



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL**



**Evaluación de Política Urbana a través del enfoque de la Gobernanza en el
municipio de Toluca, 1990-2015**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADA EN PLANEACIÓN
TERRITORIAL**

PRESENTA

Karla Cecilia Colín Plata

DIRECTORES:

Dr. en A. P. Francisco Javier Rosas Ferrusca

M.E.U.R. Isidro Rogel Fajardo



ÍNDICE

Evaluación de Política Urbana a través del enfoque de la Gobernanza en el municipio de Toluca, 1990-2015

Introducción	7
Capítulo I: Fundamentos conceptuales en la evaluación de políticas públicas	20
1.1 Orígenes de la Planeación	20
1.1.1 Planeación en el estado moderno: retos, características y tipologías	22
1.1.3. La Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca (ZMCT) y el Desarrollo Metropolitano	30
1.2. Política urbana y el transcurso de la etapa evaluativa.....	32
1.2.1 Red de política urbana y política territorial	32
1.2.2 Nociones conceptuales de Evaluación.....	35
1.2.3. Características, principios y tipologías evaluativas.....	36
1.3. La Gobernanza como instrumento de convergencia territorial.....	38
1.3.1. Orígenes de la gobernanza	38
1.3.2. Características y principios de la gobernanza	39
1.3.3. Gobernanza territorial	41
1.3.4. Conclusiones y reflexiones finales.....	43
Capítulo 2: Instrumentos de evaluación dentro del ciclo de las políticas públicas en España y Latinoamérica.	46
2.1. Evaluación de políticas públicas en España	46
2.1.1 Contexto evaluativo dentro de un marco internacional	46
2.1.2 Origen de la evaluación en España.....	48
2.1.3 Evaluación de seguimiento	48
2.1.4 Técnicas de evaluación de impacto.....	49
2.2. Evaluación de políticas públicas en Latinoamérica.....	51
2.2.1 Evaluación de seguimiento de políticas públicas en Chile.....	53

2.2.2 Técnicas de evaluación de productos, resultados e impacto en Colombia.....	54
2.3. Evaluación de políticas públicas en México	56
2.3.1 Contexto de evaluación de políticas en el estado mexicano moderno	56
2.3.2 Técnicas de evaluación de la política Urbana.....	58
2.3.3 Conclusiones y reflexiones finales.....	59
Capítulo 3: Marco Jurídico Normativo Institucional en materia de evaluación de Política Urbana desde el enfoque de la gobernanza.....	65
3.1 Marco jurídico normativo.....	65
3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.....	65
3.1.2 Ley Nacional de Planeación, 1983	67
3.1.3 Ley General de Asentamientos Humanos, 1976.....	67
3.1.4 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006.....	68
3.1.5 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976	69
3.1.6 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1917	69
3.1.7 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, 1981.....	70
3.1.8 Ley de Planeación del Estado de México, 2001.....	71
3.1.11 Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Toluca, 2015	73
3.1.10 Reflexiones finales	74
3.2 Marco de planeación urbana.....	76
3.2.1 Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 2014-2018	76
3.2.2 Plan Estatal de Desarrollo Urbano, 2008.....	77
3.2.3 Plan Regional del Valle de Toluca, 2005.....	77
3.2.4 Plan Municipal de Desarrollo Urbano Toluca, 2012-2015.....	78
3.2.5 Reflexiones finales	79
3.3 Marco Institucional.....	80
3.3.1 Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	80
3.3.2 Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado de México (SEDEMET)	81



3.3.3 Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México (SEDUR)	83
3.3.4 Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM)	83
3.3.5 Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM)	84
3.3.6 Instituto Municipal de Planeación de Toluca (IMPLAN)	86
3.3.7 Reflexiones finales	87
Capítulo 4: Evaluación de la Política Urbana, un reto entre modernidad y gobernanza territorial	90
4.1. Evaluación de política urbana en el municipio de Toluca	90
4.1.1 Proceso de evaluación de política urbana.....	91
4.1.2 Acciones clave de evaluación de impacto	96
4.1.3 Criterios de evaluación de la política urbana en Toluca.....	104
4.2. Propuesta al proceso evaluativo de política urbana.....	108
4.2.1 Instrumentos institucionales y normativos de planeación metropolitana	109
Conclusiones y recomendaciones finales de la investigación.....	122
Bibliografía	131
Anexo Metodológico.....	138



Índice de Recursos gráficos

Figura 1: Esquema metodológico general de la investigación	19
Figura 2: Papel del Impact Mapping en la Evaluación	51
Figura 3: Estructura administrativa en materia de gobernanza	112
Figura 4: Estructura administrativa en materia de evaluación y seguimiento metropolitano.....	116
Cuadro 1: Tipologías evaluativas de políticas públicas	37
Cuadro 2: Tipos de gobernanza multinivel	43
Cuadro 3: Sistemas de evaluación de políticas en América Latina	52
Cuadro 4: Criterios DOPA en la construcción de indicadores	55
Cuadro 5: Matriz SMART para la construcción de indicadores de resultado.....	55
Cuadro 6: Matriz de evaluación de política urbana en México, 2014.	58
Cuadro 7: Variables de análisis en situaciones de evaluación de política urbana.....	61
Cuadro 8: Resumen de funciones dentro del proceso evaluativo en casos de estudio .	63
Tabla 1: Análisis de la obligatoriedad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	66
Tabla 2: Análisis de la obligatoriedad en la Ley Nacional de Planeación	67
Tabla 3: Análisis de la obligatoriedad en la Ley General de Asentamientos Humanos .	67
Tabla 4: Análisis de la obligatoriedad en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.....	68
Tabla 5: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	69
Tabla 6: Análisis de la obligatoriedad en la Constitución Política del Estado Soberano de México	69
Tabla 7: Análisis de la obligatoriedad en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México	70
Tabla 8: Análisis de la obligatoriedad en la Ley de Planeación del Estado de México..	71
Tabla 9: Análisis de la obligatoriedad en el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Toluca.....	73



Tabla 10: Análisis del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018	76
Tabla 11: Análisis del Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2008.....	77
Tabla 12: Análisis del Plan Regional del Valle de Toluca 2005.....	77
Tabla 13: Análisis del Plan Municipal de Desarrollo Urbano Toluca 2012-2015.....	78
Tabla 14: Análisis de la evaluación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.....	80
Tabla 15: Análisis de la evaluación de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado de México (SEDEMET)	81
Tabla 16: Análisis de la evaluación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México (SEDUR).....	83
Tabla 17: Análisis de la evaluación del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM).....	83
Tabla 18: Análisis de la evaluación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México	84
Tabla 19: Análisis de la evaluación del Instituto Municipal de Planeación de Toluca ...	86
Tabla 20: Análisis de entrevista aplicada a Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México	92
Tabla 21: Análisis de entrevista aplicada a Instituto Municipal de Planeación de Toluca	94
Tabla 22: Evaluación de Política urbana con enfoque de gobernanza territorial en la ciudad de Toluca	105



Introducción

El tránsito de las zonas urbanas hacia áreas metropolitanas, en el ámbito nacional data en su existencia desde hace 30 años, al igual que los primeros estudios e investigaciones que se originaron a raíz del crecimiento de los perímetros urbanos, además de ser impulsada por los diferentes procesos e intensidades de los efectos de la industrialización. La marcada tendencia centralista arranca desde la época colonial, son las políticas económicas de los últimos cuarenta años (“sustitución de importaciones”; “desarrollo compartido”; “ventajas comparativas”; “desarrollo estabilizador”; etcétera), las que han promovido y fortalecido el surgimiento de grandes polos de desarrollo Urbano (Peña, S/F).

El paso de pequeños núcleos urbanos a grandes áreas metropolitanas se explica mediante cuatro estadios de desarrollo del sistema urbano: a) Estadio preindustrial: un núcleo relacionado con su entorno rural; b) Estadio industrial: la ciudad crece de manera compacta sobre todo a partir de la red de comunicaciones. El entorno rural proporciona los efectivos del crecimiento urbano; c) Estadio postindustrial: región urbana con regiones urbanas mononucleares, de menos de 500,000 habitantes; d) Estadio postindustrial: Los centros secundarios adquieren más protagonismo y no se relacionarán solamente con la ciudad central sino que se relacionarán más entre ellos (Braña, 2010).

En la ciudad de Toluca, este tránsito de los estadios se observa alrededor de 1950, cuando en torno al incremento de la industrialización dentro de la ciudad y los impactos de la exhaustiva industrialización que se conformó en aquel entonces en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) irradiaron efectos de una urbanización acelerada en el centro de la ciudad, y en algunas de las zonas conurbadas a ella, dentro del estadio industrial, la red de comunicaciones y transportes entre ciudades, fue un factor clave para que se desarrollara aún más, extendiendo su área urbana, y estableciendo interconexiones en materia de vialidades con el municipio de San Mateo Atenco y Lerma. Más tarde, en 1980 el fenómeno metropolitano ya había rebasado lo urbano, fue entonces cuando se iniciaron las primeras investigaciones en la ciudad de



Toluca, acerca de fenómenos de corte metropolitano, cuestionando al mismo tiempo las políticas metropolitanas y su impacto en el territorio (Peña, S/F).

En la segunda mitad de la década de los noventa, el dinamismo y la urbanización de lo que es hoy la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT), se transformó debido a la repercusión en materia de transporte, cambios de uso de suelo, principalmente para inmobiliarias en la ciudad y municipios colindantes como Almoloya de Juárez, Zinacantepec y de manera específica la habitabilidad en la que se encontraba el municipio de Metepec, que se consolidaba entonces como un centro habitacional residencial y comercial, y que causó de manera indirecta, que la ciudad de Toluca concentrara servicios y bienes especializados. Durante este periodo la construcción del Aeropuerto Internacional ocasionó la pronta urbanización de zonas que se destinaban a prácticas agrícolas, convirtiéndolas en comerciales y habitacionales en su gran mayoría (Peña, S/F).

Desde 1990 la ciudad de Toluca ha incrementado su población debido al apoyo de la federación hacia el sector secundario, lo que causó la conformación de concentraciones urbanas alrededor de plantas industriales, eso aunado a que se ha consolidado como un polo de desarrollo y concentración de equipamiento y servicios de nivel regional y estatal. Una de las razones del poblamiento de Toluca fue el nivel de emigración del valle de Cuautitlán Texcoco hacia Toluca (Sánchez, 1983).

Esta situación ocasionó que la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT), se consolidara como una de las más importantes en el contexto nacional, ubicándose entre las primeras cinco posiciones en rangos de tamaño y concentración poblacional, originando que las políticas de desarrollo urbano y de planeación metropolitana no persiguieran el control de las zonas urbanas, el cambio de uso de suelo, la existencia de asentamientos irregulares dispersos e incluso la urbanización de zonas vulnerables a riesgos.

Fue hasta el 2001 cuando el Gobierno del Estado de México crea la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (Sedemet), que tenía como eje rector promover, coordinar y evaluar, en el ámbito del territorio estatal, las acciones y programas orientados al



desarrollo armónico y sustentable de las zonas metropolitanas. En su estructura interna se encontraba el Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de Toluca, creado como una instancia para la recepción y revisión de los planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura, y equipamiento que se postularan dentro del estado (Hoyos, 2013).

Así, el proceso de metropolización de Toluca ha ido evolucionando como resultado de los cambios en la legislación promovida por el Estado en materia de asentamientos humanos y vivienda. Toluca entonces se ha configurado como sede del gobierno estatal y centro de una amplia región de la entidad, en la cual se han instalado servicios administrativos (públicos y privados) y equipamientos especializados (centros educativos, asistenciales y comerciales, entre otros) que han dado forma a la gran metrópoli que hoy existe.

En el momento actual, como sucede con otras metrópolis, la urbanización de Toluca se está dando a costos muy elevados y alcanza muy diversos ámbitos, como lo son el ecológico, el social o el económico, entre otros; hecho que la está convirtiendo en un área de gran riesgo y vulnerabilidad. Adquiere un carácter extensivo, es decir, se trata de un patrón de asentamientos dispersos en forma horizontal, que avanzan a costa de importantes áreas agrícolas que son consideradas de gran valor productivo. La producción agropecuaria de toda la entidad ha empezado a registrar un crecimiento inferior al que acusa la población (Peña, S/F).

Ante la conformación de estas zonas, agentes sociales y públicos, establecían que éstas no representaban ninguna amenaza para la práctica del estado de derecho y la ejecución de las políticas públicas en el espacio, pues lo conceptualizaban como un crecimiento urbano moderado, fue hasta 1990 cuando aparecieron ciertas problemáticas urbano-metropolitanas, ya que los espacios no se desarrollaron de manera homogénea, sino que prevalecía en pequeños fragmentos, creando vacíos urbanos y espacios no funcionales que se quedaron rezagados en materia de desarrollo o bien se conservaron rurales debido a la población que albergaban (Heras, 2002).



Debido a ello, en el contexto estatal, algunos municipios respondieron a este problema con la formación de ciertas estructuras de toma de decisiones regionales o intermunicipales (...) que abatieran la fragmentación político-administrativa que genera una estructura de incentivos que motiva tanto a los funcionarios electos como a los designados a no cooperar ni coordinarse con las autoridades de otras jurisdicciones (Ramírez de la Cruz Edgar, 2012). Asimismo, la mercantilización de lo urbano afectó la reproducción social no sólo por la disminución del nivel de vida, sino por la pérdida del carácter universal de la ciudadanía, donde la intervención estatal adoptó las políticas económicas y urbanas neoliberales, que han sido un factor que aceleró los procesos que originaron la desigualdad urbana y la segregación socio espacial (Díaz en Vite, 2011).

Como respuesta a las problemáticas inicialmente detectadas, las políticas gubernamentales generadas desde el ámbito urbano aplicadas a partir de 1982 transitaron del apoyo gubernamental a industrias específicas orientadas al mercado interno, al desmantelamiento de la estructura productiva propiedad del Estado, la apertura comercial generalizada y la flexibilización laboral, lo cual afectó la economía tradicional (Iracheta, 2003). Debido a ello muchas de las municipalidades iniciaron la operación de políticas públicas que previeran futuras demandas de servicios, poniendo en práctica las cooperaciones regionales e intermunicipales, planes estratégicos, y asociaciones públicas o privadas que aseguraran el efectivo cumplimiento de los deberes del estado ante una sociedad que cada vez exigía más servicios y bienes de calidad.

La escasez de colaboración institucional durante la evaluación de políticas urbanas, ocasionó que los agentes sociales, económicos, y políticos, tomaran al territorio como un instrumento de intereses y objetivos particulares, poco convergentes con lo establecido en las metas de desarrollo estatal y nacional, por lo que surge la gobernanza, en un primer momento, dentro del marco del auge de la democracia, y el buen gobierno, como un instrumento para mejorar la gobernabilidad de los espacios, en particular de los urbanos y metropolitanos.



En las actuales condiciones, el gobierno es un agente legítimo y necesario de dirección de la sociedad, pero sus ideas, acciones y recursos son insuficientes para definir por sí mismo los futuros de interés social y sobre todo para realizarlos, dado que los problemas y desafíos que la sociedad enfrenta actualmente y ha de resolver para preservar o mejorar sus niveles de integración, seguridad y calidad de vida rebasan por su magnitud, complejidad y dinámica las capacidades de respuesta que el gobierno posee (Aguilar, 2007).

Aunque la gobernanza urbana constituye una aproximación para la evaluación del impacto de las políticas públicas metropolitanas, debido a que se considera una etapa previa al estudio de la gobernanza metropolitana, los enfoques de política urbana constituyen sus antecedentes: primero, porque conciben las políticas urbanas como resultado de las interacciones entre actores públicos y privados; y segundo, porque algunos de ellos también se interesan, en dar cuenta del cambio ocurrido en las políticas metropolitanas desde las últimas décadas del Siglo XX hasta hoy (Vásquez, 2013).

En resumen, los problemas urbano-metropolitanos antes mencionados son resultado de una falta de atención hacia el correcto diseño, implementación y evaluación de la política urbana, no podría ser solo una etapa la responsable debido a que entre ellas existe mutua relación e interacción, ya que el problema se origina en el diseño, y que al no corregirse en ese momento, la probabilidad de que el impacto de las políticas sean exitosas, es en muchos casos escasa o nula. La evaluación no es una etapa estática, por el contrario debe ser aplicada a cada una de las etapas del ciclo de las políticas, pero ésta tiene un carácter valorativo que hace de ella una fase importante, y debido a que las técnicas evaluativas no han sido certeras, confiables y exitosas en los últimos años, nace la preocupación por establecer mecanismos de acción que puedan abatir y corregir las patologías urbanas que hoy en día presentan las ciudades.

Aunado a que las metodologías que se han implementado para evaluar las políticas públicas en general, no han sido bastas y en muchas casos oportunas, para mostrar el grado de avance en el diseño de las mismas. Por lo cual, resulta interesante y de suma importancia generar escenarios tendenciales en torno a los futuros urbanos y



metropolitanos, para conocer las variables más importantes a evaluar de la política urbana y sobre todo enfatizar que la etapa evaluativa es primordial dentro del ciclo de las políticas públicas.

Con base en lo anteriormente expuesto, la presente investigación tiene como pregunta de Investigación: ¿Cuáles son las técnicas de evaluación de impacto que son utilizadas en la etapa de la evaluación de política urbana en la ciudad de Toluca?; algunas de las preguntas complementarias que se resolverán durante el desarrollo de la investigación serán ¿Cómo se ha abordado la política urbana en México?, ¿Qué instrumentos para la evaluación de política urbana existen?

El objetivo general de la investigación plantea Revisar la metodología de evaluación de la política urbana de la ciudad de Toluca a través del enfoque de la gobernanza para asegurar el cumplimiento de lo establecido en los instrumentos de planeación.

Por otra parte los objetivos específicos de la investigación son: a) Analizar la evaluación de políticas urbanas a partir de una visión teórico conceptual desde un enfoque de gobernanza e impacto territorial; b) Seleccionar algunos instrumentos y metodologías de evaluación del ciclo de las políticas públicas en un contexto internacional y latinoamericano, para analizar los elementos evaluativos que han funcionado de manera óptima; c) Analizar el marco jurídico normativo institucional que sustenta las atribuciones, facultades y limitantes de los entes públicos y privados en materia de evaluación de políticas urbana a nivel nacional, estatal y local; d) Ponderar la metodología actual de evaluación de política urbana de Toluca con los principios de gobernanza para proponer estrategias de acción congruentes con la planeación metropolitana.

La evaluación de políticas públicas en general, se ha convertido en las últimas décadas, en un ámbito de investigación académico y profesional, de múltiples enfoques, procesos y marcos de estudio, debido a la complejidad que ésta representa dentro de sus etapas. En el contexto internacional, las Naciones Unidas reconocen como una destacada estrategia y medio fundamental para alcanzar los objetivos enunciados, «la



existencia de una planificación y gestión verdaderamente metropolitana» y la «necesidad de promover estrategias a escala metropolitana» (Miguel, 2008).

Alrededor del ámbito nacional, estatal y local, es importante que se defina dentro del proceso de elaboración de política pública, los actores intervinientes, métodos e impactos en cada etapa, si bien el diseño es la parte inicial de las mismas, es la fase de la instrumentación la que juega un papel crucial dentro del desarrollo de ellas. La falta de coordinación, convergencia de intereses sociales, económicos, políticos y privados, ha ocasionado que esta instrumentación no se lleve a cabo de manera adecuada, y que dentro de ella se encuentren vacíos institucionales, conceptuales y de acción dentro de la arena pública, la primer razón de ello, es el escaso entusiasmo que ha mostrado el estado para promover políticas de interés público.

Debido a lo anterior, la etapa de evaluación ha quedado debilitada y rezagada para cumplirse de manera efectiva, siendo únicamente nombrada en debates, mesas de trabajo y algunos intentos institucionales con limitados resultados para re direccionar el proceso de elaboración y el ajuste de las mismas; a pesar de los enormes esfuerzos por mejorar los impactos espaciales de las políticas, éstas no han dado los resultados esperados, que logren detener el crecimiento metropolitano, e inhiban la conformación de megalópolis y sus diferentes denominaciones.

La presente investigación brinda un impulso a los actuales hacedores y evaluadores de políticas públicas, para re direccionar su actuación o bien modificar aspectos dentro del sistema del mismo.

Así mismo, aporta elementos a las investigaciones futuras que se deseen inclinar por temáticas similares, que giren en torno a gobernanza metropolitana y las políticas públicas, dejando como materia disponible el diseño, la implementación y ajuste de éstas. Al mismo tiempo, atiende a la actual falta de interés de los agentes sociales durante la evaluación de proyectos o bien en la toma de decisiones públicas de manera genérica. La importancia del tema radica en la planeación integral orientada a la gobernanza, sustentada en la cultura metropolitana que propicie, más allá del carácter obligatorio la coordinación intergubernamental, asociación y colaboración entre



entidades jurídico-político-administrativas, dentro de un federalismo eficaz (Melgoza, 2012).

El periodo de estudio de la investigación considera la relevancia de los rubros acerca del comienzo de los orígenes de la gobernanza y evaluación de políticas públicas, alrededor de 1990, con el establecimiento de la NGP (Nueva Gestión Pública), y las diversas transformaciones estructurales del estado y del espacio, además de la conformación de áreas metropolitanas poco funcionales y la preocupación del Estado en materia de coordinación de agentes y actores sociales.

Desde un enfoque propio, el tema de evaluación de políticas públicas urbanas, representa un impulso para la investigación científica aplicada, por dos razones, la primera de ellas deriva de la necesidad de abordar temáticas un tanto complejas de desarrollar, motivo por el cual no se ha establecido un marco de investigación sólido en las mismas, dejando en ellos muchos vacíos conceptuales, teóricos y en su gran mayoría prácticos, que han causado un declive importante en materia de legalidad, estado de derecho y seriedad pública desde las percepciones de los contextos sociales y en muchos casos privados.

La segunda razón reside en enfatizar problemáticas actuales, que sirvan como parteaguas para establecer nuevas investigaciones, que generen innovadores panoramas de aplicación y mejora administrativa, que convengan con los nuevos objetivos que se han puesto en tela de juicio dentro de ámbitos internacionales acerca de la planeación territorial y el ordenamiento urbano. Además de colaborar dentro del campo de la evaluación de política urbana, al ser un tópico de poco estudio y que contiene desde el enfoque de la Administración Pública basta importancia, ya que ha sido implementada desde hace varios años en países europeos y algunos intentos dentro de la realidad latinoamericana. En el caso mexicano no existen amplios estudios donde se analicen las metodologías de evaluación de las políticas urbanas, debido a la falta de claridad y precisión de los datos que se arrojan los planes y proyectos de desarrollo urbano.



Asimismo, conviene destacar que la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT), se integra por 22 municipios del Estado de México durante el año 2005, de acuerdo a los Aspectos sociodemográficos de la Zona Metropolitana (2012), se registra un total de 1'633,052 habitantes, cifra que representaba el 2.82% de la población total del país, superada por la Zona Metropolitana del Valle de México con un porcentaje del 33.24%. La localización de la ZMVT la hace ser un sitio clave para el desarrollo urbano, ya que se encuentra en el centro del país, permitiendo ser una ventaja competitiva para el acceso a otras Zonas Metropolitanas. En 1950 la ZMVT pasó de 356,754 habitantes a casi 2'172,035 habitantes para el 2010, lo que indica que ha sido un área de grandes transformaciones y dinamismo social, registrando tasas de crecimiento durante el periodo 1990-2000 de 3.3 y para el periodo 2000-2010 de 2.2.

Por su parte, Toluca teniendo como lugar central metropolitano, cuenta con una superficie de 42,014 hectáreas que integran a 24 delegaciones, alcanza para el 2010 a 819,561 habitantes concentrando a cerca del 37.7% del total de la población metropolitana, con una tasa de crecimiento media anual de 3.96 durante el 2000, siendo una de las más altas registradas en el ámbito metropolitano. Los usos de suelo que predominan son los habitacionales de intensidad media y baja superando en ambos casos el 38% del territorio total; cuenta con una densidad de población de 1,796.61 por km² (Aspectos sociodemográficos de la Zona Metropolitana, 2012).

Los indicadores señalados ubican a la ciudad de Toluca, como un sitio de importancia metropolitana, para el análisis de diversas variables, sobre todo en materia de planificación y desarrollo, razón que motiva esta investigación para abordarla como campo de estudio, ya que presenta múltiples facetas dentro de su conformación y condición actual.

Para tal efecto, el tipo de investigación se basa en estudios exploratorios que muestran la vertiente metodológica que se persigue a través de ejes rectores que caracterizan el contenido de los capítulos y la información que se indaga, en especial el enfoque en la última fase donde se establece una relación entre variables.



De acuerdo a Roberto Hernández Sampieri (2010), los estudios exploratorios se realizan cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que tan sólo hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio, o bien, si se desea indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas.

Estos estudios exploratorios, dentro de la investigación se elaboran debido a que el tema de evaluación de políticas metropolitanas en relación con la gobernanza, no se ha efectuado de forma completa, debido a las limitantes que ésta genera, además de ser polémico y generar dudas sobre su existencia y su aplicación dentro de las ciudades mexicanas.

Por otro lado, el mismo autor describe a los estudios correlacionales como aquellos que tienen como finalidad identificar la relación o grado de asociación que exista entre dos o más conceptos, categorías o variables en un contexto en particular. En ocasiones sólo se analiza la relación entre dos variables, pero con frecuencia se ubican en el estudio relaciones entre tres, cuatro o más variables. La utilidad principal de los estudios correlacionales consiste en saber cómo se puede comportar un concepto o una variable al conocer el comportamiento de otras variables vinculadas. Es decir, intentar predecir el valor aproximado que tendrá un grupo de individuos o casos en una variable, a partir del valor que poseen (Sampieri, 2010).

El anterior tipo de estudio se establece durante el desarrollo de la investigación, debido a que se abordan los fundamentos teóricos y empíricos en la ciudad de Toluca, en relación a las variables de la evaluación de las políticas metropolitanas, la gobernanza y sobre todo enfatizando en el impacto de estos conceptos dentro del territorio, eje rector que guía la investigación, cuya finalidad se fundamenta en elaborar una revisión mucho más sólida y profunda para que pueda convertirse en ciencia aplicada y aporte elementos el desarrollo de futuras investigaciones.

Asimismo, el método deductivo, permite establecer de manera genérica una investigación mixta, de corte documental y de campo, esta última a cargo de entrevistas



focalizadas hacia agentes encargados de la evaluación de políticas públicas metropolitanas en la ciudad de Toluca, que se encuentran laborando en instituciones como la Secretaría de Desarrollo Urbano del municipio de Toluca, H. Ayuntamiento de Toluca y Secretaría de Desarrollo Metropolitano respectivamente, para que de esta forma se adquiriera un panorama más amplio y real de la situación de la evaluación de políticas metropolitanas en el municipio.

En la figura No. 1 se muestran las etapas que guían la investigación; en primer lugar se establece un apartado conceptual que coadyuva a la comprensión teórica de la investigación, con las variables de estudio más importantes, resaltando algunas de las características provenientes de fuentes bibliográficas específicas en su gran mayoría y revistas de interés público como la revista CIELO, y algunas otras institucionales como las elaboradas por el IAPEM (Instituto de Administración Pública del Estado de México). En el segundo apartado se aborda de manera práctica los instrumentos y técnicas que se utilizan actualmente para la evaluación de políticas públicas en diversos países que han sido punteros en fases evaluativas de manera particular en los indicadores de impacto territorial, obtenidos de diversas guías de evaluación e instituciones cuyas atribuciones son la evaluación, monitoreo y seguimiento.

En la tercera parte se analizan los ámbitos normativos, institucionales y de gestión de la política urbana donde se revisan los fragmentos normativos, atribuciones y obligaciones en materia de evaluación de políticas públicas, aunado a ello se examinan los planes y proyectos que han derivado de las políticas urbanas que se han implementado y evaluado; posteriormente se estudian las metodologías propuestas por diversos organismos locales y estatales para identificar el grado de coordinación, colaboración y operación de los proyectos con visión metropolitana.

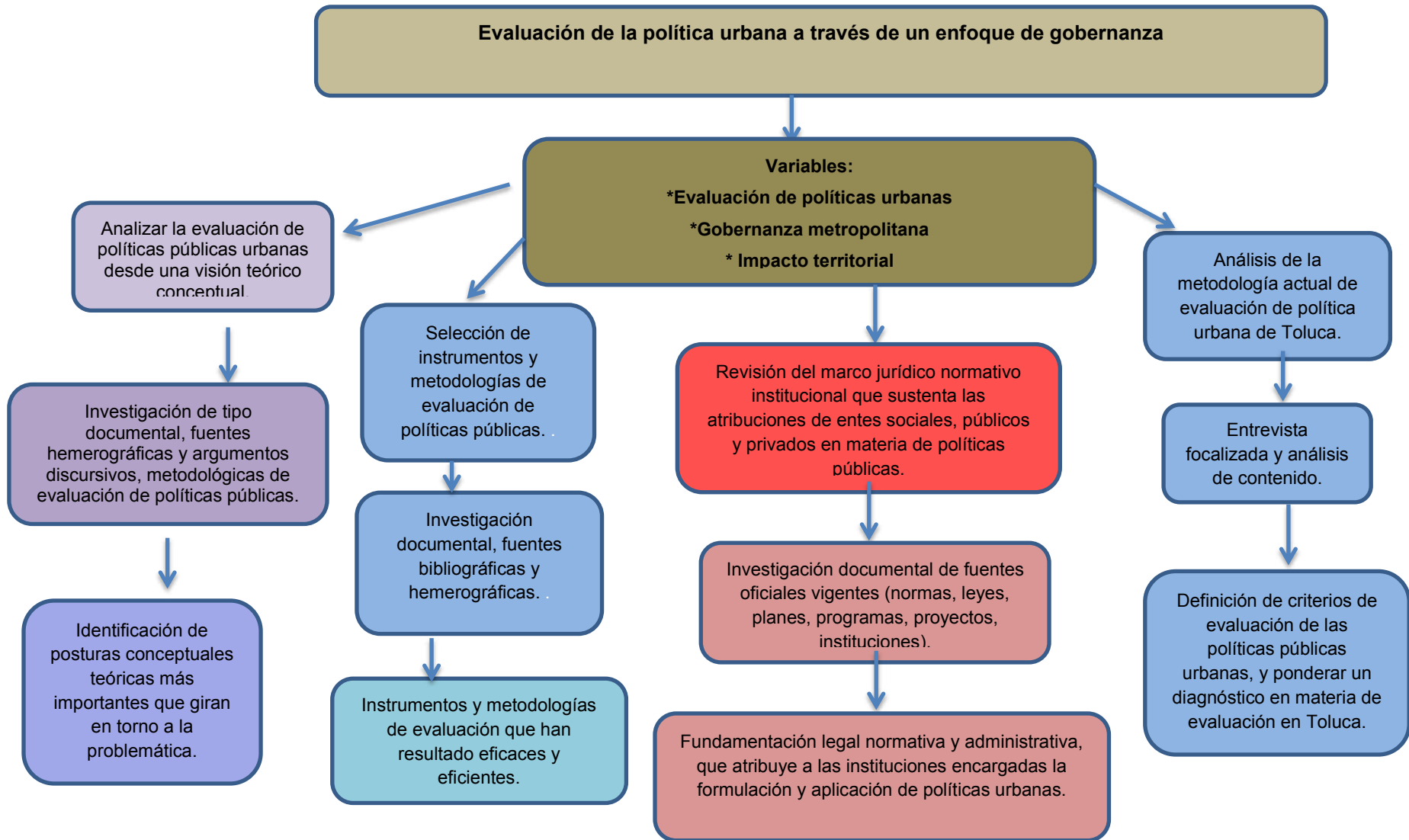
En la última parte se analizan las metodologías oficiales de evaluación, en comparación con los principios y características de la gobernanza, para precisar el grado de congruencia que existe entre ambos, situación que permite proponer indicadores de evaluación de impacto certeros y con información disponible.



