, que conforman el grupo más pequeño, se distribuyen de la siguiente manera. Los L son N=2, los S son N= 20 y los R son N=1 (gráfica 5.2 y gráfica 5.3).

**Gráfica 5.3 Distribución de los avances en el ICFM de los municipios Clase 3, 2016-2018**



Fuente: elaboración propia.

A partir del análisis cuantitativo que permitió elaborar categorías de municipios por clase, se hizo la selección de casos para conocer con mayor detalle los vínculos y mecanismos que, se sugiere, relacionan las capacidades funcionales y los factores contextuales con la posibilidad de incidir en los ODS. Los resultados se presentan a continuación.

### 5.2.2 Casos de estudio

De acuerdo con la muestra descrita en la nota metodológica 5, y la voluntad y pronta respuesta de los municipios contactados, los casos que resultaron estudiados fueron los siguientes para cada categoría y clase:

**Cuadro 5.2 Casos de estudio seleccionados por categoría y clase, 2016-2018**

| CLASE/<br>CATEGORÍA | CLASE 1<br>15,000<br>HABITANTES<br>O MENOS | CLASE 2<br>ENTRE 15,000<br>Y 500,000<br>HABITANTES | CLASE 3<br>500,000<br>HABITANTES<br>O MÁS | CLASE 4<br>ZONAS<br>METROPOLITANAS  |
|---------------------|--|--|---|---|
| <b>Líderes</b>      | Mazamitla, Jal.                            | Jesús María, Ags.                                  | Gustavo A. Madero, CDMX.                  | Jesús María, Ags.<br>Gustavo A. Madero, CDMX.                             |
| <b>Seguidores</b>   | —  | Othon P. Blanco, Q. Roo.<br>Xalapa, Ver.           | Tecámac, EDOMEX.<br>León, Gto.            | Xalapa, Ver.<br>Tecámac, EDOMEX<br>Othon P. Blanco, Q. Roo.<br>León, Gto. |
| <b>En retroceso</b> | —  | San Martín Texmelucan, Pue.                        | Puebla, Pue.                              | Puebla, Pue.<br>San Martín Texmelucan, Pue.                               |

Fuente: elaboración propia. Nota: Los municipios en la Clase 4 se encuentran repetidos dado que esa clase no es excluyente con el resto; es decir, los municipios en ZM deben estar también en alguna de las Clases 1 a 3.

A partir de la muestra y la respuesta de los municipios para participar de las entrevistas, fueron 9 los municipios entrevistados entre el 16 de agosto y el 15 de septiembre de 2022. No obstante, el PNUD realizó invitaciones a 54 municipios que cayeron dentro de la muestra descrita en la nota metodológica 5, de los cuales se realizó la entrevista a los 9 que aceptaron la invitación en los tiempos señalados para tal propósito (ver cuadro 5.2).

Con la intención de conocer, en una o varias políticas, las acciones o programas de gobierno relacionados con los ODS y aspectos sobre su problematización, diseño, implementación y evaluación, se realizaron entrevistas individuales y grupales con el funcionariado representante de cada municipio seleccionado en la muestra. Para ello, se elaboró un cuestionario semiestructurado que abordó tres secciones: i) acciones, programas o políticas de su gobierno encaminadas a contribuir a los ODS; ii) retos que han experimentado en el marco de los esfuerzos por contribuir a los ODS, y iii) capacidades gubernamentales que se han tenido que actualizar para lograr lo anterior. A partir de las narrativas contadas, se fueron identificando las relaciones con los factores contextuales e intrínsecos y se pidió profundizar a la luz de esos factores. Las experiencias respecto de los factores contextuales e intrínsecos se presentan a continuación.

### **5.3 Estudios de caso: principales hallazgos**

Con los elementos descritos en la sección previa, se realizaron los 9 estudios de caso enlistados en el cuadro 5.2, que permitieran conocer cuáles son los vínculos y mecanismos que definen la relación entre capacidades funcionales para incidir en el desarrollo humano sostenible y los factores contextuales en que se inserta el accionar de los gobiernos municipales en relación con el ciclo de políticas públicas. En sintonía con ello, en esta sección se revisan los hallazgos de este análisis con base en las experiencias de cada caso de estudio seleccionado, identificando las capacidades desplegadas por los gobiernos municipales para atender los retos a los que se enfrentan en diferentes etapas del quehacer municipal.

#### **5.3.1 Principales hallazgos por factores intrínsecos (capacidades funcionales)**

Siguiendo con la premisa de que más y mejores capacidades funcionales permiten que los gobiernos locales tengan mayor incidencia en la promoción del desarrollo humano sostenible, resulta fundamental identificar los retos asociados con los factores intrínsecos representados en cada una de las cinco capacidades que mide el ICFM. A continuación, se describen los retos identificados en los casos de estudio seleccionados, con base en estas capacidades.

##### *Involucrar actores relevantes*

Involucrar actores relevantes en las diferentes actividades del quehacer gubernamental visibiliza, entre otras cosas, los flujos de retroalimentación entre los diferentes actores involucrados en una intervención, lo que permite fomentar su participación en el

desarrollo humano sostenible desde su esfera de interés y ámbito de influencia. Primero, es necesario identificar cuáles son los actores vinculados con las áreas de oportunidad relacionada con el desarrollo. Este análisis permite identificar diferentes perspectivas sobre una misma problemática y las alternativas posibles para su atención, por lo que involucra a los actores como aliados en la identificación y atención de problemas públicos, fortaleciendo el diseño de las intervenciones públicas.

En los casos de estudio seleccionados, las administraciones municipales establecieron vínculos con diferentes actores desde distintos ámbitos, y en todos los casos dicha relación busca atender los retos en las diferentes etapas de los procesos de diseño e implementación de políticas públicas. De tal manera, en los casos de estudio seleccionados se identificaron cuatro retos a los que enfrentaron los gobiernos locales (ver cuadro 5.3):

**Cuadro 5.3 Principales retos y capacidades funcionales desplegadas para involucrar actores relevantes en el quehacer de las administraciones municipales**

| RETOS IDENTIFICADOS   | CAPACIDADES DESPLEGADAS  |
|---|--|
| Identificar oportunamente los problemas públicos y su incidencia en los grupos de población en el ámbito local.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de los actores involucrados en una problemática pública en el ámbito local.</li> <li>• Sensibilización de la influencia ejercida por cada actor y definición de la afectación de un problema público en distintos grupos de población.</li> </ul>  |
| Propiciar innovaciones relevantes para la gestión y el diseño de acciones gubernamentales.                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de asociaciones y redes con instituciones y autoridades de un orden de gobierno superior.</li> <li>• Establecimiento de planes y rutas de intervención estratégicas, con base en el trabajo conjunto con otros actores relevantes.</li> </ul>  |
| Mejorar la eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Robustecimiento de las estrategias metodológicas para generar insumos que fortalezcan los procesos de planeación, toma de decisiones y rendición de cuentas.</li> </ul>   |
| Mejorar la confianza ciudadana en el accionar público y aumentar la colaboración con las autoridades municipales. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de acciones preventivas y correctivas para garantizar la promoción del desarrollo humano sostenible.</li> <li>• Mayor eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos.</li> <li>• Mayor transparencia y rendición de cuentas.</li> <li>• Institucionalización de los procesos participativos para atender problemas públicos.</li> </ul> |

Fuente: elaboración propia.

**Identificar oportunamente los problemas públicos y su incidencia en los grupos de población en el ámbito local.** Por ejemplo, en la Alcaldía Gustavo A. Madero, en la Ciudad de México, se establecieron vínculos con las y los líderes locales del sector comercial para identificar, en conjunto, las afectaciones generadas por las medidas de distanciamiento social implementadas a causa de la pandemia. Lo anterior permitió definir rutas estratégicas para atender dichas afectaciones mediante la colaboración con el gobierno de la Ciudad de México a través del diseño e implementación de distintos programas orientados a fortalecer la economía en el ámbito subnacional.

**Propiciar innovaciones relevantes para la gestión y el diseño de acciones gubernamentales.** Por ejemplo, el caso del municipio de Puebla, en el estado de Puebla, cuyos retos se presentaron en el proceso de diseño e implementación de estrategias de intervención pública, los cuales fueron atendidos mediante el establecimiento de vínculos con el sector académico, que permitieron robustecer las estrategias técnicas para incrementar evidencia a fin de fortalecer la planeación, la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

El municipio de Xalapa, en Veracruz, estableció vínculos colaborativos con el CONEVAL, institución de un orden de gobierno superior, con la intención de fortalecer las capacidades de planeación, seguimiento, monitoreo y evaluación de las intervenciones públicas en el ámbito municipal mediante capacitaciones dirigidas a las y los funcionarios públicos. Asimismo, en el municipio de Othón P. Blanco, en Quintana Roo, se fortalecieron las acciones de intervención pública mediante la colaboración de las y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil locales con la intención de atender problemas públicos relacionados con la corrupción, reorientando los equilibrios y contrapesos sociales y políticos, y permitiendo aumentar la transparencia; con ello, la participación del resto de los actores relevantes en el ámbito municipal.

**Mejorar la eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos.** Por ejemplo, en el municipio de Mazamitla, en Jalisco, se desarrollaron vínculos de colaboración con actores locales con los que se trabajó en conjunto para llevar a cabo tareas de mantenimiento y mejoramiento urbano. Esta acción permitió identificar problemas públicos, así como el diseño e implementación de soluciones para su atención. Además, debido a que este ejercicio colaborativo se formalizó mediante contratos en los que se especificaron las características de las obras por realizar y los objetivos esperados, esto favoreció el ejercicio de los recursos públicos, puesto que las tareas se asignaron a representantes del sector privado. Se refirió que las actividades contaron con un correcto seguimiento y evaluación por medio de la contraloría del municipio para mantenerse ajustados a lo descrito en los contratos establecidos, y como resultado se consideró que estas asociaciones lograron favorecer la calidad de las obras y se aumentó el nivel de rendición de cuentas.

**Mejorar la confianza ciudadana en el accionar público y aumentar la colaboración con las autoridades municipales.** Por ejemplo, en el municipio de San Martín Texmelucan, en Puebla, se identificaron problemas relacionados con la falta de transparencia en las acciones públicas que implican el ejercicio de recursos públicos, limitando la participación de los actores locales. Para atender esta problemática, la administración del gobierno en turno desarrolló Consejos Ciudadanos que mejoraron los niveles de participación, transparencia y rendición de cuentas.

### *Diagnosticar*

El diagnóstico es la etapa en que se definen las problemáticas que se busca atender, identificando las causas y consecuencias sociales, ambientales y económicas de su existencia, con base en un análisis riguroso para estimar su magnitud y posible evolución. El diagnóstico debe estimar la situación inicial del problema y compararla con la situación esperada que se pretende alcanzar. Asimismo, debe incluir el estudio de la interrelación del problema con otros problemas del desarrollo y la identificación de brechas de desarrollo, a partir del reconocimiento de los grupos en situación de vulnerabilidad o las zonas geográficas donde el problema se experimenta de forma agravada. En tal sentido, se identificaron tres retos a los que se enfrentaron los gobiernos municipales seleccionados como casos de interés. Se enuncian a continuación (ver cuadro 5.4).

**Identificar oportunamente los problemas que afectan a poblaciones vulnerables.** Por ejemplo, en el municipio de Jesús María, en Aguascalientes, se llevaron a cabo consultas y mesas de trabajo con diferentes sectores de su población y con los actores locales, con la intención de identificar las problemáticas públicas en el ámbito municipal. Este proceso terminó por identificar que las necesidades de las y los adultos mayores eran poco atendidas en el municipio. Tal fenómeno contribuyó a que se posicionara la atención de las necesidades de este grupo de población como un elemento sustancial en el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a promover el desarrollo desde el ámbito local.

**Priorizar las acciones del gobierno que se llevarán a cabo.** Por ejemplo, las experiencias recabadas en los estudios de interés seleccionados permitieron identificar que en el proceso de diagnóstico es posible identificar diversos problemas públicos; sin embargo, en un escenario donde los recursos públicos son limitados, los ejercicios participativos realizados permitieron identificar que, en los municipios de Tecámac, en el Estado de México, la Alcaldía Gustavo A. Madero, en la Ciudad de México, San Martín Texmelucan, en Puebla, y León, en Guanajuato, para la atención de problemas identificados, se definió una agenda programática con base en los alcances

financieros, económicos y técnicos de cada dependencia, institución y organismo público. Lo anterior permitió priorizar la atención de los problemas públicos con base en el acompañamiento de los diversos grupos de actores del desarrollo en el ámbito municipal.

**Mejorar la coherencia de las acciones de gobierno entre administraciones de gobierno municipal.** Por ejemplo, el caso del municipio de Mazamitla, en Jalisco, destaca debido que se propuso construir un Consejo de Planeación externo, conformado por actores relevantes de la comunidad, con la intención de elaborar un plan de acción que perdure al cambio de administraciones municipales y que permita dotar de continuidad y coherencia a las acciones encaminadas a promover el desarrollo del municipio, más allá de los cambios de gobierno.

#### Cuadro 5.4 Principales retos y capacidades funcionales desplegadas para diagnosticar

| RETO  | CAPACIDADES DESPLEGADAS   |
|---|---|
| Identificar oportunamente los problemas que afectan a poblaciones vulnerables.                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtención de datos e información desagregada para identificar necesidades apremiantes en grupos tradicionalmente vulnerables.</li> <li>• Medición de la intensidad de las problemáticas identificadas en los grupos de población y en los contextos territoriales específicos.</li> <li>• Identificación de la naturaleza, las causas e implicaciones de los problemas públicos.</li> <li>• Identificación de brechas del desarrollo.</li> </ul> |
| Priorizar las acciones del gobierno.  |   |
| Mejorar la coherencia de las acciones de gobierno entre administraciones de gobierno municipal. |   |

Fuente: elaboración propia.

#### Formular políticas y estrategias

La formulación de políticas es la fase en que se delinea la ruta de acción para enfrentar el problema público que se pretende resolver. La estructura para la formulación de políticas y estrategias de intervención para el desarrollo debe construirse a partir del objetivo de la intervención y sus mecanismos, estrategias y líneas de acción para resolver un problema público. Además, debe identificar complementariedades, coincidencias, duplicidades o contraposiciones con otras intervenciones públicas, así como la normatividad aplicable a la que se ajusta, definiendo un programa de trabajo para medir los avances, los recursos financieros y técnicos destinados a cada etapa, y los esquemas para su monitoreo y evaluación.

En el interior de las administraciones públicas, las áreas que trabajan en esta etapa del ciclo de políticas públicas están encargadas de la planeación, y mediante ellas, el municipio ha logrado organizar y sistematizar el quehacer gubernamental. A pesar de ello, en los casos de interés seleccionados, se identificaron dos retos puntuales que se describen a continuación (ver cuadro 5.5).

### **Robustecer la construcción de políticas, programas y acciones desde el gobierno.**

Por ejemplo, las unidades de planeación de los gobiernos municipales en Xalapa, en Veracruz, Jesús María, en Aguascalientes y Puebla, en Puebla, brindaron capacitación y acompañamiento a otras unidades implementadoras para el fortalecimiento de políticas con la Metodología de Marco Lógico (MML) y su vinculación con el Presupuesto con base en Resultados (PbR). Destaca el caso puntual del municipio de Jesús María, en Aguascalientes, donde, mediante un cambio de enfoque, la programación del ejercicio de recursos públicos priorizó los impactos del programa y no en el número de personas atendidas, lo que fortaleció el diseño de estrategias de intervención pública para aumentar su incidencia.

### **Incrementar la viabilidad en la implementación de políticas a partir de su diseño.**

Por ejemplo, en el municipio de Puebla, en el estado de Puebla, el diseño de sus intervenciones públicas se fortaleció mediante el Instituto de Planeación, al dotarlo de más facultades y autonomía para fijar los objetivos de las intervenciones realizadas para identificar y atender a los grupos de población vulnerables. Además, el Instituto cuenta con personal profesionalizado que ha perdurado a pesar de los cambios de gobierno, situación que ha permitido el fortalecimiento de las capacidades técnicas en el Instituto.

**Cuadro 5.5 Principales retos y capacidades funcionales desplegadas para formular políticas y estrategias**

| RETO   | CAPACIDADES DESPLEGADAS  |
|--|--|
| Robustecer la construcción de políticas, programas y acciones del gobierno.        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de objetivos que buscan lograrse por medio de la formulación de políticas y estrategias.</li> <li>• Integración sectorial y transversal para fortalecer el diseño de intervenciones públicas.</li> <li>• Análisis de diferentes estrategias de intervención para la atención de las problemáticas públicas identificadas.</li> </ul> |
| Incrementar la viabilidad en la implementación de políticas a partir de su diseño. |  |

Fuente: elaboración propia.

## *Presupuestar, gestionar e implementar*

Como el nombre de esta dimensión sugiere, esta etapa se relaciona de manera directa con el proceso que va de la implementación de las estrategias y líneas de acción de una intervención pública hasta que finaliza. Dicha fase es compleja, pues se trata de traducir grandes objetivos en acciones, resultados e impactos. En sintonía con ello, se identificó que los casos de interés seleccionados se enfrentaron a los siguientes retos (ver cuadro 5. 6).

**Atender las problemáticas en un contexto de reducción de recursos transferidos a municipios.** Por ejemplo, en la alcaldía Gustavo A. Madero, en la Ciudad de México, se identificaron retos presupuestales para implementar acciones públicas que atendieran las coyunturas derivadas de la pandemia. En este caso, las y los funcionarios públicos de la alcaldía gestionaron e implementaron acuerdos con instituciones de diferentes órdenes de gobierno, lo que permitió ampliar la capacidad financiera de la que dependían; por ejemplo, las intervenciones destinadas a acondicionar las escuelas públicas para ofrecer condiciones adecuadas para su operación. En ese sentido, la alcaldía fortaleció su capacidad para desarrollar acuerdos colaborativos con otras instancias, lo que contribuyó a involucrar a otros actores del desarrollo en el diseño e implementación de acciones orientadas a lograr mejores condiciones para la operación de las instituciones de educación pública en la demarcación, mediante la implementación de esfuerzos presupuestales tripartitas conformados por la alcaldía, el gobierno de la Ciudad de México y el gobierno federal.

**Incrementar los recursos disponibles para que las administraciones municipales puedan atender problemas públicos.** Por ejemplo, los estudios de interés seleccionados permitieron identificar que, en los municipios de Jesús María, en Aguascalientes, Tecámac, en el Estado de México, Mazamitla, en Jalisco, y la alcaldía Gustavo A. Madero, en la Ciudad de México, la disponibilidad de recursos era cada vez más limitada, lo que impedía atender de forma adecuada las coyunturas a las que se enfrentaban en cada contexto local. En el caso de Jesús María, se destacó la importancia de la cooperación con las oficinas de planeación municipal para ampliar los techos presupuestales de los programas. Este cambio fue importante porque se logró identificar y reorientar aquellos programas que solo ofrecían apoyos pero que no aseguraban un impacto social más tangible, lo que contribuyó a eficientar el ejercicio de los recursos públicos.

El caso del municipio de Tecámac se destacó por la reorganización que se hizo de los apoyos y transferencias destinadas a apoyos que se consideraron con motivos clientelares, y que no representaban un futuro valor público para atender las problemáticas identificadas. Lo anterior derivó en la inclusión de criterios

más adecuados para destinar los recursos que se derivan de las intervenciones públicas.

En el municipio de Mazamitla, se realizó una actualización de los padrones catastrales de los predios en el interior del municipio. Esto contribuyó a elevar la recaudación de los recursos propios disponibles y, con ello, se amplió el techo presupuestario para implementar intervenciones de carácter público a fin de promover el desarrollo desde el municipio.

Finalmente, el caso de la alcaldía Gustavo A. Madero también destacó en tanto que promovió la cooperación intergubernamental con otros órdenes de gobierno. Lo anterior contribuyó a aumentar la cantidad de recursos disponibles mediante el establecimiento de acciones conjuntas con el gobierno federal y el gobierno de la Ciudad de México. Esto permitió operar con mayor eficiencia, por ejemplo, en el ámbito de remozamiento a escuelas públicas donde el ayuntamiento aportaba pintura y productos para el mantenimiento, la Ciudad de México se encargaba con la infraestructura de las áreas deportivas, y la federación, con el mantenimiento de las instalaciones eléctricas.

**Disminuir las cargas en los rubros del gasto corriente que dejaba poco margen para la inversión pública y la atención a otras problemáticas.** Por ejemplo, en el municipio de Tecámac, destacó la reorganización de la estructura organizacional, lo que contribuyó a reducir la carga del gasto corriente; con ello fue posible disponer de un techo presupuestario más amplio para la implementación de programas públicos orientados a promover el desarrollo en el ámbito local. En el municipio de San Martín Texmelucan, en Puebla, también se puso en práctica una adecuación en la ingeniería financiera del municipio, que estuvo orientada a ajustar el ejercicio de los recursos en el rubro de gasto corriente, lo que permitió orientar esos recursos a la atención de problemas públicos relacionados con el desarrollo en el ámbito local.

El caso del municipio de Mazamitla, en Jalisco, ofrece un ejemplo de la gestión necesaria para disminuir los efectos negativos que generaba la dependencia financiera. Para recuperar la estabilidad financiera, se recurrió a varias acciones que mejoraron su capacidad para presupuestar, gestionar e implementar las políticas locales. La primera fue reducir el personal administrativo, que pasó de 300 a 200 personas. Lo anterior implicó la reducción de plazas que la nueva administración identificó como funciones duplicadas, a fin de lograr réditos financieros y liberar recursos del gasto corriente para ser ejercidos en inversión. La segunda fue el aumento en la recaudación. El municipio actualizó el registro catastral. Se identificó que había predios con ampliaciones, o que pertenecían a zonas comerciales y no estaban registrados de forma adecuada ante catastro. Estas dos acciones ofrecieron al gobierno de Mazamitla la posibilidad de planificar de manera más eficiente las construcciones en materia de infraestructura pública y remozamiento urbano.

## Cuadro 5.6 Principales retos y capacidades funcionales desplegadas para presupuestar, gestionar e implementar

| RETO   | CAPACIDADES DESPLEGADAS  |
|--|--|
| Atender las problemáticas en un contexto de reducción de recursos transferidos a municipios.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuestación y gestión de recursos financieros con otros órdenes de gobierno para ampliar los techos presupuestarios destinados a las intervenciones públicas.</li> <li>• Planificación del uso de los recursos públicos.</li> <li>• Presupuestar y gestionar recursos humanos.</li> <li>• Desarrollo de cooperación intergubernamental.</li> <li>• Implementación de proyectos para atender las necesidades locales.</li> <li>• Gestión de recursos humanos.</li> <li>• Fortalecimiento de las finanzas públicas locales y aprovechamiento de las fuentes de ingresos disponibles en los municipios.</li> </ul> |
| Incrementar los recursos disponibles para que las administraciones municipales puedan atender problemas públicos.                            |  |
| Disminuir las cargas en los rubros del gasto corriente que dejaba poco margen para la inversión pública y la atención a otras problemáticas. |  |

Fuente: elaboración propia.

### Monitorear y evaluar

Para brindar seguimiento a las intervenciones públicas, es indispensable su monitoreo y evaluación, en tanto que estos procesos permiten establecer acciones correctivas y preventivas para orientar las acciones con base en los resultados propuestos inicialmente.

El monitoreo y la evaluación son procesos de análisis, observación y elaboración de sugerencias de ajustes para asegurar que las políticas públicas alcancen sus objetivos. Permiten analizar y responder si se han alcanzado los resultados deseados y cómo se han logrado, y es fundamental para la toma de decisiones, al proveer de información veraz, oportuna y consistente a las personas e instituciones responsables de las políticas públicas. Los casos de interés seleccionados permitieron identificar dos retos para el desarrollo de las actividades de las administraciones locales que se muestran a continuación (ver cuadro 5.7).

**Mejorar el seguimiento de los planes gubernamentales.** Por ejemplo, en el municipio de León, en Guanajuato, en el programa “Mi Barrio Habla”, las obras y compromisos que se estimaron de mayor relevancia para las comunidades quedaron asentadas en un listado que permitió generar un programa de trabajo basado en un sistema de

indicadores con fechas, estrategias y líneas de acción establecidas para cada etapa, lo que permitió dar seguimiento al avance y desarrollo de las etapas planeadas, por medio de plataformas electrónicas a las que tienen acceso tanto las y los funcionarios del municipio, como las y los beneficiarios de las intervenciones. Lo anterior permitió realizar un seguimiento adecuado en cada etapa de intervención y, además, favoreció llevar a cabo el monitoreo de las intervenciones, y que se evalúen los resultados obtenidos y el desempeño de los actores responsables.

**Mejorar los parámetros para la evaluación de las políticas públicas.** Por ejemplo, en el municipio de Xalapa, en Veracruz, los enlaces de la unidad de planeación actualizan la información de los indicadores de los programas presupuestales. En este municipio, la labor de planeación, monitoreo y evaluación se encuentra constantemente vigilada por dos Comisiones: la Comisión de Planeación y la Comisión de Desempeño, conformadas por miembros de las regidurías que son renovadas cada año. Estas comisiones se encargan de revisar el cumplimiento de las metas planteadas en cada intervención y están encargadas de la asignación o reducción de presupuestos con base en resultados alcanzados. En el caso de este municipio, también se destacó el desarrollo de acuerdos de colaboración con instituciones especializadas en temas relacionados con la evaluación de intervenciones públicas, como el CONEVAL.

En el caso del municipio de Tecámac, en el Estado de México, resultó de utilidad el fortalecimiento de los criterios de acción para realizar evaluaciones a las intervenciones públicas, lo que se llevó a cabo mediante la introducción de nuevos gestores administrativos en cada unidad, pues son las personas encargadas de enlazar directamente su área con la unidad de planeación. De esta forma, cada una de las unidades administrativas fortalece las pautas de planeación del municipio con base en el monitoreo a través de sistemas de información públicos y abiertos, donde se actualizan los avances; las comisiones del ayuntamiento, que tienen poder y atribución para iniciar investigaciones más profundas sobre el desempeño de alguna unidad administrativa, y los enlaces de la secretaría técnica de los municipios, que se distribuyen en las unidades administrativas para verificar las pautas de la planeación en la implementación.

### Cuadro 5.7 Principales retos y capacidades funcionales desplegadas para monitorear y evaluar

| RETO   | CAPACIDADES DESPLEGADAS  |
|--|--|
| Mejorar el seguimiento de los planes gubernamentales.                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medir los resultados obtenidos.</li> <li>• Traducción de las lecciones aprendidas en conocimiento.</li> <li>• Fortalecimiento de la rendición de cuentas y la transparencia.</li> </ul> |
| Mejorar los parámetros para la evaluación de las políticas públicas. |  |

Fuente: elaboración propia.

### 5.3.2 Principales hallazgos por factores contextuales

Las capacidades funcionales de los gobiernos municipales que pueden impulsar el desarrollo humano sostenible se ven afectadas por varios factores. Este apartado ofrece evidencia sobre cómo se vieron afectadas las capacidades funcionales de los gobiernos locales a partir de su interrelación con factores contextuales. El cuadro 5.8 resume aquellos espacios de afectación que se rescatan de los casos de interés seleccionados y, a continuación, se detallan los retos identificados, con base en su relación con las dimensiones con las que se conforma el ICFM.

### Cuadro 5.8 Narrativas de los factores contextuales y su relación con las capacidades funcionales registradas en los casos de estudio

| FACTORES INTRÍNSECOS / FACTORES CONTEXTUALES | INVOLUCRAR ACTORES RELEVANTES | DIAGNOSTICAR E IDENTIFICAR PROBLEMAS PÚBLICOS | FORMULAR ACCIONES, PROGRAMAS, POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS | PRESUPUESTAR, GESTIONAR E IMPLEMENTAR | EVALUAR Y MONITOREAR AVANCES |
|--|-------------------------------|---|---|---------------------------------------|------------------------------|
| Normatividad y organización                  | X                             | X   | X   | X                                     | X                            |
| Relaciones intergubernamentales horizontales |                               |   |   | X                                     |                              |
| Relaciones intergubernamentales verticales   | X                             |   | X   | X                                     | X                            |
| Aspectos financieros y fiscales              |                               |   | X   | X                                     |                              |
| Político-administrativo                      |                               | X   | X   | X                                     |                              |
| Choques externos                             | X                             | X   | X   | X                                     | X                            |

Fuente: elaboración propia.

### *Factor contextual 1: Cambios en la normatividad que dirige el quehacer del municipio*

Las capacidades funcionales que pueden impulsar la Agenda 2030 se ven afectadas por cambios en la normatividad que establece el quehacer del gobierno municipal, y que a su vez afecta la organización de la administración municipal. Ejemplo de ello es que, aun cuando las modificaciones a la política de seguridad pública planteadas desde el Congreso de la Unión no modificaron directamente las atribuciones del municipio en la materia, es probable que se haya impuesto retos a la capacidad municipal para mantener el control de su fuerza policial. La administración del gobierno de San Martín Texmelucan, por ejemplo, inició su gestión en 2018 sin fuerza policiaca, pues esta última se encontraba en manos del gobierno estatal por investigaciones asociadas a la corrupción. A partir de entonces, se han tenido que realizar acciones concretas para reconstruir la policía municipal. Este es uno de los retos más importantes surcados por la administración local, pues la policía municipal es al mismo tiempo actor clave para mantener el orden y hacer cumplir la reglamentación municipal.

Asimismo, hay casos de modificaciones en la normatividad que impulsan de manera directa las capacidades locales. En varios estados, los municipios, por ley, están obligados a alinear su Plan Municipal de Desarrollo (PMD) con el PED, el PND e incluso con los ODS. Esto permitió a los municipios orientar sus capacidades funcionales hacia los ODS, como lo hizo San Martín Texmelucan, en Puebla, donde se reportó que, desde el inicio del primer periodo de gobierno, se utilizaron los ejes de la Agenda 2030 para guiar sus esfuerzos en materia de política pública.

Ciertos parámetros que se postulan desde otros órdenes de gobierno se vuelven instituciones con impacto en el gobierno municipal. El CONEVAL, que ha impulsado parámetros y criterios para el desempeño adecuado del monitoreo y evaluación de políticas públicas, a su vez, ha motivado que las administraciones municipales propongan cambios internos normativos y organizacionales que también pueden afectar la manera en que los gobiernos locales monitorean y evalúan sus acciones. Es el caso del municipio de Xalapa, donde se logró disponer de las comisiones del ayuntamiento para mejorar la capacidad de monitoreo y evaluación. En este municipio, las comisiones de planeación y desempeño de las políticas municipales se encargan de verificar aquellos casos en que las metas de las acciones locales no logran su cumplimiento. La revisión de estas comisiones canaliza los casos a la contraloría municipal para una investigación con mayor profundidad, o bien hacia la tesorería para modificar el presupuesto asignado a la unidad de gasto responsable de la acción de gobierno bajo revisión.

### *Factor contextual 2: Cambios o circunstancias en las relaciones intergubernamentales horizontales que caracterizan los procesos metropolitanos y/o de cooperación intermunicipal*

La cercanía intermunicipal y la conurbación entre poblaciones visibilizan la necesidad de atender problemas en común de manera conjunta. La alcaldía de Gustavo A. Madero, en la Ciudad de México, al estar inmersa en una conurbación importante, se mostró como uno de los casos cuya capacidad de gestión e implementación de políticas mejoró a causa de la coordinación intergubernamental. No obstante, este tipo de acciones conjuntas son difíciles de iniciar, y conllevan costos presupuestales importantes. Existen áreas donde estos costos son menores que los beneficios, como la seguridad. En este rubro, se han firmado distintos convenios y se ha compartido información en materia de seguridad entre los diferentes cuerpos policiales de las alcaldías en beneficio de la población residente de la ZM.

En otro tipo de colaboración metropolitana, ha sido necesario involucrar al gobierno de la Ciudad de México. Sin embargo, este acercamiento estuvo motivado a buscar condiciones más estables y con mayor certidumbre para que las alcaldías puedan cooperar entre sí. Durante la pandemia, por ejemplo, varias delegaciones sufrieron recortes en sus presupuestos asignados, razón por la cual el gobierno de la Ciudad de México otorgó mayor flexibilidad presupuestaria para que las alcaldías, de manera coordinada, pudieran ofrecer apoyos a las y los locatarios de mercados públicos. Asimismo, para amortiguar la afectación económica en las comunidades, en el programa puesto en marcha por las alcaldías, coordinadas por la Ciudad de México, se destinaron 112 millones de pesos a fin de reactivar el consumo en los mercados públicos locales. Este ejemplo es útil para entender la importancia de adecuar las condiciones intermunicipales e inter-alcaldías con objeto de que puedan colaborar entre sí aprovechando mejor los beneficios y disminuir así los costos de transacción.

### *Factor contextual 3: Cambios o circunstancias específicas en las políticas federales o estatales que exigen coordinación, concurrencia, complementariedad y/o sustitución*

El fenómeno de la pandemia fue un choque que permitió revisar cómo las capacidades funcionales se ven afectadas por la relación intergubernamental que se establece entre el gobierno local y otros niveles de gobierno. Un ejemplo de capacidades que se complementan es el observado en el municipio de Xalapa, en Veracruz. Este caso permitió fortalecer las capacidades locales disponibles para la formulación y presupuestación de políticas municipales mediante el apoyo brindado desde la Secretaría de Finanzas y Planeación del gobierno del estado de Veracruz. Esta instancia, por ejemplo, ofreció capacitación a diversas áreas del gobierno municipal

para el desarrollo de herramientas de planeación y auditorías. Dichas capacitaciones estuvieron principalmente dirigidas a las y los funcionarios enlaces de planeación de cada una de las unidades y dependencias municipales.

Estas acciones fortalecieron las capacidades locales mediante la coordinación con otras entidades, para lo cual el grado de avance institucional en el ámbito federal sitúa a los municipios en el contexto en que pueden tener acceso a mecanismos de coordinación con instituciones como el CONEVAL, de donde se retoman instrumentos necesarios para mejorar la capacidad de monitoreo y evaluación del municipio. Gracias a estas alianzas, el municipio de Xalapa determinó las pautas de evaluabilidad de los programas presupuestarios municipales, e identificó los elementos esenciales para realizar términos de referencia que le permitieran la contratación de personas evaluadoras externas.

Los hallazgos identificados en los casos de interés seleccionados permiten identificar ejemplos de concurrencia y coordinación intergubernamental en materia de políticas públicas. Como ejemplo, destacan los casos de la alcaldía Gustavo A Madero, en la Ciudad de México, y el municipio de Xalapa, en Veracruz. Estos ejemplos hacen referencia al efecto positivo generado en relación con la capacidad para implementar políticas, monitorear sus avances y determinar procedimientos para su evaluación.

El estudio del caso de la alcaldía Gustavo A. Madero permitió identificar que, para implementar programas sociales fue importante la alineación política de los tres niveles de gobierno que, en este caso, se vio favorecida por las coincidencias del partido político al que corresponden las administraciones actuales en los ámbitos local, estatal y federal. De esta forma, el aumento en la eficiencia del presupuesto estuvo beneficiado por la coordinación con los gobiernos de la Ciudad de México y el federal, y fue destinado a fortalecer las condiciones en que se ofrece educación en la alcaldía. La coordinación intergubernamental permitió atender el problema de infraestructura en las instalaciones educativas que, después de la pandemia, requirieron atención.

El caso identificado en el municipio de Xalapa, en Veracruz, destaca debido a que permitió potenciar las capacidades locales, puesto que el gobierno del estado celebró un convenio de colaboración con el CONEVAL, con objeto de acompañar el diseño y la aplicación del modelo de monitoreo y evaluación que desarrolló la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para la política y los programas sociales en los ámbitos estatal y municipal, lo que abonó al fortalecimiento de los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las intervenciones de carácter público orientadas a reducir la pobreza, los rezagos y las desigualdades en el ámbito local.

#### *Factor contextual 4: Cambios o circunstancias financieras y/o fiscales que afectan el proceso de presupuestación del gobierno local.*

Uno de los problemas más recurrentes identificados en los casos de interés seleccionados es la autonomía financiera. Esta situación afecta directamente la capacidad presupuestal de los municipios, ya que incide de forma transversal en las demás capacidades que requieren recursos económicos para su implementación y desarrollo. Las transferencias que provienen de la federación o los estados resultan de suma importancia para los gobiernos locales. En los últimos años, como ya se mencionó, el incremento de estos recursos se ha visto sobrepasado por las demandas crecientes de acción desde el municipio.

En el municipio de Mazamitla, en Jalisco, se identificó que, en este rubro, los avances respondieron a una adecuación de su estructura funcional, y disminuyó hasta en un 30 por ciento el ejercicio de recursos del gasto corriente con la reducción de las plazas con funciones duplicadas.

Los retos financieros derivados de la disminución de recursos transferidos tuvieron impacto en la manera en que se gestionan e implementan políticas. Por ejemplo, en aras de disminuir las cargas financieras impuestas por el uso ineficiente de recursos públicos, el municipio de Tecámac, en el Estado de México, señaló que fue necesario mejorar el otorgamiento de recursos de transferencias directas a la población. Lo anterior se hizo mediante mejoras en los procesos que permitían evaluar la pertinencia de las transferencias gubernamentales para evitar o disminuir prácticas clientelares. De esta manera, se logró destinar más recursos a la inversión pública sin necesidad de aumentar la deuda del municipio.

El contexto fiscal tuvo un efecto en las capacidades funcionales para la formulación de políticas en el gobierno local, como lo fue el caso del municipio de San Martín Texmelucan, en Puebla. Frente a la imposibilidad de cubrir costos con los recursos transferidos, el gobierno local recurrió a una reingeniería financiera para la recuperación de la economía local. A fin de lograr lo anterior, el ayuntamiento actualizó y realizó una mejora regulatoria de los reglamentos y normas que afectan directamente al comercio local entre otras actividades económicas. Esta nueva regulación permitió organizar de mejor forma la vida económica y social del municipio, además de que logró incrementar los recursos propios como consecuencia de mejoras en el cobro en los servicios y aprovechamientos municipales.

### *Factor contextual 5: Cambios o circunstancias políticas y político-administrativas que afectan el quehacer del gobierno municipal*

El municipio es el orden de gobierno más próximo a la ciudadanía; por tanto, conoce las demandas y necesidades que la sociedad impone en el ámbito local. En este caso específico, diversas movilizaciones sociales en los municipios seleccionados incentivaron un impacto positivo en la construcción y desarrollo de capacidades del municipio para el diagnóstico y la formulación e implementación de políticas públicas.

En el municipio de Othón P. Blanco, en Quintana Roo, uno de los proyectos con mayor impacto en los ODS es, sin duda, el Programa Anticorrupción del Municipio (PAM), debido a que atender problemáticas en este rubro no es fácil, pues exige romper con inercias burocráticas preexistentes. No obstante, en el municipio se logró, gracias a la exigencia y trabajo realizado desde la sociedad civil. Junto con el interés de la presidencia para atender dicha demanda social, se diseñó un programa anticorrupción para el municipio. La organización civil Ciudadanos por la Transparencia trabajó de cerca con la secretaría técnica de la presidencia y esta, a su vez, trabajó en coordinación con otras áreas administrativas, como las de planeación, contraloría, transparencia, capacitación y mejora regulatoria. Estas unidades ayudaron en la conformación del proyecto y en su implementación.

La reelección es, sin duda, una de las novedades que enmarcan el contexto político-administrativo de los gobiernos locales en México. Esta posibilidad modifica los incentivos de las administraciones y la posibilidad de que el funcionario permanezca más tiempo para la consolidación y mejoramiento de procesos relacionados con las políticas públicas. De manera transversal, las capacidades municipales que fueron ejercidas a lo largo de los primeros tres años se mantienen estables y se consolidan. Hay dos ejemplos en los casos de interés seleccionados, que muestran el beneficio de la reelección asociado con las capacidades municipales.

En Jesús María, en Aguascalientes, las prácticas originadas en la primera administración que rindieron buenos frutos lograron ser consolidadas en la segunda administración a través de cambios normativos. El ejemplo preciso se halla en la unidad de planeación y en el trabajo de vinculación entre la planeación y la presupuestación. Este trabajo de coordinación se realizó, durante la primera administración, con voluntad de la presidencia, pero sin la reglamentación que permitiera la realización de este trabajo de manera rutinaria. Durante la segunda administración, el ayuntamiento consolidó la figura de la unidad de planeación en la regulación, y se generaron las normas para la vinculación y los procesos concernientes a las tareas de planeación y presupuestación.

El segundo ejemplo, en el que la reelección logró mejorar las capacidades funcionales de los gobiernos locales, sucedió en el municipio de San Martín Texmelucan, en Puebla. Allí, la temporalidad de las políticas ha sido un factor de éxito que ha permitido ganar experiencia en materia de planeación de programas y proyectos. También

ha sido importante para integrar las acciones de gobierno con perspectiva de largo plazo a través de modificaciones en la organización municipal para la ejecución de acciones.

Finalmente, existen otros aspectos políticos que, si bien menos frecuentes, logran revelar cómo los partidos afectan las capacidades de los gobiernos municipales, especialmente en su capacidad de gestión y presupuestación. En el municipio de Mazamitla, en Jalisco, la administración 2021-2024 ha logrado fortalecer su capacidad para gestionar sus recursos humanos y financieros, evitando con ello el ejercicio de recursos en asuntos que no atendían las necesidades directas de la población en el ámbito local.

### *Factor contextual 6: Cambios o circunstancias naturales y completamente externas a las capacidades de los municipios*

Como ya se mencionó en las secciones anteriores del presente capítulo, este factor contextual se refiere a choques externos que afectan los procesos relacionados con el ciclo de políticas públicas que buscan promover mejoras en las condiciones de desarrollo humano sostenible desde el ámbito local. En este caso específico, el análisis de los casos de interés seleccionados permitió identificar los aspectos en que las afectaciones derivadas de la pandemia ocasionaron retos financieros en los municipios seleccionados.

La situación de las finanzas municipales estuvo comprometida a consecuencia de las afectaciones derivadas de las acciones de aislamiento social implementadas para disminuir los riesgos impuestos por la pandemia por COVID-19. Estas acciones generaron alteraciones que afectaron las actividades económicas y sociales en los diferentes actores locales y en distintas zonas geográficas de los municipios, haciendo que las necesidades locales superen la capacidad de los recursos públicos disponibles para atenderlas.

En cuanto a la capacidad de gestión de las políticas, el municipio de Puebla estuvo sujeto a una modificación organizacional interesante que le permitió mejorar su gestión. Se trata de la instalación de la figura de gerente municipal (o su análogo europeo, *city manager*). Su incorporación permitió distribuir cargas de gobierno entre la presidencia y la gerencia, mejorando la capacidad del gobierno local para el desarrollo de las acciones de gobierno. En este mismo municipio, resulta importante rescatar las dificultades financieras a las que se enfrentó a causa de los costos económicos de las acciones que se llevaron a cabo; por ejemplo, para garantizar condiciones seguras, como el caso de hospitales y clínicas de salud, oficinas de registro civil, de movilidad o de tesorería. Lo anterior se realizó mediante convenios con empresas del sector privado, a fin de realizar mediciones técnicas que permitieran definir los parámetros a los cuales se adaptarían los organismos y dependencias del sector público.

En el caso identificado en la alcaldía Gustavo A. Madero, se observó que la disponibilidad de recursos asignados en las partidas presupuestarias definidas para el ejercicio de recursos públicos no era suficiente para atender las necesidades locales en el ámbito educativo, por ejemplo. Esta situación respondió a que, como consecuencia de la pandemia, las características y condiciones ofrecidas por las instituciones de educación pública cambiaron. Esto visibilizó la necesidad de fortalecer las acciones de colaboración conjunta con otros órdenes de gobierno, la Ciudad de México y el gobierno federal, con objeto de propiciar cierta concurrencia financiera para la atención de las problemáticas identificadas a causa no solo de este choque externo, sino de los que pudieran generarse como consecuencia de fenómenos naturales (por ejemplo, temblores, huracanes, incendios o sequías).

## **5.4 Más y mejores capacidades para promover el desarrollo humano sostenible desde el ámbito local**

Como se ha mencionado en las diferentes secciones de este Informe, los gobiernos locales desempeñan un rol determinante en la atención de las problemáticas, debido a su cercanía y conocimiento de las dinámicas que caracterizan los espacios en que interactúan los diferentes actores y grupos de población. Los gobiernos municipales en México se encuentran mejor posicionados en relación con los otros órdenes de gobierno en cuanto al conocimiento de las necesidades en los diferentes ámbitos de desagregación territorial. Los gobiernos municipales conocen con mayor grado de especificidad la dotación de capacidades funcionales disponibles con base en los recursos humanos, financieros y técnicos con los que cuentan y, por tanto, tienen una serie de alternativas en su quehacer gubernamental para promover el desarrollo humano de su población y el desarrollo sostenible en el ámbito local.

Por lo anterior, las subsecciones siguientes presentan estrategias, herramientas y recomendaciones orientadas, por un lado, a la construcción, desarrollo y fortalecimiento de capacidades funcionales, y por otro, a reforzar y mejorar el diseño, la implementación, el monitoreo y evaluación de programas, intervenciones y políticas públicas orientadas a promover avances en el desarrollo humano y sostenible desde el ámbito municipal.

### **5.4.1 Estrategias para el fortalecimiento de las capacidades municipales que mejoren el desarrollo humano sostenible en el ámbito municipal**

Los casos de interés seleccionados permitieron identificar una serie de problemáticas a las que se enfrentan los gobiernos municipales con el fin de diseñar e implementar estrategias para promover avances en el desarrollo humano, en sus comunidades y en

el desarrollo sostenible en el ámbito local. En ese sentido, fue posible conocer cuáles son las capacidades funcionales desarrolladas para afrontar los retos identificados. En esta sección, se muestran las oportunidades existentes para que el fortalecimiento de las capacidades en el ámbito municipal permita atender de mejor forma las necesidades locales.

**Capacidades para involucrar actores relevantes.** En los estudios de caso de interés seleccionados se identificó que muchas estrategias desarrolladas por los gobiernos municipales para atender los retos estuvieron relacionadas con la implementación de acciones colaborativas con instituciones de otros órdenes de gobierno o con algunos actores locales del desarrollo, como el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil o la academia.

Uno de los aspectos que resulta necesario revisar es el andamiaje legal que posibilita la coordinación y/o cooperación intermunicipal, ya que, en la actualidad, la constitución posibilita dichas relaciones. Pese a ello, hoy no existe un marco legal que permita operarlas y definir cuáles son las obligaciones, responsabilidades y posible relación entre diferentes instancias, así como la duración de este tipo de colaboraciones.

Derivado de lo anterior, este proceso también debe estar acompañado de intereses compartidos que incentiven la colaboración de diferentes actores del desarrollo. En consecuencia, se debe fortalecer el proceso de sensibilización que se lleva a cabo con los distintos actores locales, con la intención de promover la importancia de desarrollar e implementar de forma conjunta para atender las problemáticas identificadas en las distintas zonas geográficas en el interior del municipio.

**Capacidades para diagnosticar.** En los casos de interés seleccionados, se identificó que la forma de atender los retos a los que se enfrentaron las administraciones de los municipios seleccionados se asoció con el fortalecimiento de los procesos de diagnóstico para que se ahondara en la identificación de las problemáticas particulares en el ámbito local. Se recomienda que, desde las administraciones, se fortalezca el proceso con que se recaba, sistematiza y analiza la información disponible en las fuentes oficiales, con el propósito de obtener el mayor grado de desagregación posible en cuanto a la información. Ello favorecería sustancialmente la identificación de problemáticas específicas en función de las necesidades particulares de cada grupo de población y de cada actor local en cada zona geográfica en el interior del municipio.

Adicionalmente, se sugiere que se fortalezcan los sistemas de información internos por medio de la construcción, el desarrollo y el fortalecimiento de sistemas de información estadística y geográfica basados en los registros administrativos que se generan en cada institución, organismo y dependencia municipal. Esto contribuiría también a fortalecer la información estadística y geográfica que sirve como insumo

para robustecer los procesos de planeación y toma de decisiones, y para priorizar la atención de uno u otro problema en una u otra zona geográfica.

Por último, en este rubro se sugiere que se continúe fortaleciendo el desarrollo de procesos participativos que permitan generar diagnósticos que recaben la percepción de todos los grupos de población y actores locales en el ámbito municipal. Con ello, se sugiere fortalecer los esfuerzos por concentrar información derivada de tres fuentes distintas (estadísticas oficiales, registros administrativos y la información derivada de procesos participativos de consulta), a fin de fortalecer la información que se usa como evidencia para sustentar las alternativas de solución implementadas para incidir en el desarrollo humano sostenible.

**Capacidades para formular políticas y estrategias.** Los retos en los casos de interés seleccionados permitieron identificar que las administraciones de los gobiernos municipales seleccionadas utilizaron su capacidad regulatoria para fortalecer los procesos de planeación, tomar decisiones y rendir cuentas. Las estrategias de solución realizadas en esta materia se relacionaron con la búsqueda de mayor eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos y mejoras en la coordinación, que permitieran la realización de acciones con el fin de atender los problemas identificados y las necesidades de los grupos de población y de los actores locales.

Se sugiere fortalecer la participación de los actores locales (incluidas, de manera particular, las personas cuyos derechos son vulnerados y que, por tanto, podrían ser sujetas a ser beneficiarias de la política pública), no solo en los diagnósticos para identificar problemáticas, sino también en el diseño de políticas públicas. Lo anterior contribuye a que el diseño de las intervenciones se lleve a cabo con la intención de atender de forma integral y transversal las problemáticas identificadas con base en la consideración de las tres dimensiones del desarrollo, de los grupos vulnerables y de las zonas geográficas donde sea prioritario.

**Presupuestar y gestionar.** Como parte de los hallazgos en los casos de interés seleccionados, se identificó la existencia de municipios que han logrado hacer esfuerzos extraordinarios para incrementar la recaudación. Se sugiere que las administraciones locales repliquen algunos de los esfuerzos y acciones llevadas a cabo por dichos municipios, y que permitieron eliminar acciones clientelares, reducir el elevado gasto corriente mejorando la distribución de recursos y mejorando los procesos de asignación de los programas de subsidio. Esta eficiencia, en términos del ejercicio de recursos, se buscó mediante la eliminación de ciertos subsidios y exenciones a servicios municipales. Además, se sugiere continuar con los esfuerzos orientados a fortalecer las finanzas públicas municipales; en particular, los recursos propios disponibles que provienen de la recaudación local.

Los gobiernos en los municipios podrían ejercer y fortalecer sus atribuciones en términos de recaudación para tener mayor autonomía fiscal y posibilitar el incremento y fortalecimiento de sus ingresos propios. Asimismo, es fundamental fortalecer los procesos que permiten ejercer y cumplir con dichas atribuciones, puesto que ello requiere que se fortalezcan las capacidades funcionales y técnicas disponibles en las y los funcionarios de las administraciones locales. Esto responde a la importancia de desarrollar liderazgos locales que permitan una visión integral de las acciones que implican el proceso de presupuestación y gestión de recursos para el desarrollo de las actividades del quehacer municipal.

**Evaluar.** En los estudios de interés seleccionados, se identificó que en los gobiernos municipales las actividades relacionadas con la evaluación recayeron, habitualmente, en las unidades de planeación y en las secretarías generales de los municipios. Se sugiere fortalecer las actividades diseñadas para identificar los avances, logros obtenidos e impactos generados de las intervenciones públicas mediante la replicación de las estrategias implementadas, incluidas las asignaciones presupuestarias.

También se sugiere fortalecer los procesos posteriores a la obtención de los resultados de las evaluaciones implementadas. En otras palabras, se sugiere que el proceso con que se traducen los aprendizajes en lecciones aprendidas genere estrategias correctivas y preventivas para asegurar que la intervención pública consiga los objetivos planteados en el tiempo previsto y se produzcan los efectos deseados en los grupos de población, en las zonas geográficas y en la medida en que fueron definidos.



Las ideologías de la familia  
Por parte de la familia  
te dicen palabras  
negativas de palabras  
a...

...veces las mujeres  
no estudian alguna carrera  
por que su familia no se  
lo permiten. O por lo  
que dicen en la sociedad.

Discriminación  
de los Profes. 😞

Discriminación  
de familiar  
de

Qué conductas, actitudes, situaciones,  
carencias limitan el interés y  
participación de las mujeres en la

...de estereotipos  
o imágenes no se lo  
presenta a los hombres

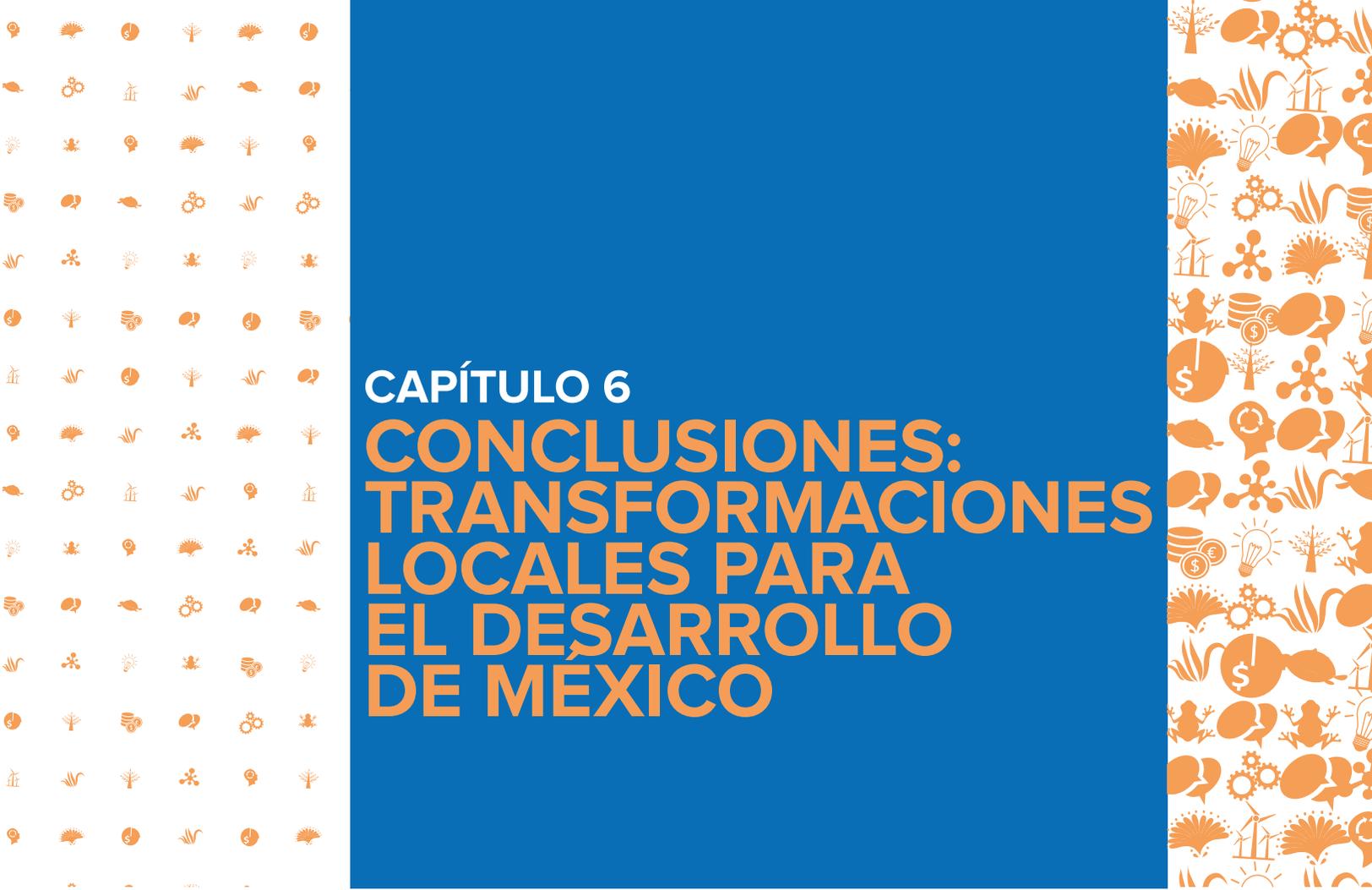
• Estereotipos de su  
alrededor

- Sociedad
- Economía 😞
- Ideología ☹
- Críticas

Estereotipos,  
Costumbres y

COMU  
Troc  
VIO  
Géne





## CAPÍTULO 6

# CONCLUSIONES: TRANSFORMACIONES LOCALES PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO

A lo largo del presente informe, se ha analizado cómo ha evolucionado el desarrollo humano en México desde el ámbito local en la última década, esbozando un escenario de contención del desarrollo que resulta del ensanchamiento del número de municipios caracterizados por tener un IDH alto o medio frente a la reducción de los municipios con IDH muy alto y bajo.

En este escenario, los efectos de las características geográficas y demográficas en la medición del IDH municipal han sido objeto de estudio con la finalidad de valorar los avances y retrocesos en las condiciones de vida de las personas. Si bien la pérdida de desarrollo humano por desigualdad no ha incrementado a lo largo del periodo analizado, sí se observa su prevalencia como resultado de las brechas aún existentes entre espacios geográficos y tendencias demográficas. Por lo tanto, la realidad local se caracteriza por ser persistentemente desigual.

El ejercicio realizado se ha construido a la luz de las transformaciones multidimensionales gestadas en la última década. La llegada de la pandemia por la COVID-19 obligó al gobierno federal y a los gobiernos subnacionales a tomar medidas que protegieran a la población. Aun cuando la nueva década se inició con un mundo convulsionado en el que crecen y se reproducen las desigualdades, caracterizado por un entorno de creciente incertidumbre, en el PNUD se considera que la promoción del desarrollo

humano no solo es el objetivo, sino también el medio por el cual pueden afrontarse los retos e incertidumbres de un mundo en constantes transformaciones.

El presente capítulo presenta un panorama orientado a aprovechar las transformaciones locales experimentadas en la última década, con la intención de convertir los retos en oportunidades a fin de mejorar las condiciones de desarrollo humano en la siguiente, mediante el ejercicio más adecuado de sus funciones, así como promover un papel más protagónico que les permita atender de mejor manera las necesidades de los grupos de población y actores locales en el entorno municipal.

## 6.1 Transformaciones locales en la última década

En la última década, el análisis de las desigualdades estuvo en el centro de muchas discusiones; entre ellas, los Informes de Desarrollo Humano (ver capítulo 1). Como consecuencia, se priorizó analizar el desarrollo humano más allá de los promedios, debido a que estos invisibilizan muchas de las aristas que dan forma a las desigualdades en el ámbito mundial. Además de lo anterior, se avanzó en la visibilización de la relación entre el desarrollo humano y otros fenómenos, como la incertidumbre, la inseguridad y las presiones planetarias y socioecológicas derivadas del antropoceno<sup>54</sup>.

En México, los Informes de Desarrollo Humano han buscado brindar un panorama actualizado y desagregado con una perspectiva territorial, pero además, con un foco muy particular en el papel de los municipios como agentes de cambios para el desarrollo, lo que se sustenta en una firme convicción de que las transformaciones que impulsen mejoras en las condiciones de desarrollo humano en el país deben incentivarse desde lo local. Esto responde a que en ese ámbito existe mayor conocimiento de las problemáticas, los actores del desarrollo local, los grupos de población vulnerables, los recursos técnicos, humanos y financieros disponibles para atender alguna necesidad en particular y las mejoras alternativas de solución con base en el análisis del entorno local.

En el caso particular del IDH municipal, los avances en la década se han visto guiados por un tema en particular: los avances en la dimensión de salud impulsados por la reducción de la mortalidad infantil en México (ver capítulo 2). Como se discutió durante el Informe, este no ha sido el caso en los informes globales, puesto que miden el SS por medio de la EVN, la cual ha tenido un panorama significativamente distinto a la mortalidad infantil en los últimos años.

Por el contrario, la nueva década empieza con una caída significativa en los indicadores del SI en los municipios de México. Dicha disminución es potenciada por los contextos

---

<sup>54</sup> Se refiere a la época en que los seres humanos se convierten en una poderosa fuerza que propicia cambios planetarios preocupantes que atentan contra la sostenibilidad del desarrollo humano en el mundo.

y presiones de carácter internacional que han hecho el camino aún más sinuoso para que la distribución de los ingresos en México atienda las necesidades específicas de los distintos grupos de población. Por su parte, los avances en la dimensión educativa dentro del IDH han sido constantes, pero lentos, con un largo camino pendiente por recorrer para que los municipios en México alcancen los niveles de escolaridad de los referentes internacionales.

Tal como se adelantó en las secciones previas, entre los temas de análisis más relevantes realizados en este Informe, destaca el relacionado con las desigualdades totales y con la forma en que se relacionan con el IDH municipal. Como se mostró a lo largo del Informe, una persona que nace en una de las ciudades mexicanas de más de medio millón de habitantes tendría en promedio un desarrollo humano (0.795) similar al promedio de los países europeos, mientras que, por el contrario, en el ámbito rural tendría un IDH promedio (0.677), por debajo del promedio mundial de los países con desarrollo medio. La diferencia entre estos dos niveles de desarrollo es de 0.118, equivalente a 17.4 por ciento, más en los municipios urbanos que en los rurales. En otras palabras, más de la mitad de la población mexicana habita en municipios con desarrollo humano alto o muy alto; sin embargo, a pesar de ello, más de la mitad de los municipios tienen desarrollo humano medio o bajo. Lo anterior refleja un fenómeno de dispersión de los municipios más rezagados.

A pesar de lo anterior, la comparación de estas brechas entre los ámbitos rural y urbano entre 2010 y 2020 permitió identificar una pequeña reducción (la diferencia en el desarrollo promedio en estos dos ámbitos fue de 0.158 en 2010). Es cierto que el IDH promedio en los municipios urbanos se mantuvo prácticamente igual entre 2010 y 2020 (aumento de 0.5 por ciento); no obstante, la concentración de la población que ahí habita creció un 17.1 por ciento. Por el contrario, el IDH promedio de los municipios pequeños (menos de 15,000 habitantes) aumentó en 4.0 por ciento, pero la población que ahí habita se redujo en estos 10 años, de 5 por ciento de la población total en 2010, a 4.5 por ciento en 2015.

La dispersión de los rezagos tiene un potencial negativo si se concentra en áreas lejanas o fuera de los perímetros de contención urbana, que habitualmente tienen condiciones de difícil acceso o que están menos conectadas con el resto del territorio. Lo anterior implica costos más altos para la atención per cápita de las necesidades, lo que complica la operatividad de las intervenciones públicas que buscan atender las necesidades de la población y asegurar el ejercicio de sus derechos humanos.

En términos de la desigualdad de género en los municipios, en este Informe se definió e implementó una estrategia metodológica (ver capítulo 4) orientada a medir la desigualdad en los municipios, de manera que fue posible identificar, de forma puntual, las áreas de oportunidad en torno a la disminución de la brecha entre las oportunidades disponibles para hombres y mujeres en el ámbito local, y en qué

parte del territorio se identifica como prioritario atenderlas. En esta última década, las desigualdades de género en México mantuvieron un carácter dinámico y diferenciado en función de las entidades o municipios que se analice; sin embargo, destaca que los hallazgos identificados pusieron de manifiesto la existencia de las condiciones desiguales entre hombres y mujeres como un elemento transversal que incide en el resto de las desigualdades abordadas en este Informe.

Pese a que el diseño e implementación de acciones afirmativas contribuyen a obtener participación más paritaria en los diferentes ámbitos (laboral, político, educativo, familiar, etc.), es necesario que se acompañen de acciones que propicien la igualdad sustantiva y el fortalecimiento de las capacidades en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. En el caso de la representación política, por ejemplo, es verdad que la participación de las mujeres en puestos de elección popular ha aumentado significativamente, pero aún se tiene una menor participación en los puestos de mayor responsabilidad y con mayor incidencia en la planeación, en la toma de decisiones o en la rendición de cuentas (Arriaga, 2022).

Algunas veces, los avances evidencian la necesidad de adecuar y complementar los indicadores con los que se dimensionan los fenómenos. Por ejemplo, la dimensión de empoderamiento del IDG municipal, que se mide por medio de las diferencias entre hombres y mujeres en logros en educación secundaria y representación parlamentaria, evidencia la necesidad de actualizar los indicadores que midan dichas diferencias en relación con el empoderamiento. En otras palabras, distinguir entre la representación descriptiva a la representación sustantiva (Sáenz *et al.*, 2020).

Así como los fenómenos sociales son dinámicos en el tiempo, sus mediciones también deben serlo. Fenómenos complejos como los que refleja la paridad en logros en educación básica y secundaria entre hombres y mujeres en México, o en los puestos de representación parlamentaria, imponen la necesidad de hacer un análisis y actualización continua sobre la pertinencia de los indicadores y estrategias metodológicas utilizadas como alternativas disponibles para visibilizar y monitorear los avances y retrocesos en materia de igualdad de género. Lo anterior responde a la necesidad de identificar las dinámicas locales y, con ello, las estrategias de medición y cálculo más adecuadas para analizar la evolución, o retroceso, que tiene el acceso de oportunidades para el desarrollo de capacidades entre hombres y mujeres.

Por otro lado, en el análisis de las capacidades municipales (ver capítulos 4 y 5), se reconocen las desigualdades existentes entre los municipios y el lento avance de las capacidades medidas por el ICFM. Se reconoce la existencia de administraciones locales profesionalizadas y que tienen capacidades funcionales, técnicas y financieras que permiten su incidencia directa en el desarrollo y su colaboración con actores relevantes. Los aumentos en el ICFM han sido guiados por avances en las capacidades para formular políticas y estrategias, y para evaluar, presupuestar y gestionar.

En la actualidad, los municipios cuentan con herramientas para planear el desarrollo (ver capítulo 4), puesto que han mejorado los elementos de control interno y herramientas para la transparencia y la rendición de cuentas, pero, además, mediante el desarrollo de las capacidades disponibles en las y los servidores públicos que favorecen la alineación de sus acciones con los elementos que rigen el desarrollo en otros niveles de gobierno, e incluso con los elementos de la Agenda 2030.