Finalmente, se exponen las conclusiones y recomendaciones derivadas de cada fase, así como los hallazgos más relevantes que constituyen futuras líneas de investigación en torno a la planeación, evaluación y gobernanza territorial.



Figura 1: Esquema metodológico general de la investigación



Capítulo I: Fundamentos conceptuales en la evaluación de políticas públicas

En el presente apartado se abordan los aspectos que permiten contextualizar el ámbito teórico científico a la investigación, si bien no existe una teoría establecida y fundamentada acerca de la evaluación de las políticas públicas, se aprecian metodologías e instrumentos que se han desarrollado por medio de enfoques teóricos dentro de la Administración Pública para mejorar esta etapa. Además se definen los conceptos básicos que durante el desarrollo del presente escrito se manejan con más amplitud; esto con el objetivo de brindar una herramienta para mejorar el entendimiento de cada uno de los capítulos y un panorama integral del tema. La evaluación siendo una actividad muy elástica y variada ha permitido contar con diferentes aristas de estudio, para evaluar dentro de cada etapa de elaboración de políticas públicas, su pertinencia en la realidad social, tiempo y eficiencia pública.

1.1 Orígenes de la Planeación

Los orígenes de la planeación surgen casi a la par de la industrialización, alrededor del Siglo XX, cuando nace una preocupación acerca del diseño de las ciudades, momento en que los objetivos apuntaban hacia el poblamiento de las ciudades, buscando ventajas competitivas entre ellas relacionados con el ferrocarril, la manufactura y los servicios básicos. La planeación pasó a ser objeto de múltiples debates que intentan explicar el tránsito de lo rural a lo urbano, y los retos de las ciudades que se encontraban en consolidación (Garza, 2006).

Sin embargo de manera integral y puntual, los antecedentes de la planeación en México han sido clasificados por diferentes autores de acuerdo a la temporalidad y la trascendencia de los hechos. Una de las clasificaciones generales es la elaborada por Francisco García Moctezuma (2008), quien hace una recopilación detallada de sucesos relacionados al institucionalismo y planeación estratégica en tres etapas: 1900-1946 denominada de los orígenes, una segunda fase del estado de bienestar social que se

prolonga desde 1946 a 1982 y una fase terminal referente a la actual nombrada economía global.

La planeación tiene la capacidad disciplinaria para incidir en las políticas públicas pues aborda aspectos que suceden en el espacio físico y las relaciones que guarda con la sociedad. Para inicios de la década de los setenta con el auge de la planificación, algunos de los instrumentos de iniciación fue la regionalización, la incorporación de conceptos como polo de crecimiento, estrategias de integración, y algunos programas con apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas. Si bien ya existían nociones sobre políticas urbanas sectoriales, como ejemplo de ello el Programa Nacional Fronterizo (1961), los primeros análisis de reordenación territorial se efectuaron durante la administración de Luis Echeverría (1970-1976). (Muñoz, 2007).

Uno de los instrumentos normativos que son iniciadores como resultado de la planeación fue la Ley General de Población¹ (1974), y la Ley General de Asentamientos Humanos² (1976), ambas dieron pauta para normar y restringir el poblamiento en las ciudades, las actividades sociales y urbanas, los limitantes de construcción y edificación. Se crea también el primer plan nacional de desarrollo urbano durante 1978, en el cual se diseñó un sistema urbano regional de acuerdo a la funcionalidad y tamaño de las principales ciudades del país entre las que destacaban la Ciudad de México y algunas ciudades fronterizas como Monterrey, Mexicali, y Ciudad Obregón (Muñoz, 2007).

Más tarde se realizaron cambios a nivel institucional, mediante la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que posteriormente se transformó en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) donde se

¹ Ley General de Población (1974) tiene como objeto realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados, se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país.

²La Ley General de Asentamientos Humanos (1976), norma las acciones en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, que se encuentran en las entidades federativas y los municipios.



crearon estrategias administrativas de planeación y programación de actividades, enfatizando mucho en la regionalización y en los programas estratégicos.

Así, ante el detrimento de los instrumentos legales en materia urbana, y el aumento de zonas con segregación, marginación y pobreza extrema, organismos internacionales y autoridades administrativas apostaron por la planeación para el desarrollo, concepto de carácter integral que buscaba converger todos los ámbitos de importancia nacional buscando bienestar social. Con programas como ONU- Hábitat y algunos elaborados a nivel microrregión que actualmente son regulados por instancias como SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social).

A pesar de los diversos planes y programas aplicados durante las últimas décadas, la planeación desde el surgimiento presenta contrastes, con desequilibrios evidentes no tan solo en el ámbito económico sino también que los caminos hacia el desarrollo no han sido los más pertinentes, pues el desarrollo ha sido regionalmente desequilibrado y tales fenómenos lejos de disminuir o desaparecer, parece que cada vez se acentúan más en espacios lejanos y olvidados.

1.1.1 Planeación en el estado moderno: retos, características y tipologías

La planeación se ha entendido como ejercicio primordialmente técnico y centralizado en la administración de recursos para responder a problemáticas específicas de la sociedad, las nuevas dinámicas y desafíos han exigido reevaluar la concepción tradicional, y hacer de ésta una definición flexible para su aplicación en diversos sectores.

Institucionalmente, la planeación es entendida como la etapa que forma parte del proceso de control administrativo mediante la cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas generales económicas, sociales y políticas; tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales, lo que permite establecer un marco de referencia necesario para concretar programas y acciones específicas a realizar en el tiempo y en el espacio (Diccionario INAP (S/F).



La conceptualización, que parte de un carácter totalmente administrativo, es uno de los ejes centrales de la investigación, ya que el impacto de las políticas metropolitanas se proyecta dentro del territorio, y la falta de planeación de éste, permitiendo el crecimiento urbano, el déficit dentro de los sistemas de movilidad urbana, cambio excesivo de uso de suelo, y en consecuencia un gran impacto ambiental, que extermina áreas de conservación y restauración ambiental, que al mismo tiempo modifica el ambiente y los elementos naturales que rodean a las ciudades.

La planeación como opción para el desarrollo encarnado en la experiencia del PPP (Planes, Proyectos y Programas), promueve la generación de nuevos espacios de participación en los que sus actores han decidido sobre el rumbo de su desarrollo. Asimismo, la planeación para el desarrollo es un proceso de intervención social que implica considerar su fundamento como política pública, el mejoramiento de la capacidad individual y dinámicas de participación (Villada, 2010).

Por su parte, Fernández Güell citado en Anaya (2010), define la planificación estratégica de las ciudades como: "...una forma sistemática de manejar el cambio y de crear un mejor futuro posible para una ciudad. Un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que sobrelleva cierto riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso".

Otra de las concepciones acerca de la planeación es sin duda la relacionada con "herramienta dirigida a la ordenación del territorio sobre la base de un análisis técnico, un consenso ciudadano y un compromiso político. El objetivo de todos los procesos de planificación es intervenir y corregir el desarrollo actual. La planificación territorial entonces quiere involucrarse en el desarrollo del espacio físico" (Nicola, 2008). Lo anteriormente dicho, cambia la concepción de la planeación, al considerarlo como un instrumento y/o herramienta que se utiliza dentro del ordenamiento de los espacios, que además de tener la función de establecer estrategias y objetivos se le atribuye la función del desarrollo, y de la corrección de patologías urbanas a raíz de las sociedades modernas.



En el año 2001, Friedman estableció que la planeación es una forma de gestión desde la administración pública, destaca su propuesta conceptual enfocada a lo social, reconoce que la planificación debe reflejar las necesidades colectivas considerando los factores humanos y físicos e incluir espacios de responsabilidad, autoridad y control. Según lo describe la planificación es una forma de gestión científica que puede analizarse desde diferentes perspectivas, considera importantes tres aspectos de la planificación:

- 1) La dirección
- 2) La administración de la institución y el buen funcionamiento
- 3) La operación y el diseño de reglamentos y métodos técnicos

Lo anterior ubica a la planificación como un proceso dinámico y elástico que no tiene un método definido y universal, sino que intercala los instrumentos para el cumplimiento de los objetivos. La planificación tiene dos componentes uno técnico y político, desde la parte técnica las actividades que realiza son definir el problema de forma flexible establecer un modelo y analizar la situación con el propósito de intervenir con instrumentos de política concretos diseñando soluciones, planes de acción y procedimientos de opinión y evaluación. Y en la parte política la planificación une el conocimiento científico y técnico con las acciones en el ámbito público con los procesos de orientación social y con los procesos de transformación social (Friedman citado en Obregón, 2007).

La propuesta de Healye citado en Obregón (2007), se basa en tres tipos de planeación; la planeación económica que se caracteriza porque su objetivo se centra en administrar las fuerzas productivas de las naciones y regiones; la planeación espacial y del desarrollo que se centra en la organización del espacio territorial y por último, la planeación desde la administración y el análisis de políticas cuyos objetivos están centrados en la eficiencia y efectividad de las instituciones públicas.

Existen sin embargo, otras clasificaciones de la planeación, una de las más reconocidas es la existencia de la planeación comunicativa, comprensiva y la planeación del desarrollo; esta tipificación ha atravesado diversas etapas en la historia, desde su



origen hasta nuestros días. La primera etapa conocida como la planeación comprensiva visualiza a la planeación como análisis de la situación para definir los problemas a atender, la formulación de los objetivos, las alternativas posibles, ventajas y desventajas y definir la más conveniente para su operación. Esta fase es llamada de esta manera porque hace un análisis racional de todos los elementos y requerimientos durante el diseño, debido a ello requiere de gran cantidad de información pues todo lo establecido debe estar justificado y fundamentado (Dapena, 2003).

La segunda etapa está a cargo de la planeación del desarrollo, que sin duda fue una de las fases más significantes dentro del campo de planeación, pues desde su institucionalización a finales de los 70, esta tipología amplía el espectro de la planeación, al ser adoptada por todos los niveles de gobierno en el estado mexicano. A través de los conocidos planes de desarrollo se inició con la aplicación de políticas territoriales que iniciaron a legislar y coordinar las grandes zonas urbanas.

De acuerdo al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), y la Guía técnica para la Planeación del Desarrollo Municipal (s/f), la planeación del desarrollo es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a la correcta convergencia de las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad como la educación, la salud pública, asistencia social vivienda entre otros. Este tipo de planeación faculta en gran proporción a los ayuntamientos para la creación de proyectos productivos que orienten la actividad económica y social.

La tercera y última etapa, es la llamada planeación comunicativa, de acuerdo a diversos autores, actualmente la planeación opera bajo estos principios y características, esta tipología se apoya en el pensamiento sistémico, permite crear conciencia social, hace más activa la voluntad política y promueve un fuerte deseo de liberación de la base social, puede ser entendida desde la teoría de sistemas complejos. En un sistema complejo, los elementos de la estructura existente, en nuestro caso, actores urbanos con intereses diversos, a través de la comunicación democrática, desarrollan interacciones y surgen arreglos de orden urbano- metropolitano (Rodríguez, 2013).



Friedman citado en Obregón (2007), menciona que los retos de la planeación surgen a raíz de la globalización al que nos aproximamos surgirán muchas revoluciones y evoluciones principalmente en el desarrollo de las comunicaciones; históricamente la planeación espacial se ha enfocado hacia lo técnico encima de lo social y de lo político, ya que se ha enfatizado estudiar los métodos cuantitativos y rigurosos. Por lo tanto, los nuevos procesos de configuración socio-espacial aunque parece ser eminente físico son fundamentalmente sociales por tanto, el reto reside en la responsabilidad de conocer y desarrollar mecanismos para intervenir en la transformación del proceso de ocupación espacial.

Así, se espera que el modelo de planificación sea normativo, innovador, político y negociador que se caracterice por planificar desde una posición descentralizada promoviendo la participación desde un elemento central que es la gestión.

Dentro de un ámbito urbano, los retos de la planificación territorial apuntan hacia las siguientes premisas (Anaya, 2010).

- 1) Incorporar la visión de futuro a través de la prospectiva;
- 2) Seguir innovando con los instrumentos de análisis;
- 3) Desarrollar una efectiva participación ciudadana en el proceso de planificación;
- 4) Lograr la concurrencia con la planificación urbanística a nivel local y con otros planes sectoriales a nivel territorial;
- 5) Establecer mecanismos efectivos de seguimiento y Evaluación de los planes.

En el ámbito internacional, los objetivos del milenio han influenciado en los retos de las planeación territorial, puesto que se establece en múltiples acuerdos internacionales la necesidad de tener un proyecto de ciudad, mejorar la vivienda haciéndola digna y de mayor calidad, fomentar la cohesión social, la inclusión y el sentido de pertenencia colectivo, crear redes de actores, alianzas y cooperaciones entre la sociedad, y por último coadyuvar al ordenamiento del territorio de manera sustentable y equilibrada.



Debido a lo anteriormente expuesto, la postura más adecuada para abordar la investigación reside en considerar a la planeación como una de las etapas iniciales para el control político- administrativo, en que se trazan los objetivos y metas a seguir.

1.1.2 Debate de conceptualización metropolitana

El crecimiento urbano ha sido inherente objeto de estudio de la planeación, ya que debido al aumento en los perímetros urbanos, surge la necesidad de la planeación como instrumento del ordenamiento territorial, debido a ello, ha sido objeto de amplia discusión. Organismos internacionales como la ONU han puesto atención especial a estos fenómenos, pues es éste uno de los impactos en el cual se efectúa la aplicación de las políticas metropolitanas, y ha sido agente responsable del origen de la metrópolis cuyo auge ha sido alrededor de 1970-1980 y que ha dado pauta a que diferentes agentes institucionales e internacionales aborden las características que presentan estas formas urbanas. Como ejemplo de ello Harvey (1985) citado en Heras (2002) afirma que “los límites de la metrópoli, se vuelven imprecisos por su diferente capacidad de atracción y expansión sobre los territorios periféricos, límites que pueden ser delimitados o no. A partir de lugares cuya población mantiene relaciones directas y subordinadas a un centro principal”.

Por lo anteriormente mencionado, la dificultad de abordar las metrópolis es un asunto complejo e impreciso debido a que no existen límites físicos bien definidos, y existe una especulación enorme en los deberes y atribuciones metropolitanos, la expansión metropolitana ha sido tal que la caracterización metropolitana se ha desarrollado por bloques, en razón de lo anterior “(...) el territorio de un fenómeno social o económico asociado a una área metropolitana es equivalente a la geografía de demarcaciones jurídico administrativas específicas, ni es el mismo que el territorio de otro fenómeno” (Ugalde, 2007).

Uno de los principales exponentes en materia de desarrollo urbano y metropolitano es sin duda Luis Unikel, que mediante diversos estudios que datan de principios de 1960 han sido base documental y guía para presentes investigaciones en materia de



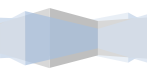
crecimiento urbano e impactos sociales del mismo. Para Unikel (1976), el término “metropolitano” proviene de lo urbano y es entendido como una extensión territorial que alberga a una ciudad central y unidades político- administrativas contiguas que tienen características urbanas físicas similares y mantienen una interrelación socioeconómica directa y constante con la ciudad central.

El concepto de zona metropolitana fue desarrollado en Estados Unidos a partir de 1920. En México este proceso inició en la década de los cuarenta y hasta ahora se ha mostrado como el elemento de mayor jerarquía en el sistema urbano, siendo el espacio físico donde se genera la mayor parte del Producto Interno Bruto del país (Sedesol, 2005).

“La metrópoli es la concentración urbana más importante de un territorio, y se caracteriza por la diversidad y elevado número de empleos que ofrece, por su protagonismo, como núcleo donde se localiza el poder político y su lugar de abastecimiento para un conjunto de bienes o servicios de menos consumo” (Zoido en Aspectos Sociodemográficos ZMVT, 2012). Esto indica que el término metrópoli, se aplicará para los centros urbanos que económicamente tengan ventajas competitivas a nivel regional, que aporten al crecimiento económico y que sean agentes centrales en la dinámica nacional.

En los últimos años los aspectos metropolitanos se han vuelto complejos e imprecisos, pero al mismo tiempo han sido punto de interés social, político y administrativo, al establecer instrumentos de regulación y consolidación urbana, además de la creación de instituciones encargadas del desarrollo metropolitano y de la calidad de la misma, ya que contar con 59 zonas metropolitanas en el país que equivale al 57% del total de la población que habita ya en áreas metropolitanas es un indicador que permite poner especial atención ante nuevos fenómenos que acontecen en el territorio y que se plasman en otros sectores no menos importantes como la economía y el medio ambiente (INEGI, 2010).²

² Actualmente los instrumentos normativos, informativos y estadísticos mencionan que las Zonas Metropolitanas de mayor crecimiento son ZM Valle de México, ZM Guadalajara, ZM Monterrey y ZM Valle de Toluca con más de un millón de habitantes.



Existen criterios para delimitar las zonas metropolitanas, uno de ellos, y el más utilizado es el número de habitantes, con una cantidad contenida en un área de 50 mil habitantes, otro indicador son los aspectos físicos urbanos, a manera que se encuentren contiguos, considerando a los municipios que con integración económica y social con el nodo central. Posteriormente, se han incorporado nuevas variables más precisas como el área que ocupan, las actividades económicas, la densidad poblacional, la distancia física entre los centros de población, entre otros (Rodríguez en Aspectos Sociodemográficos ZMVT, 2012).

En el caso de América Latina, las metrópolis enfrentan actualmente procesos de modernización que agudizan de forma simbólica las desigualdades y las formas de polarización y segregación que originan problemas de gobernabilidad que tienen un trasfondo demasiado amplio y que no se resuelven con instrumentos normativos como hasta ahora ha operado el estado. Analizando algunos casos podría decirse que las metrópolis se dirigen hacia un proceso de capitalismo global.

Por otro lado, Alfonso Iracheta citado en Huacuz (2012), estudioso de las zonas metropolitanas, destaca en su obra “Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas”, que la metrópoli es un centro que ejerce preminencia económica en una región e incluso en un país, por las múltiples funciones que desempeña, pudiendo asumir a éstas como producto de la globalización de la economía. La función más importante que ejercen las zonas metropolitanas son la diversidad de ofertas y funciones que ofrece, algunos aspectos positivos son el empleo y los servicios y algunos otros negativos, son la irregularidad e informalidad del uso del suelo.

La metrópoli se considera en los últimos años como una unidad socio espacial de gran complejidad e intensidad de flujos e intercambios, entre sus funciones económicas y sociales, y se deberán considerar en los procesos de planeación, administración y gobierno, nos dice, los siguientes elementos: los de carácter territorial, los jurisdiccionales, los sociales, los sectoriales y los de flujos, como las infraestructuras (Iracheta citado en Huacuz, 2012).



La metrópolis, se ha conceptualizado entonces como un espacio de múltiples experimentos, no solo de carácter social o bien económico, sino también territoriales, ambientales, políticos, entre otros. Una de las grandes desventajas de lo metropolitano, reside en no poder delimitar lo metropolitano espacialmente de forma exacta, a pesar de los indicadores que se han establecido, el ámbito metropolitano no se ha institucionalizado como tal, y ha dado lugar a muchas especulaciones para el atendimento de problemas que se generan en su interior, además que no existe una fundamentación normativa que reconozca a lo metropolitano como espacio territorial, como de manera contrario ha acontecido con lo urbano y lo rural. En resumen, lo metropolitano ha sido un fenómeno de escaso interés gubernamental, cuando debiera ser de interés general para todos los actores (públicos, privados y sociales) que se interrelacionan en el territorio, pues éste es el contexto donde se desarrollan y aplican las políticas, además de representar el espacio geográfico donde actualmente residen importantes volúmenes de población.

Respecto a ello Iracheta (2009) citado en Anaya, establece que para enfrentar el fenómeno metropolitano es necesario buscar un nuevo enfoque que lo atienda desde la política, la sociedad y el gobierno; el cual debe cumplir al menos tres objetivos:

- a) Se requiere de una visión metropolitana, elaborada y compartida por los actores sociales bajo principios de gobernanza;
- b) Se requieren estructuras político-técnicas para las metrópolis, que hagan obligatoria la coordinación entre gobiernos;
- c) Es necesaria una planeación-acción de largo plazo e integrada. Además, plantea que la paradoja del desarrollo metropolitano exige una política de Estado hacia el territorio - desde una perspectiva regional y urbana-metropolitana.

1.1.3. La Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca (ZMCT) y el Desarrollo Metropolitano

De acuerdo a la realidad que presenta el municipio de Toluca, su actuación dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca (ZMCM), puede establecerse que ha sufrido



una serie de transformaciones urbano-metropolitanas desde inicios de 1990 con el auge tecnológico, a la par del poblamiento de municipios conurbados a esta zona pertenecientes al Estado de México, como Ecatepec, Tlalnepantla, Naucalpan, Ixtapaluca, entre otros que alcanzaron tasas de crecimiento muy altas, y que trajó consigo la necesidad de crear una ciudad central, donde se concentraran algunas de las funciones complementarias de la ciudad de México, por lo cual Toluca, debido a la importancia político administrativa que se le otorgó desde su fundación se vislumbraba como la opción más pertinente, conformándose como ciudad grande, detonando su crecimiento hacia los municipios conurbados al municipio alrededor de 1980.

Durante 1980 la tasa de crecimiento fue de 3.4%, un poco menor a la media nacional, pero creció en 230 mil personas, uniéndose con la metrópoli de la Ciudad de México. Todas las ciudades que rodean la urbe mantuvieron un rápido crecimiento, especialmente Toluca (5.5%), con la que formó una megalópolis de 19.4 millones de personas en 2000 (Garza, 2006).

Gustavo Garza (2006) realizó una clasificación de la calidad de las zonas metropolitanas, creando indicadores como la productividad de las ciudades que depende de una serie de factores, entre los que destacan los siguientes: composición de su estructura económica; eficiencia y modernización de sus empresas; calidad de la infraestructura, equipamiento y servicios públicos, la pobreza urbana endémica, el déficit habitacional, subempleo urbano estructural para obtener un índice de desarrollo humano metropolitano, basado en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) calculado por el Consejo Nacional de Población (Conapo, 2010).

Las nueve ciudades con un IDH alto de acuerdo al autor son: Cancún, Veracruz, Mexicali, Colima, Ciudad Juárez, Hermosillo, Pachuca, Ciudad Obregón y Monterrey. Las 22 metrópolis de desarrollo medio comprenden desde Guadalajara a Zacatecas. En este grupo se encuentra la ciudad de México, Saltillo y Oaxaca. Finalmente, se tienen las 15 y 10 metrópolis con desarrollo humano bajo y muy bajo Tlaxcala, Cuautla, Puebla, Toluca, Irapuato, Uruapan, Celaya, entre otras.



Durante este gran paso de lo urbano-metropolitano, tienen lugar diversos procesos uno de ellos es el fenómeno de metropolización que precisamente es el responsable de este tránsito que altera todas las estructuras, ya que la lógica de los mercado expansionista que ha ocasionado que se infrinja la normatividad de desarrollo urbano.

De manera institucional algunos organismos administrativos como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), mediante el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDUOT) del 2001-2006, señalan que la megalópolis son el resultado de varias zonas metropolitanas y aglomeraciones urbanas en las regiones del país. Éste tema ha sido desarrollado por diversas instituciones y han dado forma a un Sistema Urbano Nacional (SUN), el cual ha posibilitado tener diversos instrumentos de clasificación y orden que posibilite la homogeneización de criterios y términos para el diseño de políticas públicas.³

1.2. Política urbana y el transcurso de la etapa evaluativa

1.2.1 Red de política urbana y política territorial

Las políticas públicas son aquellas encaminadas a resolver problemas públicos. El enfoque tiene dos vertientes, la política gubernamental y el de política pública de forma genérica.⁴ La primera de ellas alude a “decisiones públicas, decisiones de gobierno, las cuales, tienen implicaciones directas e indirectas en la relación gobernantes-gobernados” y la segunda se refiere al proceso de involucramiento de la sociedad dentro de la construcción de las políticas públicas (Velasco, 2009).

³ En 2010, se emite la declaración de Zona Metropolitana del Valle de Toluca conformada por 14 municipios con 1'633,052 habitantes.

⁴ Las políticas urbanas forman parte de las políticas públicas, de igual forma que lo hacen las políticas educativas, de salud, económicas, hacendarias, entre otras. Es decir, que la mayoría de ellas pasan por el ciclo de la política, el cual inicia en el diseño y finaliza en la evaluación, a diferencia de las políticas gubernamentales, también llamadas política-política donde no se lleva a cabo este proceso antes mencionado, sino que se formulan al interior de la administración y que regulan a los mismos que la establecen, si bien tienen un efecto o un impacto solo sucede al interior, y actualmente es poco frecuente en la administración pública.



Otros autores como Marco Moreno (2009), establecen que las políticas son cursos de acción definidos por el gobierno, que tienen como fin último el resolver un área relevante de asuntos de interés público, en la cual suelen también participar los actores de origen privado. Anderson (1990) citado en González (2003) definió a una política como “una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta... y son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios”.

La política territorial menciona Pradilla (1990) citado en Obregón “...como una serie de acciones que buscan organizar y transformar las relaciones entre territorio y sociedad, una decisión asumida democráticamente y compartida por la mayoría de los ciudadanos cuyo objetivo es la satisfacción creciente de las necesidades materiales y sociales de la población”.

La política pública territorial que es la más apta para entender el desarrollo metropolitano, a pesar de que atraviesa por puntos críticos de diseño, aplicación y seguimiento, falta de continuidad, ya que ésta debe combinar instrumentos y conceptos con mayor capacidad de prevención y metas realistas.

La política urbana actúa dentro de un marco de política pública, y surgen en un marco donde los problemas urbanos convergían con las problemáticas administrativas por lo que se convierten también como mediadoras y reguladoras de la ciudad. Según Brugué y Gomà citado en Barenboim (2015), las políticas urbanas constituyen la dimensión espacial del estado bienestar en control del espacio.

A pesar de que la política urbana tiene su implicación en el espacio, los productos que de ella derivan tienen un impacto social, económico, ecológico, administrativo, financiero y político, es por ello que la importancia de ésta en el territorio es crucial para que su desarrollo durante su formulación y su operación sea adecuada y se logren objetivos multidimensionales.

El concepto de política urbana según Brugué y Gomà citado en Ferrer (2005), está desarrollado como la actuación del gobierno local en las ciudades, desde dos enfoques,



el primero de ellos la convergencia institucional, y la naturaleza de las ciudades como conjunto de aspectos o de elementos urbanos.

Las políticas urbanas tienen directamente una relación en los procesos de gobernación, y de democracia institucional, por ello, Ricardo Uvalle (2005), señala que las políticas públicas son el principal contenido de la gobernabilidad en las ciudades, menciona que gobernar por políticas implica responder a los intereses ciudadanos, reconocer la pluralidad en las sociedades modernas y atender los intereses del territorio.

En resumen, las políticas urbanas forman parte de las políticas públicas, de igual forma que lo hacen las políticas educativas, de salud, económicas, hacendarias, entre otras. Es decir que la mayoría de ellas pasan por el ciclo de la política, el cual inicia en el diseño y finaliza en la evaluación, a diferencia de las políticas gubernamentales, también llamadas política-política donde no se lleva a cabo este proceso antes mencionado, sino que se formulan al interior de la administración y que regulan a los mismos que la establecen, si bien tienen un efecto o un impacto solo sucede al interior, y actualmente es poco frecuente en la administración pública.

Existe un término que se añade al estudio de la administración pública moderna, “Policy network”, mejor conocido como “red de políticas” que ha cobrado relevancia institucional a partir de 1970, y que además se ha consolidado como un elemento de la gobernanza, este término se refiere a la noción de red que se convierte, en un esquema de representación de las relaciones entre actores durante la construcción de una política pública, en la caracterización de una nueva forma de gobierno que trasciende la coordinación política ejercida primordialmente por el Estado o la coordinación a través del mercado (Jiménez, 2008).

Dentro de las sociedades modernas, el estado ejerce el poder público, por medio de estas redes de políticas, que si bien antes estas políticas eran de carácter mono institucional, dentro de los últimos 20 años, han direccionado su funcionamiento, para ser de carácter integral y ser retroalimentadas con diferentes ámbitos y organismos públicos.



Desde un punto de vista analítico, pueden distinguirse cinco etapas en las políticas públicas: origen, diseño, gestión, implementación y evaluación. La primera etapa se genera cuando se decide hacer frente a un problema y subirlo a la agenda pública; la segunda cuando se estructura la acción gubernamental; la tercera cuando se gestionan todos los apoyos políticos- presupuestarios; la cuarta cuando la política pública se pone en acción, y la última cuando se revisan los efectos. La evaluación es concebida una de las últimas fases, aunque algunos autores la consideran una interrelación de las anteriores, conviene señalar que es la etapa evaluativa la fase donde se centra dicha investigación (Salcedo, 2011).

1.2.2 Nociones conceptuales de Evaluación

En 1972 se planteaba que la palabra evaluación era tan elástica que podría cubrir juicios de toda índole. En la década de los ochenta las escuelas de evaluación consideraban que era un proceso que servía para determinar el mérito, costo y valor de los programas. En la actualidad, la evaluación es un procedimiento analítico clave que abarca la mayoría de las disciplinas intelectuales y prácticas (Salcedo, 2011).

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) define a esta etapa como la fase del proceso administrativo que hace posible medir en forma permanente el avance y los resultados de los programas, para prevenir desviaciones y aplicar correctivos cuando sea necesario con el objeto de retroalimentar la formulación e instrumentación (Diccionario INAP (S/F).

Roberto Salcedo (2011), menciona que *“La evaluación de políticas públicas se define como la valoración de la acción emprendida por los poderes públicos de la agenda pública, tiene como principal destinatario a la comunidad de los actores políticos sin preocuparse de la comunidad científica. El objetivo es valorar los resultados e impactos de una política con la pretensión de racionalizar la toma de decisiones”*.

Sin embargo, este concepto no ha sido únicamente complejo para la federación, países como Colombia y algunos otros de América Latina, han sido también participes dentro de la conceptualización y aplicación de la evaluación de políticas, ejemplo de ello el

Departamento Nacional de Planeación (DEEP) en Colombia, que define a la evaluación como una investigación sistemática y objetiva aplicada en la cadena de resultados que tiene como finalidad mejorar el diseño, implementación y ejecución de una política a través de la toma de decisiones.

De igual forma, organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), han establecido lineamientos conceptuales que funcionan como guía en diversos espacios internacionales, mencionando que la evaluación es una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, el cual consta de un proceso que determina el valor o la significación de una actividad.

La evaluación no es solo una etapa del proceso administrativo, para la elaboración de políticas, sino también forma parte de varias disciplinas como lo es la planeación estratégica, algunas ciencias exactas y biológicas. Por lo que la importancia de la evaluación es crucial dentro del desarrollo de las ciudades, y aún más dentro de las metrópolis. Ya que sin una correcta evaluación nunca se tendrá un conocimiento sólido y certero del desarrollo de las políticas en el territorio.

La evaluación lleva a su mando varias utilidades, algunas de las más sobresalientes dentro del campo del desarrollo local y las políticas públicas son (Fierro en Ramos, 2009):

- 1) Funge como generadora de información, de los avances, estancamiento, dificultades o retrocesos
- 2) Es posible llevar a cabo un control administrativo legal y financiero
- 3) Racionaliza y re orienta la forma de decisiones públicas
- 4) Sirve como una guía de referencia de las prácticas de las instituciones y su correcto funcionamiento.

1.2.3. Características, principios y tipologías evaluativas



Los tipos de evaluación comprenden una clasificación de la que muchos estudiosos han hecho uso, para racionalizar mejor esta etapa, poder discernirla en funciones, características y fines metodológicos. La clasificación que a continuación se presenta hace un compendio de las más utilizadas dentro de la Administración Pública en América Latina.

Cuadro 1: Tipologías evaluativas de políticas públicas

Tipología	Descripción
Evaluador	
Interna	Se realiza por el personal del programa encargado de la gestión e implementación presenta ventajas pues se encuentra más apegado al conocimiento de los mecanismos de elaboración.
Externa	Es elaborada por especialistas externos contratados por la administración pública con la información generada.
Función	
Sumativa	Tiene por objeto proporcionar información para mejorar el objeto evaluado.
Informativa	Suministra información sobre la toma de decisión de continuación o suspensión de un programa.
Contenido	
Diseño	Analiza la racionalidad y coherencia del programa, trata de verificar la bondad del diagnóstico, los objetivos y la problemática.
Aplicación/Gestión/Proceso	Examina la forma en que se gestiona y ejecuta el programa, valora el grado de implicación de los gestores.
Resultados e impactos	Trata de conocer el grado de logro de los objetivos y a que coste se lograron dentro de un carácter de tiempo, recursos humanos y monetarios.
Temporalidad	
Ex ante	Se realiza antes de ejecutar el plan, política, programa, tratando de adecuarlo a las necesidades, anuncia sobre los mecanismos de gestión y seguimiento.
Intermedia	Se lleva a cabo a la mitad de la ejecución, consiste en el análisis de los datos, que permita introducir modificaciones en el diseño o ejecución.
Ex post	Se realiza una vez finalizado el programa, permite medir el éxito o fracaso de un programa, su capacidad de flexibilidad y adaptación a una realidad cambiante.

Fuente: Elaboración propia en base en La guía para la evaluación de políticas públicas (S/F).



Para fines de la presente investigación el tipo de evaluación que se adecúa más es expost, por su posicionamiento a nivel temporal permite evaluar los impactos en el espacio, del mismo modo que lo hace el tipo de evaluación de resultados e impactos que se centra más en el contenido y resultados de la evaluación, con base en indicadores de las etapas anteriores.

Por lo anterior mencionado, serán la evaluación de contenido en especial los rangos de gestión y de resultados, en conjunto con la evaluación temporal expost, las premisas indicadas para llevar a cabo el estudio.

1.3. La Gobernanza como instrumento de convergencia territorial.

1.3.1. Orígenes de la gobernanza

El enfoque de la gobernanza nació bajo diferentes paradigmas epistemológicos, y su importancia por definirla, aplicarla y conservarla dentro de los estados, ha sido creciente en los últimos años, ya que muestra en su interior un interés por la coordinación, y la construcción de diálogos y acuerdos locales y regionales.

La gobernanza aparece primeramente como un instrumento de negociación y de cooperación entre una pluralidad de actores tanto de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, como del estado (Velásquez, 2006). Por otra parte, Hufty citado en Velásquez (2006) considera que la gobernanza “son los procesos colectivos que determinan en una sociedad cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos con base en: 1) la conflictividad, 2) los actores estratégicos, 3) los espacios o nodos de conflictividad, 4) las reglas que rigen la relación entre los actores y 5) las dinámicas que determinan la conflictividad en el tiempo”.

Hoy en día este tema, ha sido objeto de un gran argumento y controversia social-administrativo, debido a que se ha cuestionado diferentes ocasiones su existencia, verdadera aplicación y metodología, sin llegar nunca entre los aportes teóricos que se han elaborado a su favor, a conclusiones y hallazgos sólidos, que puedan servir de guía para actuales y futuras investigaciones que apliquen de manera sistémica este principio.



Los orígenes de esta corriente teórica datan de inicio de la ciencia política y los principios de la democracia a inicios del Siglo XIX; sin embargo, los antecedentes contemporáneos se dirigen al nuevo regionalismo, que se manifiesta en las regiones territoriales, identificando las redes de intercambio que se establecen entre los actores y las instituciones que dan forma a las políticas públicas independientemente sean éstas de carácter público o privado.

Para Stoker citado en Porras (2007), la teoría de la gobernanza se propone cuando los estados entraron en crisis financiera y de legitimidad, lo que ocasiona que exista una confusión entre las funciones públicas y privadas, teniendo actores que siguen criterios de los mercados y actores privados con responsabilidades públicas. En consecuencia a ello la gobernanza se pone en práctica por la presencia de redes mixtas, donde los actores sociopolíticos ponen en marcha políticas comunes no porque lo dicte la normatividad, sino para actuar conforme al desarrollo sustentable de los lineamientos considerados del bien público.

A diferencia de los estudios metropolitanos convencionales, el nuevo regionalismo establece que la coordinación debe involucrar al sector privado en el diseño e implementación de las políticas, al mismo tiempo que para el nuevo regionalismo, la influencia de los actores no gubernamentales sobre las políticas regionales se incrementa a través de la colaboración voluntaria en redes informales (Porras, 2007).

1.3.2. Características y principios de la gobernanza

El esquema de la gobernanza contemporánea debe responder a valores democráticos como la libertad, igualdad, participación, transparencia, rendición de cuentas, y se caracteriza de acuerdo con Uvalle (2012) por:

- 1) La autonomía de los organismos y movimientos de la sociedad civil ante el aparato político y administrativo del Estado;
- 2) La apertura de la estructura y funcionalidad del Estado para evitar la maximización de beneficios de los políticos y los administradores;
- 3) La participación de la sociedad en las tareas de gobernar para disminuir las jerarquías administrativas y burocráticas que alejan a los Estados de los ciudadanos;



- 4) El aumento de los procesos de corresponsabilidad con la dinámica de los actores gubernamentales y actores no gubernamentales;
- 5) El incremento de la responsabilidad de los Estados ante los ciudadanos respecto a su desempeño institucional, para administrar mejor los recursos escasos y mejorar la calidad de las políticas públicas;
- 6) El aumento de los procesos de cooperación sociedad-Estado con base en redes.

Los principios de la gobernanza se relacionan con la organización vertical multinivel (principios de responsabilidad, coordinación, cooperación), horizontal (entre territorios – principio de cooperación– y entre sectores –principio de coherencia) y participación (grupos de interés, con el objetivo de mejorar las rutinas en la toma de decisiones con el objetivo de maximizar los efectos gracias a un correcto diseño, aplicación y seguimiento de las políticas con impacto sobre la sociedad y los territorios para poder alcanzar la meta del desarrollo territorial sostenible y el objetivo de la cohesión territorial (Farinós, 2008).

En la visión de la nueva gobernanza, la cooperación del Estado y la Sociedad Civil guían a la administración pública en una actividad complementaria, coordinadora y responsable de estimular y fomentar las iniciativas individuales, asociativas y las redes de organizaciones. Por ende, hay prácticas relacionadas con las contralorías sociales, los presupuestos participativos, los comités de evaluación social, las auditorías ciudadanas, los consejos ciudadanos, los observatorios ciudadanos (Uvalle, 2012).

Las prácticas antes mencionadas se han consolidado como nuevos mecanismos al mismo tiempo de regulación y evaluación, que además de ser eficaces, funcionan para fortalecer la democracia y gobernanza entre los actores territoriales en los espacios, velando por la organización horizontal y la gobernabilidad de las metrópolis.

La gobernanza pasó de referirse meramente a la acción del gobierno o ejercicio del gobierno en una región (Loyo en Mayorga, 2007) “(a) el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” (Elena Martínez, Directora del Buró de América Latina y el Caribe del PNUD, en Mayorga, 2007).



Por su parte, el PNUD citado en Rosas (2012) define gobernanza como “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno; comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias”.

El avance de la gobernanza en los gobiernos metropolitanos es aún limitado y escaso debido al complicado contexto urbano que interviene, hay fragmentación político-administrativa y muchos actores emergentes, en donde los primeros ejercen hegemonía y los más poderosos cuentan con más y mejor organización e información. Legislando con regímenes institucionales deficientes donde otros actores históricos influyen con más eficacia y legitimidad sobre las gestiones (Rosas, 2012).

1.3.3. Gobernanza territorial

Algunas de las características y principios de la gobernanza se relacionan con la organización vertical multinivel, y coordinación horizontal entre territorios y entre sectores, también se añaden algunos principios de acceso a la información y apertura, el funcionamiento sistémico en las instituciones formales e informales para llegar a la meta del desarrollo territorial sostenible (Farinós, 2008).

Dentro de la gobernanza territorial, estos principios se aplican generalmente en la coordinación horizontal, formando redes de actores en el territorio, todos éstos deberán de tener una apertura y flexibilidad para la realización de tareas específicas de acuerdo al rol en el que se encuentren. Actualmente, estas redes se encuentran fragmentadas y poco interconectadas entre sí.

Una de las vertientes de la gobernanza aplicada a los espacios urbanos es la gobernanza territorial, aparece así como un nuevo modo de articular y de regular la compleja arquitectura derivada del encajamiento de diferentes escalas de decisión, al mismo tiempo que como ámbito de reflexión y de acción para generar nuevas formas de desarrollo que conduzcan hacia la consecución de una cohesión territorial sostenible. La ESPON (Red de Observación de la Planificación Territorial Europea)



hace mención de la gobernanza territorial como el “*proceso de organización y coordinación de actores para desarrollar el capital territorial, con el objeto de mejorar la cohesión territorial en los diferentes niveles del espacio*” (Abad Luis, 2010).

La gobernanza territorial puede ser entendida desde dos vertientes, una de ellas como la aplicación de los principios y características, y otra como la puesta en marcha de ésta, mediante la creación y análisis de redes de planificación y gestión, que darán como resultado dinámicas territoriales innovadoras y compartidas, respaldadas por múltiples actores que comparten objetivos e interacciones en la arena pública (Farinós, 2008).

Norris citado en Pérez (2013), entiende por gobernanza metropolitana a la “... forma en que los gobiernos, grupos organizados y residentes en una zona metropolitana determinada pueden asociarse con el propósito de controlar o regular su comportamiento y el funcionamiento o provisión de servicios para el área en su conjunto”.

Por otra parte Lefevre citado en Pérez (2013), menciona que “... la gobernanza metropolitana destaca los valores de negociación, asociación, participación voluntaria y flexibilidad en la construcción de nuevas estructuras, nos muestra un punto interesante, se nos muestra a la gobernanza como el resultado de un proceso consultivo”

De las anteriores concepciones antes presentadas la más adecuada para la investigación es la mencionada por Lefevre al considerar a la gobernanza metropolitana como una técnica que tiene como objetivo la unión, la coordinación y la innovación administrativa, además que la considera un proceso consultivo no único, dentro del cual suceden etapas y se encuentra en constante reconstrucción y modificación de acuerdo a las realidades observadas.

Marks y Hoogel citado en Pérez durante el 2003 realizaron una clasificación de la gobernanza multinivel, la cual ha tenido un gran reconocimiento dentro de la administración pública, ya que elabora un análisis de las diferentes formas en que se ha manifestado la gobernanza en distintos países, las características de las tipologías de gobernanza se enuncian en el siguiente cuadro.



Cuadro 2: Tipos de gobernanza multinivel

TIPO I	TIPO II
Jurisdicciones con propósitos múltiples	Jurisdicciones con propósitos específicos
Límites territoriales sin traslapes	Límites territoriales con traslapes
Jurisdicciones organizadas en niveles	Sin límite en el número de niveles
Diseño amplio y perdurable	Diseño flexible

Fuente: Elaboración propia en base a Mark y Hooghe (2003).

Existe otra modalidad de gobernanza, que en términos urbanos está cobrando relevancia desde hace algunas décadas, ya que países como Brasil, han optado por esta forma de convergencia y coordinación metropolitana, denominado “sin gobierno metropolitano” que es un esquema de cooperación que tiene como principal característica la fragmentación político administrativa, promueve la participación social representativa y una rendición de cuentas más transparente. No son obligatorias, y no existe un nivel de gobierno que lo sustente, solo existen cooperaciones locales y algunos casos institucionales que administran y coordinan las acciones entre los integrantes (Pérez, 2013).

De acuerdo a la anterior clasificación y realizando un análisis de lo que ha trascendido por el país, desde los pocos intentos de gobernanza, la gobernanza tipo II, ha sido la que se ha presentado en diversos proyectos de desarrollo metropolitano, si bien, no han funcionado totalmente, el diseño y la ejecución de los mismos han operado bajo este sistema.

1.3.4. Conclusiones y reflexiones finales

Los aspectos presentados brindan un panorama histórico de cómo han evolucionado ciertos conceptos relacionados al proceso urbano metropolitano. La planeación tradicional no ha sido funcional en las últimas décadas, la planeación estratégica y del desarrollo, han sido posturas metodológicas, que si bien, dieron respuesta a muchas problemáticas a inicios de los 90, hoy en día ya no puede permanecer en el mismo esquema de funcionamiento; sobre todo en lo que concierne a la administración urbana, las instituciones y organismos que se encargan del diseño y funcionamiento urbano, no



se han consolidado de manera totalitaria, pues no se tiene una clara idea de las necesidades, de los retos y atribuciones que se poseen en materia metropolitana.

Actualmente las instituciones recientemente creadas para atender los retos del desarrollo urbano, son resultado de las presiones de agentes sociales, a favor de la descentralización entre los sectores de desarrollo social y de obras públicas; por el contrario, las instituciones debieran de surgir como respuesta a las necesidades detectadas y con una razón de ser suficientemente válida para otorgar presupuesto necesario para el cumplimiento de sus objetivos.

La planeación territorial, al considerarse como un instrumento de coordinación, negociación y convergencia, puede también ser útil dentro de la etapa de evaluación de políticas urbanas; Uno de los retos a los que se enfrenta la planeación prospectiva, es precisamente hacer de los planes de desarrollo en cualquiera que sea su carácter, instrumentos realmente operativos, donde la estructura permita la participación, la innovación y flexibilidad y que no solo sean escritos extensos puramente normativos.

El no establecer lineamientos precisos para delimitar y definir la metrópolis, constituye una barrera para la acción pública, dentro de la operación y diseño de políticas, pues no se conocen las realidades metropolitanas de manera exacta y delimitada, la nueva configuración socio espacial es cada vez con redes físicas y funcionales más amplias, dinámicas y variadas que dificultan la participación y cooperación intermunicipal, aunado a la falta de incentivos que fomenten la cooperación en proyectos de impacto regional.

Se desea que la evaluación sea transformada en términos de paradigma, y en América Latina se desarrolle una cultura de evaluación, donde todos los actores se encuentren igualmente interesados y comprometidos en ella, y podemos trasladar el concepto de política gubernamental al de política pública, que son éstas más incluyentes y exitosas dentro de las grandes ciudades. Por esto la gobernanza debe aplicar sus principios éticos y dejar de ser un discurso político, que por el contrario sea evaluada de la misma manera que se lleva a cabo en otros enfoques de la administración pública y de las ciencias sociales.



Si bien, el cumplimiento del estado de derecho es responsabilidad y atribución del estado mexicano, se debe subrayar que no es el único ente territorial, que tiene responsabilidad sobre el mismo, éste último deberá adoptar un carácter facilitador, administrador y negociador; sin embargo, es de suma importancia para éste que se adopten nuevos principios y retos para la administración pública moderna, donde se adopten instrumentos de regulación y monitoreo velando por el bienestar urbanístico en la misma proporción que por otros rubros como el desarrollo económico o social, y por supuesto metropolitano.

En resumen, para fines de esta investigación, evaluación de política urbana a través del enfoque de la gobernanza se entiende como la valoración, ponderación de los impactos de las acciones públicas en materia urbana, que afectan a la ciudadanía en todas las aristas del desarrollo; esta ponderación antes mencionada, se pondera bajo los principios de la corriente teórica de la gobernanza. Esto con el fin de analizar los efectos de la política urbana en el espacio y en la sociedad y las implicaciones en políticas complementarias.



Capítulo 2: Instrumentos de evaluación dentro del ciclo de las políticas públicas en España y Latinoamérica.

En el siguiente apartado se abordan las técnicas y metodologías que son aplicadas en la fase evaluativa de la política pública, en él se hallan diversos métodos cuantitativos, cualitativos y mixtos a través de las cuales se analizan el grado de avances o retroceso de las políticas, programas, proyectos implementados, en base al cálculo de diversos indicadores que lo avalan. Se toma como referencia en primer plano el caso español, debido a que desde hace varias décadas se ha consolidado como puntero en materia de gobernanza territorial y evaluación de políticas públicas, al utilizar técnicas basadas en resultados. En lo que refiere al ámbito latinoamericano, Chile y Colombia han sido países pioneros en operar de manera sistemática la fase evaluativa como parte de las políticas públicas.

En algunos casos se ha institucionalizado y delegado autoridad para el cumplimiento de las obligaciones y atribuciones de los organismos públicos. Por último, se describe de manera genérica el estado de la evaluación de la política pública y de manera específica, la política urbana mediante las técnicas que institucionalmente se operan para cubrir con la fase evaluativa.

2.1. Evaluación de políticas públicas en España

2.1.1 Contexto evaluativo dentro de un marco internacional

En el siguiente apartado se expone un panorama actual de la evaluación de políticas públicas España y Latinoamérica (Chile y Colombia) donde en los últimos años las autoridades competentes han fomentado una cultura de participación, cooperación y evaluación en los diversos programas y proyectos que impactan en el territorio, han sido sitios punteros en la elaboración de instrumentos que fomentan la cultura en la sociedad y en los organismos administrativos, por lo cual han resultado espacios que elevan gradualmente la gobernabilidad y habitabilidad en las zonas metropolitanas.



Se presenta a la evaluación como un ente dinámico en cada una de las etapas de las políticas públicas, así como los instrumentos de medición y diversos indicadores que resumen la eficiencia y eficacia gubernamental en la operación de las políticas públicas.

En un panorama mundial, la palabra evaluación ha sido un paradigma de conceptualización y sobre todo de implementación en distintos países, la diversificación de culturas, el contraste globalizante que se ha plasmado en el espacio y que ha avanzado sin precedentes en los últimos años, y las variadas formas de gobierno de los diferentes espacios han sido factores para que la evaluación tenga éxito, o bien solo sea un requisito institucional sin sentido para cambios en su estructura administrativa.

La evaluación en los diferentes países presenta un campo muy complejo de innumerables prácticas poco homogéneas, con diferencias entre los sectores gubernamentales que aplican y que interactúan con la evaluación desde diferentes enfoques. De cualquier manera los estados reconocen la necesidad de evaluar continuamente el funcionamiento de las políticas para elevar en forma estandarizada la productividad y el funcionamiento de los procesos del sector público.

En el continente europeo, hoy día en casi todos los países se desarrollan técnicas de evaluación de políticas, aunque éste se presente de manera muy desigual, puesto que miden únicamente dos criterios en la mayoría de los casos: el grado de institucionalización y la importancia de la estructura institucional especializada (profesionalización). Los países promotores son generalmente de habla inglesa (Canadá, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda), con excepción de los Países Bajos y Suiza. Alemania y Francia se hallan en una situación intermedia mientras que Italia y España han sido los nuevos precursores de la evaluación en las últimas décadas. Por otro lado, la evaluación en los países anglosajones está en coordinación al caso de EEUU y del Reino Unido debido a los techos presupuestarios que éstos dependen. El desarrollo de las políticas regionales de la Unión Europea creó los fondos estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional (*FEDER*); Fondo Social Europeo (FSE)) que obliga a los estados a realizar actividades periódicas de evaluación, que justifiquen los programas, para conocer la pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad de las intervenciones públicas (Merino, 2010).



2.1.2 Origen de la evaluación en España

España no ha sido ajena al entorno evaluativo, principalmente de lo que acontece en la Unión Europea, que se desarrolla a partir de dos ejes estructurales: la exigencia ciudadana y la necesidad de política y gestión. La primera de ellas está relacionada con la nueva forma de gobernar en la que se ha de tener en cuenta elementos de transparencia, participación, redición de cuentas, eficiencia y eficacia. El segundo eje es el más exigente pues reclama soluciones a las necesidades identificadas de forma efectiva y con calidad. Aunque existen en España experiencias apreciables de evaluación sectorial y puntual, el gobierno decidió impulsar una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL), que ha tratado de diseñar un marco institucional de evaluación moderna, al servicio de decisores públicos, gestores públicos, y a la ciudadanía (Merino, 2010).

El Instituto de Desarrollo Regional (IDR) de la Universidad de Sevilla ha elaborado metodologías para la evaluación de políticas públicas, éste sin duda, fue uno de los primeros intentos de evaluación en conjunto con la técnicas que actualmente se han desarrollado para políticas e impactos específicos, desarrollando análisis de eficacia y eficiencia, tomando en cuenta el contexto social, y sobre todo los actores participantes (Osuna, s/f).

2.1.3 Evaluación de seguimiento

El principal objetivo del sistema de seguimiento radica en la verificación periódica de lo que se está realizando, desde una perspectiva física y financiera, pues permite obtener información para evaluar su impacto, describe la actividad y su evolución, e identifica puntos críticos para detectar fallas. Los niveles y ámbitos de seguimiento son un elemento crucial de esta evaluación pues la participación de la población objetivo condiciona el logro de los objetivos, hace que se maximice el número de población beneficiaria, que se identifique el grado de cobertura y su adecuación conforme a los esperado en las etapas anteriores (Osuna, s/f).



A diferencia de las evaluaciones externas, en ésta en específico el evaluador que puede ser cualquier agente inmerso o no en la política pública, podrá dictaminar el funcionamiento de ella. Donde uno de los instrumentos de evaluación podrán ser los Comités de Seguimiento, ya que en muchas políticas y programas de la administración española asumen esta función de coordinación y seguimiento general. El seguimiento se puede realizar mediante la formulación de indicadores, descriptores e informes periódicos, los más usados debido a su practicidad son los indicadores, pues con ellos se pretende conocer la función descriptiva y función normativa. Una tipología propuesta por la Comisión Europea para el seguimiento y evaluación es la de clasificar a los indicadores de acuerdo al objeto de medición, recursos, impactos, de gestión y de contexto, aunque vale la pena mencionar que cualquiera que se eligiese deberán establecerse ex ante para garantizar el cumplimiento de lo formulado (Osuna, S/F).

Los indicadores de base, reflejan el desarrollo real del programa en cuanto a resultados e impactos pues se toman como guías los objetivos de la política, mientras que los indicadores complementarios que determinan lo planificado sobre lo que realmente ocurre, es por ello que son llamados también indicadores comparadores. Otros instrumentos son también de carácter cualitativo como la observación directa, las encuestas y entrevistas, las fichas de seguimiento, entre otros.

2.1.4 Técnicas de evaluación de impacto

Sin duda, esta última fase es considerada una de las más problemáticas y complicadas de su formulación, debido a que se evalúa dentro del territorio y en la sociedad, para conocer los cambios (avances o retrocesos) que ha tenido desde la aplicación de la política. La evaluación de estos efectos conlleva al análisis de una serie de aspectos inmateriales, todo ello ha provocado que se torne hacia aspectos cualitativos.

A razón de esto la Comisión de la Unión Europea ha combinado un instrumento denominado “top-down” que posibilita evaluar el impacto total, y la intervención con otra técnica llamada “de abajo hacia arriba” para analizarlas y determinar el impacto de cada medida específica a través de información obtenida de los participantes y beneficiarios del programa. Otra de las técnicas es el análisis “shift-share” que es una herramienta



descriptiva que resumen la información en índices de carácter sectorial y regional. Una serie de tipo real que refleja el desarrollo de la política desde aplicada ésta, y otro escenario simulado bajo el supuesto de no intervención (Osuna, S/F).

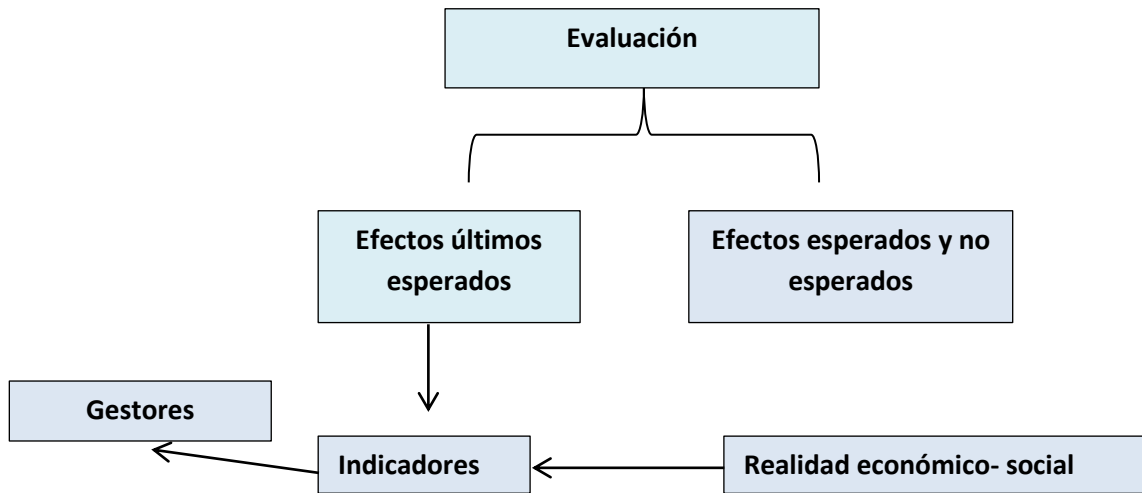
El modelo “input-output”, es una de las técnicas más utilizadas para estimar los impactos sobre políticas regionales o nacionales sobre aspectos generalmente de índole económica (producción, renta, empleo), pues estudia la relación entre las unidades económicas en una tabla de doble entrada donde las columnas indican la estructura de cada rama o elementos que lo componen, y las filas como se ha distribuido la producción en cada rama (Osuna, S/F).

La entrevista, la encuesta y la observación directa son algunos instrumentos que proporcionan información más rica y flexible que la mayoría de las anteriores; sin embargo, carecen muchas veces de medición, si son cualitativas, generan mayor cantidad de gasto y es factible cuando el observador o participante cuenta con una visión integral y objetiva de la situación. Posibilita al mismo tiempo una eficaz recogida de datos, permite obtener percepciones personales.

En las políticas territoriales el uso de la técnica Delphi y sus vertientes, han sido de gran utilidad para la representación de fenómenos urbanos sociales, el Impact Mapping (IM) fue presentada por la Conferencia Europea en 1997, pues sirve para determinar impactos implicados de un programa en un proceso de planificación (Osuna, S/F).



Figura 2: Papel del Impact Mapping en la Evaluación



Fuente: Elaboración propia con base en Bigné Alcañiz J.E y Aldds Manzano J. en ponencia presentada en la II Conferencia Europea sobre Métodos de Evaluación de Acciones de Naturaleza Estructural, Berlín, 1997.

Cuenta con tres fases dentro de su aplicación, donde de manera genérica se practica la participación entre cada uno de los sectores intervinientes (participantes civiles, responsables y gestores) donde éstos describen los impactos de las acciones gubernamentales y se ponderan de acuerdo a la importancia para tratar los datos posteriormente en un programa estadístico (SPSS). Esto forma mapas de conglomerados, que son las relaciones de los impactos con las posibles causas que lo generan (Osuna, S/F).