## **6.2 Oportunidades para la nueva década: municipios como actores de cambio para el desarrollo**

Los cambios estructurales normativos y organizacionales en las administraciones locales que tuvieron lugar en la década pasada presentaron un panorama de cambios y reestructuraciones en muchos municipios en México. Dichos cambios representaron avances y retrocesos, retos y áreas de oportunidad identificadas en un contexto en el que predomina la incertidumbre y hay un panorama constante que sugiere que las desigualdades no solo crecen, sino también se reproducen (PNUD, 2022).

A pesar de ello, este Informe pretende que los retos y aprendizajes de la última década se conviertan en el aprovechamiento de oportunidades para incrementar las capacidades funcionales, técnicas y financieras de los municipios, con la intención de incrementar su nivel de incidencia respecto de la identificación y atención de las necesidades en los entornos municipales. En el Informe se visibilizó el papel de los actores locales para el desarrollo, y además se presentaron experiencias puntuales que sugieren que son capaces de construir y fortalecer las capacidades disponibles para enfrentar los retos impuestos a causa de los factores contextuales que acompañan su actuar.

Hacia el final de este informe, destaca que las acciones puntuales de las administraciones locales tienen potencial para mejorar las condiciones de vida de sus comunidades y para potenciar su papel como actores de cambio para el desarrollo. Si bien las condiciones (factores intrínsecos y contextuales) no son las mismas en todo el territorio, en el PNUD se tiene la certeza de que el proceso de aprendizaje desde lo local debe ser compartido y destacado.

Es sabido que los gobiernos municipales establecen vínculos con actores de diferentes ámbitos y que existen sinergias con potencial para replicarse en otros contextos, y si bien no se trata de una característica homogénea materializada en todos los municipios, resulta claro que estos potenciales surgen de manera recurrente en el territorio nacional. La diversidad de experiencias descritas en el capítulo 5 posibilitan la identificación de fortalezas municipales para atender los desafíos.

Existen municipios que han sido capaces de desarrollar estrategias para avanzar en la profesionalización del funcionariado público con la intención de incidir de mejor manera en la consecución de avances en materia de desarrollo humano. Para atender los retos identificados en el quehacer gubernamental de las administraciones municipales, los municipios desarrollan competencias con la finalidad de incrementar las capacidades funcionales y técnicas, mediante el uso de estrategias orientadas a eficientar el ámbito financiero municipal y el ejercicio y asignación de los recursos provenientes del gasto público.

A lo largo del Informe, se identifica un fortalecimiento en la planeación con carácter participativo en el interior de los municipios. En sintonía, las administraciones municipales cuentan hoy con experiencias sobre mecanismos de participación ciudadana y concretan espacios de encuentro entre diferentes actores locales.

Se demostró la existencia de municipios que conocen el potencial de la cooperación intergubernamental horizontal y vertical, que podrían ser potenciados por comités metropolitanos con facultades conjuntas que puedan diseñar e implementar acciones integrales con la finalidad de mejorar las condiciones de desarrollo humano en el ámbito local. El andamiaje legal actual posibilita la coordinación y/o cooperación intermunicipal; sin embargo, no existe un marco legal que permita operarlas y definir cuáles son las obligaciones, responsabilidades y posibles relaciones entre diferentes instancias, organismos y dependencias.

Finalmente, el desarrollo de las capacidades para profundizar en el análisis y seguimiento de las realidades locales requieren la mayor desagregación posible en la información y los datos estadísticos utilizados. En México, actualmente se cuenta con una infraestructura estadística muy robusta que da cuenta de muchas dinámicas actuales; no obstante, la generación de datos desagregados (locales) para entender las heterogéneas dinámicas del desarrollo es de suma importancia. Lo anterior responde a su utilidad como instrumento para diagnosticar, identificar rezagos, pero también para buscar aprendizajes en casos de éxito. Por lo anterior, es necesario impulsar los esfuerzos que permitan monitorear fenómenos sociales mediante el uso de registros administrativos e instrumentos de recolección de información homologados, sistematizados y consistentes en el tiempo.







# HERRAMIENTAS PRÁCTICAS PARA RESOLVER RETOS MUNICIPALES DESDE LA COMPLEJIDAD

En este Informe, se ha demostrado que las administraciones municipales son actores con gran potencial para promover transformaciones que incrementen el desarrollo humano de sus comunidades. Asimismo, se ha señalado que los municipios enfrentan retos propios y compartidos, y que se hallan inmersos en entornos de alta complejidad, donde confluyen barreras asociadas a sus capacidades para implementar ciclos de políticas públicas —FI— con aspectos asociados al contexto institucional que rodea su gobernanza —FC—, lo que dificulta su incidencia en el desarrollo humano.

En este contexto, los municipios podrían beneficiarse al detonar procesos de cambio que trasciendan soluciones inerciales y que sean sostenibles a través de los tiempos inciertos y entornos complejos que se viven. El capítulo 5 ha mostrado que todos los municipios, sin importar sus capacidades, desarrollan estrategias y cuentan con experiencias propias de retos enfrentados y convertidos en oportunidades. ¿Cómo expandir esta experiencia local para contribuir a las maneras de incrementar el desarrollo humano y cumplir con la Agenda 2030?

El presente capítulo se centra en “De Mochilazo con PNUD”, una propuesta metodológica diseñada para que los gobiernos locales detonen procesos de cambio social sostenido, con un enfoque de pensamiento sistémico comunitario. El “Mochilazo” busca explorar las diferentes formas y alcances del pensamiento sistémico aplicado

en el ámbito local para abonar al conocimiento alrededor de las maneras de resolver los retos municipales y mejorar los resultados de desarrollo humano en entornos de alta complejidad. En particular, esta experiencia busca responder a las siguientes preguntas:

1. ¿Puede una aproximación sistémica ofrecer nuevas oportunidades para incidir en los retos de desarrollo humano en el ámbito municipal?
2. ¿Cómo abona la perspectiva de pensamiento sistémico a potenciar los esfuerzos existentes para alcanzar mejores resultados de desarrollo humano?
3. ¿Cuáles son las lecciones y aprendizajes identificadas al aplicar esta perspectiva en iniciativas de desarrollo humano en el ámbito local?

“De Mochilazo con PNUD” ofrece herramientas prácticas para que los gobiernos locales aborden algunos retos y recomendaciones identificadas en el capítulo 5. Por ejemplo, la propuesta del “Mochilazo” puede apoyar en *a)* identificar a los actores locales vinculados con áreas de oportunidad para promover el desarrollo; *b)* construir intereses compartidos que incentiven la colaboración; *c)* priorizar áreas de intervención; *d)* diagnosticar problemas mediante procesos participativos con las poblaciones vulnerables para recabar su percepción; *e)* sentar las bases para promover la participación de estas poblaciones en otras actividades del quehacer municipal, como en el diseño de políticas públicas.

El capítulo se inicia situando la importancia de poner a las personas en el centro de los procesos para promover el desarrollo humano. Después, señala la pertinencia de abordar los retos de desarrollo humano desde el pensamiento sistémico. En tercera instancia, se describe la metodología del “Mochilazo”, incluido el rol de diseñar espacios de encuentro colectivos, las etapas para liderar el cambio sistémico y los componentes del “Mochilazo”. Posteriormente, hace un recorrido por el conjunto de aprendizajes y recomendaciones que ponen el foco en el *cómo*, es decir, en la implementación del proceso para llegar a los resultados a través de dos casos prácticos en distintos municipios. El capítulo concluye con un conjunto de recomendaciones que, sostenidas en el tiempo, facilitarían un ambiente propicio para impulsar la transformación sistémica desde el ámbito local.

El objetivo del capítulo es que todas las personas que buscan promover soluciones para el desarrollo humano, a saber, funcionarias de cualquier ámbito de gobierno —no solo del municipal—, integrantes de organizaciones de sociedad civil, activistas y líderes comunitarias, en academia o incluso desde sector privado, puedan encontrar inspiración en este ejercicio, y si lo desean, repliquen la metodología en sus municipios.

Este capítulo es una invitación para empacar la *mochila* con herramientas prácticas a fin de identificar oportunidades junto con las personas que viven en los municipios del país, y cocrear rutas de cambio y soluciones sostenibles e inclusivas que promuevan el desarrollo humano.

## Las miradas de las personas que habitan el territorio para promover el desarrollo humano

El *Informe sobre Desarrollo Humano 2021/22. Tiempos inciertos, vidas inestables: configurar nuestro futuro en un mundo en transformación*, nos invita a considerar con visión crítica las hipótesis excesivamente simplificadas de la toma de decisiones humana, recordándonos que las instituciones a menudo obvian la complejidad de las personas: sus emociones, sesgos, sentimiento de pertenencia (PNUD, 2022a). La complejidad en el ámbito individual debe considerarse en los procesos de transformación local en tanto que se traslada a la colectividad y está presente en los sistemas que conforman las sociedades.

Los instrumentos analíticos presentes en este Informe (IDH, IDG municipal, ICFM), así como los hallazgos del análisis de temáticas complementarias para la promoción del desarrollo humano (como el crecimiento demográfico, el contraste entre los ámbitos rural y urbano, la desigualdad de género y la relevancia de los municipios en la coyuntura derivada por la pandemia de la COVID-19) ofrecen datos sumamente valiosos para revelar una fotografía casi instantánea de lo que sucede en los municipios y apuntar hacia posibles áreas de acción. Al mismo tiempo, la salud, la educación, el ingreso, la igualdad de género, la inclusión, las cuestiones ambientales y demás aspectos del desarrollo humano son dimensiones sujetas a dinámicas, potencialidades y desafíos propios de cada comunidad. De ahí la pertinencia de entender las particularidades de estos fenómenos poniendo en el centro a las personas locales, considerando sus complejidades y creatividades inherentes, y reconociendo sus voces, como aspectos clave para diseñar políticas, programas y proyectos más pertinentes, sostenibles y efectivos.

El Laboratorio de Aceleración<sup>55</sup> del PNUD en México diseñó “De Mochilazo con PNUD” como una vía para acortar la distancia entre la teoría del diseño o el “escritorio” y la realidad, y así relacionarse con las personas en los territorios que habitan, padecen y transforman. El “Mochilazo” busca sumar a una diversidad de voces a los procesos para avanzar en el desarrollo humano; en especial, a aquellas voces poco escuchadas y que suelen no participar en los procesos para transformar sus municipios, aun

---

<sup>55</sup> Los Laboratorios de Aceleración del PNUD surgieron para explorar nuevas formas de dar respuesta a los desafíos de desarrollo cada vez más complejos, en un entorno de incertidumbre y de cambios acelerados. Para ello, utilizan principios de inteligencia colectiva, la colaboración con innovadores de base y la experimentación (<https://acceleratorlabs.undp.org/>).

siendo las más afectadas y, por lo mismo, expertas de primera mano, que conocen los retos de desarrollo de forma cercana e imaginan —y muchas veces implementan— soluciones para superarlos.

## Enfoque de transformación de sistemas desde lo local

Quienes buscan promover soluciones para ampliar el desarrollo humano con frecuencia se encuentran con barreras para alcanzar sus propósitos, a pesar de sus mejores intenciones. Cuando esto ocurre, constantemente se atribuye a razones como la poca disponibilidad de presupuesto o a recursos en general, a intereses desalineados u opuestos entre las personas o los grupos involucrados, e incluso a retos técnicos para impulsar acciones efectivas, como la poca disponibilidad de información o las bajas capacidades de actuación de la gente responsable de diseñar, operar y evaluar políticas públicas o programas.

Es cierto que estas razones son recurrentes, mas no logran explicar del todo por qué no se logran mejores resultados de desarrollo, o bien, por qué los resultados alcanzados son tal vez más lentos o insuficientes en relación con las necesidades.

### Los retos de desarrollo humano crecen a una velocidad más rápida que las soluciones que promovemos.

En estos contextos, parece importante preguntarse: ¿es posible abordar de manera diferente los retos de desarrollo humano para alcanzar mejores o mayores resultados? Desde hace varias décadas, algunos grupos de investigación y acción en el mundo han contribuido a este debate y encontrado que una parte de la solución radica en cambiar la perspectiva, es decir, *la forma* en que se entienden los retos de desarrollo y *la forma* en que este último se construye e implementa, y en qué se aprende sobre las soluciones de desarrollo.

El enfoque de sistemas forma parte imprescindible de este debate. El pensamiento sistémico enfatiza que la relación entre los problemas y sus causas es indirecta y no obvia, por lo que aproximarse a retos de desarrollo desde un pensamiento lineal convencional resulta inadecuado. También destaca que, para optimizar el todo, se deben mejorar las relaciones entre las partes que conforman el sistema (Stroh D.P., 2015). Asimismo, la teoría de sistemas, aplicada al ámbito del desarrollo sostenible<sup>56</sup>, apoya la idea de que los retos de desarrollo son también resultado de la forma en que los actores dentro del territorio se relacionan (o no), de los papeles que desempeñan (o no), y de las reglas (formales o informales) que rigen a los actores, así como del uso de los recursos con los que se cuentan.

---

<sup>56</sup> Hovmand, P. S. (2014), Kania, J., y Kramer, M. (2011), Meadows, D. H. (2008), Scharmer, C. O. (2009).

Como se ha mencionado, los retos de desarrollo humano son el resultado de la interconexión de una amplia gama de variables que interactúan de forma dinámica y compleja en el territorio a lo largo del tiempo. Además, se hallan insertos en entornos donde, con la configuración actual de los gobiernos municipales, diversos factores contextuales e intrínsecos afectan la capacidad municipal para incidir en ellos. Por tal razón, para enfrentar desafíos como la urbanización acelerada, la falta de inclusión laboral de mujeres y jóvenes, la inseguridad hídrica y tantos otros retos que vulneran el desarrollo pleno de las personas, es pertinente llenar la *mochila* con herramientas de pensamiento sistémico que ayuden a navegar en el intrincado entorno que enfrentan los gobiernos municipales.

## Metodología de aplicación del enfoque de pensamiento sistémico

**“De Mochilazo con PNUD” es una metodología para detonar cambios sociales con un enfoque de pensamiento y transformación sistémica de base comunitaria.**

El “Mochilazo” busca explorar maneras en que se puede aplicar el pensamiento sistémico en el ámbito municipal a fin de producir lecciones y aprendizajes que ayuden a resolver retos locales. La metodología está conformada por una serie de actividades estructuradas en torno a las cuatro etapas para liderar el cambio sistémico, que se desarrollan en espacios de diálogo con grupos diversos.

### *Espacios de encuentro para abordar el desarrollo humano desde la colectividad*

Planear, diseñar e implementar intervenciones, proyectos y políticas públicas para ampliar el desarrollo humano requiere la colaboración entre grupos de personas. Esta afirmación puede parecer evidente, pero está cargada de complejidad, pues la fuerza gravitacional de la colaboración son las conversaciones entre grupos que buscan generar cambios y en los que cada individuo tiene sus propias emociones, intereses, sesgos e ideas. La forma en que se desenvuelven dichos diálogos puede repercutir ampliamente en los resultados que emanen de ahí.

El “Mochilazo” se ancla en la implementación de espacios efectivos de diálogo y cocreación entre personas muy diversas. Estos espacios buscan sostener y aprovechar la energía generada cuando se encuentran mujeres y hombres con una diversidad de experiencias, saberes, creencias, vulnerabilidades e historias personales. En la práctica, encausar esa energía para detonar cambios significa facilitar y mediar. “Facilitar es hacerle lo más sencillo posible a grupos de personas el arduo trabajo de soñar, planear, visualizar y organizar en conjunto. Mediar es apoyar a las personas

cuando surgen conflictos o malentendidos que les dificultan escucharse y entenderse en conversación directa.” (Brown 2021, pág. 7)

Mediante la facilitación y mediación, es posible generar un entendimiento compartido de las problemáticas locales, definir metas comunes e imaginar alternativas de soluciones colectivas para promover el desarrollo humano. Con el fin de conseguir esto, en la metodología del “Mochilazo” se pone especial énfasis en la construcción de conexiones y lazos de confianza entre quienes participan de los espacios de encuentro, y en la generación de espacios horizontales de participación (en la nota metodológica 6 se ofrece una explicación más detallada).

## Etapas del cambio sistémico y actividades

**La fuente de energía para detonar el cambio social proviene de la tensión creativa que se logra cuando se hace explícita la diferencia entre el estado o situación que las personas desean alcanzar y en el que se encuentran ahora (Stroh D.P., 2015).**

El ejercicio diseñado por el Laboratorio de Aceleración del PNUD México consiste en implementar espacios de encuentro con diversas personas de una comunidad<sup>57</sup> con el fin de crear el ambiente propicio —o tensión creativa— para avanzar colectivamente hacia los cambios sociales que mejoren el desarrollo humano y atiendan la Agenda 2030 en el ámbito local con un enfoque de pensamiento sistémico.

Concretamente, el “Mochilazo” consiste en un programa de dos días y medio de actividades comunitarias —o espacios de encuentro— que conforman un “viaje” en cuatro etapas para liderar el cambio sistémico en torno a una problemática local. Como se muestra en la figura 7.1, estas etapas son: 1) preparación para el cambio; 2) reconocimiento y aceptación; 3) visión común y compromiso; 4) enfoque y ajuste (ver nota metodológica 6 para una explicación más detallada de las etapas y de las actividades planteadas).

El ejercicio contempla la conformación de un *grupo núcleo*<sup>58</sup> intersectorial que participa en la mayoría de los eventos y talleres. Se ha diseñado un par de actividades para llevarse a cabo en lugares públicos del municipio con el propósito de acceder a una convocatoria más amplia a fin de explorar las perspectivas de grupos de personas que, por cuestiones de espacio, horarios o accesibilidad, no pudieran incorporarse

<sup>57</sup> Dentro de una localidad o municipio.

<sup>58</sup> Conformado por entre 20 y 30 personas que tengan alguna relación con la problemática que se abordará durante las actividades del “Mochilazo”. Para lograr un entendimiento más rico del problema e idear rutas de cambio más adecuadas, la metodología define que el grupo debe ser diverso e incluyente; por tanto, debe integrar personas líderes de la comunidad, gobiernos (local, estatal), sociedad civil, academia y demás sectores presentes en la localidad. Además, es importante buscar un balance entre hombres y mujeres desde un enfoque inclusivo.

en el *grupo núcleo* (como podrían ser niñas y niños, adolescentes, personas adultas mayores y habitantes en general). El “Mochilazo” incluye un espacio de reflexión en el que solo participan personas funcionarias de gobierno con objeto de que sientan un espacio de seguridad psicológica y de confianza para hablar de temas relacionados con el desempeño de las instituciones que representan.

**Figura 7.1 Etapas para liderar el cambio sistémico**



Fuente: adaptación propia basada en “Las cuatro etapas para liderar el cambio sistémico”. Stroh, D. P. (2015)

La metodología provee herramientas que contribuyen a fortalecer las capacidades de los municipios para diagnosticar y priorizar sus áreas de incidencia, y para incluir la perspectiva de los actores locales del desarrollo en la definición de las problemáticas y alternativas de solución.

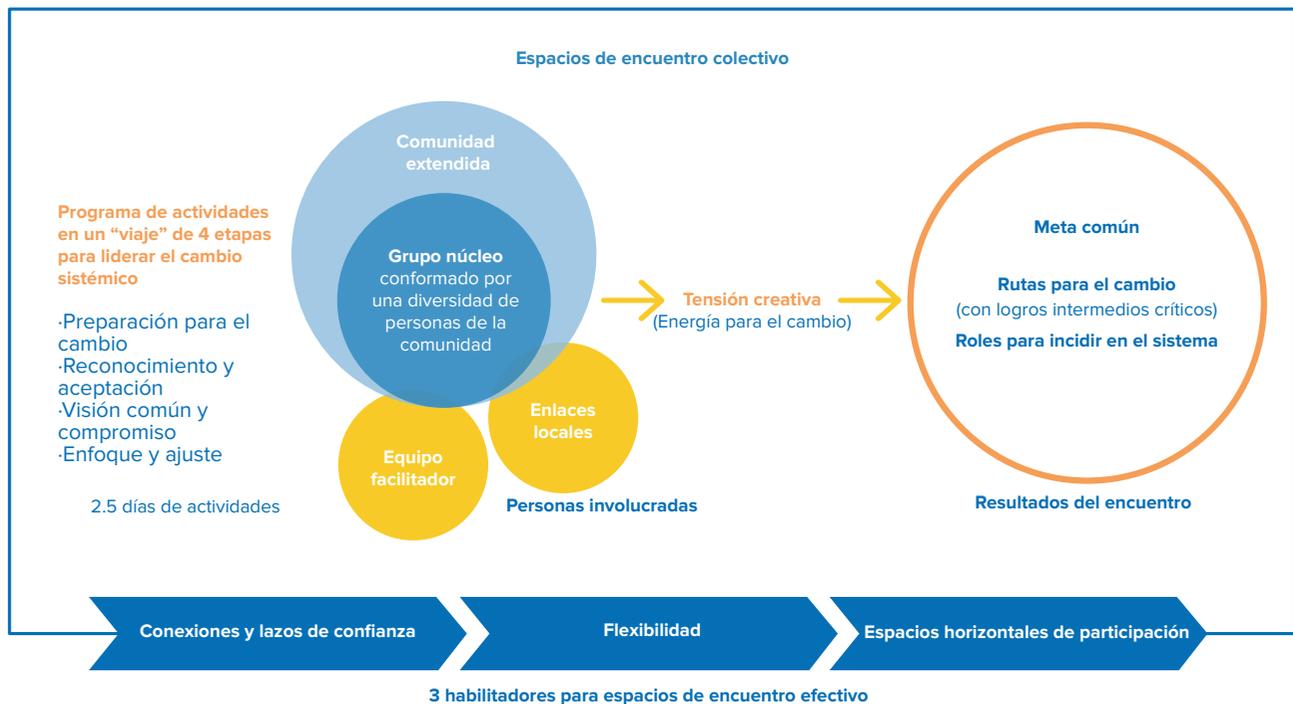
La fase preparatoria contempla un conjunto de actividades<sup>59</sup> para conocer la problemática que deberá abordarse y realizar la convocatoria adecuada. Las actividades posteriores a los espacios de encuentro incluyen la sistematización de resultados y su retorno a la comunidad.

En dos días y medio de espacios de encuentro con la comunidad, la metodología: *a)* facilita el entendimiento colectivo de la realidad o sistema actual local; *b)* la definición

<sup>59</sup> Investigación documental, entrevistas a actores relevantes, encuestas con habitantes de la localidad o municipio, mapeo de actores y creación de alianzas locales para la implementación.

de la meta común a la que aspiran; c) la concertación de rutas con logros intermedios críticos para conseguir el cambio, y d) la identificación de roles para incidir en el sistema y contribuir al desarrollo local<sup>60</sup>. Todo ello, mediante la creación de lazos de confianza, espacios horizontales de participación y flexibilidad para facilitar la colaboración. En la figura 7.2, se muestran los componentes que integran el “Mochilazo”.

**Figura 7.2 Componentes del “Mochilazo”: ¿Qué hay en la mochila?**



Fuente: elaboración propia.

## Aprendizajes derivados de la aplicación en campo

En septiembre de 2022, el Laboratorio de Aceleración del PNUD en México piloteó la metodología del “Mochilazo”<sup>61</sup> en dos pueblos del territorio mexicano: uno en el norte y otro al centro, de forma casi simultánea. En la cabecera municipal del municipio de Aramberri, en el estado de Nuevo León, ubicado en la región norte del país, y en la localidad de San Juan Tlacotenco, en el municipio de Tepoztlán, en el estado de

<sup>60</sup> El “Mochilazo” propone 2.5 días de actividades como la duración mínima para abarcar todos los objetivos de manera ágil. Sin embargo, la duración podría extenderse para profundizar en ciertos aspectos según las condiciones y necesidades del grupo con el que se esté colaborando.

<sup>61</sup> En campo se utilizó como título del encuentro “Soluciones compartidas a retos comunes”, en lugar del concepto de “Mochilazo”.

Morelos, ubicado en el centro del país. Ambos son pueblos rurales de aproximadamente 2,500 habitantes, pero difieren en muchos aspectos. En el cuadro 7.1, se presenta un breve resumen comparativo de los lugares donde fue probada la metodología.

**Cuadro 7.1 Características de los municipios del “Mochilazo”**

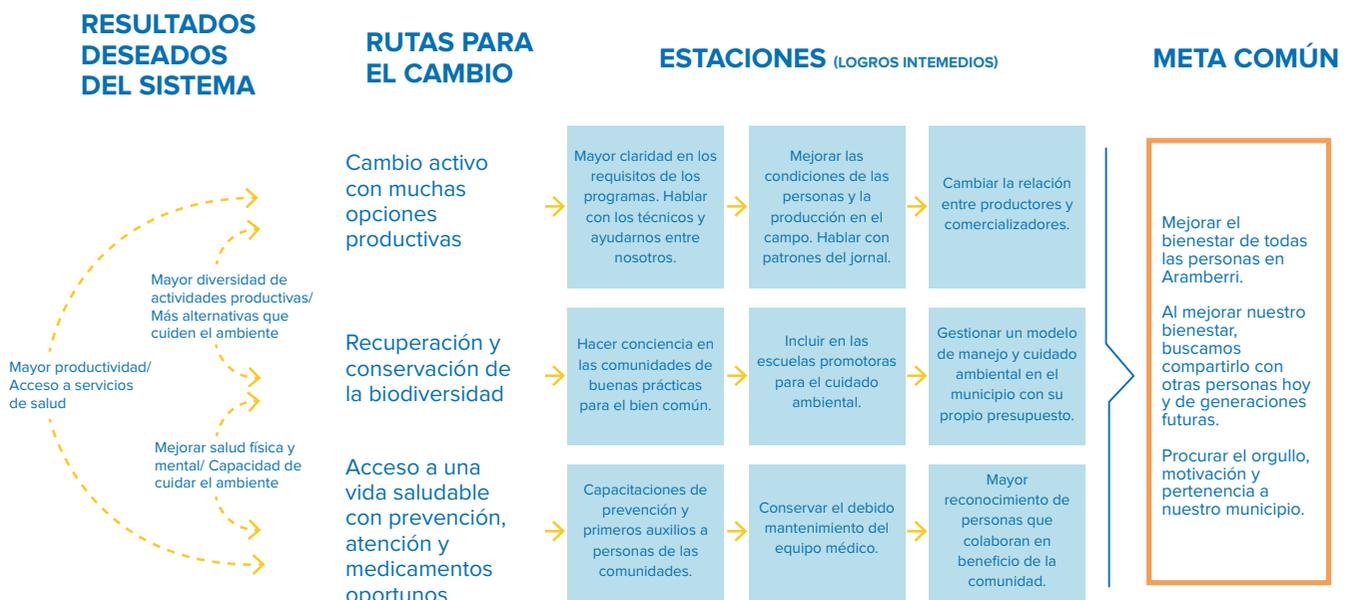
|  | <b>CABECERA MUNICIPAL DE ARAMBERRI, NUEVO LEÓN</b>   | <b>LOCALIDAD DE SAN JUAN TLACOTENCO, MUNICIPIO TEPOZTLÁN, MORELOS</b>  |
|--|--|--|
| Ubicación geográfica   | Región norte del país, a 300 km al sur de la ciudad de Monterrey, Nuevo León   | Región centro, a 30 km al este de Cuernavaca, Morelos  |
| Población de localidad   | 2,692  | 2,249  |
| Vocación Productiva  | Aramberri es un municipio agrícola y ganadero de gran extensión, donde el aprovechamiento forestal, la minería y el turismo son actividades presentes, aunque en menor escala  | San Juan Tlacotenco es una comunidad indígena en los Altos de Morelos; su población se dedica a la agricultura y a la ganadería en pequeña escala, y en menor medida, al turismo   |
| Características físicas  | Se encuentra en un valle entre montañas. Cuenta con una importante riqueza natural y biodiversidad, con bosques de coníferas y encinos, zonas semidesérticas y tierras fértiles para la producción agrícola y ganadera | Se ubica en la montaña; el suelo es de origen volcánico; es muy pedregoso; la tierra tiene poca profundidad, y el agua se infiltra con facilidad. Se encuentra en una zona con alta biodiversidad, muy boscosa y lluviosa, con un clima generalmente templado y frío |
| IDH municipal (estatal):   | 0.689 (0.803)  | 0.769 (0.764)  |
| ICFM municipal (estatal):  | 0.242 (0.221)  | 0.181 (0.283)  |
| IDG municipal (estatal):   | 0.348 (0.405)  | 0.247 (0.315)  |
| Clasificación del municipio de acuerdo con el ICFM <sup>62</sup> : | Seguidor, clase 1  | Estancado, clase 2   |

Fuente: elaboración propia.

<sup>62</sup> Para mayor explicación sobre la clasificación, consultar el capítulo 5 de este informe: “Los retos municipales para impulsar el desarrollo humano sostenible desde lo local”.

Probar la misma metodología en dos lugares y regiones tan distintas del país ayudó para contrastar el resultado del ejercicio y generar aprendizajes más ricos. La metodología fue la misma, pero variaron las problemáticas en cada lugar y, por lo tanto, los resultados a los que llegó el *grupo núcleo* en cada caso. En San Juan Tlacotenco, el *grupo núcleo* se enfocó en los problemas del acceso al agua, ya que la población carece de acceso a agua entubada y es común la práctica de captación del agua pluvial. A pesar de ser una zona de recarga del acuífero, por la porosidad del suelo volcánico el agua se filtra con rapidez y se cuenta con pocos manantiales y arroyos superficiales. Este problema se acentúa en la temporada de sequía. En Aramberri, en lugar de trabajar en torno a un solo problema, el *grupo núcleo* decidió trabajar en tres: 1) la falta de opciones productivas; 2) la conservación de la biodiversidad y el cuidado del medio ambiente, y 3) la falta de acceso a servicios de salud de calidad. Las figuras a continuación resumen la o las metas comunes a las que, en cada caso, los grupos de trabajo llegaron, así como las rutas de cambio definidas en cada uno de los pilotos de la metodología.

**Figura 7.3 Diagrama de rutas para el cambio sistémico del ejercicio en Aramberri, Nuevo León**



Fuente: elaboración propia.

**Figura 7.4 Diagrama de las rutas para el cambio sistémico del ejercicio en San Juan Tlacotenco, Tepoztlán, Morelos**



Fuente: elaboración propia.

A continuación, se presentan los aprendizajes a los que se llegaron, organizados a partir de las diferentes etapas que contempla la metodología<sup>63</sup>. Se espera que estas lecciones sean de utilidad práctica, inspiración y diálogo sobre oportunidades para detonar transformaciones de sistemas en otros municipios.

## **Etapas 1. Preparación para el cambio**

Los principales aprendizajes identificados en la etapa de *Preparación para el cambio* incluyen los siguientes:

**La flexibilidad en el espacio de encuentro aumenta la participación y apropiación de las personas sobre el ejercicio.**

Destaca la relevancia de poner en el centro a las personas participantes a lo largo del ejercicio, de manera que la agenda y las actividades puedan adaptarse a las necesidades del grupo. Esta flexibilidad debe dar cabida a incluir inconformidades, diferencias de aproximación a los retos o limitantes exógenas de las personas participantes (como responsabilidades laborales o de cuidados). En otras palabras, el propósito del ejercicio de generar tensión creativa, tomando en cuenta las necesidades particulares del grupo, debe anteponerse al cumplimiento rígido del programa de actividades y resultados.

<sup>63</sup> Se parte del supuesto de que la metodología debe ser flexible y, por ende, replicable en cualquier contexto con respectivas adaptaciones, dado que se basa en principios y enfoques de actuación, más que en técnicas fijas.

En San Juan Tlacotenco, se realizaron adecuaciones a la agenda programada al considerar la dinámica local de las personas y grupos involucrados. Por ejemplo, la duración de las actividades fue adaptada para atender las dinámicas y responsabilidades de cuidados de las mujeres, quienes expresaron tener tiempos acotados para participar en este tipo de ejercicios. Los ajustes permitieron contar con la visión de las mujeres de la localidad a lo largo del ejercicio.

Por ejemplo, en Aramberri se requirió un cambio de último minuto en la estructura de la agenda del primer día para abordar las preguntas y preocupaciones que tenían algunas personas de las autoridades locales respecto de las actividades del “Mochilazo”. Originalmente, se tenía planeada una sesión de reflexión con autoridades municipales para el final del día; sin embargo, para responder a sus inquietudes, el equipo facilitador decidió adelantar la sesión y abrir el día con esta última. Dicho ajuste fue vital para el desarrollo de las actividades subsecuentes, pues el espacio permitió: 1) reforzar el involucramiento de las personas servidoras públicas en el ejercicio, y 2) desarrollar un ambiente propicio para la colaboración y la confianza mutua.

La flexibilidad también debe extenderse a la definición del reto por tratar. Un ejemplo de ello es lo sucedido en Aramberri. Durante el diagnóstico previo, se había identificado el reto de inclusión económica, pero durante la sesión de trabajo con el *grupo núcleo*, surgieron otras temáticas. Después de agrupar las que eran afines y votar por las prioritarias, se acordó trabajar en los siguientes tres retos: 1) mejorar y diversificar las opciones productivas; 2) asegurar la conservación de la biodiversidad y cuidado del medio ambiente, y 3) promover el acceso a servicios de salud de calidad. A partir de lo anterior, las actividades subsecuentes y la facilitación se ajustaron para trabajar con los tres temas, en lugar de una sola problemática, como era el plan original. Tal adaptación y flexibilización de la metodología fue vital para la apropiación e involucramiento del grupo en el proceso.

### La historia del problema se cruza con las historias personales.

La metodología del “Mochilazo” reconoce que los esfuerzos detonantes del cambio sistémico no ocurren en el “vacío”. Dicho de otra manera, se trata de iniciativas que acontecen en una comunidad con una historia, con personas que tienen percepciones, frustraciones, aspiraciones e historias personales. Desconocer estas sensibilidades obstaculiza las posibilidades de crear condiciones para el diálogo.

Si bien el grupo núcleo está conformado por personas de diversos sectores, cuando existe algún sector que puede mostrar mayor desconfianza en la metodología es importante sostener diálogos bilaterales. Lo anterior permite abordar sus preocupaciones e historias particulares y así generar confianza en el proceso, beneficiando de esta manera el diálogo colectivo con el grupo núcleo.

Tanto en San Juan Tlacotenco como en Aramberri se realizó una actividad de diálogo exclusivo para personas servidoras públicas. El objetivo fue escuchar sus inquietudes, reflexionar sobre las barreras que enfrentan para llevar a cabo sus labores y crear un espacio de seguridad psicológica y de confianza a fin de ayudar a eliminar obstáculos que les pudieran estar inhibiendo a expresarse de forma libre.

Por ejemplo, dos personas mencionaron lo difícil que puede ser la toma de decisiones del servicio público, pues muchas veces, sin importar la decisión que tomen, alguna persona o grupo de su comunidad podría salir afectada. Asimismo, compartieron la frustración de plantear ideas o iniciativas ante presupuestos limitados, lo cual afecta el cumplimiento de expectativas de la comunidad, o incluso las propias. Gracias a esto, las personas servidoras públicas participantes se mostraron más abiertas a dialogar en las actividades con el *grupo núcleo* sobre los retos que enfrentan, sin sentir que por ello se ponía en tela de juicio la calidad o empeño en su trabajo.

### **Analizar los retos desde la perspectiva de género permite identificar problemáticas y vivencias diferenciadas.**

Contar con información diferenciada por sexo y conocer la realidad desde los ojos y experiencia de las mujeres y los hombres de forma independiente es de gran importancia para identificar la amplia variedad de problemáticas locales y soluciones existentes, y dar mayor profundidad a su análisis desde una perspectiva sistémica.

A diferencia de los hombres, las mujeres de Aramberri que fueron consultadas mediante encuestas en la fase preparatoria del “Mochilazo” identificaron una mayor diversidad de problemas, incluso algunos que no fueron identificados por los hombres de la localidad. Por ejemplo, todas las menciones de la encuesta sobre inseguridad fueron realizadas solo por mujeres.

En San Juan Tlacotenco, en el ejercicio de investigación previa, se pudieron visibilizar brechas entre mujeres y hombres respecto del desarrollo humano. Los retos de la localidad identificados por las mujeres fueron la participación de la comunidad en la gestión del agua, así como el acceso a servicios de salud, en particular los relacionados con la salud reproductiva. Solo las mujeres encuestadas identificaron como reto de su comunidad la inseguridad y la discriminación. También cabe mencionar que la capacidad de organización y liderazgo de mujeres en la localidad fue una característica visible en el prediagnóstico. Se detectó la existencia de un Comité del Agua compuesto exclusivamente por mujeres que gestionan un sistema comunitario de rebombeo de agua para proveer del vital líquido en época de estiaje. Este comité, surgido por iniciativa de mujeres, opera y trabaja a la par de otros actores para atender la problemática del agua en la localidad.

## Etapa 2. Reconocimiento y aceptación

En la etapa de *Reconocimiento y aceptación* destacaron los siguientes aprendizajes:

### Conocer las perspectivas y experiencias de diversas personas promueve el entendimiento colectivo del problema.

Promover reflexiones y diálogos en torno a distintas fuentes de datos lleva a un entendimiento más profundo del problema y a un reconocimiento colectivo de la situación actual. Por un lado, el contrastar datos estadísticos con las experiencias de las personas puede ayudar a que la comunidad valide o complemente el entendimiento preexistente de las problemáticas. Por otro lado, conocer el impacto diferenciado de las problemáticas hacia determinados grupos de la comunidad —por ejemplo, mujeres, jóvenes, niñez, etc.— conduce a que las personas del grupo núcleo expandan su encuadre del problema y, por consiguiente, analicen los retos y busquen soluciones que vayan más allá de su experiencia personal.

El resultado del diagnóstico previo a las visitas a Aramberri y San Juan Tlacotenco se puso a consideración de cada *grupo núcleo* para indagar con qué datos encontraban coincidencias, con cuáles diferencias y qué datos o aspectos les gustaría complementar. En algunos casos, hubo coincidencia entre las situaciones que viven y los datos presentados, pero también cuestionaron algunos de ellos.

En Aramberri, un aspecto que causó debate fue la situación de salud, que en datos oficiales no parecía ser un reto de desarrollo, pero durante las encuestas y entrevistas previas sí fue identificado como tal. Personas del *grupo núcleo* ofrecieron una explicación de esta diferencia y comentaron que, si bien el acceso a la salud puede estar teóricamente cubierto en datos oficiales —al existir clínicas y hospitales—, algo que imposibilita el acceso adecuado a servicios de salud es la escasez de profesionistas, equipamiento, medicinas o incluso transporte a las clínicas u hospitales. Este diálogo condujo a que el *grupo núcleo* seleccionara el tema de salud como uno de los tres prioritarios durante el encuentro (ver figura 7.3).

En otro caso, un hombre adulto mayor mencionó que no entendía que el 19 por ciento de las mujeres que respondieron la encuesta del prediagnóstico consideraran como reto principal la falta de apoyos gubernamentales, ya que, de acuerdo con su propia experiencia, sí los había. Este contraste de experiencias entre hombres y mujeres, y la consecuente reflexión colectiva, llevaron al grupo de trabajo a incluir el tema de los apoyos para las mujeres en la temática que se abordó en el taller.

## Incorporar perspectivas de toda la comunidad mediante actividades basadas en la creatividad y experiencias sensoriales estimula el reconocimiento de otras dimensiones.

Implementar actividades sensoriales para validar la conversación del grupo núcleo con la realidad y sumar las visiones de personas que no participaron en el espacio de encuentro contribuye a que el grupo núcleo reconozca una mayor diversidad de causas, efectos y dimensiones. Esto se debe a que conocer las opiniones de una diversidad amplia de personas contribuye a desarrollar una mayor empatía y curiosidad por otras perspectivas, mientras que reconocer los espacios e infraestructura de la comunidad ayuda a identificar nuevos retos y potencialidades.

El segundo día en Aramberri se inició con un recuento de las actividades del día anterior. La conversación incluyó lo discutido en el *grupo núcleo* y los resultados del *mural comunitario* realizado por personas de la comunidad que no formaron parte del *grupo núcleo*<sup>64</sup>. Se reflexionó sobre las diferencias y coincidencias presentes en este conjunto más amplio de visiones, opiniones y aspiraciones, y la importancia de reconocerlas, ya que todas ellas son componentes de una misma realidad e informan acerca de un proyecto común. Por ejemplo, las y los jóvenes colocaron en el *mural comunitario* una mayor atención a la infraestructura educativa y a la seguridad, temas que no figuraban como prioritarios en el *grupo núcleo*.

Posteriormente, se realizó una caminata alrededor de la cabecera municipal de Aramberri con el propósito de visitar algunos lugares relacionados con las temáticas abordadas en las actividades del día previo, los cuales fueron identificados por las personas del *grupo núcleo*. En la dinámica, se enfatizó la importancia de volver a observar lo que ya se conoce con “nuevos lentes” y cuestionar lo que se tiene normalizado desde una visión crítica y constructiva, lo que resultó en la identificación de algunas oportunidades y el planteamiento de nuevas preguntas. Por ejemplo, al visitar la clínica, se recorrió el exterior y se observó la necesidad de reparar la planta de luz y otras necesidades que antes pasaban desapercibidas. En un huerto de aguacates, un diálogo entre el grupo núcleo y las personas del lugar sobre el manejo de plagas y la comercialización del producto despertó la curiosidad del grupo y condujo a nuevas aproximaciones sobre los retos identificados.

---

<sup>64</sup> Ver actividad “Mural comunitario” en la nota metodológica 6.

### Etapa 3. Visión común y compromiso

Durante la etapa de *Visión común y compromiso*, que apunta hacia los futuros ideales, se incluyen los siguientes hallazgos:

#### La exploración colectiva de los retos locales devela interconexiones no obvias y ayuda a alinear intereses entre actores con preocupaciones distintas.

Reflexionar sobre los retos locales y las metas deseadas con un grupo de personas con diversos saberes, necesidades y experiencias contribuye a romper silos o fronteras temáticas en la comunidad. Este proceso colectivo abre el espacio para identificar soluciones y construir rutas de cambio más inclusivas, participativas e intersectoriales. Además, si las personas reconocen previamente la interrelación entre distintas problemáticas y metas, es posible generar mayor apoyo a las rutas de cambio propuestas, incluso por parte de personas a quienes les preocupan otras causas, pues reconocen que, en mayor o menor grado, las causas y soluciones están conectadas.

Como ya se ha dicho antes, el *grupo núcleo* de Aramberri trabajó con tres problemas: 1) mejorar y diversificar las opciones productivas; 2) asegurar la conservación de la biodiversidad y cuidado del medio ambiente, y 3) promover el acceso a servicios de salud de calidad. Para ello, se conformaron tres equipos de trabajo. Cada uno definió la meta común de su sistema (trabajo, medio ambiente y biodiversidad, salud) y, posteriormente, la compartió en plenaria con el grupo completo. Durante la plenaria, las personas participantes empezaron a identificar, de manera espontánea, interrelaciones entre los tres sistemas (ver figura 7.3); por ejemplo, “si las actividades productivas generaran más ingresos, se podrían solventar consultorías técnicas para mejorar los sistemas de producción sin afectar al medio ambiente”.

A partir de estas interrelaciones, se definió una gran meta común para Aramberri, que englobara los resultados de los tres equipos de trabajo: “Mejorar el bienestar de toda la población y el desarrollo sostenible en el Municipio de Aramberri”. Después, cada equipo de trabajo creó una ruta de cambio con objetivos intermedios para alcanzar los resultados deseados y la compartió en plenaria. Haber identificado previamente y de forma colectiva las interconexiones entre los tres problemas locales, permitió que, cuando las personas participantes escucharon las rutas de cambio propuestas por sus pares, se mostraran más interesadas por esas acciones y por aportar ideas, sabiendo que esas otras rutas también podrían incidir en su temática. Un ejemplo de esto es que el equipo que trabajó con el reto de medio ambiente propuso construir y difundir un plan municipal para el manejo y el cuidado ambiental y de la biodiversidad con partidas presupuestales asignadas. Personas de los otros equipos mencionaron que la implementación de un plan municipal que lleve a la mejora del medio ambiente podría ligarse con acciones que contribuyan a mejorar la salud física y mental de las personas, así como a la productividad del campo.

## Hacer un alto en el camino es útil para evaluar cambios requeridos en los esfuerzos actuales e identificar nuevas oportunidades.

La experiencia de implementar un enfoque de sistemas puede ayudar a la comunidad a hacer un “alto en el camino” que le permita mirar el trayecto recorrido y evaluar sus esfuerzos, desde una mirada sistémica que considere todos los componentes de la problemática, para, con base en ello, tomar decisiones que ayuden a la comunidad a fortalecer y potenciar lo que ya están haciendo. El mapeo colectivo del sistema contribuye, además, a ampliar la mirada de la comunidad hacia otras partes del sistema (actores, recursos, etc.) que quizá no se tenían tan visibilizadas, y buscar nuevas vías para generar resultados más efectivos.

Vale la pena enfatizar que la metodología contribuyó a que el grupo núcleo reconociera las soluciones existentes e identificara alternativas para lograr mayores resultados en lo colectivo, gracias también a la apertura que mostraron las personas que lideran. Sentar las condiciones para la autocrítica y la apertura a recibir retroalimentación por parte de otras personas de la comunidad muchas veces es una condición para que las soluciones evolucionen y crezcan. Cuando esta apertura no se da, quienes lideran soluciones con potencial pueden incluso volverse barreras para la mejora del sistema; es decir, se corre el riesgo de que “las soluciones” existentes se vuelvan un “cuello de botella” que afecte todo el sistema.

San Juan Tlacotenco es una localidad con una población muy activa y que, de forma autogestiva, ya está implementando soluciones para atender la problemática del acceso al agua. Las personas que han estado implementando acciones para atender esta problemática reconocieron que su esfuerzo ha sido enorme y que ha dado ciertos resultados, pero también ha llegado a límites y cierto desgaste. El esfuerzo de las mujeres del Comité de Agua para gestionar de forma comunitaria el rebombado de agua hacia la localidad ha aumentado el acceso a este recurso, pero al revisar el sistema, identificaron debilidades. Por ejemplo, la alta demanda de recursos que se requieren para la operación (de la bomba, reparaciones, etc.) y la gestión (seguimiento al pago de cuotas, negociación comunitaria, etc.) del sistema de agua. Este reconocimiento abrió la ventana de discusión para identificar, colectivamente, qué otras soluciones podrían existir para aliviar dichas debilidades.

Una de las soluciones que se reconoció que ha funcionado en la localidad son los sistemas de recolección de agua de lluvia instalados en algunos hogares. Por tal razón, el grupo núcleo planteó que debería fortalecerse dicha estrategia hasta llegar a la meta de que todos los hogares de la localidad donde sea factible recolectar lluvia cuenten con un sistema de este tipo.

Por último, el mapeo del sistema completo permitió que el *grupo núcleo* reconociera actores que deberían estar más involucrados en la resolución del problema del agua. Por ejemplo, se identificó que los comités de San Juan Tlacotenco que trabajan con

agricultura, ganadería, apicultura y otras actividades productivas, podrían desempeñar un papel más activo para colaborar con los comités de agua y contribuir a la solución, pues son usuarios que dependen de este recurso para llevar a cabo sus actividades productivas.

#### **Etapa 4. Enfoque y ajuste**

Entre los hallazgos identificados en la etapa de *Enfoque y ajuste*, se encuentran:

#### **Generar lazos y conexiones entre personas que funcionan como nodos y nuevos liderazgos promueve el alcance y la continuidad de la transformación del sistema.**

Para propiciar conexiones que puedan contribuir a la transformación del sistema, es útil identificar y reunir en un mismo espacio de encuentro a los diversos liderazgos locales y personas que funcionan como nodos sistémicos, es decir, personas que por su área de actuación y vínculos comunitarios son clave para incidir en el sistema. Igualmente, es importante incluir en estos espacios de encuentro a personas que, si bien no necesariamente se asumen como líderes comunitarios, están relacionadas con los retos locales, ya que lo anterior puede abrir oportunidades para identificar nuevos liderazgos que, después del “Mochilazo”, puedan aportar su tiempo y conocimiento al desarrollo de soluciones de los retos abordados.

El apoyo de estas personas hacia la transformación sistémica no es exclusivo durante el encuentro, sino que, una vez terminado, estas personas pueden asumir un rol clave para continuar las iniciativas que se deriven del “Mochilazo”. Durante el “Mochilazo”, se identificaron las siguientes estrategias para un involucramiento apropiado de dichas personas: 1) establecer conexiones e intercambios de ideas, conocimientos, aprendizajes entre personas que puedan asumir liderazgos sobre los retos; 2) promover condiciones para que estos liderazgos continúen aprovechando un enfoque sistémico.

En Aramberri, una mujer de un ejido que se encuentra a una hora de la cabecera municipal y representa 9 proyectos productivos de pequeños grupos de mujeres, ya era reconocida en su ejido como líder local, y en el encuentro, tras conocer a otras personas que trabajan en distintos temas y con quienes no tenía contacto previo, adquirió mayor confianza sobre su capacidad. Al final del “Mochilazo”, fue seleccionada por el *grupo núcleo* para presentar los resultados del ejercicio en plenaria ante más de 200 personas de la comunidad y tuvo la oportunidad de tener un acercamiento con autoridades locales y estatales. Esto permitió a las autoridades locales, pero también a las personas de la comunidad, identificar nuevos liderazgos que puedan apoyar, o con quienes puedan construir colaboraciones.

En San Juan Tlacotenco, por ejemplo, se comentó que hace falta desarrollar condiciones para nuevos liderazgos con perspectiva de género. Algunas mujeres participantes identificaron que, probablemente, las personas que darán seguimiento a las iniciativas de cambio que surgieron en el taller serán, en su mayoría, mujeres. Por consiguiente, expresaron el interés en formar redes de mujeres para compartir consejos para desarrollar e impulsar sus liderazgos, y empoderar su capacidad de acción a fin de contribuir a la transformación del sistema.

### La inspiración y esperanza en la colectividad son importantes para renovar el impulso y el compromiso hacia el desarrollo humano sostenible.

Crear momentos de rituales para enmarcar el reconocimiento colectivo sobre lo avanzado en los dos días y medio de trabajo propicia las condiciones para que las personas encuentren inspiración y motivación sobre la posibilidad de generar cambios para la comunidad. Estos momentos pueden sentar las bases iniciales para sostener por más tiempo la tensión creativa y la energía para el cambio que se generó durante el encuentro.

Habilitar dinámicas para que las personas reconozcan las fortalezas existentes entre la diversidad de personas del grupo núcleo puede contribuir a que tomen inspiración sobre los cambios que podrían detonar si generaran colaboraciones entre sí, incidiendo eventualmente en la transformación del sistema. Lo anterior refuerza la perspectiva de que las acciones para el cambio sistémico buscan construir desde las fortalezas y no solo desde las carencias. Asimismo, propiciar oportunidades para que las personas del grupo núcleo se comprometan, de manera voluntaria, a ser guardianas o guardianes de una ruta de cambio puede (re)canalizar su impulso para trabajar en favor del desarrollo de sus comunidades.

Al cierre del encuentro, en Aramberri se realizó un ritual de reflexión final para identificar las fortalezas existentes en el grupo, que pueden ayudar a resolver los retos de desarrollo y recuperar la mayor cantidad de aprendizajes, individuales y colectivos, de los dos días y medio del encuentro. Las personas del *grupo núcleo* respondieron: ¿Qué te llevas de estos días para seguir abordando los retos identificados? ¿Qué quieres aportar tú desde tu experiencia y conocimiento a las metas acordadas? Una a una, las personas pasaron al frente para colocar su aportación en un mural colectivo, construyendo así un repositorio de las fortalezas que existen en el grupo. Esto llevó a que el grupo reconociera su potencial colectivo, como lo describió una mujer en su reflexión final: “Me llevo una experiencia muy bonita de conocer algo diferente. De conocer nuevas personas y los conocimientos que aportaron cada uno de ellos para que se lleven a cabo las actividades”.

Después de que el grupo núcleo de San Juan Tlacotenco definió las rutas para el cambio con el fin de mejorar el acceso y la gobernanza del agua (ver figura 7.4), las

personas se anotaron voluntariamente a ser *guardianas* o *guardianes* de alguna ruta. En otras palabras, eligieron una ruta a la que consideran que pueden contribuir desde la posición que tienen, las actividades que realizan y lo que pueden aportar. Posteriormente, el grupo de guardianas de cada ruta de cambio se puso de acuerdo para asumir su primer compromiso colectivo: definir una fecha para realizar un plan de trabajo, el cual será retroalimentado por el Laboratorio de Aceleración del PNUD. Este acto permitió darle una intención a la energía generada durante el encuentro y canalizarla hacia un compromiso con acciones en el corto plazo.

### **Vínculo de los aprendizajes con las Capacidades Funcionales Municipales**

Esta metodología, sus actividades, el modelo de facilitación y el diseño del espacio de encuentro buscan aprovechar al máximo la presencia y diversidad de las personas participantes con la finalidad de incidir en retos complejos de desarrollo en el ámbito local, incluidos factores contextuales e incidiendo en el desarrollo de factores intrínsecos<sup>65</sup>. Los factores contextuales se incorporan desde la metodología de transformación de sistemas al abrir el espectro de análisis sobre los retos. En el caso de los factores intrínsecos, la atención está sobre tres de las capacidades funcionales municipales que recoge el ICFM: involucrar actores relevantes, diagnosticar y formular políticas y estrategias. En la figura a continuación, se hace un cruce de los hallazgos mencionados en esta sección con las tres capacidades mencionadas, de acuerdo con su contribución.

Las capacidades indicadas serán de gran utilidad para dar continuidad a los resultados de las sesiones y mantener el momento del *grupo núcleo*. Para ello, se recomienda: 1) sistematizar los resultados y el proceso, asegurando el retorno de cada una de las personas participantes; esto facilita el reconocimiento de la experiencia y su seguimiento; 2) establecer procesos de diseño participativo de iniciativas y políticas públicas; esto permite integrar mejor el conocimiento generado por el *grupo núcleo*; 3) profundizar conversaciones y sesiones de trabajo para cada ruta de cambio identificada durante el “Mochilazo”, integrando nuevas personas; lo anterior se suma a la reflexión sistémica específica de la ruta; 4) crear narrativas de futuros deseables derivados del “Mochilazo” y compartir con el resto de la comunidad, por ejemplo, en forma de carteles o diagramas; lo anterior ayuda a incrementar las visiones colectivas y promover diálogos en torno a ellas.

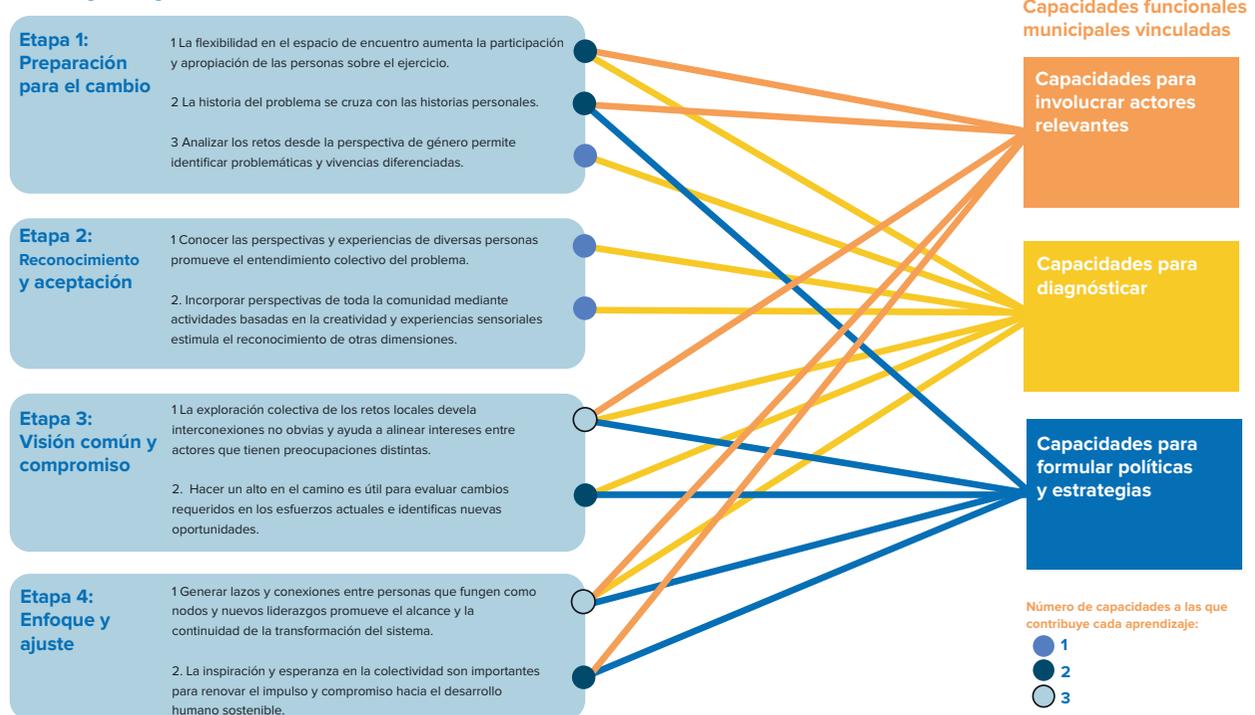
El trabajo desde un enfoque sistémico mejora cuando es posible tener iteraciones y revisiones al sistema y rutas de cambio identificadas. Las acciones mencionadas son de utilidad entre estas iteraciones para integrar más y nuevos insumos a la reflexión sobre la transformación del sistema.

---

<sup>65</sup> Ver capítulo 5 de este Informe.

**Figura 7.5 Aprendizajes de las etapas para liderar el cambio sistémico y su relación con las capacidades funcionales municipales**

### 4 etapas para liderar el cambio sistémico



Fuente: elaboración propia.

## Recomendaciones para promover el desarrollo humano desde el enfoque de transformación de sistemas

Las experiencias en campo de los pilotos de la iniciativa del “Mochilazo” en Aramberri, Nuevo León, y en San Juan Tlacotenco, Morelos, permitieron observar cómo el abordaje de los retos de desarrollo humano desde una perspectiva sistémica ofrece oportunidades para que la comunidad reconozca el panorama general y los roles de los diferentes actores en el problema que desean resolver, lo que contribuyó a encontrar puntos de entrada para incidir de forma más efectiva en la realidad que desean cambiar (ver figura 7.3 y figura 7.4) y a renovar el compromiso para hacerlo.

En esta sección, se presentan recomendaciones de acciones con objeto de seguir desarrollando un ambiente propicio para adoptar el enfoque de pensamiento sistémico a lo largo del tiempo. Metodologías como la que se presenta aquí son un punto de arranque para fortalecer y poner en práctica esta capacidad en el contexto municipal, mas no debe perderse de vista que para alcanzar un cambio sistémico y estructural duradero, el esfuerzo debe ser constante.

Las recomendaciones se derivan de la reflexión posterior a la implementación del “Mochilazo”, buscando responder a la pregunta: ¿Qué otras herramientas se requieren en la mochila para transformar sistemas de forma sostenida en favor del desarrollo humano? Las recomendaciones se presentan para ser accionables y apelar a diversos actores en la sociedad, desde la ciudadanía hasta los gobiernos municipales, a fin de crear un terreno más fértil para el cambio sistémico desde el ámbito local. Se clasifican en tres categorías, que se explican en el cuadro 7.2, a continuación:

**Cuadro 7.2 Tipos de recomendaciones para transformar sistemas y promover el desarrollo humano**

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| <b>1) ACCIONES INDIVIDUALES</b> | Apelan a todas las personas como individuos, independientemente del sector o ámbito donde se encuentran.  |
| <b>2) ACCIONES CONVOCANTES</b>  | Se refieren al esfuerzo de reunir personas de diferentes sectores. Están principalmente orientadas a los gobiernos, sobre todo municipales, pero también a organizaciones diversas que en las localidades cumplen el papel de nodos dentro de los sistemas municipales. |
| <b>3) ACCIONES COLECTIVAS</b>   | Aquellas acciones impulsadas por redes, colectivos, organismos intersectoriales que ya existan en el territorio o que puedan ser creados para fines expresos.   |

Fuente: elaboración propia.

## 1. Acciones individuales

### *Involucrarse en espacios con enfoque de cambio sistémico*

Las personas ciudadanas, funcionarias públicas, integrantes de sociedad civil, activistas y del sector privado que ya impulsan agendas de desarrollo humano y desarrollo sostenible tienen la oportunidad de sumar más a espacios de enfoque de cambio sistémico. Para ello, también es importante reconocer que aprender a participar en este tipo de espacios y con estos enfoques es un aprendizaje en sí mismo. Por eso, se recomienda profundizar sobre el enfoque de pensamiento sistémico cuando se busca trabajar en temas de desarrollo humano. Se puede iniciar conociendo más sobre la metodología del “Mochilazo” como una propuesta de aplicación de este enfoque.

### *Desarrollar el liderazgo colaborativo*

Alineado al punto anterior, para participar de forma más activa y efectiva en estos espacios, el desarrollo del liderazgo colaborativo resulta vital a fin de incidir de mejor forma en el cambio sistémico. Ello implica, por ejemplo, reconocer primero que se es

parte del sistema y, por ende, que se es parte del problema y también se puede ser parte de la solución.

### *Reconocer avances tempranos y logros pequeños, a la par que se apuesta al cambio sistémico*

A su vez, desarrollar el liderazgo colaborativo también implica una acción muy sutil pero importante: reconocer los avances y logros individuales y colectivos. Con frecuencia, es complicado reconocer los avances que se tienen hacia el desarrollo humano y sostenible, pues pueden llegar a ser poco perceptibles en el corto plazo, pero el reconocimiento de lo logrado es vital para el encuentro y el sostenimiento de la construcción colectiva, a través de la cual se aspira a los cambios más profundos y duraderos.

### *Abrazar las diferencias y reenfocar hacia las coincidencias*

Aprender a participar en esfuerzos de cambio sistémico implica saber expresar disenso de forma respetuosa, pero a la par, observar y avanzar en el entendimiento de otros, e idealmente, encontrar áreas muy puntuales de coincidencia como campo propicio para la colaboración. Una acción individual de aplicación inmediata en este sentido es reconocer que, desde las diferencias, emergen las mejores ideas, pero a la par, es la capacidad de enfocar la atención en las coincidencias lo que permite avanzar.

## **2. Acciones convocantes**

### *Reconocer el poder de convocatoria como un activo comunitario y una corresponsabilidad*

Un actor convocante es aquel que puede hacer un llamado al encuentro y al diálogo colectivo; es decir, que por su posición en la comunidad, puede involucrar a una importante diversidad y cantidad de personas allí. Este poder es muy necesario para avanzar en estrategias de cambio sistémico en favor del desarrollo humano. Pero este rol también implica ejercer ese papel con responsabilidad para involucrar a los actores en favor de un fin común, en un proceso que busque la unidad y con enfoque de diálogos de paz.

### *Convocar y diseñar los espacios para incluir a la mayor diversidad posible de actores*

Alineado a lo anterior, es de vital importancia que los actores convocantes hagan una búsqueda lo más exhaustiva posible y continua de actores representativos de

la comunidad. La mayor diversidad de actores y perspectivas es fundamental para el diagnóstico y estructuración de estrategias. Los enfoques de perspectiva de género, de interseccionalidad de desigualdades, de derechos humanos, etc. son herramientas prácticas útiles para no perder de vista en la convocatoria a actores clave del sistema. Dichos enfoques pueden permitir el reconocimiento de barreras de participación y el diseño de espacios colaborativos como talleres, encuentros y foros en horarios, sedes y formatos adecuados para la participación de grupos tradicionalmente excluidos, como mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, población de comunidades indígenas, entre otras.

### *Fortalecer otros liderazgos locales, desde una perspectiva de género, y colaborar con otros actores convocantes*

Es fundamental reconocer que en una comunidad existen diversos actores convocantes, que podrán ser dinámicos y, por ende, evolucionar en el tiempo. Identificar y promover nuevos liderazgos locales y entes convocantes resulta vital para que exista mayor permanencia de los esfuerzos colectivos y diversidad de visiones representadas a fin de plantear estrategias orientadas al desarrollo humano. La promoción de nuevos liderazgos y entes convocantes debe contemplar esfuerzos específicos para incluir a las mujeres, pues pueden enfrentarse a barreras por razón de género con objeto de desarrollar y ejercer sus liderazgos. Algunas de estas acciones pueden ser redes de apoyo entre mujeres, talleres de sensibilización de género a hombres y mujeres, entre otras.

### *Dedicar esfuerzos para fortalecer el ecosistema*

Los actores que cumplen con un rol convocante tienen también la oportunidad de aportar una mirada macro del ecosistema y delinear estrategias que permitan una mayor estructuración e interacción entre los actores dentro del ecosistema. Incluso desde una visión macro, los actores convocantes pueden detectar áreas del sistema que requieren mayor atención y alentar a los actores integrantes del ecosistema a analizar dichos aspectos e incorporarlos en sus agendas comunes. Esto incluye valorar si existe el momento y disposición adecuada para la creación de espacios de diálogo, disenso y posterior consenso. Es importante que los actores convocantes se reconozcan como neutrales, inclusivos y con capacidad de análisis crítico para cumplir su mejor función.

### 3. Acciones colectivas

#### *Potenciar la función colectiva implementando herramientas que potencialicen la escucha, el diálogo y la cocreación*

Los esfuerzos colectivos son espacios idóneos para potenciar el cambio sistémico, pues desde ahí se generan conversaciones que permiten entender los retos de desarrollo, estructurar y evaluar iniciativas que detonen el cambio sistémico. Con el propósito de que cumplan este rol, además de considerar las recomendaciones anteriores, es recomendable que, de forma colectiva, se recupere el conocimiento ya existente sobre cómo impulsar iniciativas colectivas para el cambio sistémico, tal como es el caso del “Mochilazo”. Resulta imprescindible reconocer la importancia de flexibilizar y adaptar las herramientas de diálogo, escucha y cocreación a las necesidades, intereses y capacidades que requiera el contexto donde se implementen.