Los puntos fuertes de esta técnica residen en incorporar el punto de vista de varios sectores en la evaluación, se proponen indicadores, se detectan nuevamente fallas desde el inicio de sistema de elaboración de políticas, se combinan técnicas estadísticas lo que le otorga un papel cuantitativo experimental.

2.2. Evaluación de políticas públicas en Latinoamérica

En los países de América Latina la evaluación de políticas no ha sido una práctica aplicada por el gobierno, más bien ha sido presión ejecutada de algunos organismos



mundiales, uno de los más representativos el Banco Mundial. Los éxitos y fracasos dentro del campo de la evaluación están ligados a los procesos de modernización de la administración pública, prevaleciendo problemas de legitimidad, burocracia y corrupción, pues socialmente atraviesan por dificultades socioeconómicas que han atraído la atención y que han dejado a la etapa evaluativa rezagada; sin embargo, desde el 2006 algunos países latinos han puesto especial énfasis en este rubro, pues han comprendido su importancia y utilidad dentro del ciclo de políticas públicas (Solarte, 2004).

La primera etapa responde al modelo de estado benefactor asociado con una concepción asistencial en la cual, la sociedad era considerada como objeto pasivo de intervención, caracterizada por la equidad y justicia. En un segundo momento se encuentra el auge de los modelos institucional, organizacional y de gestión donde se identifican procesos de sostenibilidad y se intenta minimizar los mecanismos de asistencialismo, la participación surge como objeto en la práctica de los derechos ciudadanos, surgen la cooperación interinstitucional y la resolución de conflictos. Actualmente, la etapa se halla en una fase globalizante, se han destacado las libertades individuales mediante el enfoque racional y económico, donde este último se guía bajo las políticas de mercado principalmente (Solarte, 2004).

Cuadro 3: Sistemas de evaluación de políticas en América Latina

Sistema de Evaluación	País
Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados	CHILE
Sistemas de seguimiento de la programación gubernamental (SSPG)	
Sistema Nacional de evaluación de resultados de la gestión pública (SINERGIA)	COLOMBIA
Sistema nacional de evaluación (SINE)	COSTA RICA
Sistema de evaluación de la gestión pública (SEV)	URUGUAY
Sistema de monitoreo y evaluación del	BRASIL



plan plurianual	
Sistema de evaluación de metas presidenciales (SMP)	
Sistema de evaluación de metas presidenciales (SIMEP)	MÉXICO
Sistema de seguimiento y evaluación de la gestión por resultados (SISER)	BOLIVIA
Evaluación sin articular en un sistema	ARGENTINA

Fuente: Merino Cuesta Marisa (2010), Fundamento de evaluación de Políticas Públicas, Ministerio de Política Territorial y Administración pública, Agencia estatal de Evaluación de Políticas Públicas, Primera edición, Madrid, España.

En las últimas décadas ONU-HABITAT de acuerdo en lo propuesto en los objetivos del milenio ha implementado los observatorios urbanos mundiales, los cuales mediante foro de discusión monitorean las políticas urbanas para compartir información y experiencias nacionales, creando el índice de gobernabilidad urbana que es considerado una herramienta para estimar el progreso de las instituciones que administran la ciudad.

2.2.1 Evaluación de seguimiento de políticas públicas en Chile

El origen de la evaluación en Chile no es tan antiguo, pues data desde el 1990, cuando iniciativas sociales presionaron al estado exigiendo resultados principalmente de políticas sociales, a través de los años Chile ha sido uno de los sitios que al menos en Latinoamérica, ha despuntado en materia evaluativa debido a que los sistemas de gestión y ejecución son cada vez más acertados y abiertos hacia un gobierno transparente y eficiente, al igual que Colombia, el cual se caracteriza por la aplicación de técnicas de medición en cada una de las etapas dentro del ciclo de las políticas públicas (Ferreiro, 2009).

El sistema de evaluación y gestión chileno consta de seis instrumentos, entre los que destacan los indicadores de desempeño, acciones y uso de recursos, objetivos y productos estratégicos, entre otros. Desde el año 2000 se incorporó la línea de Evaluación de impacto a los objetivos nacionales, mientras que en el 2002 se anexa la Evaluación Comprensiva del gasto y las metas de eficiencia institucional. Lo más reciente se ubica en la aplicación de la evaluación de programas nuevos, realizando evaluación sectorial en cada una de las etapas administrativas (Ferreiro, 2010).



La administración chilena ha clasificado las políticas públicas al denominarlas regionales, cual sea su carácter de aplicación, pues éstas deben de establecer un grado aceptable de congruencia con la Estrategia Nacional de Desarrollo (ENRD), y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), ambos escritos son proyectos prospectivos donde se plasman los intereses públicos y privados y los mecanismos para alcanzar objetivos de desarrollo particulares (Ferreiro, 2010).

En lo que concierne al seguimiento de políticas, lo más rescatable a nivel nacional es el diseño y aplicación de un plan de monitoreo, el monitoreo permite instalar un procedimiento de seguimiento y supervisión que contribuya a estimar el grado de avance y retroceso de la política. Para el diseño del plan de monitoreo, el primer paso es la distinción de actores internos y externos que coadyuvan en cualquiera de las etapas el plan, de manera que toda la sociedad tenga a cargo una atribución y responsabilidad dentro del proyecto. Seguido de establecer los indicadores, instrumentos y fuentes de financiamiento de dicho plan, la etapa más importante de este monitoreo es que tenga como principal característica el ser inclusivo socialmente, y que exista capacidad e intención de todos los sectores a realizar un cambio radical en la evaluación. Otro instrumento complementario utilizado es la elaboración de informes predictivos para dar cuenta de las relaciones causa-efecto que se pretenden durante la aplicación del plan (Ferreiro, 2010).

2.2.2 Técnicas de evaluación de productos, resultados e impacto en Colombia

A mediados de los 60, las políticas de desarrollo regional en Colombia siguieron un camino muy similar al resto de las aplicadas en Latinoamérica siguiendo la corrección de los desequilibrios regionales. El punto más interesante reside que se apuesta a la gobernanza territorial, basado en redes de actores e instituciones bajo premisas de descentralización, debido a ello todos los ejes de desarrollo se elaboran bajo la gobernabilidad y la convivencia duradera (Pineda, 2011).

La evaluación de productos analiza los bienes o servicios que resultan de una intervención, su objetivo básico es la comparación entre indicadores, es por ello que



algunas de las técnicas que se utilizan están relacionadas al análisis costo-beneficio. Los criterios DOPA (Directo, Objetivo, Práctico y Adecuado) es una de tantas metodologías para la construcción de indicadores que resulta eficiente (Pineda, 2011).

Cuadro 4: Criterios DOPA en la construcción de indicadores

D	Directos	Miden acerca del cambio
O	Objetivos	Tienen una clara medida operacional
P	Prácticos	Razonables en término de costo
A	Adecuados	Es óptimo de acuerdo al problema que se desea atacar

Fuente: Elaboración propia con base en Santa María (2012), Guía para la Evaluación de Políticas Públicas.

Por otra parte, la evaluación de resultados es aquella que se encarga de estudiar los cambios en los beneficiarios como consecuencia de un proceso de planeación participativa, donde se utilizan como antecedente una gama de indicadores creados en las anteriores etapas de la política, que se resumen en los resultados. La técnica SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time Bound) plantea una sencilla representación de los indicadores que a continuación se presenta (Pineda, 2011).

Cuadro 5: Matriz SMART para la construcción de indicadores de resultado

S	Specific (Específico)	Cómo, Dónde y Cuándo va a cambiar la situación para los beneficiados.
M	Measurable (Medible)	Establecer metas y beneficios cuantificables.
A	Achievable (Alcanzable)	Debe ser realizable
R	Relevant (Relevante)	Pertinente y crucial
T	Time Bound (Tiempo determinado)	Acotado a un periodo de tiempo

Fuente: Elaboración Propia con base en MENON, S. KARL, J. & WIGNARAJA, K. (2009).

Sin duda, una etapa importante dentro de la evaluación de resultados es la metodología de medición de los indicadores, y a pesar de que existen demasiadas, las más



utilizadas están en referencia al Antes-Después (Before-After study) donde es posible hacer uso de la comparación entre periodos distintos en tiempo y en condiciones sociales y territoriales, lo que permite visualizar los cambios antes y después de la intervención. La evaluación de impacto es considerada *expost* de manera que el punto focal de ésta es la observación a la sociedad con la aplicación de la política y sin ella. Algunos métodos de análisis son las encuestas directas, los registros administrativos, las estadísticas de las instituciones locales, las entrevistas en profundidad y las evaluaciones participativas rápidas (Pineda, 2011).

2.3. Evaluación de políticas públicas en México

2.3.1 Contexto de evaluación de políticas en el estado mexicano moderno

La evaluación de políticas públicas ha sido un sector de atención dentro de la Administración Pública, debido a su complejidad e importancia en el ciclo de las políticas, ya que una de las funciones de esta etapa es la correctiva en materia de contenido y de resultados.

En México hablar de evaluación de Políticas Públicas, es generalmente referirse a los procesos de auditoría y de monitoreo institucional que han aparecido a partir de 1990, a raíz de esto se puede detectar un avance en cuanto evaluación institucional, partiendo de la premisa que la evaluación dentro de la nación se ha clasificado en subsectores institucionales, de gestión y resultados de manera general. Sin embargo, cabe destacar que en la sección institucional ha evolucionado positivamente de acuerdo a los programas en impulso a la simplificación administrativa, calidad gubernamental, innovación y gestión por resultados.

Sin embargo, cuando el análisis se realiza acerca de la evaluación por resultados, las metodologías aún son incipientes, a pesar de que es realizada por el poder legislativo en muchos casos, los órganos internos institucionales, y la Auditoría Superior de la Federación, aún este sector no ha dado ese impacto esperado en la Administración



Pública, que pueda realmente mejorar el nivel de bienestar de la sociedad (Yanes, 2013).

Aunado a ello, la evaluación ha sido una cultura escasamente aceptada por los agentes sociales, en todos los niveles, desde el gubernamental, privado y sobre todo el social. En el ámbito gubernamental la evaluación se encuentra actualmente normada y atribuida en todos los niveles de gobierno; sin embargo, la falta de seguimiento y análisis de la misma ha causado que los responsables de generar la información y de difundir los resultados no se encuentren responsabilizados con las tareas que se les encomiendan, y sea opcional esta práctica dentro de las instituciones.

Por su parte, la política fiscal y la evaluación son dos sectores que se encuentran actuando bajo principios contrarios, en el primer caso se busca la reducción y aprovechamiento de los recursos públicos, mientras que el segundo caso además se busca generar calidad y buenos resultados de los presupuestos asignados a los ejes de acción gubernamental; por tanto, la evaluación ha pasado de ser un ejercicio reflexivo y de cambio sistemático dentro del actuar administrativo para convertirse en una preocupación acerca de los resultados y aprovechamiento de los presupuestos (Maldonado, 2014).

A pesar de que actualmente se genera suficiente información acerca de la evaluación por resultados e impacto territorial, ésta solo ha tenido un objetivo y alcance informativo para las instituciones y correctivo de manera parcial en muchos casos, sobre todo en la política social, donde año con año se destina gran suma de presupuesto hacia áreas de este carácter, donde las evaluaciones se realizan de manera puntual por el CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Maldonado, 2014).

La creación del Centro CLEAR (Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina), es una institución que nace de una iniciativa global, que fomenta la capacitación y la evaluación por resultados de Políticas Públicas, cuya institución menciona que dentro de la evaluación de políticas públicas no importando su enfoque, el mapeo de los resultados intermedios y finales, es una herramienta muy útil dentro de la evaluación de impacto que cuantifica y visualiza el grado de avance o retroceso de la aplicación de las políticas (Maldonado, 2014).



2.3.2 Técnicas de evaluación de la política Urbana

La evaluación de la política urbana en el estado moderno se encuentra referida en los planes sectoriales de desarrollo urbano, regionales y en algunos casos los ejes rectores de desarrollo estatal. Desde un ámbito institucional la evaluación se encuentra facultada en los Institutos de Planeación de cada entidad federativa, Comités de Planeación, Direcciones de Planeación y Desarrollo Urbano, entre los más representativos.

En el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 la evaluación de política urbana se aplica mediante indicadores específicos, características, líneas base y estimaciones máximas y mínimas esperadas.

Cuadro 6: Matriz de evaluación de política urbana en México, 2014.

Elemento	Indicador
Indicador 1	Crecimiento de la superficie de los perímetros de contención urbana a nivel nacional.
Objetivo sectorial o transversal	Objetivo Sectorial 3. Consolidación de las ciudades, productividad, incluyentes y sustentables que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida.
Descripción General	Mide el crecimiento de los perímetros de contención urbana, este indicador permite monitorear la evolución de la mancha urbana y refleja un control de crecimiento urbano.
Estrategia	Identificar los límites de las zonas urbanizables para propiciar un crecimiento ordenado de las ciudades.
Unidad de Medida	Hectárea
Observaciones	Sumatoria de los perímetros de contención urbana del segundo periodo o periodo final menos la sumatoria de los primeros años o año base.
Fuente	CONAVI y el Registro Único de Vivienda (RUV).
Referencias Adicionales	La unidad responsable encargada de reportar el avance del indicador es la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo, Vivienda de la SSDUV.
Superficie actual de los perímetros de contención urbana 2,	Crecimiento promedio 2013-2018: 17, 854.02 Ha.



567,811.80 ha.

Fuente: Elaboración con base en Anexos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018.

Mediante la tabla anterior es posible observar que la evaluación se centra en los resultados obtenidos, se establece un año meta de cumplimiento y un escenario cuantitativo estimatorio de lo máximo permisible a alcanzar; esta metodología es un proceso que es representativo dentro de la política urbana, ya que además de ser flexible y eficaz para su cumplimiento se identifica el indicador de forma puntual y es posible mediante ello otorgar funciones a las instituciones encargadas de generar la información, la cual se genera producto de la evaluación de los planes y suele ser siempre básica, general y en muchas ocasiones limitada puesto que es proporcionada por varias instituciones, administraciones y agentes, debido a ello se ocupan de manera particular en favorecer a la unidad administrativa que pertenecen. A todo esto se suma la carencia de evaluabilidad debido a que ésta no se prevé durante la formulación del plan, y no contar con indicadores de seguimiento y evaluación cuantificados (Martín, 2008).

Otra técnica para evaluar las políticas urbanas, que generalmente se utiliza cuando tienen un impacto social-territorial, es la aplicación de encuestas, entrevistas, visitas de campo, observación directa, cuyos datos se relacionan con un conjunto de indicadores previamente seleccionados en la fase de diagnóstico interno del territorio (Martín, 2008).

2.3.3 Conclusiones y reflexiones finales

A pesar de la heterogeneidad entre la conceptualización, aplicación y función de la evaluación, el capítulo muestra un panorama general del origen, preocupación y seguimiento del mismo, teniendo como eje central las técnicas y/o instrumentos de apoyo que logran la eficiencia y eficacia de la evaluación como etapa administrativa.

De los Países Europeos destacan los esquemas importantes que se han puesto en marcha en materia evaluativa, al considerar a esta etapa dentro de todo el ciclo de las políticas destinando fondos y presupuestos específicos para la evaluación, además de



institucionalizarla y normarla mediante instrumentos que se encuentran elaborados por grupos de expertos y la ciudadanía interesada en los problemas públicos, por medio de estas asociaciones se logran comités de seguimiento, donde existe una mayor interrelación entre agentes socio territoriales de manera más efectiva.

En el caso latinoamericano la evaluación en los últimos años se ha visto limitada, hacia un avance puramente institucional, puesto que en la mayoría de los países existen instancias que regulan estas actividades; sin embargo, aún en materia urbana las evaluaciones se encuentran con bastantes debilidades durante las etapas de generación de información y de difusión de resultados, el cual es un proceso con ventajas hacia el modelo de gobernanza que se propone.

A partir de las experiencias que se presentaron es posible advertir que los intentos y las técnicas por la evaluación de impacto cada vez son más cercanas hacia un ordenamiento territorial favorable, hacia la congruencia entre normas y ámbitos de gobierno y planes que integran a la sociedad mediante actividades flexibles.

De manera genérica, se podría mencionar que son los indicadores el instrumento más utilizado en la evaluación de políticas públicas, el reto de éstos se centra en que mediante su contenido cuantitativo, cualitativo o mixto, se puedan estimar los cambios, avances positivos o negativos en el territorio. Para elaborar de manera posterior análisis comparativos del impacto de las políticas de manera sectorial.

En México, los avances en la evaluación institucional han sido pertinentes de acuerdo a lo investigado; no obstante falta retomar muchas acciones en materia evaluativa, iniciando por la difusión de la cultura de evaluación en las sociedades y el involucramiento de los actores en la arena pública, para que de esta manera exista una verdadera evaluación de impacto, y la información generada sea el paso determinante dentro de los cambios en el diseño e implementación en especial, de políticas urbanas que contribuyan a su perfeccionamiento y retroalimentación.

A continuación en el cuadro No. 07 resume las variables más importantes a analizar para establecer criterios que puedan visualizar en mejor medida el cumplimiento del



objetivo general del apartado, que consiste en mostrar algunos casos que sirvan como ejemplo en realidades similares a la que se estudia.

Cuadro 7: Variables de análisis en situaciones de evaluación de política urbana

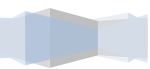
Caso de Estudio	Inclusión social	Indicadores de Desempeño	Evaluación de Impacto	Seguimiento de la Evaluación
España	✓	✓	✓	✓
Colombia	✓	✓		✓
Chile		✓		✓
México		✓		

Fuente: Elaboración propia, 2015.

De acuerdo a lo anterior, se puede concluir que en todos los espacios estudiados existen indicadores de desempeño y gestión por resultados, lo que muestra que la administración pública correspondiente ha avanzado en la generación de datos cuantitativos, mixtos, evidencias que mejoren eficiencia gubernamental durante la implementación de planes y programas, que pueden guiar a los tomadores de decisiones para hacer modificaciones en el diseño y operación del mismo; sin embargo, cuando se contrastan con variables como la inclusión social (principios básicos de gobernanza) es posible detectar que ha sido parcial o nula esta intervención, siendo políticamente sectorializada.

Mismo caso ocurre en la evaluación de impacto, y en el seguimiento a las evaluaciones, pues el contar con indicadores muy elaborados, bancos de información estadística y numérica no asegura el cumplimiento exitoso de un plan de desarrollo urbano, ni programas con impacto social, o ambiental. Las herramientas deben ser transformadas y dejar de ser cuestiones solo teóricas, y deben y tienen el reto de evolucionar a técnicas de aplicación espacial, tales como modelos geoespaciales, técnicas de gestión de desarrollo de proyectos, entre otros que se adapten al territorio y a las necesidades de la población que las habita.





Cuadro 8: Resumen de funciones dentro del proceso evaluativo en casos de estudio

Caso	¿Que evalúa?	¿Cómo lo evalúa?	¿Quién lo evalúa?	¿Qué indicadores utiliza?	¿Qué Técnicas de impacto que utiliza?	Fortalezas	Debilidades
España	Políticas Públicas con impacto social, territorial o económico.	Guía Metodológica de Evaluación de Políticas Públicas.	Agencia de Evaluación Comités de Seguimiento Participación de Sectores.	Indicadores de recursos, impacto, gestión, contexto, base.	Fichas de seguimiento, Top-Down, Input-Output, Delphi, Impact Mapping.	Evalúa desde un ámbito prospectivo y utiliza variables cuantificables. Hace uso de la participación ciudadana.	Se encuentra avanzando en cuestiones de difusión total de las evaluaciones.
Colombia	Políticas de Desarrollo Regional.	Plan de Monitoreo.	Agentes de Gobierno y Sector Civil.	Desempeño, Acciones, Uso de Recursos, Productos Estratégicos.	Informes predictorios, y metas de plan.	Utiliza políticas de desarrollo territorial, a través de un Plan de monitoreo.	No existe toda la información requerida en los planes de monitoreo, se inclinan hacia la evaluación del desempeño administrativo.
Chile	Políticas de Desarrollo Regional.	Guía Metodológica de Evaluación de Políticas Públicas.	Sector gubernamental y sectores interesados.	Base Impacto Gestión.	Criterios DOPA Técnica SMART Encuestas, Registros y Encuestas participativas.	Utilizan técnicas para evaluar cada una de las fases de la política	Falta de difusión en las evaluaciones y no existe la evaluación de impacto en la toma de decisiones.
México	Políticas	Procesos de	Instituciones	Desempeño,	Estudios	Se ha avanzado	No hay difusión

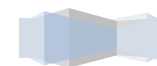


	Públicas de Desarrollo.	Gestión y Esquemas de Evaluación a la planeación del desarrollo.	Públicas y sector civil.	Gestión, y Base.	Costo-Beneficio Fichas de Seguimiento Encuestas y Entrevistas.	en evaluación de desempeño gubernamental, existen algunos buenos casos con instrumentos de control.	de las evaluaciones, ni cambio en la toma de decisiones por las evaluaciones.
--	-------------------------	--	--------------------------	------------------	--	---	---

Fuente: Elaboración propia, 2015.

A partir del cuadro anterior es posible establecer que los casos discutidos, reflejan buenas prácticas de evaluación en América Latina, cada uno tiene algo que podrá abonar de manera positiva a la investigación, el escenario ideal se encuentra en España, que además de darle fomento a cuestiones administrativas, se ha dado a la tarea de crear grupos sociales interesados en la evaluación, lo que incluye algunos de los principios de la gobernanza. Por otra parte, en los casos latinoamericanos observamos que ha iniciado un amplio proceso de la importancia de la evaluación en las etapas de la política pública, y que al igual que México cuentan ya con instrumentos de recaudación de información, regulación y control de programas y proyectos, pero esto no ha permeado a todos los sectores del desarrollo, siendo las políticas urbanas las que se encuentran más rezagadas, principalmente el control de la expansión de las grandes ciudades, la segregación, las urbanizaciones cerradas, deterioro y rezago habitacional en la vivienda, la extinción de las áreas con valor ambiental, el agotamiento de los recursos naturales, problemáticas que los centros urbanos presentan hoy y que han sido irreversibles para fines del ordenamiento territorial y ambiental.

Es importante además de lo antes presentado, remontarnos a los orígenes de la evaluación, en cuestiones normativas, de planeación y en las instituciones, para identificar cuáles son los objetivos actuales de la política urbana y la evaluación de la misma, y que están haciendo las instituciones para instrumentarla y enriquecerla.



Capítulo 3: Marco Jurídico Normativo Institucional en materia de evaluación de Política Urbana desde el enfoque de la gobernanza

3.1 Marco jurídico normativo

En este apartado se abordan los aspectos jurídicos más importantes en materia de coordinación, evaluación de políticas públicas y visión metropolitana, lo anterior aportará un sustento legal a lo establecido en apartados anteriores y un conocimiento integral del contexto evaluativo en el país. Se considera importante mencionar este tipo de aspectos con la finalidad de realizar análisis comparativos entre los proyectos implementados y lo determinado en los instrumentos legales; conocer los vacíos institucionales y normativos donde se especifica la importancia de la política urbana en la Administración Pública.

Cabe destacar que no son los únicos instrumentos donde se faculta o se mencionan capacidades evaluativas; sin embargo, debido a las variables de estudio se seleccionaron los más importantes que especifican con más énfasis su obligatoriedad. El apartado se integra por tres secciones, en forma de tabla que sintetiza la información, en la primera se hace énfasis en los aspectos jurídicos y normativos de la evaluación, que dan pauta a las instituciones para accionar en materia de evaluación; en un segundo momento se destacan los aspectos de planeación del desarrollo, con los objetivos, estrategias y líneas de acción que se han estipulado para hacer valer las políticas urbanas y donde se rige el crecimiento y desarrollo de las ciudades, y por último en el análisis institucional se muestran las facultades de las instituciones que tienen a su cargo la evaluación, así como las metodologías e instrumentos que han utilizado para llevarla a cabo.

3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917



Tabla 1: Análisis de la obligatoriedad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Instrumento	Artículo	Análisis
<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917</p>	<p>Artículo 26.” ...Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.”</p>	<p>Menciona que las autoridades correspondientes serán las responsables de conjuntar las aspiraciones sociales y necesidades para que sean tomadas en cuenta desde el diseño de los planes y programas de desarrollo.</p>
	<p>Artículo 115. “..Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.</p>	<p>Establece el carácter autónomo del municipio al mismo tiempo que otorga al ámbito local las atribuciones para regular los centros urbanos que tiendan a conurbarse, con la finalidad de que ésta se forme de manera ordenada e integral en el territorio.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015.



3.1.2 Ley Nacional de Planeación, 1983

Tabla 2: Análisis de la obligatoriedad en la Ley Nacional de Planeación

Instrumento	Artículo	Análisis
Ley Nacional de Planeación 1983	Artículo 33.- II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación.	Se faculta a la coordinación intermunicipal e interestatal para promover la participación ciudadana.
	Artículo 31.- El Plan y los programas sectoriales serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y, en su caso, las adecuaciones consecuentes al Plan y los programas, previa su aprobación por parte del titular del Ejecutivo, se publicarán igualmente en el Diario Oficial de la Federación.	Obligatoriedad de efectuar una revisión periódica de los planes y programas sectoriales, con el objetivo de realizar adecuaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Ley Nacional de Planeación, 2015.

3.1.3 Ley General de Asentamientos Humanos, 1976

Tabla 3: Análisis de la obligatoriedad en la Ley General de Asentamientos Humanos

Instrumento	Artículo	Análisis
Ley General de Asentamientos Humanos 1976	Artículo 12.- V. Celebrar convenios cuando sea necesario, con los gobiernos de los municipios, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de la Federación, para coordinar y operar los respectivos planes de desarrollo urbano y sus correspondientes programas. XII. Promover la participación ciudadana en la Elaboración propia con base en ejecución, evaluación y modificación de los planes de desarrollo urbano del Estado.	Convenios y asociaciones como instrumento para el cumplimiento de objetivos, y estrategias municipales.
	Artículo 34.- Los planes y programas a que se refiere esta Ley, estarán sometidos a un proceso permanente de evaluación, para controlar su ejecución. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Establece a la etapa de la evaluación de políticas como un proceso

	deberá integrar un sistema de evaluación relativo a los asentamientos humanos en el Estado que permita establecer la situación de su problemática y perspectivas, así como determinar la eficacia de las políticas y acciones realizadas para la consecución de los objetivos establecidos en los planes de desarrollo urbano.	permanente, en especial el destinado al estudio de los asentamientos humanos para mejorar las acciones en los planes de desarrollo.
--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, 2015.

3.1.4 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006

Tabla 4: Análisis de la obligatoriedad en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Instrumento	Artículo	Análisis
<p>Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2006</p>	<p>Artículo 110.- La Secretaría realizará trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades</p> <p>III. Las evaluaciones podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo.</p> <p>I. Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables;</p>	<p>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará la evaluación presupuestal de las acciones de los municipios, mediante personas con experiencia y que posean imparcialidad.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2015.



3.1.5 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976

Tabla 5: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Instrumento	Artículo	Análisis
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1976	Artículo 41.- A la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XV. Planear, diseñar, promover, apoyar y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;	Hace un escaso énfasis en cuestiones de evaluación de política urbana, limitándose al financiamiento de desarrollo urbano, y no durante todo el proceso de planeación.

Fuente: Elaboración propia con base en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2015.

3.1.6 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1917

Tabla 6: Análisis de la obligatoriedad en la Constitución Política del Estado Soberano de México

Instrumento	Artículo	Análisis
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México 1917	Artículo 126. “..Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan..”	Los municipios tienen la libertad de asociarse para mejorar la prestación de los servicios públicos y cumplir las funciones que les corresponden.
	Artículo 139.- “..El desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática.. En materia metropolitana, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de los municipios deberán en forma coordinada.. d)Regular la ejecución conjunta y coordinada de los planes, programas y acciones que de ellos deriven a través de las comisiones metropolitanas. e) Suscribir convenios con la Federación, los Estados y municipios limítrofes y el Distrito Federal, en su caso, para la ejecución de obras, operación y prestación de servicios públicos o la	Existe interés dentro del sector metropolitano, ya que se establece dentro del Sistema Estatal de Planeación Democrática, y dictamina la obligatoriedad de los municipios para ejecutar los planes, programas y obras de impacto metropolitano.

	realización de acciones en las materias que fueren determinadas por las comisiones metropolitanas y relacionados con los diversos ramos administrativos.	
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2015.

3.1.7 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, 1981

Tabla 7: Análisis de la obligatoriedad en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México

Instrumento	Artículo	Análisis
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México 1981	<p>Artículo 31.- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano es la dependencia encargada del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de regular el desarrollo urbano de los centros de población y la vivienda, así como promover, coordinar y evaluar, en el ámbito del territorio estatal, las acciones y programas orientados al desarrollo armónico y sustentable de las zonas metropolitanas.</p> <p>XXIII. Coordinar y promover con los representantes de la entidad en las comisiones metropolitanas, que los programas y acciones de éstas se vinculen con los objetivos y estrategias del Plan de Desarrollo del Estado de México, a través de un enfoque metropolitano;</p> <p>XXX. Fomentar la participación ciudadana en la planeación y evaluación de acciones y programas de carácter metropolitanos, procurando la promoción de la identidad mexiquense.</p>	<p>Faculta a la SEDEMET (Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano), para regular y administrar las zonas metropolitanas, así como también, será el mediador entre los representantes de las comisiones con enfoque metropolitano.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, 2015.



3.1.8 Ley de Planeación del Estado de México, 2001

Tabla 8: Análisis de la obligatoriedad en la Ley de Planeación del Estado de México

Instrumento	Artículo	Análisis
<p style="text-align: center;">Ley de Planeación del Estado de México 2001</p>	<p>Artículo 19.- Compete a los ayuntamientos, en materia de planeación democrática para el desarrollo: I. Elaborar, aprobar, ejecutar, dar seguimiento, evaluar y el control del Plan de Desarrollo Municipal y sus programas; VI. Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades con los objetivos, metas y prioridades de sus programas, así como evaluar los resultados de su ejecución...</p>	<p>Faculta a los Ayuntamientos del Estado de México a evaluar de forma sistemática el Plan de Desarrollo Municipal.</p>
	<p>Artículo 20.- Compete a las unidades de información, planeación, programación y evaluación, de las dependencias, organismos y entidades públicas estatales... VI. Evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de los convenios de coordinación y de participación, respecto de las obligaciones a su cargo.</p>	<p>Las instituciones y unidades cuyo objetivo es generar información para la evaluación deben de tener un carácter de monitoreo, y seguimiento de acuerdo a los convenios registrados.</p>
	<p>Artículo 36.- La Secretaría y los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, establecerán la metodología, procedimientos y mecanismos para el adecuado control, seguimiento, revisión y evaluación de la ejecución de los programas, el uso y destino de los recursos asignados a ellos y la vigilancia de su cumplimiento.</p>	<p>Los Ayuntamientos tendrán la libertad de establecer metodologías y para el control, evaluación de políticas y programas.</p>
	<p>Artículo 38.- Las dependencias, organismos, entidades públicas, unidades administrativas y servidores públicos, deberán realizar la evaluación a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas.</p>	<p>La evaluación se establece como etapa obligatoria para todas las unidades administrativas.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Planeación del Estado de México, 2015.



3.1.9: Libro Quinto del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano en los Centros de Población, 2001.

Tabla 9: Análisis del Libro Quinto del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano en los Centros de Población, 2001.

Instrumento	Artículo	Análisis
Libro Quinto del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano en los Centros de Población, 2001.	<p>Artículo 5.10.- Los municipios tendrán las atribuciones siguientes: I. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar y modificar los planes municipales de desarrollo urbano y los parciales que de ellos deriven;</p> <p>Artículo 5.58.- La Secretaría establecerá y mantendrá actualizado el Sistema Estatal, el cual tendrá por objeto recabar, organizar, generar y aplicar en los procesos de planeación, regulación, control y evaluación del desarrollo urbano, la información relativa a los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población en el territorio estatal.</p>	Este instrumento regula la operación urbana, y el control urbano en los conglomerados urbanos, y es una guía para del desarrollo urbano en el Estado. En materia evaluativa solo establece la atribución a los municipios a evaluar su Plan de Desarrollo Urbano bajo los lineamientos estatales, y también aborda el Sistema estatal que se encarga de reunir la información para realizar la evaluación.

Fuente: Elaboración propia con base en Libro Quinto del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano en los Centros de Población, 2001.

3.1.10: Reglamento del Libro Quinto del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano en los Centros de Población, 2002.

Tabla 10: Análisis Reglamento del Libro Quinto del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano en los Centros de Población, 2002.

Instrumento	Artículo	Análisis
Reglamento del Libro Quinto del Ordenamiento	<p>Artículo 31.- Los planes de desarrollo urbano deberán mantenerse actualizados, por lo que en consecuencia, estarán sometidos a un proceso permanente de evaluación, para promover, controlar y, en su caso, corregir su ejecución.</p> <p>La evaluación de los planes de desarrollo</p>	Establece que la evaluación de los Planes de Desarrollo Urbano debe estar sometida a un proceso de evaluación continuo, que es llevado por el Sistema Estatal.

Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano en los Centros de Población, 2002.	urbano comprenderá el análisis y juicio crítico del cumplimiento y avance del plan de que se trate, respecto a: I. Los objetivos y metas planteadas. II. Las políticas y estrategias de ordenamiento urbano y de zonificación y aprovechamiento del suelo. III. La observancia de las disposiciones para las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. IV. Las estrategias en materia de infraestructura y equipamiento en los escenarios que señale el respectivo plan. V. La ejecución de los proyectos estratégicos, así como la realización de los programas y acciones señaladas a corto plazo.	
--	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en Reglamento del Libro Quinto del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano en los Centros de Población, 2002.

3.1.11 Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Toluca, 2015⁵

Tabla 11: Análisis de la obligatoriedad en el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Toluca

Instrumento	Artículo	Análisis
Bando de Policía y Buen Gobierno Toluca 2015	Artículo 7. Para un mejor ejercicio de las funciones municipales, incluyendo la prestación eficaz de los servicios públicos, los programas y acciones municipales tendrán una visión metropolitana, por lo que: I. Se apoyarán mecanismos de coordinación y colaboración con autoridades federales, estatales y municipales para la atención de la problemática común de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca.	Establece que los planes y proyectos municipales se guiarán bajo una visión metropolitana apoyándose de la coordinación intermunicipal.
	Artículo 55 “..XXV Coadyuvar con la Unidad de Verificación Administrativa para vigilar la aplicación de la normatividad en materia de desarrollo urbano.. XXVIII Integrar, consolidar y administrar un sistema de información urbano y territorial	Las autoridades delegan funciones relacionadas con el desarrollo urbano y metropolitano, deberán generar un sistema de información urbano y territorial para

⁵ La actualización del Bando de Policía y Buen gobierno de Toluca 2016, se encuentra disponible en legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.../bdo108.pdf con modificaciones principalmente en materia de Movilidad Urbana y Desarrollo Urbano.

con el fin de facilitar el control, seguimiento y evaluación de los procesos de planeación y administración urbanas.	evaluar, monitorear los procesos y lo establecido en los planes y programas.
--	--

Fuente: Elaboración propia con base en Bando de Policía y Buen Gobierno Toluca, 2015.

3.1.10 Reflexiones finales

Como se pudo observar en el anterior análisis, la normatividad desde el ámbito federal promueve la autonomía y libertad del municipio, lo que ocasiona externalidades positivas y negativas; sin embargo, estas cualidades no han sido ejercidas en su totalidad, desde los sectores fiscales y los de regulación, la rendición de cuentas y las limitaciones en el ejercicio de funciones y aplicación de recursos en los municipios, actualmente son bastantes, razón por la cual las etapas de evaluación y monitoreo en cuestiones de desarrollo son escasas, y es donde el ámbito estatal realiza la mayoría de las ocasiones estos ejercicios, aunque no de manera adecuada, pues no se posee una información potencial y veraz que coadyuve al análisis y la aplicación de políticas.

La Ley General de Asentamientos Humanos creada a finales de los 70 estipula a la evaluación de procesos socio territoriales de manera permanente. Puesto que la única metodología de evaluación existente y periódica en todos los niveles administrativos, es el llevado a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desde un enfoque presupuestal.

La Ley de Planeación del Estado de México otorga un peso muy importante al proceso evaluativo, en especial a la elaborada al Plan de Desarrollo Municipal, facultando a las instituciones estatales y locales la generación de información para ejecutar la evaluación y el monitoreo, será importante analizar el artículo 36 de esta ley, donde se establece la libertad de metodología para evaluar y tener un mejor control de políticas y programas, lo que convendría poner en tela de juicio, ya que la heterogeneidad de metodologías dificulta un real avance en la evaluación del ámbito estatal; principalmente en los indicadores de desarrollo y de evaluación de impacto y resultados. Logra que los resultados arrojados por el ámbito local sean subjetivos, poco



eficientes y efectivos, pues son dinámicos y no pueden ser sujetos a análisis históricos y comparativos entre espacios.

El máximo instrumento de regulación local representado por el Bando Municipal establece la existencia de un sistema de información urbana y metropolitana con fines de evaluación, a cargo del IMPLAN (Instituto Municipal de Planeación), cuya información no existe de manera conjunta, se encuentran solamente algunos datos de proyectos y obras, pero no conjugados en un sistema homogéneo, para que sea objeto de análisis cronológico en materia de ordenamiento territorial y expansión metropolitana.

En resumen, las acciones evaluativas en el estado mexicano datan de hace 30 años, por lo cual no son nuevas en la legislación, y siempre han estado facultadas hacia las instituciones; sin embargo, la actitud y la falta de obligatoriedad hacia su cumplimiento, ha causado que los municipios la transformen en un proceso opcional, siendo por el contrario un requerimiento vital para el desarrollo urbano. En la realidad las prácticas son escasas, la información y resultados son sectoriales y no coordinados. Aunque en la legislación y coordinación para el ordenamiento territorial es básico y es complejo debido a intereses partidarios en la mayoría de los casos, dificultando la existencia de instrumentos jurídicos que establezcan de manera muy minuciosa, la importancia de la evaluación, y las sanciones que se tienen cuando estas no se llevan a cabo de manera eficiente.

El Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, es uno de los documentos que en coordinación con la Ley de Asentamientos Humanos, guían el desarrollo urbano en México y en el primero de los casos del Estado de México. Es un instrumento eficiente que se ocupa de la operación, control y vigilancia urbana dentro del territorio, esto permite elaborar lineamientos destinados a la población en general acerca de la ubicación y diseño de los asentamientos humanos. El Sistema Estatal que de acuerdo a este instrumento es el encargado de la evaluación de Planes de Desarrollo Urbano, se encuentra conformado por subcomités, que están integrados por los encargados de las Unidades de Información y Planeación de cada municipio, y algunas autoridades del Gobierno del Estado de México.



Las Unidades de Información son entes que conjuntan los datos provenientes de los ayuntamientos, donde los analizan y coordinan con lineamientos presupuestales, donde de manera periódica se elaboran informes anuales de los resultados.

3.2 Marco de planeación urbana

3.2.1 Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 2014-2018

Tabla 9: Análisis del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018

Instrumento	Fracción	Análisis
Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018	Estrategia 2.2 "Líneas de Acción: Impulsar la creación y el fortalecimiento de observatorios urbanos para dar seguimiento a los diferentes aspectos de la política urbana.	Desde el ámbito federal se establece la importancia de la evaluación, pero más aún el involucramiento de la sociedad dentro de los procesos, con finalidad no solo de conocer el estado en el que se encuentran los proyectos y programas, sino monitorear y crear redes.
	Estrategia 6.1. Involucrar a la sociedad en la generación de información para definir, implementar, evaluar y difundir estrategias de desarrollo regional.	
	Estrategia 4.5. Generar información e indicadores útiles para la toma de decisiones en materia de movilidad a nivel gubernamental, social y privado. Incentivar la participación social y del sector académico en el diseño de las políticas públicas para la movilidad urbana sustentable. Establecer junto con instituciones académicas nacionales, indicadores de seguimiento sobre calidad urbana, desempeño ambiental y movilidad de las ciudades.	Se faculta a los indicadores como método para la evaluación de política urbana y establecer indicadores de seguimiento sobre la calidad urbana en las ciudades.

Fuente: Elaboración propia con base en Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018.



3.2.2 Plan Estatal de Desarrollo Urbano, 2008

Tabla 10: Análisis del Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2008

Instrumento	Fracción	Análisis
Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2008	Estrategia: Desarrollar estudios para evaluar esquemas alternativos de participación pública y privada, a través de los cuales se dé factibilidad a la realización de proyectos urbanos y habitacionales, especialmente en las zonas metropolitanas, para permitir la incorporación planeada de las áreas urbanizables previstas en los planes municipales de desarrollo urbano.	Plantea como estrategia la elaboración propia con base en de estudios técnicos con fines evaluativos, de manera especial en las zonas metropolitanas. También menciona la importancia de la evaluación de los planes de desarrollo para que cuenten con una detección de necesidades acordes de la realidad.
	Objetivo 8.3.1. Fortalecimiento de la Planeación Urbana: Evaluar y en su caso actualizar los planes regionales de desarrollo urbano, para contar con instrumentos acordes a la situación actual y a los escenarios previstos para la entidad y su entorno.	
	Línea de Acción. Crear y operar un sistema de información para el desarrollo urbano (observatorio), a través del cual se cuente con indicadores para evaluar las características e impactos del proceso de desarrollo urbano de la entidad y que proporcione mayor sustento técnico a las tareas de planeación y administración urbana.	
	Implementación: (..) vincular el procedimiento de evaluación y seguimiento con el Sistema de información para el desarrollo urbano (observatorio), a través del cual se pretende contar con indicadores para analizar la dinámica del proceso de desarrollo urbano de la entidad.	

Fuente: Elaboración propia con base en Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2008.

3.2.3 Plan Regional del Valle de Toluca, 2005

Tabla 11: Análisis del Plan Regional del Valle de Toluca 2005

Instrumento	Fracción	Análisis
Plan Regional Toluca 2005	Objetivo.- Fortalecer la coordinación y asociación municipal a nivel	No contempla facultades, obligaciones o alguna acción



	metropolitano.	referente a la utilización de indicadores, información o Elaboración propia con base en de estudios evaluativos.
--	----------------	--

Fuente: Elaboración propia con base en Plan Regional Toluca 2005, 2015.

3.2.4 Plan Municipal de Desarrollo Urbano Toluca, 2012-2015

Tabla 12: Análisis del Plan Municipal de Desarrollo Urbano Toluca 2012-2015

Instrumento	Fracción	Análisis
Plan Municipal de Desarrollo Urbano Toluca 2012-2015	Estrategia 5.2.10. Estrategias para el desarrollo municipal, coordinación intergubernamental e intersectorial -Fortalecer la figura del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), como coordinador de la planeación municipal, programando y ejecutando las obras y acciones que se desprenden garantizando su ejecución para su evaluación y seguimiento en el corto, mediano y largo plazo.	Considera una serie de instrumentos que aportan al proceso evaluativo; un paso muy importante es que faculta al IMPLAN, como órgano encargado de la planeación municipal, cuestión que hace años no se establecía de manera formal, entre esas funciones se encuentra la evaluación.
	Línea de Acción. Incorporación de la participación social al análisis, evaluación, seguimiento y ejecución de las políticas de desarrollo urbano contenidas en el presente documento.	También se establece la intervención de la población, la elaboración propia con base en productos técnicos con la relación de indicadores para el monitoreo del plan local de desarrollo.
	Proyecto estratégico para el diseño y operación de un sistema de indicadores para el monitoreo y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano. El objetivo será contar con instrumentos técnico-metodológicos que mediante indicadores cualitativos y cuantitativos, logren dar seguimiento objetivo a las acciones, de acuerdo a las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, sustentabilidad ambiental, equidad y competitividad, movilidad y conectividad, así como del ámbito metropolitano hayan sido planteadas, y en su caso, replantear las estrategias para el logro de objetivos.	



	<p>Proyecto estratégico para diseñar y operar un Observatorio Territorial y Urbano Municipal.</p> <p>Este proyecto, logrará dar seguimiento puntual, mediante indicadores especializados (de orden local, municipal, metropolitanos, estatales, nacionales e internacionales), a las acciones implementadas o faltantes en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano sustentable, ya sea en el ámbito municipal y su implicación en un contexto definido.</p>	
--	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en Plan Municipal de Desarrollo Urbano Toluca 2012-2015.

3.2.5 Reflexiones finales

Dentro del análisis en un marco de planeación democrática, desde el contexto federal se ha establecido la importancia del control de la expansión urbana en las grandes urbes, al ser contemplado en el Plan Nacional, como uno de los ejes rectores de desarrollo urbano, fomentando la participación ciudadana por medio de observatorios urbanos, la inclusión y universalidad de los espacios públicos y en materia de evaluación, los indicadores de desempeño en cuanto a calidad urbana, sin definir aun lo que este concepto significa, puesto que es muy amplio y no se ha especificado en ningún documento, que coadyuve a precisar los indicadores y la información que habrá de ser recabada para llevar a cabo la evaluación.

En un ámbito estatal se apuesta hacia una evaluación a través de un sistema de participación más amplio, pues se menciona al ámbito público y privado, en referente a los proyectos de desarrollo urbano de las metrópolis, lo que dificulta su aplicación y obtención, debido a ser técnicas ampliamente subjetivas y poco precisas dentro de la evaluación de impacto, que se han de plasmar como modificaciones a los planes locales. Se establece también un observatorio como instrumento de evaluación, que es operado por IGCEM, y que se encuentra de manera abierta al público en general.



Llama la atención que en el Plan Regional, considerado también Metropolitano, no aparece dentro de sus objetivos la evaluación de las políticas urbanas, cuando por el corte espacial al que pertenece debería ser uno de los instrumentos de planeación que lo contemple de manera obligatoria, pues solo en él se establecen cuestiones de coordinación intermunicipal para el desarrollo. Por último, dentro del municipio se retoman los principios de inclusión y coordinación, creando proyectos especiales para la evaluación de la política urbana, mediante un sistema de indicadores, y un observatorio territorial.

Sin embargo, debido a la falta de actualización de estos instrumentos que cuentan con un rezago de hasta 30 años en caso de la Ley de Asentamientos Humanos, han quedado rebasados de la realidad y dinámica social y urbana, desprenden otras patologías importantes como la ineficiencia de los programas sociales y territoriales, y sobre todo que el desarrollo de los centros de población no se encuentra regulado en materia de planeación de la movilidad, residuos sólidos, infraestructura, cuidado del ambiente, entre otros rubros que quedan fuera de agenda, debido a que no se contemplan dentro de los ejes de acción y los recursos públicos se destinan hacia rubros ya manejados anteriormente sin buscar una reingeniería e innovación administrativa con bases de planeación para el desarrollo local o estatal.

3.3 Marco Institucional

3.3.1 Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Tabla 13: Análisis de la evaluación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Objetivo	Funciones	Programas	Evaluación
Promover el ordenamiento y la	Planificar, coordinar, administrar, generar y ejecutar	Vivienda Digna	-Realizada por CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo) Ordenamiento y Regularización



planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo. Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas. Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes (...)	las políticas públicas de ordenamiento territorial, asegurar una vivienda digna, un desarrollo urbano y rural así como otorgar certeza jurídica a los núcleos agrarios; buscando mejorar la calidad de la vida de los Mexicanos, prevenir los asentamientos en zonas de riesgo y coadyuvar en caso de fenómenos naturales para la atención inmediata.	Vivienda Rural	de la propiedad rural Impulso al Desarrollo Regional Programa de Ahorro y subsidio para la vivienda Programa de Apoyo para los núcleos agrarios sin regularizar Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros
		Fomento a la Urbanización rural	Evaluación mixta (SEDATU, CONAVI, INFONAVIT, FOVISSTE, SIF, RUV)
		Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo	Evaluación de las reservas territoriales para recalificación por actualización de información.
		Rescate de Espacios Públicos	

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2015.

3.3.2 Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado de México (SEDEMET)

Tabla 14: Análisis de la evaluación de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado de México (SEDEMET)

Objetivo	Funciones	Programas	Evaluación
Ampliar y fortalecer los	Proponer, promover y coordinar la ejecución de acciones orientadas a la oportuna atención de los asuntos de	Grupo de Trabajo en materia de Medio Ambiente	Programa Sectorial de Coordinación Metropolitana 2006-2011 Comisión Municipal de



mecanismos de coordinación con los distintos ámbitos de gobierno para promover y evaluar las acciones y programas orientados al desarrollo armónico y sustentable de las zonas metropolitanas del Estado de México	carácter metropolitano, de conformidad con la legislación vigente.		Asuntos Metropolitanos (CMAM)
	Establecer mecanismos de coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Estatal, así como con organismos auxiliares para promover su participación en las acciones relacionadas con las comisiones metropolitanas.	Grupo de Trabajo en materia de Agua y Drenaje	
	Establecer mecanismos de comunicación con autoridades del Gobierno del Distrito Federal para evaluar los alcances y resultados de los trabajos de las comisiones metropolitanas	Grupo de Trabajo en materia de Desarrollo Urbano	
	Promover y coordinar la asesoría a los ayuntamientos de los municipios conurbados con el Distrito Federal, para orientarlos en temas y asuntos de carácter metropolitano	Grupo de Trabajo en materia de Transporte y Vialidad	
		Grupo de Trabajo en materia de Seguridad Pública	
Grupo de Trabajo en materia de Protección Civil			

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado de México, 2015.



3.3.3 Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México (SEDUR)

Tabla 15: Análisis de la evaluación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México (SEDUR)

Objetivo	Funciones	Programas	Evaluación
Dirigir todas aquellas actividades encaminadas a la planeación, coordinación e instrumentación del desarrollo urbano y vivienda, así como el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos en la entidad.	Formular, ejecutar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los planes regionales de desarrollo urbano y los planes parciales que de ellos se deriven.	Ejecuta los proyectos, lineamientos, normas y requerimientos que se establezcan en los Planes locales de desarrollo del Estado de México.	Programa Anual de Evaluación 2013 -Indicadores - Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados - Principales fortalezas, retos y recomendaciones
	Promover y vigilar el desarrollo urbano de las comunidades y de los centros de población del Estado.	Otorgar autorizaciones para subdivisiones, fusiones, re lotificaciones, conjuntos urbanos, condominios.	

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México, 2015.

3.3.4 Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM)

Tabla 16: Análisis de la evaluación del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM)

Objetivo	Funciones	Productos relacionada s a la Evaluación	Evaluación
Diseñar, captar producir, actualizar, organizar, procesar, integrar, compilar,	Formular, instrumentar, ejecutar y evaluar las políticas de información e	Cartografía Histórica	Centro de Colaboración Geoespacial: Impulsa los procesos de captación, difusión,



publicar, divulgar y conservar la información e investigación geográfica, estadística y catastral en el Estado de México, así como establecer las normas, políticas y procedimientos técnicos metodológicos y administrativos en la materia, procurando su congruencia con la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Catastral.	investigación geográfica, estadística y catastral para satisfacer los requerimientos del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios	Cartografía Reciente	integración, generación y organización de la información geográfica...para fortalecer el Sistema Estatal de Información” asimismo, “implementar la interoperabilidad de los sistemas y bases de datos del gobierno.
	Planear, promover y operar la organización y desarrollo del Sistema Estatal de Información así como coordinar la organización y desarrollo de sistemas integrados sectoriales, regionales y municipales en materia geográfica, demográfica, económica y social	Consulta de Información Histórica Oportuna 2000-2014 Productos Estadísticos Cartográficos	Observatorio del Estado de México: Coadyuvar en los procesos de planeación del desarrollo de la entidad mexiquense.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, 2015.

3.3.5 Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM)

Tabla 17: Análisis de la evaluación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México

Objetivo	Funciones	Programas relacionados a la política urbana	Evaluación



<p>Constituirse como el espacio que facilita la coordinación y concertación para dar congruencia y alineación a los planes y programas del Estado de México con el Plan Nacional de Desarrollo, y éstos, con los Planes de Desarrollo Municipal.</p>	<p>Promueve la participación de los grupos y organizaciones sociales y privados, en el proceso de planeación para el desarrollo</p>	<p>Planes Municipales Planes Estatales Programas Regionales (Planes de Desarrollo Regional)</p>	<p>Las dependencias, entidades públicas, organismos, unidades administrativas y servidores públicos, conforme a las facultades y obligaciones de su competencia, reportan periódicamente los resultados de la ejecución de los programas a la Secretaría de Finanzas, y en el caso de los municipios, a quien los ayuntamientos designen. La Secretaría de Finanzas y los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, establecerán la metodología, procedimientos y mecanismos para el adecuado control, seguimiento, revisión y evaluación de la</p>	<p>Sistema de Indicadores Estratégicos de Desarrollo del Estado de México</p>
	<p>Propicia la vinculación de los planes y programas con el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas</p>			<p>Evaluación de Programas Regionales</p>
	<p>Coadyuva en la integración, elaboración propia con base en , evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo</p>			<p>Evaluación de Programas Sectoriales</p> <p>Evaluación de Plan Estatal de Desarrollo</p> <p>Foros de Consulta Ciudadana</p>



	<p>Genera e integra información para los procesos de elaboración propia con base en evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo.</p>		<p>ejecución de los programas, el uso y destino de los recursos asignados a ellos y la vigilancia de su cumplimiento. Para la Elaboración propia con base en e integración de los informes de evaluación se consideran, entre otros elementos, los indicadores del Sistema Estatal de Información, e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral, aplicados al proceso de planeación democrática para el desarrollo, de conformidad con los dispuesto por el ordenamiento en la materia y demás disposiciones aplicables.</p>	
--	---	--	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, 2015.

3.3.6 Instituto Municipal de Planeación de Toluca (IMPLAN)

Tabla 18: Análisis de la evaluación del Instituto Municipal de Planeación de Toluca

Objetivo	Funciones	Evaluación	Actividades
<p>Planear, proyectar, coordinar y evaluar las iniciativas referentes a la planeación urbana-</p>	<p>Fortalecer y dar un carácter institucional al proceso de planeación estratégica integral para el desarrollo a mediano y largo plazo</p>	<p>Establecimiento de un sistema de indicadores del desarrollo urbano sustentable del municipio,</p>	<p>Existen dictámenes de congruencia entre proyectos de desarrollo nacional, en contraste con los de desarrollo</p>



rural sustentable y el desarrollo territorial del Municipio de Toluca, a fin de emitir la normatividad, planes, programas, proyectos y acciones que de manera directa o indirecta tengan alguna responsabilidad en la mejora del ordenamiento urbano sustentable en el Municipio.	Elaborar estudios y proyectos para fortalecer el proceso de toma de decisiones del Ayuntamiento	realimentado a través de la coordinación con otras áreas administrativas; Verificar que los proyectos estratégicos sectoriales y de niveles superiores de planeación, planteados para el Municipio de Toluca, sean congruentes con las políticas de desarrollo urbano sustentable establecidas por el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y sus respectivos instrumentos de gestión urbana.	sectorial y local. No existe físicamente el sistema de indicadores, debido a que solo se cuenta con algunos datos de obras ejecutadas por la institución, pero no se cuenta con información adjunta a un sistema integral.
	Incorporar la participación ciudadana en el proceso de planeación, diseñando un conjunto de procedimientos técnicos y legales, que permitan esta participación en la formulación y seguimiento de los Planes, Programas y Procedimientos		
	Dar prioridad a las acciones del Gobierno Municipal en función de su impacto social y atender el impacto de estas acciones en el entorno Metropolitano		

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Municipal de Planeación de Toluca, 2015.

3.3.7 Reflexiones finales

La parte crucial de este análisis, las facultades de las instituciones, de donde se desprenden las acciones realmente de impacto, se analiza que desde el ámbito federal, mediante la SEDATU se ha llevado a cabo evaluaciones de política pública, a cargo del CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación), donde mediante esquemas se han evaluado mayoritariamente reservas territoriales, conformando los polígonos de contención urbana que coadyuven al correcto ordenamiento territorial en conjunto con organismos públicos y privados intervinientes.



Por otro lado, la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (SEDEMET) demuestra que las funciones que realiza, más que evaluativas, son reguladoras, pues vigilan la coordinación intermunicipal y en materia de seguimiento solo cuentan con bancos de datos de las acciones de corte metropolitano que se han realizado en el Estado de México y Valle de México de acuerdo a las agendas que establece.

La Secretaría de Desarrollo Urbano juega un papel vital dentro del ámbito de la evaluación de política urbana, pues autoriza grandes proyectos de urbanización en el territorio, además de verificar el cumplimiento de los planes actuales, cuenta con un Programa Sectorial de Evaluación en el cual, se emiten recomendaciones, metas, desafíos hacia la administración, lo que pudiera ser un buen intento de evaluación al manejar indicadores de resultados, siempre y cuando se utilice para la retroalimentación.

Al IGCEM (Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México), se le atribuyen funciones de la generación de información cartográfica en el espacio territorial, lo cual facilita su análisis y de ella puede mejorar la toma de decisiones local y estatal, pues estos insumos generan una evaluación de impacto amplia, pues se cuentan con bastantes productos que muestran la trayectoria histórica de algunas políticas urbanas; sin embargo, no se incluye información de todas lo que debilita su carácter como principal agente de la conformación del sistema de información estatal.

Un organismo estatal al que también se le atribuyen muchas funciones relacionadas a la evaluación es el COPLADEM (Comité de Planeación del Estado de México), el cual actualmente se enfoca a cuestiones de planeación para el desarrollo estatal, tomando algunos indicadores provenientes de algunos programas de desarrollo regional importantes, pero en materia de desarrollo urbano, resulta que son escasos aún los esfuerzos que se han hecho; mismo caso que el Instituto Municipal de Planeación el cual se ha inclinado hacia el mejoramiento del desarrollo urbano local y regional, se cuentan con un banco de datos de los proyectos realizados, en conjunto con la elaboración propia con base en de informes y algunos indicadores de desarrollo urbano importantes.



El COPLADEM (Comité de Planeación del Estado de México), es una instancia que evalúa la planeación para el desarrollo, es decir que verifica el cumplimiento de objetivos y metas propuestos en el Plan de Desarrollo Estatal, donde se incluyen las de corte urbano. Otra de las funciones que tiene es regular el ejercicio presupuestal en consonancia con lo establecido en sus objetivos y metas por partida programática; esto beneficia a un mejor uso de los recursos públicos, para que sean eficientes, y exista un mejor proceso en la rendición de cuentas.

Ante el panorama que se presenta, vale la pena destacar que la actual metodología de evaluación de la política urbana, no ha tenido los resultados esperados por los gobiernos locales y estatales, pues al no existir un impacto en la toma de decisiones, los recursos públicos se continuarán destinando a proyectos y acciones que no velan por el ordenamiento urbano, aunado a que las instituciones a las que se faculta el ordenamiento territorial, y la planeación urbana, originan una serie de nuevas acciones que no son revisadas, actualizadas y monitoreadas.

Es por ello que es importante y urgente direccionar el enfoque de la planeación urbana, y no solo encajonarla a un proceso introductorio dentro de la gestión del desarrollo, sino como un proceso interminable que tiene modificaciones e interacción con diversos sectores de la sociedad, que es incluyente, tanto a nivel institucional, normativo y operativo. Así también, todos los instrumentos antes analizados cuentan con principios muy escasos de gobernanza territorial, que operativamente son parcialmente cumplidos con sectores seleccionados por las autoridades políticas y otras involucradas.