#### *Sistematizar y gestionar el conocimiento de acción colectiva*

Los colectivos generan constantemente aprendizajes en grupo, ya sea sobre factores de éxito o de fracaso de sus acciones. Sin embargo, es frecuente que estos aprendizajes permanezcan solamente en la memoria de las personas que integran los esfuerzos colectivos. Para avanzar en la efectividad y expansión de los enfoques de cambio sistémico, es sustancial rescatar las experiencias históricas de colectividad, sistematizar y divulgar, poniendo énfasis también en los factores que facilitan o se interponen en su desarrollo y cumplimiento de objetivos.

#### *Apostar por mecanismos de colectividad sostenibles*

Es frecuente que las iniciativas colectivas emerjan ante coyunturas o situaciones emergentes en la historia de la comunidad. No obstante, se reconoce que, para promover el cambio sistémico y profundo en las comunidades, es necesario visualizar cómo hacer más sostenibles estos espacios. Una barrera frecuente para la permanencia de dichos espacios es el establecimiento de mecanismos de gobernanza y estructuración interna; por ejemplo, mecanismos de toma de decisiones, funciones operativas y financieras para la gestión y coordinación interna (convocar, realizar acciones de comunicación interna y externa, o incluso de monitoreo y evaluación de los esfuerzos colectivos). A su vez, el financiamiento de los costos de gestión de estos mecanismos colectivos suele ser poco continuo o predecible. Sin embargo, los gobiernos, fundaciones y organismos internacionales pueden considerar reformular sus estrategias y políticas de financiamiento para apoyar el sostenimiento de iniciativas colectivas.

La implementación de las acciones individuales, convocantes y colectivas, las cuales se sintetizan en el siguiente cuadro, pueden contribuir a transformar sistemas de forma sostenida en favor del desarrollo humano desde el ámbito local.

### Cuadro 7.3 Resumen de acciones para el cambio sistémico sostenido

|                                 |  |
|---------------------------------|--|
| <b>1) ACCIONES INDIVIDUALES</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Involucrarse en espacios con enfoque de cambio sistémico</li><li>• Desarrollar el liderazgo colaborativo</li><li>• Reconocer avances tempranos y logros pequeños, a la par que se apuesta al cambio sistémico</li><li>• Abrazar las diferencias y reenfocar hacia las coincidencias</li></ul>  |
| <b>2) ACCIONES CONVOCANTES</b>  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Reconocer el poder de convocatoria como un activo comunitario y una corresponsabilidad</li><li>• Convocar y diseñar los espacios para incluir a la mayor diversidad posible de actores</li><li>• Fortalecer otros liderazgos locales, desde una perspectiva de género, y colaborar con otros actores convocantes</li><li>• Dedicar esfuerzos para fortalecer el ecosistema</li></ul> |
| <b>3) ACCIONES COLECTIVAS</b>   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Potenciar la función colectiva implementando herramientas que potencialicen la escucha, el diálogo y la cocreación</li><li>• Sistematizar y gestionar el conocimiento de acción colectiva</li><li>• Apostar por mecanismos de colectividad sostenibles</li></ul>   |

Fuente: elaboración propia.

## Reflexiones finales

El enfoque de transformación de sistemas es una herramienta que se distingue por facilitar la integración de actores diversos de la comunidad y promover un reconocimiento y validación mutua a través de una escucha activa y sensible, a fin de generar cambios profundos. Al mismo tiempo, las herramientas de pensamiento sistémico son un medio. El reconocimiento de que cada espacio de construcción comunitaria será único y de que las personas deben estar al centro y al frente es fundamental para contribuir al avance del desarrollo humano.

Este tipo de ejercicios pone de relieve la importancia de escuchar y escucharse entre personas que viven una misma problemática local. Facilitar estos espacios permite a las participantes reconocerse desde la vivencia de la otredad. En estos procesos, se rescata la importancia de incluir el conocimiento de las mujeres y sumar las redes de actores presentes en la comunidad, como las ONG u otros niveles de gobierno que poseen un vínculo con la comunidad. Los resultados del “Mochilazo” apuntan hacia un primer paso para incorporar las perspectivas de diferentes actores vinculados a cómo se viven y reproducen retos de desarrollo y aprovechar su creatividad y agencia para proponer dinámicas que habiliten futuros deseables.

Se extiende un agradecimiento a las autoridades locales de Aramberri y de San Juan Tlacotenco, así como a la Secretaría de Igualdad del estado de Nuevo León, por su

interés y apoyo para llevar a cabo estos encuentros; a Jesús Sotomayor, Martín Liedo y Patricio Orden, que forman parte de la asociación Lluvia para Todos; a Guadalupe Cervantes y Nahum Sánchez, quienes fueron enlaces y guías en cada una de las localidades; a Magdalena Rodríguez, Elena Valencia, Cristina Alpuche, Lariza Ramos, Paloma Sotelo e Ivana Gay, del equipo de ProSociedad, por el apoyo en el ajuste y facilitación de la metodología, y en particular, a cada una de las personas de Aramberri y de San Juan Tlacotenco, quienes abrieron las puertas de su comunidad a este ejercicio y participaron durante estos pilotos.

La guía de la metodología aquí presentada se podrá encontrar en el siguiente enlace: <https://www.undp.org/es/mexico/nuestro-enfoque/laboratorio-de-aceleración>.

# NOTA METODOLÓGICA 1:

## CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida compuesta que resume los logros de los países, estados, municipios o individuos en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, el acceso a conocimiento y un estándar de vida decente. En el caso del IDH en el ámbito municipal en México, el método de cálculo toma como referencia los valores internacionales de los indicadores de las variables utilizadas para el cálculo del IDH y de sus dimensiones, expresados en el Informe global Índices e Indicadores de Desarrollo Humano 2018: Actualización Estadística (PNUD, 2018)<sup>66</sup>; sin embargo, debido a la imposibilidad de contar con estimaciones de la EVN en el ámbito municipal, el cálculo del IDH presentado en este informe tomó como base la adecuación metodológica propuesta en el Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo Local (PNUD, 2019)<sup>67</sup>, la cual se describe a continuación.

### Comparabilidad de la serie 2010-2020

Como ya se mencionó, las estimaciones de este ejercicio toman como base la propuesta metodológica realizada en PNUD (2019) para calcular el IDH en el ámbito municipal. La serie presenta una estimación comparable para los municipios de México en un periodo de 10 años. La comparabilidad de esta serie se sustenta en la continuidad de las tres fuentes principales de información. En el caso del SE, los Censos de Población y Vivienda realizados por el INEGI en 2010<sup>68</sup> y 2020<sup>69</sup> y la Encuesta Intercensal realizada en 2015<sup>70</sup>, mientras que, en el caso de los Subíndices de Salud e Ingresos, las estimaciones de la TMI y el ICTPC en el ámbito municipal, son realizadas y compartidas al PNUD por el CONAPO y el CONEVAL, respectivamente.

---

<sup>66</sup> PNUD (2018). Índices e Indicadores de Desarrollo Humano: actualización estadística 2018. New York. Disponible en <https://hdr.undp.org/content/statistical-update-2018>

<sup>67</sup> PNUD (2019). Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo Local. Ciudad de México. Disponible en <https://www.undp.org/es/mexico/publications/idh-municipal-2010-2015>

<sup>68</sup> INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>

<sup>69</sup> INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

<sup>70</sup> INEGI (2015). Encuesta Intercensal 2015. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>

Respecto de las estimaciones realizadas en 2019, se presentan dos ajustes metodológicos en la estimación del SS (ver sección III), necesarios a partir de la información disponible para su cálculo, por lo que la presente información realiza una reestimación de los SS municipal de 2015 y 2010, a fin de mantener la comparabilidad. Dichos ajustes se describen a continuación.

## **Disponibilidad de las Tasas de Mortalidad Infantil (TMI) 2020 en los municipios de Oaxaca**

El cálculo de la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) en el ámbito municipal, estimada por el CONAPO<sup>71</sup> (2022), presentó importantes retos durante los procesos para recabar, analizar y completar los insumos estadísticos necesarios para su cálculo, debido a que los registros administrativos de las entidades federativas y municipios presentaron una caída significativa durante la pandemia derivada por la COVID-19 respecto de otros años<sup>72</sup>. Ejemplo de ello es que, de acuerdo con el CONAPO, se identificó que en 2020 en el 27 por ciento de los municipios del país no se reportaron defunciones de menores de un año, y el registro de nacimientos presentó una caída significativa que no se observó en otros años.

Como consecuencia, para el CONAPO no fue posible estimar la TMI 2020 en los 570 municipios de Oaxaca, debido también a dos motivos: los municipios de la entidad, por un lado, cuentan con muy poca información de registros administrativos y, por el otro, su tamaño también impide hacer una reconstrucción mediante el análisis de sus datos históricos. Por lo tanto, la información del SS y del IDH municipal se calcula en Oaxaca únicamente en el ámbito distrital (los 570 municipios se agruparon geográficamente en 30 distritos).

Con la finalidad mostrar la mayor cantidad de información disponible, los Subíndices de Educación e Ingreso se presentan para todos los municipios del país (incluido los 570 municipios de Oaxaca), mientras que, para el SS y el IDH municipal, se presentan en Oaxaca en el ámbito distrital (ver sección IV).

---

<sup>71</sup> Consejo Nacional de Población [CONAPO]. (2022). Nota metodológica para la estimación de la Tasa de Mortalidad Infantil en el ámbito municipal.

<sup>72</sup> Tal situación obedece, por ejemplo, a que durante la pandemia cesó actividades la mayoría de las oficinas del registro civil en las demarcaciones territoriales, además de que, por la naturaleza del confinamiento social obligatorio y los riesgos asociados a la pandemia, las y los padres de familia carecían de incentivos para formalizar el registro de los nacimientos de forma inmediata, razón por la cual los registros de los nacimientos de personas disminuyeron sustancialmente o, incluso, fueron inexistentes en algunos municipios.

Las 30 regiones de Oaxaca son las siguientes<sup>73</sup>:

| NOMBRE DE LA REGIÓN            | NOMBRE DEL DISTRITO | NÚM. DE MUNICIPIOS |
|--------------------------------|---------------------|--------------------|
| Oaxaca-Región Valles Centrales | Centro              | 21                 |
|                                | Ejutla              | 13                 |
|                                | Etla                | 23                 |
|                                | Ocotlán             | 20                 |
|                                | Tlacolula           | 25                 |
|                                | Zaachila            | 6                  |
|                                | Zimatlán            | 13                 |
| Oaxaca-Región Sierra Sur       | Miahuatlán          | 32                 |
|                                | Putla               | 10                 |
|                                | Sola de Vega        | 16                 |
|                                | Yautepec            | 12                 |
| Oaxaca-Región Sierra Norte     | Ixtlán              | 26                 |
|                                | Mixe                | 17                 |
|                                | Villa Alta          | 25                 |
| Oaxaca-Región Papaloapan       | Choapan             | 6                  |
|                                | Tuxtepec            | 14                 |
|                                | Coixtlahuaca        | 13                 |
|                                | Huajuapán           | 28                 |
|                                | Juxtlahuaca         | 7                  |
| Oaxaca-Región Mixteca          | Nochixtlán          | 32                 |
|                                | Silacayoapam        | 19                 |
|                                | Teposcolula         | 21                 |
|                                | Tlaxiaco            | 25                 |
|                                | Juchitán            | 22                 |
| Oaxaca-Región Istmo            | Tehuantepec         | 19                 |
|                                | Jamiltepec          | 24                 |
| Oaxaca-Región Costa            | Juquila             | 12                 |
|                                | Pochutla            | 14                 |
|                                | Cuicatlán           | 20                 |
| Oaxaca-Región Cañada           | Teotitlán           | 25                 |

Fuente: CONAPO, 2022.

<sup>73</sup> La información total de los municipios y las regiones de Oaxaca se encuentran en el archivo descargable junto con los programas de cálculo.

## Ajuste metodológico para el cálculo de la referencia de Supervivencia Infantil mínima

Con la finalidad de aumentar la consistencia y comparabilidad en el cálculo de los tres subíndices que componen el IDH, se realizó un ajuste metodológico respecto del cálculo del SS 2010 y 2015<sup>74</sup>, referente a la supervivencia infantil (SVI) mínima; es decir, el equivalente de la TMI máxima de referencia para el cálculo del subíndice.

El cálculo anterior del SS de 2010 y 2015 contemplaba un cálculo de la SVI mínima por medio del despeje algebraico del sistema de ecuaciones mismo, considerando las variables conocidas para encontrar una SVI mínima, lo que resultó en un valor de supervivencia infantil mínima de 0.88. Sin embargo, dicho valor de referencia es un umbral demasiado bajo para las condiciones actuales en el mundo en términos de supervivencia infantil. De acuerdo con los datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>75</sup>, en México se superó esa cifra de supervivencia infantil desde la década de 1960, y en el resto del mundo, desde finales de 1990. En particular, la SVI mínima en 2020 en el resto del mundo se encuentra en 0.92. Por lo anterior, se decidió utilizar, como en el resto de los cálculos, los valores máximos y mínimos internacionales, de acuerdo con la información de mortalidad infantil de la OMS. Para ello, se replantean los valores de referencia siguientes:

| AÑO  | VALORES DE REFERENCIA DE LA TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (TMI) |                    | SUPERVIVENCIA INFANTIL MÍNIMA |        |
|------|---|--------------------|-------------------------------|--------|
|      | Máximo  | Mínimo             | Mínimo                        | Máximo |
| 2010 | 107.2<br>(Sierra Leona)                                       | 2.15<br>(Islandia) | 0.893                         | 0.998  |
| 2015 | 95.12<br>(Sierra Leona)                                       | 1.82<br>(Islandia) | 0.905                         | 0.998  |
| 2020 | 80.10<br>(Sierra Leona)                                       | 1.54<br>(Islandia) | 0.920                         | 0.998  |

Fuente: elaboración propia con base en OMS (2022).

<sup>74</sup> Esto se realizó en virtud de que la estimación de la TMI 2020 para los municipios mexicanos perdió comparabilidad con los ejercicios realizados previamente en 2010 y 2015, debido a los aspectos metodológicos y a las condiciones relacionadas con la disponibilidad de la información, descritas anteriormente.

<sup>75</sup> Disponible en [https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/infant-mortality-rate-\(probability-of-dying-between-birth-and-age-1-per-1000-live-births\)](https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/infant-mortality-rate-(probability-of-dying-between-birth-and-age-1-per-1000-live-births))

Como consecuencia de la implementación de este ajuste metodológico, se realizó la actualización de las estimaciones del SS de los municipios en 2010 y 2015, y por lo tanto, de su IDH.

Como resultado de lo antes descrito, se cuenta en la actualidad con una estimación comparable de 2010 a 2020. En las siguientes secciones de este Anexo, se describe la metodología de cada uno de los tres subíndices que componen el IDH municipal, a fin de proveer los elementos necesarios para su replicación. Para realizar este Informe, los datos se calcularon con dos *softwares* diferentes: *Stata 14.2 MP – Parallel Edition*, y *R*. En el sitio del PNUD en México estarán disponibles los resultados completos, los programas de cálculo correspondientes y los aspectos metodológicos destacables. Todas las estimaciones del IDH municipal y de sus tres subíndices se reportan con tres decimales.

## I. Cálculo del Subíndice de Educación (SE)

El SE del IDH municipal mide el acceso al conocimiento en los municipios por medio de dos indicadores: el Indicador de los Años esperados de Escolaridad (IAE), para las personas entre 6 y 24 años, y el Indicador de los Años Promedio de Escolaridad (IAPE), para las personas mayores de 24 años<sup>76</sup>. El SE es igual a la media aritmética de estos dos indicadores:

### a. Indicador de Años esperados de Escolaridad (IAE)

El cálculo de este indicador sigue tres pasos. El primero es estimar las tasas de matriculación de las personas de cada edad, para cada municipio, conforme a la siguiente fórmula:

$$TM_{e,m} = \frac{\text{personas inscritas}_{e,m}}{\text{personas}_{e,m}}$$

Donde  $TM_{e,m}$  es la tasa de matriculación para las personas en la edad  $e$  ([6, 24]), en el municipio  $m$ . Las personas inscritas en la escuela, por cada edad, se calculan a partir de la pregunta “¿Asiste actualmente a la escuela?”<sup>77</sup> del cuestionario ampliado del Censo de Población y Vivienda 2020, la cual se formula para cada habitante de los hogares en cada municipio<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Como se menciona con anterioridad, el SE —y sus dos indicadores— se calcula con base en los Censos de Población y Vivienda 2010 y 2020, y en la Encuesta Intercensal 2015 realizadas por el INEGI.

<sup>77</sup> Esta información está disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020\\_cuest\\_ampliado.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_cuest_ampliado.pdf)

<sup>78</sup> La información se descargó a partir de los microdatos del Censo para cada una de las entidades: ‘Muestra (cuestionario ampliado)’. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Microdatos>

El segundo paso es agregar las tasas de matriculación por cada grupo etario en el intervalo para calcular el IAE, conforme a la siguiente fórmula:

$$AE_{t,m} = \sum_{e=6}^{24} TM_{e,m}$$

Donde:  $AE_{t,m}$  son los años esperados de escolaridad, en el tiempo  $t$ , en el municipio  $m$ .

El tercer y último paso es estimar el IAE, a partir de la siguiente ecuación:

$$IAE_{t,m} = \frac{AE_{t,m} - \text{Valor mínimo de AE}}{\text{Valor máximo de AE} - \text{Valor mínimo de AE}}$$

Donde:

- $IAE_{t,m}$  es el Indicador de Años esperados de Escolaridad en el tiempo  $t$ , en el municipio  $m$ , para las personas entre 6 y 24 años.
- El *Valor máximo de AE* es el referente internacional empleado en la última actualización estadística de los *Índices e Indicadores de Desarrollo Humano* (PNUD, 2018), que es igual a 18 años esperados de escolaridad. Este es el equivalente a un grado de maestría en la mayoría de los países.
- El *Valor mínimo de AE* es el referente internacional empleado en PNUD (2018), que es igual a 0 años esperados de escolaridad<sup>79</sup>.

## b. Indicador de Años Promedio de Escolaridad (IAPE)

De igual forma, la estimación de este indicador se realiza por medio de tres pasos. El primero es definir los años de escolaridad de cada persona con base en la del Censo de Población y Vivienda 2020. En ambos casos, la pregunta útil es: “¿Cuál fue el último grado aprobado por (nombre) en la escuela?”, que registra el último grado de estudios (primero, segundo, tercero, etc.) y muestra la escolaridad de las personas (primaria, secundaria, preparatoria, etc.)<sup>80</sup>. A partir de lo anterior, se calculan los años de escolaridad necesarios para concluir el grado de escolaridad y el nivel educativo correspondiente<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> Los referentes máximos y mínimos del SE se utilizaron para los cálculos de 2020. Lo mismo se aplica para los subíndices de salud e ingreso.

<sup>80</sup> Esta información está disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020\\_cuest\\_ampliado.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_cuest_ampliado.pdf)

<sup>81</sup> La información se descargó a partir de los microdatos del Censo para cada una de las entidades: 'Muestra (cuestionario ampliado)'. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Microdatos>

El segundo paso es calcular los Años Promedio de Escolaridad (APE), por municipio, para las personas mayores a 24 años, conforme a la siguiente fórmula:

$$APE_{t,m} = \frac{1}{I} \sum_{i=1}^I \text{Años de escolaridad}_{i,t,m}$$

Donde:

- los años promedios de escolaridad, en el tiempo  $t$ , en el municipio  $m$ .
- es el total de personas  $i$ , en el tiempo  $t$ , en el municipio  $m$ .
- es el indicador de cada persona, en el tiempo  $t$ , en el municipio  $m$ .

Finalmente, el IAPE se calcula incorporando los parámetros de referencia internacionales en la siguiente ecuación:

$$IAPE_{t,m} = \frac{APE_{t,m} - \text{Valor mínimo de APE}}{\text{Valor máximo de APE} - \text{Valor mínimo de APE}}$$

Donde:

- *IAPE* es el Indicador de Años Promedio de Escolaridad; en el tiempo  $t$ , en el municipio  $m$ , para las personas mayores de 24 años.
- El *Valor máximo de APE* es el referente internacional empleado en la última actualización estadística de los *Índices e Indicadores de Desarrollo Humano* (PNUD, 2018), que es igual a 15 años promedio de escolaridad. Este valor es el máximo proyectado para este indicador por el PNUD para el año 2025.
- El *Valor mínimo de APE* es el referente internacional empleado por PNUD (2018), que es igual a 0 años promedio de escolaridad (personas sin años completados de educación formal).

### c. Cálculo del Subíndice de Educación (SE)

A partir de la estimación del *IAE* y del *IAPE*, se calcula el SE para cada municipio como el promedio simple de los dos indicadores calculados anteriormente (*IAE* e *IAPE*):

$$SE_{t,m} = \frac{IAE_{t,m} + IAPE_{t,m}}{2}$$

## II. Cálculo del Subíndice de Salud (SS)

El SS del IDH municipal mide el logro de los municipios en lo relativo a una vida larga y saludable de sus habitantes. El *Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano* utiliza los valores de la Esperanza de Vida al Nacer (EVN) de cada país y los compara con los máximos y mínimos internacionales para generar este subíndice.

Ante la imposibilidad de calcular este indicador con un mayor nivel de desagregación, el IDH municipal calcula el SS con los valores de la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI)<sup>82</sup> en el ámbito municipal para los tres años en la serie. Es posible utilizar la TMI como una aproximación de la EVN, debido a que ambas variables se hallan altamente correlacionadas y reflejan la capacidad de las instituciones médicas para enfrentar problemas de salud evitables y tratables<sup>83</sup>. El cálculo del SS sigue los siguientes pasos:

### a. Estimación de la supervivencia infantil a partir de la tasa de mortalidad infantil

La supervivencia infantil municipal se estima a partir de la TMI municipal como:

$$SVI_m = 1 - \frac{TMI_m}{1000}$$

Donde:

- $SVI_m$  es la supervivencia infantil en el municipio  $m$ .
- $TMI_m$  es la tasa de mortalidad infantil por cada mil personas nacidas vivas en el municipio  $m$ .

### b. Estimación de los valores máximo y mínimo de la tasa de supervivencia infantil

En este paso, se expresan los valores de referencia de la supervivencia infantil (SVI) como el recíproco de la TMI:

$$\text{Valor máximo de SVI} = 1 - \frac{\text{Valor mínimo de TMI}}{1000}$$

<sup>82</sup> CONAPO (2022). Tasa de mortalidad infantil para menores de un año por cada mil nacidos vivos para 2020.

<sup>83</sup> PNUD (2019). Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo Local. Ciudad de México. Disponible en <https://www.undp.org/es/mexico/publications/idh-municipal-2010-2015>

Donde:

- *Valor máximo de SVI* es el referente internacional sobre supervivencia infantil.
- *Valor mínimo de TMI* es igual a 1.54, para 2020 y corresponde a Islandia<sup>84</sup>.

Y

$$\text{Valor mínimo de SVI} = 1 - \frac{\text{Valor máximo de TMI}}{1000}$$

Donde:

- *Valor mínimo de SVI* es el referente internacional sobre supervivencia infantil.
- *Valor máximo de TMI* es igual a 80.1 para 2020 y corresponde a Sierra Leona.

### c. Cálculo del Subíndice de Salud municipal (SS)

Finalmente, con la información de los valores máximos y mínimos de la supervivencia infantil, el último paso es calcular el SS municipal:

$$SS_{m,t} = 1 - \frac{SVI_{m,t} - \text{Valor mínimo de SVI}}{\text{Valor máximo de SVI} - \text{Valor mínimo de SVI}}$$

Donde  $SS_{m,t}$  es el SS<sub>m,t</sub> en el tiempo  $t$ , en el municipio  $m$ .

### III. Cálculo del Subíndice de Ingreso (SI)

El SI del IDH municipal mide el acceso de las personas a recursos económicos, mediante el Ingreso Corriente Total Per Cápita (ICTPC) de cada municipio, ajustado por el Ingreso Nacional Bruto (INB) y la Paridad del Poder de Compra (PPC), expresada en dólares de los Estados Unidos con la finalidad de mantener una comparabilidad internacional. Por lo tanto, el SI es igual a:

$$SI_{t,m} = 1 - \frac{\ln (ITPCajustado)_{t,m} - \ln (\text{Valor mínimo de ingreso})}{\ln (\text{Valor máximo de ingreso}) - \ln (\text{Valor mínimo de ingreso})}$$

<sup>84</sup> Tasa de mortalidad para menores de un año por cada mil nacidos vivos. El valor corresponde a 2020 y se utiliza en el cálculo del SS para 2020. OMS (2020). El Observatorio Mundial de la Salud. Tasa de Mortalidad Infantil (entre el nacimiento y los once meses por cada 1000 nacidos vivos). Disponible en [https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/infant-mortality-rate-\(probability-of-dying-between-birth-and-age-1-per-1000-live-births\)](https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/infant-mortality-rate-(probability-of-dying-between-birth-and-age-1-per-1000-live-births)) [Última fecha de consulta 25 de julio de 2022].

Donde:

- $SI_{t,m}$  es el SI en el tiempo  $t$ , en el municipio  $m$ .
- $TPCajustado_{t,m}$  es el Ingreso corriente total per cápita anual y ajustado por el INB y el PPC (actualizados a pesos de diciembre de 2020), en el tiempo  $t$ , en el municipio  $m$ .
- El *Valor máximo de ingreso* es el referente internacional empleado en la última actualización estadística de los *Índices e Indicadores de Desarrollo Humano* (PNUD, 2018), que es igual a \$75,000 dólares estadounidenses per cápita anual, PPC. Este valor máximo parte de la idea desarrollada por Kahneman y Deaton (2010) de que dejan de existir ganancias en el desarrollo humano y el bienestar de las personas cuando logran un ingreso promedio mayor a este valor<sup>85</sup>.
- El *Valor mínimo de ingreso* es el referente internacional empleado en (PNUD, 2018), que es igual a \$100 dólares estadounidenses per cápita anual, PPC. El valor mínimo no es igual a 0, debido a que las personas y economías de subsistencia producen bienes y servicios que los instrumentos de medición no logran incorporar en el cálculo de sus ingresos. Por lo tanto, este valor de \$100 permite incluir esta producción que generalmente se subestima en las mediciones (PNUD, 2018).

La información del ICTPC por municipio para 2020 fue proporcionado al PNUD México por el CONEVAL<sup>86</sup>. Se estima por medio de procedimientos indirectos de manera quinquenal y es utilizado para el cálculo de la pobreza multidimensional en el ámbito municipal. En 2020, se utilizaron para estas estimaciones el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) 2020<sup>87</sup> y el Censo de Población y Vivienda 2020.

El SI utiliza tres fuentes de información adicionales: el Ingreso Nacional Bruto (INB) de México a precios corrientes para 2020<sup>88</sup>; el indicador de Paridad de Poder de Compra (PPC) del Banco Mundial<sup>89</sup> y los valores mensuales del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) publicados por el INEGI. El cálculo del SI sigue seis pasos:

---

<sup>85</sup> A. Kahneman y A. Deaton, *High Income Improves Evaluation of Life but Not Emotional Well-being*. *Psychological and Cognitive Sciences*, Proceedings of National Academy of Sciences, 2010, 107(38) 16489-16493.

<sup>86</sup> CONEVAL (2022). Estimaciones de Ingreso Corriente Total Per cápita (ICTPC) municipal para 2020.

<sup>87</sup> INEGI. (2020). Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2020. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/investigacion/eash/2020/>

<sup>88</sup> INEGI. (S.F.). Economía interna: Saldo de Ingresos primarios bruto. Ingreso Nacional Bruto. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/si/#Tabulado>

<sup>89</sup> Banco Mundial (s.f.). Factor de conversión de PPA (UMN por \$ a precios internacionales). Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/PA.NUS.PPP?locations=MX> [Última fecha de consulta 16 de diciembre de 2018.].

### a. Transformación del ITPC a precios constantes comparables con la estimación anterior (2015)

Para fines de comparabilidad, se utiliza como referencia el mes de noviembre (periodo de levantamiento del MCS-ENIGH) de 2015 y 2020 y se transforman a pesos de diciembre 2015, conforme la siguiente fórmula:

$$ITPC_{m,2020,a \text{ precios de dic 2015}} = ICTPC_{m,2020} \frac{INPC_{dic2015}}{INPC_{nov2020}}$$

### b. Cálculo del ITPC anual

A partir de los valores del *ITPC* en pesos de noviembre de 2015, el segundo paso es calcular el *ITPC* anual<sup>90</sup>. Como los datos del *ITPC* son mensuales, sólo es necesario multiplicar por 12 el valor del *ITPC*.

### c. Estimación del factor de ajuste del ITPC con el Ingreso Nacional Bruto (INB)

Con la finalidad de homologar los datos del ITPC (recolectados por medio de encuestas) con los datos de Cuentas Nacionales, se estima un factor de ajuste igual al INB entre la sumatoria del *ITPC* anual de cada municipio (todo a precios constantes de 2015) multiplicado por su población<sup>91</sup>. Es decir:

$$\text{Factor de Ajuste} = \frac{INB_{2020}}{\sum_i p_i ITPC_{2020,i}}$$

### d. Ajuste del ITPC con el INB

El ajuste del ITPC se hace multiplicando el ITPC anual, a pesos de diciembre de 2015, por el factor de ajuste calculado en el paso anterior.

### e. Ajuste con el PPC

Con el propósito de hacer comparables los valores del ITPC con los parámetros de referencia internacionales, el penúltimo paso es convertir el ITPC a dólares PPC. Esto se hace dividiendo el ITPC, obtenido en el paso anterior por el indicador de PPC. El indicador resultante es el *ITPC ajustado*.

<sup>90</sup> Al ICTPC convertido a pesos de noviembre de 2020 se le denomina Ingreso total per cápita (ITPC).

<sup>91</sup> Los datos de poblaciones utilizados corresponden a las poblaciones reportadas por el CONEVAL para el cálculo del ICTPC.

#### f. Cálculo del Subíndice de Ingreso (SI)

A partir de la estimación del *ITPC ajustado* por inflación, INB y PPC, el SI se calcula conforme a la fórmula del inicio:

$$SI_{t,m} = \frac{\ln(ITPC_{ajustado})_{t,m} - \ln(\text{Valor mínimo de ingreso})}{\ln(\text{Valor máximo de ingreso}) - \ln(\text{Valor mínimo de ingreso})}$$

### IV. Cálculo del Índice de Desarrollo Humano Municipal

El Índice de Desarrollo Humano municipal es igual a la media geométrica de sus tres subíndices:

$$IDH_m = (SI_m * SE_m * SS_m)^{\frac{1}{3}}$$

Específicamente, para calcular el IDH de las 30 regiones de Oaxaca, se agregaron los Subíndices de Educación e Ingreso de los municipios de cada región de la siguiente manera:

$$SE_r = \frac{1}{p_r} \sum_{i=1}^r p_i SE_i$$
$$SI_r = \frac{1}{p_r} \sum_{i=1}^r p_i SI_i$$

Donde:

- $SE_r$  y  $SI_r$  son los subíndices de educación e ingreso en la región  $r$
- $p_r$  es la población en la región  $r$
- $SE_i$  y  $SI_i$  son los subíndices de educación e ingreso en el municipio  $i$
- $p_i$  es la población en el municipio  $i$

## v. Resumen de los valores máximos y mínimos de referencia para la construcción de los subíndices

La siguiente tabla muestra un resumen de los valores internacionales de referencia utilizados en los presentes cálculos, basados en las Notas Técnicas del Reporte de Desarrollo Humano 2021-2022<sup>92</sup> y las estimaciones de mortalidad infantil de la OMS:

| DIMENSIÓN | INDICADOR                     | MÍNIMO | MÁXIMO |
|-----------|-------------------------------|--------|--------|
| Salud     | Tasa de mortalidad Infantil   | 1.54   | 80.10  |
| Educación | Años esperados de escolaridad | 0      | 18     |
|           | Años promedio de escolaridad  | 0      | 15     |
| Ingreso   | Ingreso per cápita (PPP)      | 100    | 75,000 |

<sup>92</sup> Disponible en [https://hdr.undp.org/sites/default/files/2021-22\\_HDR/hdr2021-22\\_technical\\_notes.pdf](https://hdr.undp.org/sites/default/files/2021-22_HDR/hdr2021-22_technical_notes.pdf)

## NOTA METODOLÓGICA 2:

# CÁLCULO DE LA DESIGUALDAD ENTRE LOS MUNICIPIOS POR MEDIO DEL IDH CON BASE EN MEDIAS GENERALIZADAS (IDH-MG)

Una de las limitaciones en las que se incurre al presentar resultados por medio de información agregada es la pérdida de la visibilidad de la desigualdad en el interior de las unidades de observación (municipios). En otras palabras, cualquier promedio (media aritmética) calculado, ignora la distribución del desarrollo entre las personas; es decir, no distingue si los beneficios del desarrollo alcanzan a todos los grupos y estratos de la sociedad, o si son guiados por el desarrollo en unos pocos.

Si bien el IDH, como cualquier otro índice general de desarrollo humano, presenta esta limitación, también el IDH es susceptible de tener ajustes que midan la desigualdad. El Índice de Desarrollo Humano con base en Medias Generalizadas (IDH-MG) es un índice sensible a la distribución, que utiliza un método de agregación basado en generalizaciones de la media aritmética, llamado medias generalizadas<sup>93</sup>. En el presente Informe, se utiliza la metodología de medias generalizadas para calcular la desigualdad entre los municipios. El ejercicio consiste en calcular el IDH-MG, tomando como unidades de observación a los municipios (ponderados por el tamaño poblacional). La fórmula de la media generalizada para ambos casos es la siguiente:

$$\mu_{(1-\varepsilon)}(D) = \sum_i \left[ \frac{(x_i^{1-\varepsilon} + y_i^{1-\varepsilon} + z_i^{1-\varepsilon})}{3n} \right]^{\frac{1}{1-\varepsilon}} \text{ para } \varepsilon \neq 1$$
$$\mu_{(1-\varepsilon)}(D) = \left[ \prod_i (x_i * y_i * z_i) \right]^{\frac{1}{3n}} \text{ para } \varepsilon = 1$$

Donde:

$x_i$ ,  $y_i$ ,  $z_i$  representan las dimensiones de salud, educación e ingreso respectivamente en el municipio  $i$  y  $n$  representa su población.

Cada dimensión evalúa el grado de desarrollo mediante una media generalizada sensible a la distribución, de manera que primero se miden los logros en cada dimensión del desarrollo humano y, en segundo lugar, se agregan las dimensiones; es decir, el índice es una media de medias generalizadas.

<sup>93</sup> Hardy, Littlewood y Pólya (1952) y Atkinson (1970).

El valor que se da a  $\varepsilon$  determina el grado de aversión a la desigualdad. De esta forma, un valor de  $\varepsilon=1$  representa el caso en que no hay aversión a la desigualdad; en este caso, la agregación se realizaría aplicando la **media aritmética**. Conforme aumenta el valor de  $\varepsilon$ , aumenta la “penalización” que se da al valor agregado cuando existe desigualdad. Con  $\varepsilon=1$  se da un mayor peso a valores menores, agregando los valores con base en la **media geométrica**. Finalmente, un valor de  $\varepsilon=2$  agrega los logros con base en la **media armónica** y por tanto es más sensible a la desigualdad. Entre mayores sean los valores asignados a  $\varepsilon$ , mayor será el grado de aversión a la desigualdad.

Para los cálculos presentados en el presente informe, se utiliza  $\varepsilon = 1$ .

# NOTA METODOLÓGICA 3: CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE GÉNERO MUNICIPAL (IDGM) 2020

El Índice de Desigualdad de Género (IDG) refleja las desigualdades que experimentan las mujeres respecto de los hombres en tres dimensiones o subíndices: **empoderamiento**, **participación en el mercado laboral** y **salud reproductiva**. Para calcular el IDG municipal, se retoma la metodología de la *Nota Técnica del Informe de Desarrollo Humano 2021-22* (PNUD, 2022a)<sup>94</sup>, considerando las fuentes de información disponibles en el ámbito municipal.

En el sitio del PNUD se encontrarán disponibles los resultados completos y los programas de cálculo correspondientes. A continuación, se presenta una descripción de los datos utilizados, seguidos de una precisión sobre el cálculo de la Tasa de Mortalidad Materna; por último, la metodología global calcula el IDG.

## Descripción de los datos y las fuentes de información

El IDG para los municipios mexicanos se nutre con insumos que derivan de la información estadística de instrumentos especializados, como el Censo de Población y Vivienda para medir los logros en educación secundaria y la participación en el mercado laboral; el Censo de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CGMDT) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); finalmente, del análisis de las estadísticas vitales que realizan el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el INEGI para calcular la tasa de fecundidad adolescente y la tasa de mortalidad materna, respectivamente (ver cuadro A3.1).

---

<sup>94</sup> Disponible en [https://hdr.undp.org/sites/default/files/2021-22\\_HDR/hdr2021-22\\_technical\\_notes.pdf](https://hdr.undp.org/sites/default/files/2021-22_HDR/hdr2021-22_technical_notes.pdf)

**Cuadro A3.1 Descripción y fuentes de información de los subíndices del IDG municipal**

| SUBÍNDICE                                  | INDICADOR  | MEDICIÓN   | FUENTE   |
|--|--|--|--|
| <b>Empoderamiento</b>                      | Representación parlamentaria (RP)                  | Mide el porcentaje de representación de cada sexo en el cabildo del municipio.   | Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones de la Ciudad de México 2020 (INEGI). |
|  | Tasa de logros en educación secundaria (TLES)      | Mide la proporción de personas de cada sexo que cuentan con al menos educación secundaria concluida en un municipio.                   | Censo Nacional de Población y Vivienda 2020 (INEGI).   |
| <b>Participación en el mercado laboral</b> | Tasa de participación en el mercado laboral (TPML) | Mide la proporción de personas de cada sexo que forman parte de la PEA respecto de la población total.                                 | Censo Nacional de Población y Vivienda 2020 (INEGI).   |
|  | Tasa de fecundidad adolescente (TFA)               | Mide los nacimientos por cada 1,000 mujeres de 15 a 19 años.   | Estadísticas de salud sexual y reproductiva de CONAPO.                                       |
| <b>Salud reproductiva</b>                  | Tasa de mortalidad materna estatal ajustada (TMM)  | Muertes por cada 100,000 nacidos vivos en el ámbito estatal, ajustado por acceso a servicios de salud formales en el ámbito municipal. | Datos de mortalidad general (INEGI) y Censo Nacional de Población y Vivienda 2020 (INEGI).   |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2022).

En el ámbito municipal, en México se cuenta con información de todos los indicadores de manera comparable con los datos internacionales para 2,358 municipios (ver nota metodológica 4). Por otra parte, hay información faltante para 110 municipios (el 4.45 por ciento del total de los municipios en el ámbito nacional); 109 municipios no tienen información para el indicador de mortalidad materna y uno más (distinto de los anteriores) carece de los datos para el indicador de representación parlamentaria. Las entidades federativas con falta de información de alguno de sus municipios son: Oaxaca (85), Chiapas (6), Sonora (6), Puebla (4), Morelos (3), Chihuahua (2), Baja California (1), Hidalgo (1), Tlaxcala (1) y Quintana Roo (1).

## Ajuste de la Tasa de Mortalidad Materna

En México, el IDG se ha medido antes en el ámbito estatal (PNUD, 2014); sin embargo, el presente es el primer ejercicio de una medición en el ámbito municipal. Para medir la salud reproductiva, y en particular, la Tasa de Mortalidad Materna (TMM), por razones metodológicas, no es posible generar una estimación confiable en el ámbito municipal, debido a la falta de información en los registros de las estadísticas vitales y al tamaño de algunos municipios.

Con objeto de conservar la lógica conceptual de la metodología del IDG para medir la salud reproductiva, se determinó utilizar la TMM en el ámbito estatal; en cambio, para no perder la variabilidad en el interior de los estados en este indicador, se decidió realizar el siguiente ajuste a la TMM estatal:

$$TMM_{ajustada, i} = TMM_E * \frac{TASS_{M,N}}{TASS_{M,i}}$$

Donde:

- $TMM_E$  es la tasa de mortalidad materna en el estado al que pertenece el municipio
- $TASS_{M,i}$  es la tasa de afiliación a servicios de salud formales de las mujeres en el municipio
- $TASS_{M,N}$  es la tasa de afiliación a servicios de salud formales de las mujeres en promedio en el ámbito nacional

Por tanto, el factor de ajuste ( $\frac{TASS_i}{TASS_E}$ ) es en promedio 1 en cada estado.

La motivación para utilizar los datos de acceso a servicios de salud es que este es un indicador que refleja el acceso a la salud como un derecho social y una precondition existente para la mejora de los resultados en materia de mortalidad materna. Esa información complementa, además, los otros dos indicadores de la salud reproductiva en el sentido de que es independiente a la prevalencia de mujeres en edad reproductiva e independiente a su condición de fecundidad<sup>95</sup>. En ese sentido, el indicador de acceso a los servicios de salud muestra hasta qué punto se da respuesta a las necesidades de mujeres, hombres y adolescentes en materia de salud reproductiva (UNFPA, 1998).

---

<sup>95</sup> Esto resulta particularmente importante dado que se amplía el grupo de población en el que se centra el análisis de esta dimensión. Por ello, es posible incluir en las consideraciones y análisis derivados de este indicador a los grupos de población que tradicionalmente se excluye de los asuntos relacionados con el acceso a servicios de salud reproductiva, como son las y los jóvenes solteros; las y los adolescentes y las mujeres adultas que sufren de las complicaciones de abortos realizados en condiciones insalubres, las personas que necesitan servicios preventivos y curativos para las infecciones del sistema reproductor y las enfermedades de transmisión sexual (ETS) (UNFPA, 1998).

Por otro lado, se decidió excluir de este indicador el acceso a servicios de salud por medio de afiliación no contributiva o por medio de programas sociales, dado que la distribución de este tipo de afiliación favorece a municipios con bajo nivel de desarrollo y a mujeres. Acotar la afiliación a aquella vinculada a prestaciones del trabajo formal tiene una mayor aportación en el ajuste propuesto, dado que la atención presenta menos limitantes en tipos de atención que en otros tipos de servicios públicos de salud.

A fin de calcular el IDG, se tuvo información de la mayoría de los municipios; solo existió la necesidad de realizar algunos ajustes en dos indicadores, de acuerdo con el comportamiento de los datos:

- En aquellos municipios donde se cuenta con tres personas o menos en el cabildo municipal, se imputaron los datos promedios estatales, dado que la distribución presentaba datos atípicos en estos casos que imposibilitaban una estimación sensible del IDG. Este fue el caso de 117 municipios, principalmente en los estados de Veracruz y Oaxaca.
- En el caso del tipo de afiliación con que cuentan las personas, por construcción es posible contar con duplicidades en el tipo de afiliación (personas afiliadas a más de un tipo de servicio de salud). En los casos de los municipios donde dichas duplicidades excedían en más del 10 por ciento de la afiliación total, se imputaron los promedios estatales. Este fue el caso de alrededor de 20 municipios (menos del 1 por ciento de los municipios).

## Cálculo del IDG municipal

El cálculo del IDG, según la metodología global, se realiza en cuatro etapas. En primer lugar, se agregan las dimensiones dentro de cada grupo de género empleando la media geométrica.

La fórmula de agregación para las mujeres es la siguiente:

$$G_M = \sqrt[3]{\left(\frac{1}{TFA} * \frac{10}{TMM}\right)^{\frac{1}{2}} * (RP_M * TLES_M)^{\frac{1}{2}} * TPML_M}$$

Para los hombres, la fórmula empleada es la siguiente:

$$G_H = \sqrt[3]{1 * (RP_H * TLES_M)^{\frac{1}{2}} * TPML_H}$$

Donde:

- $TMM$  es la tasa de mortalidad materna (estatal ajustada)
  - $TFA$  es la tasa de fecundidad adolescente
  - $RP_i$  es la tasa de representación en cabildos municipales de cada sexo
  - $TLES_i$  es la tasa de logros en educación secundaria de cada sexo
  - $TPML_i$  es la tasa de participación en el mercado laboral de cada sexo
- $i \in \{H, M\}$

### Nota: Valores mínimos de referencia

Dado que la media geométrica obtiene la raíz n-ésima de todos los valores diferentes de cero, es importante fijar para cada indicador un valor mínimo de referencia en caso de que se registrara un valor de cero. De esta manera, los valores mínimos son definidos de la siguiente manera:

- 0.1 por ciento para la tasa de fecundidad de las adolescentes, la ocupación de puestos en el cabildo, los logros en educación secundaria y superior, tasa de afiliación y la tasa de participación laboral.
- Para reescalar los datos de mortalidad materna a un mínimo de 0.1, el valor mínimo es de 10 muertes por cada 100,000 nacidos vivos y un valor máximo de 1,000 por cada 100,000 nacidos vivos.

En segundo lugar, se calcula una media armónica de los índices para hombres y mujeres obtenidos en el paso anterior, a fin de generar el “índice de género igualmente distribuido” que penaliza las diferencias entre los grados de adelanto de hombres y mujeres. Lo anterior se calcula mediante una media armónica con la siguiente fórmula:

$$ARMO(G_M, G_H) = \left[ \frac{(G_M)^{-1} + (G_H)^{-1}}{2} \right]^{-1}$$

Como tercer paso, se obtiene la media geométrica de las medias aritméticas para cada indicador:

$$G_{M,H} = \sqrt[3]{\overline{Salud} * \overline{Empoderamiento} * \overline{Mercado Laboral}}$$

Donde:

$$\overline{Salud} = \left( \sqrt{\frac{1}{TFA} * \frac{10}{TMM} + 1} \right) / 2$$
$$\overline{Empoderamiento} = \left( \sqrt{RP_M * TLES_M} + \sqrt{RP_H * TLES_H} \right) / 2$$
$$\overline{Mercado Laboral} = (TPML_M + TPML_H) / 2$$

Por último, el IDG se calcula de la siguiente forma:

$$IDG = 1 - \frac{ARMO(G_M, G_H)}{G_{\bar{M}, \bar{H}}}$$

## Referencias

Cámara de Diputados. (2022). *Integración por Género y Grupo Parlamentario*. Disponible en [http://sitl.diputados.gob.mx/LXV\\_leg/cuadro\\_genero.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/cuadro_genero.php)

Instituto Nacional de Geografía y Estadística [INEGI]. (2019). *Censo de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=cngmd2019#letraGloC>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: nueva metodología*. Ciudad de México, México. Disponible en <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/indicadores-de-desarrollo-humano-y-genero-en-mexico--nueva-metod.html>

Secretaría de Salud (SS). (2019). *Defunciones por la razón de mortalidad materna*. Disponible en [https://omm.org.mx/wp-content/uploads/2020/06/BOLETINES\\_23\\_2019\\_COMPLETO.pdf](https://omm.org.mx/wp-content/uploads/2020/06/BOLETINES_23_2019_COMPLETO.pdf)

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (1998). *Indicadores para evaluar la salud reproductiva y los programas pertinentes*. En *Revista Panamericana de Salud Pública*. Disponible en [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/64008/WHO\\_RHT\\_HRP\\_97.26.pdf;jsessionid=432F56ABFCA5900E115629D9481F95BE?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/64008/WHO_RHT_HRP_97.26.pdf;jsessionid=432F56ABFCA5900E115629D9481F95BE?sequence=1)

# NOTA METODOLÓGICA 4:

## ÍNDICE DE CAPACIDADES FUNCIONALES MUNICIPALES 2016-2020

El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) es un indicador compuesto que mide el grado de desarrollo de cinco capacidades funcionales en las administraciones públicas municipales del país<sup>96</sup>. Cada una de las cinco capacidades funcionales que integran el ICFM define un subíndice:

1. Capacidades para involucrar actores relevantes
2. Capacidades para diagnosticar
3. Capacidades para formular políticas y estrategias
4. Capacidades para presupuestar, gestionar e implementar
5. Capacidades para evaluar

El ICFM y sus subíndices toman valores entre 0 y 1, donde los valores de 1 corresponden a contar con todos los criterios analizados en cada subíndice.

### Descripción de la fuente de información

La fuente de información para el ICFM es el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales (CNGMD), llevado a cabo de manera bienal por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Estos instrumentos recolectan, en su mayoría, información del año inmediato anterior, por lo que la información de 2016 corresponde, en el presente análisis, a la información del CNGMD 2017. De igual manera, los índices de 2018 y 2020 corresponden a los levantamientos de 2019 y 2021, respectivamente.

---

<sup>96</sup> El marco conceptual para la definición de estas capacidades está en “Desarrollo de Capacidades. Nota práctica, Capacity Development Group, Bureau for Development Policy, Nueva York, PNUD, 2008”. Las capacidades funcionales son las necesarias para diagnosticar, formular, poner en práctica, monitorear y evaluar las políticas, estrategias, programas, proyectos o iniciativas de desarrollo humano. Los gobiernos requieren estas capacidades para desempeñar sus funciones principales a lo largo de las etapas que comprenden la acción pública y en todos los campos.

Los periodos de levantamiento de la información son los siguientes:

- **CNGMD 2017:** Del 27 de febrero al 14 de julio de 2017.
- **CNGMD 2019:** Del 3 de junio al 19 de julio de 2019.
- **CNGMD 2021:** Del 26 de abril al 13 de agosto de 2021.

Aunque, como su nombre lo dice, el levantamiento corresponde a un Censo, el número de municipios para los que existe disponibilidad de información varía entre los diferentes años<sup>97</sup>.

### **CNGMD 2017: Primer instrumento utilizado para calcular el ICFM**

El CNGMD 2017 cuenta con información de 2,458 Administraciones Públicas Municipales y Delegacionales. Sin embargo, cuatro gobiernos municipales no aportaron información suficiente para construir el ICFM, por lo que esta medición incluye a 2,454 gobiernos. Los municipios con información insuficiente para construir el ICFM fueron: Chamula, Chiapas; Monterrey, Nuevo León; Santa Lucía del Camino, Oaxaca y Santa Cruz Xoxocotlán, Oaxaca.

### **CNGMD 2019: Continuidad del instrumento**

El CNGMD 2019 cuenta con información de 2,462 municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, exceptuando al municipio de La Magdalena Tlaltelulco, del cual no se obtuvo respuesta.

Vale la pena anotar que en algunos archivos de descarga del CNGMD 2019, no se encuentra información del total de los municipios, y no se especifica a qué se debe. En particular, en el caso de las bases de datos de la temática “Coordinación interinstitucional e intercambio de información”, utilizada para calcular el Subíndice de Capacidades para Involucrar Actores Relevantes (SCI), no se encontraron seis municipios, por lo que se les asigna un “ND”<sup>98</sup> en estos casos. En el caso del Subíndice de Capacidades para Presupuestar, Gestionar e Implementar (SCG) se utilizan ocho archivos, de los cuales únicamente uno no cuenta con la información del total de municipios, dado que 65 municipios no se encuentran en el archivo “*INSTCTRL.dbf*” de la temática “Control interno y anticorrupción”<sup>99</sup>.

<sup>97</sup> Las razones de las faltas de información pueden ser muy variadas; se destacan aquellas en las que ocurre algún cambio de administración en los años censados y el gobierno en funciones puede no tener información del año inmediato anterior.

<sup>98</sup> Los municipios en este caso son: Pueblo Nuevo Solistahuacán, Chiapas; Arriaga, Chiapas; Tampico, Tamaulipas; Hidalgo, Tamaulipas; Boca del Río, Veracruz; y Santiago Sochiapan, Veracruz.

<sup>99</sup> En este caso, dada la falta de disponibilidad de únicamente uno de los ocho reactivos que conforman el SCG, se asignó

## **CNGMD 2021: Cambios sustanciales en el instrumento de recolección**

Para 2021, los cuestionarios con los que se recaba la información de las y los funcionarios públicos de las administraciones municipales y de las demarcaciones territoriales sufrió cambios sustanciales que imposibilitan la continuidad de la serie; en particular, por la pérdida de módulos y temáticas completas, como es el caso de la temática de “Planeación y gestión territorial” y la de “Actividades estadísticas y/o geográficas”.

## **Comparabilidad de la serie 2016-2018**

Los ajustes realizados al instrumento entre 2017 y 2019 son menores y se limitan a cambios en la redacción o en las opciones disponibles de respuesta dentro de las preguntas del cuestionario, por lo que es posible encontrar todos los reactivos necesarios para calcular el ICFM de 2016 y 2018, manteniendo el mismo sentido conceptual en ambos periodos.

Sin embargo, como se mencionó antes, los cambios realizados al CNGMD en 2021 imposibilitan el cálculo de los cinco subíndices que componen el ICFM. La naturaleza de los cambios en las preguntas, aunado a la falta de información de cuestionarios y temáticas completas imposibilitan, por un lado, el cálculo del ICFM 2021, y por otro, imposibilitan realizar algún ajuste retroactivo para los subíndices. Es necesario conocer la estabilidad del instrumento para futuras ediciones a fin de determinar la posibilidad de la realización de una nueva serie.

A continuación, se describe con mayor detalle el método de cálculo de cada uno de los 5 subíndices. Con el fin de consultar con mayor detalle cuáles fueron las preguntas del CNGMD utilizadas para asignar los valores a cada uno de los indicadores, se encuentra disponible el programa de cálculo en el *software* R y un anexo en Excel que describe el nombre de las variables y las bases de datos del Censo utilizadas para cada indicador.

---

un 0 (cero) en dicho reactivo con la finalidad de realizar el cálculo del subíndice para dichos municipios con la información disponible.

## I. Subíndice de Capacidades para Involucrar Actores Relevantes (SCI)

Este subíndice mide si los municipios cuentan con capacidades para identificar y movilizar a los actores relevantes, gestionar los procesos y crear mecanismos de colaboración. La estimación del SCI suma los valores de los diez indicadores<sup>100</sup> (que son variables dicotómicas, donde 1 representa la existencia de cada uno de los criterios y 0 corresponde a cualquier otro caso), y posteriormente se aplica la siguiente fórmula:

$$SCI_m = \frac{SI_m - \text{Valor mínimo de SI}}{\text{Valor máximo de SI} - \text{Valor mínimo de SI}}$$

Donde:

- $SCI_m$  es el Subíndice de Capacidades para Involucrar Actores en cada municipio.
- $SI_m$  es la suma de los diez indicadores en cada municipio.
- El *Valor máximo de SI* es igual a 10, ya que son diez indicadores, cada uno con un valor máximo de 1.
- El *Valor mínimo de SI* es igual a 0, ya que es el valor más bajo observado en los municipios del país.

## II. Subíndice de Capacidades para Diagnosticar (SCD)

Este subíndice tiene dos componentes. El primero mide si los municipios tienen la capacidad para obtener, reunir, desagregar, analizar y sintetizar datos e información. El segundo componente valora si los municipios pueden convertir la información en una visión y/o mandato. El SCD es el promedio simple de estos componentes, que en conjunto integran 20 indicadores<sup>101</sup> (que son variables dicotómicas, donde 1 representa la existencia de la cada uno de los criterios y 0 corresponde a cualquier otro caso). Como ambos componentes tienen el mismo número de indicadores con el mismo peso, el SCD se calcula por medio de la siguiente fórmula:

$$SCD_m = \frac{SD_m - \text{Valor mínimo de SD}}{\text{Valor máximo de SD} - \text{Valor mínimo de SD}}$$

Donde:

- $SCD_m$  es el Subíndice de Capacidades para Diagnosticar en cada municipio.
- $SD_m$  es la suma de los veinte indicadores en cada municipio.

<sup>100</sup> Cada uno tiene el mismo peso en la sumatoria.

<sup>101</sup> Cada uno tiene el mismo peso en la sumatoria.

- El *Valor máximo de SD* es igual a 20, ya que son veinte indicadores, cada uno con un valor máximo de 1.
- El *Valor mínimo de SD* es igual a 0, ya que es el valor más bajo observado en los municipios del país.

### III. Subíndice de Capacidades para Formular Políticas y Estrategias (SCF)

Este subíndice mide si los municipios cuentan con capacidades para considerar y analizar diferentes opciones de solución a cada problema público, fijar objetivos, elaborar políticas sectoriales y transversales, así como gestionar mecanismos para establecer prioridades. El SCF consolida la información de seis indicadores<sup>102</sup> (que son variables dicotómicas, donde 1 representa la existencia de cada uno de los criterios y 0 corresponde a cualquier otro caso), y se aplica la siguiente fórmula:

$$SCF_m = \frac{SF_m - \text{Valor mínimo de SF}}{\text{Valor máximo de SF} - \text{Valor mínimo de SF}}$$

Donde:

- $SCF_m$  es el Subíndice de Capacidades para Formular Políticas en cada municipio.
- $SF_m$  es la suma de los seis indicadores en cada municipio.
- El *Valor máximo de SF* es igual a 6, ya que son seis indicadores, cada uno con un valor máximo de 1.
- El *Valor mínimo de SF* es igual a 0, el cual es el valor más bajo observado en los municipios del país.

### IV. Subíndice de Capacidades para Presupuestar, Gestionar e Implementar

Este subíndice cuenta con tres componentes. El primero describe si los municipios tienen capacidades para formular, planificar, gestionar y poner en práctica proyectos y programas, incluida la preparación de un presupuesto. El segundo evalúa sus capacidades para gestionar recursos humanos. El tercero muestra si cuentan con indicadores para el monitoreo y seguimiento de los avances logrados. El SCG es el promedio simple de estos tres componentes, que en conjunto integran diez indicadores.

El cálculo de cada componente suma los valores de sus indicadores<sup>103</sup> (que son variables dicotómicas, donde 1 representa la existencia de cada uno de los criterios y 0 corresponde a cualquier otro caso), y posteriormente se aplica la siguiente fórmula:

<sup>102</sup> Cada uno tiene el mismo peso en la sumatoria.

<sup>103</sup> Cada uno tiene el mismo peso en la sumatoria de cada componente.

$$\text{Componente}_{i,m} = \frac{SC_{i,m} - \text{Valor mínimo de SC}}{\text{Valor máximo de SC} - \text{Valor mínimo de SC}}$$

Donde:

- $\text{Componente}_{i,m}$  es el valor del primero, segundo o tercer componente en cada municipio.
- $SC_{i,m}$  es la suma de los indicadores del componente en cuestión para cada municipio.
- El *Valor máximo de SC* es igual a 3 para el primero componente, 2 para el segundo y 5 para el tercero.
- El *Valor mínimo de SC* es igual a 0, ya que es el valor más bajo observado en los municipios del país, para cada componente.

El SCG es el promedio aritmético simple de sus tres componentes:

$$SCG_m = \frac{\text{Componente 1, } m + \text{Componente 2, } m + \text{Componente 3, } m}{3}$$

## V. Subíndice de Capacidades para Evaluar (SCE)

Este subíndice mide si los municipios tienen capacidad para medir resultados, obtener comentarios para ajustar las políticas, codificar las lecciones aprendidas, promover el aprendizaje y garantizar la rendición de cuentas a todos los actores involucrados. El SCE integra la información de diez indicadores.

**NOTA:** Para los indicadores del 6 al 10, existe información en el CNGMD 2019 sobre la existencia de dichos elementos en cada uno de los 5 planes o programas mencionados en los indicadores del 1 al 5. Ejemplo: Existe información sobre la existencia de esquemas de evaluación (indicador 6) para el Plan de Desarrollo Municipal (documento relativo al indicador 1), para el Plan de Desarrollo Urbano (documento relativo al indicador 2), y así sucesivamente. La metodología asigna un valor de 1 al indicador 6 si existen esquemas de evaluación en al menos 2 de los documentos mencionados, y se asigna un valor 1 análogamente para el resto de los indicadores del 7 al 10.

El SCE suma los valores de sus diez indicadores<sup>104</sup> (que son variables dicotómicas, donde 1 representa la existencia de cada uno de los criterios y 0 corresponde a cualquier otro caso), y posteriormente se aplica la siguiente fórmula:

$$SCE_m = \frac{SE_m - \text{Valor mínimo de SE}}{\text{Valor máximo de SE} - \text{Valor mínimo de SE}}$$

<sup>104</sup> Cada uno tiene el mismo peso en la sumatoria.

Donde:

- $SCE_m$  es el Subíndice de Capacidades para Evaluar en cada municipio.
- $SE_m$  es la suma de los diez indicadores en cada municipio.
- El *Valor máximo de SE* es igual a 10, ya que son diez indicadores, cada uno con un valor máximo de 1.
- El *Valor mínimo de SE* es igual a 0, ya que es el valor más bajo observado en los municipios del país.

## VI. Cálculo del Índice de Capacidades Funcionales Municipales

El ICFM es el promedio ponderado de sus cinco subíndices. Los valores de los ponderadores se retoman conforme a los calculados para 2016, el cual utiliza el método de componentes principales:

$$\text{ICFM} = 0.151(\text{SCI}) + 0.243(\text{SCD}) + 0.184(\text{SCF}) + 0.190(\text{SCG}) + 0.232(\text{SCE})$$

Donde:

- SCI: Subíndice de Capacidades para Involucrar Actores Relevantes.
- SCD: Subíndice de Capacidades para Diagnosticar.
- SCF: Subíndice de Capacidades para Formular Políticas y Estrategias.
- SCG: Subíndice de Capacidades para Presupuestar, Gestionar e Implementar.
- SCE: Subíndice de Capacidades para Evaluar.

# NOTA METODOLÓGICA 5: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO

La investigación cualitativa aquí propuesta tiene el objetivo de generar conocimiento para entender los retos a los que se enfrentan las administraciones públicas locales, las capacidades funcionales desplegadas para su atención y la forma en que dichas capacidades inciden en la contribución que los municipios hacen en los ODS y al desarrollo humano de sus comunidades, mediante el análisis de las perspectivas identificadas con base en sus experiencias y diferencias.

Para lograr los objetivos de la investigación, se propuso un marco de métodos mixtos secuencial y exploratorio<sup>105</sup>, basado en tres fases que se describen a continuación.

## Fase 1. Definición de las categorías de interés entre los municipios

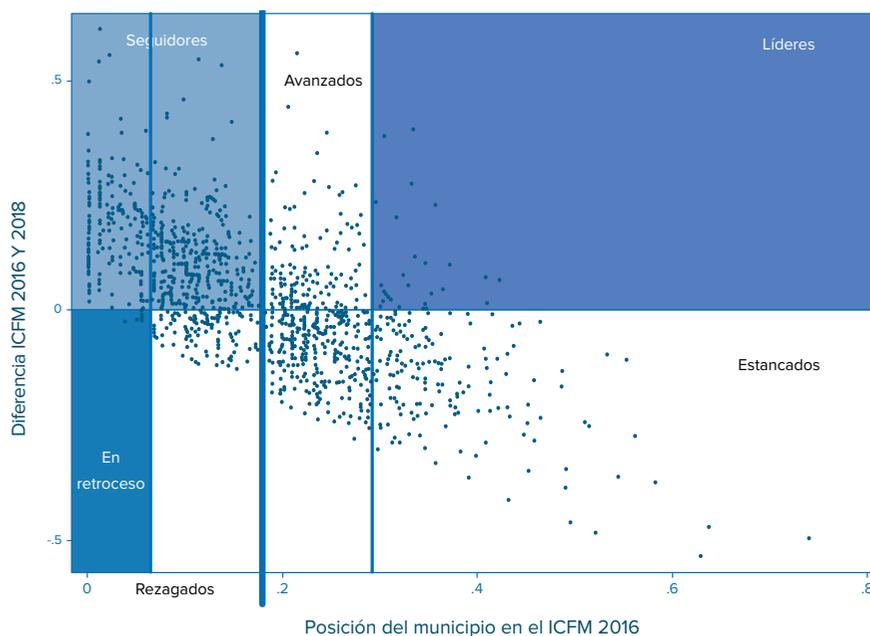
Para conocer el avance se identificaron las diferencias entre las medidas de los subíndices del ICFM más reciente (2018) con las de los subíndices de la primera medición (2016). Para tal propósito, se proyecta el lugar de los municipios de acuerdo con dos ejes en un plano euclidiano (ver gráfica A5.1). En el eje de las X, se proyecta el valor del municipio de acuerdo con la última medición del ICFM y su posición respecto de la media (línea naranja), y en el eje de las Y, el avance de los municipios, tomando como base los dos puntos en el tiempo. Esta gráfica muestra los 4 cuadrantes que dan origen a las cuatro categorías: i) Avanzados, ii) Seguidores, iii) Estancados y iv) Rezagados.

Se añadieron dos categorías más en los dos extremos del plano euclidiano: v) municipios “En retroceso” y vi) municipios “Líderes”. Estos grupos se identifican por estar a más de una desviación estándar de distancia de la media, tanto hacia arriba (“Líderes”) como hacia abajo (“En retroceso”).

---

<sup>105</sup> John W. Creswell y J. David Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, 5ta. ed. (SAGE, 2018); Alan Bryman, *Social Research Methods*, 4ta. ed. (Oxford University Press, 2012).

### Gráfica A5.1 Ejemplo de la proyección euclidiana



Fuente: elaboración propia.

Asimismo, se agregó un elemento que fue recurrente durante el Informe tanto para el análisis de los resultados de desarrollo humano (IDH) como de capacidades municipales (ICFM). Este elemento se refiere al tamaño de los municipios y a su condición de zona metropolitana. Como se describe en el Informe, se trata de un elemento relevante que describe las diferencias en el interior del territorio mexicano. Estas clases son las siguientes:

**Clase 1 (C1):** municipios con menos de 15,000 habitantes

**Clase 2 (C2):** municipios con habitantes entre 15,000 y 500,000

**Clase 3 (C3):** municipios con más de 500,000 habitantes

**Clase 4 (C4):** municipios que se encuentren en zonas metropolitanas<sup>106</sup>

Finalmente, para la clasificación definitiva, se seleccionaron 3 de las 6 categorías de municipios (“Líderes” [L], “Seguidores” [S] y “En retroceso” [R]<sup>107</sup>, y las cuatro clases [C1, C2, C3, C4]), lo que dio un total de 12 casos (categorías-clases).

<sup>106</sup> Las primeras tres clases son excluyentes, mientras que la cuarta, por construcción, no lo es.

<sup>107</sup> De las seis categorías de municipios respecto de sus avances en el ICFM, se seleccionaron las tres que se encuentran más en los extremos, con el fin de maximizar las diferencias; es decir, que fueran municipios con diferentes marcas, excluyendo a los que pudieran estar en los límites de una u otra categoría.

## Fase 2. Selección de una muestra de municipios

Se buscó seleccionar un caso de cada cruce de categorías y clases, con la finalidad de reunir a un grupo diverso de casos para conocer, con el mayor nivel de detalle posible, cómo las capacidades influyen en el desarrollo y cómo los factores contextuales median las capacidades funcionales. Para ello, se realizó la categorización (L, S, R) para cada uno de los 5 subíndices del ICFM, de manera que se pudieran seleccionar los municipios que tienen la misma categoría en todos los subíndices a fin de crear la muestra de casos de selección enlistados en el cuadro A5.1.

Posteriormente, se envió una invitación a los 50 municipios de la muestra para participar en una entrevista, y se programó de manera virtual dicha entrevista con los 9 municipios que atendieron el llamado. En el cuadro A5.1, se enlistan los municipios que entran en la muestra descrita, y se identifican los municipios entrevistados con un asterisco (\*).

Frente a ese escenario, se planteó inicialmente realizar una selección de casos por saturación, es decir, buscar tener un municipio por categoría-clase. Sin embargo, la representatividad final de cada categoría-clase resultó de la respuesta efectiva de cada municipio. Por ejemplo, en la clase S3 respondieron a la invitación 3 de los 4 municipios de la muestra, mientras que en las clases R1 y S1 no se tuvo respuesta de ninguno de los municipios en los tiempos asignados para tal propósito.

Vale la pena visibilizar la dificultad para contactar a los municipios de clase 1 (menos de 15,000 habitantes), comparada con la alta respuesta de los municipios más grandes (clase 3). Si bien se considera que esto podría generar un sesgo de sobrerrepresentación de municipios grandes, este hallazgo también responde y abona a la caracterización de las diferencias entre municipios identificadas en el Informe.

**Cuadro A5.1 Muestra de casos de selección**

| Categoría Líderes Clase 1 (L1) |                    |                |
|--------------------------------|--------------------|----------------|
| Clave                          | Municipio          | Entidad        |
| <b>14059</b>                   | <b>Mazamitla*</b>  | <b>Jalisco</b> |
| <b>14068</b>                   | Villa Purificación | Jalisco        |
| <b>31014</b>                   | Cuncunul           | Yucatán        |
| <b>32007</b>                   | Concepción del Oro | Zacatecas      |

| <b>Categoría Líderes Clase 2 (L2)</b> |                            |                  |
|---------------------------------------|----------------------------|------------------|
| <b>Clave</b>                          | <b>Municipio</b>           | <b>Entidad</b>   |
| <b>2001</b>                           | Ensenada                   | Baja California  |
| <b>7009</b>                           | Arriaga                    | Chiapas          |
| <b>7072</b>                           | Pueblo Nuevo Solistahuacán | Chiapas          |
| <b>9014</b>                           | Benito Juárez              | Ciudad de México |
| <b>11031</b>                          | San Francisco del Rincón   | Guanajuato       |
| <b>13009</b>                          | El Arenal                  | Hidalgo          |
| <b>20385</b>                          | Santa Cruz Xoxocotlán      | Oaxaca           |
| <b>22006</b>                          | Corregidora                | Querétaro        |
| <b>29038</b>                          | Tzompantepec               | Tlaxcala         |
| <b>9016</b>                           | Miguel Hidalgo             | Ciudad de México |
| <b>1005</b>                           | <b>Jesús María*</b>        | Aguascalientes   |

| <b>Categoría Líderes Clase 3 (L3)</b> |                           |                  |
|---------------------------------------|---------------------------|------------------|
| <b>Clave</b>                          | <b>Municipio</b>          | <b>Entidad</b>   |
| <b>2004</b>                           | Tijuana                   | Baja California  |
| <b>9005</b>                           | <b>Gustavo A. Madero*</b> | Ciudad de México |
| <b>19039</b>                          | Monterrey                 | Nuevo León       |

| <b>Categoría Seguidores Clase 1 (S1)</b> |                         |                |
|--|-------------------------|----------------|
| <b>Clave</b>                             | <b>Municipio</b>        | <b>Entidad</b> |
| <b>10018</b>                             | El Oro                  | Durango        |
| <b>21122</b>                             | San Felipe Teotlalcingo | Puebla         |
| <b>26001</b>                             | Aconchi                 | Sonora         |
| <b>26041</b>                             | Nacozari de García      | Sonora         |
| <b>26052</b>                             | Sahuaripa               | Sonora         |
| <b>26054</b>                             | San Javier              | Sonora         |
| <b>31009</b>                             | Cansahcab               | Yucatán        |
| <b>31095</b>                             | Tixpéhual               | Yucatán        |
| <b>21130</b>                             | San Juan Atenco         | Puebla         |

### Categoría Seguidores Clase 2 (S2)

| Clave | Municipio                     | Entidad      |
|-------|-------------------------------|--------------|
| 6004  | Coquimatlán                   | Colima       |
| 7078  | San Cristóbal de las Casas    | Chiapas      |
| 14027 | Cuautitlán de García Barragán | Jalisco      |
| 15099 | Texcoco                       | México       |
| 19031 | Juárez                        | Nuevo León   |
| 19046 | San Nicolás de los Garza      | Nuevo León   |
| 23004 | <b>Othón P. Blanco*</b>       | Quintana Roo |
| 30087 | <b>Xalapa*</b>                | Veracruz     |

### Categoría Seguidores Clase 3 (S3)

| Clave | Municipio        | Entidad    |
|-------|------------------|------------|
| 11017 | <b>Irapuato*</b> | Guanajuato |
| 11020 | <b>León*</b>     | Guanajuato |
| 15081 | <b>Tecámac*</b>  | México     |

### Categoría En retroceso Clase 1 (R1)

| Clave | Municipio      | Entidad   |
|-------|----------------|-----------|
| 16101 | Tzitzio        | Michoacán |
| 30096 | Landero y Coss | Veracruz  |
| 30120 | Oteapan        | Veracruz  |

### Categoría En retroceso Clase 2 (R2)

| Clave | Municipio                     | Entidad             |
|-------|-------------------------------|---------------------|
| 3008  | Los Cabos                     | Baja California Sur |
| 4002  | Campeche                      | Campeche            |
| 5025  | Piedras Negras                | Coahuila            |
| 11005 | Apaseo el Grande              | Guanajuato          |
| 15064 | El Oro                        | México              |
| 15075 | San Martín de las Pirámides   | México              |
| 17008 | Emiliano Zapata               | Morelos             |
| 21132 | <b>San Martín Texmelucan*</b> | Puebla              |
| 30131 | Poza Rica de Hidalgo          | Veracruz            |

Fuente: elaboración propia. Nota: No existieron municipios que cayeran en la categoría-clase R3.

Por último, se realizaron 9 entrevistas semiestructuradas con las y los funcionarios públicos designados de los municipios seleccionados que respondieron a la invitación. En particular, se buscó establecer contacto con una persona representante de la administración municipal que pudiera compartir experiencias partiendo de los retos más importantes, de las políticas públicas implementadas para el desarrollo y de las oportunidades que habían logrado crear para incidir desde el municipio en los ODS y en el desarrollo humano.

### Fase 3. Identificación de narrativas de interés (entrevistas con las y los funcionarios públicos de los municipios seleccionados)

Conocer con mayor detalle las historias que relacionan las capacidades con el trabajo hecho en torno a los ODS 2030 es fundamental para desentrañar la relación teórica entre ellas. Para descubrir estas historias, se realizaron entrevistas grupales con los equipos de los municipios, que pudieran responder sobre los siguientes tópicos:

- Acciones, programas o políticas de su gobierno encaminadas a contribuir a los ODS.
- Retos que han experimentado en el marco de los esfuerzos por contribuir a los ODS.
- Capacidades gubernamentales que se han tenido que actualizar para lograr lo anterior.
- Las entrevistas fueron de corte semiestructurado. Dependiendo de las historias contadas, se solicitó profundizar en alguno(s) de los 6 factores contextuales definidos:
- **Factor contextual 1:** Cambios en la normatividad que dirige el quehacer del municipio.
- **Factor contextual 2:** Cambios o circunstancias en las relaciones intergubernamentales horizontales que caracterizan los procesos de metropolitanización y/o cooperación intermunicipal.
- **Factor contextual 3:** Cambios o circunstancias específicas en las políticas federales o estatales que exigen coordinación o concurrencia con el ámbito local.
- **Factor contextual 4:** Cambios o circunstancias financieras y/o fiscales que afectan el proceso de presupuestación del gobierno local.
- **Factor contextual 5:** Cambios o circunstancias políticas y político-administrativas que afectan el quehacer del gobierno municipal.

- **Factor contextual 6:** Cambios o circunstancias naturales y completamente externas a las capacidades funcionales de los municipios, pero que puedan haber afectado la frontera de posibilidades.

Adicionalmente, en cada una de las narrativas desarrolladas, se tuvieron presentes las siguientes consideraciones puntuales y se solicitó explicar el caso a la luz de ellas en los casos aplicables:

- Perspectiva de género en las políticas públicas implementadas.
- Retos generados a partir de la pandemia de la COVID-19.
- Si se realizaron acciones relacionadas con la protección social y la seguridad humana.
- El papel de la reelección municipal en las narrativas desarrolladas.

Los resultados de esta investigación se organizan en el capítulo 5 del Informe a partir de experiencias puntuales de políticas públicas que pueden ayudar a entender mejor la relación entre las capacidades funcionales y su incidencia en el desarrollo humano sostenible desde lo local.

# NOTA METODOLÓGICA 6:

## HERRAMIENTAS PRÁCTICAS PARA RESOLVER RETOS MUNICIPALES DESDE LA COMPLEJIDAD

La iniciativa del “Mochilazo” está constituida por cuatro etapas clave retomadas y adaptadas del modelo de cambio sistémico diseñado por Stroh (2015): 1) preparación para el cambio; 2) reconocimiento y aceptación; 3) visión común y compromiso; 4) enfoque y ajuste.

### Etapas para liderar el cambio sistémico

#### Etapa 1. Preparación para el cambio

**Propósito central de la etapa:** Identificar las condiciones y actores disponibles con objeto de construir una base compartida para el cambio, propiciar su consolidación y afirmar su disposición para el cambio. Esta etapa se desarrolla antes y durante el primer día de trabajo en campo, con la comunidad.

#### Acciones clave:

##### *A. Actividades previas orientadas al reconocimiento del contexto*

- Identificación previa de comunidades o contextos propicios para realizar el “Mochilazo”.
- Gestión de acuerdos clave locales para la realización del “Mochilazo”.
- Diagnóstico documental y de fuentes primarias en torno a las condiciones de la comunidad o municipalidad y sus retos de desarrollo.
- Definición del enfoque del reto de desarrollo sostenible y análisis previo del sistema en el que se incidirá.
- Mapeo de actores clave de distintos sectores e instancias que son parte del sistema.
- Acercamiento y entrevistas con actores locales clave para recolección de información sobre el contexto.

### *B. Actividades previas de convocatoria y logística*

- Formalización de acciones de colaboración con alianzas locales para la implementación.
- Definición de espacios, logística y material necesario.
- Creación de imagen oficial y mensajes para difundir.
- Convocatoria individual a integrantes del grupo núcleo y convocatoria abierta a la comunidad para actividades específicas.

### *C. Actividades en campo*

- Sesión inicial con autoridades locales y otros actores clave o nodos sistémicos para explorar sus opiniones respecto de los retos, motivaciones y disposición a la colaboración.
- Bienvenida a participantes y realización de actividades de activación colectiva y generación de confianza.
- Presentación y reconocimiento de las y los participantes del grupo núcleo.
- Presentación inicial de propósito del “Mochilazo” y definición de expectativas.
- Introducción a las nociones de desarrollo humano, equidad de género y capacidades municipales.
- Definición colectiva de normas de participación durante las jornadas.

### **Productos clave generados:**

- Instrumentos guías de entrevistas y fichas de transcripción/sistematización de las entrevistas realizadas.
- Fichas de diagnóstico documental y en campo de la comunidad.
- Ficha descriptiva del reto de desarrollo.
- Ficha del pre-mapeo del sistema.
- Material gráfico para convocatoria y difusión.
- Directorio de contactos locales participantes.
- Listado de normas de participación generadas colectivamente.
- Fichas de sistematización: sesión con autoridades locales respecto de los retos, motivaciones y disposición a la colaboración, y de la sesión de arranque de actividades en campo.

## **Etapa 2. Reconocimiento y aceptación**

**Propósito central de la etapa:** Construir colectivamente un entendimiento compartido de los retos y potencialidades de desarrollo que tiene la comunidad, así como del rol de corresponsabilidad que cada actor tiene en la generación de los resultados actuales del sistema. Esta etapa se desarrolla y consolida en su totalidad durante el trabajo en campo con la comunidad los días 1 y 2.

### **Acciones clave:**

- Facilitación de un entorno y momentos para fomentar relaciones de confianza, apertura, diálogo, debate, disenso-consenso, y aprendizaje mutuo.
- Presentación de los prediagnósticos realizados y validación-complementación de los mismos con las visiones e información aportada por el grupo núcleo.
- Selección de la (s) problemática (s) o reto (s) de desarrollo clave (s) en torno a la (s) que se desarrollará el proceso de análisis y cocreación de potenciales soluciones en el marco del Mochilazo.
- Facilitación de reflexiones para comprensión del reto desde la perspectiva sistémica y la corresponsabilidad en la creación de realidades colectivas.
- Realización de recorridos-caminatas grupales de reconocimiento en la comunidad y revisión mapas e infografías previas sobre la comunidad.
- Desarrollo participativo e iterativo de mapa sistémico con la herramienta de las 5 R: Recursos, roles, reglas, relaciones, resultados (USAID, 2016).

### **Productos clave generados:**

- Fichas diagnósticas de retos de desarrollo enriquecidas y validadas colectivamente.
- Fichas con tableros de selección de temáticas prioritarias.
- Fichas de sistematización: de reflexiones generadas en recorridos-caminatas grupales de reconocimiento en la comunidad; de recorridos a través de mapas e infografías previas sobre la comunidad; y del mapa de las cinco R (recursos, roles, reglas, relaciones, resultados).

### **Etapa 3. Visión común y compromiso**

**Propósito central de la etapa:** Partiendo del análisis integrado y colectivo del sistema, esta etapa tiene como objetivo central integrar una visión compartida del escenario ideal al que se quiere llegar como comunidad, y el objetivo principal y específicos que estarán en el centro de la cocreación de potenciales soluciones. Es una etapa que tiene lugar durante el trabajo en campo, el día 2, y se consolida en el día 3.

#### **Acciones clave:**

- Diálogo y reflexión integradora de los productos previos de la etapa 2 de reconocimiento y aceptación.
- Identificación y consenso en torno a el (los) elemento (s) prioritario (s) de atención o incidencia en el sistema (definición de las reglas, roles y/o relaciones que son prioritarias).
- Expresión participativa de la visión ideal comunitaria a la que se quiere llegar por parte del grupo núcleo.
- Expresión participativa de la visión ideal comunitaria a la que se quiere llegar por parte de integrantes de la comunidad en un espacio abierto.

#### **Productos clave generados:**

- Fichas de sistematización: de la redacción participativa de la meta común u objetivo central, y de tableros de descripción de la visión ideal comunitaria desarrollados por el grupo núcleo
- Murales artísticos y tableros de ideas hechos por la comunidad.

### **Etapa 4. Enfoque y ajuste**

#### **Propósito central de la etapa:**

Esta etapa tiene como propósito principal concretar los procesos de análisis y consenso previo en un plan concreto hacia el logro del cambio sistémico elegido por la comunidad. Es un proceso de planeación general que establece solo de manera amplia los ejes críticos y empieza a identificar logros parciales o cambios intermedios a lograr. Esto sucede durante el día 2 y 3 del “Mochilazo”.

#### **Acciones clave:**

- Selección del cambio sistémico al que se dirige la comunidad.
- Selección de rutas estratégicas clave que llevarán al logro de ese cambio.
- Diseño y cocreación de hitos o logros parciales que integran cada una de las rutas.

- Integración de un único mapa del viaje de cambio sistémico.
- Adopción de compromisos voluntarios con rutas o hitos del cambio como guardianas (es) de este último.
- Reflexión colectiva del proceso del grupo núcleo.
- Armado de la mochila colectiva para el viaje: aportaciones y compromisos.
- Celebración comunitaria para compartir los resultados, compromisos e invitar a más guardianas y guardianes voluntarios.

### Productos clave generados:

- Fichas de sistematización: mapa de viaje de cambio sistémico, de evento abierto a la comunidad para compartir y retroalimentar los productos generados en cada etapa, de lo que incluye la “Mochila colectiva para el viaje”, es decir, aportaciones y compromisos del grupo núcleo y de voluntarios de la comunidad.
- Lista de *guardianas y guardianes voluntarios* para las rutas e hitos del viaje.

### Actividades del “Mochilazo”

| ACTIVIDAD                             | TEMA POR TRATAR   | PARTICIPAN                            | ETAPA PARA LIDERAR EL CAMBIO SISTÉMICO | CAPACIDAD FUNCIONAL MUNICIPAL A LA QUE CONTRIBUYE                                       |
|---------------------------------------|---|---------------------------------------|--|---|
| <b>Sesión con autoridades locales</b> | Seguridad psicológica.  | Funcionarias y funcionarios públicos. | 1. Preparación para el cambio.         | -Involucrar actores relevantes.<br>-Diagnosticar.<br>-Formular políticas y estrategias. |
| <b>Evento de arranque</b>             | Presentación de objetivo y dinámica del “Mochilazo”.<br>Inicio de actividades del grupo núcleo. | Grupo núcleo.                         | 1. Preparación para el cambio.         | -Involucrar actores relevantes.   |

| ACTIVIDAD  | TEMA POR TRATAR   | PARTICIPAN   | ETAPA PARA LIDERAR EL CAMBIO SISTÉMICO                           | CAPACIDAD FUNCIONAL MUNICIPAL A LA QUE CONTRIBUYE                       |
|--|---|--|--|---|
| <b>Reflexión colectiva de la problemática seleccionada y aproximación al pensamiento sistémico</b> | Prediagnóstico de la comunidad, concepción sistémica de problemáticas complejas, identificación de componentes del sistema local. | Grupo núcleo.  | 1. Preparación para el cambio<br>2. Reconocimiento y aceptación. | -Involucrar actores relevantes.<br>-Diagnosticar.                       |
| <b>Mural comunitario</b>   | Escenarios ideales a futuro   | Abierto a toda la comunidad (en un espacio público).                           | 3. Visión común y compromiso.                                    | -Involucrar actores relevantes.<br>-Diagnosticar.                       |
| <b>Caminata exploratoria de potencialidades y retos</b>  | Identificación geográfica para explorar retos e identificar potencialidades o factores a favor de la comunidad.                   | Grupo núcleo y algunos integrantes de la comunidad que funcionan como “guías”. | 2. Reconocimiento y aceptación.                                  | -Involucrar actores relevantes.<br>-Diagnosticar.                       |
| <b>Imágenes de cambio: escenario destino colectivo</b>   | Escenarios de cambio en la comunidad que queremos lograr respecto del objetivo general.   | Grupo núcleo.  | 3. Visión común y compromiso.                                    | -Involucrar actores relevantes.<br>-Diagnosticar.                       |
| <b>Diseño del viaje de cambio sistémico</b>  | Diseño de estrategias para el cambio.   | Grupo núcleo.  | 4. Enfoque y ajuste.   | -Involucrar a actores relevantes.<br>-Formular políticas y estrategias. |
| <b>Mural colectivo del viaje</b>   | Expresión artística del proceso de cambio   | Grupo núcleo   | 3. Visión común y compromiso<br>4. Enfoque y ajuste.             | -Involucrar a actores relevantes.                                       |

| ACTIVIDAD                             | TEMA POR TRATAR  | PARTICIPAN                               | ETAPA PARA LIDERAR EL CAMBIO SISTÉMICO | CAPACIDAD FUNCIONAL MUNICIPAL A LA QUE CONTRIBUYE |
|---------------------------------------|--|--|--|---|
| <b>Evento de cierre y convivencia</b> | Compartir con la comunidad y entre el grupo núcleo el proceso vivido y sus resultados. | Grupo núcleo y miembros de la comunidad. | 4. Enfoque y ajuste.                   | -Involucrar a actores relevantes.                 |

Fuente: elaboración propia.

## Construcción de conexiones, lazos de confianza y espacios horizontales de participación

Un aspecto importante del trabajo de los equipos que facilitan espacios para el cambio es propiciar que se generen conexiones entre las personas, a través del respeto mutuo, el reconocimiento y la empatía. La metodología del “Mochilazo” procura la construcción de la *confianza colectiva* por medio de actividades que ayudan a construir conexiones entre un grupo, encontrando un balance entre la profundidad y la cantidad de conexiones. Una de las vías para lograr lo anterior es mediante dinámicas “rompehielos” para que las relaciones de un grupo de personas crezcan a la escala de la realidad; en otras palabras, primero en duplas y después en unidades familiares (3 a 8 personas), ya que, si la conversación no es posible en duplas, tampoco lo será en el *grupo núcleo* (Brown 2021, pág. 106).

La construcción de espacios horizontales de participación es un proceso continuo a lo largo del “Mochilazo”. A continuación, se presentan las recomendaciones para cada etapa:

### Previo al inicio de las actividades o talleres en campo:

- Parte de la exploración previa de las dinámicas de desigualdad y desequilibrio de poder entre los grupos clave incluye identificar qué grupos son potencialmente beneficiados, o bien principalmente afectados por el reto de desarrollo que se abordará.
- Es importante que el trabajo de prediagnóstico, las alianzas con actores locales y las entrevistas uno a uno para recolectar información incluya la escucha de todos esos actores y grupos en condición de desigualdad.
- Idealmente, se deberá atender las capacidades de participación que esos grupos tengan. Lo anterior incluye analizar los costos de oportunidad que

enfrentan al participar de estos espacios (por ejemplo, perder un día de sus ingresos, desatender sus labores de cuidado, gastos de transporte, entre otros), y en la medida de lo posible, paliarlos proporcionalmente asegurando la accesibilidad geográfica, de tiempos y alguna compensación en especie o efectivo, accesibilidad física para personas con algún tipo de discapacidad al lugar y a la información que se brindará durante la jornada (información para personas sordas o ciegas por ejemplo).

- Si es pertinente y viable, se puede ofrecer alguna sesión previa explicativa e informativa del proceso a algún grupo crítico, y acompañamiento paralelo durante la jornada para aclarar dudas.

### **Durante el trabajo de campo:**

- Propiciar la representación y diversidad en el grupo núcleo de participantes por género, edad, sector, nivel educativo, etc.
- Utilizar siempre lenguaje accesible y no técnico o especializado.
- Proveer de información y canales de participación diversos: orales, escritos, ilustrados, etc.
- Integrar equipos de trabajo que tengan participantes de diversos sectores e instancias, equilibrados en diversidad.
- Disponer material suficiente para que todos puedan expresarse de forma simultánea (plumas, hojas, post-its, etc.).
- Contar con cofacilitadores que puedan estar observando, monitoreando y moderando las dinámicas de participación durante el trabajo en equipo.
- Mantener los acuerdos de interacción y participación visibles para todas las personas y recordarlas cada vez que sea necesario (no interrumpir, dejar que todas las personas participen, utilizar lenguaje respetuoso y adecuado, entre otros).
- Disponer las sillas en círculo cuando se trabaje en plenaria.

La habilidad de las y los facilitadores del proceso es clave para observar, escuchar, mediar y redirigir los discursos cuando sea necesario. Para ello, deben buscar promover la participación de todas las formas de manera equitativa, evitar que domine un solo discurso o postura, formular las preguntas que permitan la emisión y el contraste de opiniones, sin caer en la descalificación o en la polarización del diálogo, reconocer las aportaciones de todas las personas sin priorizar su calidad técnica, entre otros aspectos.

Es verdad que no es posible erradicar por completo las desigualdades entre los actores comunitarios, pero estas medidas ayudan a paliarlas y a generar un entorno

temporal donde todas las voces tengan mejores oportunidades de ser escuchadas; todas las posturas sean expresadas, y haya más posibilidad de ser comprendidas o respetadas a fin de favorecer el encuentro y el consenso hacia un objetivo común.

## Referencias

Brown, Adrienne M. *Holding Change: The Way of Emergent Strategy Facilitation and Mediation*. Emergent Strategy, 2021.

Hovmand, P.S. (2014). *Community Based System Dynamics*. New York, NY: Springer.

Stroh, D. P. (2015). *Systems thinking for social change: a practical guide to solving complex problems, avoiding unintended consequences, and achieving lasting results*. White River Junction, Vermont, Chelsea Green Publishing.

USAID. (2016). *ADS Chapter 201 - Program Cycle Operational Policy*. Technical Note. The 5 Rs Framework in the Program Cycle. Disponible en [https://usaidlearninglab.org/sites/default/files/resource/files/5rs\\_techncial\\_note\\_ver\\_2\\_1\\_final.pdf](https://usaidlearninglab.org/sites/default/files/resource/files/5rs_techncial_note_ver_2_1_final.pdf)





INFOGRAFÍAS  
**ÍNDICE DE  
DESARROLLO  
HUMANO  
MUNICIPAL  
2010 A 2020**

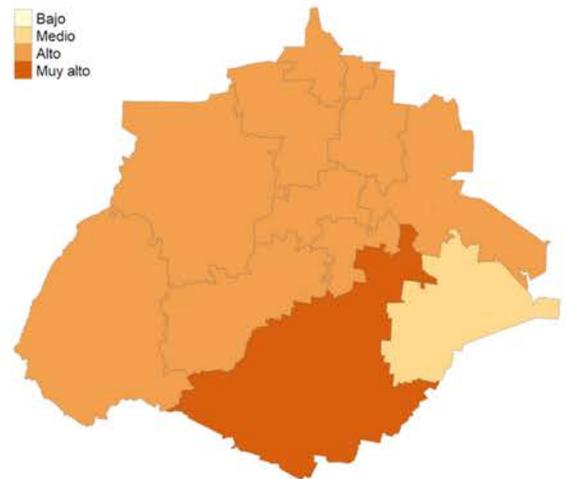
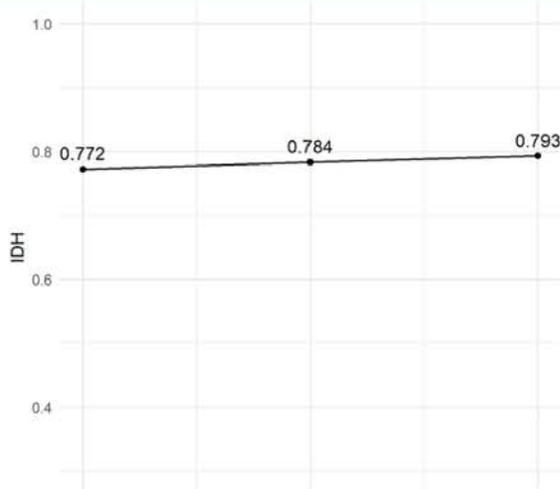




## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# AGUASCALIENTES

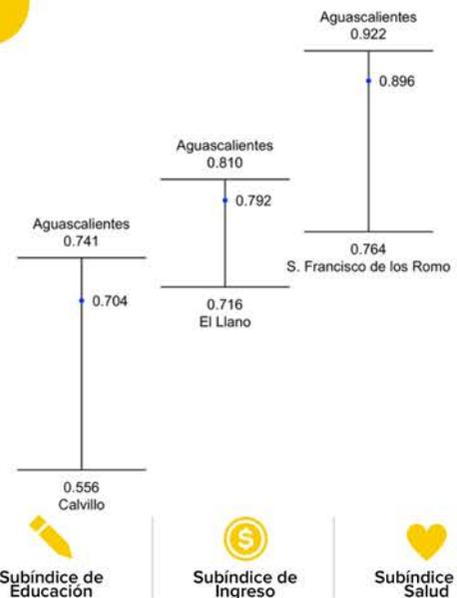
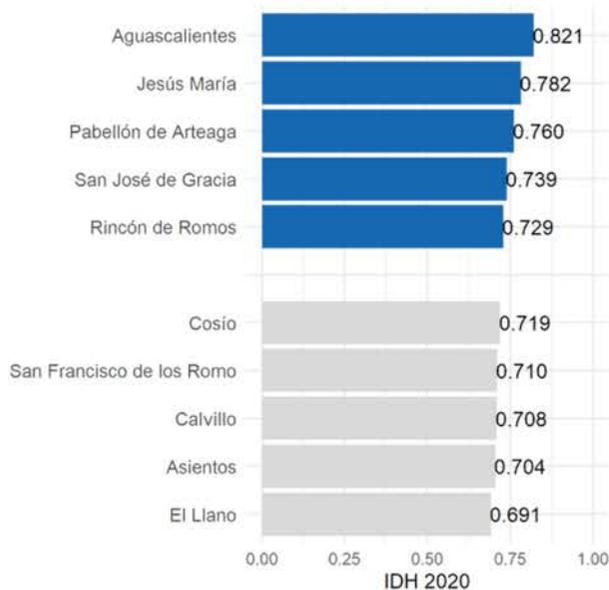
### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



2010      2015      2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

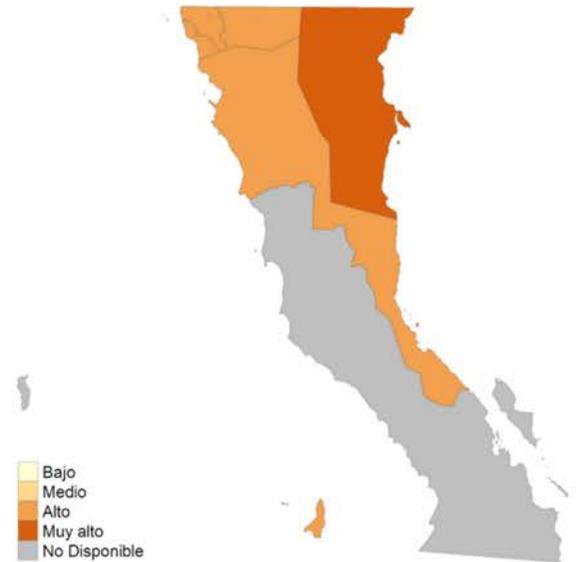
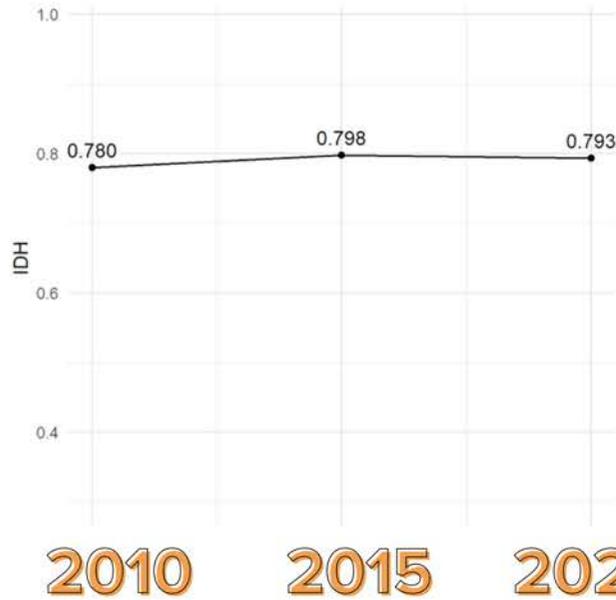
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



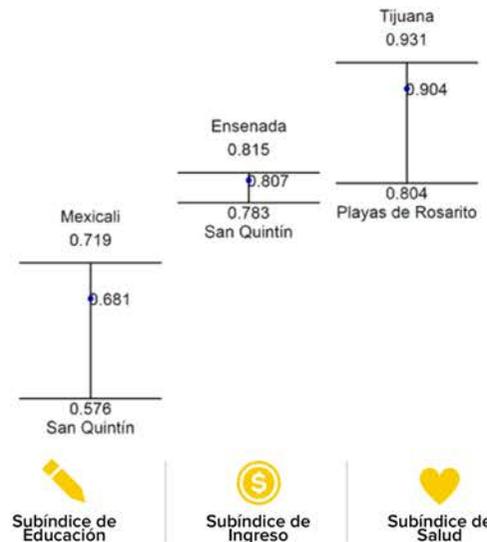
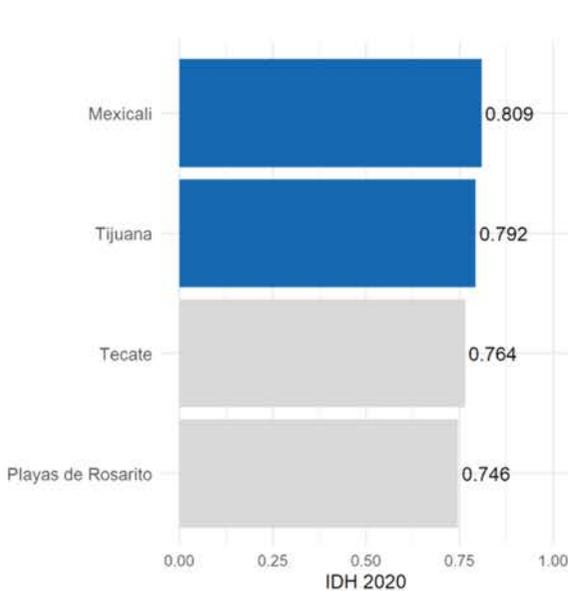
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# BAJA CALIFORNIA

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

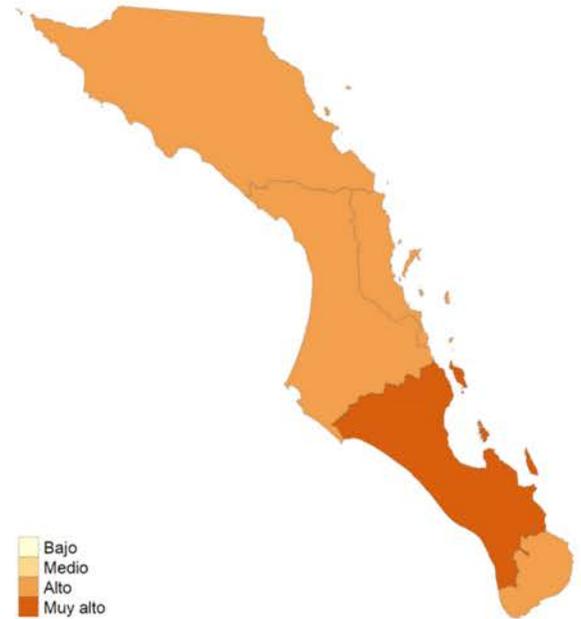
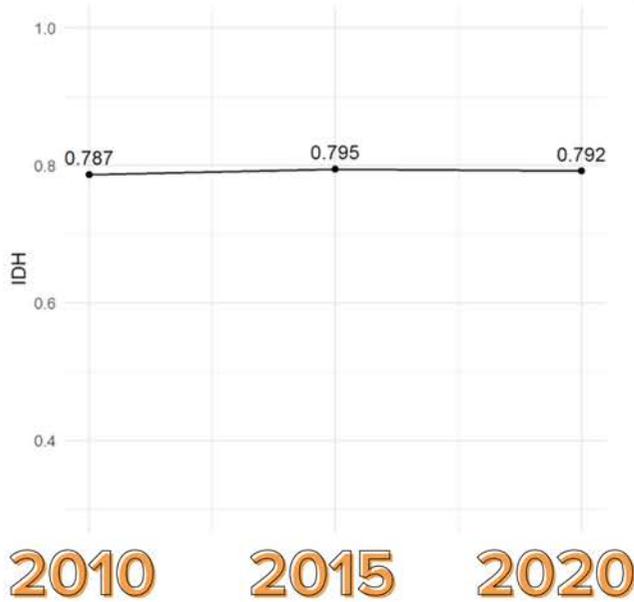
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# BAJA CALIFORNIA SUR

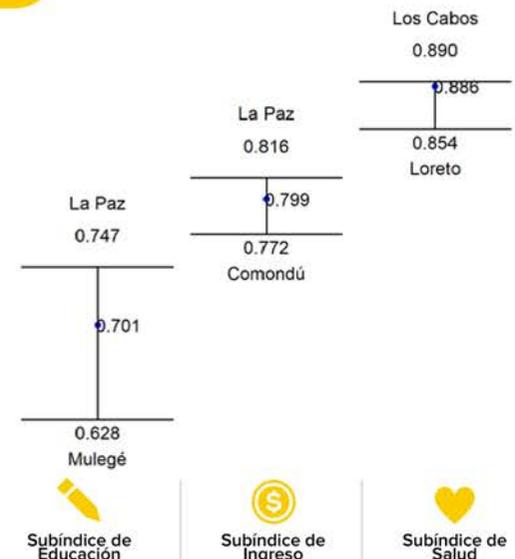
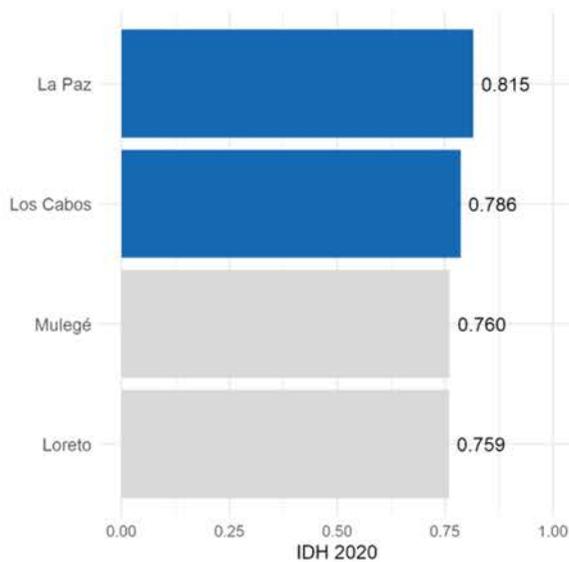
### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



■ Bajo  
■ Medio  
■ Alto  
■ Muy alto



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

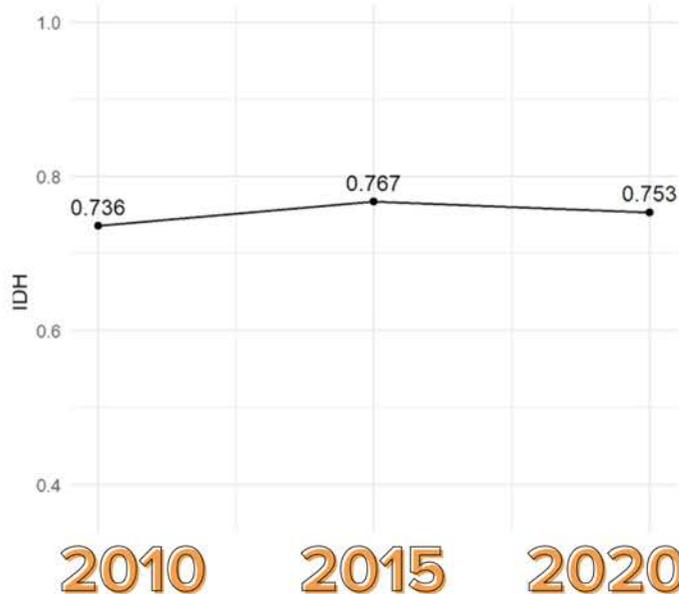
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



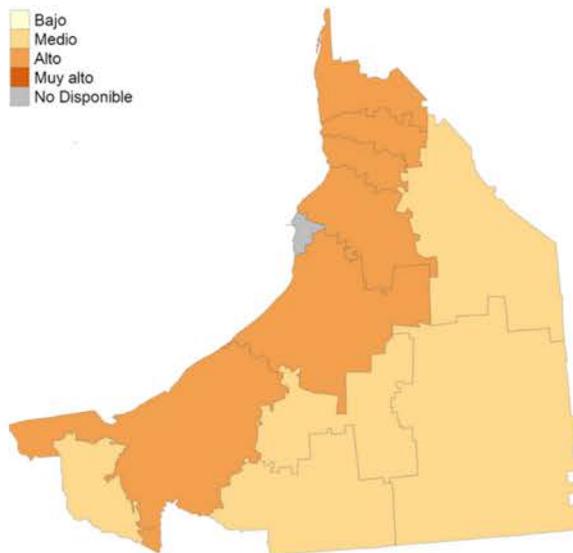
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# CAMPECHE

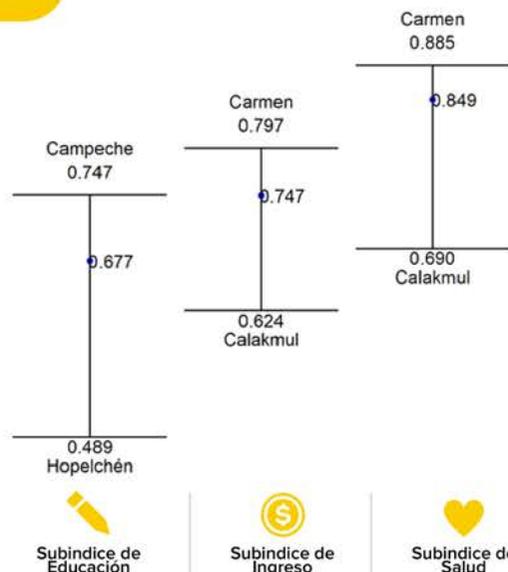
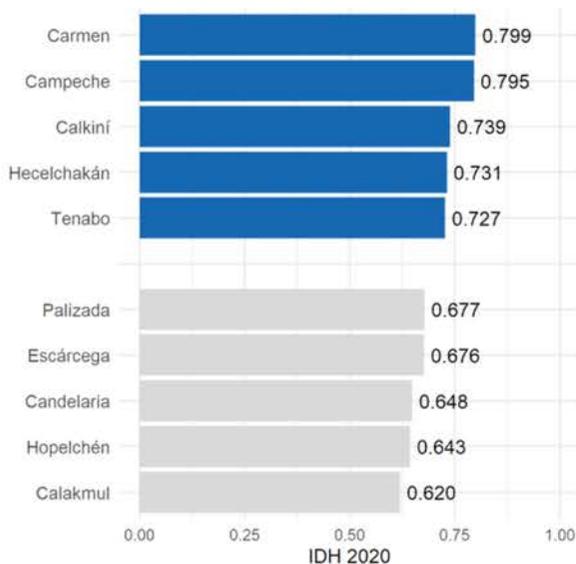
### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



■ Bajo  
■ Medio  
■ Alto  
■ Muy alto  
■ No Disponible



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

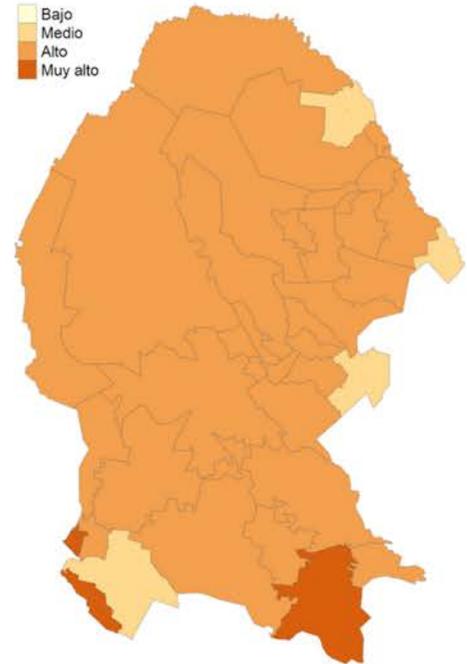
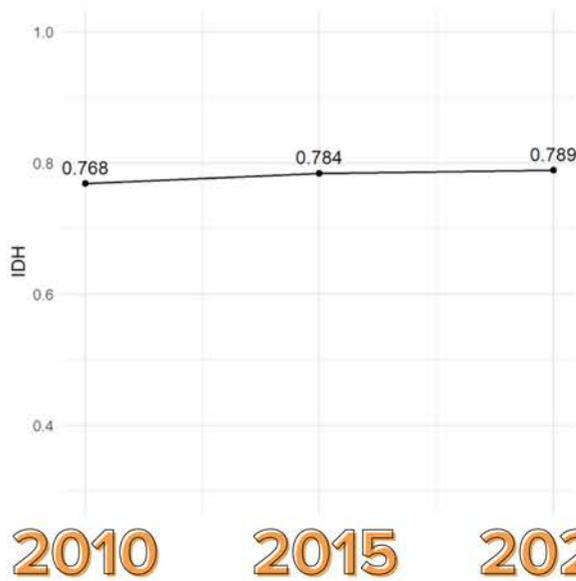
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



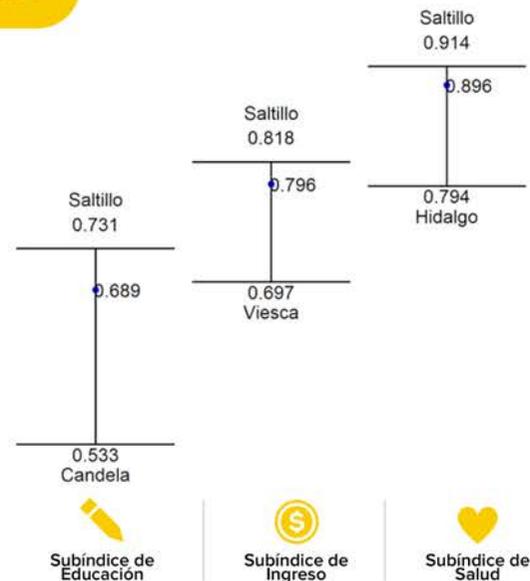
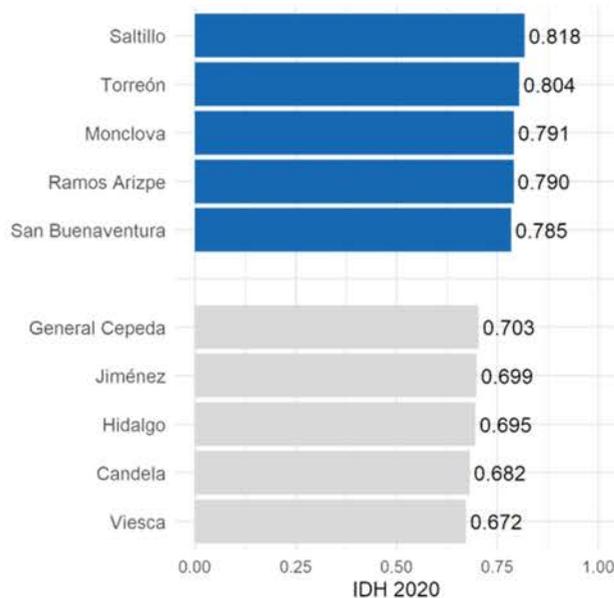
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# COAHUILA

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

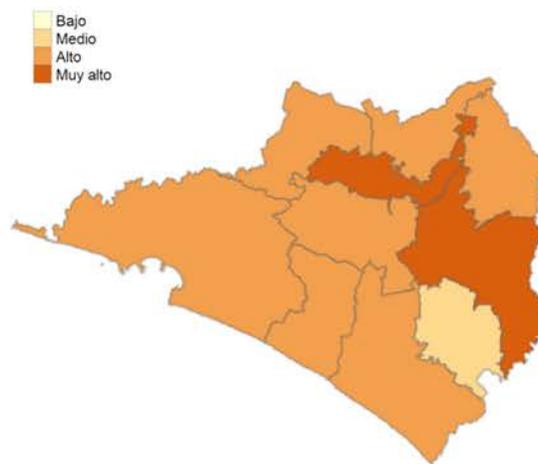
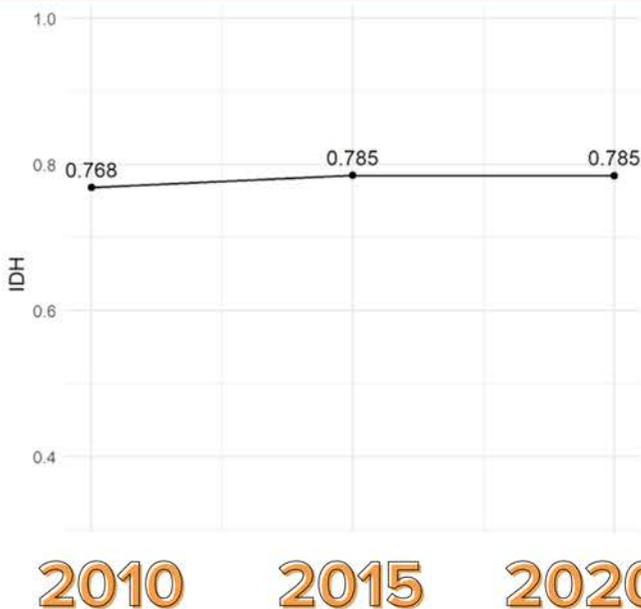
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



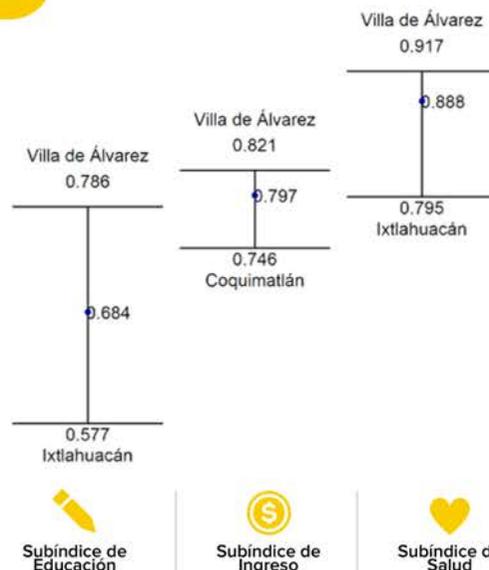
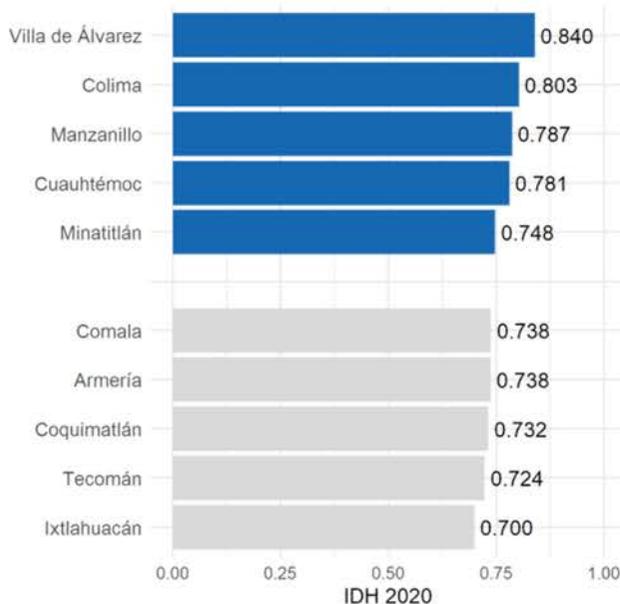
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# COLIMA

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

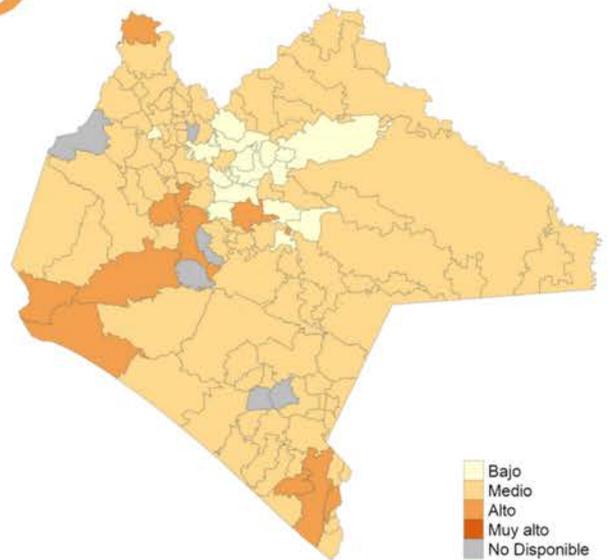
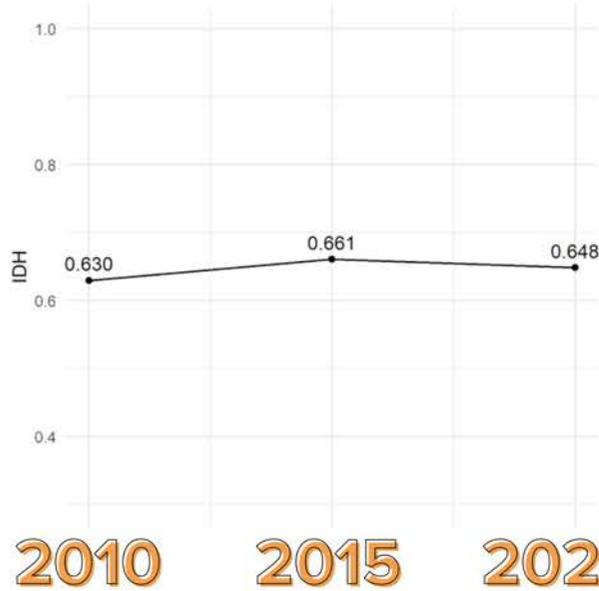
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



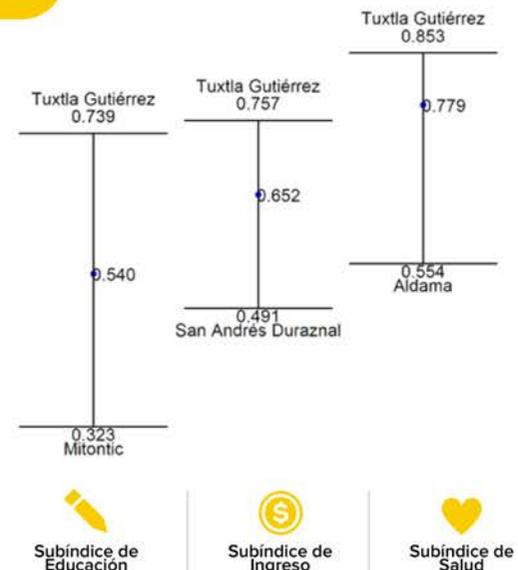
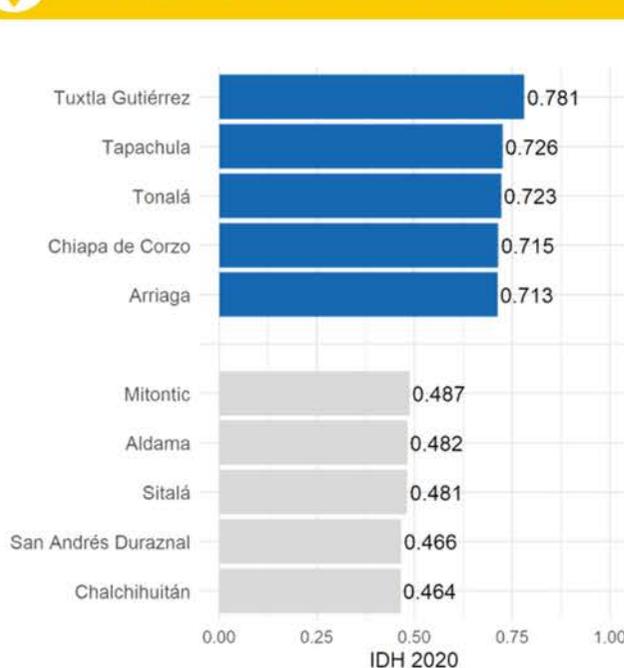
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# CHIAPAS

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

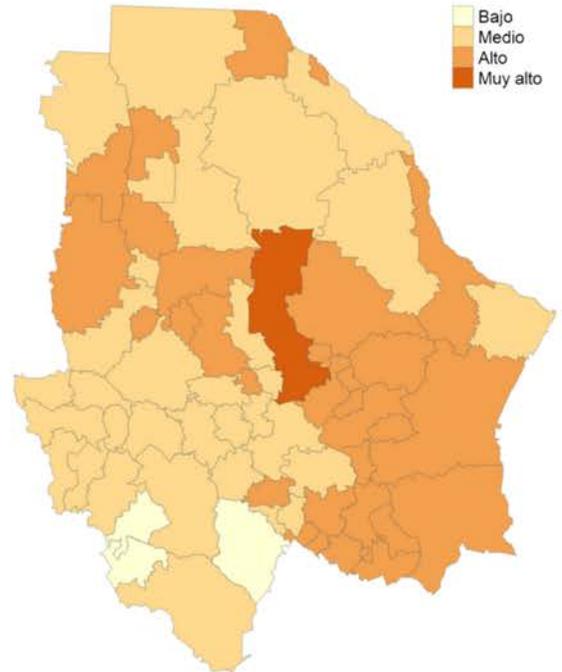
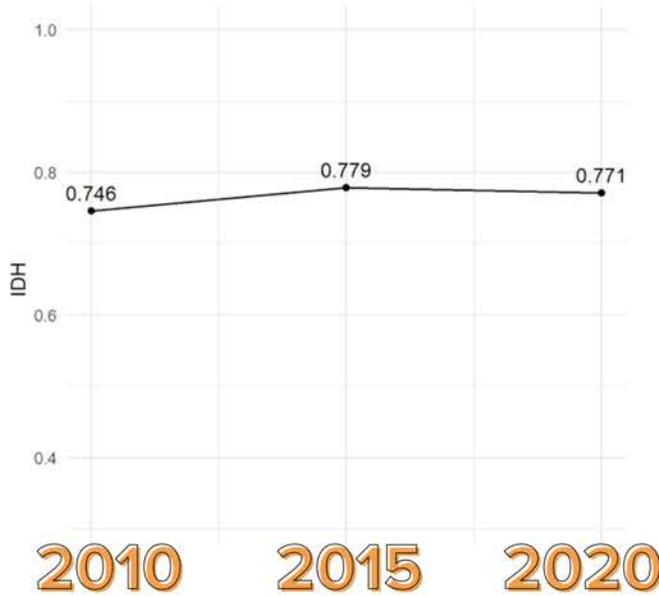
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



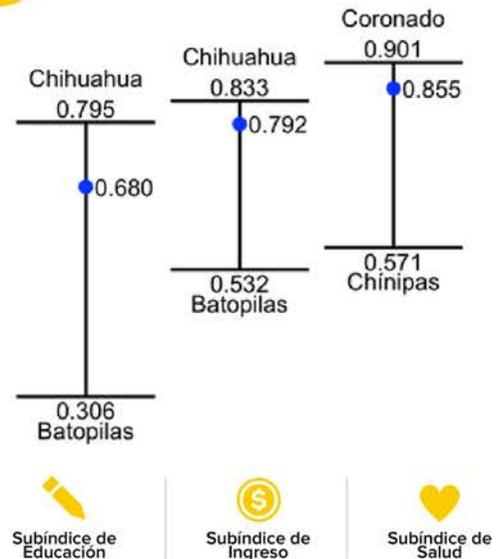
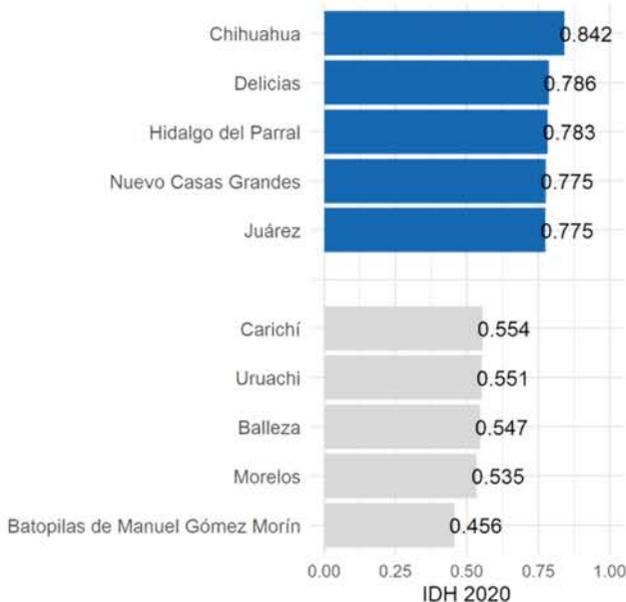
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# CHIHUAHUA

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



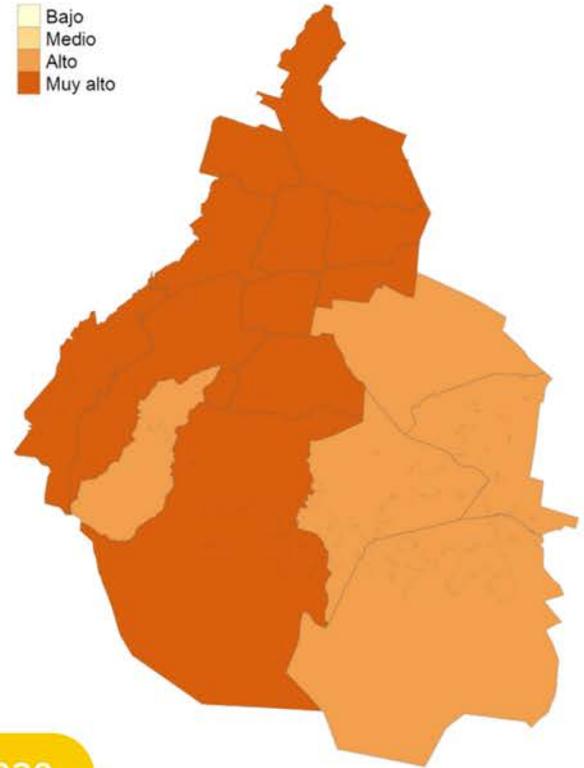
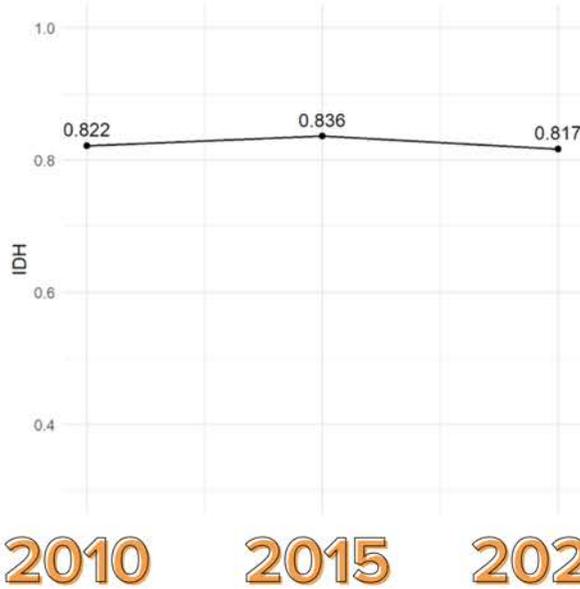
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# CIUDAD DE MÉXICO

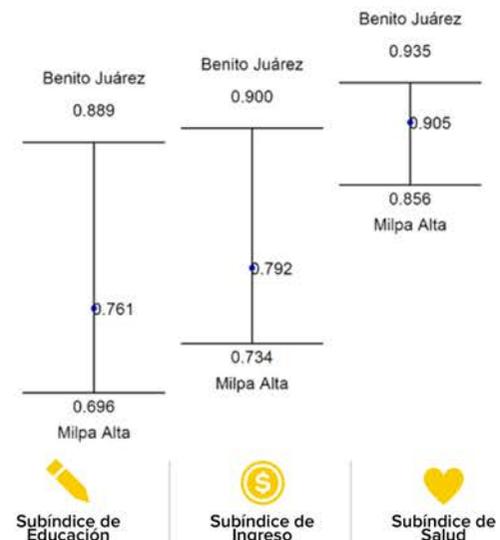
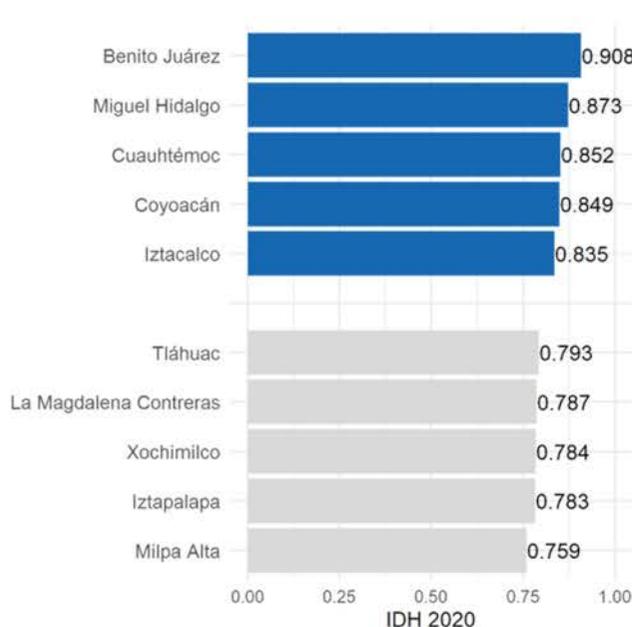
### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



Bajo  
Medio  
Alto  
Muy alto



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

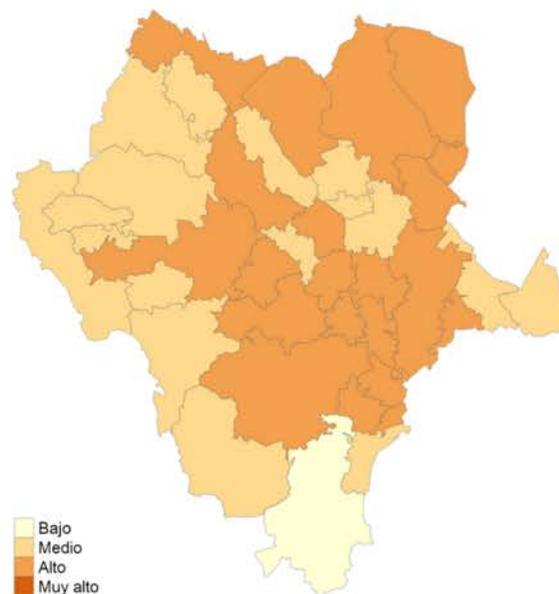
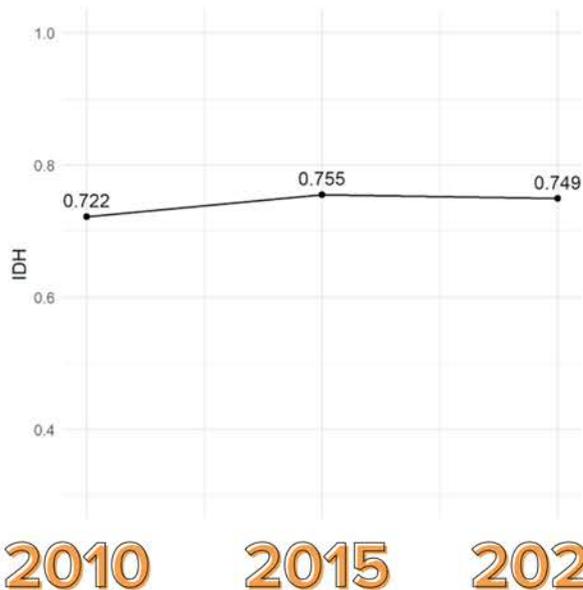
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