Capítulo 4: Evaluación de la Política Urbana, un reto entre modernidad y gobernanza territorial

La fase más importante de la investigación referida al análisis de la metodología de evaluación de la política urbana se expone a continuación; en capítulos anteriores ha sido posible apreciar la obligatoriedad, la formalidad institucional, y sobre todo las amplias ventajas que se adquieren al contar con un eficiente sistema de evaluación actualmente se tienen instauradas en el ámbito nacional, estatal e incluso local. Por tal motivo, el presente capítulo establece criterios para conocer el grado de avance de la evaluación y la aseveración del cumplimiento de la normatividad de la política urbana y la instrumentación de planes, proyectos y convenios de carácter metropolitano, para que al final del capítulo se exponga un compendio de propuestas, sugerencias, principales hallazgos y recomendaciones, que coadyuvarán a fortalecer el sector público en primera instancia, y posteriormente a que la evaluación sea un proceso sencillo e integrativo socialmente, donde exista la participación activa de la sociedad y propicie un verdadero cambio en la toma de decisiones.

4.1. Evaluación de política urbana en el municipio de Toluca

La importancia de la evaluación dentro del proceso de planeación reside en ser instrumento corrector periódico de las políticas que se direccionan al ámbito urbano, la dinámica urbana es un proceso prospectivo, por ello, las acciones y políticas que se implementen en la actualidad serán las que rindan frutos en medianos y cortos plazos, la evaluación tiene una función esencial ya que además de su función principal ponderativa, es agregativa en todos los sectores y áreas de la administración pública y participativa con toda la sociedad. Ahora bien la relevancia de que ésta sea aplicada al municipio de Toluca reside en que la capital mexiquense sea el ejemplo exitoso para otros ámbitos metropolitanos que comparten características similares derivadas de su crecimiento urbano y demográfico.



4.1.1 Proceso de evaluación de política urbana

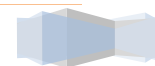
De acuerdo a lo planteado en los aspectos metodológicos de la investigación, el presente apartado tiene como objetivo analizar la metodología, el proceso y los resultados de la evaluación de la política urbana en la práctica institucional cotidiana, a fin de vislumbrar el grado de avance en términos evaluativos, y sobre todo la representación de la política urbana sobre la política de desarrollo, el papel que juega dentro de la arena pública, y como los actores gubernamentales encargados de regir la política de desarrollo urbano integran los procesos de participación en la toma de decisiones. En este sentido, se presentan por dependencia los aspectos que inciden en la evaluación, destacando los principales ejes evaluativos y las acciones que hasta el momento desarrollan.



A) COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO (COPLADEM)

Tabla 19: Análisis de entrevista aplicada a Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México

Dependencia	Área	Ejes Evaluativos	Acciones
Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM)	Dirección de Planeación y Seguimiento	Metodología	La política urbana se integra a partir de la información de las unidades de Planeación e Información de cada municipio y del análisis de cada sector de desarrollo se formulan las políticas; sin embargo, es importante mencionar que la política urbana se encuentra desvinculada de la política de desarrollo que incluye los sectores económicos, social, ambiental, entre otros. Es decir, que la política urbana no es considerada en la implementación de políticas externas, la más común: la política económica. Para el caso del COPLADEM se implementa por medio del Plan Estatal de Desarrollo, los Planes Sectoriales y Planes Regionales. Se considera a la evaluación como un proceso clave dentro de la planeación donde es posible corregir y re direccionar las políticas.
		Proceso	La instancia evalúa mediante tres formas, la primera es un sistema en línea estatal donde cada Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIIPE) anexa información correspondiente al área que desempeña, donde monitorea sus metas y se generan reportes por institución. Otra forma son las reuniones con los gabinetes (instituciones locales) para verificar el cumplimiento de sus objetivos, y la última modalidad aún no se pone en marcha y consiste en regular los planes locales. El proceso de evaluación se desconoce en su totalidad pero se estima que ha tenido un impulso.
		Resultados	Las últimas evaluaciones que se han hecho demuestran que las acciones no han sido claves, el sector que más fuerte es el educativo, y el más débil es el de seguridad, siendo el de la política urbana la última evaluación que se ha realizado a través de la denominada “A mitad de Camino” del Plan Estatal de Desarrollo. La evaluación la realiza personal del COPLADEM con ayuda de IGECM, UIPPE y el INEGI, todas pasan por un proceso de validación interno y son comparadas con indicadores que generan otras instituciones como IMCO, ONU, etc. No se destina ningún tipo de presupuesto para estas evaluaciones, debido a que es una función principal del COPLADEM. Se menciona que entre los principales rubros de desarrollo (salud, educación, economía, etc.) si hay un cambio e impacto en la evaluación; sin embargo, en la política urbana no existe un cambio debido a su complejidad. Por ello en esta área se sugiere que debe existir primero que nada voluntad política, elevar la política urbana a rango constitucional y tener una visión a largo plazo en los planes no abandonando lo metropolitano y retomarlo como algo importante.



La evaluación de política urbana en el ámbito estatal, ha sufrido una transformación valiosa en los últimos 10 años; anteriormente la evaluación dentro del Estado se resumía en la acumulación de información de los diferentes indicadores, o bien de las acciones que cada institución de desarrollo urbano realizaba durante su gestión. Actualmente las famosas UIPPE (Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación) representan los órganos internos de cada institución estatal, que además de verificar la congruencia con las metas de desarrollo nacional, conjuntan la información, la analizan y realizan una especie de evaluación interna con base en el Plan de Desarrollo Urbano vigente.

Dentro del poder legislativo, la comisión de asuntos metropolitanos, más que abordar cuestiones de desarrollo urbano y buscar el adecuado funcionamiento de las ciudades, se enfoca en la revisión de presupuestos diversos y como agregado incentivan coordinaciones en las zonas metropolitanas, tratando de hacer lo básico en el ámbito local. Sin embargo, el origen de la falta del impacto de las evaluaciones en la toma de decisiones se explica porque la política urbana se encuentra alejada, o bien desterritorializada del desarrollo estatal, la falta de interés político y social hacia la política urbana es notable, situación que refleja la falta de voluntad política para conformar una visión metropolitana que resuelva paulatinamente los problemas derivados del complejo crecimiento urbano y demográfico.

A pesar de que dentro del sector público sí existe colaboración e información disponible para la elaboración de evaluaciones por parte de las instituciones, la evaluación sigue siendo un requisito básico estático pero no cambiante, ni de impacto en la toma de decisiones públicas. También la corrupción influye en este aspecto, ya que nunca se han registrado auditorías sociales o alguna evaluación externa, lo que ha causado que el sistema evaluativo sea ineficiente y no tenga una transformación real, como con los sectores sociales, educativo y de salud.

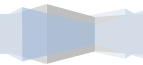


A) INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN DE TOLUCA (IMPLAN)

Tabla 20: Análisis de entrevista aplicada a Instituto Municipal de Planeación de Toluca

Dependencia	Área	Ejes Evaluativos	Acciones
Instituto Municipal de Planeación de Toluca (IMPLAN)	Subdirección de Planeación Urbana	Metodología	Las políticas urbanas nacen de una necesidad y de la detección de problemáticas para posteriormente elaborar escenarios o la llamada prospectiva, la cual se fija de manera tendencial y programática, pero realmente lo que hace a la política es la consulta ciudadana, ya que mediante esta técnica se verifica hacia donde orientar los resultados. Las políticas se instrumentan mediante el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, Programas, Acuerdos, Convenios y otros. La evaluación manifiesta el entrevistador, es un proceso muy importante ya que es la única manera de conocer objetivamente el grado de avance, estado de las acciones que se emprenden y de los instrumentos que se operan, permite además identificar los vacíos y fallas y rectificar.
		Proceso	No se conoce el proceso histórico de la evaluación de política urbana en Toluca; sin embargo, se menciona que anteriormente la Unidad de Planeación e Información era la que llevaba este tipo de evaluaciones, siendo muy genéricas. Hoy en día el IMPLAN tiene la facultad de hacerlo, y de apoyarse de la información que proporcionen otros órganos, y la evaluación como tal apenas viene siendo inicial en temas de agenda para el municipio. El proceso de evaluación de políticas de esta administración consta de la aplicación de dictámenes técnicos a las obras o proyectos de desarrollo urbano de gran impacto, que indicaran el total de acciones de mitigación, éstos contienen indicadores cualitativos y cuantitativos, lo cual es una buena iniciativa ya que nunca antes se había operado. Actualmente se cuenta con escasos recursos tanto técnicos como financieros para realizar las evaluaciones y más que nada el seguimiento. Las acciones clave de la evaluación son sin duda los dictámenes técnicos y las políticas que se han logrado generalmente en cuestiones ambientales. La evaluación la realiza regularmente el departamento que autoriza la obra y revisa los impactos que ésta puede llegar a tener, pero no hay una evaluación social, puesto que es lo que hace falta mediante observatorios sociales.
		Resultados	No existe nadie quien verifique si los resultados de las evaluaciones se cumplen o no, aún no se llega a tal etapa. Las últimas evaluaciones que se han realizado arrojan que se debe replantear y/o actualizar el marco jurídico de la planeación en el Estado debido a que tiene incongruencias en lo que dictamina referente al desarrollo urbano, también indican la necesidad de aumentar la presencia municipal en la toma de decisiones.

			<p>No existe además una partida presupuestal destinada a la evaluación, lo que se ha evaluado es básicamente el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y el Plan Regional mediante estos dictámenes. Afortunadamente los resultados han cambiado algunas cosas en el rumbo del mejoramiento de ciertos rubros de corte local. Si pudiera mejorar la etapa evaluativa se manifiesta que debería existir mayor obligatoriedad en el marco jurídico, mantener las instituciones de planeación con servicio civil de carrera, mejorar las sanciones que se aplican a los cambios de uso de suelo y a las que no cumplan con las políticas de mitigación de la evaluación e instrumentar políticas que sean congruentes con las de otros sectores del desarrollo.</p>
--	--	--	---



En un ámbito municipal la formulación de las políticas urbanas se realiza de forma más real y denota las necesidades de lo local, y así mismo son incluidas en los Planes de Desarrollo, al contener un territorio más pequeño, es posible detectar las problemáticas más fácilmente y consultar a la sociedad en esta etapa. La autonomía del municipio se encuentra limitada, es por ello que muchas veces las evaluaciones no son realizadas con éxito, no existe un presupuesto destinado para la elaboración de éstas. Sin embargo, la dependencia excesiva del poder estatal, ha causado que las evaluaciones del ámbito local sean parciales, y en muchos casos solo sectoriales y en ámbitos de su competencia. Las actividades y funciones de los Institutos de Planeación Municipal son bastantes, pero a pesar de ello, los intentos por el control y el seguimiento de las políticas urbanas han despegado apenas cinco años aproximadamente.

La creación de los dictámenes técnicos, es un ejemplo de ello, a pesar que no han sido un instrumento detonador en el impacto de la política urbana, pues éste se deberá transformar sin duda en algo con más puntual y exigencia para el sector privado, sobre todo en lo referente a los cambios de uso de suelo. Dentro de la institución que lleva la planeación de Toluca (IMPLAN), existe también un seguimiento de los indicadores urbanos, metas, proyectos y evaluaciones espaciales básicas; sin embargo, la falta de recursos hacia este instituto causan que no todos los ideales en materia urbana se puedan realizar.

Es por ello que se menciona la importancia de preservar este instituto y otorgarle mayor autonomía y recursos económicos para que en la medida de lo posible se transforme, creando estructuras administrativas más sólidas, a fin de que la evaluación se pueda realizar de forma más real y completa, buscando que los resultados sean tomados en cuenta para modificar y/o actualizar periódicamente el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

4.1.2 Acciones clave de evaluación de impacto

En el anterior análisis fue posible observar las acciones que se realizan en materia de evaluación, y que de manera genérica en carácter urbano mediante las políticas



públicas, el presente apartado dará respuesta a los ejes rectores del desarrollo de la política urbana. La evaluación dentro del desarrollo nacional ha sido un proceso inequitativo, ya que en sectores de alto reconocimiento social como lo es el de salubridad, económico y de educación, la evaluación ha sido un tema bastante desarrollado y apoyado por todos los sectores. Ahora bien, estudiando la evaluación de la política urbana podemos darnos cuenta que desde su creación no se le ha otorgado la importancia que debería, siendo que por el contrario debería ser un eje rector del desarrollo. Las ciudades son un ente dinámico, que al igual que los demás sectores requieren atención de sus necesidades, administración, inversión y sobre todo un control y monitoreo constante en sus indicadores.

Las acciones clave de evaluación de impacto en la actualidad que se rescatan del trabajo en campo realizado, apuntan a cuestiones incipientes y heterogéneas. Sin embargo, la evolución de los aspectos de las políticas urbanas de manera genérica ha avanzado a pasos muy lentos en las últimas décadas, y de manera fragmentada en el territorio, causando una desigualdad socio espacial formando barreras imaginarias de desarrollo urbano, metropolitano, y de coordinación gubernamental.

La primera clave de evaluación de impacto es el surgimiento de organismos públicos, privados, independientes y civiles que coadyuvan a monitorear, evaluar, y continuar el proceso de las políticas públicas; algunos de ellos se han transformado ya en instituciones sólidas, que trabajan en conjunto con las autoridades, lo que representa un impulso al surgimiento de la gobernanza social, y que bien puede funcionar como un instrumento de evaluación de impacto actualmente.

La segunda acción reside en la utilización por parte de algunas instituciones de tecnologías para el análisis geoespacial, lo que también apoya a la evaluación de manera cuantitativa, ejemplo de ello es el surgimiento de la técnica *impact mapping* que ha sido instrumento de análisis incluso de México, para ciertos rubros como protección civil y resguardo de áreas con valor ambiental. Mediante esta técnica es posible realizar la evaluación espacial de las políticas urbanas que así lo requieran, tales como zonas de resguardo ambiental, crecimiento de zonas urbanas, ampliación de vialidades, usos de suelo, aprovechamiento potencial, y otras que desprendan de un análisis territorial,



mediante un análisis cartográfico histórico o bien, comparativo entre diferentes periodos o etapas.

Una acción más es sin duda, el gran esfuerzo que a nivel local se ha implementado a través de matrices de evaluación, aunque aún no representan una técnica totalmente eficiente en materia de evaluación, no obstante, ha dado una pauta para los proyectos de impacto regional y metropolitano hacia las políticas de mitigación ambiental, urbana y social.

Los observatorios territoriales surgen con el objetivo de identificar condiciones de vida y producción en los territorios como órgano de cohesión social y fortalecimiento institucional. Algunos de los indicadores que se le atribuyen en materia urbana a éstos son la caracterización de la población desde un análisis cuantitativo, el acceso a los servicios de salud y educación, características de la vivienda, indicadores de pobreza y desnutrición entre otros.

Lo significativo de este instrumento de evaluación, es que dentro del eje rector de fortalecimiento institucional, los indicadores se encuentran relacionados a la articulación de las reglas de juego para la distribución de responsabilidades con organizaciones públicas, privadas y organización civil, la gestión de los municipios, presupuestario y ubicación en la agenda pública del desarrollo en donde esto sin duda, fortalece de manera significativa a la figura municipal (Mochi, 2010).

El actual modelo de observatorio territorial nace a finales de los 90's con influencia de países europeos donde han sido muy exitosos, en México el objetivo principal de la instauración de éstos, fue la participación civil y el análisis de los impactos de las acciones públicas. Organismos internacionales como la CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe) mencionan que estos instrumentos, se consideran como indicadores de gestión urbana internacional, ya que coadyuvan al desarrollo sostenible de las ciudades.

En México, uno de los observatorios territoriales que además de ser reconocido nacionalmente, contiene un carácter integral es "OBSINTER" que es iniciativa de la Universidad Autónoma de México creado en el 2006, el cual financieramente depende



de diferentes instituciones como SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social), CONABIO-CONANP (Comisión nacional para el conocimiento y uso de la biodiversidad - Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas), entre otros.

El objetivo es poner a disposición del público en general un conjunto de datos y herramientas sobre la incidencia de las instituciones que afectan directamente el territorio y la biodiversidad en México. Además de información cartográfica entre otros productos geográficos. Así también una de las tipologías de este tipo de instrumentos son los observatorios de gobernanza, los cuales tienen como objetivo evaluar el impacto de las políticas y las estrategias de desarrollo municipal, generalmente en materia de seguridad. Ciudades como León y Acapulco ya cuentan con este tipo de instrumentos, Toluca cuenta también con un observatorio de gobernanza urbana donde de manera pública se muestran análisis de indicadores en secuencias históricas en materia educativa, salud, además de la creación de documentos especializados de la aplicación de políticas locales.

En materia de desarrollo urbano, son pocos los indicadores urbanos que se mencionan, sin embargo funciona como un portal informativo que poca población conoce, pues su función aún es limitada y solo es un canal de difusión de conocimiento, cuando por el contrario se desea que este sea un órgano de redes sociales, donde convengan experiencias en materia urbana y territorial, para impactar en la toma de decisiones.

Los observatorios territoriales y de gobernanza en el Estado de México, aún se encuentran vacíos en la razón de ser de un observatorio, carecen de esencia participativa y crítica, y sobre todo no han tenido el impacto deseado para cambiar el rumbo de las nuevas políticas y acciones públicas. Solo han sido un instrumento de evaluación limitado, poco reflexivo, con inclinaciones políticas hacia la transparencia en la información que se publica.

En la actualidad, las actividades internas de control y evaluación de la administración pública, están a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sin embargo ante las actuales demandas a la realización de evaluaciones externas a los programas que reciben recursos, ha provocado la contratación de consultorías privadas



de evaluación externa, que enfrentan nuevas restricciones técnicas y financieras. Los estudios costo-beneficio son un instrumento de lo antes mencionado, pues surgen en el 2000, en la administración con el objetivo de evaluar el impacto social de los proyectos de inversión, además de identificar los beneficios directos e indirectos que estos generan.

De acuerdo a los lineamientos que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el análisis costo beneficio es una evaluación socioeconómica del programa o proyecto a nivel de pre factibilidad, cuyo objeto es determinar la conveniencia de un programa mediante la valoración en términos monetarios de los costos y los beneficios asociados, incluyendo externalidades. Este instrumento, resulta benéfico para conocer las conclusiones de los análisis de factibilidad técnica, legal, económica, y ambiental.

Los requerimientos de este análisis costo-beneficio, incluyen un resumen ejecutivo, diagnostico, análisis de la oferta y demanda actual, un escenario tendencial, y un escenario factible mediante la aplicación de dicho programa o proyecto, la institución que los modera cuenta actualmente con formularios que facilitan la creación de estos estudios. Para hacer de estos instrumentos un entendimiento universal y que además coadyuven a la buena aplicación de los recursos.

Los criterios de aceptación o rechazo de estos estudios, se encuentran en el punto de equilibrio entre los efectos positivos y negativos. Aunado a lo anterior es un instrumento eficiente dentro de la etapa de pre factibilidad, pues brinda un análisis integral, donde es fácil detectar fortalezas y debilidades tanto económicas y operativas. En México, este instrumento ha tenido éxito en materia educativa, infraestructura, y proyectos de desarrollo económico. En materia urbana también se han aplicado para evaluar la aplicación ex ante de los programas con enfoque urbanístico. Por tanto, se cuenta con escenarios prospectivos de planeación estratégica.

Complementando al rubro anterior, en un último escalón se encuentra la evaluación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a nivel federal y la Secretaría de Finanzas a nivel estatal en evaluaciones financieras, que se clasifican en a) Diseño Programático, b) Consistencia de Resultados y c) Impacto, esto monitorea y regula la



aplicación del gasto público para cada una de las instituciones en consonancia con los objetivos y metas nacionales.

El diseño programático-presupuestal es una evaluación al diseño del programa presupuestario, con la finalidad de proveer información que retroalimente la gestión y los resultados, además de que se justifica la creación del programa evaluado, y se analiza su vinculación con la planeación estatal y sectorial. Este diseño cuenta con cinco tomos, con 21 cuestionarios y preguntas cerradas y abiertas, en donde en los diferentes anexos se aborda la descripción general del programa, la metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo, indicadores y metas del programa, análisis FODA, entre otros.

La aplicación de esta, es muy sencilla pues dentro de los formatos ya establecidos aparecen todas las preguntas, y cuentan con un cuadro donde se le asigna una calificación (A-D) donde cada letra cuenta con un supuesto de verificación. De acuerdo al análisis realizado de todas las preguntas del diseño programático 2015 propuesto por la Secretaría de Finanzas del Estado de México, esta metodología de evaluación justifica la creación de los programas, ya que mediante las matrices de preguntas se observa el interés en que los programas expresen las necesidades, y que estos a la vez cuenten con un alto beneficio social, identifica también que todo lo establecido este de acuerdo a los ejes programáticos y presupuestales federales, y evitar de esta forma la duplicidad de programas con objetivos y población objetivo similar.

Algo útil de esta herramienta es la utilización de una matriz de indicadores para resultados, donde mediante los principios de Claridad, Relevancia, Economía, Monitoreo y Adecuación son analizados todos los indicadores del programa, además que se designan unidades responsables y ejecutoras de los indicadores; esto representa un avance en la formación de indicadores y metas de los programas, para mejorar la operación de los mismos.

Otro mecanismo evaluativo es la consistencia de resultados, aplicado de manera mayoritaria a la evaluación de política social, pues analiza la capacidad institucional y organizacional para la ejecución de un programa, es un tipo de evaluación *ex post*, pues



sucede a los 2 años de haberse efectuado el programa, mide los impactos sociales y administrativos del mismo, cuenta en su interior con evaluaciones de diseño, planeación, operación, cobertura, beneficiarios y resultados.

De esta manera cada dependencia cuenta con los informes finales de los programas que opera, que sirven al mismo tiempo como justificación ante la federación para la continuación de estos, además de que organismos educativos como CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) y el Colegio de México colaboran en la elaboración de estos, puesto que con este informe se verifica el cumplimiento a las reglas de operación de cada programa y si estos cuentan con fuentes de información válidas y cuantificables.

La metodología es muy parecida a la técnica anterior donde mediante preguntas de diferentes características, cuenta con 20 anexos, incluso durante el análisis realizado a esta metodología se pudo detectar que muchas de las preguntas de Diseño programático, se repetían en este instrumento, lo que lo hace poco eficiente y efectivo, en especial para programas, la metodología en la que operan es similar, en donde las preguntas de carácter abierto se contestan de forma libre en al menos una cuartilla.

Una fortaleza de este instrumento se enfoca en todas las etapas del programa, desde el diseño hasta los resultados, la debilidad reside en la metodología pregunta-respuesta, donde pareciera que el diseño programático y la consistencia de resultados son los mismos instrumentos; sin embargo funciona como medio de participación para las organizaciones civiles y sociales, y se encuentra fortalecido en la etapa de operación, cobertura, y beneficiarios por ser de carácter social.

Por último, el instrumento denominado evaluación de impacto es una herramienta de corte institucional, utilizada mayoritariamente por CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política social), pues permite medir los efectos de un programa sobre su población beneficiada, es un instrumento que contribuye a la toma de decisiones y a la rendición de cuentas, este instrumento no es apto para aplicar a todos los programas, debido a la disponibilidad de información y la medición del mismo. Algunos otros tipos de evaluaciones que realiza esta institución son: Evaluación de desempeño, Fichas de



monitoreo, y Evaluaciones estratégicas que complementan a las anteriores mencionadas.

La metodología para la evaluación de impacto, incluye un resumen ejecutivo del programa, antecedentes y el análisis de los resultados de los ámbitos que benefician y/o perjudica el programa, el análisis se realiza en términos cuantitativos y cualitativos. Hasta el final se presenta un apartado de conclusiones y recomendaciones finales. Sin duda este es el instrumento más apto, funcional y efectivo para la evaluación de políticas urbanas, pues además de ser una evaluación *ex post*, cuenta con la flexibilidad de ser una evaluación externa y así obtener mayor objetividad en los resultados, y analiza cada una de las aristas implicadas internas y externas.

Después del análisis integral de las metodologías abordadas con anterioridad es posible concluir que existen muchos instrumentos evaluativos, la mayoría de ellos son de diseño, presupuestales, aunque los instrumentos evaluados *ex post* están siendo modernizados hacia la gestión por resultados. Sin embargo aún son escasos los esfuerzos por evaluar la política urbana y los programas que de ella derivan, pues no se encuentra vinculada a la política de desarrollo nacional y estatal.

Los presupuestos participativos surgen a inicios del 2000 como respuesta a la falta de confianza política, credibilidad y ausentismo público, que significa la asignación de recursos económicos públicos estatales o federales para ejecutar la democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas. En México se ejerce alrededor del 2003 en la Ciudad de México, donde diferentes órganos entre ellos el Instituto Federal Electoral (IEFED) crea comisiones de consulta ciudadana, existe además una agenda participativa y existe toda una arquitectura institucional que opera, sin embargo las temáticas de han manejado los presupuestos participativos son en su mayoría político-administrativos, por tanto no se puede considerar como un instrumento de gobernanza integral, pues solo puede ser considerado como un instrumento de participación político-electoral.



4.1.3 Criterios de evaluación de la política urbana en Toluca

En el presente apartado se detalla la evaluación de la política urbana mediante una matriz que pondera la información obtenida en campo en escala máxima y mínima, los rubros básicos en materia de evaluación de impacto, retomados de las buenas prácticas de evaluación en otros espacios territoriales, de la legislación vigente y lo permitido y entendido como evaluación de política urbana en México.

En un segundo plano se presenta la evaluación en términos de los principios de la gobernanza territorial, debido a que existen numerosos y variados principios; cabe señalar que solo se retoman los más importantes y los que debido a la revisión teórica en materia de gobernanza son los principios básicos a evaluar para identificar si existe ésta o no, y que además puedan ser de fácil aplicación a la ciudad de Toluca, ponderados en escala para que al final de este ejercicio se obtengan los sectores de la evaluación de impacto que se encuentran fortalecidos y destacando cuales habrá que impulsar mediante los instrumentos actuales y futuros en materia de evaluación, principalmente en ámbitos institucionales y normativos en el contexto de la planificación territorial. Referente a la evaluación a través de los principios de la gobernanza, se obtiene un diagnóstico de cómo la participación ha impactado en la consolidación de esta herramienta, el grado de avance tiene en el sector institucional, y la implicación social que se refleja en la toma de decisiones.



Tabla 21: Evaluación de Política urbana con enfoque de gobernanza territorial en la ciudad de Toluca

Criterios	1	2	3	4
Monitoreo continuo de las metas del PDU				
Sistema de incentivos a las instituciones que lleven a cabo evaluaciones				
Impacto de la evaluación en la toma de decisiones				
Reconocimiento de la importancia de la evaluación de política urbana				
Participación social dentro del proceso evaluativo				
Criterios de Gobernanza	1	2	3	4
Autonomía de los organismos				
Organización vertical y horizontal multinivel				
Comités de evaluación social y/o auditorías ciudadanas				
Acceso a la información y apertura				

Fuente: Elaboración Propia, 2015.

Criterios:

1. No aplica o rara vez acontece
2. Pocas veces acontece
3. Acontece debido a que forma parte de una obligatoriedad institucional
4. Acontece en todos los sectores administrativos

La matriz anterior evalúa los aspectos más importantes en dos ejes rectores, el primero de ellos los aspectos básicos que se consideran en las buenas prácticas de la evaluación de la política urbana, que podrían funcionar como escalones para crear un sistema sólido de evaluación de política urbana. Que así mismo se consideran principios básicos para conocer si la metodología de evaluación actual, tiene un enfoque de impacto. El siguiente eje es precisamente el enfoque de la gobernanza que



permite conocer que tanto avance existe en la evaluación de política urbana en conjunto con los principios de la gobernanza.

La ponderación se calcula en base a lo siguiente: En materia de evaluación, el primer principio referido al monitoreo de las metas del Plan de Desarrollo Urbano, se califica de forma positiva ya que el entonces Instituto Municipal de Planeación de Toluca, y las Unidades de Información y Planeación del Estado de México, verifican anualmente los objetivos, metas e indicadores de los planes, elaboran informes y son insumos oficiales para la toma de decisiones, sin embargo los planes no se modifican en cuanto se detectan incongruencias, sino que tienen que esperar un lapso de tiempo hasta que sean actualizados nuevamente y poder ser corregidos.

No existe un sistema de incentivos económicos o bien públicos para las instituciones cual sea que sea su carácter, que elaboren o bien contraten a agentes externos para evaluar los programas que operan, lo que causa que esta actividad sea opcional. A pesar de que existen muchos instrumentos para evaluar cada una de las etapas de la política pública, dentro de ella, la política urbana, el impacto para re direccionar la toma de decisiones en materia urbana es escasa. Aunque debido a las entrevistas realizadas a los agentes públicos, se pudo detectar que si se reconoce la importancia de evaluar, en especial de la evaluación de impacto, lo que coadyuva a transformar el paradigma de la evaluación como un proceso desgastante y débil.

A pesar de que desde hace varias décadas dentro de estrategias nacionales y estatales, se han manejado numerosos instrumentos para mejorar la participación en las ciudades. Las respuestas de acuerdo a los instrumentos de investigación aplicados, dirigen a que son las asociaciones civiles, académicas y técnicas las que se interesan por las problemáticas urbanas. El resto de la ciudadanía se encuentra indiferente a lo que suceda en ellas, y no participa en ninguna etapa incluso en la evaluación.

Lo que concierne a los criterios de la gobernanza, los resultados indican que no existe autonomía de los organismos (instituciones), para ejecutar la evaluación interna o externamente, todo se encuentra vinculado a un sistema de planeación, donde en especial a los municipios se les tiene muy limitado para ejecutar seguimiento, monitoreo



y otras actividades relacionadas al control urbano. No existe una organización verticalista multinivel que permita a los agentes públicos interactuar con diferentes áreas, poder rotar actividades en específico en las cuales la sociedad pueda ser parte de una institución pública. Solo se limita a que la ciudadanía interesada en cuestiones urbanas, se adjunte a organizaciones civiles, formar comités de participación, y decisión. Dentro del principio de acceso a la información se observa que existe mucha información, incluso técnicas de evaluación como ya se abordó con anterioridad, existe acceso a información por diversas instituciones cuya razón de ser es la generación y análisis de información de políticas. Sin embargo en muchos casos los medios para actualizar esta información no se encuentran siempre disponibles.