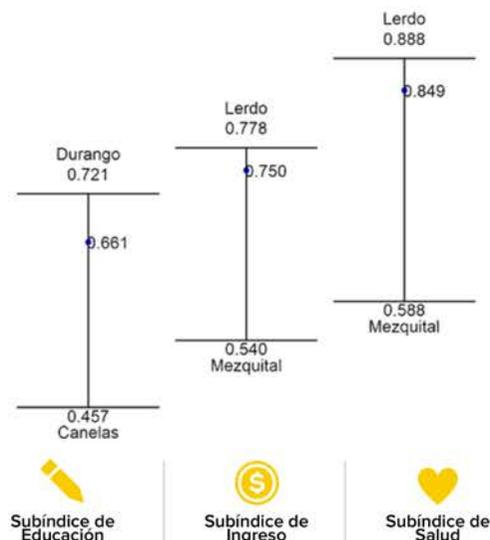
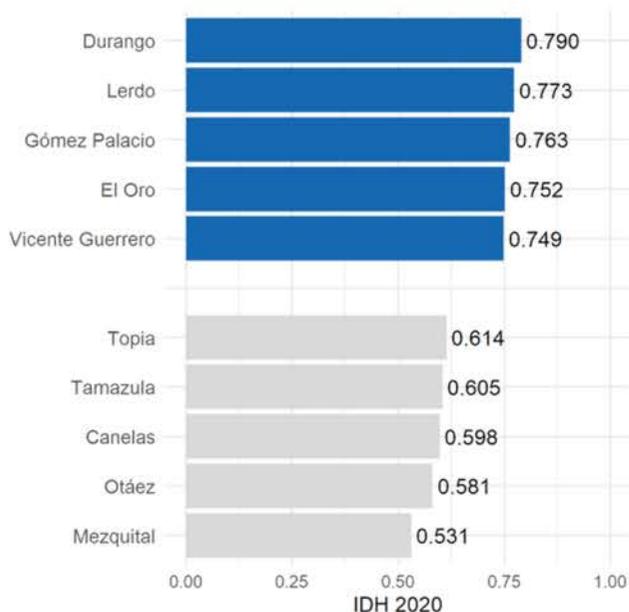
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# DURANGO

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

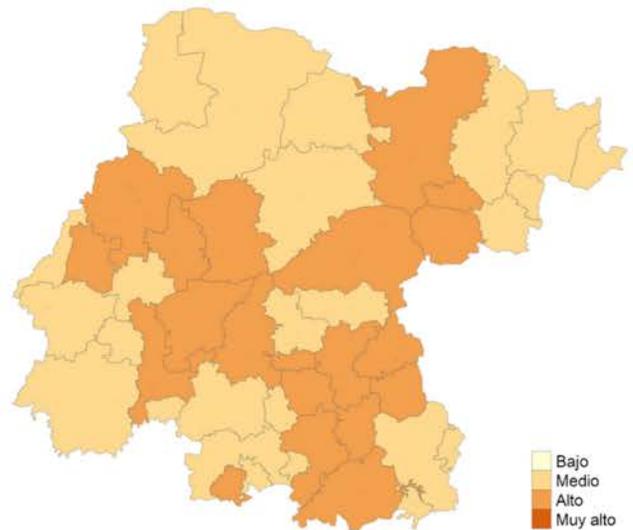
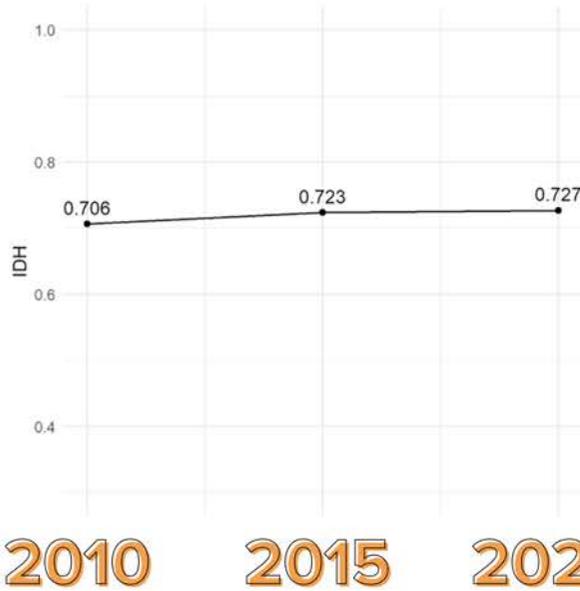
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



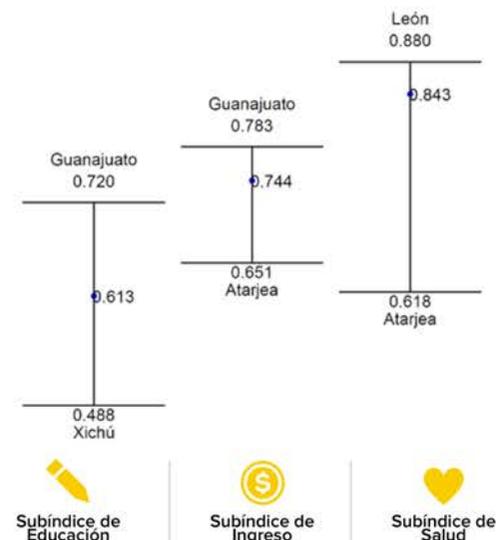
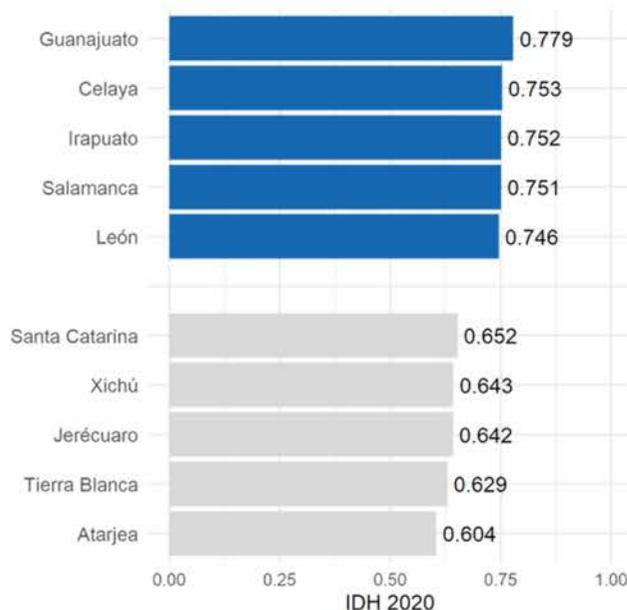
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# GUANAJUATO

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

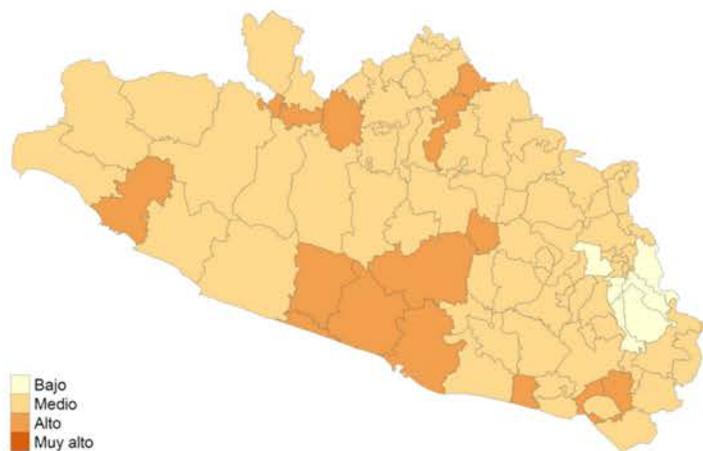
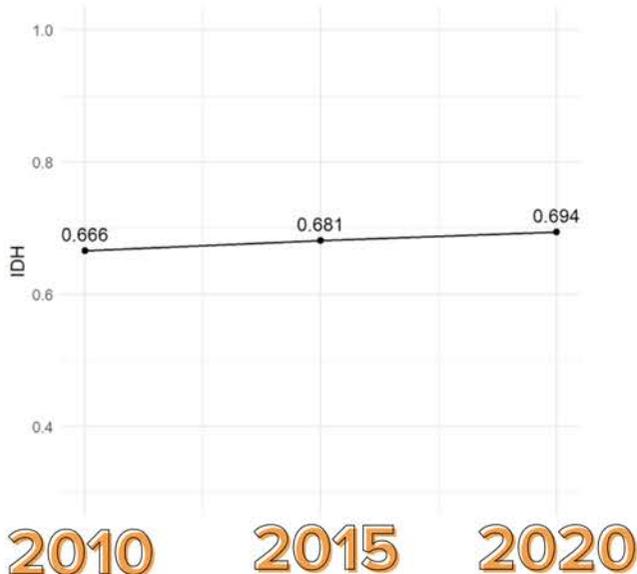
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



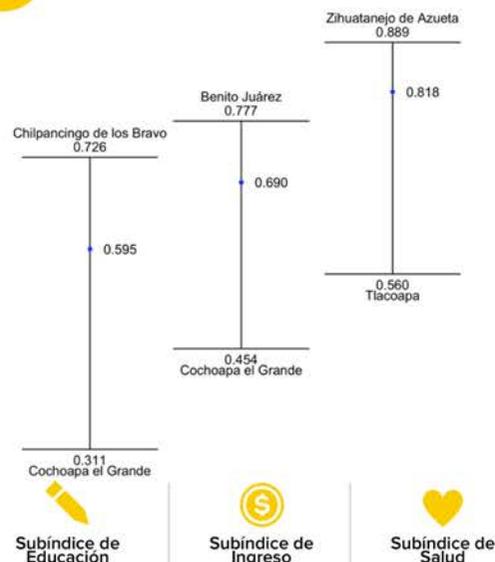
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# GUERRERO

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



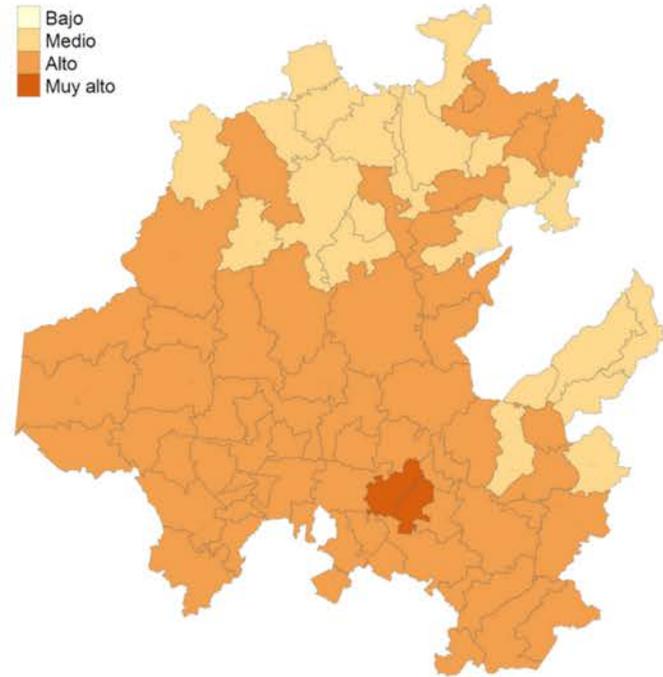
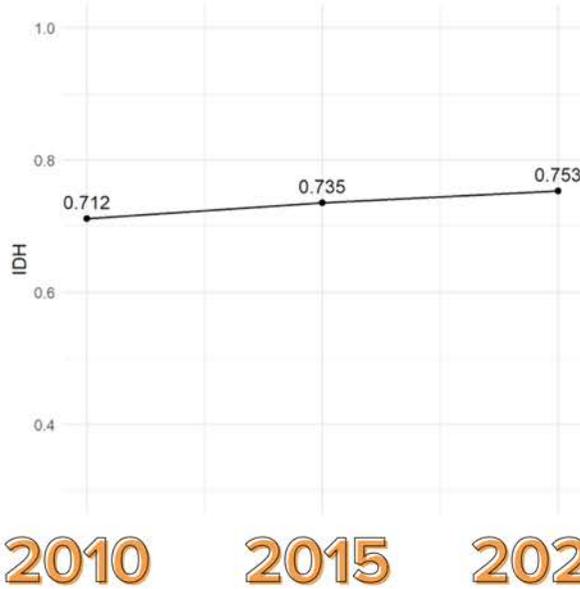
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# HIDALGO

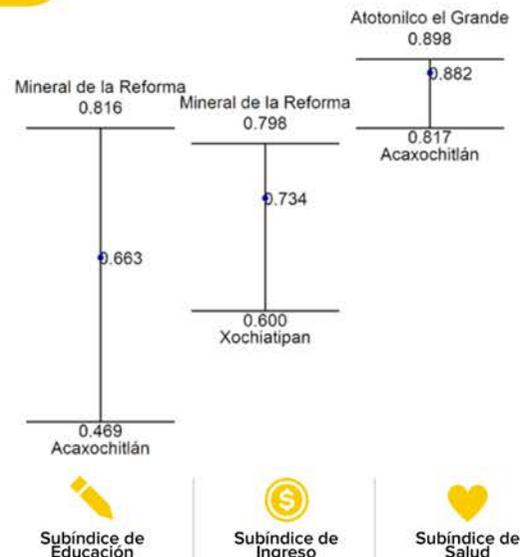
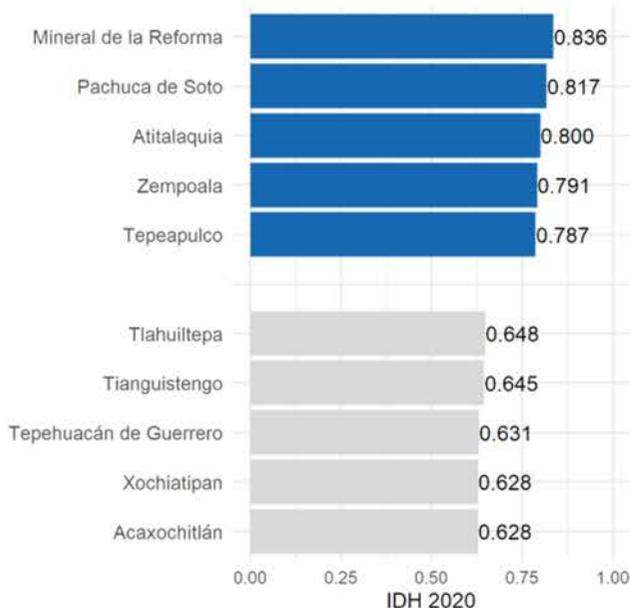
### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



■ Bajo  
■ Medio  
■ Alto  
■ Muy alto



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

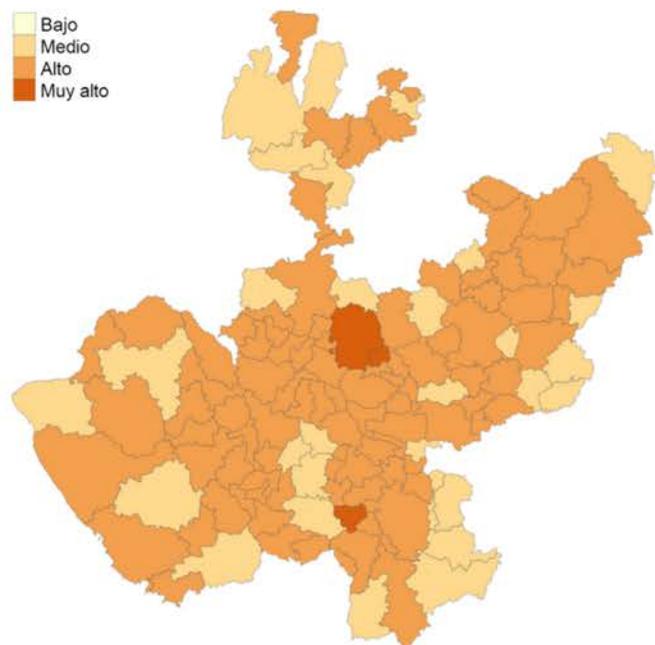
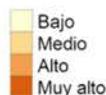
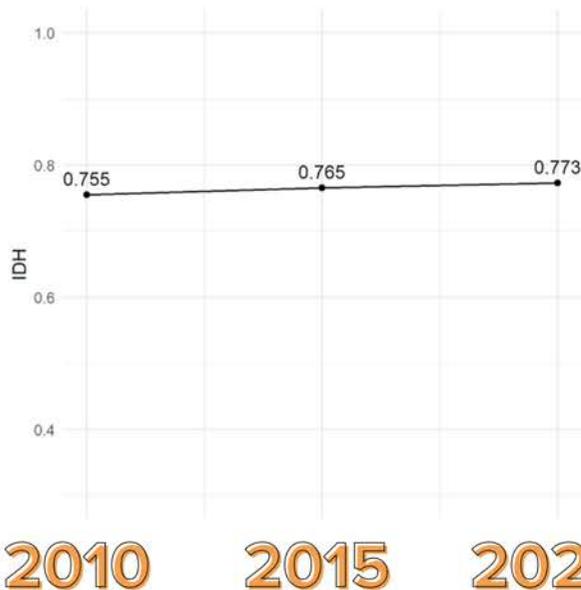
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



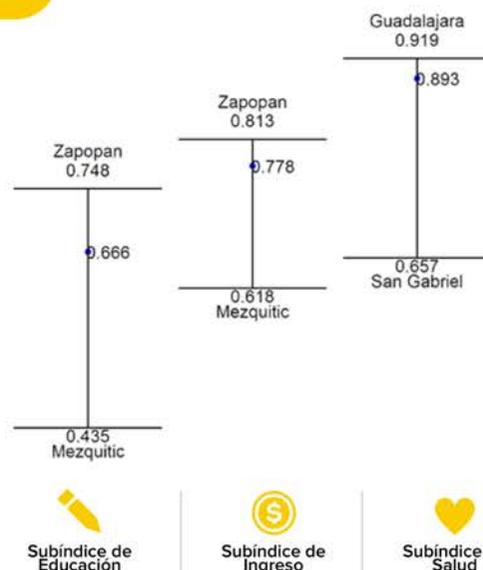
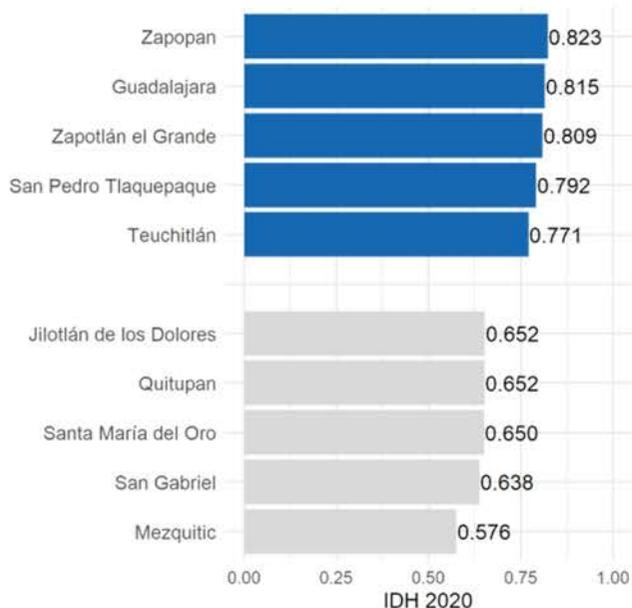
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# JALISCO

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

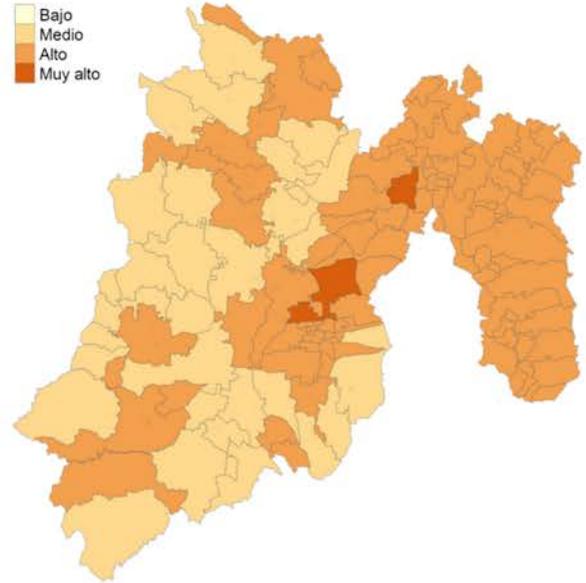
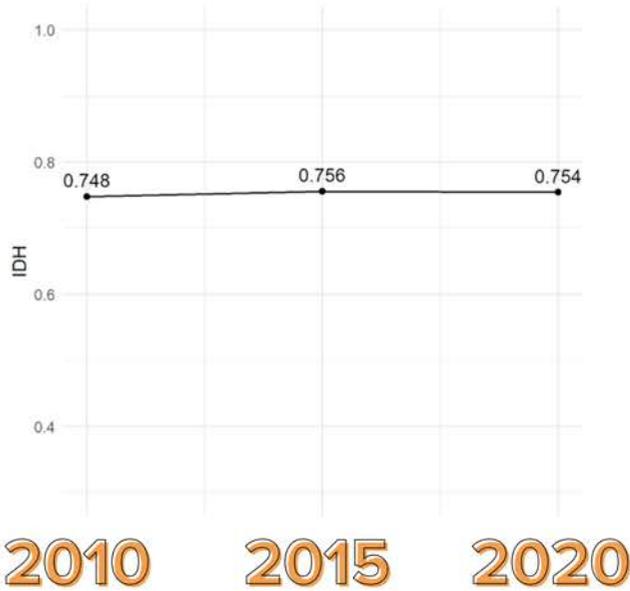
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



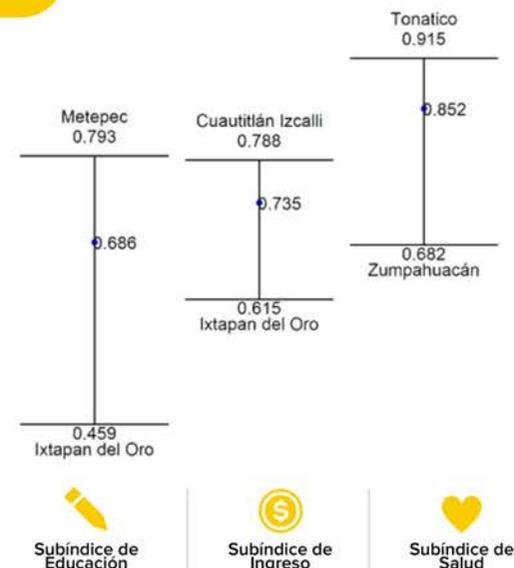
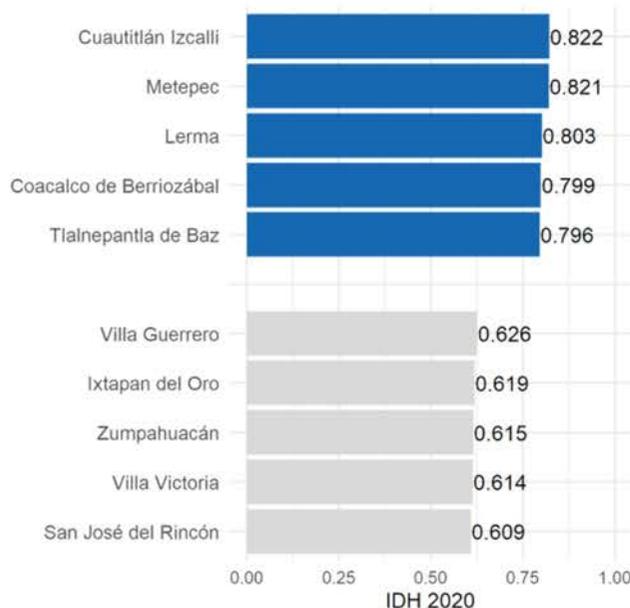
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# ESTADO DE MÉXICO

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

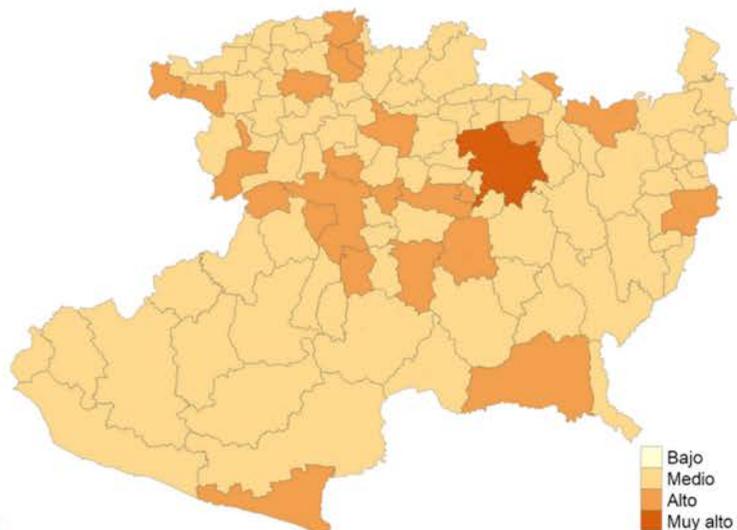
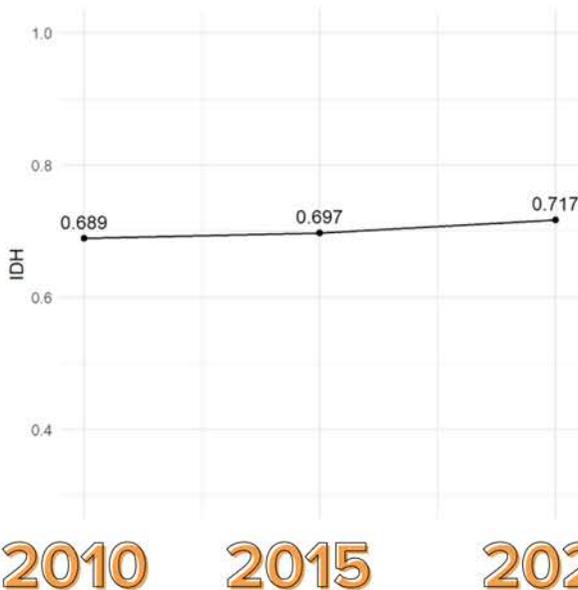
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



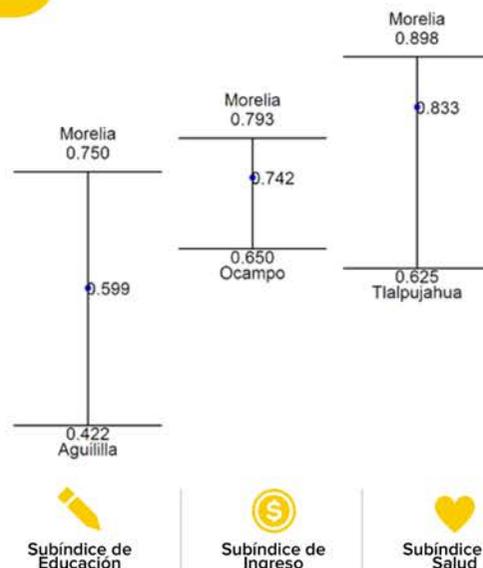
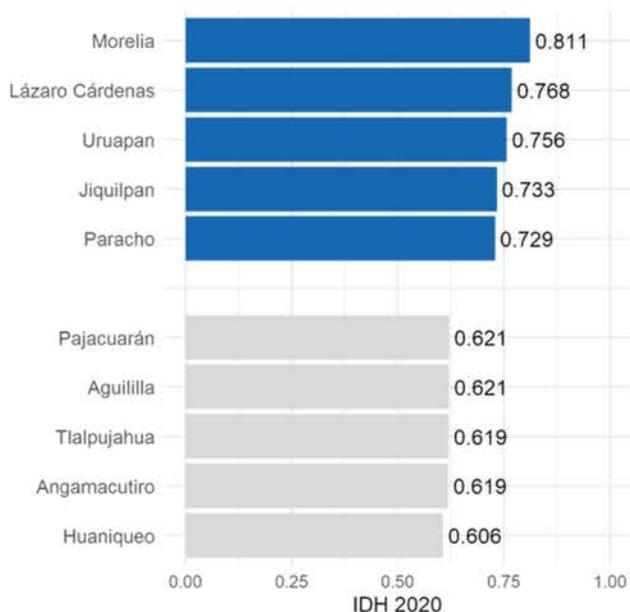
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# MICHOACÁN

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

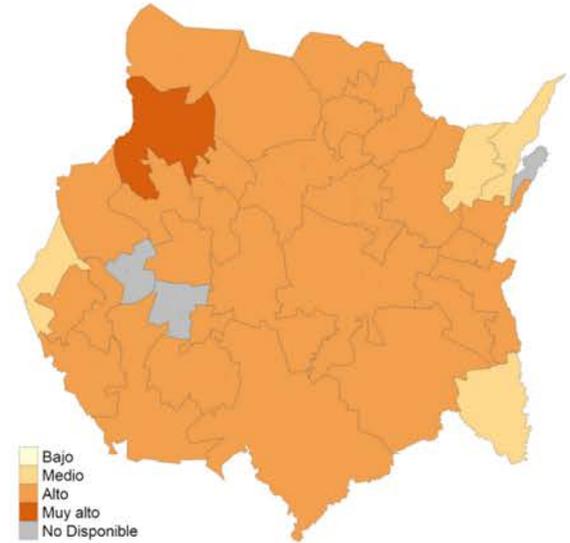
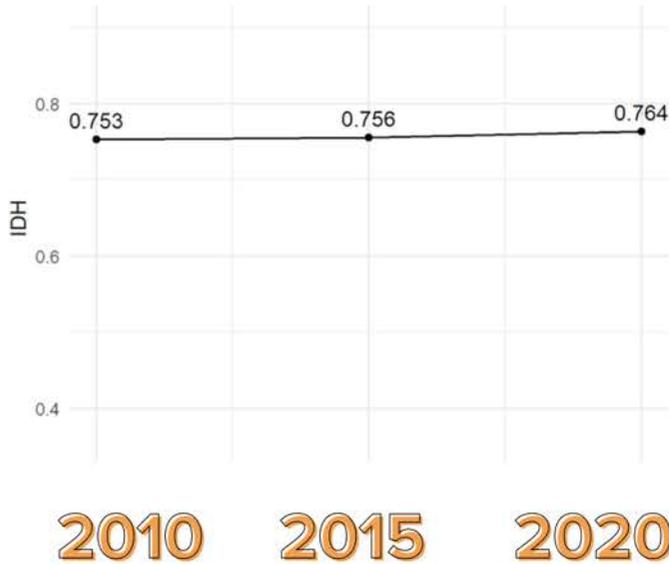
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



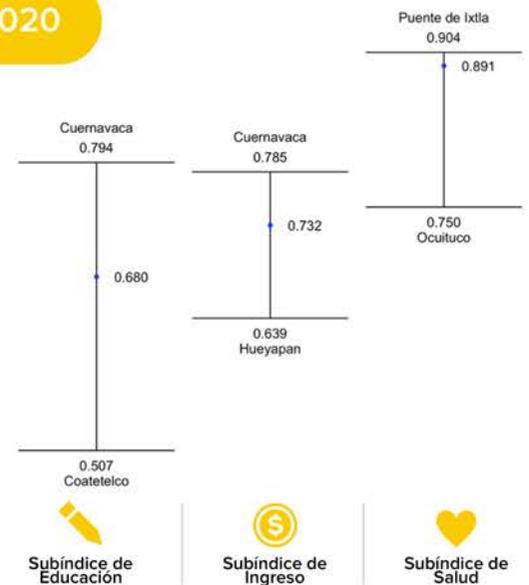
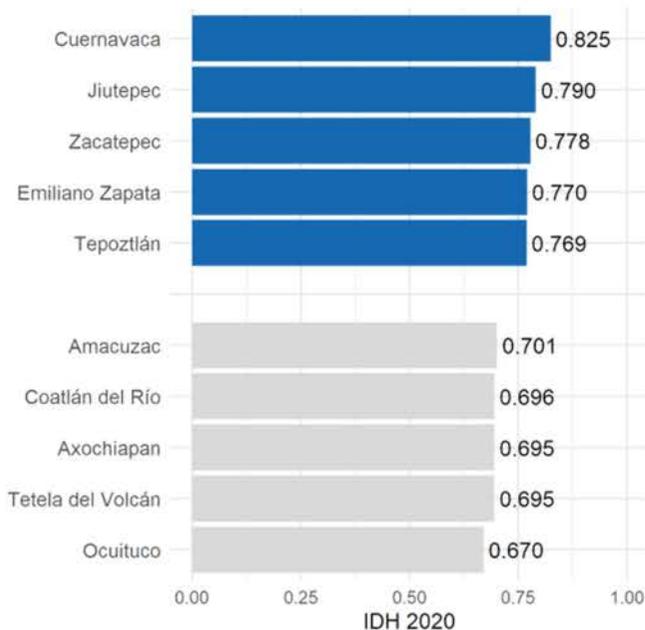
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# MORELOS

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

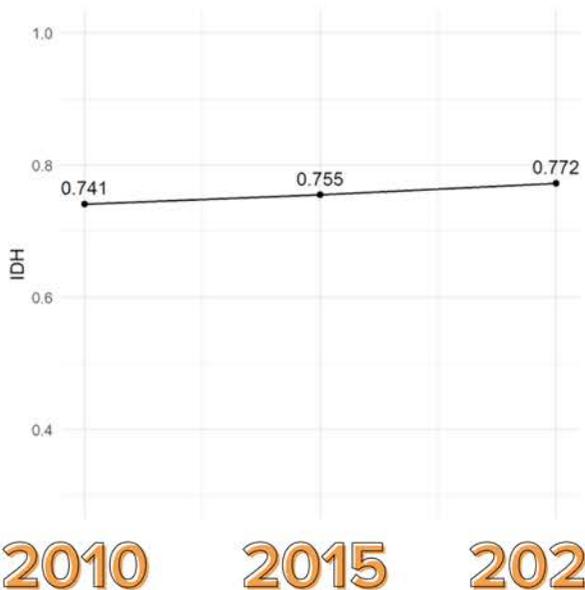
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



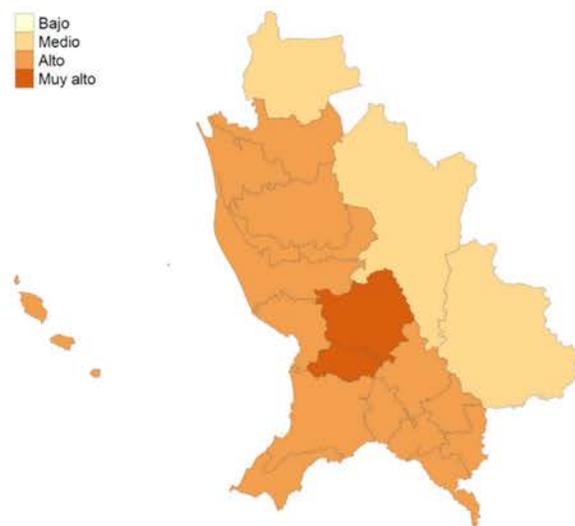
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# NAYARIT

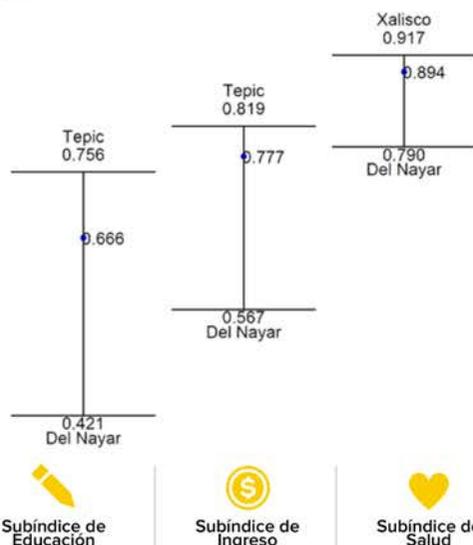
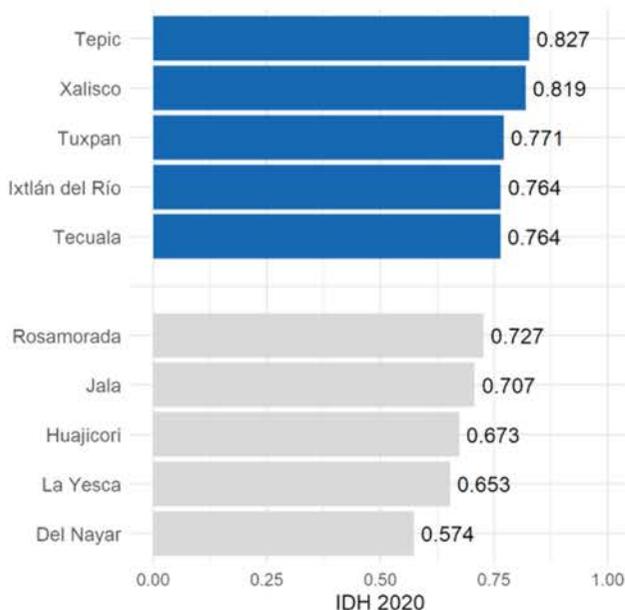
### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



  Bajo  
  Medio  
  Alto  
  Muy alto



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

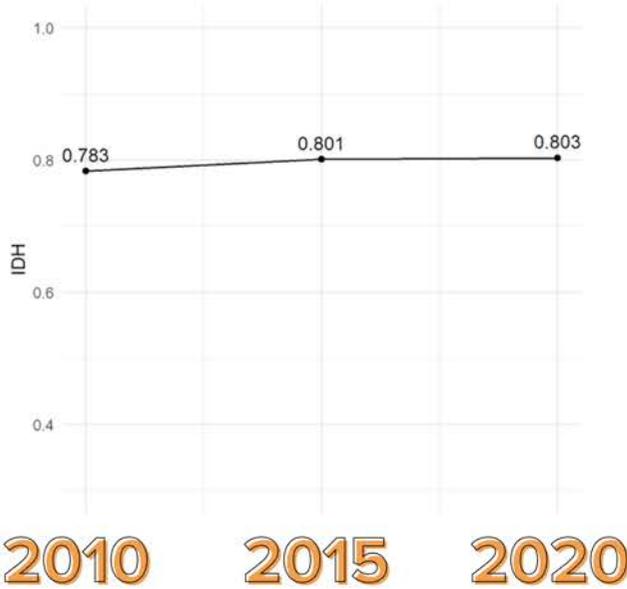
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



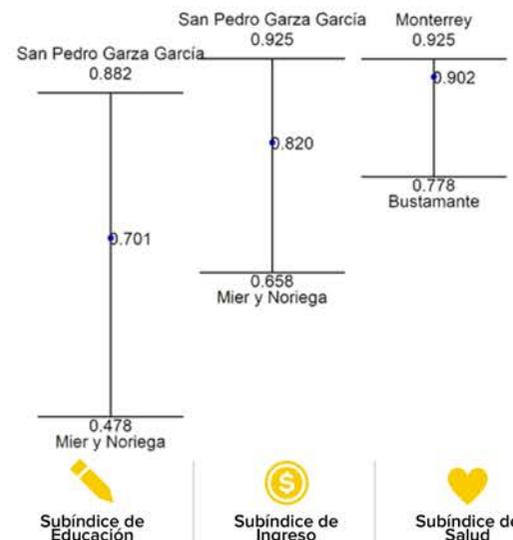
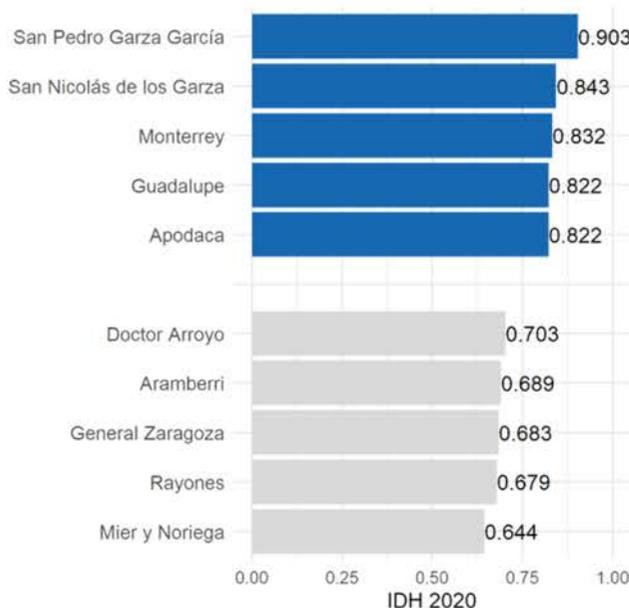
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# NUEVO LEÓN

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

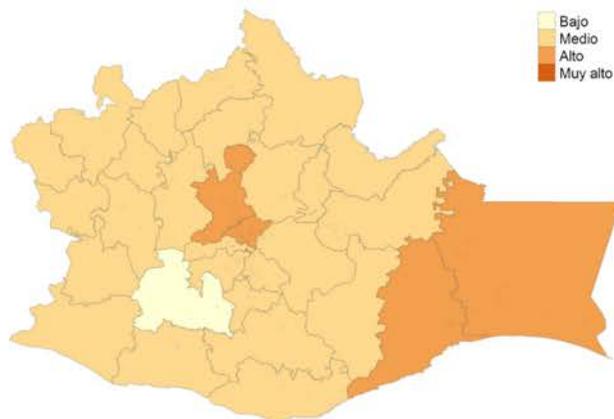
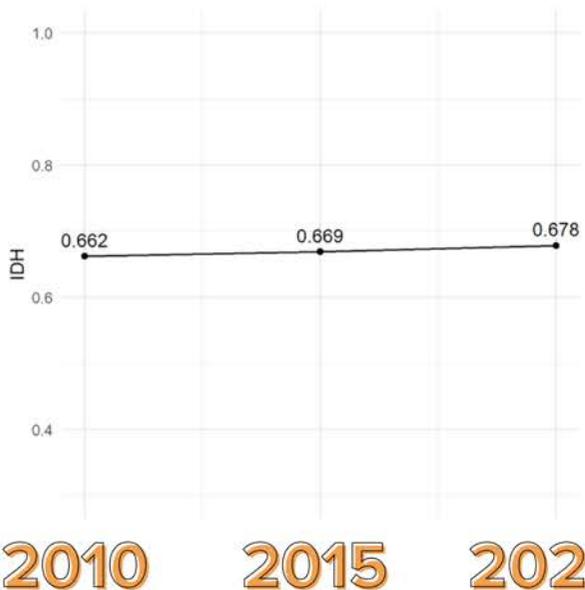
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



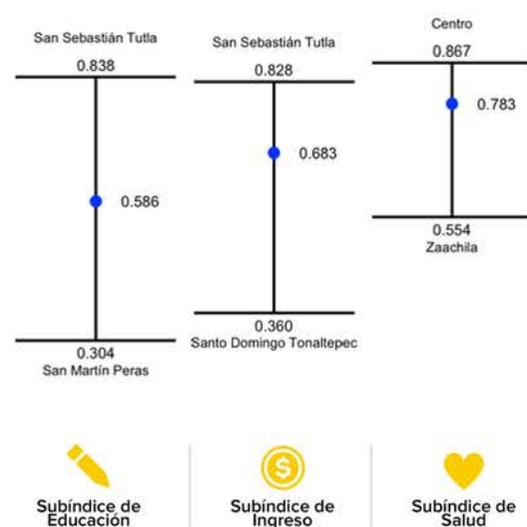
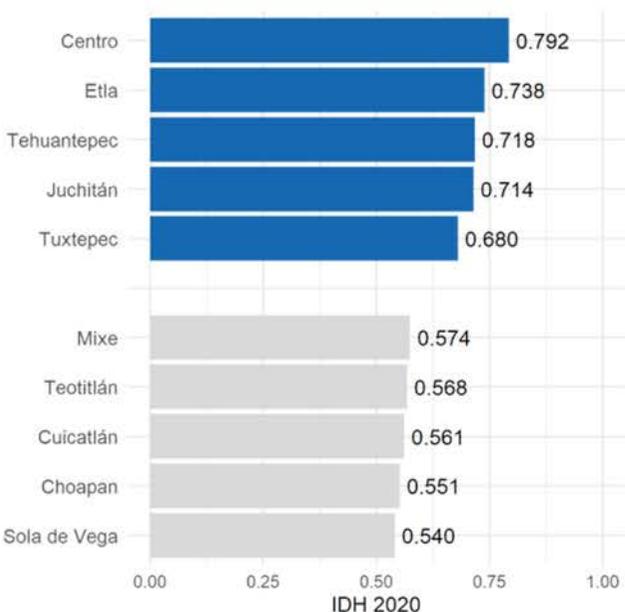
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# OAXACA

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal. En el caso del Subíndice de Salud se refiere a regiones, en lugar de municipios.

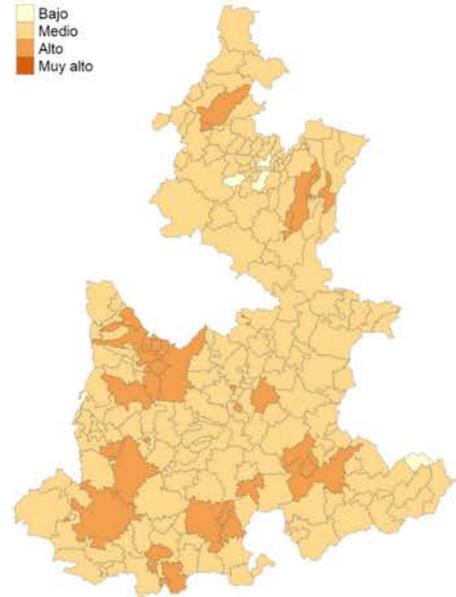
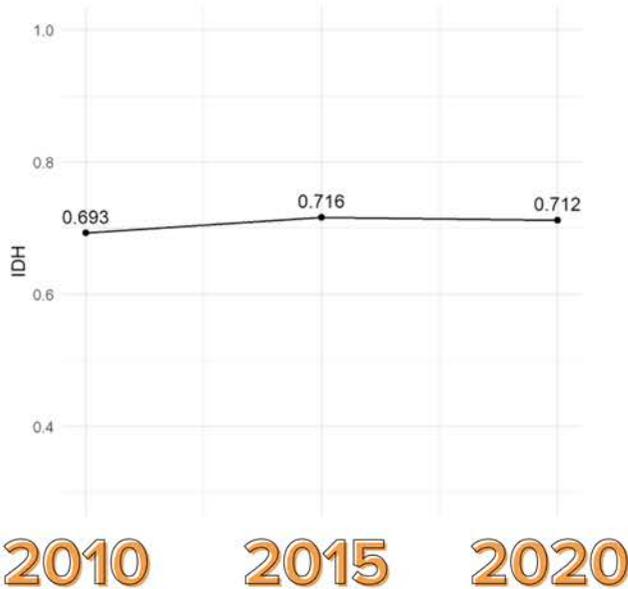
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



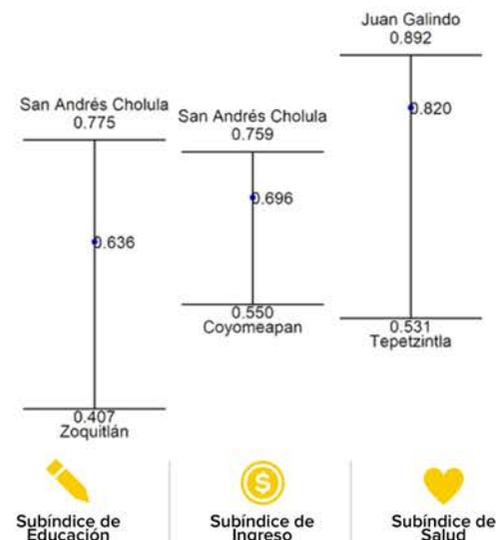
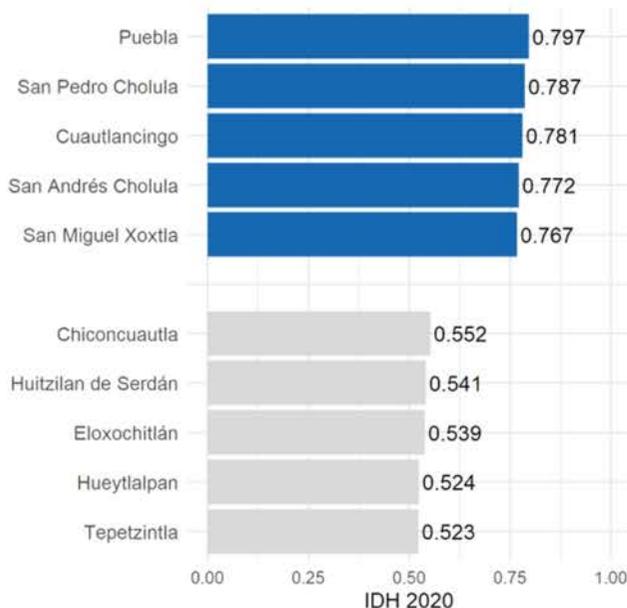
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# PUEBLA

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

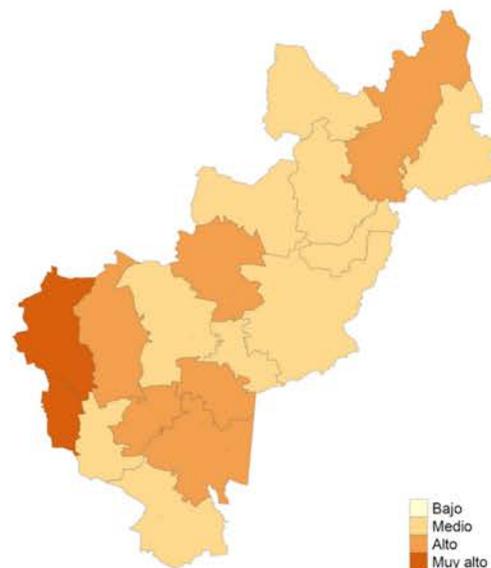
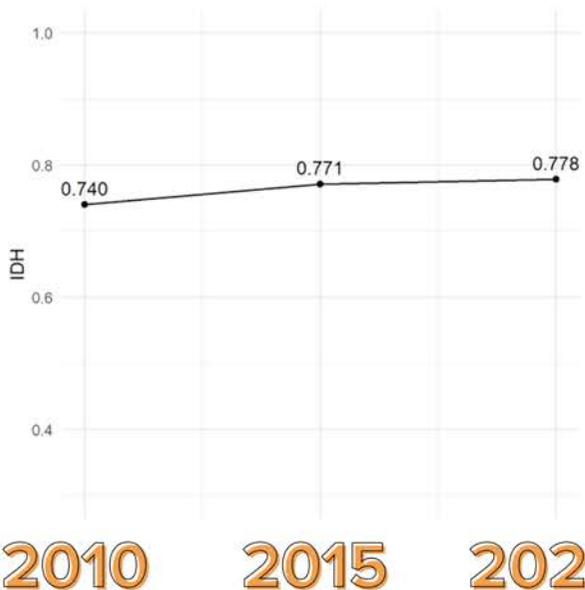
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



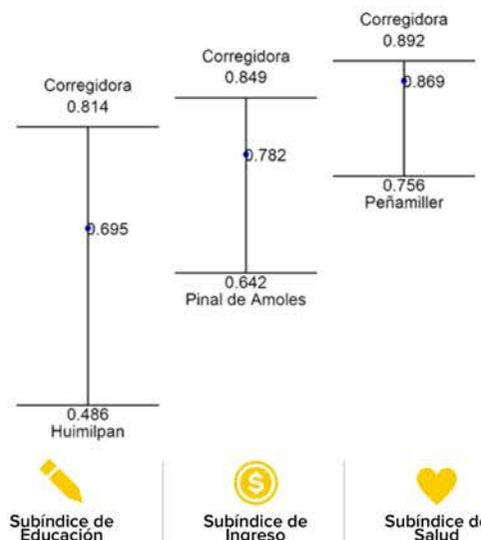
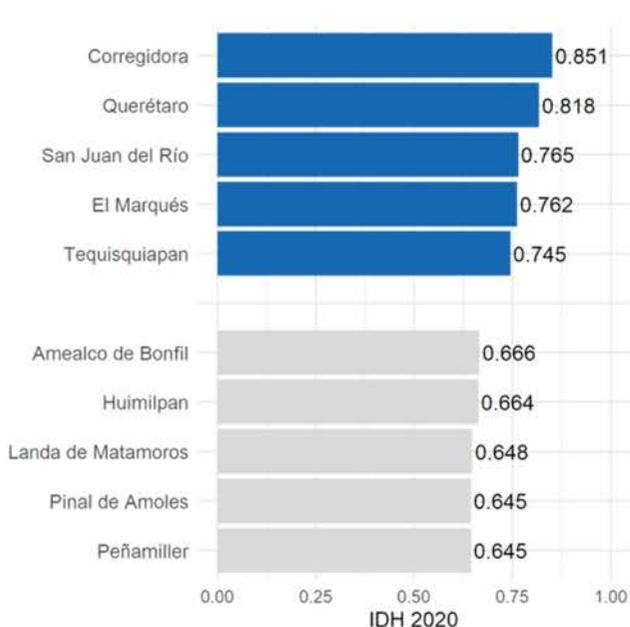
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# QUERÉTARO

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

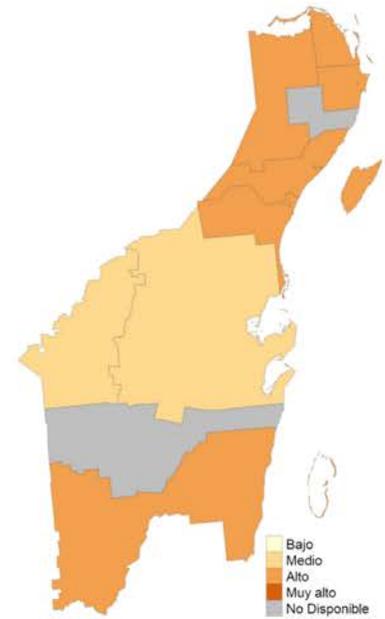
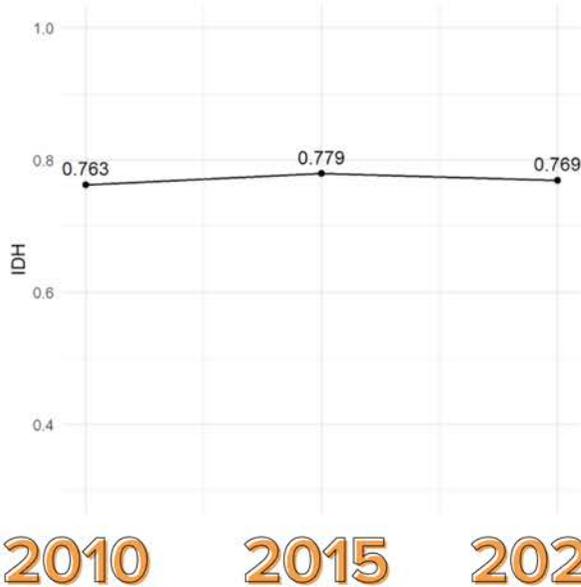
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



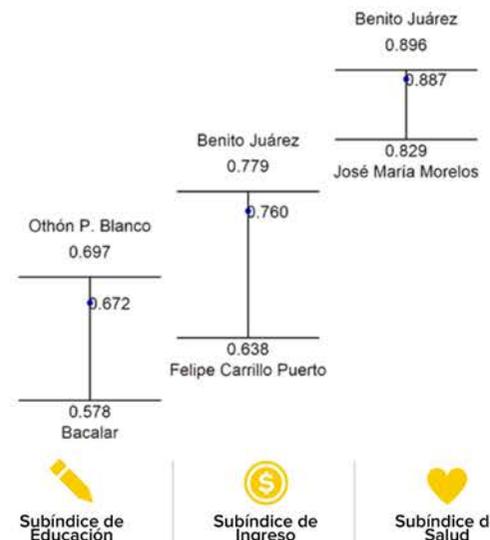
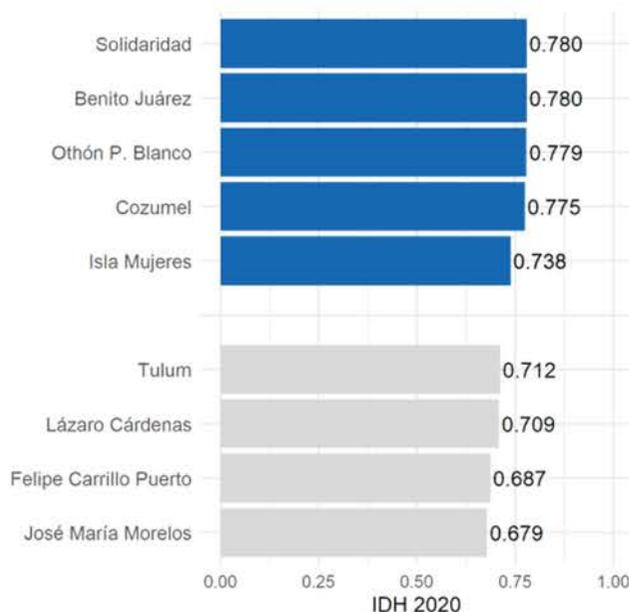
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# QUINTANA ROO

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

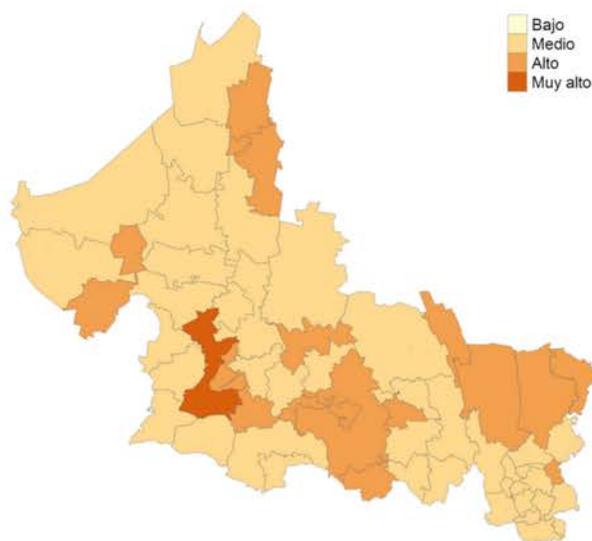
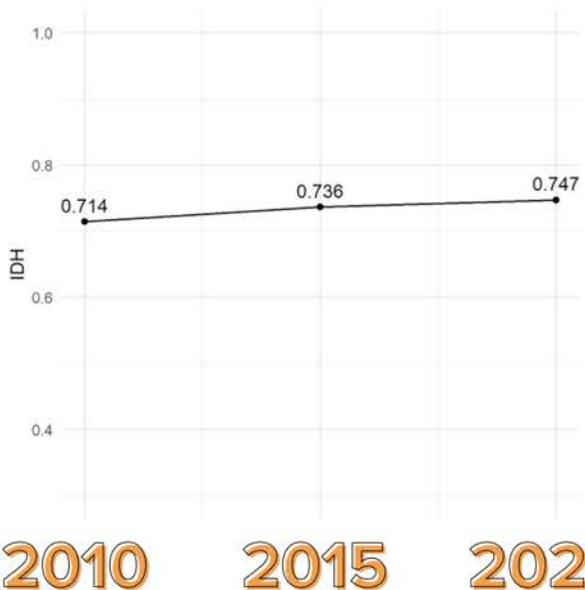
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



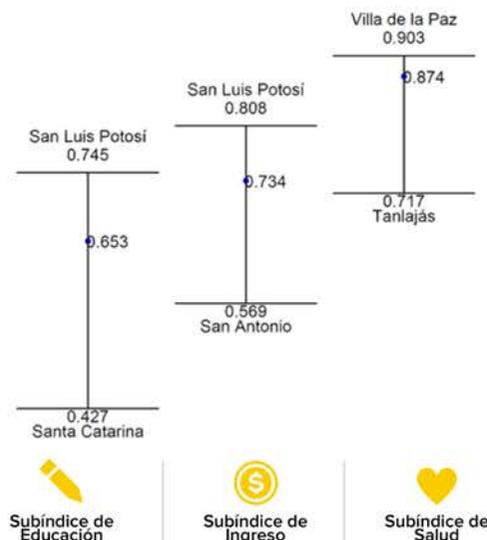
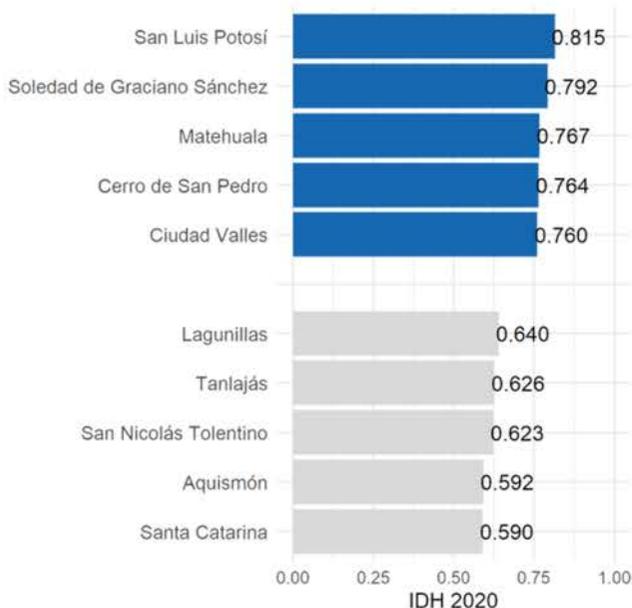
# Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

## SAN LUIS POTOSÍ

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

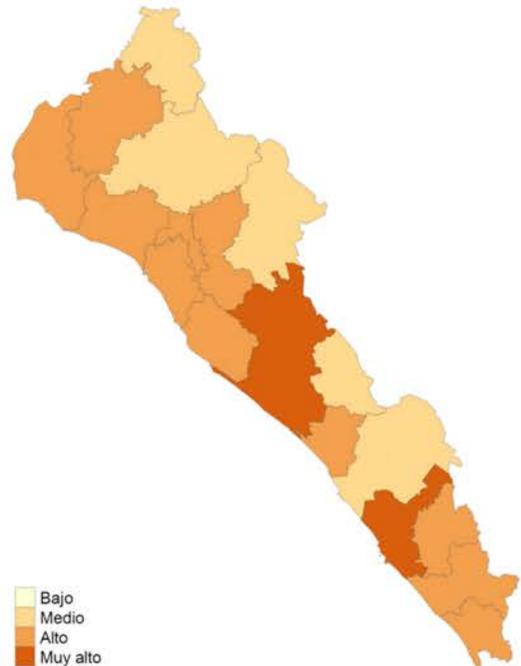
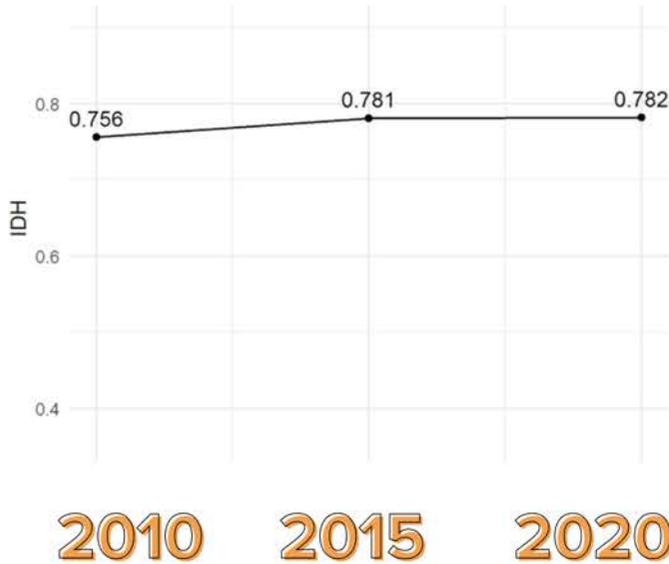
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



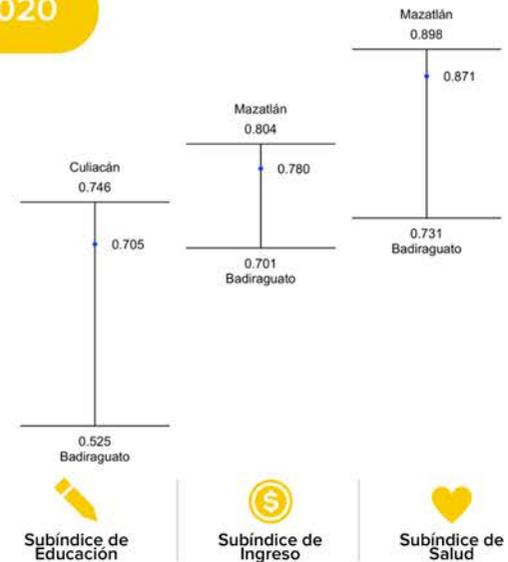
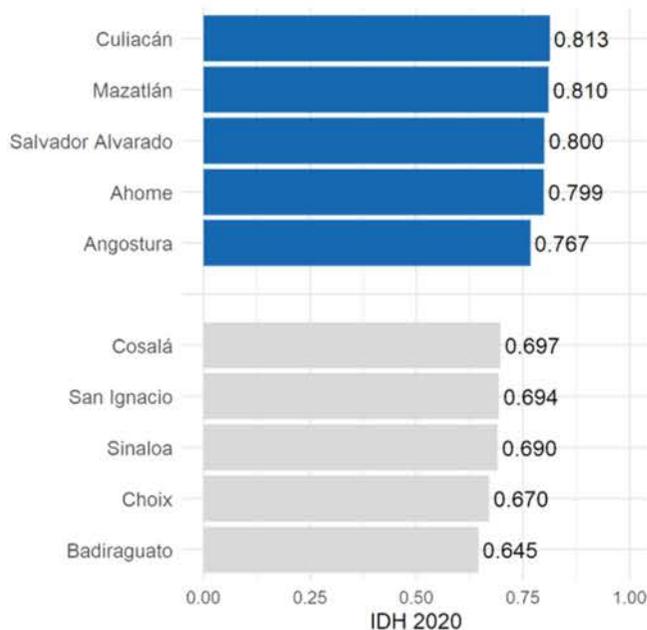
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# SINALOYA

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

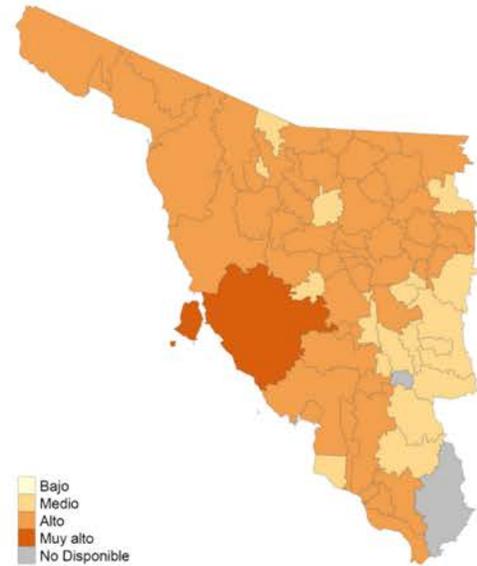
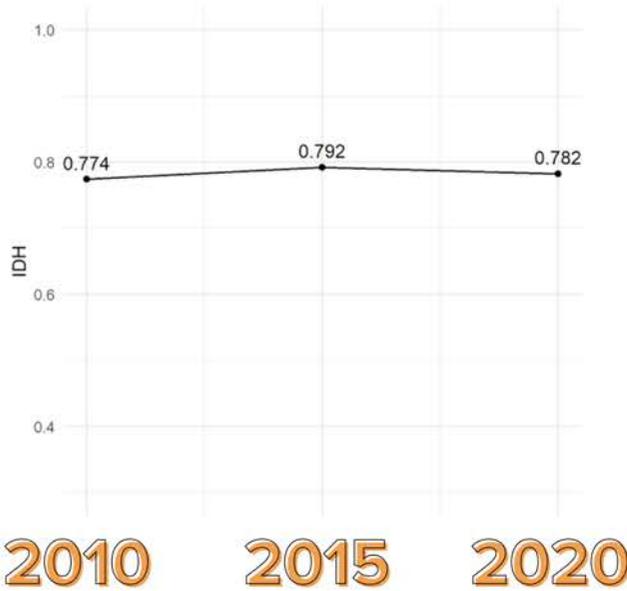
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



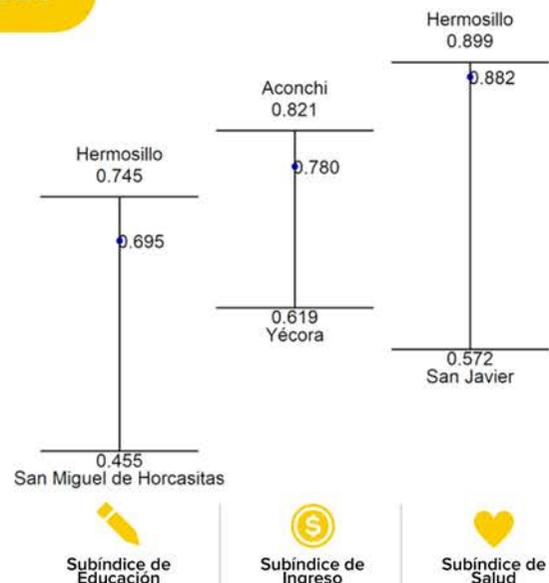
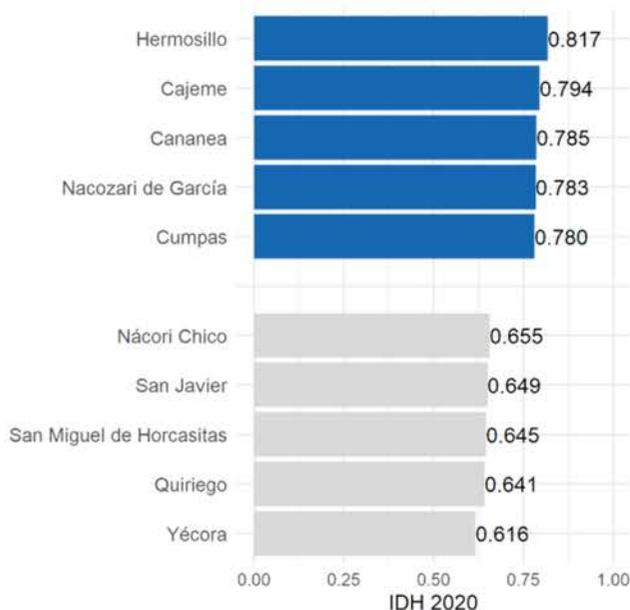
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# SONORA

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

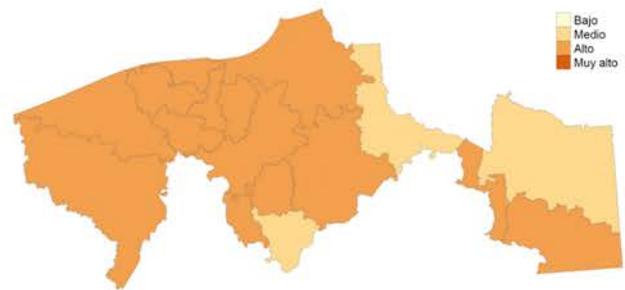
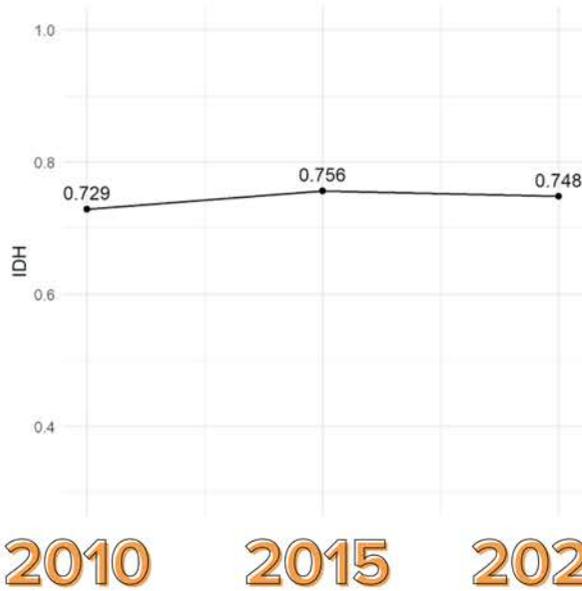
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



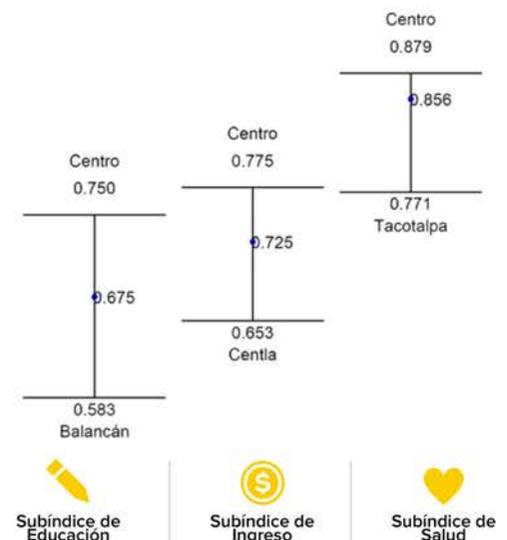
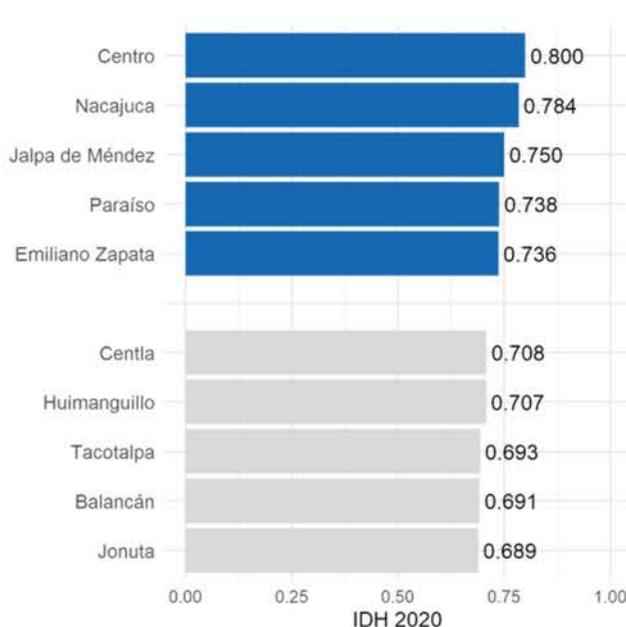
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# TABASCO

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

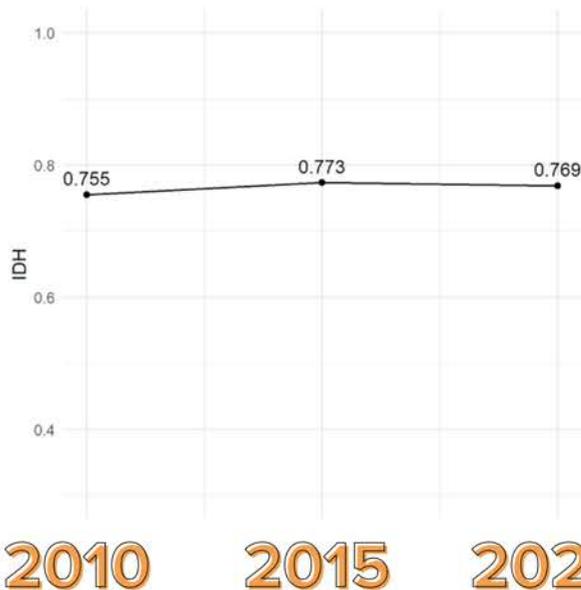
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**), acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



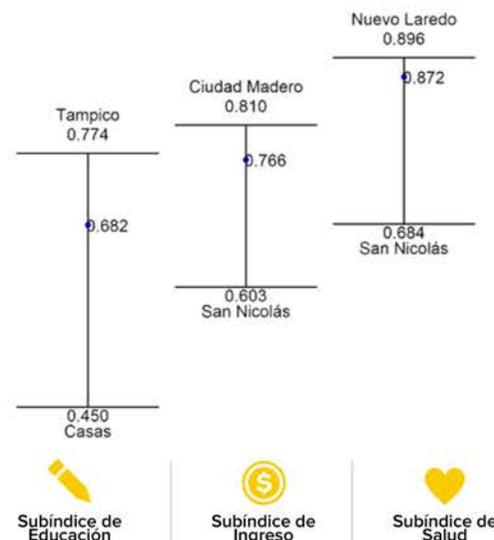
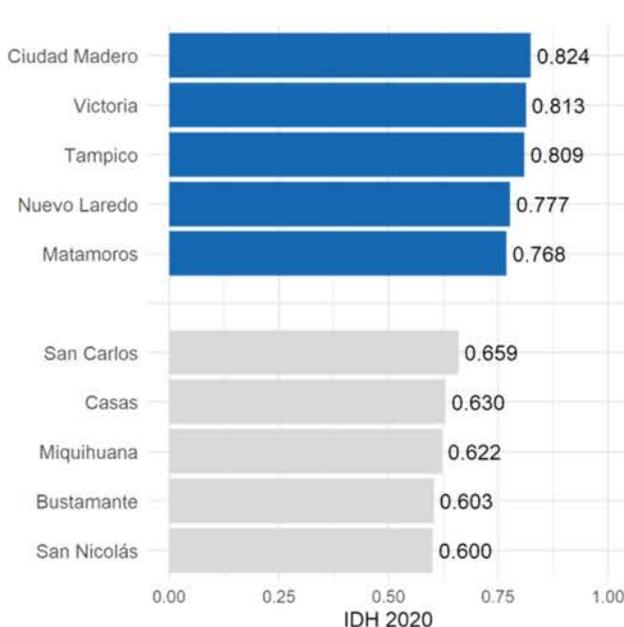
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# TAMAULIPAS

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

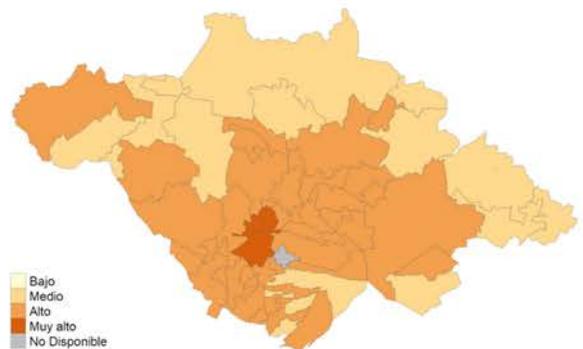
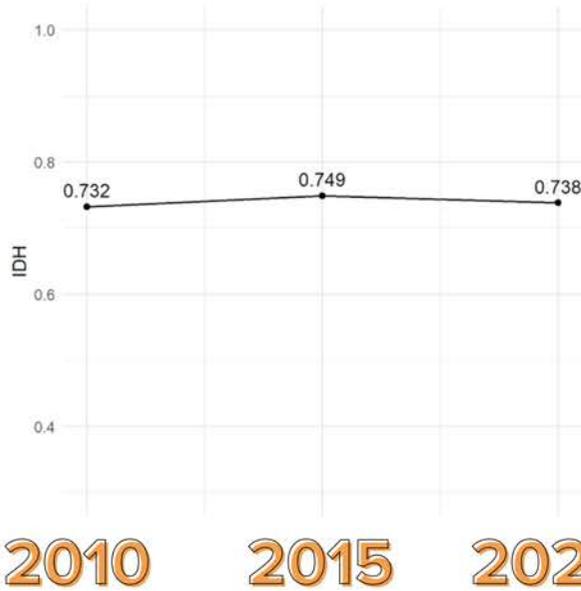
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



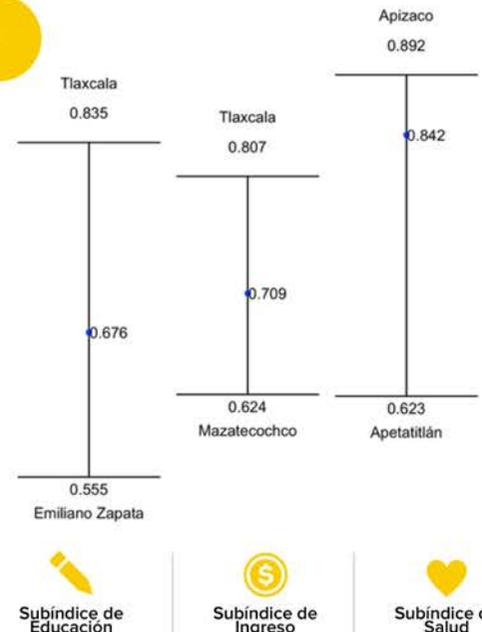
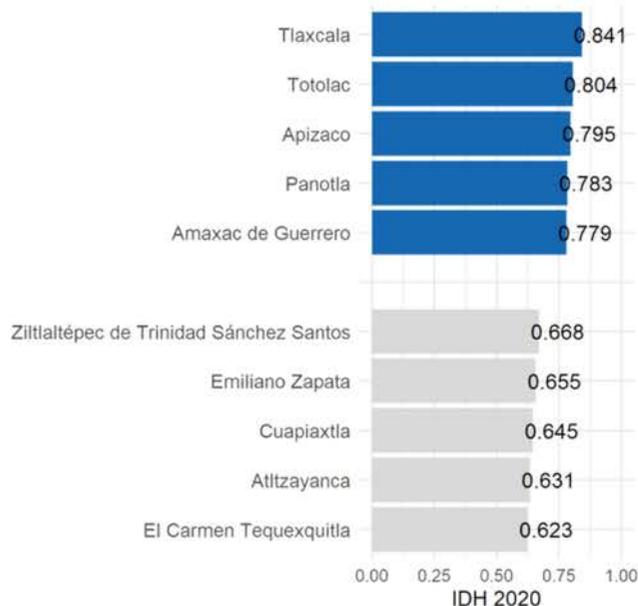
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# TLAXCALA

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

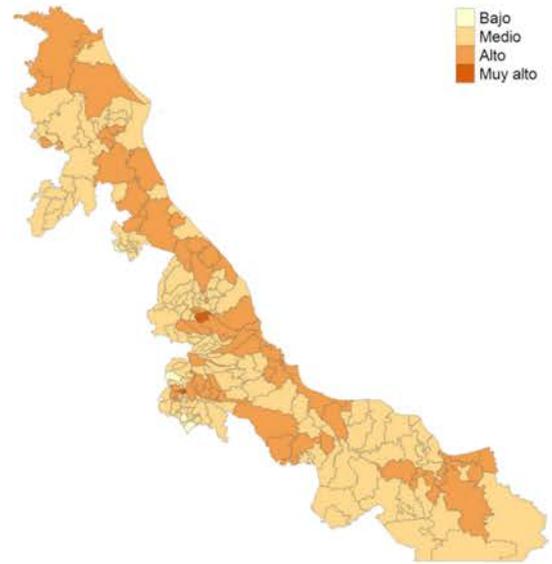
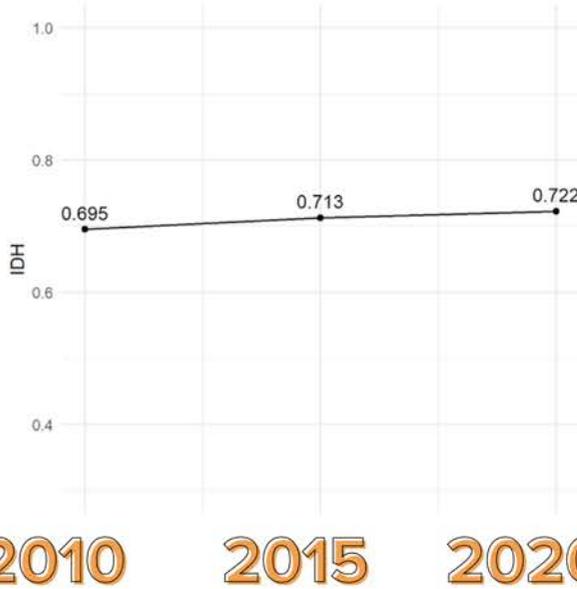
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

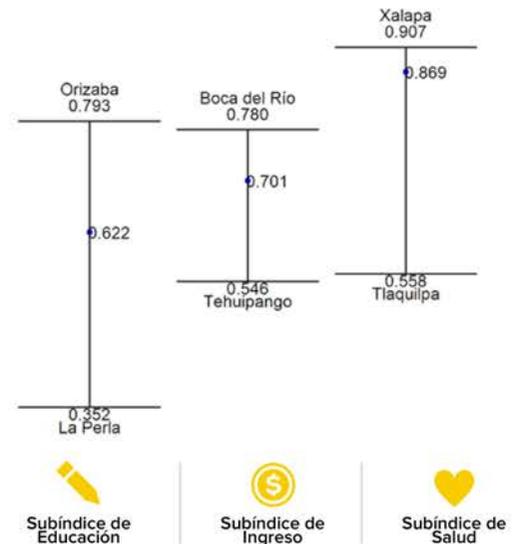
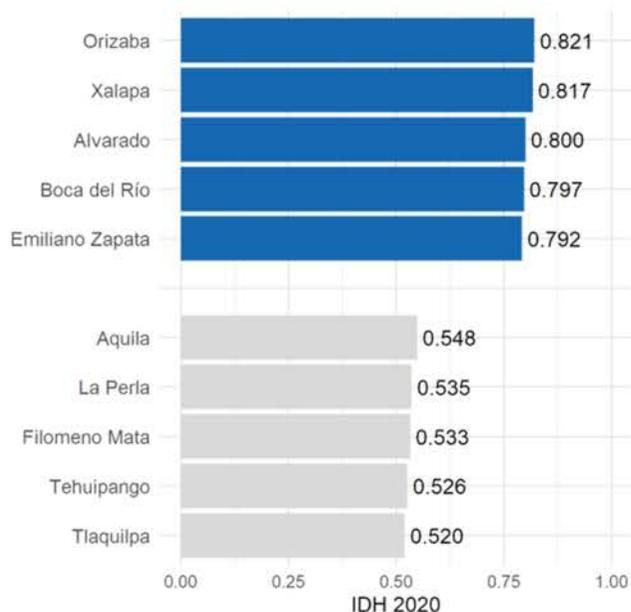
# VERACRUZ

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



■ Bajo  
■ Medio  
■ Muy alto

### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

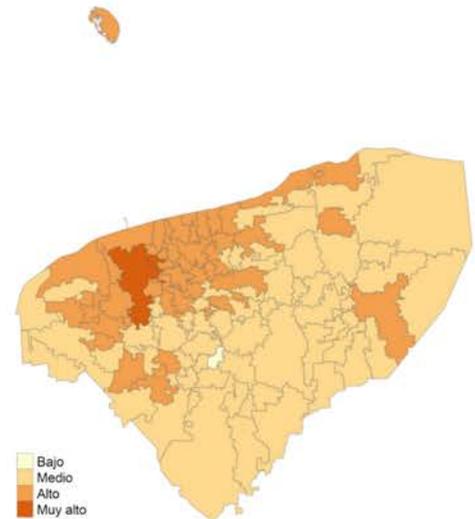
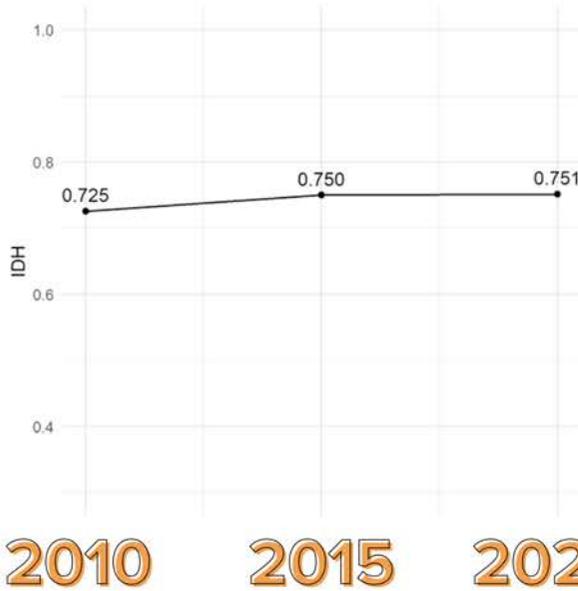
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



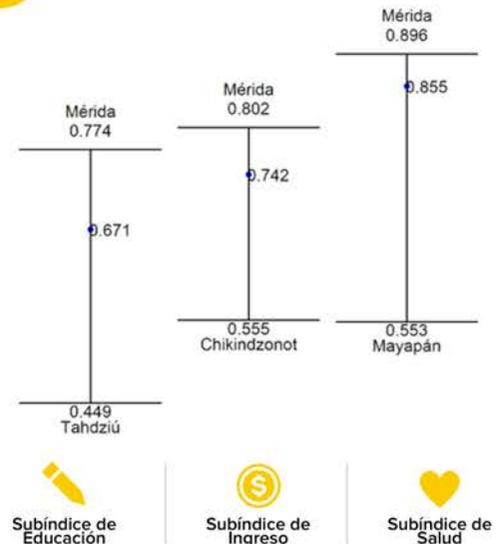
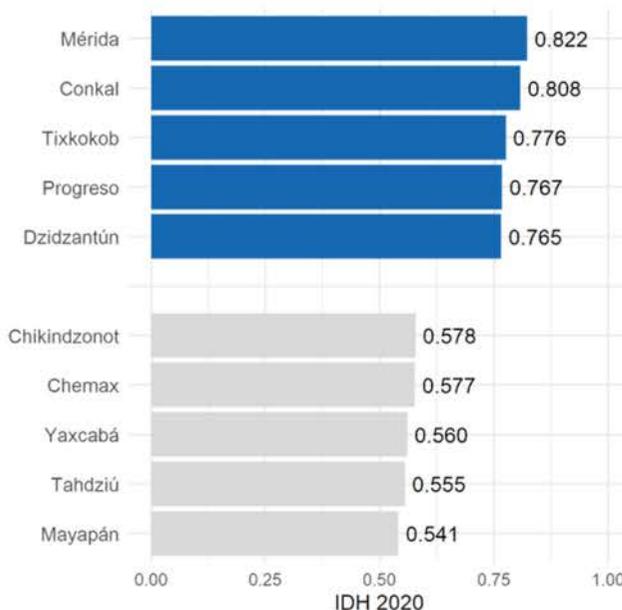
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# YUCATÁN

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

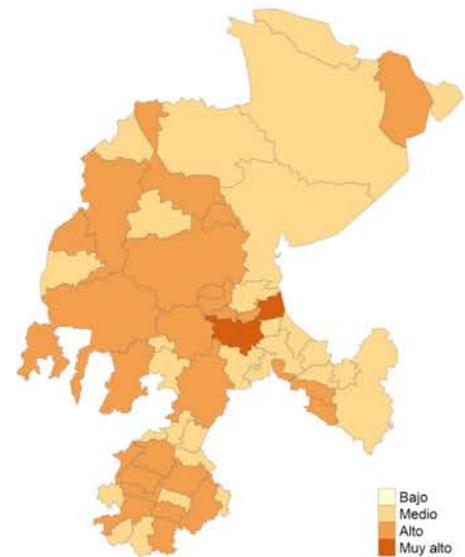
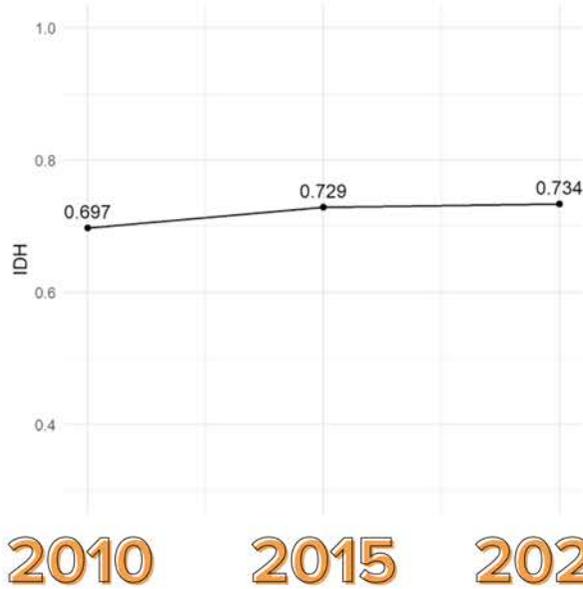
El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



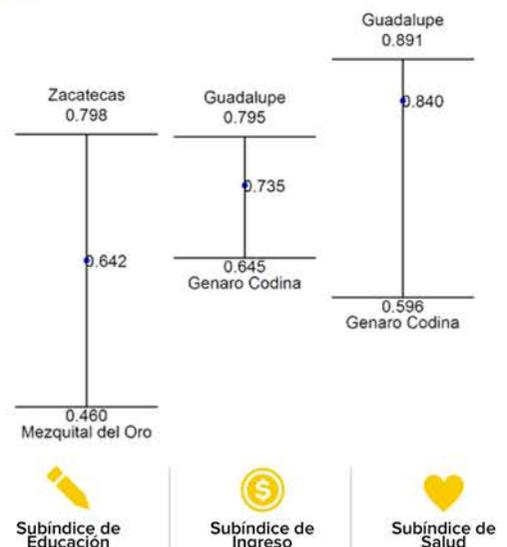
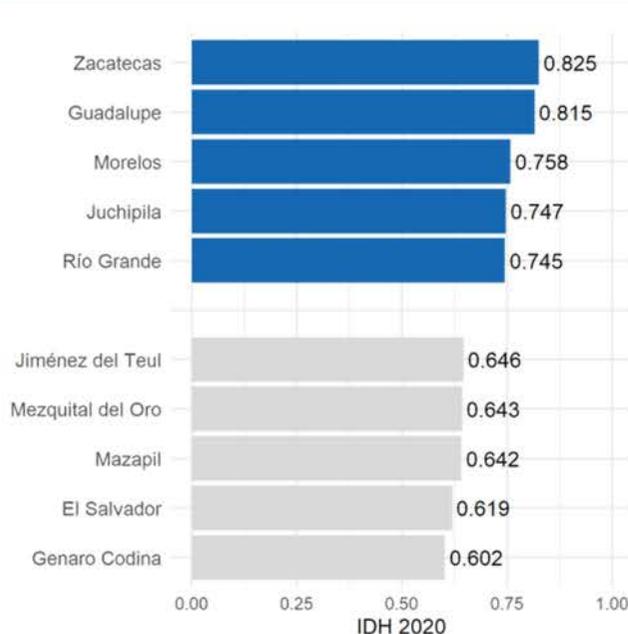
## Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal 2010 a 2020

# ZACATECAS

### IDH PROMEDIO MUNICIPAL 2010 - 2020



### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH 2020



Nota: Las barras en los extremos hacen referencia a los municipios con mayor y menor valor en cada uno de los subíndices. El punto al interior de las barras representa el promedio estatal.

El IDH mide el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: vida larga y saludable (**salud**); acceso a una educación de calidad (**educación**) y gozo de una vida digna (**ingreso**). El IDH tiene valores de 0 a 1, donde un valor más cercano a 1 indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus componentes. Los valores de las categorías del IDH son: **bajo** (menor a 0.55), **medio** (de 0.55 a 0.7), **alto** (entre 0.7 y 0.8) y **muy alto** (mayor a 0.8).



**INFOGRAFÍAS**  
**ÍNDICE DE**  
**CAPACIDADES**  
**FUNCIONALES**  
**MUNICIPALES**  
**(ICFM)**  
**2016-2018**

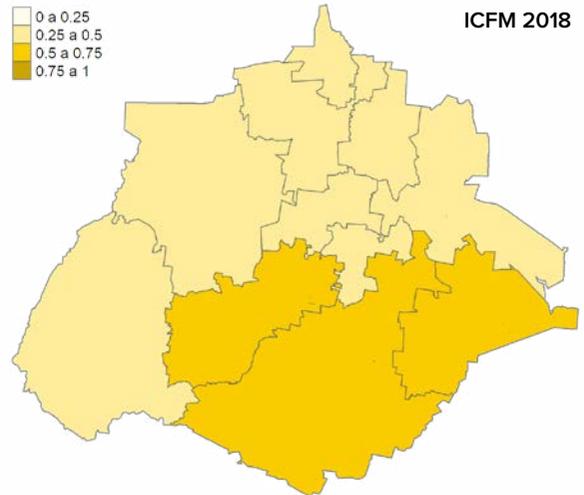
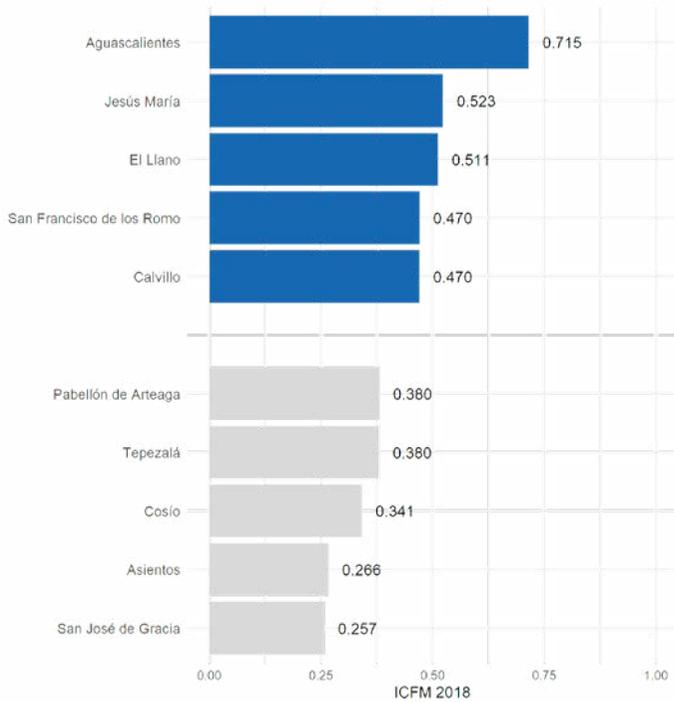




## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# AGUASCALIENTES

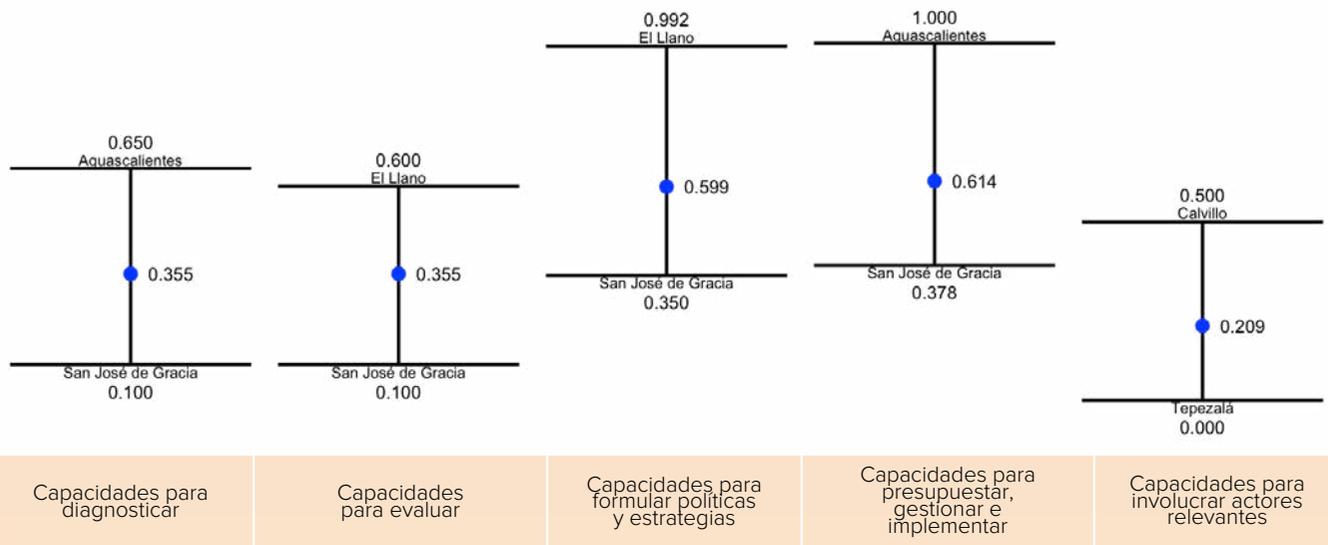
### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



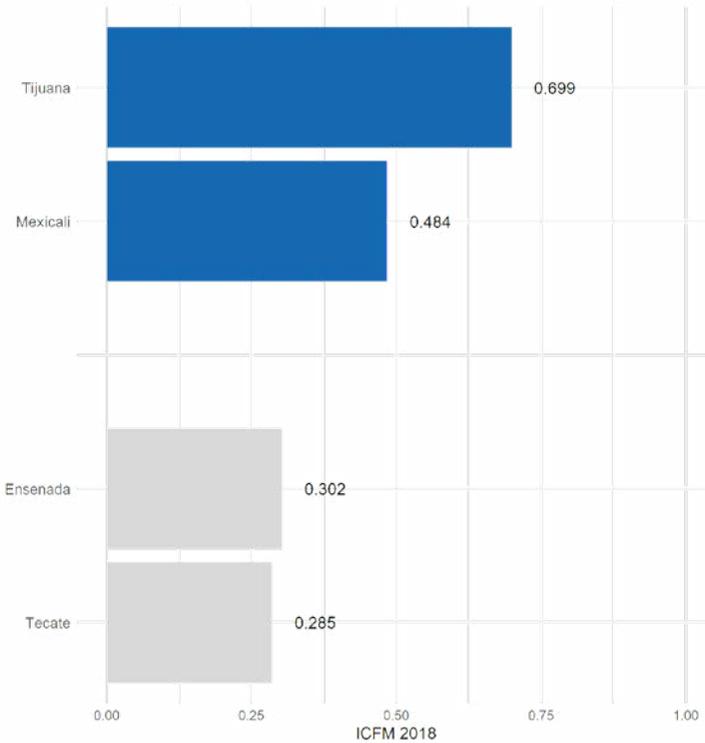
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



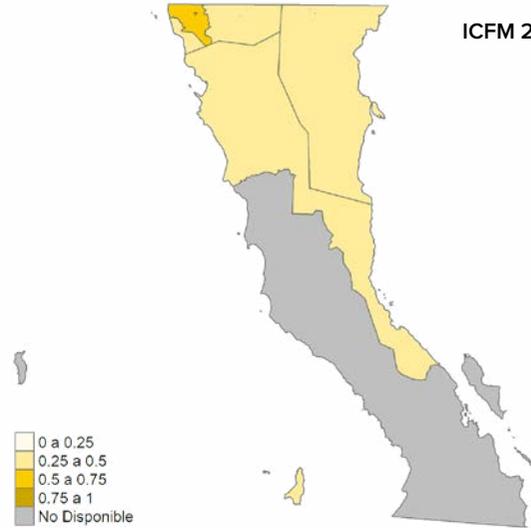
## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# BAJA CALIFORNIA

### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



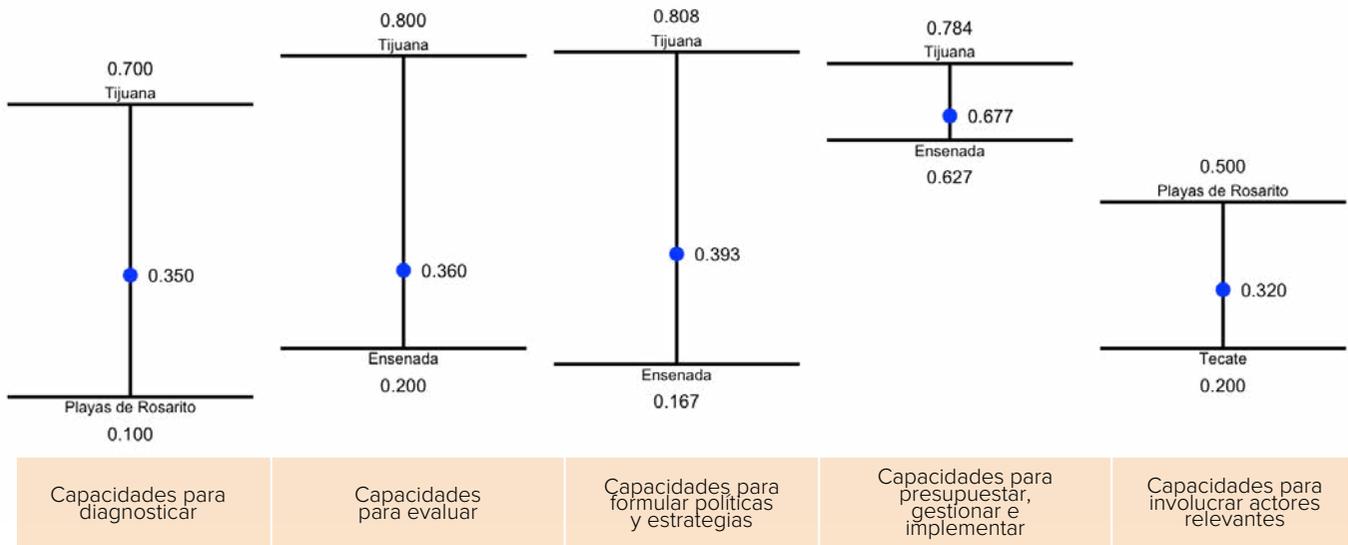
### ICFM 2018



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



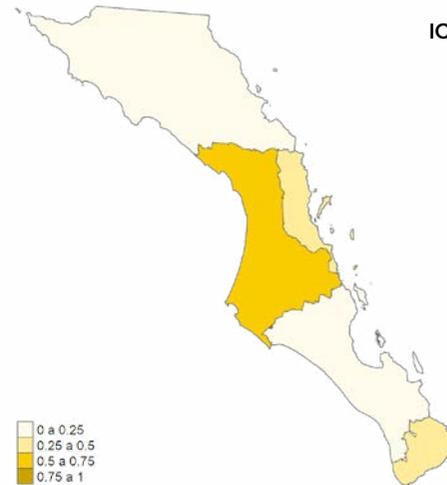
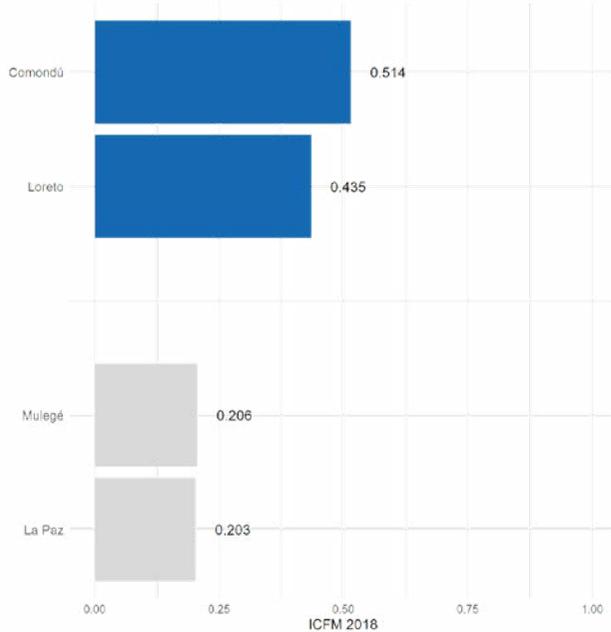
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# BAJA CALIFORNIA SUR

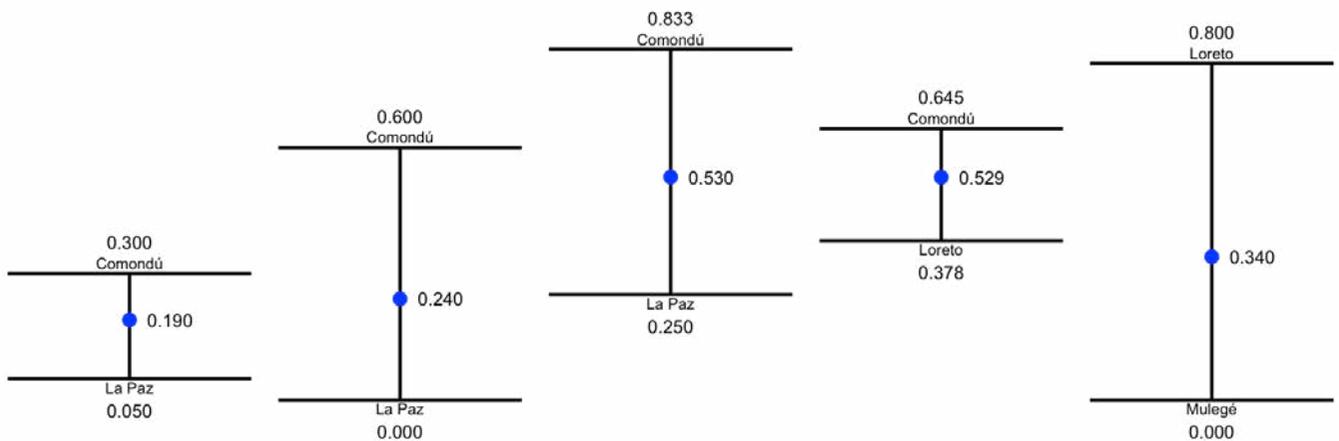
### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



Capacidades para diagnosticar

Capacidades para evaluar

Capacidades para formular políticas y estrategias

Capacidades para presupuestar, gestionar e implementar

Capacidades para involucrar actores relevantes

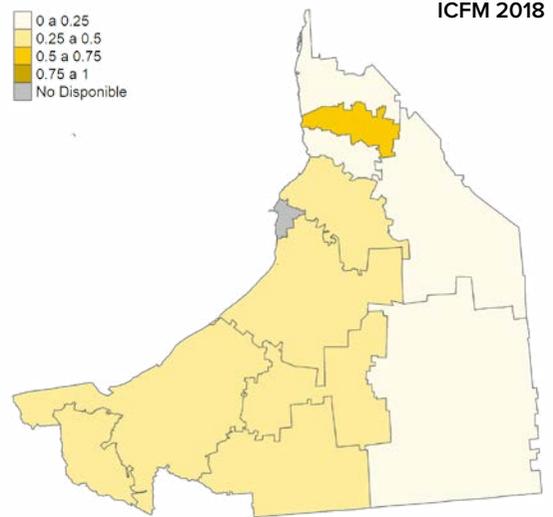
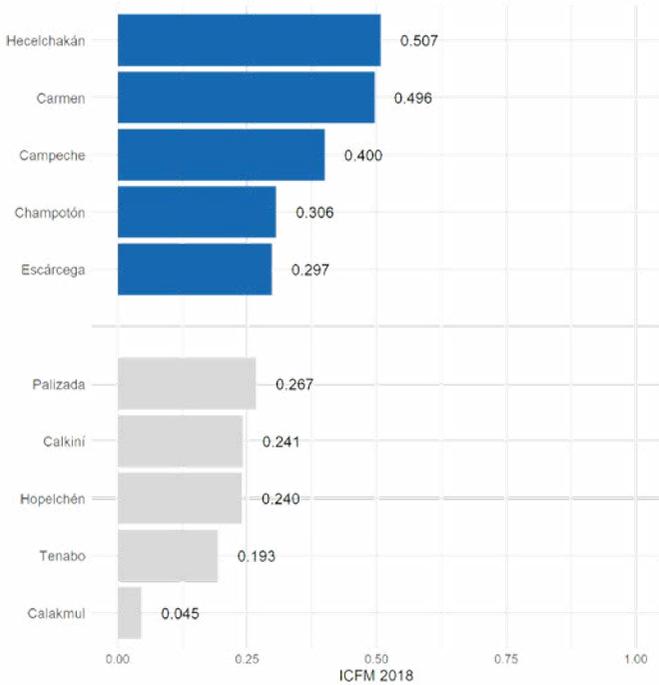
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# CAMPECHE

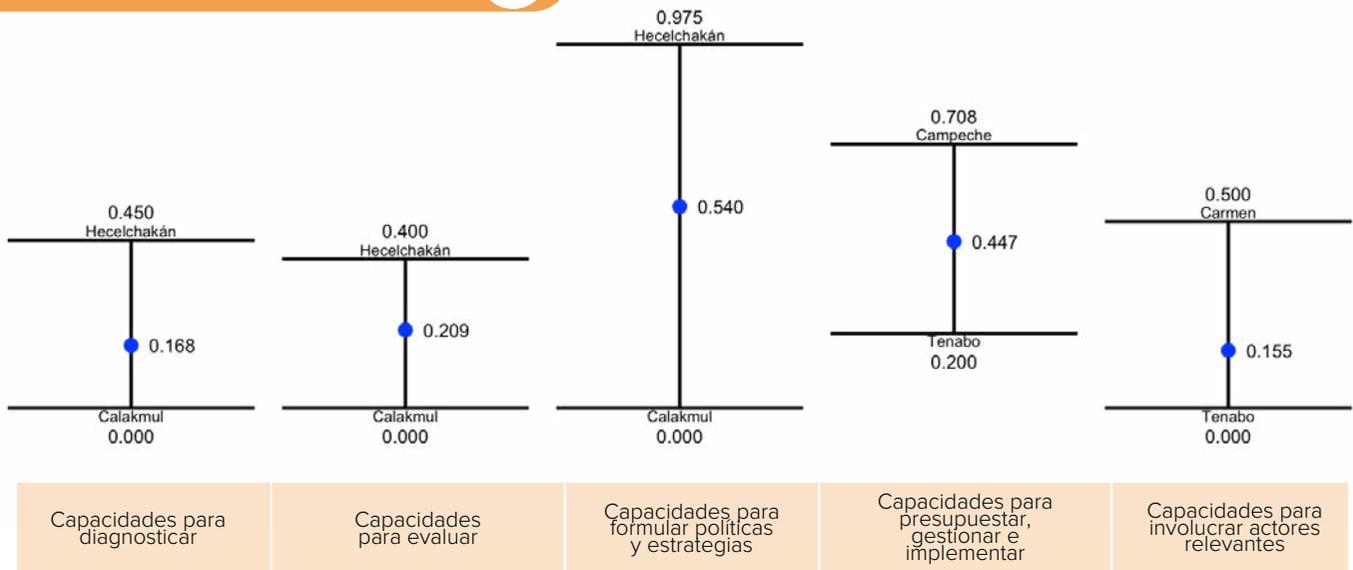
### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



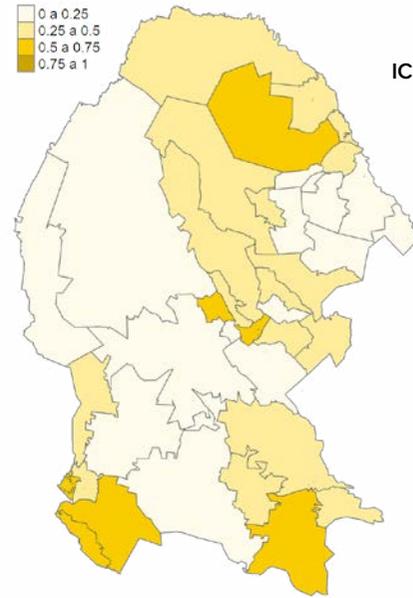
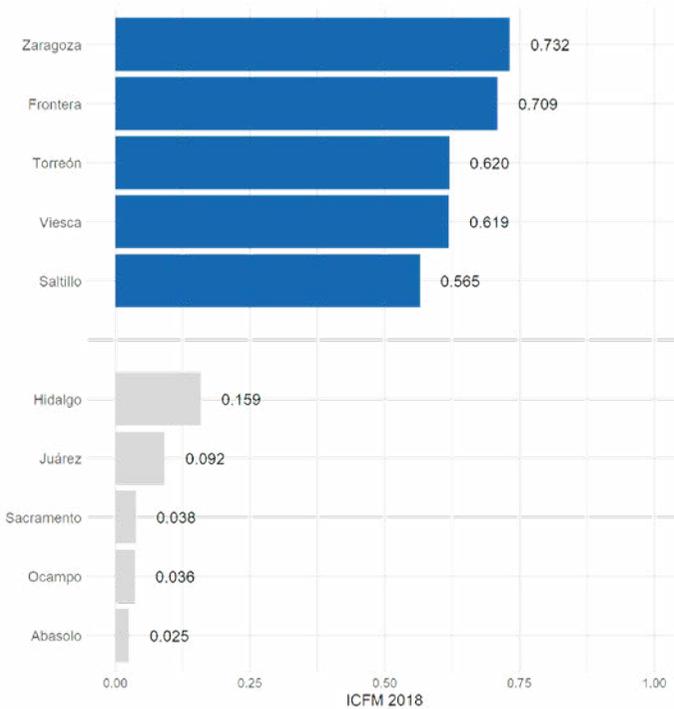
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# COAHUILA

### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM

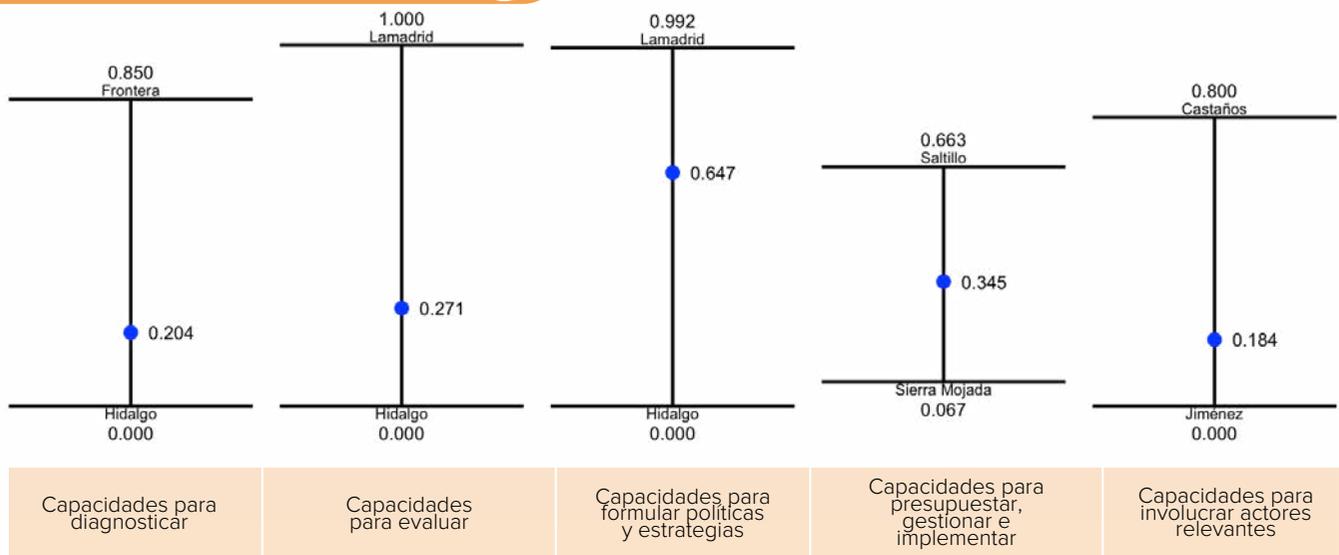


ICFM 2018

### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



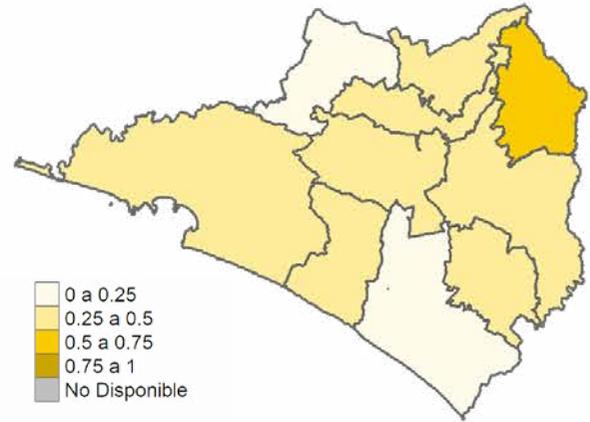
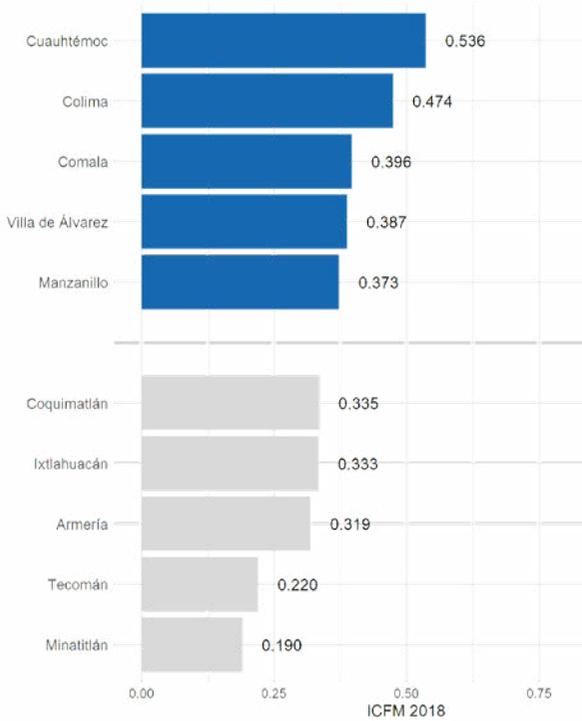
## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# COLIMA

### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



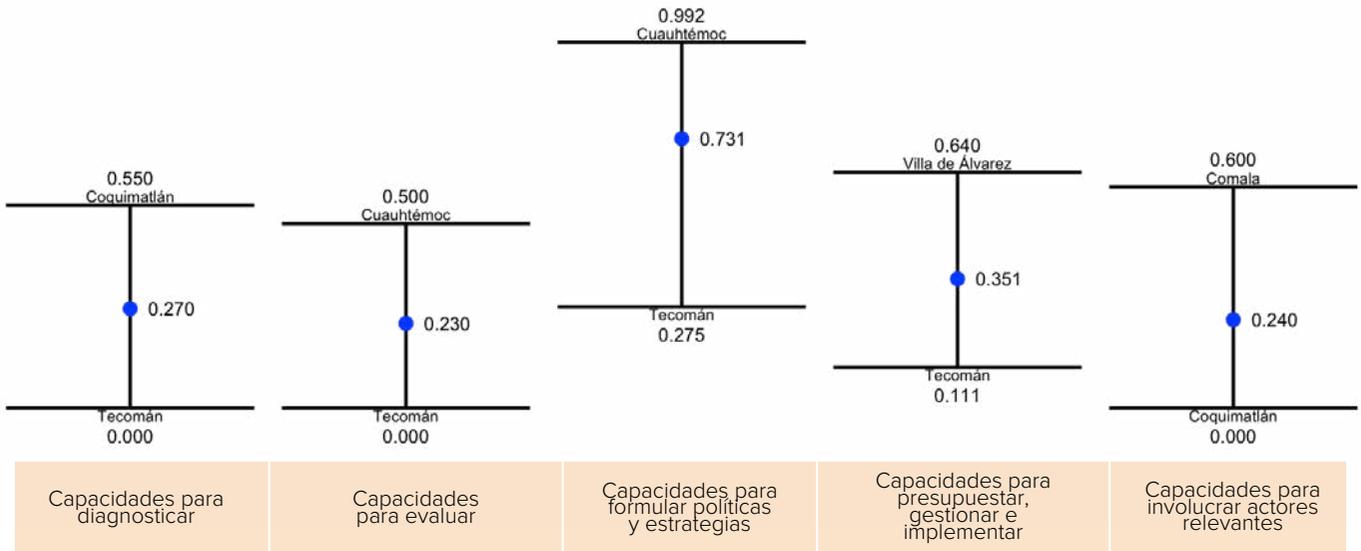
ICFM 2018



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



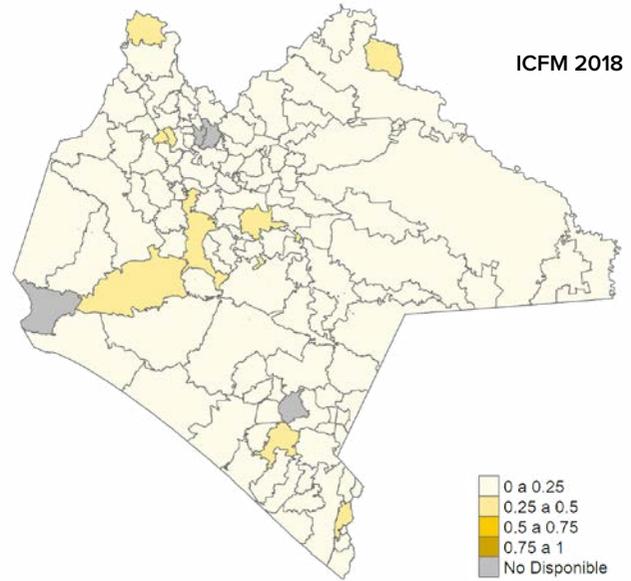
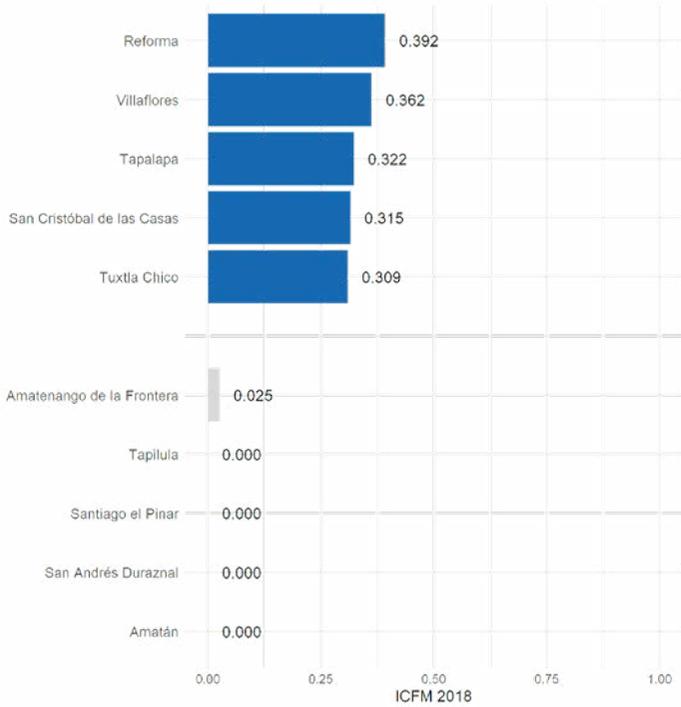
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# CHIAPAS

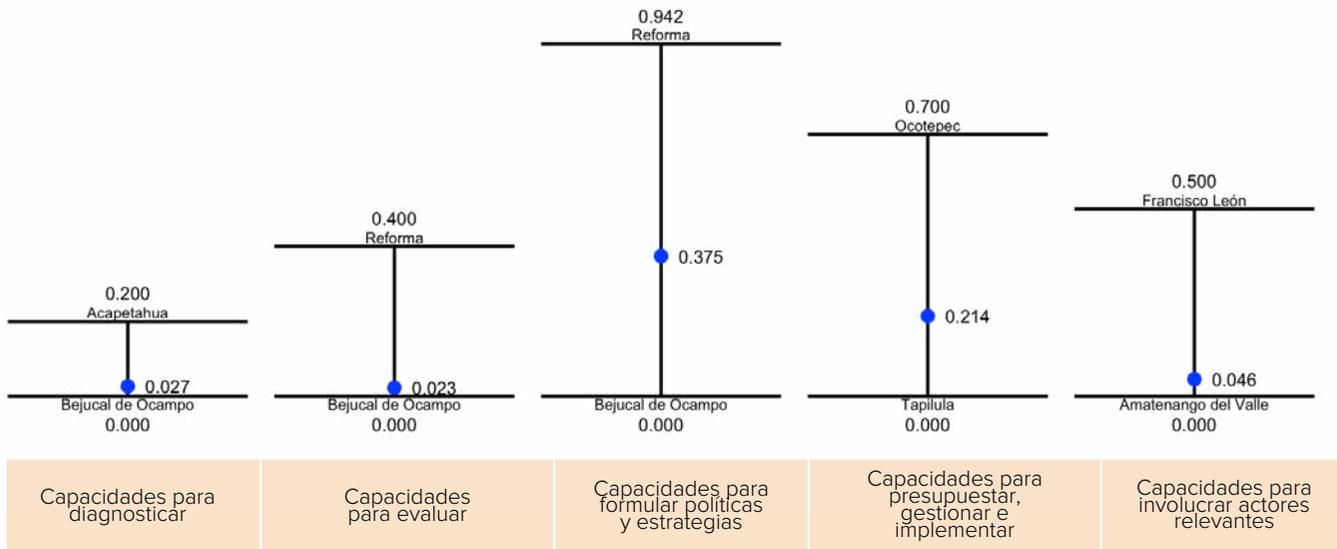
### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



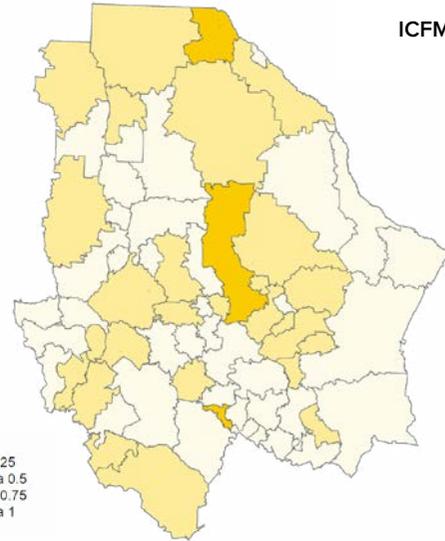
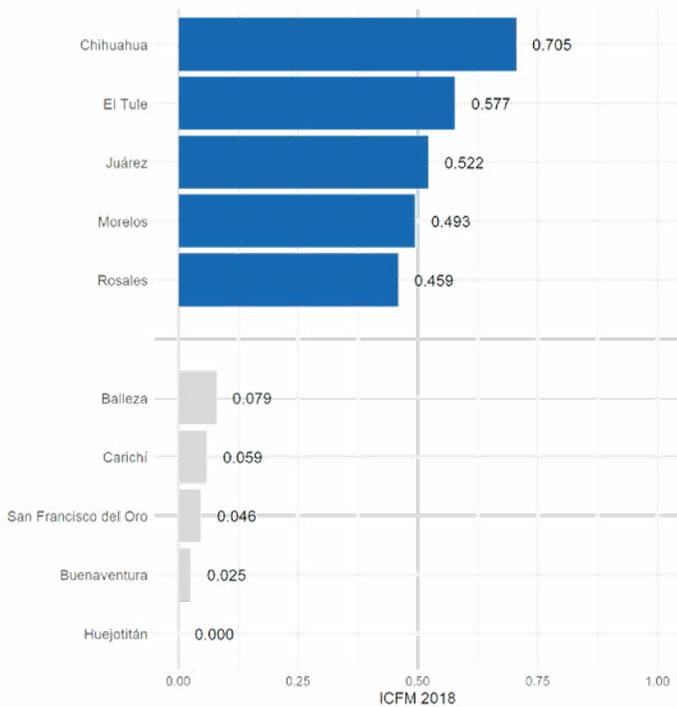
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# CHIHUAHUA