Lo positivo en materia de evaluación en Toluca reside en que las autoridades encargadas de esta tarea reconocen la importancia de evaluar, de valorar los resultados e impactar en la toma de decisiones; sin embargo, la voluntad política ha sido el factor principal de que las evaluaciones no tengan un alto impacto, ya que éstas se quedan estancadas mediante informes u otros instrumentos que sólo generan datos. Por otra parte, ya existe un monitoreo o un seguimiento de los indicadores urbanos más importantes, algunos de ellos son el crecimiento del área urbana construida, la extensión de áreas naturales protegidas o áreas de valor ambiental, viviendas con servicios de carácter público, asentamientos irregulares, asentamientos vulnerables a desastres naturales, calidad del aire, vialidades pavimentadas, distribución del servicio de agua potable, usos de suelo, cambios de uso de suelo, entre otros. También es posible señalar que a nivel local existe un seguimiento ligeramente más puntual, en el ámbito federal existe un contraste diferente en materia urbana, ya que aún prevalecen estados que no despegan en materia urbana teniendo serias deficiencias en el desarrollo sustentable de sus ciudades.

Sin embargo, a través de la investigación realizada se puede determinar que no existe un cambio en la toma de decisiones y la información que se encuentra disponible para consulta es bastante selectiva o básica, ya que ésta cada vez se transforma más y gracias a institutos como el INEGI e INFOMEX, se ha podido abatir esta complicación, pero sólo un sector de la población es la que acude a estos datos, a la mayoría no le



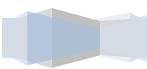
interesa conocer los resultados gubernamentales en cuanto a gestión y problemáticas urbanas y espaciales se refiere.

En materia institucional, aún no hay una cultura de evaluación aceptada universalmente, es parcial y es limitativa, el sector académico ha sido el agente evaluativo de las problemáticas y acciones sociales, económicas y territoriales. Ha sido un agente externo objetivo capaz de ponderar los efectos a las acciones gubernamentales, tomando en cuenta a la sociedad como punto de partida.

La problemática que padece el gobierno de dependencia, individualismo y corrupción, persistirá debido a que la sociedad no es capaz de exigir resultados, ni preocuparse por hacer uso de sus derechos como ciudadano. Por su parte, la gobernanza actualmente queda muy alejada del nivel local, de manera puntual en la colaboración social y en el impacto en la toma de decisiones, y está lejos de suceder si no existe coordinación entre todos los sectores, los métodos de participación no han sido veraces, la confianza en el gobierno se ha desgastado y la participación ciudadana ha sido uno de los sectores de mayor afectación. Por tanto, las estrategias deberán estar encaminadas a la inclusión social, al cambio social, y sobre todo a la eficiencia gubernamental y crear verdaderos gobiernos locales autónomos y reales, con coordinación sectorial (vertical y horizontal).

4.2. Propuesta al proceso evaluativo de política urbana

Ante el difícil panorama que se presenta, es oportuno mencionar que en el presente apartado se exponen los aspectos propositivos a la problemática detectada mediante ejes de acción, el primero de ellos aborda las acciones clave recomendadas analizadas con base en las buenas prácticas detectadas en un entorno internacional, específicamente de los casos analizados de España y Chile que se localizan como los escenarios deseables de la evaluación. Por otra parte, los instrumentos normativos e institucionales que sin duda darán pauta a un cambio real a la evaluación no solo de política urbana, sino de los sectores que se encuentran alejados de la política de desarrollo como es el agropecuario. Creando estas estructuras administrativas será



posible asegurar una correcta administración y planeación de las ciudades. Sin duda este último será resultado de muchos esfuerzos tanto políticos, administrativos, y sobre todos sociales. Aspirar a cambiar las ciudades mexicanas ya ha dejado de ser una tarea de un técnico o profesionalista, las ciudades son el reflejo de nuestra educación como sociedad, de nuestras ideas para que sean capaz de ser elaboradas mediante coordinación y prospectiva.

4.2.1 Instrumentos institucionales y normativos de planeación metropolitana

La realidad metropolitana ha rebasado a los ámbitos urbanos, si bien las problemáticas y los centros de resolución han sido instaurados desde lo urbano, la conformación de zonas metropolitanas ha detonado no solo a nivel nacional sino también en lo internacional. Los instrumentos que se han implementado no han funcionado debido a la falta de obligatoriedad desde lo federal al reconocimiento de lo metropolitano, las prácticas que correctamente se han instrumentado en contextos metropolitanos, han sido previamente respaldadas por instituciones del mismo nivel, y que en acciones conjuntas se han logrado grandes avances en materia urbana.

Destaca que el municipio de Toluca es el único que cuenta con un Instituto de planeación, en los demás que forman parte de la extensa zona metropolitana (22 municipios) se carece de ellos, únicamente existen áreas afines que asumen parte de las funciones, y la mayoría de ellos no tienen un panorama claro de la importancia de la colaboración metropolitana y del ordenamiento urbano. Cada municipio se ha desarrollado de manera individual sin conocer las implicaciones y correlaciones en materia urbana que le están afectando al ser parte de este conglomerado.

Los beneficios de contar con un Instituto Metropolitano son bastantes, ya que por naturaleza es un organismo público referente de la federación que establece las directrices del desarrollo metropolitano de forma sostenida, justa y eficiente, mediante el seguimiento en la aplicación de planes, y ejecución de proyectos teniendo como principio base la prospectiva (IMPLAN PUEBLA, 2015).



Las funciones e importancia de contar con un IMPLAN reside en tener un órgano rector no solo del desarrollo de las ciudades, sino del crecimiento metropolitano en general, este órgano básico brinda apoyo a los diferentes sectores como el económico, social y educativo, de manera que los servicios y el equipamiento estén estratégicamente ubicados y suministrados. Por otra parte, vigila el correcto ordenamiento del territorio estableciendo reservas territoriales dentro de la elaboración de los planes, que sin duda, son áreas de resguardo de especies con valor ambiental y que transforman a las ciudades más sostenibles. También es importante un correcto uso del suelo, primordialmente en las grandes ciudades y metrópolis, donde existe una gran cantidad de usos mixtos y se requiere aprovecharlos eficazmente para que la población pueda disfrutar de una ciudad habitable.

La realidad metropolitana ha rebasado ya lo urbano, ya no es posible concebir a los municipios como islas donde los límites y funciones se encuentran bien definidos, por el contrario habrá que transformar el pensamiento tradicional de verticalismo gubernamental, a uno abierto, flexible y participativo, donde todos podemos colaborar e integrar propuestas. Los servicios que se ofertan en una ciudad (agua, movilidad, transporte, esparcimiento, entre otros), deben ser pensados, planificados y administrados desde una perspectiva metropolitana, ya que son sistemas que se encuentran internamente conectados por otros agentes como lo son los ciudadanos. Por tanto, la importancia del reconocimiento legal del nivel metropolitano es básico, para lograr cambios en el espacio, no bastan las acciones, comisiones y/o convenios que se elaboran y que resumen buenas intenciones de cambio pero no han detonado como se espera, por varios motivos, los más importantes la falta de visión a largo plazo en planes y programas urbanos, no existe voluntad política obligatoria dentro de los instrumentos jurídicos y normativos existentes, la voluntad política actualmente obedece a partidos políticos y favoritismos y preferencias, entre otras.

Algunas zonas metropolitanas totalmente consolidadas como es el caso de León, Puebla y Guadalajara han puesto en marcha este tipo de instrumentos institucionales a nivel metropolitano, donde no sólo administran la ciudad en todas sus aristas de forma complementaria, sino que también son fuentes de impulso que buscan el financiamiento



para nuevos proyectos internos con enfoques turístico sustentable. Teniendo una visión dentro de todos sus proyectos al 2040, la ciudad de Puebla ha remasterizado su forma de observar las problemáticas metropolitanas, con antecedentes en 1994 conformando un órgano descentralizado que trabaja en conjunto con las instituciones, en la toma de decisiones.

Cuenta con un Plan de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial, un diagnóstico y brinda también un informe trianual donde expresa los avances, obstáculos, metas e indicadores más importantes, polígonos de pobreza y de atención prioritaria, cartera de proyectos a realizar al 2018 entre otros tantos. Un Instituto Metropolitano de Planeación es a la vez un instrumento de gobernanza territorial muy eficiente, ya que dentro de su estructura orgánica cuenta con dos consejos metropolitanos funcionando conjuntamente con la sociedad civil, académicos y especialistas.

La idea de la instauración de un Instituto Metropolitano de Planeación en materia de evaluación desde el enfoque de gobernanza tiene grandes ventajas, pues conforma agrupaciones específicas dentro del contexto de la participación. Es por ello que la propuesta de conformación de un Instituto Metropolitano de Planeación en Toluca a través de la siguiente estructura:

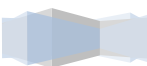
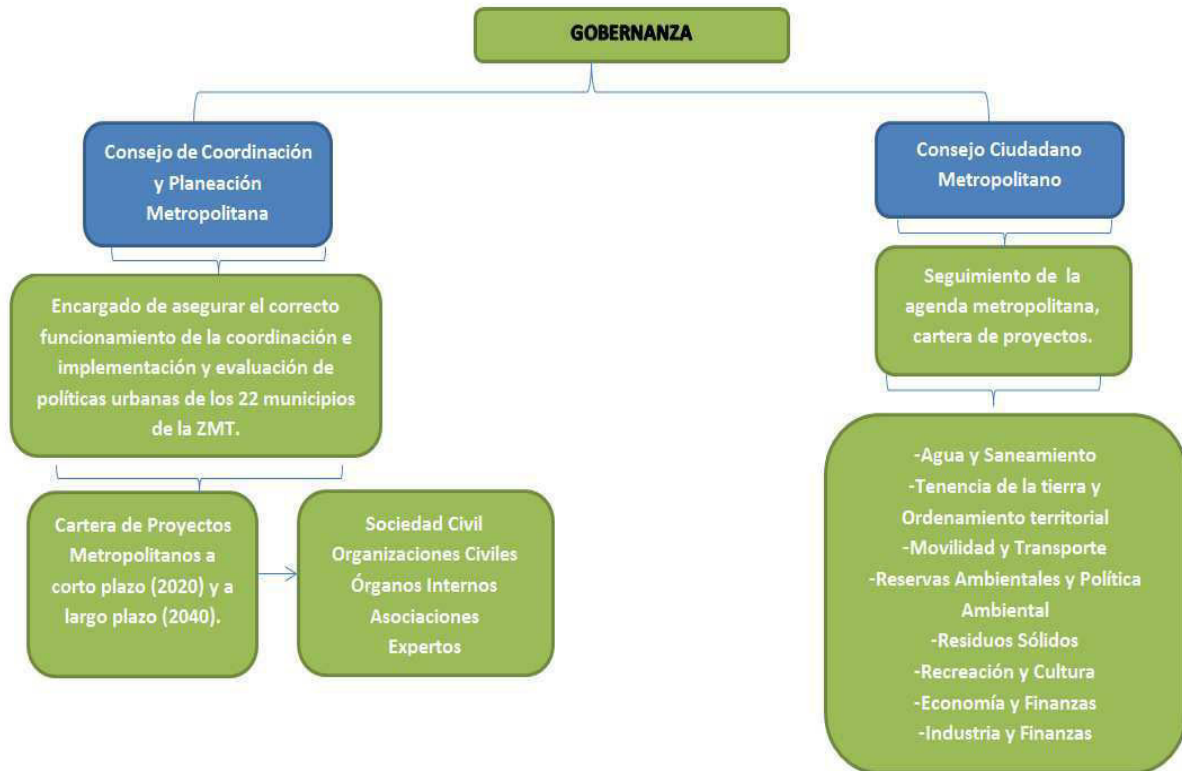


Figura 3: Estructura administrativa en materia de gobernanza



Fuente: Elaboración Propia, 2015.

Esta estructura permitirá la aplicación de la gobernanza en tres aspectos diferentes, el primero de ellos denominado Consejo de Coordinación y Planeación Metropolitana, que es el encargado de guiar la planeación metropolitana mediante acuerdos específicos, si bien es uno de los sectores más débiles en la actualidad, éste funcionará como ente negociador de acuerdos, evitando la parcialidad de los municipios como recientemente se ha impulsado la coordinación, sino por el contrario de manera complementaria entre los 22 municipios que integran la Zona Metropolitana de Toluca, todo esto medio la creación de una Cartera de Proyectos Metropolitanos, que tendrán forma legal mediante convenios de acción, esto en un corto plazo estimado en 2020 y un largo plazo 2040.

Esta instancia es más integral, ya se ha implementado en otros estados del país, conformando buenas prácticas en materia de participación ciudadana, pues este órgano es un generador de innovación, eficiencia e integralidad, ya que es el agente dinámico



de velar por la planeación en sus etapas iniciales como lo es el diseño y se encontrará conformado por la sociedad civil mediante representantes locales, organizaciones y asociaciones civiles y expertos en las temáticas de la agenda metropolitana, esto permitirá tener una visión mucho más clara y prospectiva, que esta última característica es uno de los cambios del gobierno tradicional en que se vive y el gobierno abierto y participativo que se desea.

Los involucrados del Instituto Metropolitano de Planeación, los municipios, colaborarán en cuestiones de gestión pública, a pesar de que éste será el Consejo de mayor complejidad en materia de acuerdos, este es el más enriquecedor dentro de la participación y paso clave para que la planeación metropolitana exista. El segundo Consejo es el Consejo Ciudadano, que estará abierto al público en general, donde se pondrán integrar estudiantes de áreas afines y personal interesado o específico, el principal objetivo de este grupo, es la difusión de resultados, y lo referente a comunicación social, donde pueda existir un flujo de ideas pertinentes y de esta manera también se estará cumpliendo funciones de evaluación de impacto, seguimiento y monitoreo. Para que exista un mayor orden dentro de este órgano de participación, se pretende que sea clasificado de acuerdo a las temáticas de la Agenda Metropolitana, en este caso, se mencionan algunas temáticas como opciones para implementar, caso de agua, suelo, residuos sólidos, industria, movilidad y transporte, economía y otras tantas.



Figura 4: Sectores integrativos de la participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Si bien, cuando hablamos de gobernanza nos referimos a la palabra participación, es importante mencionar los sectores que incluye la participación ciudadana, ya que dentro de la toma de decisiones, de manera específica en la creaciones de comités y consejos de corte metropolitano, es esencial que estos rubros se tomen en cuenta; los sectores integradores de la participación suelen clasificarse en agentes privados, sociales y políticos, todos ellos igual de importantes, en este sentido los consejos antes mencionados, en especial el consejo ciudadano tendrá como principal objetivo el incluir a los sectores ciudadanos mencionados.

Para mejorar la organización y operación del consejo ciudadano se recomienda que crear comisiones de acuerdo con la agenda metropolitana, donde representantes de cada sector serán los conocedores de los proyectos, valoraran el mismo y sobre todo difundirán a terceros su importancia para el desarrollo.

Esta propuesta, forma parte de una reingeniería administrativa y funcional, en el Estado de México, puesto que en su interior alberga a tres zonas metropolitanas declaradas durante el 2010 por el grupo institucional (INEGI, CONAPO, SEDESOL) que fortalecerá e incentivará la creación de instituciones estabilizadoras de planificación, ordenamiento



territorial que cumplan con los principios de innovación, eficiencia y eficacia al abordar todos los sectores del desarrollo estatal.

Por otra parte, la evaluación de política urbana que representa el objeto de estudio de esta investigación, también dentro del Instituto Metropolitano de Planeación adquiere importancia, al igual que las demás áreas que se acostumbran implementar en estos centros como suelen ser los proyectos, la planeación estratégica, el análisis geo espacial, la evaluación y seguimiento deben ser igual de relevantes que el resto, por tanto se recomienda que la estructura sea horizontal y dinámica durante su proceso y operación.

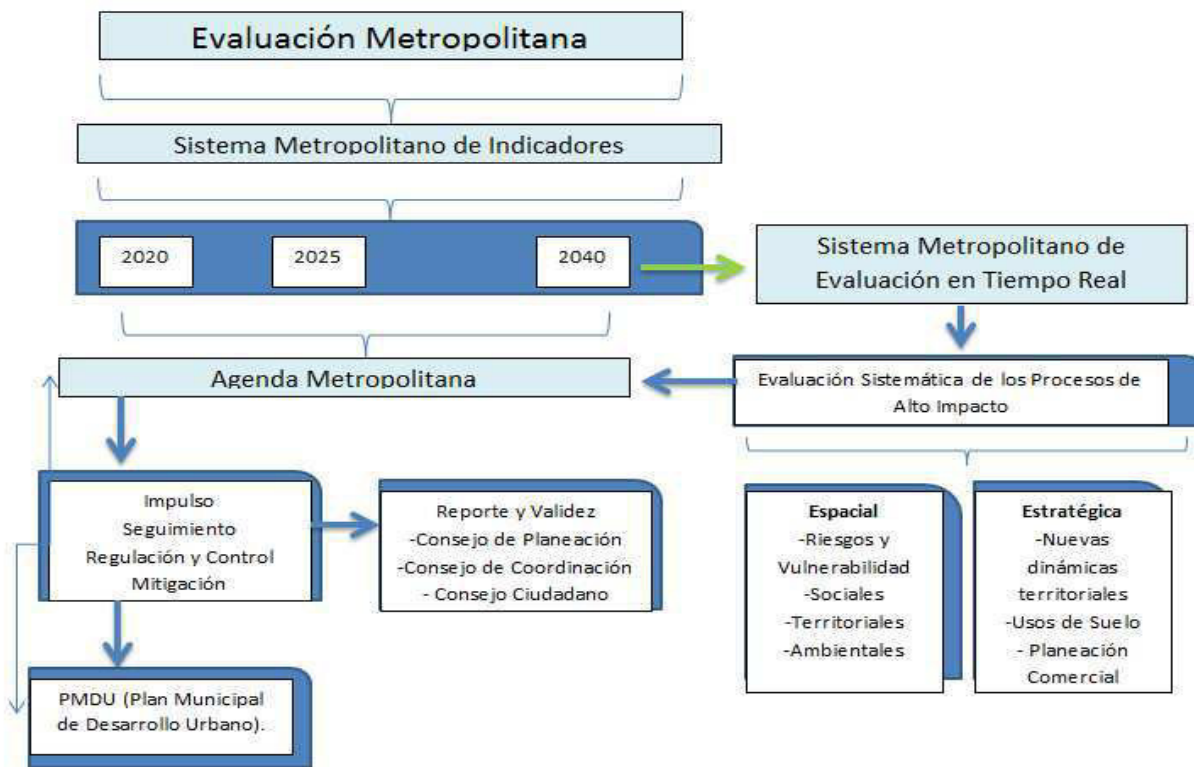
Para atender a esta actividad se pretende el diseño e implementación de dos sistemas de evaluación, el primero de ellos, comprende un Sistema Metropolitano de Indicadores. Actualmente los indicadores derivados de los planes de desarrollo urbano los conjunta un área de cada nivel de gobierno, en el caso local, es el Instituto Municipal de Planeación quien lo hace y elabora un reporte anual del estado actual, y los rubros donde se debe de poner mayor énfasis. Sin embargo, a nivel operativo estos resultados no cobran ningún impacto, más bien son informativos, cuando contrariamente debería esta evaluación tener una forma y una estructura definida. Cabe también destacar que la batería de indicadores que son reportados se selecciona, ya que existen estrategias que en muchas ocasiones no cuentan con grado de avance significativo, conformando un sistema de evaluación incompleto y poco real. Por tanto, la propuesta pretende que este sistema de evaluación además de retomar indicadores de corte estatal y local, se clasifiquen en el corto, mediano y largo plazo con el fin de que todos sean atendidos y colocados en la agenda metropolitana y en principalmente en los proyectos de coordinación. El ejercicio de la evaluación debe ser un proceso sistemático y dinámico, capaz de ser intermitente cuando se necesite el análisis de los resultados, para tener un óptimo cambio en etapas de diseño.

Dentro de este sistema de evaluación de corte metropolitano, se plantea que existan indicadores homogéneos, claves, y sobre todo que éstos sean clasificados en los indicadores de impulso, seguimiento, control y mitigación, de manera que puedan ser atendidos, y dados a conocer en los consejos de planeación, de coordinación y el



consejo ciudadano de manera que éstos conozcan resultados y se den a conocer a otros. Por otra parte, el Sistema Metropolitano de Evaluación en tiempo real, es un instrumento más de evaluación que tiene como objetivo el análisis geoespacial de las estrategias aplicadas en materia urbana, para tener datos reales y oportunos para la toma de decisiones, principalmente para conocer los impactos que generan proyectos de movilidad, de fomento económico como cuestiones industriales, o comerciales.

Figura 5: Estructura administrativa en materia de evaluación y seguimiento metropolitano



Fuente: Elaboración Propia, 2015.

Este sistema de evaluación requiere de gran elaboración técnica, presupuestaria y tecnológica, es por ello que este sistema se propone para una operación en el mediano y largo plazos, los beneficios que se adquieren al contar con este instrumento son principalmente la atención hacia los riesgos y vulnerabilidades en el territorio en materia ambiental, social y económica. Además de ser útil para el ordenamiento territorial en la geografía comercial y conocer las nuevas demandas económicas de la población, ubicaciones óptimas y controlar los usos de suelo.



Esto no será posible sin un cambio a nivel estatal, puntualmente en materia fiscal, que busque obtener incentivos para fomentar la coordinación entre municipios metropolitanos, y otorgando mayor autonomía de decisión del ámbito local, son dos puntos clave que mejorarán cuestiones de planeación metropolitana. También que la sociedad adquiriera una conducta de participación, integración e innovación, donde la tarea de gobernar sea con un enfoque de corresponsabilidad entre las autoridades y la sociedad se integre recíprocamente.

El financiamiento urbano y metropolitano para el desarrollo ha sido un rubro de reciente adopción en agendas nacionales e internacionales; por mencionar algunos ONU-HABITAT presenta dentro de su agenda algunos mecanismos importantes en materia de financiamiento; así como también México desde hace un par de décadas ha formalizado el financiamiento desde diferentes características para el sector urbano ambiental, dependencias como lo son SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social), SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano), y SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), en los últimos años han retomado algunos de los principios internacionales para fortalecer el desarrollo municipal, social y urbano, mediante programas de rezago a zonas de alta marginación, zonas de alta peligrosidad en materia de asentamientos humanos, bajo índice de desarrollo humano, fortalecimiento institucional, entre otros, creando programas como el de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP), Programa de Rescate de Espacios Públicos, Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH), Programa de Acceso a Soluciones de Financiamiento entre otros.

En materia metropolitana, la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, data alrededor de 1996, cuando se adquieren está tan ardua labor, con funciones esencialmente de fortalecimiento de municipios, planeación para el desarrollo y sobre todo para el financiamiento de proyectos con alto impacto. De ahí deriva la creación del Fondo Metropolitano, creado en 1998, como subsidio federal para el desarrollo sostenible de las zonas metropolitanas de México, donde por organización y cooperación de los municipios de las zonas metropolitanas, se presenta un plan de



trabajo para poder acceder a un monto económico ocupado en la operación de los proyectos presentados a un Consejo Técnico.

A casi 20 años de la ejecución periódica de estos recursos, los resultados asumen que poco más del 40% de los recursos de la operación durante el 2009 se destinó hacia el Valle de México (Ciudad de México e Hidalgo). En segundo peldaño se encuentra la Zona Metropolitana de Guadalajara con el casi 13%, donde Toluca solo se le destinaba el 1.5% del total de los recursos; los proyectos que entonces se apoyaron fueron principalmente la actualización de planes y programas de desarrollo regional, urbano, estudios de impacto social, costo beneficio y ambiental.

Para 2011, las características de asignación cambiaron drásticamente ya que los ramos de apoyo favorecían a inversión relacionada al automóvil, transporte público, infraestructura de carácter hidráulico, quedando las cuestiones metropolitanas rezagadas; por lo anterior, el actual fondo metropolitano ha sido direccionado a proyectos alejados del desarrollo metropolitano además de obedecer a patrones partidarios, que incentivan el crecimiento de las ciudades y no su densificación y ordenamiento.

A razón de esto la Comisión Legislativa en competencia, actualmente se encuentra en la formulación de una Ley General de Desarrollo Metropolitano, instrumento que seguramente guiará a diferentes estados a la creación de leyes de coordinación metropolitana y manuales de operación metropolitana. Incluso aún sin la instauración de este instrumento de manera formal, Baja California ha sido uno de los estados que ya cuenta con este tipo de ordenamientos normativos. Sin embargo, el avance en términos de desarrollo metropolitano en los diferentes estados mexicanos es desigual, y es importante mencionar que en la Zona Metropolitana de Toluca siendo la quinta más grande de México, hasta el momento no cuenta con los instrumentos de regulación y control urbano que se requieren.

Sumado a ello que Toluca no cuenta con un financiamiento para solucionar este tipo de problemáticas, por lo que los 22 municipios integrantes de la Zona Metropolitana de



Toluca la enfrentan de manera individual, sin conocer a fondo las implicaciones de esta y sus posibles soluciones conjuntas.

Figura 6: Financiamiento para el Instituto Metropolitano de Toluca



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Para la operación de este órgano rector propuesto, se plantea crear una Comisión específica de desarrollo metropolitano, tal como actualmente presenta la Ciudad de México, esto fortalecerá aún más su autonomía y objetividad en la Administración Pública. Además facilitará su operación en la ejecución de recursos. Por otra parte, la partida 26 que generalmente ha atendido a programas para el desarrollo urbano, ordenamiento territorial y medioambiental, se desea atiendan por orden federal este órgano administrativo, ya que en anteriores prácticas de corte metropolitano, es este ramo el que se utiliza, complementándose con programas con fondo perdido, o bien participaciones estatales y municipales.



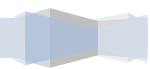
La gama de programas para el desarrollo que en el Catálogo de apoyos de gobierno federal 2016 se presentan, son un sector de oportunidad dentro de la arquitectura administrativa del Instituto Metropolitano, la gestión de recursos tendrá que ser indispensable para el apoyo de los municipios que conforman la zona metropolitana, para acceder a este tipo de financiamientos y llevar cabo proyectos de impacto.

México Compacto: las condiciones para la densificación inteligente, es un reporte elaborado por el Senado de la República durante el 2015, con el apoyo de diversas instituciones nacionales e internacionales como ONU-HABITAT, en el cual tras estudiar el crecimiento urbano de las ciudades mexicanas, se proponen siete condiciones básicas para la densificación inteligente, la condición primera alude a analizar la capacidad de carga urbana para determinar el nivel óptimo de densidad, mediante los estudios costo beneficio que incluyen variables de servicios, infraestructura, edificación, mercado y sociedad, lo que facilita su entendimiento y aplicación. La condición 4 menciona la importancia de la coordinación entre los órdenes de gobierno en materia de desarrollo urbano, establece la importancia de la arquitectura institucional vertical, horizontal y transversal para lograr un proceso integrado; esto al mismo tiempo cumple con los principios de gobernanza territorial y se vincula con la condición número 5 que trata acerca de la creación de mecanismos de participación pública constantes y eficientes.

La condición 3 y más sobresaliente para esta investigación trata de mantener un sistema de información geoespacial integrado, accesible y actualizado, el objetivo es crear una fuerte base de información geográfica con indicadores de resultados de desarrollo urbano a nivel local, regional, estatal, y federal, para evaluarlos y monitorear sus impactos. Este sistema se encuentra en consonancia con la propuesta presentada, pues mediante los indicadores que estarán en constante medición en tiempo real, se podrá dar seguimiento a las políticas urbanas además que la coordinación de información permitiría a los estados y municipios actuar con mayor certeza sobre sus territorios y desarrollar herramientas informáticas de carácter público en permanente actualización y validación. Dicha información puede no solamente servir para incentivar



la densificación urbana, sino también para prevenir desastres, mejorar la recaudación fiscal y orientar acciones de seguridad pública.

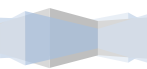


Conclusiones y recomendaciones finales de la investigación

A pesar de que la evaluación y en general el ciclo de las políticas públicas han sido bastantes estudiados, las referidas a la metropolización ya no pueden ser consideradas como un fenómeno, sino como un proceso, los estudios urbanos y regionales han desarrollado diversas técnicas y explicaciones de los impactos territoriales a nivel internacional, existen países como Francia, Inglaterra, Estados Unidos y otros que han desarrollado y puesto en operación conocimientos e instrumentos en materia urbana conceptualizándolos de diferente manera.

Actualmente de las problemáticas metropolitanas se encuentran abordadas en mesas de debate, artículos científicos e investigaciones profundas. Al contrario de la evaluación, la gobernanza como corriente teórica ha tenido un auge reciente en el sector académico, al observarse que en las buenas prácticas en ámbitos internacionales ha funcionado; sin embargo, la evaluación se ha quedado aun rezagada en cuestiones de estudio y práctica, los intentos que se han realizado han sido predominantemente efectuados por asociaciones, comités externos, academia y órganos civiles. En México, se puede estimar que hace alrededor de una década fue cuando se iniciaron los estudios en cuanto gobernanza y evaluación como preocupación general, mediante foros de discusión, congresos y simposios, siendo actualmente una temática de corte internacional por diversos institutos públicos como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Centro Latinoamericano de Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR), el Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), entre otros que han intentado integrar al sector público en este tipo de corrientes con el objetivo de perfeccionar la toma de decisiones.

Normativamente, la metrópoli como tal ha sido ya reconocida en instrumentos de planeación, tales como Planes de Desarrollo e incluso en por parte del Gobierno del Estado de México, como la existencia de la forma urbana con características demográficas y funcionales específicas; sin embargo, no ha representado un avance significativo, pues legalmente no se ha establecido un nivel de gobierno metropolitano,



como ya existe en otros países como España, Francia y Alemania, sino solo ha sido entendido como una forma urbana, por ello dificulta aún más las cuestiones de coordinación, gobernanza y acciones metropolitanas, al no existir ningún instrumento que lo reconozca como básico y necesario y, que además otorgue facilidades y flexibilidades ante esta difícil tarea.

En materia de evaluación legalmente existen atribuciones otorgadas a instituciones específicas, e incluso en los diversos instrumentos de planeación de cada uno de los niveles de gobierno se menciona la creación de sistemas de indicadores y los contempla en su estructura, pero la falta de obligatoriedad a la misma ha causado que se tome como un rubro opcional, e incluso innecesario, lo mismo ocurre en cuestiones de gobernanza; la falta la credibilidad política, la ausencia de participación ciudadana y colaboración horizontal y vertical entre instituciones ha detonado en un individualismo durante el desarrollo de labores institucionales, causando altos impactos en el territorio que se reflejan en un anárquico y descontrolado crecimiento metropolitano.