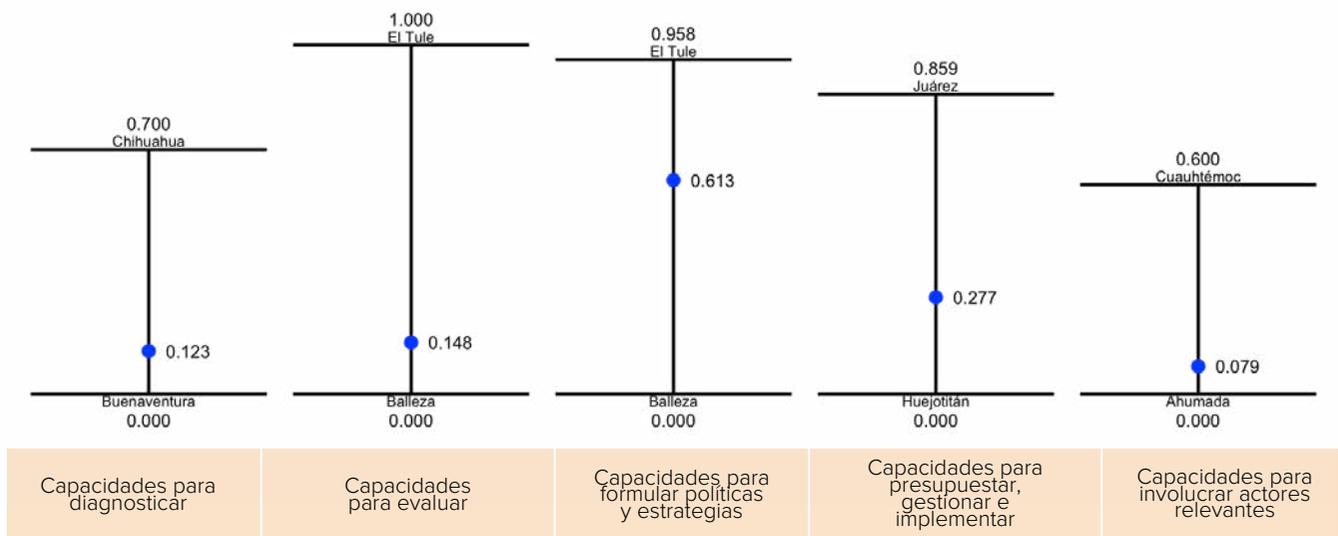
### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



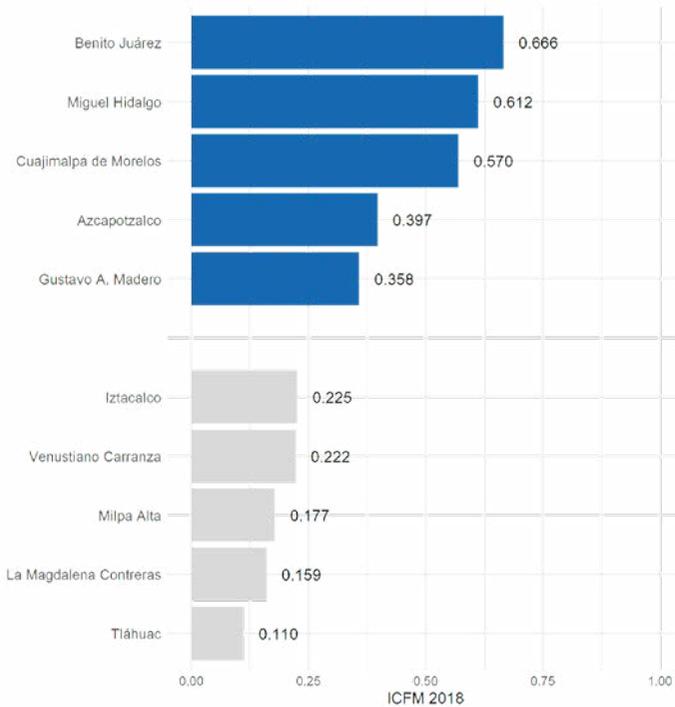
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



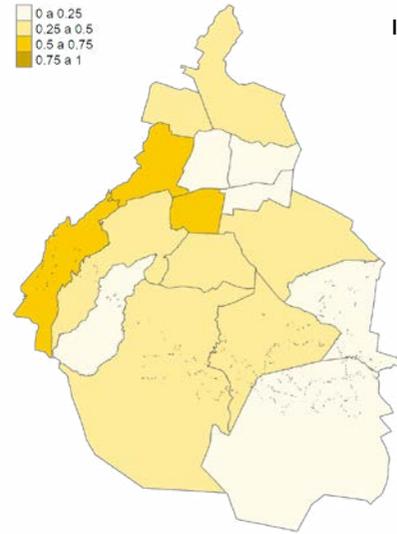
## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# CIUDAD DE MÉXICO

### ALCALDÍAS CON MAYOR Y MENOR ICFM



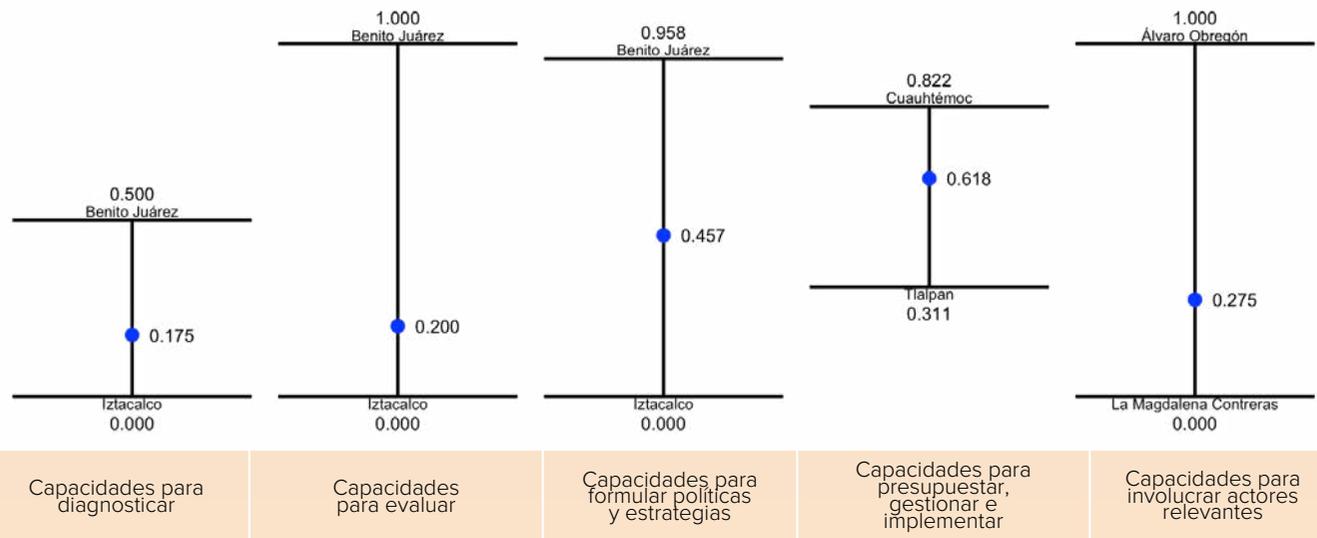
ICFM 2018



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



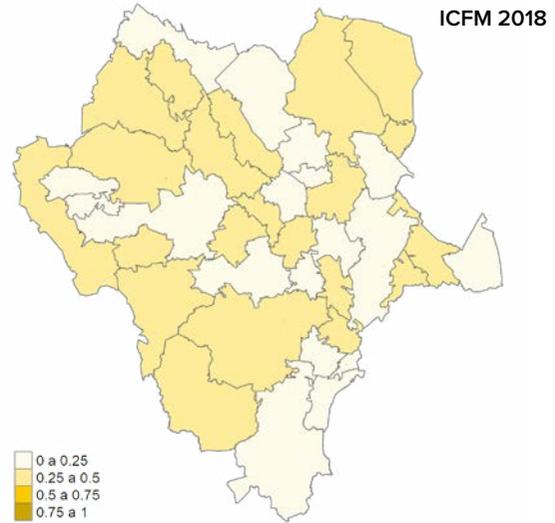
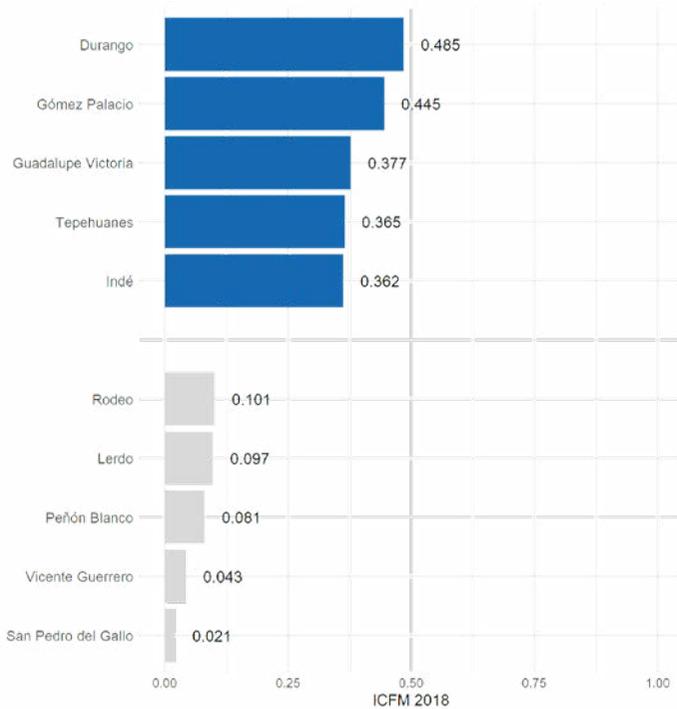
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# DURANGO

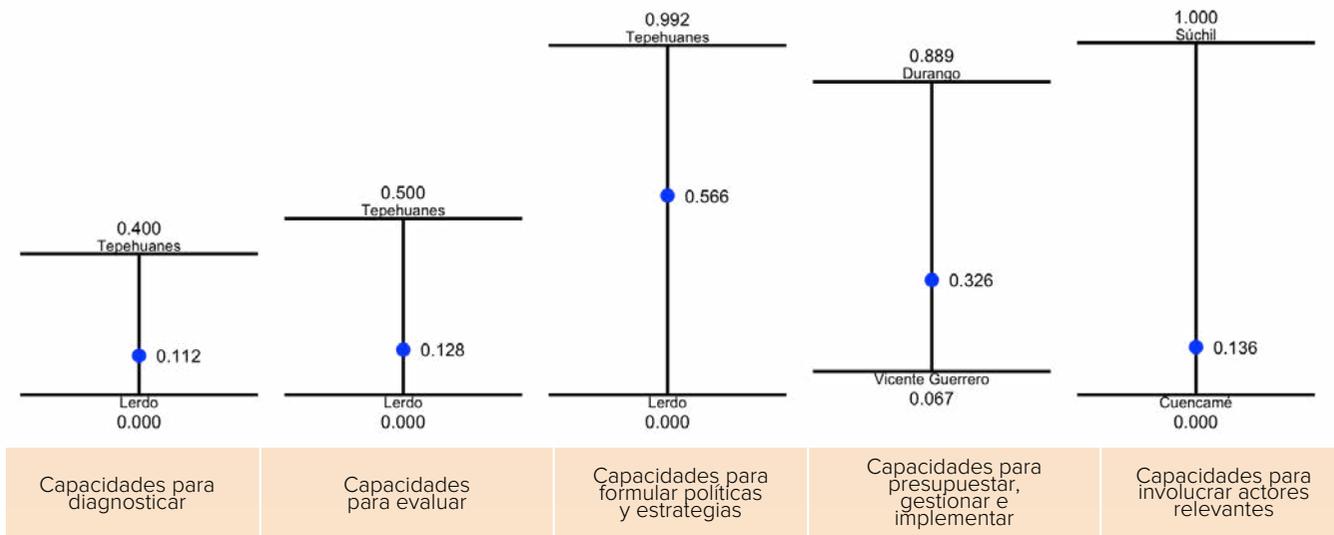
### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



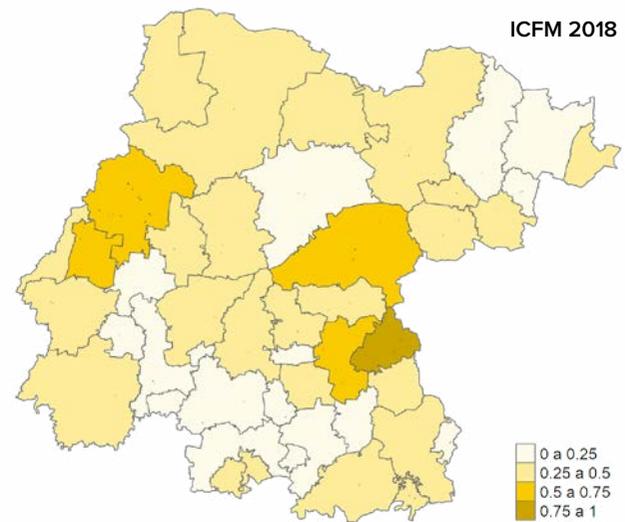
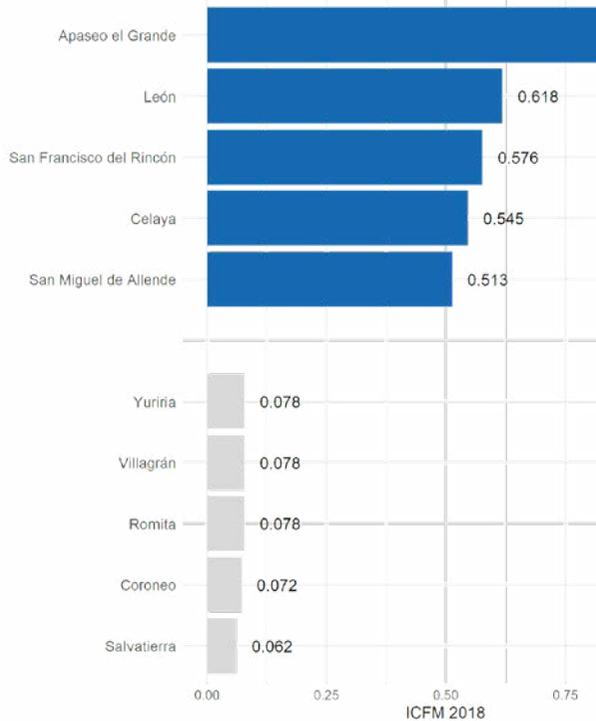
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# GUANAJUATO

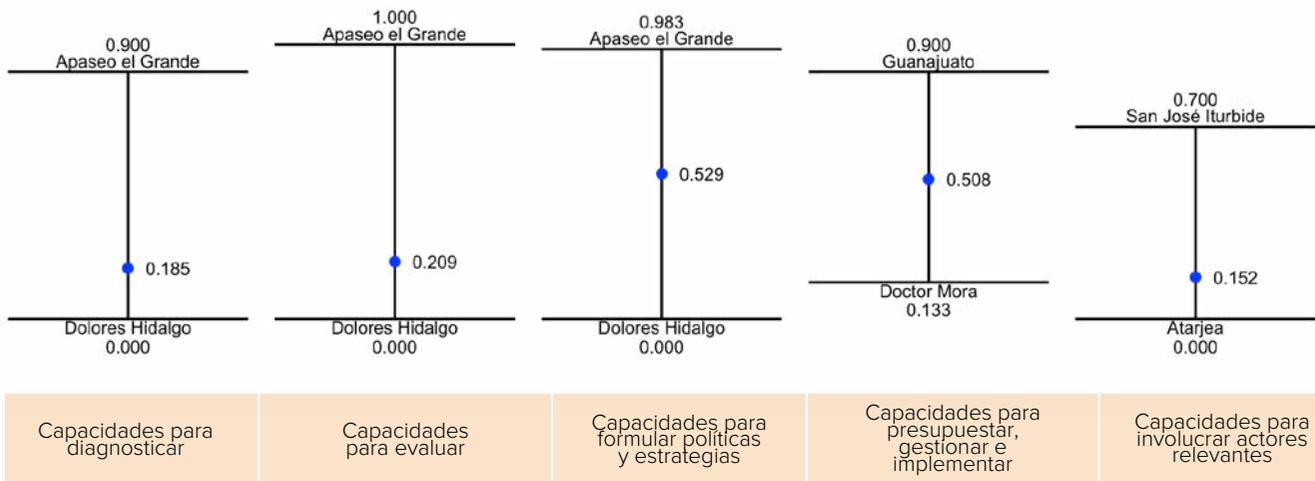
### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



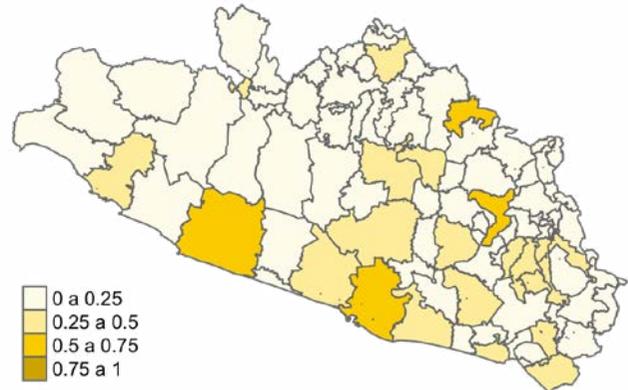
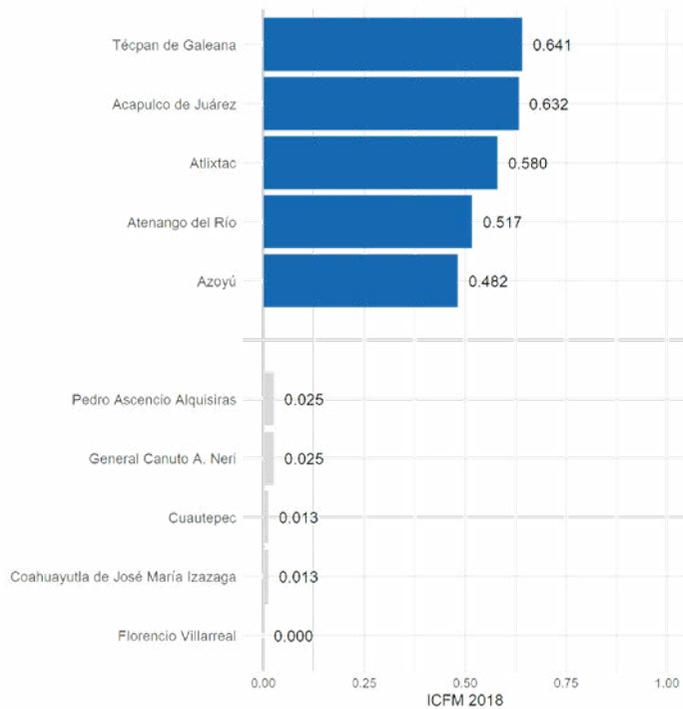
## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# GUERRERO

### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



ICFM 2018

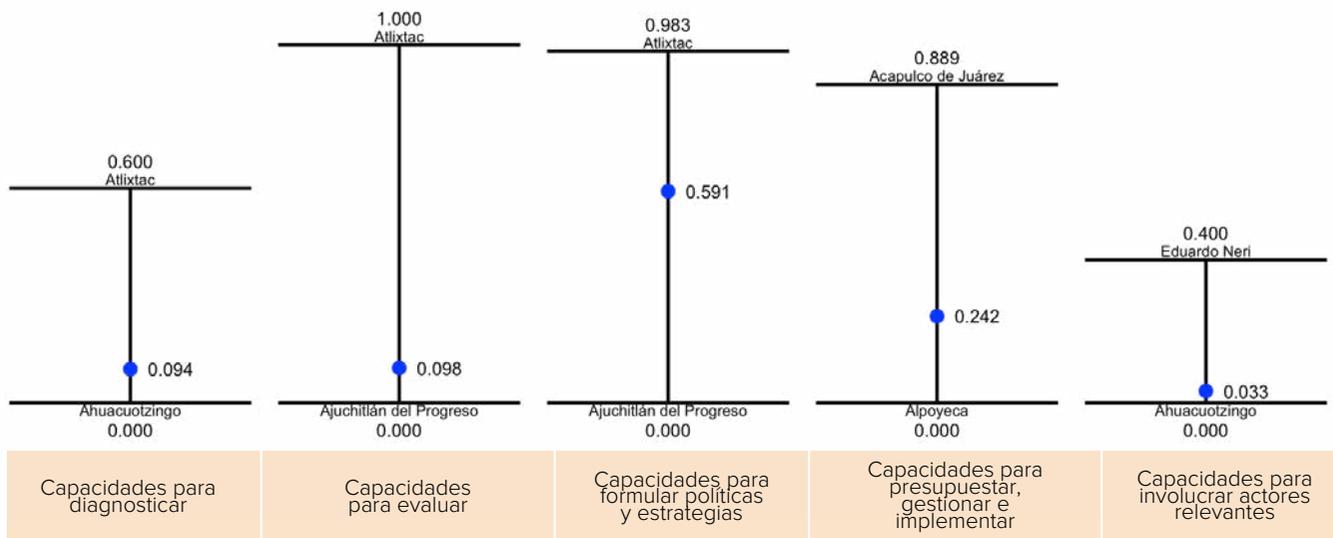


### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



2016 | 0.215 | 0.205 | 2018

### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



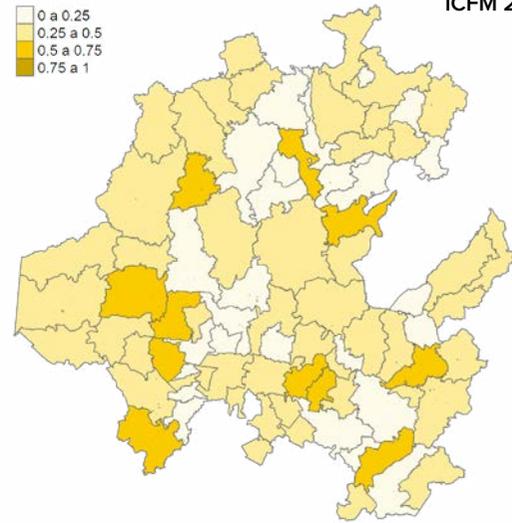
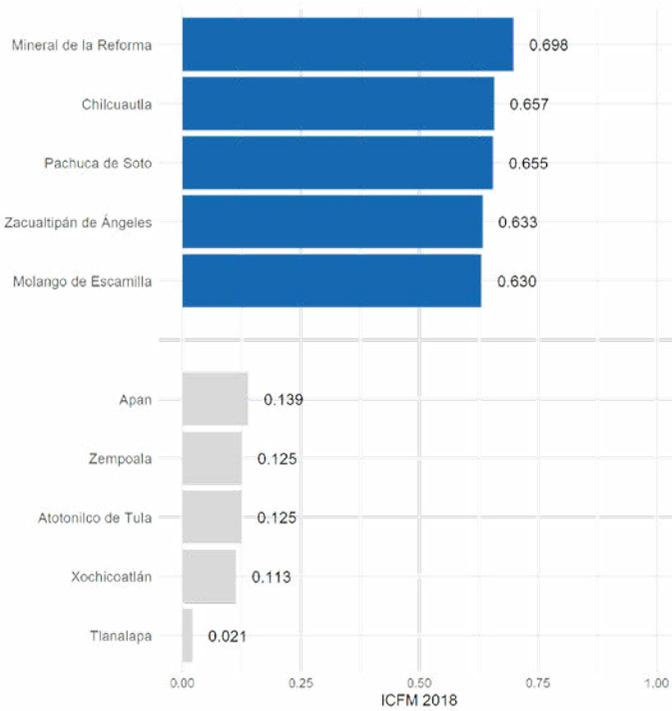
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# HIDALGO

### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM

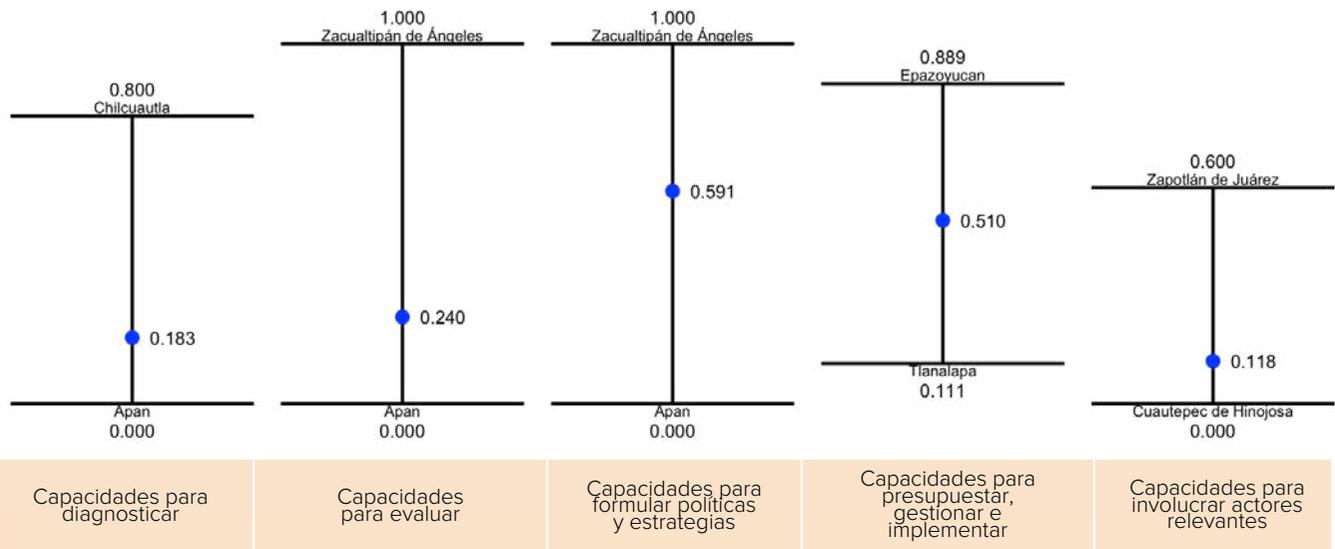


ICFM 2018

### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



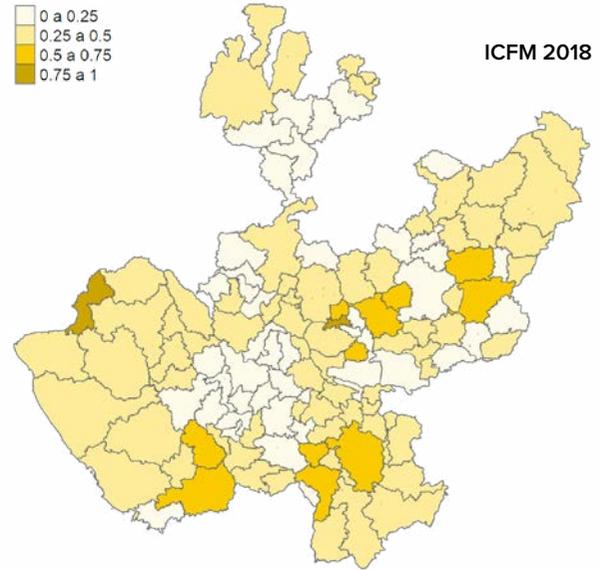
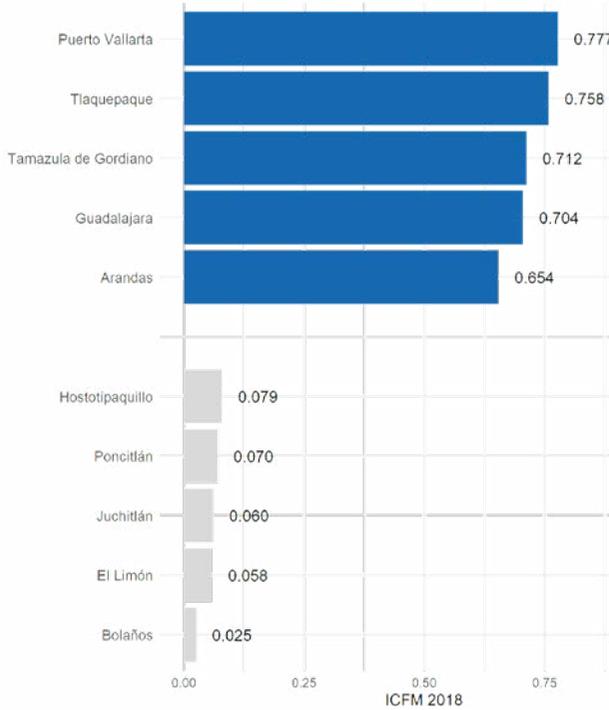
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

### JALISCO

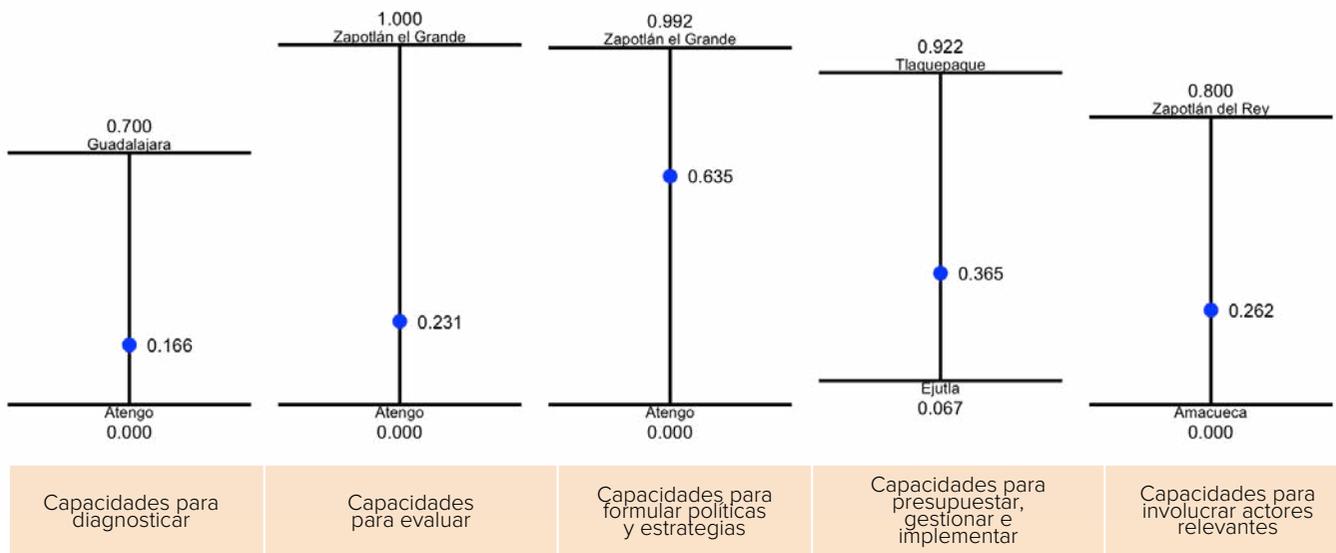
#### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



#### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



#### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



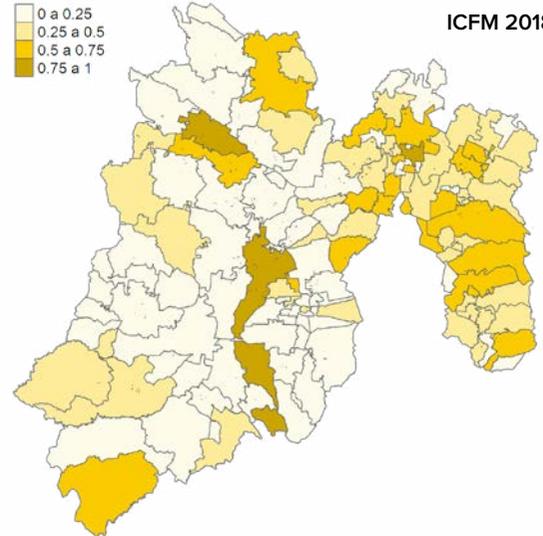
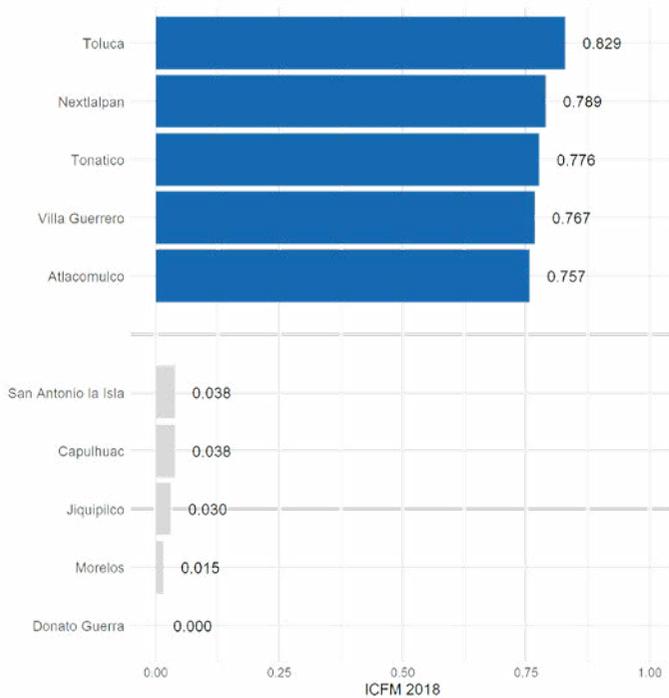
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# ESTADO DE MÉXICO

### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM

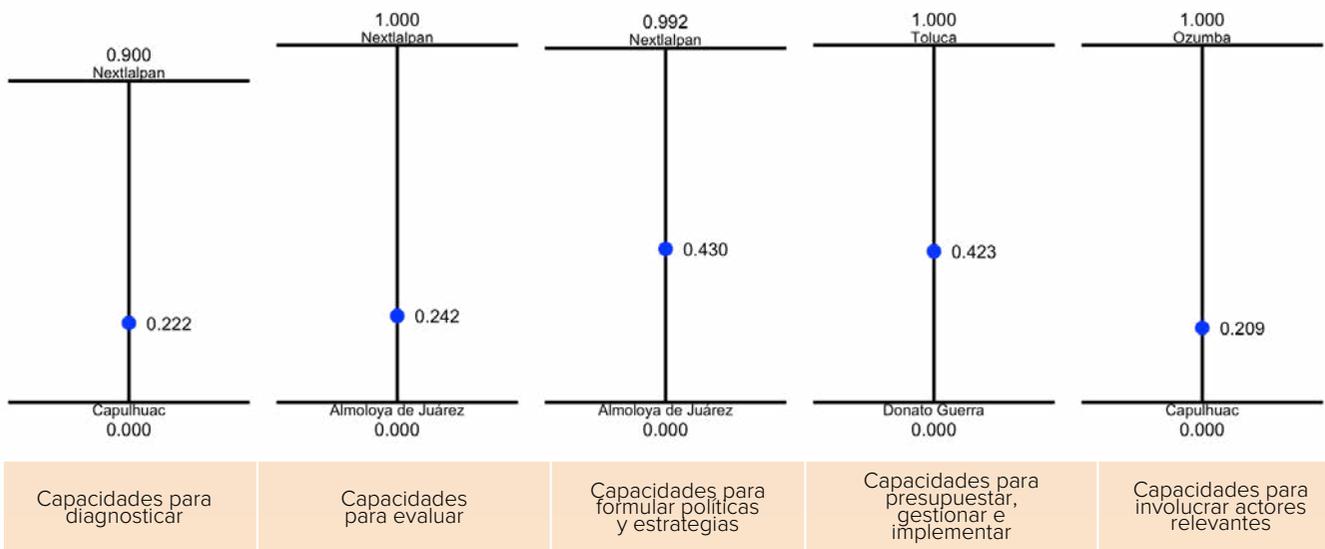


ICFM 2018

### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



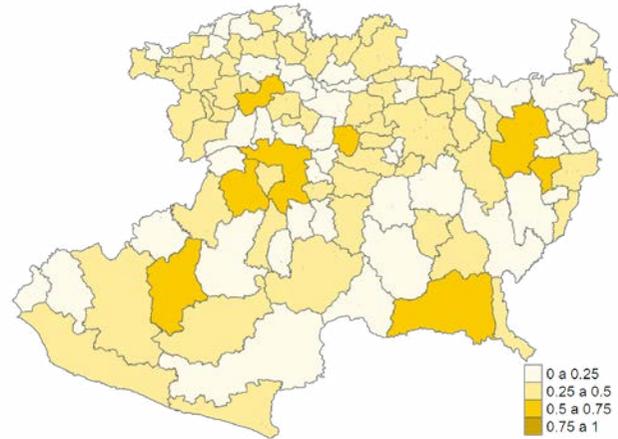
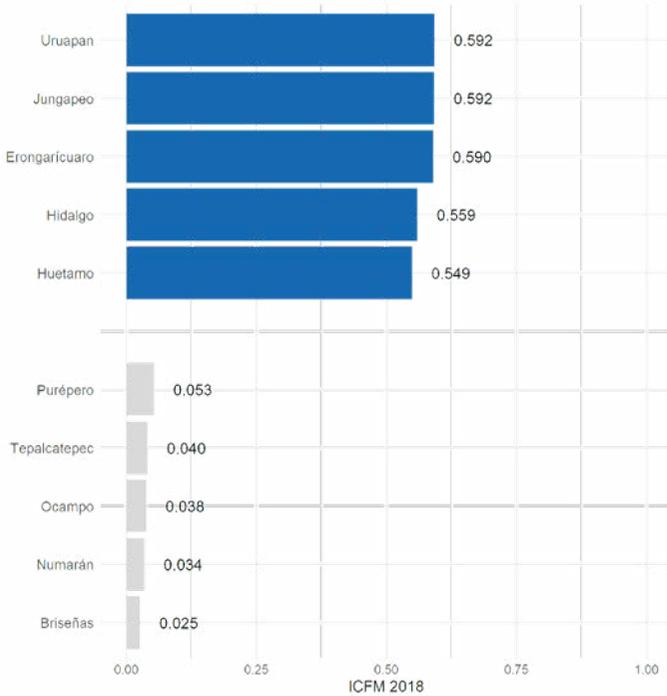
## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# MICHOACÁN

### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



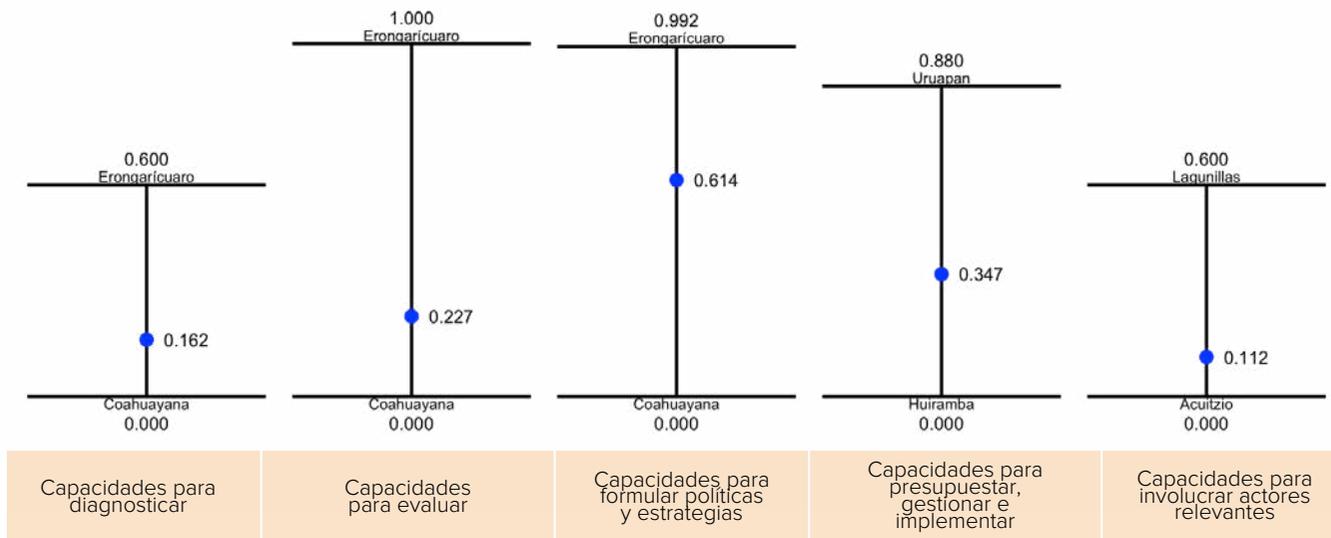
ICFM 2018



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



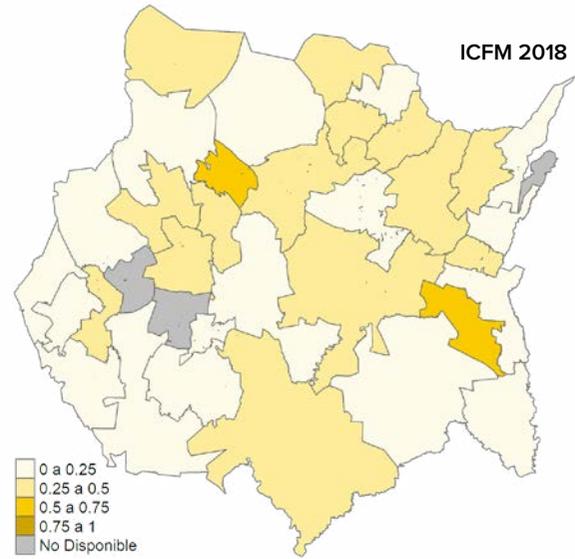
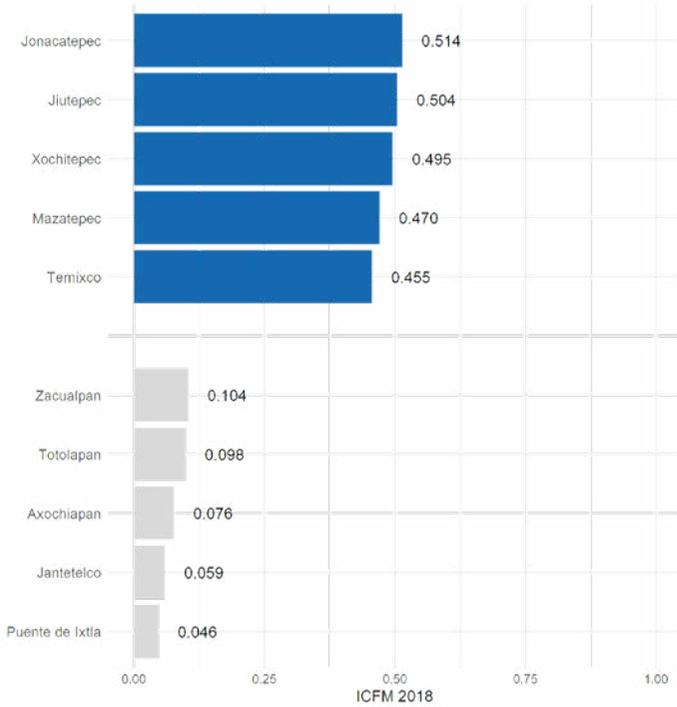
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# MORELOS

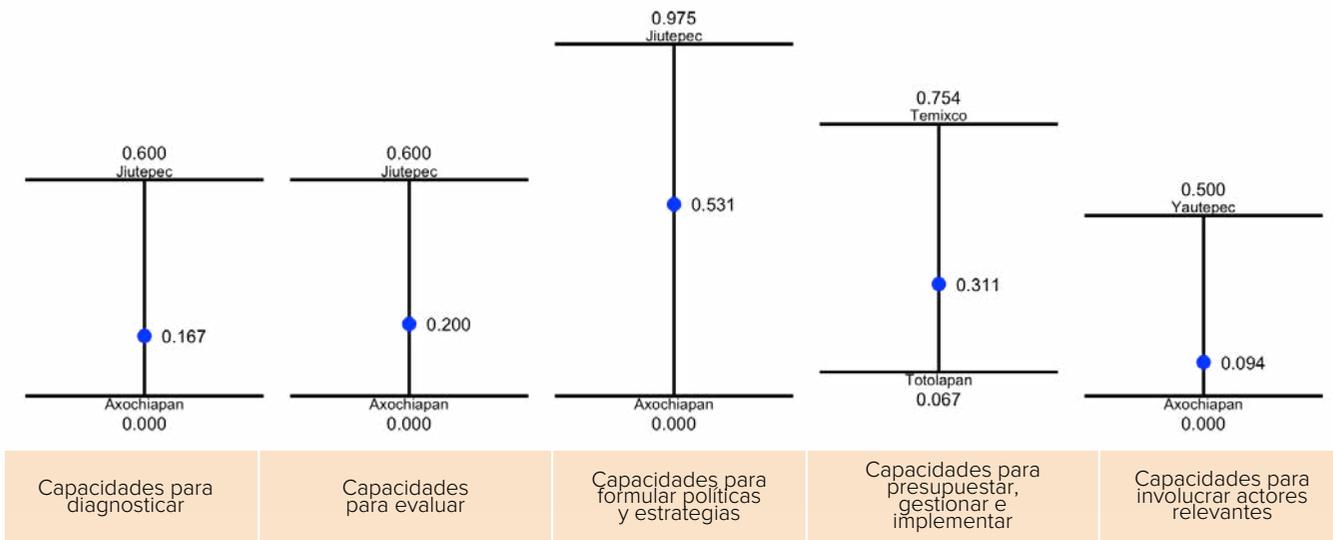
### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



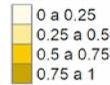
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



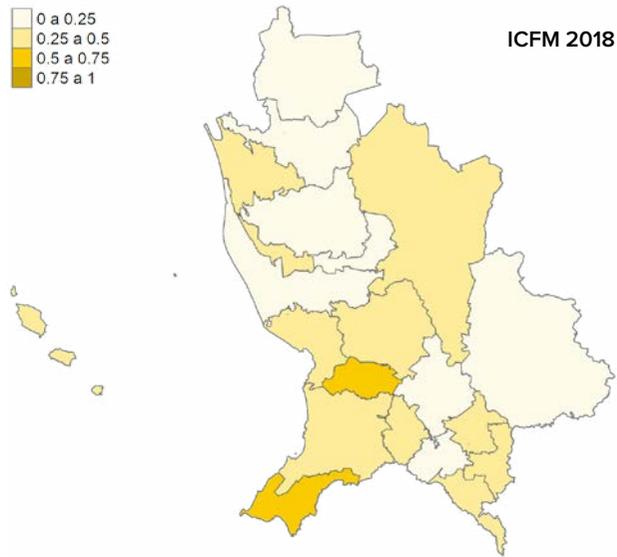
## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# NAYARIT

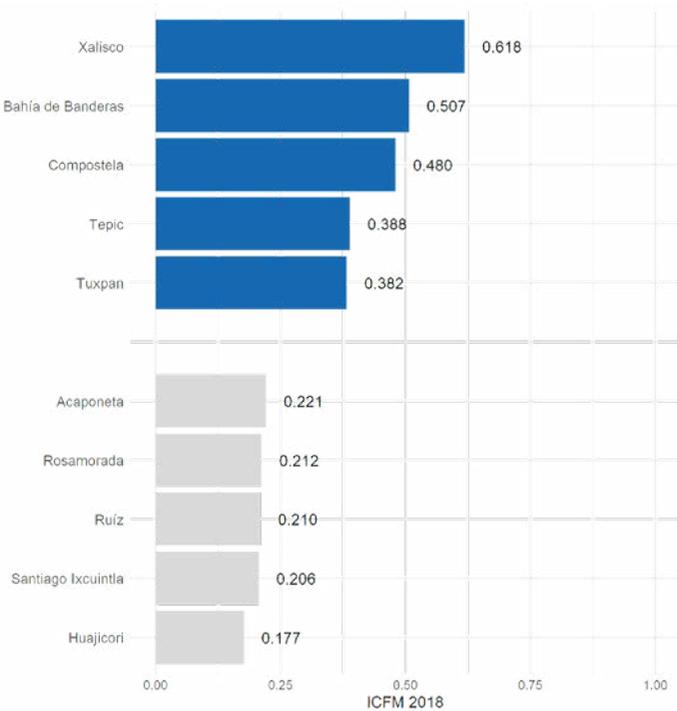
### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



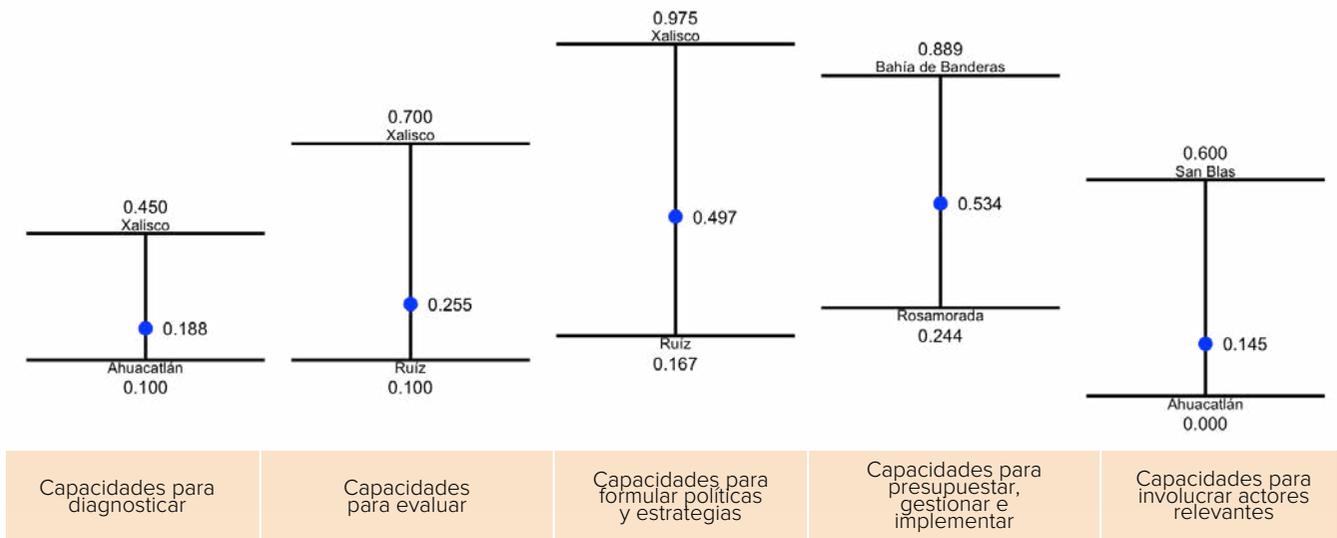
ICFM 2018



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



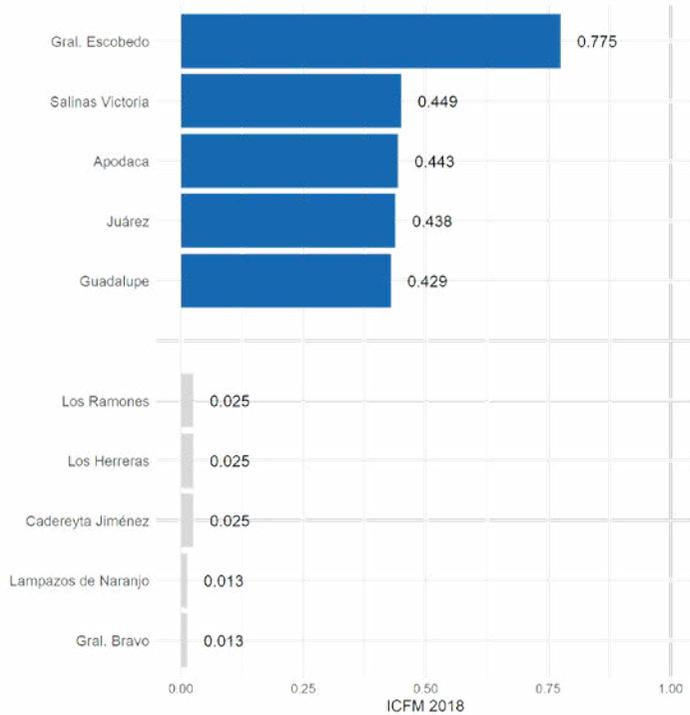
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# NUEVO LEÓN

### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM

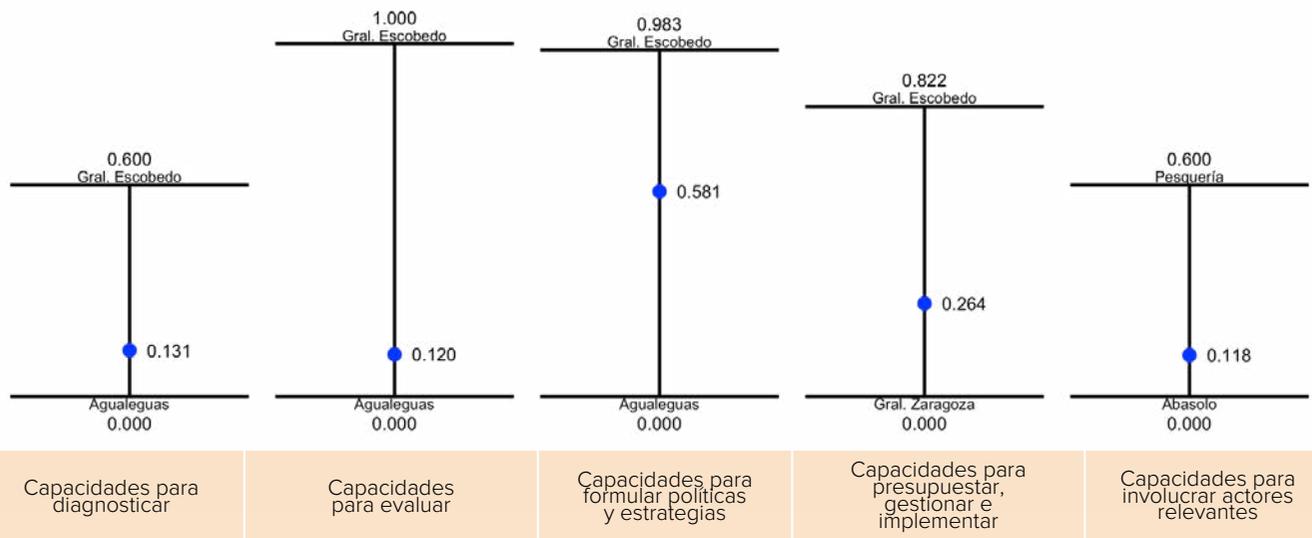


ICFM 2018

### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



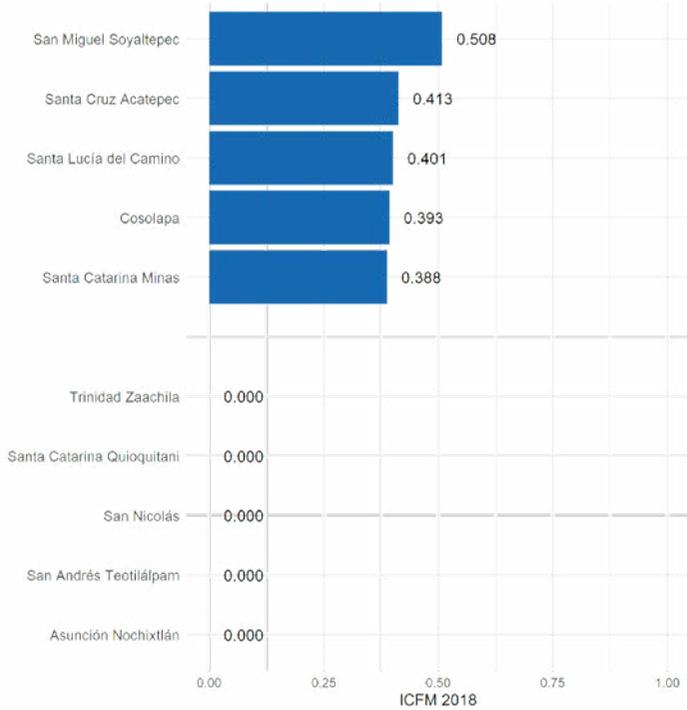
# Una década de transformaciones locales en México



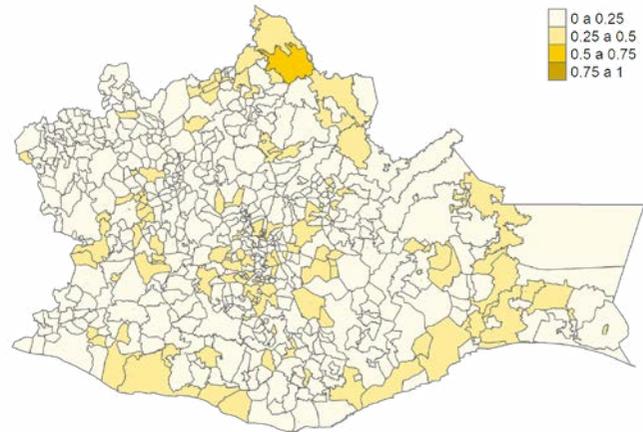
## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# OAXACA

### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



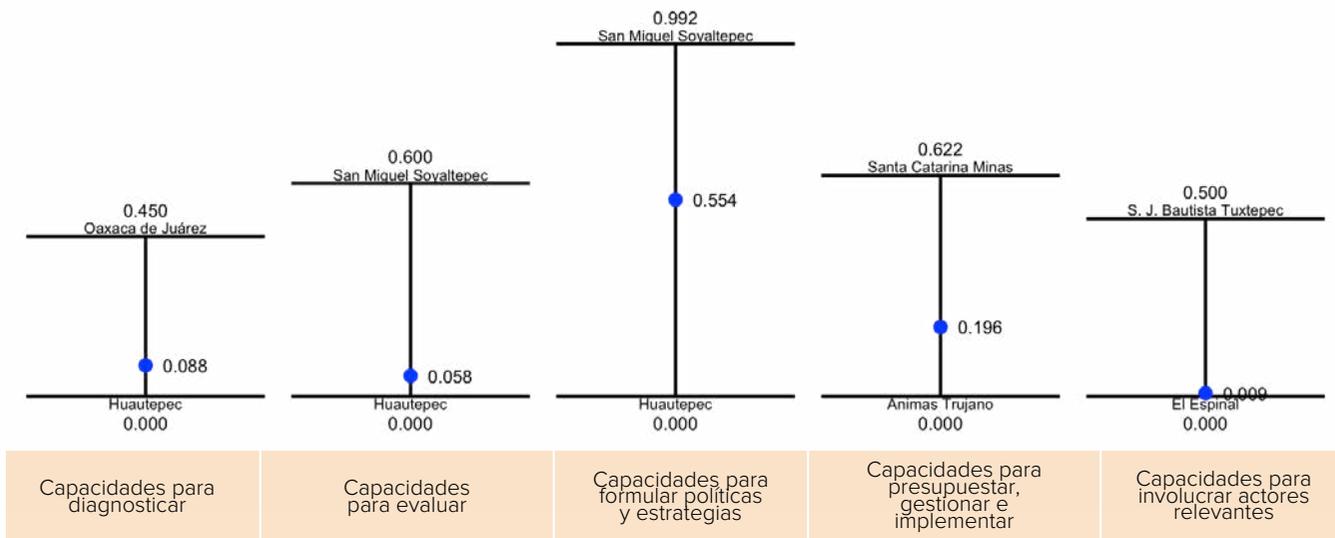
### ICFM 2018



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



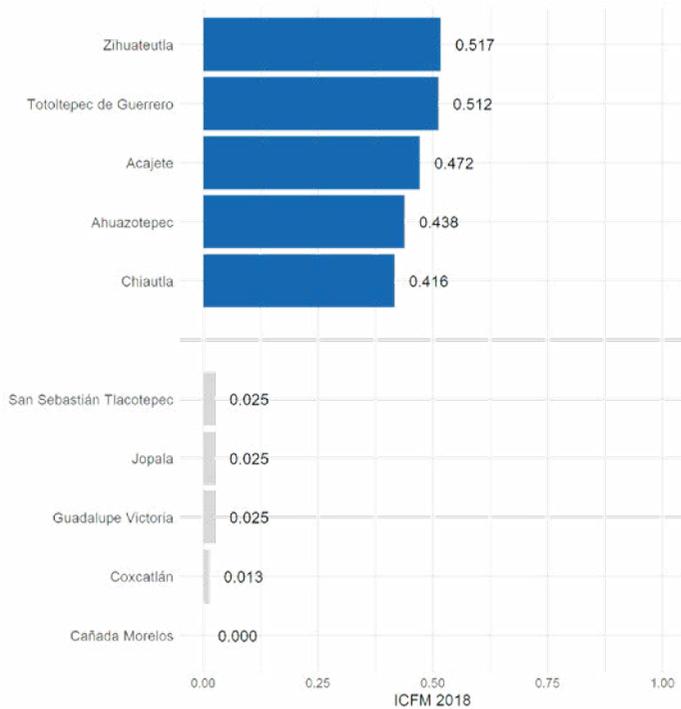
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



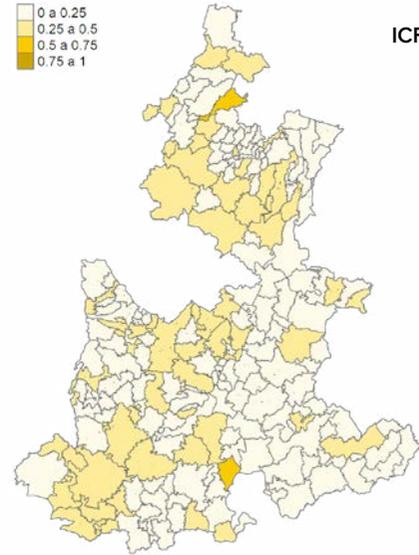
## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# PUEBLA

### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



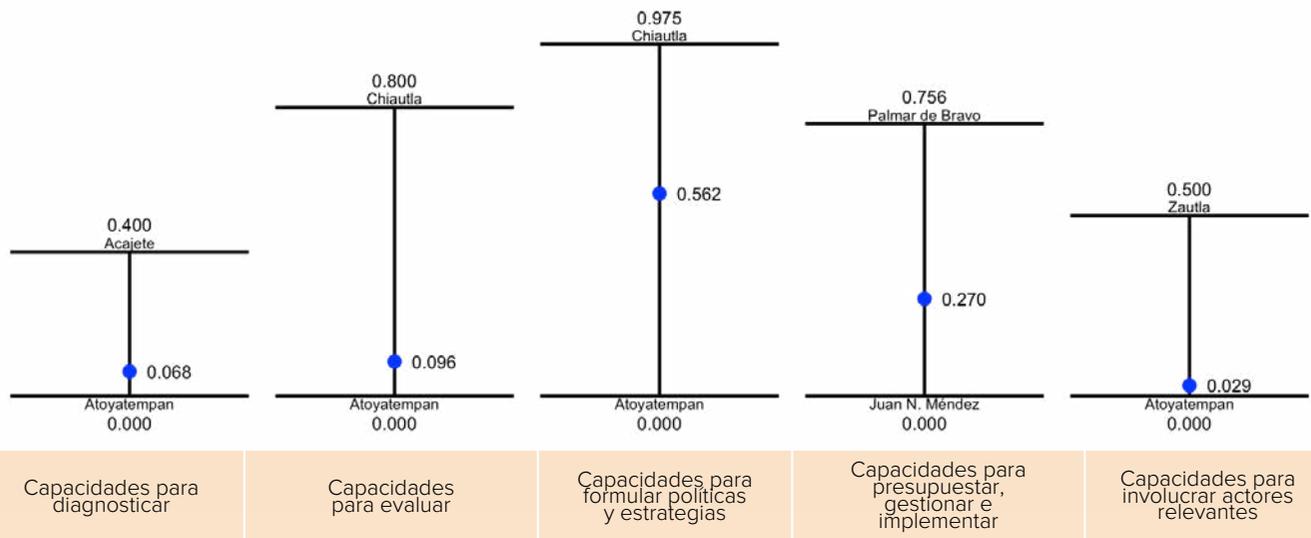
ICFM 2018



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



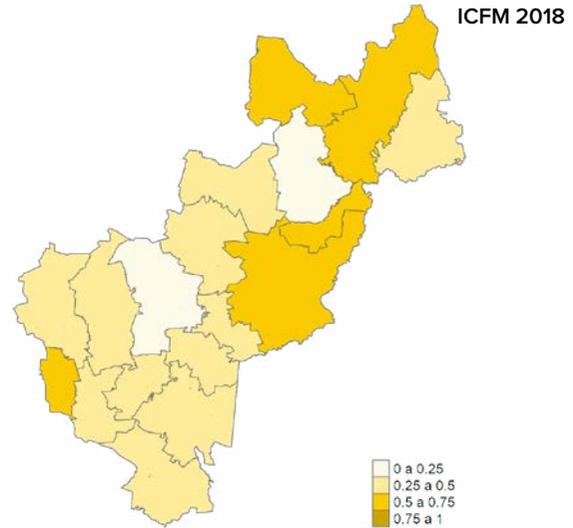
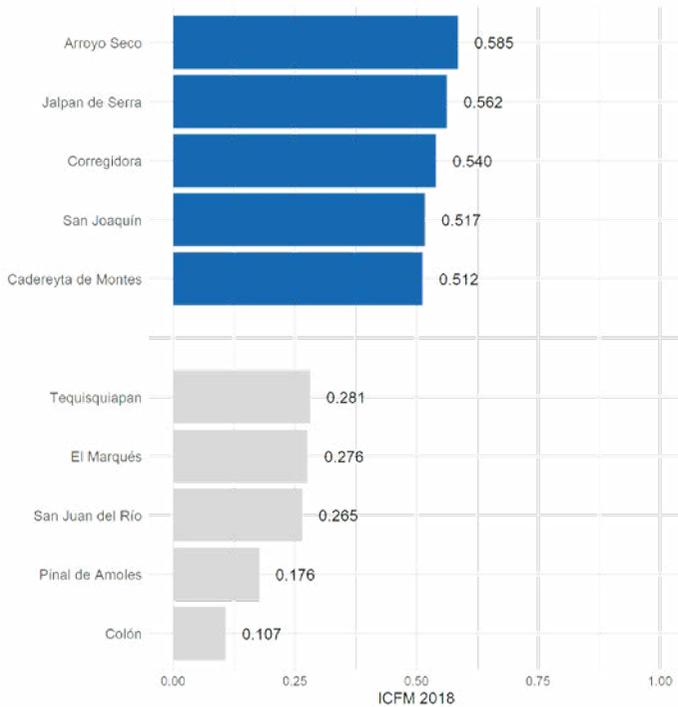
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# QUERÉTARO

### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM

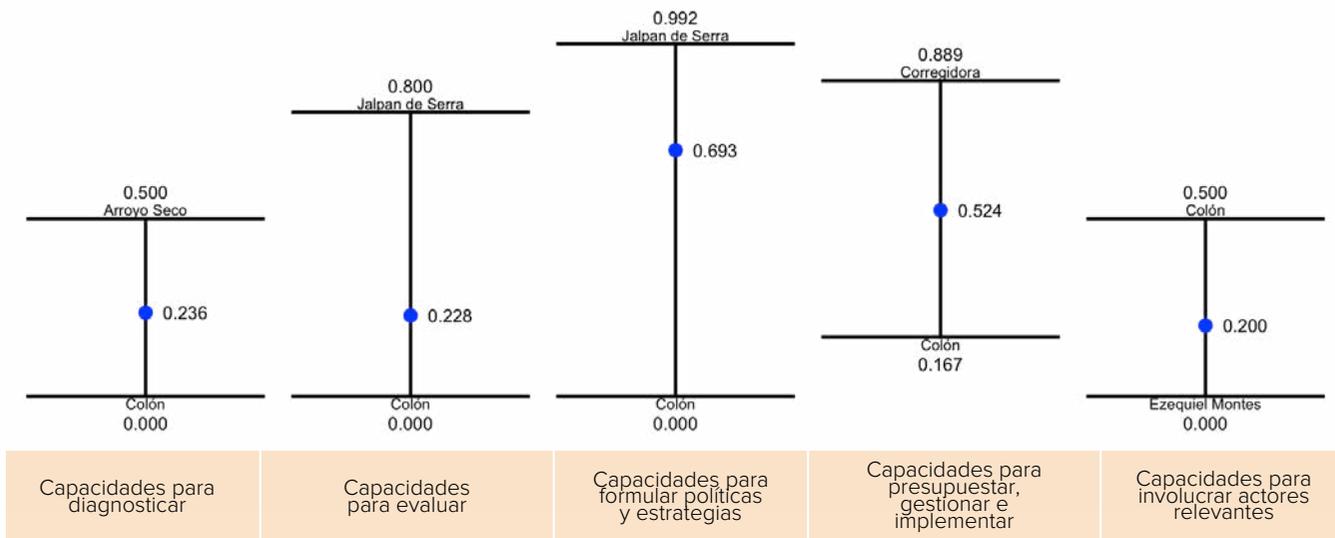


### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



2016 0.36 0.368 2018

### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



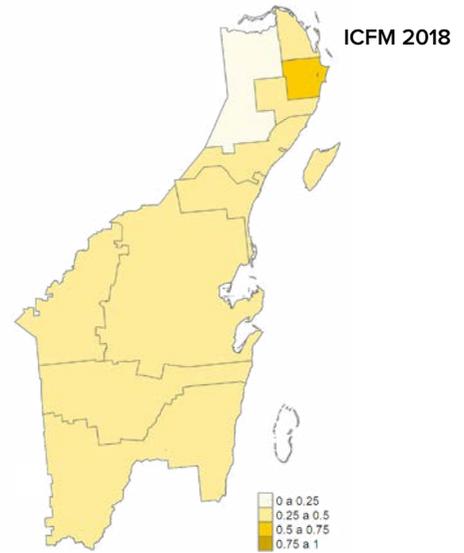
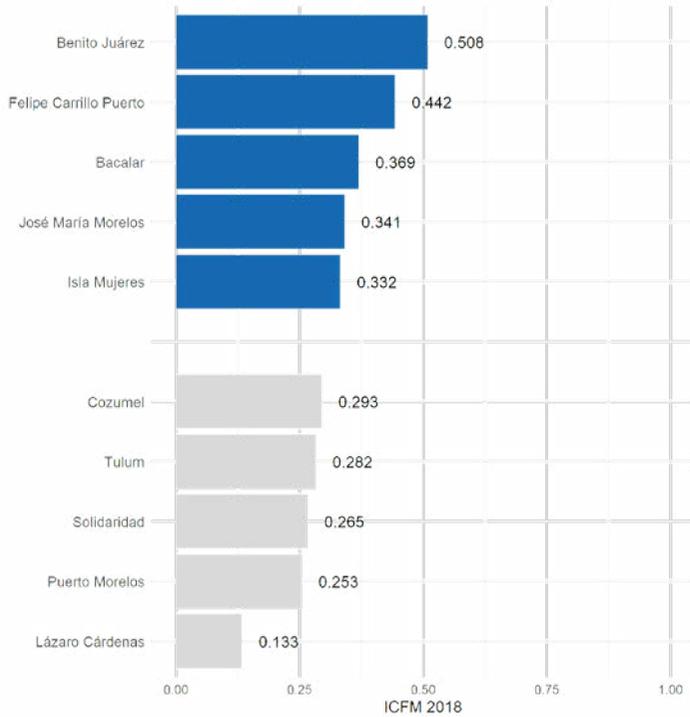
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# QUINTANA ROO

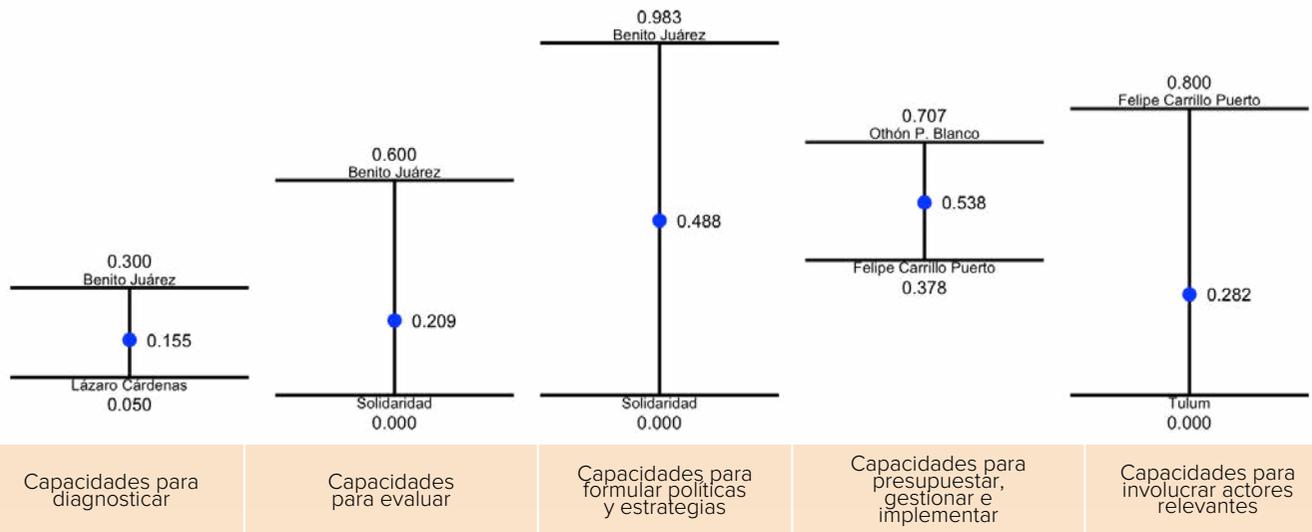
### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



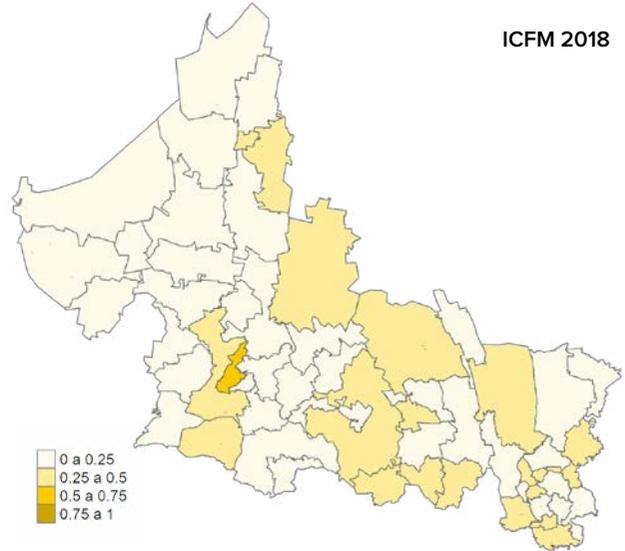
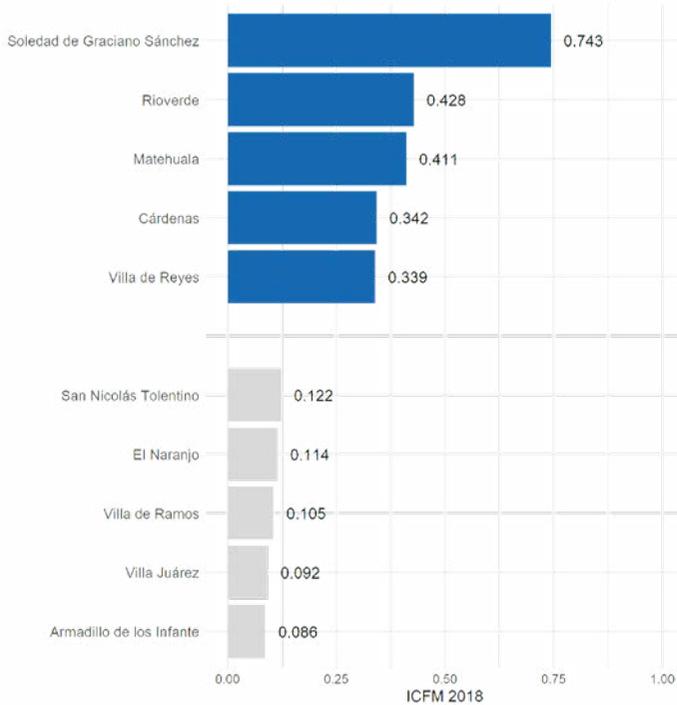
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# SAN LUIS POTOSÍ

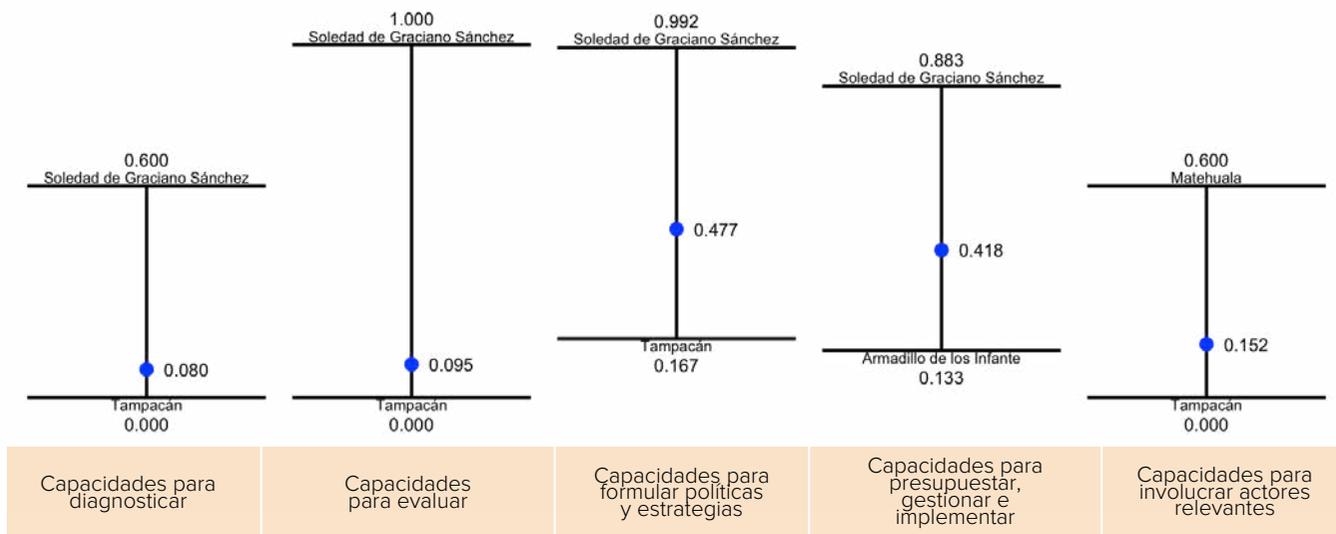
### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



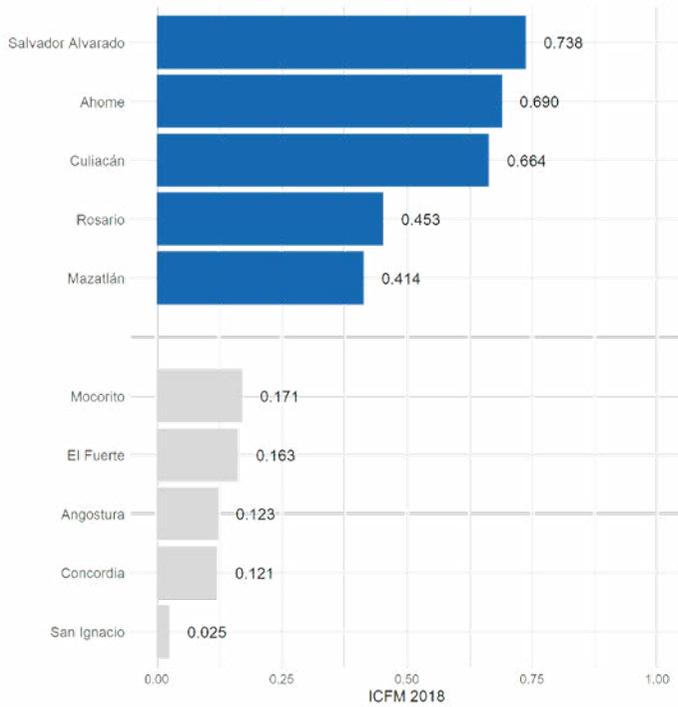
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# SINALOYA

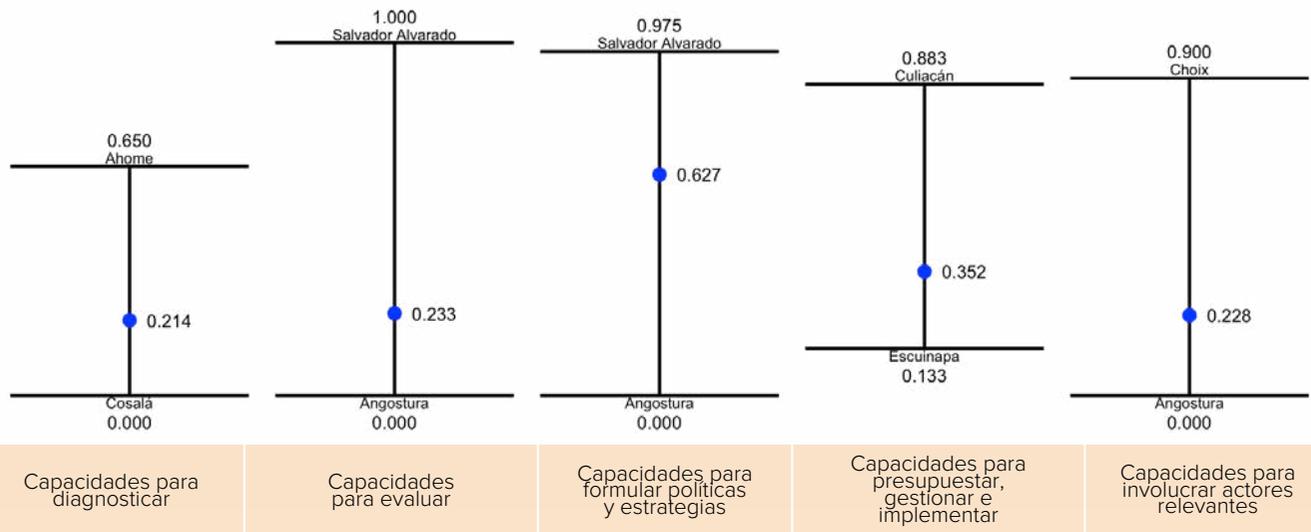
### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



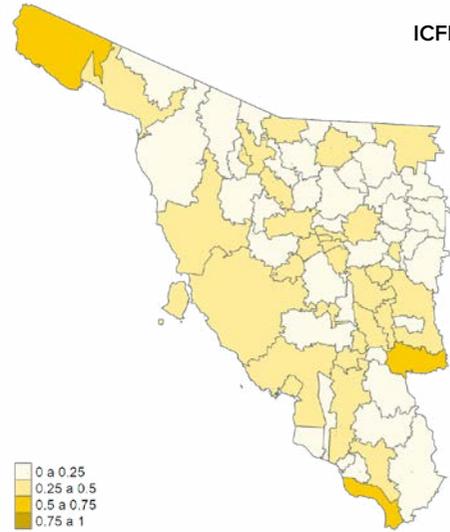
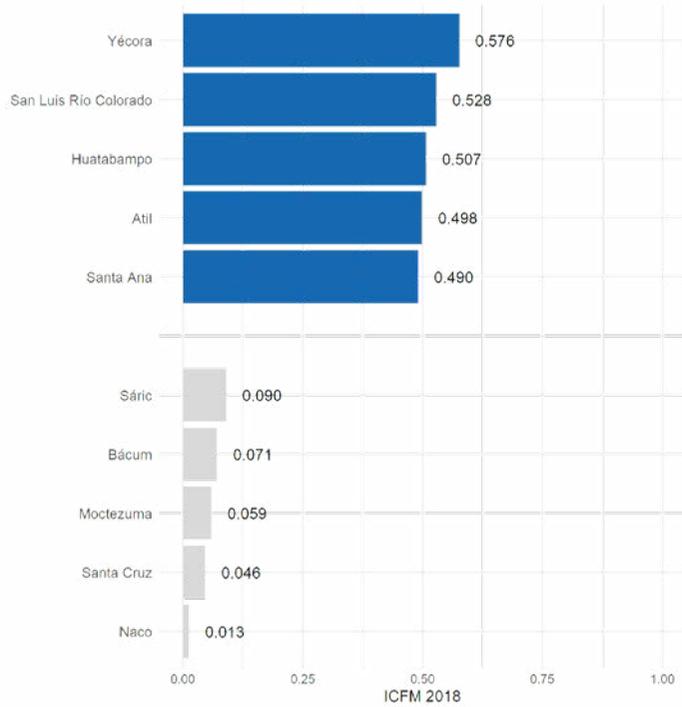
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# SONORA

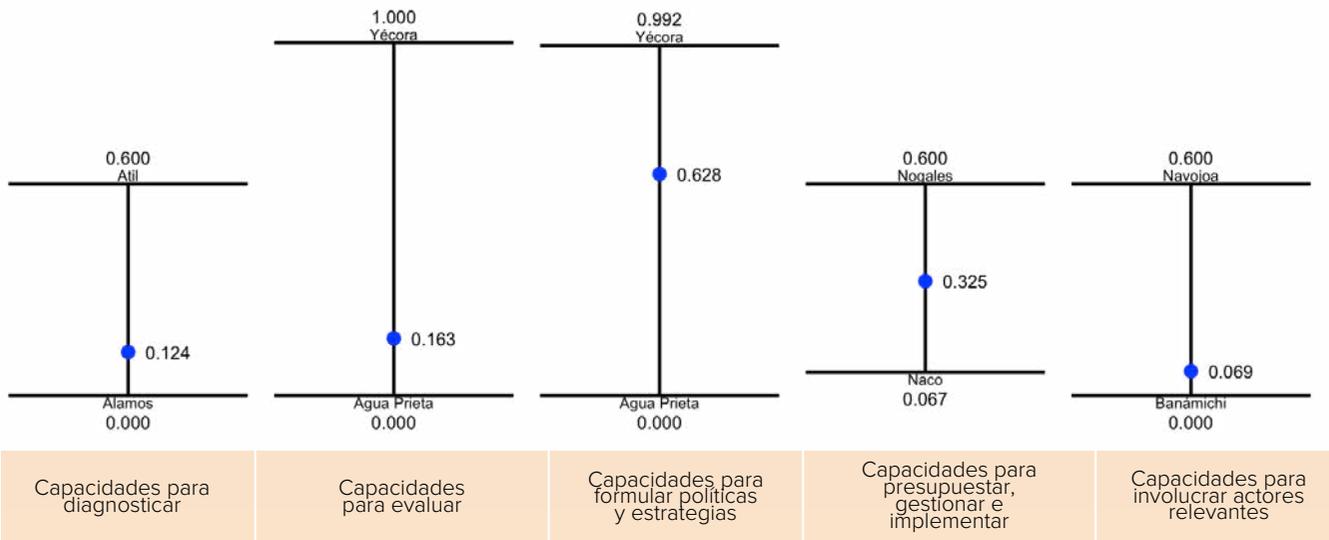
### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.

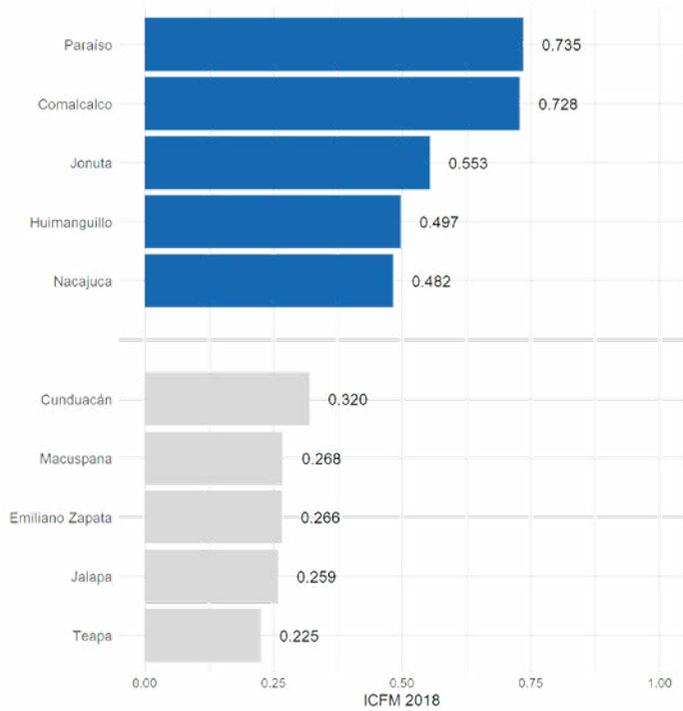


## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

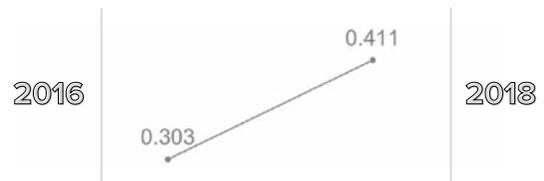
# TABASCO

### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM

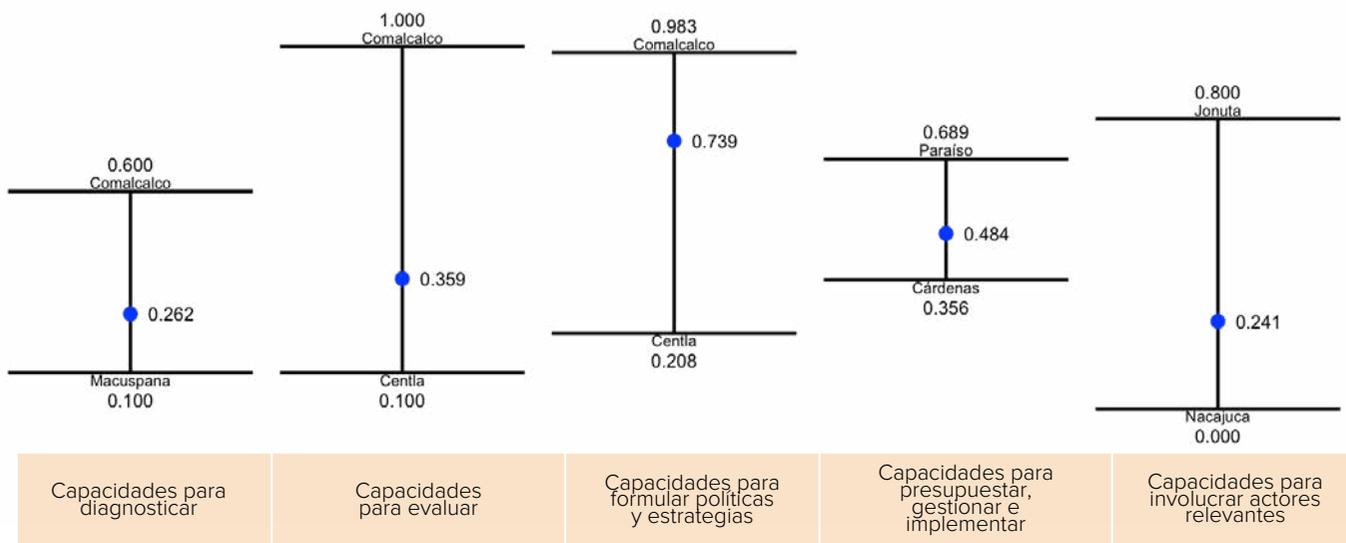
ICFM 2018



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



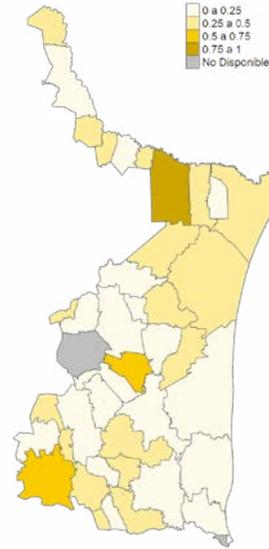
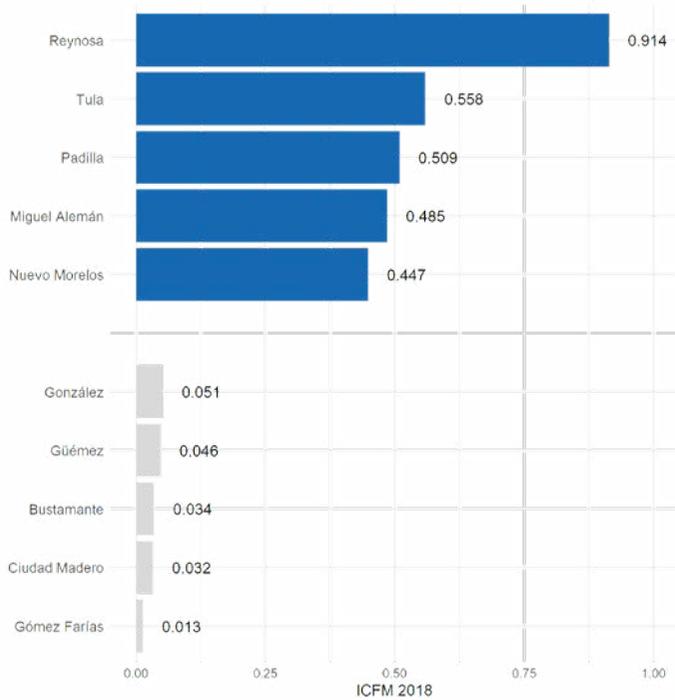
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# TAMAULIPAS

### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM

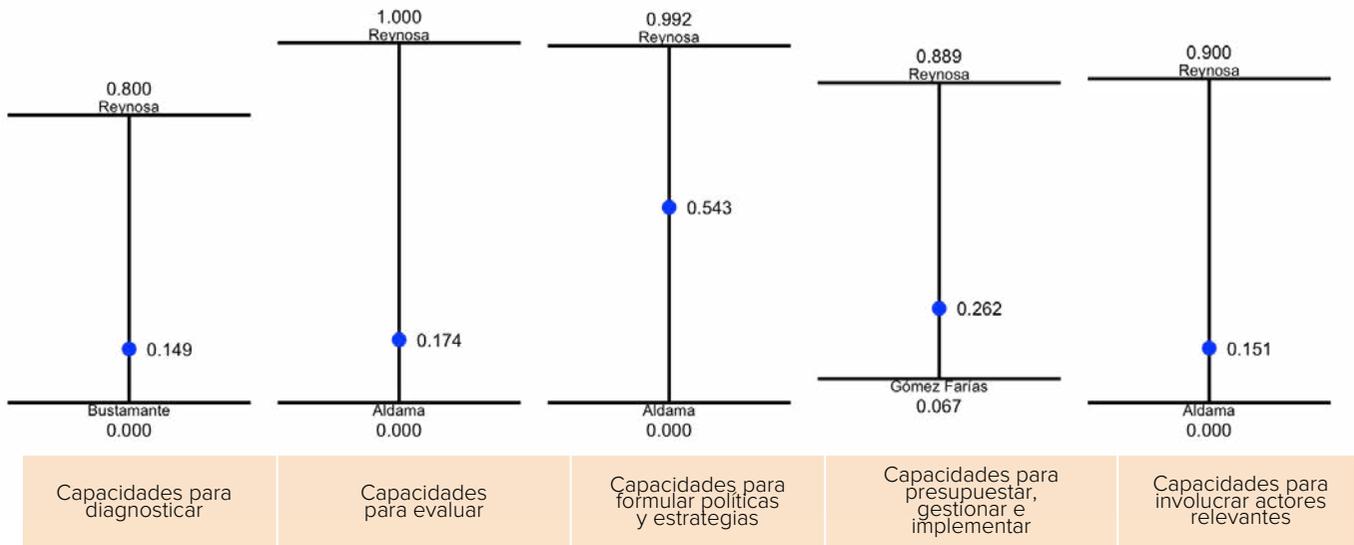


ICFM 2018

### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



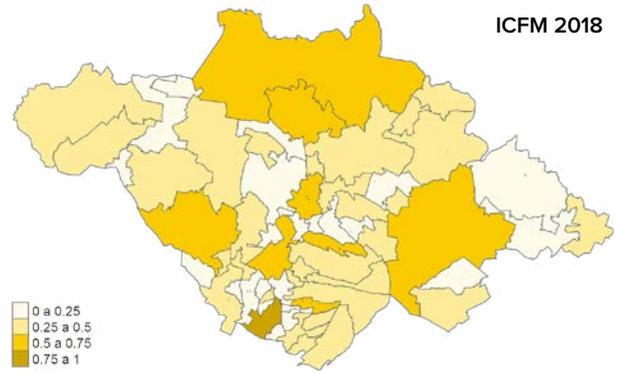
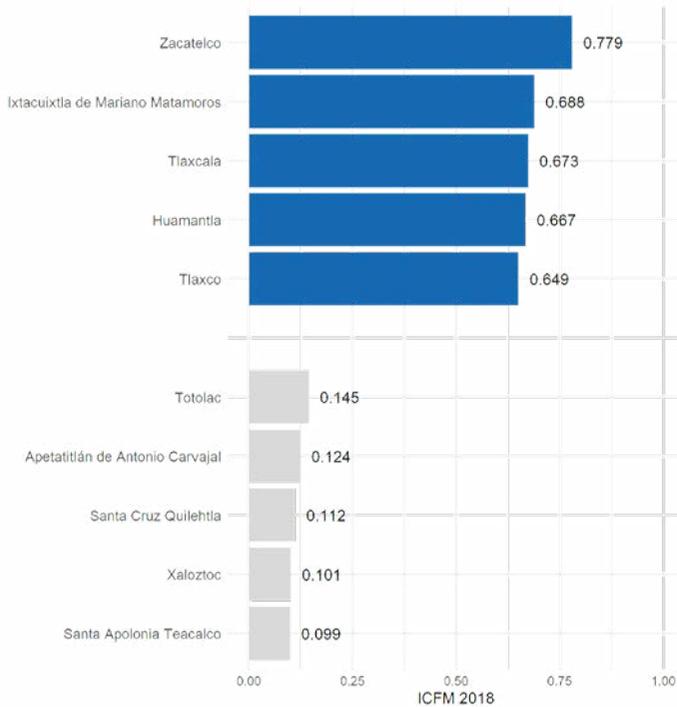
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# TLAXCALA

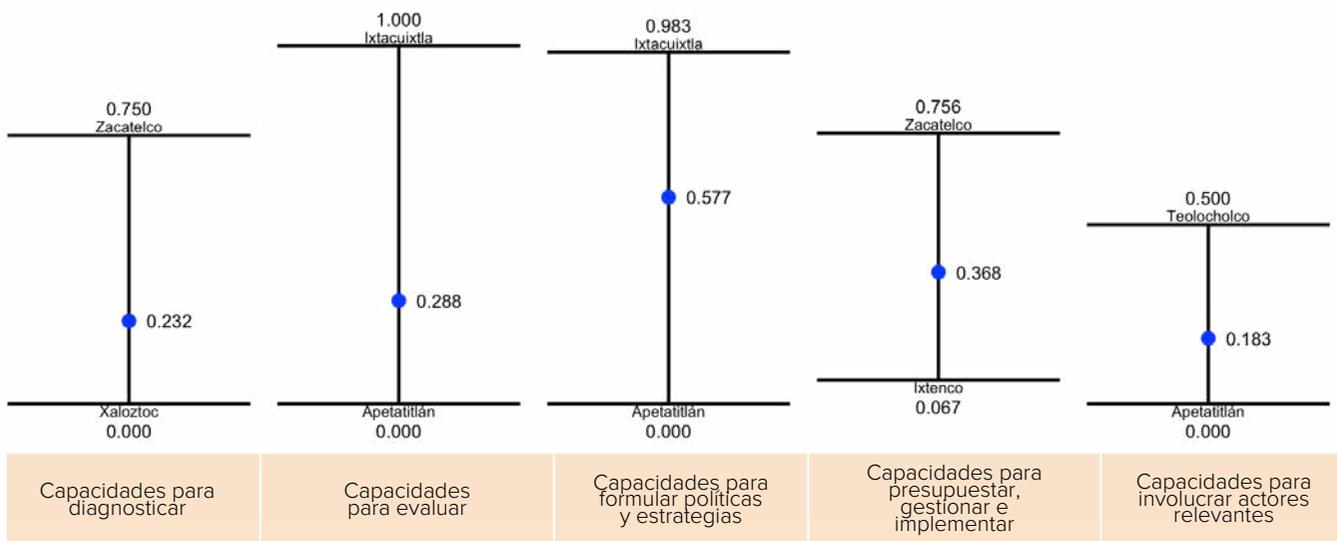
### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



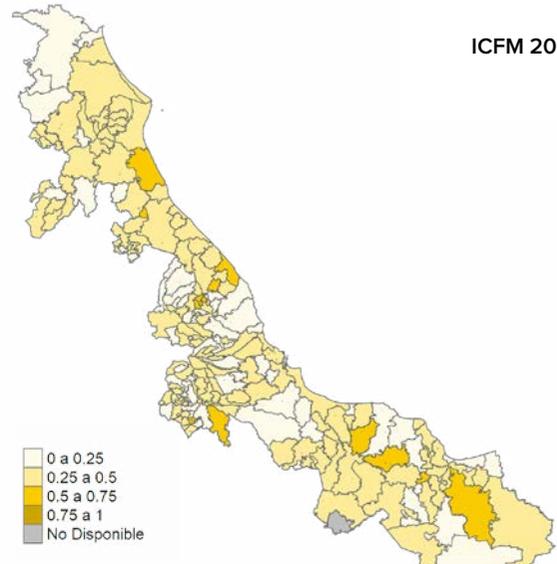
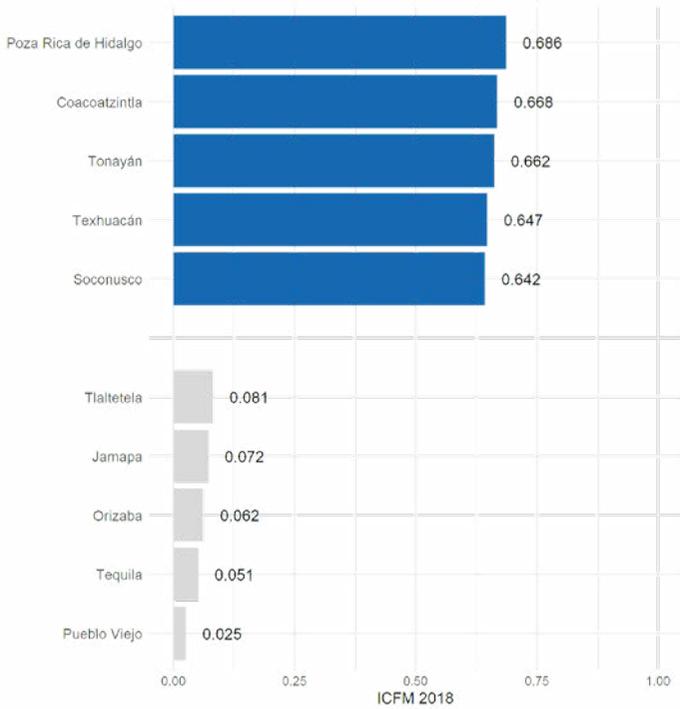
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# VERACRUZ

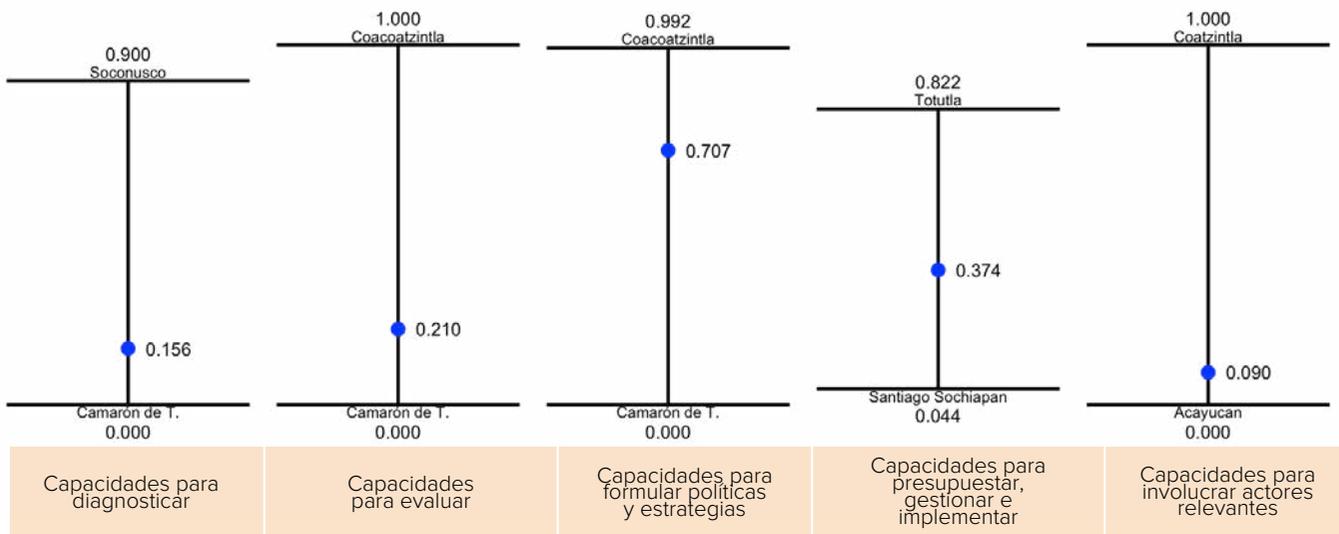
### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



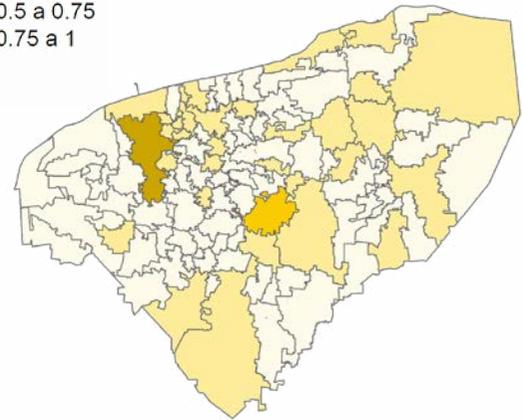
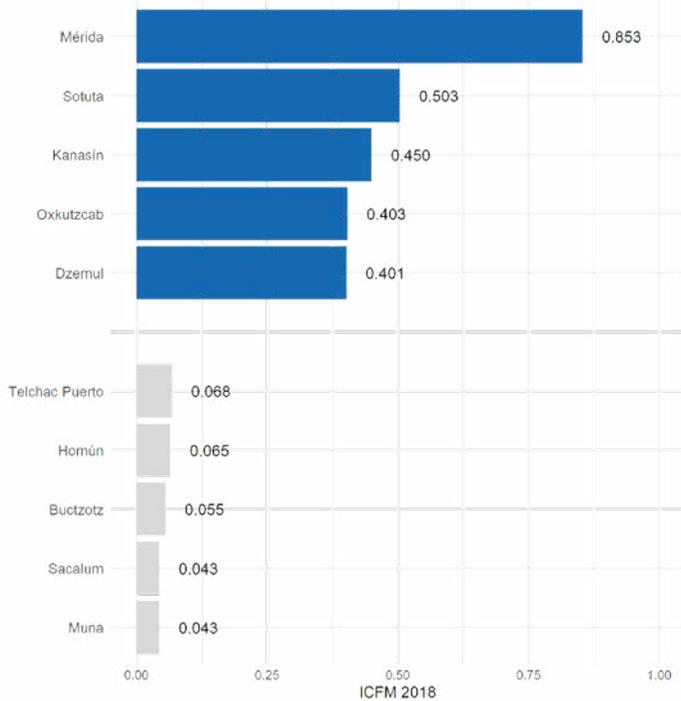
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# YUCATÁN

### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM

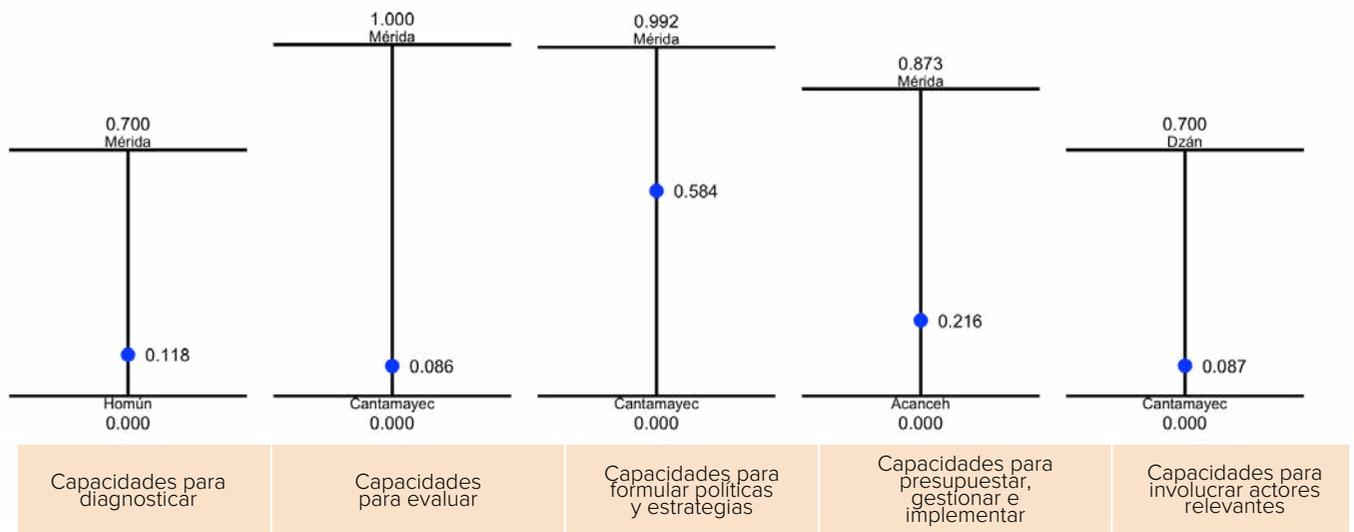


ICFM 2018

### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



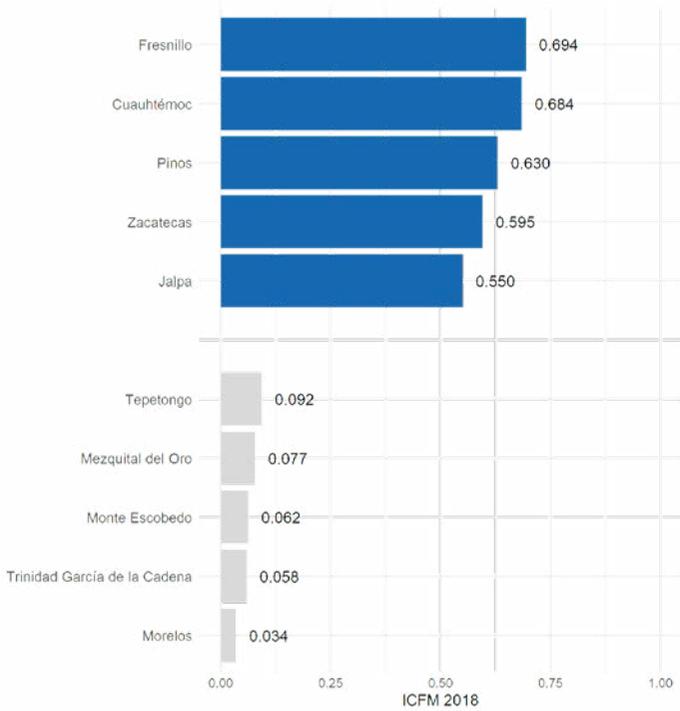
El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.



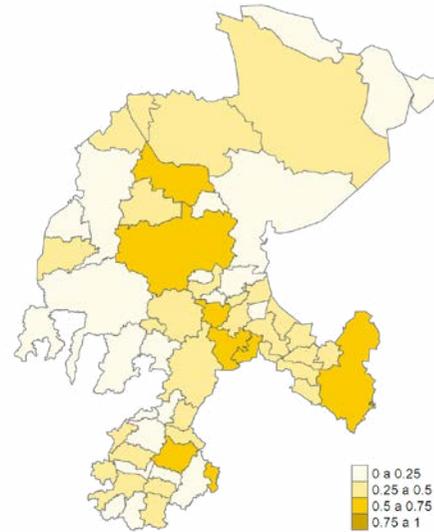
## Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) 2016-2018

# ZACATECAS

### MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ICFM



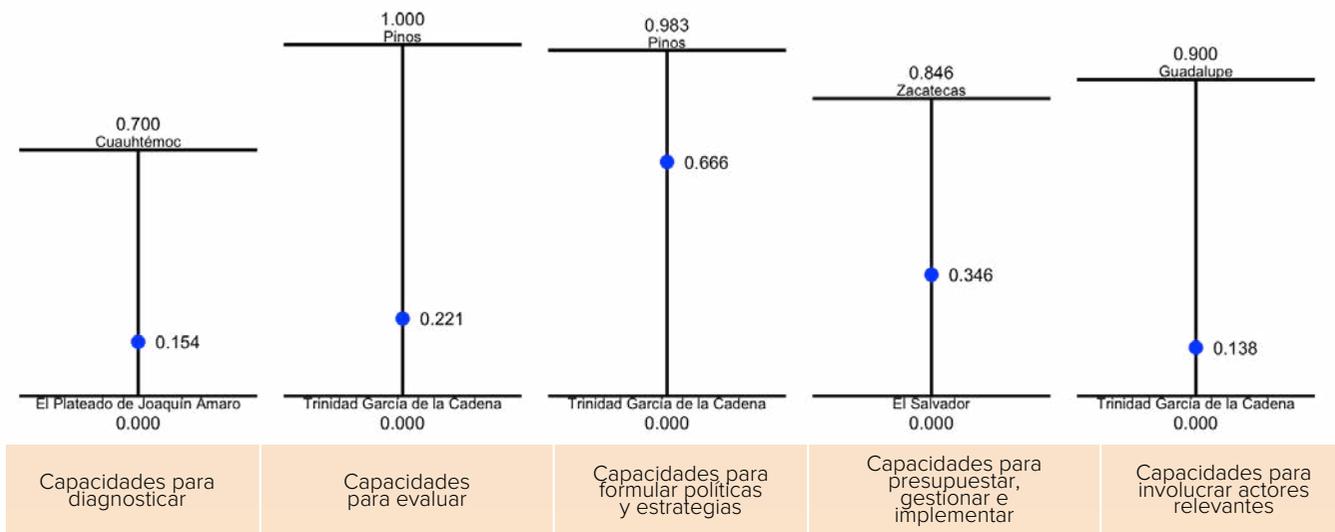
ICFM 2018



### ICFM PROMEDIO MUNICIPAL 2016 - 2018



### SUBÍNDICES DEL ICFM 2018



El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de las cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país: involucrar actores relevantes, diagnosticar una situación y definir una visión, formular políticas públicas y estrategias, presupuestar, gestionar y poner en práctica, y evaluar. El índice va de 0 a 1, en donde 1 implica mayor capacidad de los gobiernos.

# REFERENCIAS

- Arias, P. (2005). *Nueva Ruralidad: antropólogos y geógrafos frente al campo de hoy*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM). Lo urbano – rural, ¿nuevas expresiones territoriales? En Héctor Ávila (Ed.) (pp. 123 - 160). Morelos, México: Primera Edición. Disponible en [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/crim-unam/20100503120801/Lo\\_urbano\\_rural.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/crim-unam/20100503120801/Lo_urbano_rural.pdf)
- Arriaga, N. (2022). *¿Paridad y ya? México frente a la igualdad sustantiva*. Konrad Adenauer Stiftung (KAS), *KASBlog: análisis y opinión*. Ciudad de México, México. Disponible en: <https://www.kas.de/es/web/mexiko/einzeltitel/-/content/paridad-y-ya-mexico-frente-a-la-igualdad-sustantiva>
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2022). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*. Fiscalización Superior del Gasto Federalizado de la Cuenta Pública 2021. Ciudad de México. Disponible en [https://www.asf.gob.mx/Section/46\\_Informes\\_y\\_publicaciones](https://www.asf.gob.mx/Section/46_Informes_y_publicaciones)
- Benítez, M. (2021). *Militarización con respaldo popular: la transición militar en México 2000 – 2020*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México. En Raúl Benítez y Elisa Gómez (Ed.) (pp. 9 – 28). Ciudad de México, México: Primera Edición. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/18167.pdf>
- Cabrero, E. (2004). *Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?* Gestión y Política Pública. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Ciudad de México, México: Volumen XIII, número 3. Disponible en [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XIII\\_NoIII\\_2dosem/Cabrero.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_NoIII_2dosem/Cabrero.pdf)
- Campos, M., Álvarez, L. y Cano J. (2021). *Seguridad Pública en el PEF 2022: Más gasolina para la militarización*. México Evalúa. Ciudad de México, México. Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/seguridad-publica-en-el-pef-2022-mas-gasolina-para-la-militarizacion/>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2022). *Obligaciones Financieras de los Municipios de México. Cuarto Trimestre de 2021*. Cámara de Diputados. Ciudad de México, México. Disponible en <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2022/cefp0102022.pdf>
- Valdovinos, J. (2022). *Hacia la definición de zonas metropolitanas en México*. Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial (Centro Geo). Ciudad

de México, México. Disponible en <https://www.centrogeo.org.mx/boletin/boletin-actividades/post/37/2022050201>

División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2020). *Los riesgos de la pandemia de COVID-19 para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres*. Disponible en: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/folleto\\_ssyr\\_esp\\_0.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/folleto_ssyr_esp_0.pdf)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2021). *Medición de la pobreza en los municipios de México, 2020*. Ciudad de México, México. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza\\_municipal/2020/Presentacion\\_Pobreza\\_Municipal\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza_municipal/2020/Presentacion_Pobreza_Municipal_2020.pdf)

CONEVAL. (2021a). *Nota técnica sobre la carencia por acceso a la seguridad social, 2018 – 2020*. Ciudad de México, México. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP\\_2018\\_2020/Notas\\_pobreza\\_2020/Nota\\_tecnica\\_sobre\\_la\\_carencia\\_por\\_acceso\\_a\\_la\\_seguridad\\_social\\_2018\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_sobre_la_carencia_por_acceso_a_la_seguridad_social_2018_2020.pdf)

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2015). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. Ciudad de México, México: Primera edición: 2018. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344506/1\\_Preliminares\\_hasta\\_V\\_correcciones\\_11\\_de\\_julio.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344506/1_Preliminares_hasta_V_correcciones_11_de_julio.pdf)

CONAPO (2021). *Tasa de fecundidad adolescente nacional, por entidad federativa y municipio, 2020*. Ciudad de México, México. Disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/salud-sexual-y-reproductiva/resource/3a12ec16-d348-4b6f-a26b-9761c2ba2510>

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM). (2019). *Paridad de género en el Congreso por primera vez en México*. Gobierno de México. Ciudad de México, México. Disponible en <https://www.gob.mx/conavim/articulos/paridad-de-genero-en-el-congreso-por-primera-vez-en-mexico#:~:text=El%203%20de%20julio%20de,un%20avance%20que%20debemos%20celebrar>

Emma, C. (2020). *Understanding the pandemic's impact on working women: How employers can act now to prevent a setback in achieving gender parity in the workplace*. Deloitte. Disponible en <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/about-deloitte/articles/understanding-the-pandemics-impact-on-working-women.html>

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*. H. Cámara de Diputados. Ciudad de México, México: Última reforma publicada 28-05-2021. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

- Dworak, F. (2010). *Un acercamiento a la reelección inmediata de las autoridades municipales*. Senado de la República. La Reforma Política vista desde la Investigación Legislativa. En Fernando Pérez y Lucero Ramírez (Ed.) (pp. 121 – 152). Ciudad de México, México: Primera edición (2010). Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3198/9.pdf>
- Hovmand, P. (2014). *Community Based System Dynamics*. Springer. New York, United States: First Edition. Disponible en <https://link.springer.com/book/10.1007/978-1-4614-8763-0#bibliographic-information>
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (2021). *Cómo impacta el matrimonio a la economía de las mujeres*. Ciudad de México, México. Disponible en <https://imco.org.mx/como-impacta-el-matrimonio-a-la-economia-de-las-mujeres/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México: documento de diseño*. Ciudad de México, México. Disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/889463904335.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463904335.pdf)
- INEGI. (2020). *Informalidad laboral IV Trimestre 2019*. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados>
- INEGI. (2020a). Nota Técnica: *Alcance metodológico de la Encuesta Nacional de Ocupación y empleo (nueva edición)*. Ciudad de México, México. Disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe\\_n\\_notatecnica\\_0820.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe_n_notatecnica_0820.pdf)
- INEGI. (2020b). *Trabajo no remunerado de los hogares*. Ciudad de México, México. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/tnrh/>
- INEGI. (2021). *Finanzas públicas estatales y municipales*. Ciudad de México, México. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>
- INEGI. (2021a). *Estadísticas a propósito del Día Internacional del Trabajo (datos nacionales)*. Comunicado de Prensa. Ciudad de México, México. Disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP\\_Trabajo21.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_Trabajo21.pdf)
- INEGI. (2021b). *Resultados de la Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación (ECOVID-ED) 2020*. Ciudad de México, México. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/investigacion/ecovid/2020/>
- INEGI. (2021c). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021*. Ciudad de México, México. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2021/#Tabulados>
- INEGI. (2021d). *Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México 2020*. Ciudad de México, México. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/tnrh/>

- INEGI. (2021e). *Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares 2020*. Ciudad de México, México. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>
- INEGI (2021f). *Mujeres y hombres en México 2020*. Aguascalientes, Aguascalientes. Disponible en [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/mujeresy\\_hombresenmexico2020\\_101353.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/mujeresy_hombresenmexico2020_101353.pdf)
- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). (2018). *Las madres en cifras*. Sistema de Indicadores de Género. Gobierno de México. Ciudad de México, México. Disponible en <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/las-madres-en-cifras>
- Kania, J., y Kramer, M. (2011). *Collective impact*. Stanford Social Innovation Review (pp. 36-41). Beijing, China: First Edition. Vol. 9. Disponible en [https://ssir.org/articles/entry/collective\\_impact#](https://ssir.org/articles/entry/collective_impact#)
- Latinobarómetro. (2021). *Latinobarómetro 2021: banco de datos*. Santiago de Chile, Chile. Disponible en <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Malgouyres, F. (2014). *Descentralización y recentralización educativa en una perspectiva comparada de tres países federales latinoamericanos*. Trace: procesos mexicanos y centroamericanos. Ciudad de México, México (pp. 65–80). Disponible en <https://www.scielo.org.mx/pdf/trace/n65/n65a6.pdf>
- Meadows, D. (2008). *Thinking in systems: A primer*. Sustainability Institute: Chelsea green publishing. En Diana Wright (ED.). London, UK: First Edition. Disponible en <https://wtf.tw/ref/meadows.pdf>
- Meza, O. (2015). *Agenda Local: El entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. Ciudad de México, México. Disponible en [https://www.researchgate.net/publication/287206673\\_Agenda\\_Local\\_El\\_entorno\\_institucional\\_detras\\_del\\_proceso\\_de\\_las\\_politicas\\_publicas](https://www.researchgate.net/publication/287206673_Agenda_Local_El_entorno_institucional_detras_del_proceso_de_las_politicas_publicas)
- Meza, O. D. (2017). *Democracia y gobiernos municipales en México: De la política a las políticas*. Instituto Nacional Electoral (INE): Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Num. 39. Ciudad de México, México: Primera Edición (2017). Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-39.pdf>
- Meza, O. D., Grin, E. J., Fernandes, A. S., y Abrucio, F. L. (2019). *Inter municipal Cooperation in Metropolitan Regions in Brazil and Mexico: Does Federalism Matter?* En *Urban Affairs Review*, 55(3), 887–922. <https://doi.org/10.1177/1078087418816433>
- Mirada Legislativa. (2014). *El gobierno municipal a la luz de la reforma constitucional en materia política-electoral*. Biblioteca Digital del Senado de la República, Mirada Legislativa, 61. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2003/ML61.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Moreno Jaimes, C. (2007). *The political boundaries of institutional capacity: An analysis of municipal governments in Mexico*, *Revista de ciencia política (Santiago)*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Ciencia Política. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2007000300007>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2013). *Measuring household wealth through surveys*. En *Guidelines for Micro Statistics on Household Wealth*, OECD Publishing, Paris. Disponible en <https://doi.org/10.1787/9789264194878-9-en>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2018). *La brecha de género en el empleo: ¿qué frena el avance de la mujer?* Ginebra, Suiza. Disponible en <https://www.ilo.org/infostories/es-ES/Stories/Employment/barriers-women>
- OIT. (2020). *Informe mundial sobre protección social 2020-2022*. Ginebra, Suiza. Disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_817576.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_817576.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2000). *Declaración del Milenio*. Nueva York, N.Y. Disponible en <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Nueva York, N.Y. Disponible en [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf)
- ONU. (2016). *Transversalización de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Guía de referencia para los equipos de Naciones Unidas en los países*. Disponible en [https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNDG-Mainstreaming-the-2030-Agenda-Reference-Guide\\_Spanish-clean.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNDG-Mainstreaming-the-2030-Agenda-Reference-Guide_Spanish-clean.pdf)
- ONU. (2017). *Labor de la Comisión Estadística en relación con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Disponible en [https://ggim.un.org/documents/A\\_Res\\_71\\_313\\_s.pdf](https://ggim.un.org/documents/A_Res_71_313_s.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). (2020). *La Nueva Agenda Urbana*. Disponible en <https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Nueva-Agenda-Urbana-Illustrada.pdf>
- ONU México. (2015). *Declaración del milenio*. Ciudad de México, México. Disponible en <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- ONU Mujeres. (2016). *Trabajo doméstico y de cuidados no remunerado*. Disponible en <https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2016/TRABAJO%20DOME%CC%81STICO%20Serie%20Transformar%20nuestro%20mundo.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1990). *Desarrollo Humano Informe 1990: Concepto y medición del desarrollo*. Nueva York, N.Y. Disponible en <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1990escompletonostatspdf.pdf>

- PNUD. (1994). *Informe de Desarrollo Humano 1994*. . Nueva York, N.Y. Disponible en <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994escompletonostatspdf.pdf>
- PNUD. (2008). *Desarrollo de Capacidades. Nota práctica*. Capacity Development Group, Bureau for Development Policy. Nueva York, N.Y.: PNUD. Disponible en [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/SP\\_Nota%20de%20Practica\\_Diagnostico%20de%20Capacidades.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/SP_Nota%20de%20Practica_Diagnostico%20de%20Capacidades.pdf)
- PNUD. (2011). *Informe de Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un futuro mejor para todos*. Nueva York, N.Y. Disponible en [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/HDR\\_2011\\_ES\\_Complete.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/HDR_2011_ES_Complete.pdf)
- PNUD. (2016). *Informe de Desarrollo Humano 2016: desarrollo humano para todas las personas*. Nueva York, N.Y. Disponible en <https://www.undp.org/publications/human-development-report-2016>
- PNUD. (2019). *Informe de Desarrollo Humano municipal 2010 – 2015. Transformando México desde lo local*. Ciudad de México, México. Disponible en <https://www.undp.org/es/mexico/publications/idh-municipal-2010-2015>
- PNUD. (2019a). *Informe de Desarrollo Humano 2019: Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Nueva York, N.Y. Disponible en [https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019espdf\\_1.pdf](https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019espdf_1.pdf)
- PNUD. (2019b). *Localización de la Agenda 2030 en México. Sistema de instalación y operación de los Órganos de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030*. Ciudad de México, México. Disponible en <https://www.undp.org/es/mexico/publications/localizaci%C3%B3n-de-la-agenda-2030-en-m%C3%A9xico>
- PNUD. (2020). *Desarrollo Humano y COVID 19 en México: desafíos para una recuperación sostenible*. Ciudad de México, México. Disponible en <https://www.undp.org/es/mexico/publications/desarrollo-humano-y-covid-19-en-méxico>
- PNUD. (2020a). *Informe de Desarrollo Humano. La próxima frontera: el desarrollo y el Antropoceno*. Nueva York, N.Y. Disponible en <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2020spinforme-sobredesarrollohumano2020pdf.pdf>
- PNUD. (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina*. Nueva York, N.Y. Disponible en <https://www.undp.org/latin-america/publications/regional-human-development-report-2021-trapped-high-inequality-and-low-growth-latin-america-and-caribbean>
- PNUD. (2021a). *Madres trabajadoras y COVID-19: Efectos de la pandemia en circunstancias de teletrabajo en México*. Ciudad de México, México. Disponible en <https://www.undp.org/es/mexico/publications/madres-trabajadoras-y-covid-19-efectos-de-la-pandemia-en-circunstancias-de-teletrabajo-en-m%C3%A9xico>

- PNUD. (2022). *COVID-19 y educación en México: Primeras aproximaciones de una desigualdad agudizada*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ciudad de México, México Disponible en <https://www.undp.org/es/mexico/publications/covid-19-y-educacion-en-mexico-primeras-aproximaciones-de-una-desigualdad-agudizada>
- PNUD. (2022a). *Human Development Report 2021-22. Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World*. Nueva York, N.Y. Disponible en <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>
- Romualdo Toscano, L. (2022). *La brecha digital en la educación pública rural de Oaxaca*. En *Ciencia Latina. Revista Científica Multidisciplinar*. Oaxaca, México. 6(4) 2402-2431. Disponible en [https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v6i4.2765](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i4.2765)
- Cummings, R., García, M., Sánchez, C., Cartagena, R. y Aguilar, M. (2019). *Identificación y caracterización socioeconómica de territorios funcionales urbano-rurales en el Salvador, Centroamérica*. RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Disponible en [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1549307280Identificaci%C3%B3nycaracterizaci%C3%B3nsocioecon%C3%B3micadeteritoriosfuncional%20urbanoruralesenelSalvadorCentroam%C3%A9rica.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1549307280Identificaci%C3%B3nycaracterizaci%C3%B3nsocioecon%C3%B3micadeteritoriosfuncional%20urbanoruralesenelSalvadorCentroam%C3%A9rica.pdf)
- Sáenz Vela, H. y Vera López, J. (2020). *Agendas legislativas y los ‘women’s issues’ en la LXI Legislatura de Coahuila*. En *Factores críticos y estratégicos en la Interacción Territorial Desafíos Actuales y Escenarios Futuros*. Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C., Coeditores. Ciudad de México, México. Disponible en <http://ru.iiec.unam.mx/5237/>
- Scharmer, C. O. (2009). *Theory U: Learning from the future as it emerges*. Berrett-Koehler Publishers.
- Sen, A. (1982). *Choice, Welfare and Measurement*. Harvard University. Disponible en <https://scholar.harvard.edu/sen/publications/choice-welfare-and-measurement>
- Sen, A. (1987). *The standard of living*. Cambridge University. Disponible en <https://www.cambridge.org/core/journals/economics-and-philosophy/article/abs/standard-of-living-amartya-sen-et-alcambridge-cambridge-university-press-1987-xiv-125-pages/530B5A9B75F229AE70CBABCD851A7880>
- Stroh, D. P. (2015). *Systems thinking for social change: a practical guide to solving complex problems, avoiding unintended consequences, and achieving lasting results*. White River Junction, Vermont, Chelsea Green Publishing.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2020). *Consecuencias socioeconómicas del embarazo en adolescentes en México*. En *Implementación de la metodología para estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad adolescentes en países de América Latina y el Caribe*. Disponible en

<https://mexico.unfpa.org/es/publications/consecuencias-socioecon%C3%B3micas-del-embarazo-en-adolescentes-en-m%C3%A9xico>

UNFPA. (2020a). *Consecuencias socioeconómicas del embarazo en la adolescencia en seis países de América Latina*. En *Implementación de la Metodología Milena en Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Paraguay*. Disponible en [https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/unfpa\\_consecuencias\\_en\\_6\\_paises\\_espanol\\_1.pdf](https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/unfpa_consecuencias_en_6_paises_espanol_1.pdf)

Wang, M., Wenmei, K., Zhang, R. (2020). *The Gap between Urban and Rural Development Levels Narrowed*. *Complexity*, vol. 2020: 10. Disponible en <https://doi.org/10.1155/2020/4615760>



**Programa de las Naciones Unidas para el  
Desarrollo en México**

Montes Urales 440, Lomas de Chapultepec  
Alcaldía Miguel Hidalgo, Ciudad de México.  
C.P. 11000

[www.undp.org/es/mexico](http://www.undp.org/es/mexico)