Por otro lado, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, aparentemente es un órgano que dentro de la importancia del desarrollo estatal, no cobra relevancia, pero las acciones y decisiones que toma son de suma jerarquía, sobre todo al concentrarse ahí el transporte y la movilidad, la economía urbana local, y no permitiendo a los municipios su autonomía y desarrollo, las instituciones se han inclinado más hacia evaluaciones por resultados dirigidos hacia la calidad de la gestión política y el presupuesto, y al menos en cuestiones presupuestarias, se ha tenido un poco más de transparencia y al gobierno abierto, formulando herramientas para mejorar la gestión pública utilizando la innovación. No obstante, la evaluación de impacto pareciera ser que es de reciente creación, y que a nivel institucional y normativo no hay avances sobre ello, las evaluaciones han sido solo informativas sectoriales y no formativas obligatorias. Por tanto, la evaluación y la gobernanza han sido aspectos vistos como un simple requisito dentro del proceso de planeación y no como una oportunidad para cambiar el rumbo en la toma de decisiones.

A pesar de que México cuenta con muchos instrumentos de regulación en la Administración Pública, en materia de desarrollo urbano y metropolitano hemos



anteriormente analizado que es escasa y pobre a nivel operativo. Por tanto, de manera específica los instrumentos que deben ser actualizados y mantenerse vigentes por su importancia es sin duda la Ley General de Asentamientos Urbanos que data más de 30 años, y ha sido responsable del crecimiento de los centros urbanos, vivienda de interés social y particular entre otros. Otro instrumento es el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, cuya función es el ordenamiento territorial de los centros de población.

A nivel de ámbitos de planeación es importante mencionar la urgente necesidad de actualizar el Plan Regional del Valle de Toluca que se creó en 2008, y homologar la importancia de la actualización de los planes de desarrollo urbano local en el Estado de México, desde un enfoque prospectivo que se encuentre empatado a una cartera de proyectos metropolitanos.

Aunado a este punto, existe también una desterritorialización de la política urbana, donde la política económica y la nacional no son convergentes, sino incongruentes y contrarias en cuanto permisibilidad, esto ha sido un motivo más para que las autoridades minimicen la operación, implementación y sobre todo cambios en la política urbana. Al menos en el municipio de Toluca existen buenas intenciones de cambio; sin embargo, la falta de autonomía en la toma de decisiones sobre todo en el contexto metropolitano no es clara y en cuestiones financieras no se asignan recursos para evaluar y permitir que los planes sean dinámicos y flexibles y prioricen la ejecución de programas, proyectos y acciones de alto impacto regional.

Ante una función evaluativa que atraviesa un deterioro inminente en su aplicación se sugiere que el gobierno federal, estatal y municipal establezcan indicadores derivados de planes específicos de evaluación, control, regulación y mitigación, que no sean repetitivos; para esto es indispensable un análisis de las funciones y sobre todo alcances institucionales de cada uno de los niveles, ejemplo de ello sería que las dependencias estatales efectúen la evaluación y seguimiento al crecimiento de los perímetros urbanos, como una verdadera estrategia nacional a través de la cual el gobierno federal realice estimaciones relacionadas con el total de reservas territoriales,



ambientales, áreas ecológicas, especies endémicas, servicios públicos básicos, viviendas, entre otros aspectos estratégicos.

Normar la obligatoriedad de la participación en los procesos de toma de decisiones mediante la creación de consejos consultivos, donde exista una periódica revisión de los indicadores a través de una correcta comunicación y colaboración entre instituciones (multinivel), un instrumento que a nivel nacional ha brindado buenos resultados, es la existencia de plataformas electrónicas, donde de manera semestral y/o anual se actualizan los datos obtenidos dentro de los programas ejecutados, en consonancia con las metas y objetivos de planes sectoriales de desarrollo, aspecto que se puede replicar incluyendo a los municipios metropolitanos. Esto además de ser un instrumento de participación transparente y abierta, contiene herramientas de contraste para poder estandarizar datos, medir avances y retrocesos y vislumbrar de forma más dinámica y sistematizada lo que pasa en los municipios, e incluso en las zonas metropolitanas de forma particular.

Los instrumentos de planeación son variados y han atendido a muchos sectores del desarrollo, como el de vulnerabilidad social, pobreza, riesgos y demás; sin embargo, lo que respecta a objetivos, estrategias y líneas de acción se muestran tanto a nivel federal, estatal y municipal muy pobres en cuestiones de evaluación y seguimiento, aunque se aprecian indicadores clave, no existen instituciones responsables, el origen de la información y sobre todo los agentes que darán validez de los mismos. Un aspecto importante es que las evaluaciones son siempre internas, hechas ya sea por los comités internos u otros y que debido a la opacidad de resultados, trae como consecuencia que la gobernanza no se lleve a cabo en ninguna de sus fases, reto en el que sin duda los gobiernos tienen una tarea pendiente con la sociedad.

En materia de resultados es posible señalar que a nivel estatal y municipal en las instituciones, no hay aún una cultura de la evaluación, esta fase sigue siendo un ente no de mejora continua y de retroalimentación entre áreas, sino más bien es sinónimo de demarcar las deficiencias por área y de un simulamiento político muy grande, ya que desde el ámbito federal y estatal sucede, y es difícil cambiar el paradigma de que las evaluaciones no representan una debilidad, sino por el contrario representan una



valiosa oportunidad para crecer como administración y reconocer qué factores hay que direccionar, cómo podemos realizar un ejercicio de planificación estratégico efectivo, y sobre todo cómo se puede llevar a cabo la inclusión social.

En materia de gobernanza la cuestión es más preocupante radica en que los principios de ésta no se respetan y no se presentan en forma incluyente, debido a que las autoridades son individualistas y las acciones en todas sus etapas no se contemplan a la sociedad, por tanto la recomendación apunta a no ver a los municipios como islas totalmente ajenas a lo que sucede en otros municipios que enfrentan los mismos problemas urbanísticos y territoriales, las modificaciones para crear espacios de mejor calidad inician con las reformas normativas. Desde una perspectiva personal las reformas mismas a la constitución son necesarias, evaluar la existencia de un gobierno metropolitano, el hacer obligatorias las coordinaciones entre municipios, el resguardar de manera obligatoria las áreas de valor ambiental, ponderar los criterios para la ubicación de conjuntos urbanos, entre muchas otras temáticas que hay que re evaluar en su planeación y seguimiento para crear ambientes mucho más sanos y participativos.

Otra cuestión relevante es definitivamente la corrupción, pero esto solo se solucionará con el cambio social, no existe otra forma viable de abatir estas complicaciones, porque la misma gente que plantea el abatimiento de la corrupción, es la que forma parte de ella en los diversos niveles, por tanto es muy difícil que las buenas acciones por parte del sector local impacten de manera positiva y sobre todo que sean permanentes, habrá que repensar en una estrategia social que pueda cambiar el paradigma que durante años hemos mantenido de contar con un gobierno dependiente totalitario. Es urgente que la sociedad se interese por los proyectos colectivos a fin de tener un pensamiento comunitario y sustentable.

En este orden de ideas, lo anterior sirve como fundamento sólido de que en cuestiones de evaluación de impacto territorial Toluca se encuentra desfasado en comparación con las Ciudades de México, aun no se desarrollan esquemas y sistemas factibles de evaluación por parte del órgano que lleva a cabo estas funciones, han existido buenos avances en el análisis de la información generada de corte estadístico, de mapeo y



gráfico; sin embargo, aún las cuestiones de la toma de decisiones son escasas en la política urbana. Por el contrario, las evaluaciones presupuestales y de gestión cada vez van en aumento, cuando habrá también que preocuparse por lo que se están haciendo en cada rubro de la política urbana.

Habrá que reflexionar en torno a ¿Qué avances significativos hemos logrado en materia de política urbana en los últimos 25 años?, ¿Es una evaluación de presupuesto un indicador real de eficiencia urbana?, y sobre todo pensar en ¿Cómo podemos lograr que la tarea de gobernar sea responsabilidad de todos? Las ciudades son reflejo de nuestra educación, no es concebible que aún tengamos que dejar la planeación únicamente en manos de políticos, cuando todos podemos abonar, converger en ideas nuevas y propuestas, y sobre todo en crear nuestra ciudad desde la perspectiva de largo plazo, esto es importante, poder clasificar estrategias y contar con una imagen objetivo clara, que aún no se tiene en ningún rubro urbano en Toluca y que es urgente definir, para conocer hacia dónde vamos, que habrá que cambiar para lograrlo y quiénes deben tener una activa participación.

Con lo anteriormente mencionado quedaran temáticas abiertas dispuestas a desarrollarse en futuras investigaciones, algunas de éstas podrían ser el impacto de las políticas urbanas ya implementadas, incluso acciones concretas en materia de evaluación de impacto, es decir, instrumentos para mejorar y eficientar la etapa evaluativa, y que al mismo tiempo fortalezcan el proceso de planeación en su conjunto. Por otra parte, los hallazgos más sobresalientes de la investigación fueron reconfortantes e impulsivos, al ser la evaluación una fuente de investigación continua e inagotable, para que cada vez más se perfeccionen las herramientas de evaluación, sea más fácil acceder a los resultados, integrativa y que sobre todo que las nuevas políticas urbanas a formular, plasmen las necesidades del territorio en un mediano y largo plazo.

Adicionalmente, durante el desarrollo de la presente investigación fue posible detectar que es el sector gubernamental, el principal interviniente durante su ejecución, pues es éste el generador de información y el que resguarda los resultados y los instrumentos donde se guían y se desarrollan las ideas ejecutivas, en un inmediato segundo plano se



encuentra la sociedad en su conjunto que funge como observador y calificador de los resultados cuantitativos, y que posterior a ello indican las nuevas acciones a emprender, consta de un trabajo totalmente coordinado, homologado en todos sus niveles y que además de ello es periódico y activo.

Existen y continuarán existiendo buenas prácticas en materia de evaluación, ya que las tecnologías de la información contribuyen a que cada institución trabaje más cerca una de otra, los problemas durante la evaluación de manera específica de la política urbana, generalmente son la difícil tarea de recopilación de datos, ya que éstos muchas veces son de corte geográfico y análisis espacial, otros tantos son el déficit de personal experto y especializado en cuestiones urbanas y metropolitanas, la falta de integración de lo urbano en los proyectos de desarrollo, entre otras cosas.

La normatividad en México, aún es muy escasa y rezagada en materia de lo urbano, y aún más en lo referente a la evaluación de impacto, una reforma urbana es esencial y básica, y por supuesto debe integrar los elementos específicos de las metrópolis mexicanas desde lo federal hasta lo local. La respuesta a las preguntas de investigación plasmadas en los inicios acerca de cuáles son los instrumentos de planeación que pueden mejorar la etapa evaluativa, se responde con la propuesta desarrollada en el anterior capítulo, donde se plasmaron las razones del porque un instituto con regulación metropolitana puede llevar a cabo funciones de planeación, administración, promoción y sanción urbana.

Las respuestas a las preguntas complementarias se han contestado satisfactoriamente durante el desarrollo de la investigación, en donde se concluye que existen numerosas técnicas de evaluación de política pública, desde instrumentos de diseño, operación, sin embargo pocos instrumentos de evaluación de impacto han resultado convenientes, los que se consideran más efectivos en el caso de la política urbana son los estudios Costo-Beneficio y los estudios de evaluación de impacto, aunque se encuentran alejados de los principios de la gobernanza territorial, operativamente cumplen con estándares evaluativos importantes. Así mismo durante el desarrollo de la investigación se definieron y desarrollaron las metodologías de evaluación por diferentes instituciones públicas, donde el panorama indica que el campo de la evaluación es muy amplio y que



aún falta mucho por avanzar en este sector, principalmente en la operación urbana, en las políticas dirigida a la movilidad y el transporte y sobre todo en la planeación ambiental en las ciudades.

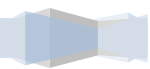
La política urbana en México se ha abordado de forma menos importante en contraste con la política de salud, seguridad, desarrollo económico entre otras, sin embargo en los últimos 5 años, en el poder legislativo se ha tomado bastante importancia, para operar la llamada “reforma urbana”, que sin duda mejorará la calidad de vida de las ciudades mexicanas, y que detonará efectos positivos hacia otros sectores. Sin embargo habrá que analizar la implementación de lo antes mencionado, puesto que hasta el momento la política urbana ha sido bastante discursiva y poco operativa. Lo referente a las políticas de mejoramiento, conservaciones establecidas como acciones correctivas y preventivas en lo urbano.

Por otra parte es necesario la actualización de los instrumentos de planeación claves que se encuentran en completo rezago como es el caso de Planes Regionales, esto en todos los niveles gubernamentales; sin embargo, el ámbito federal deberá sentar bases sólidas para el desarrollo urbano ordenado, con instrumentos jurídicos y normativos metropolitanos que posibiliten la coordinación entre municipios y estados. Las tres zonas metropolitanas que forman parte del Estado de México, tienen retos en materia de competitividad urbana, sobre todo en materia ambiental y del cuidado de recursos naturales, ya que el crecimiento acelerado de estas zonas acabara por formar zonas megalopolitanas, que serán continuos urbanos sin funciones específicas, con baja calidad de vida y con desorden estructural en materia de movilidad, economía, seguridad y sobre todo de salud.

En este orden de ideas, Toluca, a la luz de la nueva política urbana nacional, es considerada como una metrópoli de gran importancia administrativa, en primer lugar por localizarse en el centro del país, y contar con un gran número de habitantes, lo que resulta atractivo para el establecimiento de vivienda. Al localizarse entre las más grandes espacial y poblacionalmente, institucionalmente se propone darle mayor importancia, en dotación de servicios, movilidad, desarrollo económico, ya que aporta gran parte al PIB nacional y es importante políticamente. En conclusión en los últimos



años, se ha retomado la importancia de las metrópolis mexicanas como ámbitos para potencializar, espacios donde es importante mejorar la calidad de vida y evitar las desigualdades.



Bibliografía

Abad Aragón, Luis (2010), *Gobernanza Y Desarrollo Territorial, Una Perspectiva Geográfica*, Grupo De Estudios Sobre Desarrollo Urbano, Documentos de Trabajo GEDEUR, n° 10 Madrid, España.

Aguilar, Luis F. (2007), *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*, Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39, Caracas.

Braña Díez María (2010), *Ordenación del Territorio I, TEMA 13: La Ordenación De Las Áreas*, disponible en http://www.unioviedo.es/cecodet/formacion/OrdenacionTerritorio/docum/doc0809/tema_13.pdf consultado el 16 de septiembre de 2015.

Anaya González, Lorena (2010), *La planeación metropolitana integral como política pública: Retos, oportunidades y lineamientos para su diseño y formulación*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. Revista 77 Septiembre-Diciembre, p.p. 13-46.

Barenboim, Cintia Ariana (2015), *Análisis de los instrumentos de regulación urbana empleados en Puerto Norte y sus áreas de influencia, en Rosario, Argentina*, Revista Ciudades, Estados y Política, Vol. 02, No. 01. Rosario Argentina, disponible en <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/45499/50693>

Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Toluca 2015.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

Constitución Política del Estado Soberano de México, 1917.

Dapena Rivera, Luis Fernando (2003), *Capítulo II. Racionalidad, planificación, conocimiento y poder en Núcleos de vida ciudadana: racionalidades y coyunturas*, Edición del 4-2, ONU- Hábitat, disponible en http://habitat.aq.upm.es/nvc/aldap_3.html.

De Miguel González, Rafael (2008), *Planificación Territorial, Gobierno y Gobernanza Metropolitana En Las Grandes Ciudades Españolas*, Boletín de la A.G.E. N° 48 - 2008, págs. 355-374, Departamento de geografía y Ordenación del territorio, Universidad de Zaragoza, España.

Diccionario INAP(S/F), *Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos.

Departamento Nacional de Planeación, *Guías Metodológicas Sinergia, Guía para la evaluación de políticas públicas*, Bogotá, Colombia, disponible en



<https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/c40a73d3-baf9-4a26-8aad-81e3baa23bf5/Gu%C3%ADas%20Tipos%20de%20Evaluaci%C3%B3n.pdf>

Espinoza Martínez, Sofía y Hoyos Castillo, Guadalupe (2013), Ciudad de Toluca. Alcances y limitaciones de la coordinación metropolitana, Segundo Seminario Internacional Repensar la Metrópoli II. UAM-PUEM, Ciudad de México.

Farinós Dasí, Joaquín (2008), Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda, Boletín de la A.G.E. N° 46, Dpto. de Geografía / Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Universidad de Valencia, España. p.p. 11- 32 Disponible en <http://www.boletinage.com/46/02-GOBERNANZA.pdf>.

Ferreiro, Alejandro y Silva, Felipe (2010), Evaluación del Impacto y Calidad de las Políticas Públicas: Hacia una Agencia Independiente, Informe Económico, ISSN 0717-1536 N° 203, Chile. p.p. 1-14.

Ferrer y Arroyo, Mercedes (2005), Hacer ciudad, legitimidad y gobernabilidad. Hacia una praxis ética de gobernación local en Venezuela, Ponencia realizada para el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen gobierno, disponible en [www.aecpa.es/.../FERRER-Y-ARROYO-Mercedes\(IFAD-Venezuela\).pdf](http://www.aecpa.es/.../FERRER-Y-ARROYO-Mercedes(IFAD-Venezuela).pdf)

García Moctezuma, Francisco (2010), La planeación del desarrollo regional en México (1900–2006), Revista Scielo Investigación geográfica no.71, Departamento de Geografía Económica, Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F. disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-46112010000100009&script=sci_arttext.

Garza Villarreal, Gustavo (2006), Características socioeconómicas y gestión de las metrópolis en México, Importancia social, económica y territorial de los nuevos fenómenos metropolitanos, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, D.F, p.p. 23-57 disponible en http://www.paot.org.mx/contenidos/paot_docs/pdf/importancia_social.pdf

González Tachiquín, Marcelo (2003), El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina, Maestría en Administración Pública, Universidad Autónoma de Chihuahua, Chihuahua México.

Heras Jiménez, Héctor (2002), Transformaciones en la estructura territorial: el caso de la zona metropolitana de la ciudad de Toluca 1990-2000, Dirigida por M. A.S. Jorge Tapia Quevedo. Licenciado en Planeación Territorial. Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Planeación Urbana y Regional.



Huacuz-Elías Rafael de Jesús (2012), Reseña de " Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas" de Iracheta Cenecorta, Alfonso, Revista Economía, Sociedad y Territorio, vol. XII, núm. 38, enero-abril, pp. 293-298, El Colegio Mexiquense, A.C, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/111/11122403011.pdf>

Iracheta Cenecorta, Alfonso (2003), Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México Papeles de Población, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Sistema de Información Científica , vol. 9, núm. 36, abril-junio, p.p. 211-239, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Guía técnica 4 la Planeación del Desarrollo Municipal p.p. 1-10 Disponible en http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia04_la_planeacion_del_desarrollo_municipal.pdf

Jiménez B., William Guillermo (2008), El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 41. Caracas.

Ley Nacional de Planeación, 1983.

Ley General de Asentamientos Humanos, 1976.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006.

Ley Orgánica de la Administración Pública de México, 1976.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, 1981.

Ley de Planeación del Estado de México, 2001.

Maldonado Claudia, Entrevista en Pesos y Contrapesos, Auditoría Superior de la Federación, México D.F, 20 de Agosto de 2014.

Mayorga, F. & Córdova, E., (2007), "Gobernabilidad y Gobernanza en América latina", Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado.

Martín Mesa, Antonio y Merinero Rodríguez, Rafael (2008), Planificación Estratégica Territorial: Estudios Metodológicos, JUNTA DE ANDALUCIA, Consejería de Gobernación, Dirección General de Administración Local, CAPÍTULO 6. EVALUACIÓN Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL, Inmaculada Herrador Lindes y Antonio Martin Mesa, p.p. 136-146.



Merino Cuesta, Marisa (2010), Fundamento de evaluación de Políticas Públicas, Ministerio de Política Territorial y Administración pública, Agencia estatal de Evaluación de Políticas Públicas, Primera edición, Madrid, España.

Melgoza Mora, David (2012), Gobernabilidad metropolitana con federalismo eficaz, Proyecto de Investigación para ser aprobado y obtener el grado de Maestro en Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F.

Moreno, Marco (2009), Proceso y tensiones en la formación de políticas, Curso Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas, ILPES-AECID Santa Cruz, Bolivia.

Mochi, Prudencio (2010), Observatorios territoriales dimensiones e indicadores, México, D.F. Disponible en <http://www.ses.unam.mx/curso2010/pdf/Modulo2Sesion1b.pdf>.

Muñoz Goncen Enrique (2007), Planeación Territorial, Producto de la Maestría en Geografía, México, disponible en <http://es.slideshare.net/kikegoncen/planeacion-territorial1>.

Nicola, Gerardo (2008), LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, Sistema de Portales Profesional-Open Source, Comunidad Virtual de Desarrollo Humano, disponible en Fuente: http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/gerardo_nicola/2008/07/16/la-planificacion-territorial/

Obregón Davis, Sarah Alejandra (2007), Planeación para el desarrollo humano y bases metodológica para su instrumentación. Análisis de las experiencias en Andalucía y Jalisco, Tesis doctoral, Universidad Politécnica De Madrid, Escuela Técnica Superior De Arquitectura, Madrid España, p.p. 40-56.

Osuna, José Luis (s/f), Guía Para La Evaluación De Políticas Públicas, Instituto De Desarrollo Regional, Madrid, España, p.p. 14-160, disponible en <http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/manualeval.pdf>.

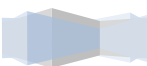
Plan Estatal de Desarrollo Urbano, 2008.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, 2015.

Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 2014-2018.

Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca, 2005.

Plan Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Aspectos Sociodemográficos (2012), Consejo Estatal de Población Editorial de la Administración Pública Estatal, Primera edición: junio CE:202/01.



Peña Manjarrez, Vicente (S/F), La Segregación Urbana de la Ciudad de Toluca en el Marco de la Descentralización, Facultad de Geografía, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

Pérez Torres, Daniel Enrique (2013), Las zonas metropolitanas de México, estructuración urbana, gobierno y gobernanza, Universidad Autónoma Metropolitana, Primera ed., México D.F, p.p. 158-268.

Pérez, Pedro (2009), Gobernabilidad Metropolitana O Gobierno Urbano Metropolitano, Ponencia de 9o. Congreso Nacional de Ciencia Política- SAAP. Santa Fe, México.

Pineda D., Saúl (2011), Gobernanza territorial e integración regional en Colombia: la experiencia de Bogotá-Cundinamarca en Los gobiernos locales en la construcción del futuro de los países: Gobernanza Urbana y Desarrollo Regional, Josep M^a Pascual Esteve, América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), p.p. 91-101.

Porras, Francisco (2007), Teorías de la gobernanza y estudios regionales, Revista secuencia, núm. 69, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Distrito Federal, México, p.p. 161- 185 disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=319127424008>.

Ramírez de la Cruz, Edgar E. (2012), Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México, Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 27, núm. 2, mayo-agosto, 2012, p.p. 491-520, Consultado en Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, El Colegio de México Distrito Federal, México Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31226408006>

Ramos José María, Sosa José (2009), La Evaluación de Políticas públicas en México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. y Colegio de la Frontera Norte, A. C., México D.F. p.p. 102-118.

Rosas Ferrusca, Francisco Javier, et. al. (2012), Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial, en Quivera vol. 14, núm. 2012-2, Pp. 113-136, Universidad Autónoma del Estado de México, México, p.p. 113-136, Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40126859001>.

Santa María Salamanca, Mauricio (2012), Guía para la Evaluación de Políticas Públicas, Serie de Guías Metodológicas Sinergia, Departamento Nacional de Planeación, Editorial Kimpres Ltda, Bogotá Colombia. p.p. 18-167

Salcedo, Roberto (2011), Evaluación de Políticas Públicas, Siglo XXI Editores, México D.F. p.p. 22-63.



Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, (2004), Delimitación de las Zonas Metropolitanas, México, D.F.

Sampieri Hernández, Roberto, Fernández Collado C. (2010), Metodología de la Investigación, Mc Graw Hill, Quinta edición, México D.F.

Sánchez Rodríguez, Raúl (1983), El municipio promotor del desarrollo urbano, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México.

Solarte Pazos, Leonardo (2004), La Evaluación de Políticas Públicas en el Contexto del Estado Liberal, Universidad del Valle, 1ed. Cali Colombia, p.p. 120-167.

Ugalde Vicente (2007), Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal , Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 22, núm. 2, pp. 443-460, El Colegio de México, México.

Unikel, Luis et. al. (1976), Ensayos sobre el desarrollo urbano de México, La dinámica de crecimiento de la ciudad de México, p.p. 175-206, disponible en <https://etnografiaurbana.files.wordpress.com/2010/06/luis-unikel.pdf>.

UNICEF (2012), PUBLICACIÓN ANUAL “ESTADO MUNDIAL DE LA INFANCIA” p.p. 10 consultado en <http://www.unicef.org/spanish/sowc2012/pdfs/SOWC-2012-Definiciones.pdf>

Uvalle-Berrones, Ricardo (2012), La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática, Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 19, núm. 60 pp. 111-144, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10522923004>.

Vásquez Cárdenas, Ana Victoria (2013), Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Estudios Políticos, núm. 42, enero-junio, pp. 218-241. Instituto de Estudios Políticos, Medellín, Colombia.

Velasco Zapata, Francisco (2009), Políticas gubernamentales, publicado en Política Mexiquense, <http://politicamexiquense.blogspot.mx/2009/12/politicas-gubernamentales.html>

Velásquez M., Elkin (2006), La Gobernabilidad y la gobernanza de la Seguridad ciudadana, CIDS – Centro de Investigación sobre Dinámica Social, Universidad Externado de Colombia.

Vite Pérez, Miguel Ángel (2011), La territorialización de la política urbana y social: reflexiones generales desde el pensamiento sociológico, Revista Convergencia de Ciencias Sociales, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y



Portugal , vol. 18, núm. 57, septiembre-diciembre, pp. 185-208, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Villada Ríos, María Alejandra, Serna Guzmán Carolina (2010), Innovando Estrategias metodológicas. En planeación para el desarrollo, Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 17, núm. 2, julio-diciembre, pp. 145-160, Universidad Nacional de Colombia, disponible en <http://www.redalyc.org/articuloBasic.oa?id=74816991009>,

Yanes Pablo, Entrevista en Pesos y Contrapesos, Auditoría Superior de la Federación, México D.F, agosto 19 de 2013.



Anexo Metodológico



Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Planeación Urbana y Regional
Instrumento de Entrevista dirigida a
Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México



Entrevistador: Karla Cecilia Colín Plata

Entrevistado: M.C. y E. Oscar Mejía Becerril –Director de Evaluación y Seguimiento

Objetivo: Identificar la metodología, proceso, resultados y técnicas internas que se aplican en la evaluación de las políticas urbanas para la toma de decisiones públicas por parte de Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México en el municipio de Toluca.

Metodología

- 1.- ¿Cómo se diseña una política urbana para que sea incluida en un Plan de Desarrollo Urbano?
- 2.- ¿Cómo se instrumentan a nivel local las políticas urbanas?
- 3.- ¿Por qué considera que la etapa de la evaluación es importante?

Proceso

- 4.- ¿Conoce cómo ha evolucionado la evaluación de políticas urbanas en Toluca?
- 5.- ¿Cómo se evalúan las políticas urbanas desde el área que usted desempeña?
- 6.- ¿Se cuenta con recursos humanos, técnicos, financieros y demás para realizar evaluaciones?
- 7.- ¿Cuáles han sido las acciones clave de la evaluación de políticas urbanas?
- 8.- ¿Quién realiza la evaluación?

Resultados

- 9.- ¿Quién verifica los resultados de las evaluaciones, o en su defecto la información generada por los programas?
- 10.- ¿De manera genérica cuales son los resultados que han arrojado las últimas evaluaciones?
- 11.- ¿Actualmente se destina algún presupuesto para la elaboración de evaluaciones de política urbana?
- 12.- ¿Qué programas, proyectos, normas, planes se han evaluado en los últimos años?
- 13.- ¿Los resultados de las evaluaciones han tenido un impacto en la toma de decisiones?
- 14.- ¿Si pudiera proponer usted, una mejora al proceso evaluativo cual sería?





Entrevistador: Karla Cecilia Colín Plata

Entrevistado: Lic. Jesús López García-Subdirector de Planeación Urbana

Objetivo: Identificar la metodología, proceso, resultados y técnicas internas que se aplican en la evaluación de las políticas urbanas para la toma de decisiones públicas por parte de Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México en el municipio de Toluca.

Metodología

- 1.- ¿Cómo se diseña una política urbana para que sea incluida en un Plan de Desarrollo Urbano?
- 2.- ¿Cómo se instrumentan a nivel local las políticas urbanas?
- 3.- ¿Por qué considera que la etapa de la evaluación es importante?

Proceso

- 4.- ¿Conoce cómo ha evolucionado la evaluación de políticas urbanas en Toluca?
- 5.- ¿Cómo se evalúan las políticas urbanas desde el área que usted desempeña?
- 6.- ¿Se cuenta con recursos humanos, técnicos, financieros y demás para realizar evaluaciones?
- 7.- ¿Cuáles han sido las acciones clave de la evaluación de políticas urbanas?
- 8.- ¿Quién realiza la evaluación?

Resultados

- 9.- ¿Quién verifica los resultados de las evaluaciones, o en su defecto la información generada por los programas?
- 10.- ¿De manera genérica cuales son los resultados que han arrojado las últimas evaluaciones?
- 11.- ¿Actualmente se destina algún presupuesto para la elaboración de evaluaciones de política urbana?
- 12.- ¿Qué programas, proyectos, normas, planes se han evaluado en los últimos años?
- 13.- ¿Los resultados de las evaluaciones han tenido un impacto en la toma de decisiones?
- 14.- ¿Si pudiera proponer usted, una mejora al proceso evaluativo cual sería?

